

# EMT



## Effektiv miljötillsyn

EMT är ett tvärvetenskapligt forskningsprogram som ska ta fram kunskap som kan lägga grunden till ett effektivare genomförande av miljötillsyn.

Verksamhetsrapport juni 2011



Innehåll

|                  |   |
|------------------|---|
| <i>Förord</i>    | 3 |
| <i>Inledning</i> | 4 |
| <i>WP 1</i>      | 5 |
| <i>WP 2</i>      | 7 |
| <i>WP 3</i>      | 9 |

Arbetet med att hitta vetenskapligt baserade verktyg för en effektiv miljötillsyn fortskrider kontinuerligt. Denna verksamhetsrapport ska ses som en delrapportering inför en mer utförlig rapport hösten 2012.

För att få en så rättvisande och differentierad bild som möjligt av svensk miljötillsyn har programmets forskare bland annat rest runt i landet för att samla in ett så representativt material som möjligt. Programmet omfattar tre delprojekt vilka kommer att redovisas i verksamhetsrapporten.

Vi inom programmet ser att många initiala frågetecken har rätats ut och ser fram emot att forskningsarbetet kommer att ge oss ytterligare svar.

Med förhoppning om trevlig läsning!

Eva-Maria Jacobsson  
Kommunikationsansvarig



Miljötillsynen i landets kommuner och län ska bli ännu mer effektivt och tillämpningen av regelverket bör bli mer likformigt. Hur ska detta uppnås? Det är de centrala frågorna i detta tvärvetenskapliga forskningsprogram.

Detta forskningsprogram består av 17 forskare som leds från National-ekonomiska institutionen vid Stockholms universitet. Forskarlaget leds av Mathias Herzing och Adam Jacobsson. Från universitetet deltar även en forskare inom statistik. Dessutom ingår forskare från Kungliga Tekniska högskolan (KTH), Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) och Karolinska institutet (KI).

Syftet med programmet är att ta fram vetenskapligt baserade verktyg för att utföra miljötillsynen på effektivast möjliga sätt. Fokus är på miljöinspektörer och flödet av information rörande olika verksameters eventuellt miljöfarliga aktiviteter.

Något som poängteras i forskningen är vikten av människans beteende och möjligheten att påverka som avgör hur den effektiva miljötillsynen ska utformas.

Forskningsprogrammet är uppdelat i tre delprojekt

*Delprojekt ett (WP 1)* handlar om kommunikationen mellan inspektör och verksamhetsutövare, exempelvis ett företag. Syftet är att studera tillsynen sådan den bedrivs idag och att tillsammans med inspektörer och andra berörda parter undersöka hur kommunikationen sker. Hur kan kommunikationen mellan dem förbättras så att information överförs på ett effektivt sätt och efterlevnaden av lagarna stärks?

*Delprojekt två (WP 2)* fokuserar på den institutionella ram som inspektörerna verkar inom. Av relevans för miljötillsynens effekter är incitamentsstrukturen. Hur bör tillsynen organiseras på kommuner och länsstyrelser för att spegla lagstiftningens intentioner på bästa sätt?

*Delprojekt tre (WP 3)* arbetar med att utveckla ett system som gör det möjligt att mäta tillsynens utfall samt att stödja och utvärdera tillsynsarbetet.

EMT har initierat en referensgrupp där två möten hittills har genomförts för att få löpande feedback på forskningsarbetet. Referensgruppen har bl a företrädare från Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket, SKL, Teknikföretagen, LRF, industriföretag samt kommuner och länsstyrelser. Vidare har programmet presenterats vid exempelvis Yrkesföreningen Miljö och Hälsas dagar, EDP miljöreda utvecklingskonferens, Ecos-träffen i Nyköping, olika miljösamverkansmöten, miljö- tillsyns chefsgrupper med mera.

Under hösten 2010 och våren 2011 har fokus legat på utbildningen i *Motiverande samtal (MI, Motivational Interviewing)* och sammanställning av data. Vidare har vi arbetat med att länka de insikter och erfarenheter som kommit fram i fältstudierna med, i första hand, WP3s framtagande av konceptuella prototyper. Det fortsatta arbetet kommer att fokuseras på skriftliga sammanställningar riktade både mot forskarvärlden och mot miljöinspektörer, mätning av MI-utbildningens resultat samt koppla resultaten från WP 1 till resultat i WP 2.

#### Fältstudier

Syftet med fältstudierna har varit att förstå miljöinspektörernas arbete i deras respektive organisationer. Eftersom tidigare studier av miljöinspektörernas situation gjorts via enkäter och intervjuer vid ett antal miljökontor i främst mellersta och södra Sverige, valde vi ett annat angreppssätt. Vi har valt att göra observationer i fält och att försöka täcka in stora delar av Sverige. September 2010 besökte projektet norra Sverige för att följa miljöinspektörer i Storuman och Vindeln och bevista en samverkanskonferens i Piteå om enskilda avlopp. Det blev en påminnelse om att förutsättningarna för att bedriva miljötillsyn i Sverige skiljer sig mycket åt beroende på region, kommunernas storlek geografiskt och befolkningsmässigt, huvudsakliga näringar, snabbväxande marknader och traditioner.

Genom fältstudierna har vi fått flera fall, berättade om eller upplevda, som vi har använt oss av i WP 3 för framtagande av prototyper. Vi har dessutom fått värdefulla kontakter med inspektörer, chefer och annan personal som deltagit i olika workshoppar.

Vidare har vi deltagit i en rad aktiviteter inom ramen för Miljösamverkan Växjö och Stockholm, där vi både har presenterat EMT och utfört observationer. Dessa möten har fungerat som temperaturtagare på vad som är ”på gång” och vi har fått möjlighet till återkoppling på vad EMT kommit fram till.

#### Utbildning i Motiverande samtal

Miljöinspektörer ska via kontroll, information och rådgivning verka för att miljöpolitiken implementeras. I sitt arbete samtalar inspektörerna med verksamhetsutövare i olika situationer och med olika syften. Motiverande samtal är en samtalsmetod som inom exempelvis beroendevård, sjukvård, kriminalvård och socialtjänst har haft framgång som ett effektivare alternativ till traditionell rådgivning. Teoretiskt sett bör MI i delar kunna tillämpas av inspektörer, något som kan ge ökad effektivitet i tillsynen. Detta är ett område som oss veterligen är utforskat.

Inom projektet har vi gjort ett upplägg enligt följande

1. Utforska forskningsläget avseende MI i "tillsynsarbete".
2. Kartlägga inspektörernas nuvarande arbetsituation och specificera olika samtalssituationer.
3. Via intervjuer eller fokusgrupper erhålla fördjupad kunskap kring samtalens karaktär.
4. Mot bakgrund av punkterna 1-3 utforma en "tillsynsanpassad" MI-manual samt MI-utbildning för inspektörer.
5. Genomföra en pilotutbildning för en mindre grupp. Utbildningen bygger sin grund på motiverande samtal och inlärningspsykologi, teoretiska genomgångar, praktiska övningar samt feedback på inspelade tillsynssamtal. De utbildades MI-färdigheter följs (före- och eftermätningar) med hjälp av kodningsinstrumentet MITI (samtal spelas in och färdigheter bedöms).

Den första utbildningsomgången startade hösten 2010 i Eksjö kommun. Utbildningen i Eksjö har haft fyra träffar hittills och det planeras ytterligare två träffar samt en avslutande dag alternativt halvdag. Efter revidering av pilotutbildningen har nästa utbildningsomgång påbörjats med miljöinspektörer från Nybro och Älmhult kommuner. Det finns planer för en tredje utbildningsomgång i Östersund.

#### Sammanställningar och skrivningar i rapportform

- Beskrivning av vad vi gjort, aktiviteter. Vetenskaplig stomme för teoretisering av utgångspunkter, begrepp och resultat med fokus på kultur, kommunikation (bemötande, pedagogik), organisation, professionellt förhållningssätt och bedömning.
- Metodik & praktik. Personas & scenarior: Syftet är att få en gemensam och detaljerad målbild där en persons kortsiktiga och långsiktiga, personliga och arbetsrelaterade mål blir synliggjorda och användbara för att t ex utveckla en verksamhet och mäta måluppfyllelse.
- Motiverande samtal, MI, presenterat i Tillsynsnytt, Nr 2, 2011.
- Abstract inskickat till konferensen: M I N T (Motivational Interviewing Network of Trainers).

Publiceringsmöjligheter i nästa steg kan vara till exempel Journal of Environmental Psychology.

#### Deltagare

Sinna Lindquist, Projektledare WP 1

FOI, sinna.lindquist@foi.se

Lars Forsberg

Karolinska Institutet, lars.forsberg.3@ki.se

Håkan Källmén

STAD (Stockholm förebygger alkohol- och drogproblem), hakan.kallmen@sll.se

Lena Edlund

Uppsala Universitet, lena\_edlund@telia.com

Hans Wickström

Karolinska Institutet, hans.wickstrom@kbtanalys.se

### På gång

- Skriva fram resultat till forskarvärlden och utforma våra resultat till en för miljöinspektörer användbar text.
- Fortsatt MI-utbildning.
- Gemensamma övningar mellan de olika delprojekten för att se till att kunskap om miljöinspektörernas verklighet förs vidare från WP 1 till WP 2 och WP 3. Validering av resultat.
- Diskutera och verifiera resultat från studierna, exempelvis om Professionellt bemötande med inspektörer i Upplands Väsby, juni 2011.
- M I N T (Motivational Interviewing Network of Trainers). Konferens i september, Sheffield, England.

## WP 2

Forskningen inom WP 2 ägnar sig åt hela tillsynskedjan – verksamhetsutövare, inspektörer/handläggare, miljöchefer, de operativa tillsynsmyndigheterna, samt de tillsynsvägläggande myndigheterna inklusive Naturvårdsverket. Speciellt fokus ligger på den institutionella ramen för och organisationen av miljötillsynen. En indelning i två delar kan göras. Dels ligger fokus på olika teoretiska perspektiv kring miljötillsynens olika aktörer. Dels arbetar vi med att samla in och statistiskt bearbeta tillgänglig relevant statistik, där målet är att peka ut möjligheter att statistiskt utvärdera och jämföra tillsynen i hela landet.

Det teoretiska arbetet syftar till att kartlägga hur de olika aktörerna (verksamhetsutövare, inspektör, miljökontor etc) påverkas av informationsasymmetrier och incitament för att därigenom generera prediktioner gällande den institutionella ramen för miljötillsynen. Medan huvudfokus inom WP 1 är på inspektören och den direkta interaktionen med verksamhetsutövare, fokuserar WP 2 på organisationen av miljötillsynsarbetet. Av särskild vikt är det då att specifikt studera tillsynen ur miljöchefers perspektiv. Därvid är det nödvändigt att komplettera den teoretiska analysen dels med praktiska erfarenheter, dels med insamlande av data.

Under innevarande halvår utfördes en veckas studiebesök hos chefen för en kommuns miljöförvaltning, vilket resulterade i en intern rapport som givit viktig feedback på och input för forskningen inom projektet. För att få ytterligare värdefull information kommer en enkät riktad till kommunala miljöchefer att utföras under hösten. Förhoppningen är att få en bättre bild av de organisatoriska förutsättningarna för tillsynen i landets kommuner.

En central frågeställning och stor utmaning för hela forskningsprogrammet är hur tillsynens resultat kan mätas. Målet är att genom att identifiera olika mått för utfallet av tillsynen kunna skapa förutsättningar för jämförelser mellan olika tillsynsmyndigheter och därmed även en högre grad av rättssäkerhet. Ett första steg för att uppnå detta mål har tagits med rapporten *”Statistik för utvärdering av miljötillsynen i Sverige. En översikt över tillgänglig data och dess användbarhet”*. Den innehåller en sammanställning av befintlig och tillgänglig statistik som anses vara relevant i sammanhanget, en statistisk bearbetning av denna data samt en presentation av statistiska metoder som torde vara lämpliga att tillämpa. Den statistik som redovisas kan delas in i dels data

rörande utfallet av tillsynen, där det idag på central nivå endast finns statistik över miljöanktionsavgifter (hos Naturvårdsverket) och över miljöbrott (hos Brottsförebyggande rådet), dels data som beskriver olika kommuner (folkmängd, tätortsgrad, antal företag etc) och som är tänkt att användas som förklarande variabler i statistisk analys av tillsynens utfall. Som påpekas i rapporten och som även bekräftats av referensgruppen, vilken gavs möjlighet att ge feedback under det senaste referensgruppsmötet, är de nuvarande tillgängliga utfallsvariablerna inte tillräckliga för att få en bild av utfallet av tillsynen i olika delar av landet. Det är därför viktigt att fortsätta arbetet med att identifiera relevanta mått och indikatorer som borde kunna samlas in centralt på ett enhetligt sätt. Ovan nämnda enkät är också tänkt att reda ut vilken data rörande tillsynen som sammanställs på landets miljöförvaltningar.

#### Deltagare

Mathias Herzing, projektledare, Nationalekonomiska institutionen,  
Stockholms universitet, mathias.herzing@ne.su.se

Adam Jacobsson, projektledare, Nationalekonomiska institutionen,  
Stockholms universitet, aja@ne.su.se

Astri Muren, Nationalekonomiska institutionen,  
Stockholms universitet, acm@ne.su.se

Jonas Häckner, Nationalekonomiska institutionen,  
Stockholms universitet, joh@ne.su.se

Eric Sjöberg, Nationalekonomiska institutionen,  
Stockholms universitet, eric.sjoberg@ne.su.se

Gebrenegus Ghilagaber, Statistiska institutionen,  
Stockholms universitet, gebre@stat.su.se

#### På gång, fortsatt arbete:

- Vidare utvecklande av statistiska metoder och sammanställande av statistik.
- Enkät riktad till kommunala miljöchefer utförs under hösten. Förarbete med fokusgrupp pågår.
- Fortsatt arbete med teoretiska perspektiv kring miljötillsynens olika aktörer.



Under hösten och våren har vi arrangerat och genomfört tre workshops med användare samt bearbetat ett scenariokoncept som beaktar inspektörernas behov och intressen. Vidare har WP3 analyserat de tekniska möjligheterna för hur man ska kunna samla och bearbeta data från flera olika källor.

#### Workshop ett – verksamhetscontrollers

Workshop nummer ett fokuserade på verksamhetscontrollers på kommuner. Denna workshop behandlade särskilt vilka behov som denna arbetskategori har för att utvärdera och planera verksamheten inom miljötillsyn. Särskilt poängterades nyckeltal. Det var tydligt att det var mycket viktigt för de som agerar verksamhetscontrollers att de kunde ha tillgång till olika former av data för att göra anpassade former av utvärderingar. Det var enhälligt att enkla nyckeltal som baseras på alltför enkla siffror (antal inspektioner; tid per inspektion etc.) inte säger tillräckligt eller kan ge ett rimligt underlag. EU-projektet IMPEL har kommit med liknande slutsatser.

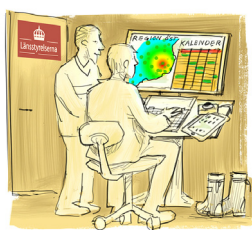
#### Workshop två – inspektörer

Workshop nummer två fokuserade på miljöinspektörernas informationsbehov och de datakällor som behövs för att kunna genomföra inspektioner. Miljöinspektörerna presenterade hela kedjan av hur man planerar, genomför och efterbearbetar en inspektion. Utifrån tre fallbeskrivningar (grundskola, biltvätt, enskilt avlopp) fick de sedan presentera vilka datakällor som de ansåg ligger till grund för att kunna planera, genomföra och efterbearbeta inspektionen. Många av de datakällor som man idag använder eller ser sig ha behov av finns i olika databaser och/eller i olika media. Man menade dock att man skulle ha ett behov av att kunna samla datakällorna för att kunna hantera dem i ett och samma ärendehanteringssystem. Utifrån fallbeskrivningarna har vi sedan bearbetat ett scenariokoncept.

#### Scenariokoncept

Scenariokonceptet bygger alltså dels på förutsättningen att inte tvinga till enskilda nyckeltal samt, och detta är mest centralt, från inspektörernas egna beskrivningar av hur man planerar, genomför och efterbearbetar en inspektion. Konceptet bygger på en treskiktslösning där inspektörens informationsbehov står i fokus genom så kallade inspektionslistor (figur 2a och 2b). På andra nivån ser vi att det finns en kommunal planeringsnivå där man dels planerar kampanjer av tillsyn samt även kan utvärdera föregående års tillsynsaktiviteter (figur 1 och 3). På tredje nivån ser vi en nationell nivå där data från de enskilda inspektörerna/kommunerna kan samlas för att kunna aggregeras till nationella kampanjer och utvärderingar (figur 4). Konceptet bygger på att alla kommuner delar relevant data och även kampanjer (inklusive utvärderingar av kampanjerna). Med hjälp av informationen kan sedan inspektörerna vid planering enkelt låna kampanjer som visat sig lyckade i en annan kommun, analysera och sammanställa statistik inför inspektioner, samla data (exempelvis foto) direkt på plats hos verksamhetsutövaren samt sedan även kunna göra bedömningar samt låna motiveringar från liknande fall. Liknande fall bestäms utifrån inspektionslistan (checklista för givet objekt samt svar) som därmed kan skapa en mer likartad jämförelse än exempelvis branschtyp eller objektstyp. Scenariot presenteras i nedanstående bilder. Konceptet presenterades även på referensgruppsmötet där det mottogs med intresse men också med viss skepsis gällande de juridiska aspekterna (såsom sekretess).

### Planering



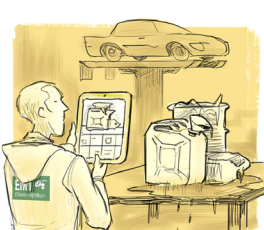
1.

### Kundbesök



2a.

### Dokumentering



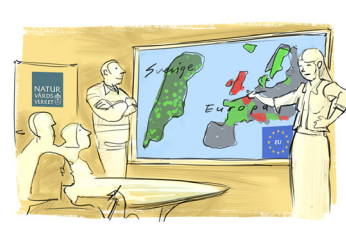
2b.

### Risiklassning



3.

### Redovisning



4.

### Workshop tre – validering med inspektörer

För att kunna validera scenariokonceptet genomförde vi en workshop med tjugo inspektörer i Östersund. Vi presenterade konceptet och tre grupper diskuterade detta utifrån ”farhågor-nyttor-möjligheter”. Därefter fick de sätta sina idéer i relation till fall som de själva utvecklade. Överlag fann vi att inspektörerna var positiva till scenariokonceptet. Den främsta farhågan var dock att man skulle få ett tekniskt system som var svårhanterat eller som begränsade mötet med verksamhetsutövaren.

### Deltagare

Henrik Artman, projektledare, FOI/KTH, artman@foi.se

Joel Brynielsson, FOI/KTH, joel@foi.se

Björn Thuresson, KTH, thure@kth.se

Sinna Lindquist, FOI, sinna.lindquist@foi.se

Anders Lundström, KTH, andelund@kth.se

Edward Tjörnhammar, FOI, edward.tjornhammar@foi.se

### Fortsatt arbete

Vi kommer under den närmaste tiden ytterligare förfina scenariokonceptet. För hösten planerar vi en workshop tillsammans med Naturvårdsverket.



EMT är ett samarbetsprojekt mellan Stockholms Universitet (SU), Kungliga Tekniska högskolan (KTH), Karolinska Institutet (KI) och Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI). EMT finansieras av Naturvårdsverket.

Läs mer på vår hemsida  
[www.aktivmiljotillsyn.se](http://www.aktivmiljotillsyn.se)