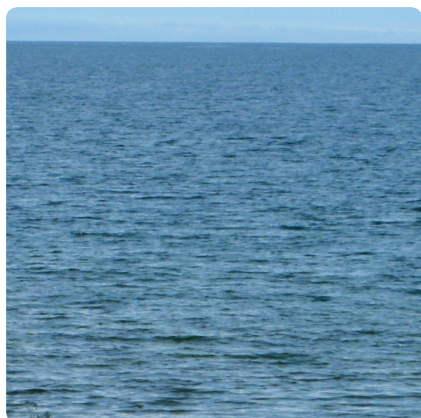
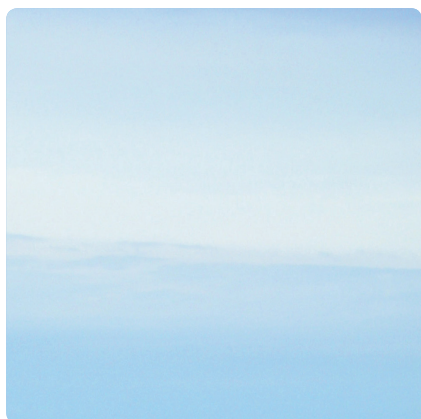


Hur tänker en inspektör?

Om bedömningsarbetet inom svensk miljö- och hälsoskyddstillsyn

LENA EDLUND

RAPPORT 6657 • JANUARI 2015



Att bara se delar och ändå bilda sig en uppfattning om helheten.

Hur tänker en inspektör?

Om bedömningsarbetet inom svensk miljö- och hälsoskyddstillsyn

Lena Edlund

Beställningar

Ordertel: 08-505 933 40

Orderfax: 08-505 933 99

E-post: natur@cm.se

Postadress: CM Gruppen AB, Box 110 93, 161 11 Bromma

Internet: www.naturvardsverket.se/publikationer

Naturvårdsverket

Tel: 010-698 10 00 Fax: 010-698 10 99

E-post: registrator@naturvardsverket.se

Postadress: Naturvårdsverket, 106 48 Stockholm

Internet: www.naturvardsverket.se

ISBN 978-91-620-6657-4

ISSN 0282-7298

© Naturvårdsverket 2015

Tryck: Arkitektkopia AB, Bromma 2015

Omslag: Lena Edlund

Förord

Naturvårdsverket har under 2014 finansierat en studie för att fördjupa förståelsen av hur professionella bedömningar görs, och om de åtta bedömningsdimensioner som framkom i forskningsprogrammet Effektiv miljötillsyn 2009-2012. Syftet med forskningen om professionella bedömningar har varit att ta reda på vilka bedömningsdimensioner som är aktuella för miljöinspektörernas arbete, och att ta reda på hur dessa dimensioner beskrivs av inspektörer. Bedömningsdimensionerna visar på den komplexitet som ingår i miljöinspektörers arbete och som ligger till grund för deras myndighetsbeslut. Resultatet från forskningen redovisas i denna rapport.

Rapporten innehåller följande delar:

- En fördjupad analys av bedömningsdimensionerna.
- En diskussion med utgångspunkt från resultat framkomna under intervjuerna.
- Resultaten belysta med utgångspunkt från forskning om intuitivt beslutsfattande.
- Sammanfattande iakttagelser för fortsatt utveckling och forskning.

Studien har genomförts av teologie doktor Lena Edlund som medverkat i Effektiv miljötillsyn och då forskat om miljöinspektörers professionella bedömningar. Lena Edlund ansvarar ensam för rapportens innehåll.

Vi kommer att ha användning av resultaten i vårt vägledningsarbete. Studien har bidragit till att öka kunskaperna om inspektörernas arbete, och ger fördjupad kunskap om vilket stöd och kompetensutveckling som inspektörer behöver.

Stockholm i januari 2015

Lena Callermo
Avdelningschef för Genomförandeavdelningen

Innehåll

HUR TÄNKER EN INSPEKTÖR?	3
FÖRORD	3
1 SAMMANFATTNING	6
2 SUMMARY	8
3 PRESENTATION AV STUDIEN	9
3.1 Syfte och metod	9
3.2 Intervjupersonerna	10
3.3 Intervjufrågor	10
3.4 Workshop	11
4 ANALYS	12
4.1 På vilket sätt spelar erfarenheten in?	13
4.2 Hur resonerar inspektörerna i bedömningsituationen?	14
4.2.1 Hur tänker inspektörer vid olika ärenden?	14
4.2.2 Den viktigaste bedömningsdimensionen	19
4.3 Hur viktig är varje dimension för den slutgiltiga sammanvägningen? Tenderar de att luta sig "för mycket" åt en dimension?	21
4.4 Finns det luckor i inspektörernas tänkande som gör att resonemangen blir svagare än de behöver vara?	21
4.5 Hur upplever intervjupersonerna sin arbetssituation?	25
4.6 Vad är viktigt vid akuta ärenden?	27
4.7 Finns det vissa problem som kan förekomma i små kommuner?	28
5 DISKUSSION	31
5.1 Objektivitet	31
5.2 Ensamhet	32
5.3 Rådgivning	32
5.4 Osäkerhet och noggrannhet	33
5.5 Yrkesrollen	33
6 INTUITIVA PROCESSER I BEDÖMNINGARNA	34
6.1 Snabbt och långsamt tänkande	34
6.2 Intuitivt beslutsfattande	35
6.3 Intuitiv kunskap	37
6.4 Slutsats	38
7 SAMMANFATTANDE IAKTTAGELSER FÖR FORTSATT UTVECKLING	39
7.1 Utbildning och träning	39

7.2	Stöd och vägledning	40
7.3	Ytterligare utredningar och klargöranden	40
7.4	Fortsatt forskning	41
8	TACK	43
9	FOTNOTER	44

1 Sammanfattning

Syftet med studien är att fördjupa kunskapen om hur miljö- och hälsoskyddsinspektörer tänker och resonerar när de gör sina professionella bedömningar. Följande bedömningsdimensioner identifierades hos miljöinspektörer genom forskningsprogrammet Effektiv miljötillsyn, EMT¹:

- Inläsning på det specifika ärendet
- Inspektion
- Samtal med ärendets intressenter, till exempel verksamhetsutövare eller klagande
- Inläsning av tidigare beslut
- Undersökning av lagrummet
- Rättsäkerhet och objektivitet
- Samtal med kollegor
- Sammanvägning
- Rimlighetsbedömning

De metoder som använts är dels djupintervjuer, dels en filosofisk analys. Samma frågor har ställts vid alla intervjuer. Intervjuerna har skett med 16 enskilda inspektörer verksamma i sammanlagt 7 kommuner. Varje intervjuperson ombads att ta med sig ett specifikt ärende som de funderat en del på och inte haft en självklar lösning på. Utifrån det ärendet ställdes sedan frågor om hur de resonerat och handlat i relation till de åtta bedömningsdimensionerna. En viktig aspekt som upptäcktes inom ramen för Effektiv miljötillsyns arbete var de särskilda villkor som inspektörer i små kommuner lever med. Det var viktigt inom ramen för denna fördjupningsstudie att särskilt lyfta fram deras situation. Hälften av de 16 intervjupersonerna kommer därför från kommuner med färre än 10 000 invånare. För att säkra resultatet har resultatet presenterats för en grupp inspektörer från tre olika kommuner under en workshop 21 augusti 2014. De har fått ge sina synpunkter på resultatet och dessa synpunkter har tillförts rapporten.

Analysen för den här intervjuundersökningen har använt sig av ett filosofiskt tillvägagångssätt. I analysen har bland annat följande framkommit: Det tar flera år att lära sig yrket, en process som fungerar bäst när den nya inspektören har kunniga och stöttande kollegor omkring sig. Klagomålsärenden är särskilt krävande vilket gör att det kan behövas särskild utbildning och särskilt stöd för att hantera sådana. Inspektörernas mål oavsett ärenden är att få göra en bra inspektion och kunna påverka verksamhetsutövaren till att arbeta för en minskad miljöpåverkan och en god miljö för människor att vistas i. För att nå detta mål uppehöll sig inspektörerna i sina berättelser huvudsakligen vid tre områden: kommunikationen med verksamhetsutövaren, inläsning för att förstå sakområdet och det juridiska fältet (lagstiftning och undersökning av gamla domar). Dessa tre lägger inspektörerna mycket energi på.

När det gäller hur inspektörerna tar sig an sitt arbete grupperade de sig efter två perspektiv. Den ena gruppen valde bedömningsdimension utifrån *vilka principer och värderingar som är viktiga i arbetet*. Den andra gruppen valde dimension utifrån *vad som är nödvändigt för att nå målet*, det vill säga att värna om miljön genom att göra inspektioner och få människor att följa miljö- och hälsoskyddslagstiftning. Dessa både ska ses som två ingångar i arbetet, inte som varandras motsatser.

Det finns dock två bedömningsdimensioner som alla upplever kan vara mycket krävande. Dessa båda dimensioner är rättssäkerhet i betydelsen lika för alla och det är rimlighetsbedömning. Objektivitet är ett begrepp som inspektörerna har väldigt olika beskrivningar av, vilket visar på en osäkerhet både om vad det står för och hur det ska utövas. Något som kan göra inspektörernas resomang svagare än de skulle behöva vara är att den enskilda inspektören kan sakna kunskap på ett område eller en viss form av verksamhet. Inspektörerna är noggranna och vill göra ett bra arbete och kompetensbrister kan därmed bli en stressfaktor för somliga av dem.

Eftersom inspektörernas bedömningar också påverkas av deras arbetsmiljö tas den upp i rapporten. Ett särskilt avsnitt belyser små kommuners situation. Ett exempel ges på ett vanligt problem för små kommuners inspektörer och det är att de var och en för sig ansvarar för väldigt många olika ämnesområden. Inspektörerna får därför många sällanärenden.

I rapporten finns också ett avsnitt där det särskilt diskuteras följande utifrån resultaten av intervjuerna: objektivitet, juridik/rättsäkerhet, ensamhet, rådgivning, osäkerhet och noggrannhet, samt yrkesrollen.

Inspektörernas bedömningsarbete jämförs i ett eget avsnitt med forskning om intuitivt beslutsfattande för att undersöka på vilket sätt intuition är en del i bedömningsarbetet. Rapporten avslutas med Sammanfattande iakttagelser för fortsatt utveckling och förslag på fortsatt forskning.

2 Summary

The purpose of this study is to deepen the understanding of how environmental and health inspectors think and reason when they make their professional judgments.

The methods used are depth interviews, and philosophical analysis of the al. 16 inspectors from seven municipalities were interviewed individually. Each interviewee was asked to bring a specific case, which they had given a lot of thought and not had an obvious solution to. Based on these cases questions were asked about how they argued and acted. An important aspect is the specific conditions that inspectors from small municipalities live with. Half of the 16 interviewees, therefore, came from municipalities with fewer than 10,000 inhabitants. To secure the results, the results were presented to a group of inspectors from three different municipalities during a workshop in August 2014. They gave their views on the results and their comments have been added to the report.

For the analysis of this interview study a philosophical approach has been used. In the analysis, the following emerged: It takes several years to learn the trade, a process that works best when knowledgeable and helpful colleagues surround the new inspector. One kind of work is particularly demanding and that is complains from the general public. It is often so demanding that it might require special training and special support to handle such. The inspectors' goal, regardless matters, is being able to do a good inspection and to influence the operator to work for a reduced environmental impact and a good environment for people to live in. To achieve these goals the inspectors stories mainly focuses on three areas: communication with the operator, reading to understand the subject area, and the legal field (the law and examination of previous court decisions).

As for how the inspectors take on their work two perspectives emerged. One group of inspectors chose perspective based on the principles and values that are important for their work. The second group chose perspective based on what is necessary to do to reach the goal, that is to protect the environment and to persuade people to follow environmental legislation. These perspectives should both be seen as two ways of entering the work for inspectors, not as each other's opponents.

There are two dimensions that all interviewee experience can be very consuming. The first one is the rule of law in the sense of equality and the same for everyone and the second one is fair consideration. Furthermore, the concept objectivity is something inspectors have very ent understanding of, which indicates an uncertainty both about what it stands for and how it should be practiced. Something that might make the inspectors' reasoning weaker than it would be is that the individual inspector may lack knowledge in a field or a particular form of activity. The inspectors are meticulous and want to do a good job and skills shortages can therefore become a stressor for some of them.

Because the inspectors also are affected by their own work environment a section of the report addresses that question. Another section highlights the small municipalities situation. Based on the results of the interviews the following are discussed: objectivity, legislation / legal security, loneliness, counselling, uncertainty and accuracy, and professional role.

The inspectors' judgement and decision making is compared in a separate tion with research on intuitive decision making to examine how intuition is part of their judgments. The report concludes with Summary of findings for continued development and suggestions for further research.

3 Presentation av studien

Detta är en fördjupande studie av den forskning som påbörjades om professionella bedömningar inom ramen för forskningsprogrammet Effektiv miljötillsyn (EMT sept 2009 – februari 2013). Studien görs på uppdrag av Naturvårdsverket.

3.1 Syfte och metod

Syftet med studien är att fördjupa kunskapen om hur miljö- och hälsoskyddsinspektörer tänker och resonerar när de gör sina professionella bedömningar. I den förra studien var syftet att visa på det komplexa bedömningsarbetet som utförs av kommunala miljö- och hälsoskyddsinspektörer, samt att undersöka vilka bedömningsdimensioner som ingår i deras bedömningar och beskriva deras innehåll. I denna studie är syftet att undersöka hur inspektörer resonerar inom ramen för dessa dimensioner och hur de väger samman dimensionerna inför ett beslut.

Många yrkesgrupper utvecklar bedömningsdimensioner för att de på ett korrekt och sinsemellan likartat sätt ska kunna utföra sina professionella bedömningar. Bedömningsdimensioner kan beskrivas som ett antal steg den professionelle behöver arbeta sig igenom för att undersöka den situation, det område eller den individ som är föremål för en bedömning. Läkare har sina bedömningsdimensioner för att kunna avgöra vad en patient lider av. Socialarbetare och poliser har andra bedömningsdimensioner. Bedömningsdimensioner finns i alla former av tillsyn hos svenska myndigheter. Följande bedömningsdimensioner identifierades hos miljöinspektörer genom EMT²:

- Inläsning på det specifika ärendet
- Inspektion
- Samtal med ärendets intressenter, till exempel verksamhetsutövare eller klagande
- Inläsning av tidigare beslut
- Undersökning av lagrummet
- Rättsäkerhet och objektivitet
- Samtal med kollegor
- Sammanvägning
- Rimlighetsbedömning

De metoder som använts är dels djupintervjuer, dels en filosofisk analys. För att säkra resultatet har det presenterats för en grupp inspektörer från tre olika kommuner under en workshop 21 augusti 2014. De har fått ge sina synpunkter på resultatet och dessa synpunkter har tillförts rapporten. Intervjuerna har skett med 16 enskilda inspektörer verksamma i sammanlagt 7 kommuner. Samma frågor har ställts vid alla intervjuer. Intervjuerna har tagit mellan en och en och en halv timme. En enskild intervju tog drygt 2 timmar beroende på det komplicerade ärende som inspektören valt att berätta om. Varje intervjuperson ombads att ta med sig ett specifikt ärende som de funderat en del på och inte haft en självklar lösning på. Utifrån det ärendet ställdes sedan frågor om hur de resonerat och handlat i relation till de åtta bedömningsdimensionerna. En viktig aspekt som upptäcktes inom ramen för Effektiv miljötillsyns arbete var de särskilda villkor som inspektörer i små kommuner lever med. Det var viktigt inom ramen för denna fördjupningsstudie att särskilt lyfta fram deras situation. Hälften av de 16 intervjupersonerna kommer därför från kommuner med färre än 10 000 invånare.

Varje intervjuperson har lovats sekretess. Eftersom hälften av dem kommer från små kommuner redovisas inte vilka kommuner som deltagit i studien. Annars skulle det bli möjligt att ta reda på vem som sagt vad eftersom små kommuner inte har så många inspektörer anställda. Däremot är det av intresse att se en åldersfördelning bland intervjupersonerna, vilken utbildningsbakgrund de har och hur länge de varit verksamma som inspektörer.

Miljöchefer i olika kommuner kontaktades via telefon och mejl och tillfrågades om några av deras medarbetare skulle kunna delta i studien. Alla miljöchefer som kontaktades svarade ja. I de större kommunerna bad jag om att få intervjua personer som arbetade med miljö- och hälsoskydd. I de mindre kommunerna kan det vara svårt att hitta personer som enbart jobbar med ärenden utifrån miljöbalken. Hos nästan alla tillfrågade kommuner ombads cheferna hitta frivilliga som både hade liten erfarenhet och lång erfarenhet av yrket.

Cheferna skickade ut en förfrågan bland sina medarbetare och de som var intresserade anmälde sig. Fyra kommuner har färre än 10 000 invånare, den minsta ca 1700 invånare. En kommun har mer än 20 000 invånare, en annan ca 60 000 och den tredje tillhör Sveriges större städer. Kommunerna finns i både tätbefolkade och glesbefolkade regioner.

3.2 Intervjupersonerna

Nedan följer en tabell som beskriver intervjupersonernas ålder, kön, utbildningsbakgrund, år i yrket och om de arbetar i en kommun med färre invånare än 10 000 eller ej.

Ålder	Kön	Utbildningsbakgrund	År i yrket	Mindre än 10 000 invånare
24 år	K	Miljö- och hälsoskyddsprogrammet	Knappt 2 år	Ja
35 år	K	Miljö- och hälsoskyddsprogrammet plus kostvetenskap	8 år	Ja
27 år	K	Miljö- och hälsoskyddsprogrammet	Knappt 4 år	Ja
39 år	K	Miljö- och hälsoskyddsprogrammet	17 år	Ja
29 år	K	Master i naturvård, miljörett, enskilda avlopp	2 år	Nej
39 år	K	Agronom	Drygt 4 år	Nej
67 år	K	Fil. kand. naturvetenskap, påbyggnadskurs 1 år	37 år	Nej
37 år	M	Markvetenskap, miljörett	1 år, 3 mån	Ja
52 år	K	Miljö- och hälsoskyddsprogrammet	14 år	Ja
39 år	K	Ekoteknik och miljöledning	13 år	Ja
50 år	K	Miljö- och hälsoskyddsprogrammet	25 år	Nej
33 år	K	Ekoteknik	2 år	Nej
43 år	K	Miljö- och hälsoskyddsprogrammet	9 år	Ja
57 år	K	Teknisk högskola, 2 år yrkesutbildning	3 år	Nej
44 år	K	Miljö- och hälsoskyddsprogrammet plus påbyggnadskurser	17 år	Nej
31 år	K	Miljövetenskap med biologi master miljö- och hälsoskydd	2,5 år	Nej

3.3 Intervjufrågor

Följande frågor användes under intervjuerna:

1. Hur gammal är du? Hur länge har du jobbat som inspektör? Vad har du för utbildning?
2. Hur många jobbar på detta kontor? Hur många bor i kommunen?

3. Berätta om ärendet du tagit med. Låt oss gå igenom det med hjälp av de åtta dimensionerna. Vad var det du tyckte var knepigt med det här ärendet? (Berätta innan för intervjupersonen om fenomenet bedömningsdimensioner och de åtta som kom fram under EMT.)
4. Om du jämför de 8 bedömningsdimensionerna och sedan ställer dem i en angelägenhetsskala, vilken skulle du säga kommer först och vilken sist? Är det någon som inte är så nödvändig och som du vid tidspress avstår ifrån?
5. Om du ser tillbaka på tiden som inspektör: När tycker du att du började känna dig säker i sadeln?/ När tror du att du kommer att känna dig riktigt säker i jobbet?
6. I vilka situationer upplever du att hela din yrkeskompetens tas i anspråk? Beskriv dem.
7. Tänk dig in i ett ärende där du själv har upplevt att du varit objektiv. Vilka beståndsdelar har då ingått i det arbetet?
8. Om du tänker på de åtta bedömningsdimensionerna, vad krävs av dig vid oannonserade inspektioner eller när något hänt som måste inspekteras akut? Finns det något som behövs vid akuta inspektioner som inte finns inom de åtta dimensionerna?
9. Ibland måste du kanske kompromissa för att komma framåt i ett ärende. Hur resonerar du då? Ge ex på sådant som du kan överväga att kompromissa om. Ge ex på sådant du tror att du kan vinna på att kompromissa.
10. Forskare har undersökt vad som påverkar beslutsfattande negativt i arbetslivet. De har gjort en lista på sådant. Jag vill höra om du känner igen något av det när det gäller ditt eget beslutsfattande. a) Dåligt definierade eller motsägelsefulla mål b) Tidspress c) Dåligt strukturerade problem d) Många inblandade e) Osäker och dynamisk miljö f) Arbetets organisation g) Organisatoriska normer h) rätt kompetens för det man ska utföra i) otillräckligt tekniskt stöd eller dastöd j) felaktig information eller information som saknas.
11. Reservfråga: Vad skulle du vilja lägga till?

3.4 Workshop

Efter analysen av intervjumaterialet provades resultaten på en grupp inspektörer under en workshop. De var 14 personer och kom från 3 olika kommuner. Samtliga miljöchefer deltog. Följande diskuterades tillsammans med dem:

- Först provades en insikt som två av intervjupersonerna gav uttryck för i intervjuerna om hur kompetens och erfarenhet utvecklas genom åren. De diskuterade i tre grupper och redovisade vad de kommit fram till.
- Därefter ombads de inspektörer som arbetar med hälsoskydd att ge sina kommentarer på en rapporttext som delades ut till dem. Övriga inspektörer fick också en text att kommentera enskilt som handlade om övriga ärenden intervjupersonerna presenterade. Alla fick skriftligen besvara följande fråga: Upplever ni att jag korrekt har beskrivit det komplexa i klagomålsärenden och vilka bekymren är ur ert perspektiv? Vad fattas?
- De ombads därefter att också kommentera om påståendet att det allra viktigaste för en inspektör i hans bedömning är rimlighet och principen lika för alla.
- Därefter diskuterade de i tre grupper vad objektivitet innebär i deras arbete och beskrev det på post it-lappar.
- Till sist läste alla en text från rapporten om akuta ärenden och diskuterade i tre grupper. Följande frågor ställdes till dem: - Stämmer ovanstående beskrivning när det gäller akuta ärenden? - Är det något som fattas? Beskriv det på ett blädderblocksblad.

Deras kommentarer och tillägg har sedan arbetats in i denna rapport.

4 Analys

Analysen för den här intervjuundersökningen har använt sig av ett filosofiskt tillvägagångssätt. Inom filosofin är språket och hur det används centralt. En god filosof definierar de begrepp som är bärande för den analys hen vill göra.³ Den hållningen har legat till grund för intervjufrågorna på så sätt att frågorna har handlat om på vilka sätt inspektörer definierar centrala begrepp i sitt arbete och vilka konsekvenser de ser att detta får för deras tänkande och agerande. Ett andra förhållningssätt som lånats ur det filosofiska arbetssättet är att undersöka vad som faktiskt sägs eller skrivs. Det betyder att man gör en så kallad texttolkning av, i filosofins fall, skrivet material. Texttolkning handlar om att klargöra och förklara på ett mer begripligt sätt. Här har arbetet i huvudsak handlat om att klarlägga materialets innehåll och vad innehållet betyder i den kontext inspektörerna befinner sig.⁴ I det här arbetet har texttolkningen handlat om att tolka intervjuer, ett material som från början var talat och som under intervjuerna skrevs ner. Därför har det varit viktigt att ha kontroller under arbetets gång för att säkerställa att forskaren har tolkat materialet rätt. Två kontroller har gjorts. Den första är workshopen där centrala delar av tolkningsarbetet har testats på andra inspektörer i en workshop för att de ska ha möjlighet att bekräfta eller korrigera tolkningen som gjorts. Den andra kontrollen består av att alla intervjupersonerna ombads att läsa hela rapporten. Nio av dem hade möjlighet att göra det och kom med ändringsförslag och korrigerade felaktigheter.

Inom filosofin brukar man tala om språk och metaspråk.⁵ Språk är det man använder för att tala om något specifikt som till exempel tillsyn eller snö. Man använder vissa ord, vändningar och förklaringar när man talar om tillsyn och andra ord, formuleringar och förklaringar när man talar om snö. Det handlar med andra ord inte om olika språk i betydelsen engelska, hebreiska, svenska etc. Tillsyn och snö är sådant man kan tala om på alla världens språk bara språket i fråga har begrepp för dem. Metaspråk är det man använder för att tala om ett annat språk, det vill säga det språk man använder för att tala om tillsyn eller snö.

I denna intervjuundersökning använder intervjupersonerna ett språk, med vissa formuleringar och begrepp, för att beskriva sitt arbete och hur de tänker. Det språket har ringats in genom intervjufrågorna. För att kunna tala om och begripliggöra intervjupersonernas språk används i rapporten metafrågor. Dessa metafrågor är andra än intervjufrågorna. Metafrågor gör att man kan tala om inspektörers situation i allmänhet och inte bara tala om just de intervjuades situationer. Till det material undersökningen har väljer forskaren att ställa ett antal metafrågor, det vill säga frågor som gör att det går att tala om det material som intervjusvaren utgör. Metafrågor kan ställas till ett skrivet material (böcker, artiklar eller skrivna svar på ett antal frågor) eller som i det här fallet materialet från ett antal intervjuer.

Intervjumaterialet har analyserats utifrån nedanstående frågor. Metafrågorna har tagits fram utifrån syftet med studien: att fördjupa kunskapen om hur miljö- och hälsoskyddsinspektörer tänker och resonerar när de gör sina professionella bedömningar. Analysen har sedan bearbetats och fördjupats genom de kommentarer och tillägg workshopdeltagarna gjorde.

Följande frågor har ställts till materialet:

På vilket sätt spelar erfarenheten in?

Hur resonerar inspektörerna i bedömningssituationen?

Detta avsnitt har delats in i två delar. Hur tänker de vid olika ärenden?, och Den viktigaste bedömningsdimensionen.

Hur viktig är varje dimension för den slutgiltiga sammanvägningen? Tenderar de att luta sig "för mycket" åt en dimension?

Finns det luckor i inspektörernas tänkande som gör att resonemangen blir svagare än de behöver vara?

Hur upplever intervjupersonerna sin arbetssituation?

Vad är viktigt vid akuta ärenden?

Finns det vissa problem som kan förekomma i små kommuner?

4.1 På vilket sätt spelar erfarenheten in?

Här har i huvudsak svaren till frågorna 1 och 7 använts. Åtta av sexton inspektörer hade mindre än fem års yrkeserfarenhet. Redan under forskningsprogrammet Effektiv miljötillsyn (EMT) lyftes det fram att inspektörsrollen är ett avancerat arbete.⁶ Därför är det i denna studie viktigt att belysa erfarenhetens roll för inspektörens arbete.

I stort sett samtliga intervjuade är överens om att det tar ett par års arbete att komma in i de arbetsuppgifter en inspektör har. Det är individuellt hur pass pressande de första åren upplevs, men det är under de åren som inspektören ska lära sig byråkratin bakom handläggning, lära sig förstå lagstiftningen för konkreta situationer, lära sig tyda människors beteenden och frågor och lära sig hur de ska förklara beslut och andra råd från myndigheter så att berörda människor förstår.

De riktigt unga i yrket hoppas att de efter två år ska ha lärt sig allt de behöver kunna för att klara jobbet, medan inspektörer med mycket lång erfarenhet menar att de aldrig blir fullärda. De menar att bedömningarna och kontakterna med människor är så pass avancerade att det alltid kommer att finnas saker som man inte kan och därför behöver lära sig. Två av inspektörerna som hade mer än tio års erfarenhet i yrket berättade att de hade upplevt att efter de två första åren gick arbetet bara bättre. Deras självförtroende ökade, liksom deras sakkunskap och förmåga att på bra sätt hantera människor. Sedan hände något när de hade arbetat i 6-8 år, de började upptäcka hur litet de förstod av arbetet. En av dem beskrev det med orden ”då hade jag lärt mig så mycket att jag förstod hur litet jag visste”. Denna period höll i sig ganska länge. När den sedan var över upplevde de åter att de var kompetenta och stod stadigt i arbetet.

Under workshopen 21 augusti provade jag denna bild av att utvecklas i flera steg på inspektörgruppen. De med lång erfarenhet kände inte riktigt igen sig i den. Däremot i att kompetensutvecklingen är en pågående process. Kompetensen handlar om ett ständigt uppbyggande. Det kommer nya ärenden hela tiden och lagstiftningen förändras. Därför går det inte att bli totalkunnig på sitt område. De första åren, menade de, handlade bara om att överleva och lära sig så mycket som möjligt om hur man ska göra. Den nya inspektören kan i flera år vara i en frågefasa, det vill säga ha behov av att få fråga kollegor om stort och smått och att få bolla saker med andra. Det gäller både att vara trygg som person och bli trygg i sin roll. Själva myndighetsprocessen är viktig att få träna sig i. Hur trygg man känner sig beror också på vilken utbildning man gått, menade de.

En viktig sak för tryggheten i yrkesrollen är att få stöd från kollegor och från den egna chefen. Deltagarna i workshopen diskuterade också vad som ger trygghet i rollen. Svaret var träning, att man får möjlighet att ha likartade ärenden och vara i samma kommun länge. En av de yngre inspektörerna berättade då att praktik tagits bort som obligatorisk kurs på miljö- och hälsoskyddsprogrammet på universitetet. Numera är den endast en valbar kurs.

Deltagarna i workshopen ville också trycka på att det är ett systemfel som gör att stöd från länsstyrelser och centrala myndigheter i praktiken uteblir. Det hävdas att det stödet ska ges men i verkligheten får inspektörerna klara sig själva fast de ber om hjälp. Ibland har de svårt att hitta den vägledning som faktiskt finns och kan inte lägga ner mycket tid på att hitta den eftersom deras oro är att den kanske inte ens finns. En av intervjupersonerna som läste rapporten när den var nästan klar skrev denna kommentar:

Jag som jobbar både med tillsyn enligt miljöbalken och livsmedelskontroll upplever en väldigt stor skillnad i stödet från tillsynsvägledande myndigheter. Livsmedelsverket har ett forum på nätet där inspektören kan gå in och ställa frågor som besvaras snabbt och oftast går att begripa. På miljöbalksområdet finns inget sådant stöd, åtminstone inget som jag känner till. Länsstyrelsen, Naturvårdsverket, Folkhälsomyndigheten och Jordbruksverket är de jag oftast skulle behöva fråga om råd, men där finns ingen tydlig ingång och man får mejla deras kundtjänst. Ibland får man inget svar, ibland kommer det efter några veckor och ibland med innebörden att kommunen ska ha den kunskap/kompetens som behövs för bedömningen i fråga, och finns inte det får väl kommunen lösa det själv... (Materialet förvaras hos författaren)

4.2 Hur resonerar inspektörerna i bedömningsituationen?

Detta avsnitt har delats in i två delar. Hur tänker inspektörer vid olika ärenden?, respektive Den viktigaste bedömningsdimensionen.

4.2.1 Hur tänker inspektörer vid olika ärenden?

Här har i huvudsak svaren till frågorna 3 och 11 använts. Inför intervjuerna ombads intervjupersonerna att ta med ett ärende som de hade funderat ett tag på och som inte var löst. Anledningen till detta var att deras bedömningsresonemang skulle bli tydligare och de skulle bli tvungna att beskriva hur de tänkt och vad de gjort. Genom att de själva fick välja ut ett ärende som tagit tid och varit svårt kommer det fram exempel på sådant som kräver mycket av inspektörerna.

Fem inspektörer presenterade *bostadsklagomål* vid intervjuerna. Dessa ärenden är ofta komplicerade. Till ett ärende kan höra osämja mellan grannar eller med hyresvärdar. Inspektören måste reda ut vad som tillhör osämjan och vad som rör själva klagomålet. Vid till exempel bullerklagomål kan det handla om ljudkänslighet hos den klagande. Bullret håller sig under riktvärdena, den klagande störs ändå och inspektören har svårt göra något åt det störande ljudet eftersom det är under gällande riktvärden. En bedömning ska alltid göras i det enskilda fallet och hänsyn ska tas till om den klagande är extra känslig för lågfrekvent buller. Bostadsklagomål är ganska ofta avancerade ärenden för inspektörerna att utreda.

När ett klagomålsärende är helt nytt i kommunen eller för den enskilde inspektören finns det inget att läsa in sig på. Det mest angelägna i ett sådant fall är ofta att göra en inspektion och bilda sig en uppfattning om hur det ser ut, luktar eller låter där. Klagomålet kan röra damm, buller, upprepade transporter genom området, dålig lukt, allergiska reaktioner hos personer som vistas i en lokal etc. Inspektörerna betonade hur viktigt det är att de själva bildar sig en uppfattning på plats. De kan inte bara lyssna på den klagande eller nöja sig med att fastighetsägare (FÄ) eller verksamhetsutövare (VU) besvarar frågor över telefon trots att FÄ och VU har bevisbördan. Efter en inspektion kan det visa sig att inspektören behöver läsa in sig på området för att förstå vad nästa steg ska vara. Det kanske behövs en ny inspektion för att undersöka en specifik händelse. Om det gäller allergiska reaktioner kan det tyda på till exempel mögel i huset och då behöver inspektören undersöka saker som byggnadssätt, synliga vattenfläckar etc. Inspektören kan även behöva ålägga fastighetsägaren att göra en egen utredning. Om det gäller rök från eldning som tränger in hos en granne måste inspektören vara där när det eldas. Klagomålsärenden tar ofta tid att reda ut, inte minst därför att de mänskliga kontakterna tar tid. Här följer en skriven kommentar från en inspektör under workshoptillfället. Det belyser det komplexa handhavandet av kontakter med människor som hälsoskyddsinspektörer har. Kommentaren är dessutom inte unik för just denna inspektör. Detta förhållningssätt har framkommit vid flertal tillfällen.

”Människor kan också lida av psykisk ohälsa som påverkar både hur de upplever problem och hur inspektören ska förhålla sig till det påstådda problemet. Inspektören kan ibland få rollen av någon man ringer till när man vill prata av sig för att man egentligen mår dåligt av andra skäl. Dessa människor kan inte heller avfärdas eftersom det faktiskt kan finnas något i det de säger.” (Workshop 21/8 2014. Materialet förvaras hos författaren.) Den här kommentaren har tagits med för att belysa två saker. Psykisk ohälsa är en svårighet i arbetet för hälsoskyddsinspektörer och det kräver mycket av dem. De har ingen utbildning i vad som är psykisk ohälsa eller i hur man kan upptäcka den. De har heller ingen träning i att hantera sådana situationer. Kommentaren visar också på något annat, nämligen en strävan efter att respektera alla människor och att ta dem på allvar.

Ett ärende kan bli långvarigt eftersom ett bedömningsunderlag ska inhämtas och därefter ska hyresvärden delges ett beslut. Klagande måste få berätta färdigt, inspektören själv måste ställa tillräckligt många frågor för att få en så klar bild av det hela som möjligt. Hen kan också behöva skaffa sig egna bevis för det påstådda genom att till exempel fotografera eller göra bullermätningar. Verksamhetsutövare och fastighetsägare ska få möjlighet att beskriva situationen ur sina perspektiv. Viktigt att poängtera här är att fastighetsägare har undersökningsplikt på sin egendom och står därmed med bevisbördan. Ibland kräver inspektören att de ska göra egna utredningar, till exempel fukt- och mögelutredningar. Dessa tar tid att utföra, verksamhetsutövaren ska skaffa en oberoende expert som utför utredningen om till exempel vattenskador och mögelangrepp i en fastighet och resultaten ska presenteras. Ärendet är på inget sätt klart bara för att utredningen blir klar. Utredningar ska därefter också läsas och bedömas av inspektören. Ibland tar det arbetet väldigt lång tid eftersom sådana ärenden kan vara mycket komplexa. Inspektören måste undersöka vem som gjort utredningen och bedöma om experten som utfört den är trovärdig och har gjort ett bra utredning i det enskilda fallet.

Ibland är det svårt att få kontakt med en fastighetsägare eller verksamhetsutövare. Om till exempel en hyresvärd inte vill bli hittad finns det många sätt att hålla sig undan på. Då hjälper det inte att inspektören skriver föreläggande som ska delges hyresvärden eller verksamhetsutövaren för resurser att leta reda på denne är knappa. Beslut kan överlämnas direkt till VU eller delges med delgivningskvitto, mottagningsbevis och via polisens delgivningscentral. Det kan ta tid och blir en arbetskrävande och kostsam process att delge ett beslut. Genom att en verksamhetsutövare eller fastighetsägare håller sig undan på olika sätt drar ärendet ut på tiden och de klagande eller drabbade får ingen hjälp. Två av inspektörerna framhöll att miljölagstiftningen är skriven för dem som vill följa den, inte för dem som borde följa den. En tredje kommenterade svårigheten så här: ”Hela systemet bygger på att VU ska kontrollera sig själv. Om VU manipulerar systemet kan det gå långt utan att det upptäcks. Om VU till exempel friserar sina utsläppssiffror i miljörapporten är det svårt för myndigheten att upptäcka eftersom vi inte har några egna mätvärden att jämföra med. Vore intressant att jämföra med andra länders miljölagstiftning.” (Materialet förvaras hos författaren)

Det finns en svårighet för inspektörer just i samband med klagomål och det är när de ser att människor lider eller blir sjuka. Det gör dem av självklara skäl engagerade. Samtidigt ska de inte dra förhastade slutsatser utan behålla sin opartiskhet. Ibland är det uppenbart att den som är ansvarig försöker slingra sig vilket gör det frustrerande för inspektören. Hen ska fortfarande förhålla sig neutral, inte höja rösten eller visa sin irritation trots att den ansvarige kanske bagatelliserar de skador som drabbat dem som vistas på platsen. Detta är en krävande del av arbetet. Det kan ta flera år att få ordning på ett ärende. Ofta inträffar då också nya omständigheter som ytterligare försenar ärendehanteringen, till exempel ägarskiftet som gör att ny kommunikation kan krävas. I ett av de ärenden som togs upp vid intervjuerna startade det 2006 och inspektören hoppas kunna avsluta det under 2014. Att inte kunna hjälpa en klagande som behöver hjälp kan vara väldigt pressande för den enskilda inspektören.

Nedan följer ett citat som belyser hur litet stöd inspektörer ibland har i lagen vilket gör klagomålsärenden till avancerade uppdrag.

I lagstiftningen eller rättare sagt i de allmänna råden står något i stil med att de inte gäller för personer som är känsligare än normalt. Detta är mycket svårt, vad är känsligare än normalt? Helt plötsligt är det andra förutsättningar och vi kan inte ta hjälp av miljöbalken och dess förordningar. Det är vanligt att de drabbade från början inte är extra känsliga, men efter att ha bott i en dålig miljö en längre tid har de blivit känsliga. När åtgärderna är färdiga räcker det inte längre för dem, för de behöver nu en ännu bättre miljö.” (Workshop 21/8 2014. Materialet förvaras hos författaren.)

Här ska understrykas att alla inspektörerna var noga med att de respekterade de inblandade och ville visa det i sitt arbete. De underströk att alla parter ska tas på allvar. Under intervjuerna blev det också tydligt att de sätter en ära i att förhålla sig neutrala i mötet med alla parter eftersom det kan vara så många olika saker som gör att ett klagomål framförs.

När det gäller klagomålsärenden begär inspektören in skriftliga svar från fastighetsägare eller verksamhetsutövare. Hen begär utredningar och gör bedömningar av utredningar. Möten och samtal, e-postkommunikation med inblandade parter är också viktiga komponenter. Därtill kommer att inspektörerna kan behöva läsa in sig på vad som gäller vid just det aktuella ärendet vad gäller branschregler, lagstiftning etc. Flera av dem lyfte också fram att det var angeläget att ta reda på så mycket fakta som möjligt i ärendet. Mycken kraft läggs också på rimlighetsbedömningar och att inte ta förhastade beslut. Det måste bli så rätt det bara kan bli redan första gången myndigheten genom inspektören tar ställning. Det är när det blir dags att skriva ett föreläggande som det blir riktigt angeläget att ha kontroll på vad som står i lagstiftning. Under tiden inspektören arbetar med ärendet kan det i olika faser bli aktuellt att rådgöra med kollegor. Ibland tas därför kontakter med kollegor i den egna kommunen och ibland behöver extern kontakt tas med andra myndigheter,

Externa kontakter tas genom att inspektören försöker ringa länsstyrelsen eller en kontakt hen har i en annan kommun som hen vet har arbetat med liknande problematik. ”Viktigt att lyfta fram att man ibland måste fatta ett beslut trots att allt inte är 100% utrett. Att våga ta ställning och avsluta ett ärende. Vissa ärenden/problem kanske inte går att lösa. Om något är svårutrett/svårbedömt kan det vara bättre för alla att få den informationen så att man kan välja att ev. flytta.” (Workshop 21/8 2014. Materialet förvaras hos författaren.)

De ärenden som övriga intervjuade inspektörer presenterade var restaurang med många ägarbyten, ammunitionslager, avloppsärende, kemikalietillverkning, bilverkstad, tillfälligt boende för bärplockare, otillåten bilskrot, osttillverkning, bergvärmeborrning, asfaltverk. Några presenterade likadana verksamheter.

Det finns tre viktiga områden i dessa presentationer som behöver lyftas fram för att belysa inspektörernas arbete och sätt att tänka. Det blev särskilt tydligt när det gäller ovanstående ärenden, men gäller självfallet också för klagomålsärenden. Inspektörernas mål är att få göra en bra inspektion och kunna påverka verksamhetsutövaren till att arbeta för en minskad miljöpåverkan och en god miljö för människor att vistas i. För att nå detta mål uppehöll sig inspektörerna i sina berättelser huvudsakligen vid tre områden: kommunikationen med verksamhetsutövaren, inläsning för att förstå sakområdet och det juridiska fältet (lagstiftning och undersökning av gamla domar). Det betyder inte att övriga 5 bedömningsdimensioner inte är viktiga utan snarare att de tre nämnda tar mycket tid av inspektören.

Kommunikationen med verksamhetsutövare eller fastighetsägare kan försvåras av flera saker. Här är några exempel: VU/FÄ tycker att inspektionen är onödig, VU/FÄ håller sig undan så att kommunikation i praktiken inte är möjlig, vederbörande har för låga kunskaper för att på rätt sätt kunna bedriva verksamheten. Det sistnämnda kan få till följd att vederbörande inte vågar fråga inspektören utan försöker gissa vad inspektören vill höra. Stor okunskap hos VU kan också bli ett pedagogiskt problem för inspektören. Den stora frågan för inspektören blir hur hen ska kunna förklara på ett begripligt sätt för en person som egentligen kan alldeles för litet för att kunna bedriva verksamheten. Ett

annat kommunikationsproblem är av motsatt art. Inspektören möter en VU som är mycket väl insatt i tillverkningen och hur man ska sköta hygien eller miljöskyddsarbetet, men inspektören själv har aldrig tidigare stött på denna typ av verksamhet eftersom den inte funnits i kommunen tidigare eller så är inspektören oerfaren på området. Inspektören måste då tänka helt om, låta VU undervisa sig, visa sig ödmjuk inför det faktum att VU kan mer i sakfrågan och ändå upprätthålla sin myndighetsroll där det ingår att kontrollera att lagstiftningen efterföljs. I sådana fall kan inspektören bli tvungen att be att få återkomma med frågor efter att hen läst på. En annan aspekt av det hela är om inspektören börjar misstänka att det ändå inte står rätt till. Då vill inspektören vara påläst och göra en egen bedömning på egen hand. Inspektören vill inte bli färgad av VUs berättelser och beskrivningar.

Ytterligare en aspekt av kommunikationen med VU är de gånger inspektören uppfattar att VU ljuger. Inspektören kan inte säga ”det där tror jag inte på”, för skulle hen säga så är en konflikt dem emellan överhängande. Det blir extra svårt om det är en verksamhet som inspektören inte kan så mycket om.

Kommunikation tar således mycket kraft i anspråk, både i form av tid då inspektören försöker hitta VU och samtalar med vederbörande och i form av att inspektören förbereder sig inför mötet eller telefonsamtalet. Frågor som inspektörerna ställer sig rörande kommunikationen är

- Hur ska jag kunna lista ut vem ägaren till verksamheten är och var VU finns och få hen att tala med mig?
- Hur ska jag kunna få till en bra kontakt oss emellan?
- Hur ska jag kunna förklara så att VU förstår? Hur ska jag kunna ”paketera” informationen rätt?
- Hur ska jag kunna locka VU till att åtgärda några av de brister jag uppvisat i hens verksamhet?

Det är inte nödvändigtvis så att detta är frågor som inspektören förbereder sig på i förväg. Istället ska ovanstående frågor ses som något inspektören ställs inför på plats eller i samtalet. Förberedelserna inför till exempel en inspektion läggs på att läsa in sig på området, på själva verksamheten och eventuellt det juridiska om inspektören inte känner till det redan.

Ingen av de inspektörer som intervjuades var beredda att ta till förelägganden eller utdöma viten det första de gjorde i sina kontakter med verksamhetsutövare. Det beror på att de inte ser sitt arbete som ett polisiärt eller straffande arbete. Deras arbete är att hjälpa verksamhetsutövare och fastighetsägare att aktivt värna om miljön och människors hälsa genom att påpeka vilka brister deras verksamheter har och hjälpa dem förstå vikten av att rätta till dessa. Det är först i andra eller tredje hand som inspektörerna är beredda att skriva förelägganden. En inspektör uttryckte sig så här: ”Med tjat kommer man långt.” En annan inspektör beskrev de steg hen såg framför sig vid en eventuell upptrappning av allvaret i kraven mot en specifik VU: ”1. Först informerar jag om vad som gäller. 2. Hjälper inte det skriver jag ett föreläggande utan vite. 3. Därefter blir det ett föreläggande med vite. (Självklart ska miljöbrott alltid polisanmälas och utredas) 4. Därefter åtgärder på den försumliges bekostnad, till exempel kan Kronofogdemyndigheten ombedas ta bort skrotbilarna. 5. Förbjuda verksamheten eller användning av lokalen.” (Intervju 25/4 2014. Materialet förvaras hos författaren) Det är också på grund av denna inställning till arbetet som kommunikationen med verksamhetsutövare och klagande är så viktig. Inspektörerna lägger ner stor möda på just kommunikationen.

Om verksamheten byter ägare ofta kan det komplicera kommunikationen. Inspektören får på sätt och vis börja om med varje ny VU. Självklart kan ett ägarbyte också underlätta om den nya VU är kunnig inom sitt område och gärna samarbetar med miljöinspektören.

Det andra området gäller att *läsa in sig på ärendet och sakområdet*. Inspektörerna är måna om att sätta sig in i den aktuella verksamheten och branschen. Det är av två anledningar. För det första vill de med detta visa att de är intresserade av den verksamhet som VU presenterar. För det andra behöver de vara insatta för att kunna förstå vad som kan vara miljöfarligt och inte. Det är inte så att de ska kunna saker på detaljnivå. De har inte möjlighet att kunna så mycket om varje bransch och verksam-

het. Det gör i sin tur att arbetet försvåras ytterligare. Det kan bland annat innebära att de får svårt med trovärdigheten gentemot verksamhetsutövare och fastighetsägare. Deras uppgift är att värna miljön och människors hälsa. Inspektören kan stöta på ett ärende som för hen är helt nytt. Då krävs det mycket arbete för att lära sig om till exempel mögels konsekvenser i hus, om osttillverkning i liten skala, om asfaltverk eller om risker vid bergvärmeborrning i den miljö som finns just på den orten. Det som också kan bli krävande för den enskilda inspektören är ärenden som handlar om verksamheter som finns på mycket få platser i landet. Då kan det ta mycket tid av inspektören för att hitta en kollega någonstans i Sverige som också har erfarenhet av sådan verksamhet och som inspektören kan få råd av. Ibland är det orealistiskt att försöka hitta en sådan kollega och inspektören får försöka hitta kollegor som hen åtminstone kan få bolla funderingar tillsammans med.

Inspektörer har god hjälp av sina kollegor när tillsynsprojekt drar igång på miljökontoret eller i samarbeten mellan kommuner. Då diskuterar inblandade inspektörer vad som ska prioriteras vid inspektionerna och de kommer överens om vilka krav som är rimliga att ställa. Regelbundna möten dem emellan under projekttiden gör att de stämmer av sina krav mot varandra och de får tips av varandra och kan fördjupa sin kunskap utan att alla måste läsa in sig på allt.

Det tredje området är *det juridiska*. När en inspektör arbetat ett tag och särskilt när vederbörande kunnat specialisera sig på några få tillsynsområden är hen ganska säker på vad som står i lagen. Då räcker det oftast med att hen kontrollerar lagrummet inför att skriva ett beslut eller ett föreläggande. Det innebär att undersökning av lagrummet sker ganska sent i ärendehantering. Så är dock inte fallet med flera av de ärenden som inspektörerna tog med sig till intervjuerna, det vill säga ärenden som varit komplicerade att hantera.

Inspektörer i små kommuner stöter ofta på ärenden som är nya för dem eller som de sällan arbetar med. Det går åt mycket tid för att sätta sig in i lagstiftningen när det gäller alla sällan-ärenden, oavsett om inspektören arbetar i en stor eller i en liten kommun. Ibland kan inspektören behöva läsa in sig på domslut för att få reda på hur lagen har tillämpats och på så sätt få vägledning i vad som är rätt och rimligt att göra. Till detta kommer att lagrummet kan vara diffust. Det står till exempel bara ”tillräckligt många toaletter”. Det blir upp till inspektören att bedöma vad som är tillräckligt många, särskilt om det då inte heller finns några tidigare fall som prövats i domstol. Ytterligare något som komplicerar för inspektören är de ärenden där det finns lagstiftning som står i konflikt med varandra. I vissa fall kan det också röra sig om speciallagstiftning på ett område. Problem som då kan uppstå är att hitta relevant vägledning. Så här kommenterade en intervjuperson det sammansatta i lagtolkning: ”Det här med utrymme för tolkningar(inom en viss gräns) handlar egentligen om sunt förnuft, erfarenhet och kompetens. Alla tre egenskaperna behövs egentligen i alla sammanhang även om sunt förnuft mångt och mycket bygger på erfarenhet som genererar kompetens. Vet man inte/osäker på varför rekommendationen/villkoret finns är det enklast att köra på det som står. Det finns ju en anledning till rekommendationen/villkoret/föreskriften finns. Det är en bra vägledning i tillsynen.” (materialet förvaras hos författaren)

Till den juridiska undersökningen ska också fogas all tid inspektören lägger på att via arkiv ta reda på vilka tillstånd och rättigheter som verksamheten har sökt och beviljats. Själva arbetet behöver inte i sig vara komplicerat men det tar ändå tid att göra.

En aspekt av det juridiska är att vid vissa brott mot miljölagstiftningen ska inspektören besluta om miljöstraffavgift. Detta är en självklarhet i arbetet men kan i vissa fall bli problematiskt i relationen till VU. En av inspektörerna berättade om en cistern som stod utanför en bilverkstad. Cisternen användes för spillolja och måste då omgärdas av skydd om cisternen skulle börja läcka. Den var heller inte besiktigad. När inspektören återkom en månad senare hade VU rättat till allt inspektören hade påpekat och ordnat med de skydd som lagen kräver för cisterner men inte lyckats få den besiktigad. Inspektören var även tvungen att utfärda en miljöstraffavgift på 2000 kronor. Inspektören var jättenöjd med allt VU hade åtgärdat på en månad och beskrev utfärdandet av miljöstraffavgift som

något mycket tråkigt att behöva göra. Hen ville egentligen bara berömma VU för allt som hade blivit så mycket bättre på en månad. Miljösanktionsavgiften blev i det sammanhanget svår att förklara. (Intervju 14/5 21014. Materialet förvaras hos författaren.)

Under intervjuerna framkom en sak som är av vikt för myndighetsutövning inom miljö- och hälsoskyddsområdet på kommunal nivå. Flera av de inspektörer som inte har en utbildning motsvarande miljö- och hälsoskyddsprogrammet uttryckte frustration över att det är krävande att läsa lagtext och att de gärna hade sett att de fått mer juridisk träning i sin utbildning. Numera är det inte ett krav att en inspektör ska ha gått en miljö- och hälsoskyddsutbildning utan kan ha andra naturvetenskapliga utbildningar istället. På så sätt tillförs de lokala myndigheterna annan kompetens som kan vara viktig för kontorens totala kompetens. I det sammanhanget är det viktigt att tillgodose de enskilda inspektörernas behov av juridisk kompetens. För att kunna göra ett bra arbete där den enskilda inspektören är nöjd med sitt arbete och säker på att hen tolkat lagen rätt är en juridisk kompetens nödvändig eftersom lagtolkning är en stor del av arbetet. Under workshoptillfället uttrycktes vikten av att inspektörer också har kompetens i förvaltningsrätt med motiveringen att det är där man får inblick i lagar som styr kommunal verksamhet och vad det innebär att vara en myndighetsperson.

På små kontor eller kontor som är underbemannade eller har stor arbetsbelastning hinner man inte med att läsa gamla domar. Det sker alldeles för sällan vilket kan vara negativt både för individens lagtolkningsförmåga och bedömningsförmåga. Genom att läsa domslut lär sig inspektören att förstå hur domstolar tänker och resonerar och de tränar indirekt upp sin egen förmåga att göra bedömningar.

Avslutningsvis kommer en reflektion över det juridiska området från workshopen:

”Min fundering är hur har det egentligen gått till att lära sig vad som gäller eller inte gäller. Är det egentligen mer kunskapsöverföring från kollegor i kommunen som styr vad man bedömer än att i första hand leta lagtext? Själv har jag egentligen mycket sällan/aldrig letat upp lagtext inför min bedömning. Det har mer skett efter diskussion med kollegor alt. i samband med att jag ska skriva ett beslut och då måste kolla vilken lagtext jag hänvisar till.” (Workshop 21/8 2014. Materialet förvaras hos författaren.)

Det här citatet visar på en aspekt av den juridiska kompetensen, nämligen att få träna den i samtal med andra. Genom utbildning kan de blivande inspektörerna lära sig läsa lagtext. Den faktiska träningen i att använda lagtexten och göra bedömningar utifrån den kanske de får genom sina kollegor.

4.2.2 Den viktigaste bedömningsdimensionen

Här har i huvudsak svaren till fråga 5 använts. Syftet med frågan om vilken bedömningsdimension som intervjupersonerna anser viktigast var att ta reda på om de lägger större vikt vid någon eller några framför de andra dimensionerna. Om det vore så att inspektörerna i sitt arbete lägger större vikt vid en eller ett par dimensioner skulle det kunna tyda på att de har en tendens att ”hoppa över” andra dimensioner, särskilt vid tidsbrist. Bedömningsdimensionerna är

- Inläsning på det specifika ärendet
- Inspektion
- Samtal med ärendets intressenter, till exempel verksamhetsutövare eller klagande
- Inläsning av tidigare beslut
- Undersökning av lagrummet
- Rättsäkerhet och objektivitet
- Samtal med kollegor
- Sammanvägning
- Rimlighetsbedömning

Överlag var deras reaktion att det är svårt att säga att någon dimension skulle vara viktigare än andra. Det är snarast så att alla behövs för att kunna göra en god bedömning. Många menade också att be-

dömningsdimensionerna hör ihop med varandra och det är därför svårt att plocka ut en enskild dimension framför de andra. Någon lyfte fram att hen föredrar att korta ner tiden som läggs på varje dimension än att ta bort någon vid tidspress.

Samtidigt var alla intervjuade villiga att försöka gå intervjuaren till mötes. Det gjorde att de ansträngde sig för att tänka igenom vilken dimension de skulle sätta först om det verkligen gällde. Alla intervjuade grupperade sig efter två perspektiv. Den ena gruppen valde bedömningsdimension utifrån *vilka principer och värderingar som är viktiga i arbetet*. Den andra gruppen valde dimension utifrån *vad som är nödvändigt för att nå målet*, det vill säga att värna om miljön genom att göra inspektioner och få människor att följa miljö- och hälsoskyddslagstiftning.

Rättssäkerhet och objektivitet kom först för många av dem som lyfte fram viktiga principer bland bedömningsdimensionerna. Det är dessa båda principer som inspektören måste ha ordning på, enligt dessa intervjupersoner. Sammanvägning och rimlighetsbedömning lyfte andra i denna grupp fram. En av dem menade att det är viktigt att fundera över vad som är stort och smått i varje ärende. Vidare tyckte hen att man som inspektör ska vara noga med att ta reda på vad VU kan vänta med att åtgärda och vad som inte kan vänta (Intervju 24/4 2014, materialet förvaras hos författaren).

En annan av de intervjuade som utgick från principer och värderingar för myndighetsutövningen ansåg det viktigt att inspektören överväger vad som är syftet med lagen. Hen gav också ett exempel: Ska vi ha rätt takhöjd eller är lagens syfte god inomhusluft? (Intervju 29/4 2014, materialet förvaras hos författaren). En annan intervjuperson menade att allt till slut landar i sammanvägning och rimlighetsbedömning och för att kunna göra den behövs alla de andra dimensionerna.

För den grupp inspektörer som utgick ifrån perspektivet att kunna fullgöra sitt arbete på ett bra sätt var det framförallt två dimensioner de lyfte fram. Den ena bedömningsdimensionen var samtal med verksamhetsutövare/klagande och den andra var inläsning på det specifika ärendet. Några av dem som lyfte fram samtalen med VU/klagande menade också att själva inspektionen var lika viktig.

För dem som hade väldigt svårt att tänka sig in i en situation där en bedömningsdimension skulle vara allra viktigast, ombads de att tänka på vilka dimensioner som kanske inte hinns med vid tidspress. I en sådan situation var det många av dem som skulle välja bort inläsning av bakgrund och tidigare beslut. Det är heller inte så konstigt med tanke på att de i praktiken ställs i den situationen när något akut inträffar. Då hinner inspektören inte med att läsa in sig på något alls, utan då är det bara att få med sig den utrustning som behövs för att kunna göra en inspektion vid dammen som brustit, vid oljeläckan i ett sandtag eller på fabriken som tillverkar kemikalier. En annan dimension som intervjupersonerna menade inte hinns med vid tidspress är att tala med kollegor. Detta trots att de var överens om att samtalen med kollegor var viktiga för att upprätthålla rättssäkerheten och få likvärdiga bedömningar mellan inspektörer. Det ska ses som en praktisk fråga. Det är inte alltid möjligt att hinna med allt och då kan inspektören avstå från att tala med kollegor om ett ärende på grund av att hen inte får tag på kollegorna i tid. Det verkar också så att de riktigt erfarna endast har behov av att samråda med kollegor i svåra ärenden, medan de oerfarna har större behov av att få samtala om ärenden överlag. På så sätt lär de sig också om yrket och får pröva sina egna ståndpunkter mot andras.

I denna framställning finns ingen värdering mellan de båda perspektiven, principer och värderingar respektive att få arbetet gjort på ett bra sätt. Perspektiven vittnar bara om att inspektörer tar sig an tillsyn och myndighetsutövning på olika sätt. De är olika som individer, somliga utgår ifrån vad som är viktigt (principer) medan andra utgår ifrån hur de ska nå målet. För den senare gruppen görs det genom verksamhetsutövare och fastighetsägare, vilket innebär att då måste man satsa mycket på samtalen med dem och på att vara inläst på ärendet. För den grupp inspektörer som betonar principer som viktiga för deras arbete är det viktigt att hålla ordning på det man gör. Rättssäkerhet handlar om att det ska vara lika bedömning för likartade ärenden och då är de beredda att lägga ner möda för att komma dit. De kan också vara bekymrade över att bedömningarna ser olika ut mellan kommuner, eftersom det skadar rättssäkerheten. När det gäller objektiviteten kan dessa inspektörer vara särskilt

noga med sin neutralitet och med att samla in alla fakta i ärendet. Dessutom kan de lägga en extra tanke på att kunna argumentera för den sammanvägning de tillslut gör.

Allt detta betyder inte att inspektörer som valde att lägga vikt vid principer inte också tycker att samtalen med inblandade parter skulle vara viktigt. Inte heller betyder det att de inspektörer som valde att betona samtalen med VU/klagande skulle vara slarviga när det gäller till exempel rättssäkerhet eller rimlighetsbedömning. Det visar bara på två olika ingångar i arbetet för inspektörer, vilken de väljer är en personlig fråga om vad de finner viktigast för arbetet.

4.3 Hur viktig är varje dimension för den slutgiltiga sammanvägningen? Tenderar de att luta sig ”för mycket” åt en dimension?

Inte i någon del av materialet finns det några tecken på att inspektörer skulle luta sig för mycket åt en dimension, i betydelsen låta en dimension som kommer med enkla eller tydliga svar få företräde i bedömningen. De understryker dock att deras arbete hela tiden handlar om bedömningar, inte om exakttheter med tydliga ja eller nej. Det finns dock två bedömningsdimensioner som alla upplever kan vara mycket krävande.

Dessa båda dimensioner är rättssäkerhet i betydelsen lika för alla och det är rimlighetsbedömning. Exempel på *lika för alla (rättssäkerhet)* är att det måste bli lika bedömning för all som driver likartad verksamhet i samma område. Inspektörerna i studien menar att detta är extremt svårt att upprätthålla eftersom det finns fler parametrar än rättssäkerhet att ta hänsyn till. Ett exempel är på sin plats. Två bilverkstäder kan utföra i stort sett samma arbete och tjänster. Den ena verkstaden får endast små anmärkningar eftersom de sköter sitt miljöarbete helt enligt reglerna. Den andra bilverkstaden sköter inte alls sitt arbete lika bra. Det blir många anmärkningar. Inspektören behöver därför undervisa VU om dennes ansvar och förstår att det kommer att bli helt omöjligt att presentera hela listan på sådant som måste åtgärdas. Det skulle kosta VU stora pengar och VU skulle kanske också ”slå helt bakut” och vägra samarbeta. Alltså väljer inspektören ut de allvarligaste påpekandena som måste åtgärdas med en gång och berättar att det kan finnas fler saker att åtgärda i framtiden. Om man jämför de båda verkstäderna blir det inte lika. Inspektören behöver också ta hänsyn till relationen med VU och försöka bygga upp en hållbar relation där de öppet kan kommunicera med varandra eftersom inspektören vill se en positiv utveckling i VUs miljöarbete.

Den andra svåra men viktiga bedömningsdimensionen är *rimlighetsbedömning*. Rimlighetsbedömningar är väldigt svåra, enligt inspektörerna. För att rätt kunna göra rimlighetsbedömningar måste inspektören undersöka till exempel vilka reningstekniker som finns idag och vad de betyder för just den mark ärendet gäller. Vidare måste inspektören kanske diskutera med kollegor innan hen kan komma fram till ett beslut. Rimlighetsbedömningar är i regel tredelade: vad som ekonomiskt är rimligt, vad som är rimligt i relation till storleken på arbetet och vad som är rimligt i relation till miljön.

Intervjupersoner och workshopdeltagare menade att rimlighetsbedömningar är en avancerad del av deras arbete, särskilt när det läggs samman med att det ska vara lika för alla.

4.4 Finns det luckor i inspektörernas tänkande som gör att resonemangen blir svagare än de behöver vara?

Utifrån de intervjuer som gjorts går det inte att säga att det finns luckor i inspektörernas tänkande som gör att resonemangen blir svagare. De är noggranna och vill egentligen inte alls avstå från någon dimension inför sina bedömningar. Ibland kan tidspress göra att de måste avstå från att handlägga ett ärende så noggrant som de skulle vilja vilket ibland gör att de inte kan upprätthålla den kvalitet som de

önskar. Det som här ska lyftas fram är att något som kan göra resonemangen svagare är att den enskilda inspektören kan sakna kunskap på ett område eller en viss form av verksamhet. Inspektörerna är noggranna och vill göra ett bra arbete och kompetensbrister kan därmed bli en stressfaktor för somliga av dem. I rapporten *Effektiv miljötillsyn* (återfinns på Naturvårdsverkets hemsida) presenteras en prototyp till ett datasystem som skulle kunna ge inspektörer tillgång till andra inspektörers checklistor, formuleringar, beslut etc tillsammans med aktuella geologiska och andra data. På så sätt skulle en kompetenshöjning kunna göras utan att det kräver enorma mängder tid från den enskilde inspektören.

Den enda bedömningsdimension där det förekommer en vaghet är på området *objektivitet* (frågorna 9 och 5). När det gäller alla andra bedömningsdimensioner råder det mellan intervjupersonerna en enighet om vad respektive dimension innebär i deras arbete. Så är det inte när de beskriver objektivitet. I den studie som gjordes inom ramen för forskningsprogrammet EMT framkom att objektivitet och rättsäkerhet var en av bedömningsdimensionerna. Rättsäkerhet är ett begrepp som står ganska klart. Det innebär lika behandling för likartade verksamheter i det intervjumaterial som föreligger i denna studie. När det kommer till begreppet objektivitet fanns en osäkerhet hos inspektörer om vad objektivitet innebar i den förra studien. Därför var det av intresse inför dessa intervjuer att fördjupa förståelsen av hur inspektörer ser på begreppet objektivitet i sin myndighetsutövning. Genom att ställa en fråga om objektivitet på ett konkret sätt (Tänk dig in i ett ärende där du själv har upplevt att du varit objektiv. Vilka beståndsdelar har då ingått i det arbetet?) har det framkommit både hur intervjupersonerna tänker och agerar. Det är en stor spridning i materialet kring hur intervjupersonerna formulerar vad objektivitet är och hur de förhåller sig till objektivitet. Därför presenteras nedan ett antal intervjupersoners formuleringar:

Objektivitet handlar om det jag kan se på plats och de konsekvenser jag ser. Det är att jag lyssnar och för samtal med VU. Jag får inte vara förhastad i mina bedömningar. I första skedet ska jag inte tro på allt jag hör. Jag värderar inte den information jag får på plats, för den måste också styrkas. (Intervju 24/4 2014, materialet förvaras hos författaren).

Objektivitet vet man inte om man är. Utifrån den information man har ska man göra en objektiv bedömning. Det man som inspektör ser hänger på hur det är just den dagen. Ditt humör, vädret, den andres agerande etc. påverkar. Är det tydliga avvikelser är man med all trolighet objektiv. Otydliga avvikelser, kanske inte. (Intervju 29/4 2014, materialet förvaras hos författaren).

Om man håller sig till vedertagen praxis gällande till exempel farligt avfall, då är man objektiv. Det fattar nämligen VU. Men i vissa bedömningsfrågor kan det bli knivigt. Svåra fall som också innehåller en instabil VU gör att det blir svårt med objektiviteten. (Intervju 29/4 2014, materialet förvaras hos författaren).

Är man helt objektiv nån gång? Det svåraste är vad som är det bästa beslutet. Man försöker väga ihop alla faktorer. Hittar man flera brister väljer man att lyfta fram de allvarligaste och de man tror att man kan få igenom hos VU. (Intervju 29/4 2014, materialet förvaras hos författaren).

Vid inspektionen ska man inte ta med ovidkommande saker och inte låta känslorna styra. Ovidkommande kan till exempel vara att det är väldigt stökigt på en tomt eller en granne som pratar illa om VU. (Intervju 14/5, materialet förvaras hos författaren).

Om jag har fått med alla åtta bedömningsdimensionerna, då har jag varit objektiv. Vid inspektionen har jag kunnat ställa relevanta frågor och fått bra svar. Jag har kunnat hitta förbättringsområden som också är görbara. Det bästa är om det blivit en förbättring utifrån mina krav. (Intervju 14/5, materialet förvaras hos författaren).

Kan man vara subjektivt objektiv? För jag gör ju olika bedömningar från fall till fall. Jag tycker att det ska vara en korrekt gjord diarieföring, tydliga beslut och möjligt att överklaga. (Intervju 8/5 2014, materialet förvaras hos författaren).

Man vill helst inte känna personen privat... Jag vet att jag har varit objektiv men jag vill ändå att det ska gå bra för dem. Kraven ska vara befogade men jag vill också att de ska ha fått tänka till om lösningar själva. (Intervju 9/5 2014, materialet förvaras hos författaren).

Objektivt blir det när man fått ett bra material att jobba med och kan göra en bra bedömning. Inspektionen går bra och man får se på allt man behöver." (Intervju 9/5 2014, materialet förvaras hos författaren).

När man är saklig och inte har egna värderingar om folk. Man behandlar alla lika och försöker hålla sig till saken (en del försöker avleda). (Intervju 9/5 2014, materialet förvaras hos författaren).

För att ytterst kunna vara objektiva måste vi göra en riktig utredning. (Intervju 5/6 2014, materialet förvaras hos författaren).

Jag tar lätt åt mig av svåra ärenden. Då försöker jag "återställa" objektiviteten med hjälp av lagen. (Intervju 5/6 2014, materialet förvaras hos författaren).

Jag håller mig mycket till de allmänna råd som finns: 'När det står så här, då brukar man bedöma så här'. Det ger en grund att stå på i myndighetsutövningen. (Intervju 5/6 2014, materialet förvaras hos författaren).

Utan att man tänker på det kanske man håller med en mer än en annan i klagomålsärenden. Då kan man få hjälp av att läsa gamla domar i likartade ärenden. (Intervju 5/6 2014, materialet förvaras hos författaren).

Dessa kommentarer vittnar om en mångfald av olika synsätt om vad objektivitet i myndighetsutövning är. Inte hålla med en enskild part i början, inte visa känslor, inte låta sig påverkas varken av VU eller av sina egna känslor. Somliga ifrågasätter om objektivitet alls är möjlig. En annan formulerade att objektivitet handlar om att bli förstådd: använda sådant som VU förstår till exempel allmänna råd, vedertagen praxis, så här brukar man bedöma etc. Men det förekommer också kommentarer om objektivitet som lutar åt att det är lätt att vara objektiv när ett ärende är tydligt. Denna kommentar är något svårtydd. Fokuserar de på sin egen inre process? Ska den egna inre processen kännas tydlig? Fokuserar de på sig själva istället för processen? Eller handlar objektivitet om att ärendet ska vara tydligt för då går det att genomföra på ett överkomligt sätt? Om en verksamhetsutövare eller fastighetsägare är svår att kommunicera med, slingrar sig eller är direkt aggressiv är det lätt att förstå att inspektören emellanåt har svårt att upprätthålla sin neutralitet och opartiskhet. Den fråga som bör ställas är *varför* objektiviteten är svår att genomföra eller upprätthålla om ärendet är otydligt. Här har endast spekulationer kunnat göras.

Denna mångfald av objektivitetsbeskrivningar gjorde att jag valde att fråga inspektörerna som deltog i workshopen vad de anser vara objektivitet. De fick möjlighet att diskutera med varandra och på så sätt hjälpas åt att ringa in vad objektivitet innebär i deras arbete. Nedan följer en sammanställning av deras diskussioner.

Workshop Objektivitet (21/8 2014 Materialet förvaras hos författaren)

- Att vara medveten om att man påverkas av andra människor, av deras attityder och inställningar är en bra grund att stå på. Då är det lättare att bli uppmärksam på den påverkan (positiv såväl som negativ) man utsatts för och så att säga försöka räkna bort den när man ska fatta sitt beslut.
- Det är inte bra att känna VU för bra för då kan det bli svårare att ställa krav. Att resonera både med sig själv och med kollegor inför ett beslut är bra. Det kan klargöra. Alla människor har inte förmågan att beskriva eller berätta om sitt problem. Det behöver inspektören ta till sig så att hen inte bara avfärdar en person pga bristande förmåga. Annars blir det inte lika för alla. Inspektören bör vara lyhörd och ändra kurs/taktik i mötet om man märker att något inte funkar.
- Man ska försöka ha en slags plan inför ett möte, vad man vill uppnå och vad som är rimligt att kräva. Annars har man inget att utgå ifrån när man sedan ska börja ställa krav.

- ”Jobbiga” människor bör inte behandlas annorlunda och få en ”gräddfil” bara för att de betar sig aggressivt eller tjarar mycket. Det kan vara svårt att stå emot, men alla bör få samma handläggning.
- Somliga verksamheter har en lång rad brister. Det faller på sin egen rimlighet att alla ska kunna åtgärdas på en gång. Det kan krävas av inspektören att hen prioriterar vad som ska åtgärdas först. VU kan slå bakut om man presenterar hela listan. Däremot är det viktigt att påpeka att det finns mer saker att göra men att det tas vid senare tillfälle.
- Inför ett beslut måste man använda sitt sunda förnuft och se vad som är rimligt.
- Det ska vara lika behandling vid likartade ärenden. Likheten ligger inte bara i att det är likadana verksamheter. Det handlar också om likartade situationer, lika stora brister, lika stor eller liten kunskap etc.
- Man kan få hjälp av att läsa på gamla ärenden med likartade fall, ha tillsynsprojekt med t.ex. gemensam checklista och lika fakturering, man tar kontakt med andra kommuner och lär av dem, använder sig av olika miljösamverkansprojekt.
- Man får tänka sig för så att man inte tar hänsyn till irrelevanta frågor i bedömningen.
- Objektivitet är på flera nivåer. En individuell nivå, inspektören måste vara konsekvent i sitt handläggande och inte göra skillnad på olika VU, inom kommunen ska det vara lika behandling oavsett vilken inspektör man får (vilket är svårt bara det). Det finns också en regional nivå vilket i dagsläget är helt omöjlig att leva upp till.

En miljöchef som jag talade med inför intervjuerna sa att ordet objektivitet är något vi använder för att hålla folk på armslängds avstånd.

Objektivitet är något svårgripbart både som ord och som handling i alla mänskliga verksamheter där det används. På olika sätt har intervjupersonerna och deltagarna i workshopen försökt fånga vad objektiviteten står för i deras arbete. Men för att objektivitet inte bara ska bli ett ord som används för att hålla folk på avstånd, som miljöchefen uttryckte det, behövs stöd för inspektörer att få tillfälle att tillsammans reflektera över hur de ska kunna gestalta objektivitet i sin yrkesutövning. Denna sammanställning kan sammanfattas i fyra övergripande punkter:

1. Vad måste man bortse ifrån för att kunna vara objektiv?
2. Vad måste man uppmärksamma för att ens beteende eller resultaten av det man gör ska kunna sägas vara objektiva?
3. Yrkesrollen måste upprätthållas.
4. I processen inför ett beslut kan man ”reparera” det som inte varit tillräckligt objektivt genom att undersöka mer, bortse från hur man kände, bolla ärendet med kollegor etc.

I forskningsrapporten Effektiv miljötillsyn 2013, tar kapitel 6 (s 128-135) upp objektivitet och dess olika aspekter ur ett generellt perspektiv och med tydliga hänvisningar till miljöinspektörsjobbet. Här ska kort bara nämnas tre olika infallsvinklar på objektivitet som alla tre berör inspektörens arbete.

- *objektiv sanning* hos ett påstående,
- *objektiva procedurer* som garanterar att det har gått objektivt korrekt till att komma fram till en sak,
- *objektivt beteende* hos den som utfört arbetet⁷

Det som en inspektör påstår ska vara sant, det vill säga det ska vara på just det sättet på just den platsen vid den tidpunkten som inspektören hävdar. De procedurer eller arbetssätt inspektören använder sig av ska för det andra vara objektiva. De ska kunna upprepas av någon annan med samma kunskaper som inspektören. För det tredje ska inspektören ha betett sig objektivt, med andra ord varit opartisk och neutral under arbetet fram till ett beslut.

4.5 Hur upplever intervjupersonerna sin arbetssituation?

Här har i huvudsak svaren till frågorna 8 och 12 använts. Den här studien syftar till att fördjupa kunskapen om hur inspektörer gör sina bedömningar. Därför är det också av vikt att kort belysa hur de uppfattar sin egen arbetssituation och vad de ser påverkar deras bedömningar. Varje inspektör har valt fler än en av de presenterade påverkansfaktorerna.

Tidspress

(”Ett sätt att hantera tidspress är mottot ’Kvalitet är bättre än kvantitet.’” Intervju 9/5 2014, materialet förvaras hos författaren).

Så många som 10 av intervjupersonerna tog upp tidspress som en faktor som påverkar deras bedömningar. Det kan självklart ha att göra med hög arbetsbelastning, men det kan också hänga samman med att inspektörerna vill hålla en hög kvalitet i sina bedömningar och då räcker tiden inte riktigt till.

Organisationens normer

(ex. handlägga ärenden tillsammans med byggenheten. Inspektörens arbete blir lidande pga av att bygg prioriterar annorlunda än miljöenheten.)

En av inspektörerna nämnde att organisatoriska normer påverkar hens bedömningar. Uttrycket organisationens normer är inte alldeles lätt att omedelbart förstå. Om jag som intervjuare hade förklarat varje påverkansfaktor hade sannolikt fler intervjupersoner nämnt denna påverkansfaktor.

Oklar ansvarsfördelning

(Ibland oklar ledning, fel personer fattar beslut.)

Oklar ansvarsfördelning är generellt sett en inte ovanlig påverkansfaktor i arbetslivet. Det är dock endast 2 intervjupersoner som nämner den. Det kan hänga ihop med att inspektörer ser sig som ansvariga. De ska göra bedömningar, de ska fatta beslut och de ska kunna stå för dem.

Osäkerhet om vad vi ska göra, dåligt strukturerade problem

3 av de intervjuade tog upp att dåligt strukturerade problem och osäkerhet om vad man ska göra påverkar deras bedömningar. Det är med andra ord inget stort problem för inspektörer. Det kan snarare vara så att det är problem som uppstår vid vissa situationer, kanske när projekt ska dras igång eller när miljökontorets arbete påverkas av projekt som drivs av kommunen som helhet.

Rätt kompetens

(man måste ofta läsa in sig på nya saker vilket tar tid och då blir det inte så bra kvalitet som det borde vara. Ett annat exempel på avsaknad av rätt kompetens är att inspektören inte är så erfaren än. Det kan också vara så att kompetensen inte finns på kontoret.)

7 intervjupersoner nämner att det saknas rätt kompetens vilket påverkar deras bedömningar. Detta är ett ansevärt antal med tanke på att det handlar om en grupp högutbildade människor som ska känna till många olika kunskapsområden och det är många olika branscher de ska utöva tillsyn på. Det belyser deras situation väl därför att det sker hela tiden teknisk utveckling, nya kemikalier tillkommer, nya sätt att lösa problem på i olika branscher och lagstiftningen förändras. Det tillkommer nya branschråd, vägledning från centrala myndigheter och de stöter på för dem helt nya verksamheter. Allt detta önskar många inspektörer att de hade koll på. I vissa lägen har de för höga krav på sig själva. Här är det viktigt att visa att det inte är rimligt att en människa har den här totala överblicken och kunskapen.

Otillräckligt tekniskt stöd eller datastöd

(Det är ofta krångligt när de ska jobba med ärendehanteringsstöd. Datastrul är ibland ett allvarligt problem. En liten kommun får kämpa mycket här.)

De 6 intervjupersoner som tar upp bristande datastöd berättar att det datastöd som finns är tungarbetat. De kan till exempel få skriva in samma sak tre gånger på tre olika platser. De berättar att ibland kommer de inte åt sitt arbetsmaterial eftersom inloggning eller själva datorn har hängt sig. Detta kan i sig öka tidspressen för den enskilde inspektören.

Felaktig eller bristande information

(”Medvetna ljugare är jättesvårt.” Att inte få viktig information är livsfarligt. Man kan aldrig vara 100 % säker på att man har tillräcklig information.)

De 5 personer som nämnt att felaktig information påverkar bedömningarna gjorde det mestadels utifrån relationen till VU eller fastighetsägare. De är medvetna om att det inte går att få tillräcklig information, men att det också finns en svårighet i kommunikationen. Ibland är det en VU som medvetet vilseleder dem, men kanske oftare handlar det om att en VU inte förstår vad inspektören behöver veta och därför i ren omedvetenhet inte berättar allt. Alternativet är att VU själv har fel information och för den vidare utan att förstå att den är felaktig. Några av dem tryckte därför på att det är viktigt att lära sig ställa rätt frågor.

Arbetets organisation

(Det gäller att veta vem som gör vad.)

Tre personer nämnde att arbetets organisation påverkar bedömningarna. Det är inte något konstigt med det. Om arbetet är organiserat på ett sådant sätt att det är trögjobbat får det konsekvenser för bedömningsarbetet.

Dåligt strukturerade problem

(Vi borde sätt oss med det här, men vi har inte tid så det faller mellan stolarna.)

3 intervjupersoner nämnde dåligt strukturerade problem, vilket visar att det inte är något övergripande problem för inspektörer. Men för dem som drabbas påverkar det arbetet. Dåligt strukturerade problem kan få till följd att ingen orkar ta tag i det och då fortsätter det att vara ett problem som ligger som ett dåligt samvete och så blir det helt enkelt inte gjort. Ett par av intervjupersonerna önskade att de hade en beredskapsplan för olika miljöolyckor, alltså upprättade rutiner för akuta lägen. Det är ett exempel på sådant de ser behov av men inte maktar med att genomföra.

Dåligt definierade eller motsägelsefulla mål

(Här ger intervjupersonerna exempel från miljöbalk och annan lagstiftning. Osäkra mål för kontoret som helhet.)

Det är fyra intervjupersoner som lyft fram att dåligt definierade mål är en påverkansfaktor i deras arbete. Det gäller i huvudsak två områden. Det ena handlar om lagstiftningen. Den kan vara vag i sina formuleringar och det kan vara olika lagstiftning som säger emot varandra.

Många inblandade

Det är tre intervjupersoner som lyfter fram att många inblandade påverkar bedömningsförmågan. Det kan vara flera myndigheter inblandade i samma ärende. Det i sig behöver inte vara dåligt, bara saker är tydliga. Det kan också vara flera verksamheter inblandade och det tar tid att reda ut vilka. Det verkar i huvudsak handla om att många inblandade gör att saker tar längre tid och därmed kommer deras myndighetsbeslut att dröja.

Dessa exempel på vad som påverkar inspektörernas arbete belyser ytterligare deras arbetssituation. Man kan säga att det är den kontext i vilken inspektörernas bedömningar sker. Under workshopen framkom önskemål om att också belysa inspektörernas relation till den politiska viljan på kommunal nivå. Detta har gjorts inom ramen för forskningsprogrammet EMT och finns i rapporten Effektiv miljötillsyn (framförallt i kapitlen 2 och 6).

4.6 Vad är viktigt vid akuta ärenden?

Nedan följer en sammanställning över intervjupersonernas beskrivning av det speciella vid akuta ärenden. Formuleringarna är i huvudsak tagna från intervjumaterialet och från workshopen med 14 inspektörer 21 augusti 2014.

När inspektörerna åker på akuta eller oannonserade ärenden måste mycket sitta i huvudet eftersom de inte hinner kolla upp saker. Det gäller också att i detta stressade läge tänka på att allt de gör ska vara lagligt och professionellt. Ibland kanske de rör sig i områden där det kan uppstå hot och våld. Det är också något de måste vara beredda på. Vidare måste inspektören vara flexibel och vara beredd på att planerna för dagen omkullkastas. När det gäller akuta ärenden behövs en viss grundkunskap i myndighetsutövningen och lagstiftningen och känna till lokala förhållanden. En av dem lyfte fram att det är viktigt att vid akuta ärenden kolla flera perspektiv, få höra flera synpunkter från flera olika håll. Vid akuta ärenden krävs också att inspektören måste kunna tänka ”vart tar det här vägen?”.

När det gäller akuta ärenden ska inspektören kunna vara så säker på sitt jobb att hen kan åka ut ”med ett blankt papper och känna sig trygg i det” som någon uttryckte det. Kommunen har i många fall olycksrutiner för olika ärendetyper så att inspektören/erna som åker ut vet vad som behöver göras. Miljökontoret kan till exempel ha ordnat med checklistor för olika akuta ärenden och en ”akutväska” att ta med. I vissa ärenden är det viktigt att veta vilka berörda parter som ska kontaktas, det vill säga att det finns en larmlista. Inspektören behöver också vara förberedd med kunskap om vem som är ansvarig för vad. Deltagarna i workshopen betonade att det är bra om två inspektörer kan åka ut på akuta ärenden. Det gör att de på plats kan hjälpas åt. Huruvida detta är möjligt i små kommuner är tveksamt. Där kan det å andra sidan vara så att man känner personer i andra kommunala verksamheter, till exempel räddningstjänsten, vilket gör att kommunikationen med dem underlättas.

Vid akuta ärenden är det vanligt att inspektören har en rådgivande roll, men vad inspektören ska göra skiftar beroende på ärendetyp. Det kan handla om livsmedel, kemikalier eller bränder till exempel. När det handlar om riktigt stora olyckor drar hela kommunens organisation igång. Ibland kan ett akut ärende vara en administrativ åtgärd eller exempelvis att kontrollera att farliga produkter eller livsmedel tagits bort från handeln. Det kräver inte att inspektören åker ut på inspektion men det är något som omedelbart måste åtgärdas.

Just vid akuta ärenden kan rollen som inspektör vara väldigt krävande. Det gäller att inspektören kan stå ut med det tryck som uppstår i en sådan situation, som en av intervjupersonerna uttryckte det. Det kan tolkas så att det behövs både personlig lämplighet och förmåga att ta folk. Vid akuta inspektioner gäller det för inspektören att veta vad hen har rätt till. ”Får jag gå in fast de inte vill?” En annan viktig sak är att ha ordning på vad myndighetsrollen innebär. Det är lätt hänt att i en stressad situation ta på sig för mycket. För inspektören är det bra att tänka igenom vad hen kan säga på plats och inte. Vid till exempel utsläpp är det viktigt att veta sin roll så att man inte går i vägen för räddningstjänsten. Vid utsläpp blir mera fokus på riskbedömning: hur troligt är det, vilken effekt kan utsläppet få? Enligt några av intervjupersonerna är det också väldigt viktigt att man berättar för alla inblandade varför man är där – det tillhör ett gott bemötande.

De erfarna intervjupersonerna menade att det vid sådana ärenden är bra att ha ett brett kontaktnät så att inspektören har möjlighet att prata med andra och på så sätt få hjälp med riskbedömning

och lagtolkning. Deltagarna under workshopen uppmanade alla inspektörer att våga ringa kollegor i akuta ärenden.

Under workshopen framhölls det att det är viktigt att ta med oerfarna inspektörer på akuta ärenden. På så sätt kan de få möjlighet att lära sig, få se hur det kan gå till och därmed bli bättre förberedda när de själva står som ansvariga vid ett akut ärende.

Ibland är ett akut ärende också av intresse för allmänheten. Allmänheten behöver få information och inspektören måste prata med sin chef och de behöver diskutera med kommunledningen. I det akuta skedet kanske inspektören inte tänker på att massmedia kan höra av sig. Workshopdeltagarna sa att i ett sådant läge är det bättre att be att få återkomma om en liten stund så att man hinner samla tankarna, än att säga fel saker till den journalist som ringer. En annan viktig sak som deltagarna lyfte fram är att det alltid ska finnas en chef som följer arbetet och som kan rycka in och stötta den/de inspektörer som har hand om ärendet.

Alla kommuner har inte en i förväg framtagen handlingsplan för akut uppkomna ärenden (förgiftningar av mat eller vatten, bränder, kemikalieutsläpp etc). Det kan vara så att kommunen inte har resurser att avsätta för att ta fram en sådan ”akutpärm”. Det kan också vara så att man prioriterar annat när resurserna tryter. Man kan tycka att det händer så extremt sällan något akut så det behövs inte. Det kan vara något man inte hunnit med men vill ta tag i framöver. Detta är något som det är upp till varje kommun att avgöra hur man vill hantera.

Från en av de mindre kommunerna kom detta svar:

Vi har en akutpärm, men ingen akutväska (ännu).

I pärmen finns kontaktlistor, handlingsplaner -checklistor och provtagning, information och användbara källor (ex. kokningsanvisningar, vaka-info, informationsunderlag/meddelanden till allmänheten), vattenskyddsområden, ledningskartor.

Vi har flikar med rutiner och information gällande:

-Elavbrott

-Översvämningar

-Kemikalier - förorening, brand

-Vatten- och livsmedelsburen smitta

-Radioaktiva ämnen

Det finns också informationsmaterial för att uppdatera sig snabbt på vattnets väg samt rinntider och utsläpp i vattendrag samt föroreningars transport i grundvatten och mark. (E-postsvar efter förfrågan 25/8 2014. Materialet förvaras hos författaren)

Detta visar att för en mycket liten kommun med få inspektörer kan det vara nödvändigt att det finns en akutpärm. Inte nödvändigtvis för att det händer mer olyckor där utan för att de är så få att *om* det händer något måste det finnas ett sådant stöd för den inspektör som ska ta hand om ärendet.

4.7 Finns det vissa problem som kan förekomma i små kommuner?

I små kommuner är det lätt hänt att inspektörerna blir ensamma om sitt ansvarsområde. De har inte samma kollegiala grupp att diskutera sina ärenden med. De har många ärenden och har inte samma möjlighet att exempelvis följa med varandra ut på inspektioner eftersom tiden inte räcker till för det. Ensamheten kan dessutom bli mer påtaglig för unga inspektörer i små kommuner om miljökontoret inte har något samarbete med angränsande kommuner. De mer erfarna inspektörerna har ofta redan ett kontaktnät i andra kommuner och kan ringa forna kollegor eller personer de lärt känna på informationsdagar som till exempel länsstyrelsen haft och på så sätt få hjälp och råd i specifika ärenden. Det

kontaktnätet har inte den oerfarna inspektören än och det är ofta i små kommuner de nytexaminerade får sina första jobb.

Min bedömning är att inspektörer i små kommuner ofta gör sitt bästa med att försöka stötta varandra i arbetet och i bedömningarna. Men en av de inspektörer som bara arbetat ett par år lyfte fram att ”samtal med kollegor hjälper inte alltid. De kan ge moraliskt stöd men inte alltid faktakunskaper. Ibland ger de också fel råd som kan försämra ärendet.” (Intervju 29/4 2014, materialet förvaras hos författaren.) Det kan till exempel handla om ett ärende som ingen på kontoret egentligen har någon erfarenhet av. De äldre inspektörerna försöker bistå med råd som kanske visar sig vara felaktiga, vilket den ansvariga inspektören inte upptäcker förrän det gått ett tag i processen med ärendet. Det orsakar hen merarbete och det kan även förorsaka en ansträngd relation till verksamhetsutövaren eller till en klagande i ett hälsoskyddsärende.

I samband med intervjuerna fick jag möjlighet att sitta med vid ett möte som tre små kommuner arrangerat. För att stötta varandra har de regelbundna samverkansmöten. Under dessa möten avhandlar de gemensamma projekt (de hade ett just då), hur långt man kommit med det i respektive kommun, och om det finns frågor som behöver diskuteras för att komma fram till gemensamma förhållningssätt så att det blir så lika som möjligt mellan kommunerna. Enskilda inspektörer kan där också ta upp saker de funderar över, höra om någon annan vet något i en sakfråga och få råd och stöd i ett specifikt ärende. Om någon har varit på en konferens rapporteras det från konferensen. Ibland utarbetar en kommun information till exempelvis entreprenörer. På mötet går de igenom textförslaget och den ansvariga begär in uppgifter från alla tre kommunerna om vilka entreprenörer som informationen ska skickas till. Det här är ett sätt för små kommuner att stärka sin kollektiva kompetens och ge varandra stöd i arbetet.

Ett antagande som gjordes innan intervjuerna var att de små kommunernas inspektörer kunde känna sig ensamma i sitt arbete, men ensamhet i arbetet för den enskilda inspektören kan också finnas i en stor kommun. Det kan vara så att en enskild inspektör arbetar med specifika frågor som ingen annan i kommunen arbetar med. Då blir även den som arbetar i en stor kommun ensam i sitt arbete. Det som är utmärkande för små kommuner är att inspektörerna ofta hamnar i situationer där de inte har stött på en verksamhet eller ett problem tidigare. Det finns inte flera företag som till exempel tillverkar tvättmedel, som vill bygga ute på en älvbank med den rasrisk som finns där eller som har ett småskaligt mejeri på en liten ort. Därför kan handläggningen av ärendet ta längre tid eftersom det behövs tid för att läsa in sig på branschen, försöka förstå vad som kan vara problematiskt med verksamhetens miljöpåverkan, få kontakt med rätt personer på länsstyrelsen eller någon rikstäckande myndighet som kan vara behjälplig i ärendet etc.

Ett annat vanligt problem för små kommuners inspektörer är att de var och en för sig ansvarar för väldigt många olika ämnesområden. En av intervjupersonerna räknade upp sina ansvarsområden, vilket får tjäna som exempel: hälsoskydd, livsmedel, vattenkontroll (inbegriper dricksvatten, strandskydd och badvatten), lantbruk och skadeskjutna djur. (Intervju 29/4 2014. Materialet förvaras hos författaren) För en individ är det många sakområden att vara kunnig på. Om inspektören arbetat i en större kommun hade vederbörande endast ansvarat för till exempel hälsoskydd eller vattenkontroll och lantbruk. På så sätt måste inspektörer i små kommuner vara generalister vad gäller sakområden. En annan av de intervjuade inspektörerna beskrev sin situation i en liten kommun så här: ”Bredden, ensamheten och att man inte hinner förkovra sig är jobbigt”. (Intervju 29/4 2014. Materialet förvaras hos författaren) Det som förenar alla inspektörer, oavsett storlek på kommun, är att de samtliga behöver vara kunniga i det administrativa förfarandet och kunna föra bedömningsmässiga resonemang i både tal och skrift.

Ytterligare ett problem som är vanligt i små kommuner är att de får många sällanärenden. De förekommer sällan både i kommunen och för den enskilde inspektören. Det gör att inspektören inte är särskilt kunnig eftersom vederbörande inte haft möjlighet att lära sig om branschen och vad som kan

vara svårigheter för miljön med en sådan verksamhet på den mark som (t.ex. sandjord, lerjord eller mycket sprickor i berggrunden) finns i kommunen. Även om VU är ansvarig och har både undersökningsplikt och bevisbörda måste inspektören kunna göra sina bedömningar med rätt kunskap.

Detta innebär att inspektören på något sätt ändå måste öka sin kunskap på området vilket tar tid. Det tar också tid att ta reda på hur lagen förhåller sig till ett ärende, vilka tolkningar som har gjorts och kanske också undersöka om det förekommer domar i liknande ärenden. Det är inte möjligt för en inspektör att ha kunskap i alla olika branscher och alla delar av lagstiftningen. Sällanärenden tar tid från vilken inspektör som helst. Lagstiftning och allmänna råd kan dessutom ha ändrats sedan förra gången en inspektör arbetade med ett likartat ärende. Självklart uppstår detta i alla kommuner, men med all sannolikhet oftare för inspektörer i små kommuner.

5 Diskussion

Analysen så här långt har bestått av att ställa metafrågor till intervjumaterialet och därigenom se på inspektörens arbete och bedömningar ur andra perspektiv än vad de enskilda svaren kan ge. Nästa steg i analysen är att undersöka vilka fenomen som så att säga stiger fram ur ovan beskrivna analys. Vilka mönster är återkommande? Vad blir synligt i en sammanställning som den här ovan? Det som är angeläget att diskutera ytterligare är objektivitet, juridik/rättssäkerhet, ensamhet, rådgivning, osäkerhet och noggrannhet, samt yrkesrollen.

5.1 Objektivitet

Analysen i föregående kapitel visar på den mångfald av uppfattningar om vad objektivitet innebär i inspektörsarbetet på kommunal nivå. När det gäller de andra bedömningsdimensionerna finns en samstämmighet i vad de 16 intervjuade anser att de innebär. Om man till exempel tar dimensionen samtal med kollegor så är förståelsen den att samtal bör äga rum med kollegor vid svårare ärenden och att samtal mellan kollegor fördjupar kompetensen och individen får stöd i sitt arbete därigenom. Ett argument mot att jämföra deras uppfattningar av de olika bedömningsdimensionerna med varandra skulle vara att objektivitet är svårt att förstå och samtal med kollegor lätt att förstå vad det innebär. Det argumentet håller dock inte. Ett annat svårt begrepp är rättssäkerhet, men där råder inte alls samma spretighet mellan intervjupersonernas svar. Det finns en enighet dem emellan om att rättssäkerhet handlar om att alla ska vara lika inför lagen och bedömningarna ska vara lika för alla med likartade verksamheter.

När det gäller objektivitet råder en individualisering av definitionen, förståelsen och användningen av begreppet. De som på senare år gått miljö- och hälsoskyddsprogrammet har under utbildningen fått en del hjälp med att tänka kring och definiera begreppet objektivitet. För övriga gäller att de själva utifrån sina olika kunskaper och erfarenheter försöker skapa en egen definition och därigenom göra sig en förståelse av ett begrepp som de sedan ska utöva i sitt yrke. Somliga säger, med rätta, att det kanske inte är möjligt att vara objektiv. Då uppstår en viktig fråga och det är vilken förståelse av myndighetsutövande ett samhälle ska ha istället. Detta med objektivitet i myndighetsutövningen är en stor och viktig fråga som lämnas till den enskilda inspektören att ensam försöka lösa.

Juridik/rättssäkerhet

Det finns två saker som behöver belysas när det gäller juridik och rättssäkerhet. Det ena är att lagstiftningen kan vara vag eller gummibandsartad, som några uttryckte det, vilket gör att det ofta är inspektören eller miljökontoret som kollektivt i den enskilda kommunen som måste skapa en praxis som blir lokalt gällande. Olika lagstiftning kan dessutom säga emot varandra om samma företeelse vilket också gör att det blir upp till enskilda inspektörer att avgöra hur man i det enskilda ärendet ska besluta.

Det är viktigt att poängtera att många ärenden är enkla och ”solklara” fall där inspektören på en gång vet hur lagen ska tillämpas. Fokus för denna undersökning är hur inspektörer resonerar och då är det de komplicerade ärendena som har lyfts fram. Ur det perspektivet fokuseras det juridiskt komplicerade. En sak som bör lyftas fram är de inspektörer som har en mer allmän naturvetenskaplig utbildning. Flera av dem berättade att de tycker att det är krävande att läsa lagtext och förstå domar. Det andra som behöver lyftas fram är rättsäkerhet. Att det ska vara lika för alla är något i stort sett alla intervjupersoner tog upp och det utifrån att det är väldigt svårt att efterleva. Problemet är att om inspektörerna rent bokstavligt ska arbeta efter lika för alla-principen skapar det bekymmer i relationerna till somliga verksamhetsutövare som då får mycket långtgående krav på sig som de varken tidsmässigt eller resursmässigt klarar av. Det hänger ihop med att lika krav måste då ställas på dem som på andra företagare med samma slags verksamhet som miljömässigt har skött sina verksamheter bättre. Ett

annat scenario är att det blir lika för alla genom att inspektörerna sänker kraven vilket får till följd att förutsättningarna för god miljö och hälsa försämrats. Dessutom vittnar intervjupersonernas svar om att ibland ställer de högre krav på vissa VU för att få dem att förstå allvaret, medan en VU som sköter sitt miljöåtagande inte får samma krav. Inspektörerna själva tycker att detta med lika för alla-principen är en svårighet i deras arbete, en svårighet som de ägnar en hel del tid åt att få rätt. Ingen av intervjupersonerna tyckte att man kunde ta lättvindigt på principen.

Ett citat får avsluta avsnittet om lagstiftning och rättssäkerhet:

”Ofta känner man sig litet ensam: Man ska själv representera en hel lagstiftning. Man blir litet utsatt, för hur ska man få fram lagstiftningen, argumentera för den OCH ge råd om den?” (Intervju 5/6 2014, materialet förvaras hos författaren).

5.2 Ensamhet

Ett genomgående fenomen i intervjupersonernas beskrivning av sitt tänkande och sitt arbete är ensamhet. De tillhör en yrkesgrupp som verkligen värnar om och lyfter fram det kollegiala samtalet och att det är nödvändigt för de bedömningar de gör. Samtidigt är de ensamma ansvariga för de beslut de fattar på delegation, men även för sådant som de avstår från att göra, till exempel att inte skriva fram ett föreläggande.

Vid inspektioner står inspektören där och måste kunna reda ut den situation som uppstår. Där prövas deras förmåga i att både argumentera för lagstiftningen och ge råd om den. Ensamhet kommer också fram när de kontaktar länsstyrelser och nationella myndigheter som ska ge dem stöd och vägledning i deras arbete. Både i dessa intervjuer och i det fältarbete som gjordes under EMT vittnar inspektörer om att de inte alltid får den hjälp de behöver. Det kan handla om att de personer som kan de specialområden inspektören efterfrågar inte går att få tag på eller att olika personer på dessa myndigheter bollar inspektören mellan sig genom att säga att ”det är inte mitt bord” eller så får de höra att ”det där är så litet så det får ni ta hand om själva”. Några vid workshopen 21 augusti beskrev det som ett systemfel.

Inspektörer är kompetenta människor som är engagerade och vill mycket vilket gör att man skulle kunna säga att de också tål mycket ensamhet i betydelsen att de är beredda att ta ansvar och kan ordna saker själva. En vidare fråga att ställa sig är om detta i längden är bra för myndighetsutövningen på ett för samhället angeläget område.

5.3 Rådgivning

Ytterligare ett fenomen som sticker fram i denna undersökning är inspektörernas uppdrag att ge råd kring miljölagstiftningen. Detta är en svårighet som hänger ihop med att de också utövar tillsyn. Det vore mycket mer okomplicerat att ge råd om de inte också utövade tillsyn i kraft av myndighetspersonens befogenheter. Somliga inspektörer ger inte råd alls, är min bedömning, med motiveringen att ”det ska verksamhetsutövare själva ta reda på”. Andra inspektörer gör en kompromiss genom att ge allmänna råd, tipsa om branschråds instruktioner eller hur VU med liknande verksamhet har gjort. Båda sätten att förhålla sig till detta med råd är att undvika att VU tar inspektören bokstavligt och gör som vederbörande säger. Risken finns att sedan måste inspektören när det är klart i alla fall säga ”det där kan inte godkännas”.

Inspektören kan inte (och får inte) agera som konsult och samtidigt bedriva myndighetsutövning. Rådgivning kan sägas handla om hur man kan hjälpa VU att tänka kring miljö- och livsmedelslagstiftning, inte om hur man bygger om ett kök eller skyddar dagvattenbrunnar från giftiga kemikalier. Att som myndighetsperson ge råd är en särskilt svår konst som kan behöva uppmärksammas mer.

5.4 Osäkerhet och noggrannhet

Intervjupersonerna beskrev hur inspektörer på flera olika sätt lever med osäkerhet. De är inte osäkra personer, men måste leva med osäkerhet. Inte minst i relation till verksamhetsutövare och fastighetsägare. De vet med sig att de aldrig kan vara säkra på att de har fått rätt information. De vet också att i vissa lägen kan felaktig eller bristande information bli fatal. Ur det perspektivet måste de ta det säkra före det osäkra. I vissa lägen kan de därför känna sig osäkra. Då är kollegors stöd ovärderligt, både på det egna kontoret och i andra kommuner. Jag har uppfattat inspektörer så att om de ska vara säkra på att få stöd i en viss situation är det till kollegor i den egna kommunen och i andra kommuner man vänder sig, inte till länsstyrelsen, Naturvårdsverket, Livsmedelsverket etc.

Den här osäkerheten lever de med livet ut som inspektör. Om man har jobbat 30 år som inspektör är det klart att osäkerheten kan ha blivit mindre pressande att leva med eftersom man har så stor erfarenhet och man vet vart man ska vända sig, men lika fullt kvarstår den. Lagstiftning kan ändras, liksom andra förutsättningar för verksamhetens bedrivande.

Denna osäkerhet ska här lyftas fram tillsammans med inspektörernas noggrannhet. De vill göra ett noggrant arbete, inte lämna saker åt slumpen. De vet att de måste avsluta ärenden, ibland när de själva egentligen inte är nöjda. Då tär det på deras ambition att vara noggranna. Ett citat får ytterligare belysa komplexiteten: ”Uppfattar att ärendehantering tar längre tid än man tror och att organisationerna *inte* har utrymme för det och att man måste hålla en lägre kvalitet för att få allt gjort. Kommunerna måste få stöd från centrala myndigheter för att kunna ha tillräckligt många inspektörer som gör ett BRA jobb.” (Workshop 21/8 2014. Materialet förvaras hos författaren.)

5.5 Yrkesrollen

Flera inspektörer har under intervjuerna och under workshopen tänkt högt om sin egen yrkesroll. Här är ett exempel: ”Inspektörens uppgift och roll? Att värna miljö och hälsa eller att se till att lagen följs? Inte alltid att inspektörer har samma bild av sin roll.” (Workshop 21/8 2014. Materialet förvaras hos författaren.)

Frågan om vad det innebär att vara miljö- och hälsoskyddsinspektör är något inspektörer verkar få försöka lösa själva och sinsemellan. Vid en intervju formulerade intervjupersonen det så här: ”handlar det om att kontrollera att det är rätt takhöjd eller om det finns en bra inomhusmiljö?” Det kan skilja mellan inspektörer om det är lagens anda eller lagens bokstav som ska efterlevas. Värt att notera är att andra yrkeskategorier som också arbetar med bedömningar har arbetat fram egna etiska normer för sitt arbete. Exempel på detta är läkare och socionomer. Detta för att underlätta för de yrkesutövande personerna och för dem som möter dessa läkare och socionomer.

6 Intuitiva processer i bedömningarna

Hittills i rapporten har fokus varit resultaten från de 16 intervjuerna tillsammans med resultaten från workshoppen med 14 inspektörer, samt hur dessa resultat ska tolkas. I detta avsnitt ska inspektörers arbete sättas in i ett större vetenskapligt sammanhang för att vidga perspektiven och för att fördjupa kunskapen om deras bedömningsarbete. Under intervjuerna berättade intervjupersonerna om sitt arbete på ett sådant sätt att det framkom att deras arbete till vissa delar handlar om snabba bedömningar under inspektioner, bedömningar som de antingen delger VU på plats eller som de överväger en andra gång hemma på kontoret. Därför ska här tas upp forskning som handlar om mänskligt tänkande och om intuitivt beslutsfattande. Det belyser ytterligare inspektörernas arbete.

6.1 Snabbt och långsamt tänkande

Hur det egentligen går till när människor tänker, vad som händer inuti dem när de tänker och hur tankar organiseras och minnen väcks till liv fascinerar många vetenskapliga discipliner. Det finns mycket forskning på området och det har utvecklats bilder och metaforer i försöken att beskriva något som många gånger får praktiska efterverkningar men som inte syns. Ett sådant försök är att ge bilden av det mänskligt tänkandet uppdelat i två system. Psykologen och nobelpristagaren i ekonomi Daniel Kahneman väljer att utveckla sin teori utifrån beteckningarna system 1 och system 2.⁸

System 1 är människans snabba, automatiska tänkande. Tänkandet bara sker till synes utan ansträngning och utan känsla av medveten styrning. Det är med hjälp av det systemet vi uppfattar om någon ser arg eller ledsen ut, kan räkna ut enkla matematiska tal som 2×2 , göra en ogillande min inför bilden av möjlig mat, förstå enkla meningar, uppfatta en ovänlig ton hos medresenären på bussen etc. Flera av dessa mentala handlingar är ofrivilliga. Det går inte att avstå från att se vilket föremål som är närmare än det andra eller att inte höra den ovänliga tonen.

System 2 är intellektuella aktiviteter som kräver uppmärksamhet och är ansträngande för utövaren. Det förknippas ofta med en egen upplevelse av att ha kontroll, att man gör medvetna val och att man koncentrerar sig. System 2 är förknippat med ansträngning vilket gör att systemet avtar när man börjar bli trött. Det är detta system vi använder när vi försöker lösa ett problem, t.ex. hitta en vithårig man i en folksamling, koncentrera oss på att lyssna på vårt barns röst i en stökig lokal, rikta uppmärksamheten mot en gatumusikant, värdera två frysskåp (deras prestanda och prislapp), kontrollera ett komplext logiskt resonemang.

Vissa saker som kräver system 2, t.ex. att lära sig läsa, kommer att med tiden övergå till system 1. När vi lär oss köra bil är hela körningen i början oerhört krävande därför att system 2 krävs hela tiden för att veta var kopplingen sitter, hur man växlar, hur mycket man behöver trycka på gasen för att bilen ska röra sig i den takt man vill, var alla fotgängare och bilister befinner sig etc. Med tiden blir många saker med bilkörande automatiskt, det vill säga är något som system 1 sköter. System 2 kopplas in när vi ska parkera där det är trångt eller hitta rätt gata under rusningstrafik.

Kahneman beskriver vårt tänkande så att båda systemen är igång när vi är vakna. System 1 är automatiskt medan system 2 vanligtvis är i viloläge. System 1 tillför känslor, intryck, avsikter och intuition medan system 2 överväger dem. ”Godkänner” system 2 de förslag system 1 kommer med förvandlas känslorna och intrycken till övertygelser och viljeyttringar. För det mesta lutar vi på våra intryck och känslor vilket gör att system 2 inte behöver kliva ur sitt viloläge särskilt ofta. Det som är viktigt att påpeka här är att system 1 vanligtvis är mycket bra på att göra det det gör. Men ibland genererar det systematiska fel som system 2 måste korrigera eller så kvarstår det systematiska felet därför att inget oväntat eller farligt händer oss som gör att system 2 måste gå in. System 1 är inte bra på logik eller statistik och det går inte att stänga av. Låt säga att en person sitter framför en dataskärm. Mitt

bland alla ord på skärmen finns ett ord på ett språk som hen förstår. Då kommer vederbörande inte att kunna avstå från att se det ordet. System 1 håller nämligen på hela tiden, såvida inte personen är koncentrerad på något helt annat som till exempel att tänka ut vad som behöver köpas till middag.

Miljö- och hälsoskyddsinspektörer fungerar inte annorlunda än andra människor. De använder också dessa båda tankesystem. Båda fungerar som utmärkta hjälpredor i deras bedömningsarbete. Inspektörer har vittnat om att det kan vara krävande att inspektera och att de är ganska trötta efteråt. Det tyder på att det är system 2 som arbetar ganska mycket under inspektionerna. Det som system 1 serverar dem i form av synintryck, reaktioner på VUs beteende och ansiktsuttryck, lukter och miljöer måste värderas av system 2. System 2 är också involverat när de ställer frågor till VU, när de ska lyssna till och värdera de svar VU ger och när VU ställer frågor till dem.

Kahneman lyfter fram att människans koncentrationsförmåga är begränsad. Det går inte att använda system 2 hur länge som helst och vi kan inte göra flera avancerade saker samtidigt. När en inspektör undersöker en lokal har hen svårt att samtidigt föra ett samtal med VU. Det kan i sin tur uppfattas som avståndstagande av VU som då inte tänker på att inspektören koncentrerar sig på att förstå en miljö och en verksamhet som hen vanligtvis inte rör sig i. Denna begränsade förmåga kan också vara något att tänka på när det handlar om hur många inspektioner en inspektör kan utföra per dag utan att kvaliteten försämras.

Det intressanta är att när vi tänker på oss själva så tänker vi på oss själva i termer av system 2. Vi ser oss som koncentrerade, medvetna, resonerande och övertygade. Detta trots att system 2 verkar vara aktivt men i viloläge en stor del av vår vakna tid. System 1 tillför tänkandet intuitiva antaganden som ligger till grund för beslut vi fattar.

6.2 Intuitivt beslutsfattande

Intuition som begrepp och som praktiskt angreppssätt har gäckat människan i århundraden. Under en ganska lång period på 1900-talet försökte forskare och filosofer lösa dilemmat genom att hävda att intuition inte fanns. I alla fall inte som en verksam beståndsdel i beslutsfattande. Riktigt beslutsfattande, menade man, byggde på logiska analyser av skeenden och händelseförlopp. Förnuft borde vara ledstjärnan i allt beslutsfattande, inte känslor och något så luddigt som intuition. Den kritiska hållningen hängde inte bara ihop med personliga värderingar av företeelsen utan också med det faktum att forskarna hade svårt att hitta en fungerande definition och att det var svårt att med dåtidens mätinstrument mäta intuitionens verkan.⁹

Samtidigt växte frågan under 1980-talet om det ändå inte var så att intuition faktiskt kunde säga något om mänskligt tänkande och beslutsfattande. De senaste 25 åren har forskare, inte minst inom managementområdet, försökt finna framkomliga vägar för att kunna definiera begreppet och för att på något sätt kunna mäta dess effekter.¹⁰

Det man konstaterat är att intuition används företrädesvis vid beslutsfattande där det i förväg inte finns några givna lösningar och under mycket komplexa situationer.¹¹ Intuition används också för att hitta lösningar på komplexa problem som kräver expertkunnande.¹² Miljö- och hälsoskyddsinspektörer kan därför sägas tillhöra den första kategorin. I vissa situationer gör de bedömningar i komplexa situationer där de i förväg inte kan veta vad de kommer att hitta under en inspektion eller hur samtalet med VU kommer att förlöpa.

Det finns två former av beslutsfattande. Intuitivt beslutsfattande innebär ett snabbt beslutsfattande som är icke medvetet och tillsynes utan ansträngning. Analytiskt beslutsfattande är den andra formen som innebär ett avsiktligt beslutsfattande som är ganska långsamt och begränsas av arbetsminnet.¹³ Förenklat kan man säga att det handlar om system 1 respektive system 2.

Utmaningen för forskarna är att kartlägga något som i huvudsak arbetar genom bilder och känslor. Forskare brukar använda en av två slags definitioner. Den ena menar att intuition ska ses som

ett erfarenhetsbaserat fenomen som använder tyst kunskap insamlad via erfarenhet och inhämtad genom mönsterigenkänning. Det andra sättet att definiera på betonar att det är sinneserfarenheter och känslomässiga erfarenheter som är viktiga delar i intuitionen. Enligt Sinclair och Ashkanasy verkar samtliga forskare vara överens om följande:

1. Intuition är något som uppstår på icke medvetna sätt hos människan, 2. Information bearbetas på ett holistiskt sätt, 3. Intuitiv perception åtföljs av känslor.¹⁴

Dessa båda forskare utformar sin egen definition på följande sätt:

*Intuition är en holistisk informationsbearbetningsprocess som innefattar både kognitiva och affektiva element och som resulterar i ett direkt vetande utan medvetet resonerande.*¹⁵

Utifrån de intervjuer jag gjorde och de berättelser jag fick del av skulle jag vilja hävda att inspektörer använder intuition som den definieras ovan under sina inspektioner. Inspektörer talar om att de vid inspektioner också måste avgöra hur pass trovärdig VU är i sina ambitioner att följa miljölagstiftningen. De beskrev att de som verkar trovärdiga inte alltid är det och att de genom erfarenhet lär sig känna igen dessa. Bedömningen av VUs trovärdighet och förmåga att genomföra det hen lovar kan vara ett sådant område där inspektörerna har hjälp av intuitionen.

En intuitiv process vill dessa forskare likna vid en icke-medveten scanning av interna (i minnet hos individen) och externa (i omgivningen) möjligheter eller resurser. Detta görs för att finna relevanta informationsbitar som individen sedan sätter ihop till en hel bild. Under denna process uppstår känslor hos individen, känslor som hjälper till att leda vederbörande rätt. Det är viktigt att komma ihåg att dessa känslor inte är negativa i termer av oro, rädsla eller sorg. Sådana känslor sätter snarast stopp för intuitionen. Det är positiva känslor som i början av den intuitiva processen kan fungera som bestämmande faktor eller som underlättar tillgången till individens intuition. Under processens gång kan vissa individer använda känslor som mottagare för information. I utvärderingsstadiet av processen ger känslor som lättnad eller säkerhet bekräftelse på att individen kommit rätt.¹⁶

Denna intuitiva process ska här lyftas fram i inspektörers arbete. Sannolikt är det så att intuition är ett minst lika viktigt verktyg som till exempel checklistor eller specifika projekt inspektörerna genomför hos exempelvis bensinstationer eller förskolor. Under projekten lär sig inspektörerna saker som de sedan kan återkalla i minnet när de gör inspektioner i framtiden. Checklistor hjälper dem komma ihåg vad de ska kontrollera men intuitionen hjälper dem att göra bedömningar.

Så här långt framstår intuition som något som förutsätter att individen har erfarenheter att ösa ur. Inspektörer i början av sin karriär har inte särskilt mycket erfarenhet på området och då kan man fråga vad som händer med deras bedömningar. Tidigare i rapporten har lyfts fram att de oerfarna berättar att ärendehantering är väldigt krävande för dem att sätta sig in i och att de behöver få diskutera sina ärenden med sina kollegor. Det betyder inte att oerfarna inte använder intuition, snarast tvärtom. Det som är kännetecknande för intuitiva lösningar är att individen har svårt att berätta hur vederbörande kom fram till lösningen eller beslutet. Det kan då vara lättare för den erfarna att klä sitt beslut i ord därför att hen har erfarenheter sedan tidigare som gör att hen kan sätta ord på sitt beslut och hänvisa till tidigare erfarenheter av liknande situationer och beslut. Det som stressar den oerfarna är då inte att vederbörande inte kan fatta beslut utan att hen har svårt att sätta ord på varför hen tycker på ett visst sätt. Om vi håller oss till definitionen som säger att intuition har känslomässiga komponenter och inte bara kognitiva är det fullt möjligt för oerfarna att använda sin intuition. Varje inspektion och bedömning blir då en viktig erfarenhet som läggs till den oerfarnes framväxande erfarenhetsbank. När man använder intuition saknar man all medvetenhet om att det är intuition man för tillfället använder sig av.¹⁷ För fortsatt forskning är det en intressant fråga att ställa inspektörer: I vilka lägen är du inte medveten om det bedömningsarbete som du just då utför? Det skulle i sin tur vara en indikator på att inspektören faktiskt använder intuitiva processer i sitt arbete.

6.3 Intuitiv kunskap

Ytterligare en aspekt av intuition handlar om att definiera intuitiv kunskap. Intuitiv kunskap har undersökts för att försöka ta reda på vilka särdrag sådan kunskap har. Följande sex särdrag har identifierats:

- a) Intuition är omedelbar.
- b) Den är spontan, vilket innebär att man inte behöver ta i men också att den inte går att medvetet kontrollera.
- c) Den är a-logisk. Den säger inte nödvändigtvis emot logiken men den följer den inte alltid heller.
- d) Resultatet från den intuitiva processen är en tyst eller underförstådd kunskap i så måtto att individen inte kan svara på hur hen kom fram till resultatet.
- e) Den är holistisk vilket betyder att resultatet handlar om helheten och inte om enskilda delar.
- f) Individen känner sig säker på sin sak trots att hen inte kan redogöra för hur kunskapsinsamlingen gått till.¹⁸

De första tre handlar om den intuitiva processen och de sista tre handlar om den intuitiva kunskapen, resultatet av processen. Vid en jämförelse med inspektörernas arbete och berättelser med intuitionens process och resultat skulle jag i det här läget vilja lägga intuitionen som inspektörer utövar i samspelet med VU eller den klagande, men också när inspektören gör sin totala sammanvägning inför sitt beslut. Det är inte i kunskaper om lagstiftning eller jordmåner eller ventilationssystem som det intuitiva tillvägagångssättet kommer till användning för inspektören. Istället är det i mötet och i kommunikationen med VU/klagande som en intuitiv process används trots att inspektören sedan vid ett beslut endast kan göra hänvisningar till gällande lagstiftning på området. Det är en mycket avancerad uppgift att utifrån ett möte eller ett telefonsamtal avgöra en persons kunskapsnivå, villighet att efterfölja lagen, förmåga att förstå information från inspektören och trovärdighet. Intuition är nödvändig att använda för att på kort tid samla in information som kan läggas till den övriga kunskap inspektören har om sakområdet, liknande ärenden och om praxis i kommunen. Min bedömning är också att intuition som verktyg kommer tillbaka när inspektören ska göra sin sammanvägning och rimlighetsbedömning. Det betyder inte att inspektörerna gör sammanvägningar godtyckligt. Inte alls. Men på relativt kort tid ska de i sitt medvetande göra en helhetsbedömning och komma till ett beslut om en helhet som rymmer en enskild verksamhet, miljöhänsyn och människors hälsa. Det kräver ett analytiskt ihopsamlade av fakta, men också en intuitiv process för att få fatt i helheten.

När man beskriver inspektörers arbete utifrån forskning om intuitivt beslutsfattande blir det tydligt att arbetet kräver mycket av individen. Det gör också att det är lätt att förstå att den enskilda inspektören kan frestas att gå in i rollen som s.k. ”paragrafryttare” eftersom det är enklare att bara hänvisa till lagtexten än att se och redogöra för en helhet. Det jag som forskare finner intressant är att för framtiden fundera över hur man på bäst sätt stödjer inspektörer i deras arbete så att de orkar stå kvar i att använda både ett analytiskt-logiskt beslutsfattande och ett intuitivt.

Den intuitiva kunskapen ser jag som en nödvändighet för inspektörerna, men den är svår att redogöra för vilket kan vara en bidragande orsak till att inspektörer emellanåt har bekymmer med att beskriva vad till exempel objektivitet är i deras arbete. Objektivitet kräver någon slags redogörelse för insamlande av fakta, vad man har samlat in och på vilket sätt man har gjort det. Om insamlandet gått till på ett delvis intuitivt sätt får inspektören problem med att kunna redogöra för något som hen bara ”vet”. När inspektörerna av sina arbetsgivare eller av staten får höra ”ni måste jobba objektivt och rättssäkert” blir det i sig inget stöd i att utveckla sitt intuitiva beslutsfattande, ett sätt att fatta beslut på som är nödvändigt i komplexa sammanhang.

Slutligen redogörs för en studie där forskare undersöker om man kan träna upp sin intuitiva beslutsförmåga. Det är ett bra exempel på svårigheten att undersöka något så komplext som intuitiva processer. Vid alla vetenskapliga tester är det nödvändigt att kunna kontrollera exakt vad det är man mäter och exakt vilken form av utveckling man följer. Det är lätt hänt att man råkar mäta eller följa något helt annat än vad man föresatte sig. Ta till exempel farmakologisk forskning. Där vill man verk-

ligen veta om det är de verksamma delarna i just den här medicinen som man undersöker konsekvenserna av. Det är nämligen väldigt lätt hänt att det är något annat. När man använder testgrupper kan det visa sig att anledningen till att medicinen var verksam berodde på att merparten var rökare eller tog stora doser av vitaminer varje morgon, vilket ingen av dem berättade när de tackade ja till att delta i studien. Därför vill forskare försöka eliminera så många av dessa andra påverkansfaktorer som möjligt.

Ett sätt att försöka begränsa påverkansfaktorerna är att vara väldigt noggrann i dokumenterandet av dem, t.ex. genom att bara välja ut fullt friska människor till läkemedelstest, ge testpersonerna strikta förhållningsorder eller intervjua dem i förväg för att höra vad de äter och dricker och hur de lever sina liv. Ett annat sätt är att försöka hitta en enda faktor att mäta. I den intuitionsstudie som redovisas för här valde forskarna ut en faktor att mäta och mätte den i en simulerad situation. Verkligheten har nämligen en benägenhet att tillföra fler variabler än vad man räknade med från början, vilket gör att det blir svårt att mäta det man vill mäta och kunna säga att ”resultaten beror på detta”. Detta förenklande, som används för att kunna begränsa antalet påverksanfaktorer, för dock med sig att man riskerar att göra testsituationen för enkel så att resultaten säger mycket litet om verkligheten. Det intressanta med den här studien är att den visar på att man stärker sin intuition genom att utan särskilda krav få uppleva liknande situationer som de där man faktiskt ska fatta beslut. Därför är den av intresse för resultaten i den här rapporten.

I den här studien deltog drygt 90 personer. Forskarna ville testa om intuitivt beslutsfattande gick att träna upp. Det man ville testa var intuition förstudd som mönsterigenkänning. (Redan här kan noteras en förenkling i jämförelse med de definitioner som tidigare tagits upp.) De ville särskilt undersöka om implicit inlärning kan stärka intuitionen.¹⁹ Deltagarna fick titta på bilder av miljöer där det förekom olika fordon. De blev inte uppmanade att lära sig något, blev inte tillsagda att fokusera på något särskilt och inte heller fick de information om att de skulle bli testade vid ett senare tillfälle. Deras uppgift var bara att titta. Efteråt blev de tillfrågade om vad de gjorde under tiden de tittade. Somliga sa att de bara tittade, andra att de räknade likadana fordon och några få att de såg mönster bland bilderna. Därefter gjordes ett test där de också fick titta på bilder av fordon men där de skulle avgöra om fordonen bara stod utplacerade slumpvis eller om det var gjort i någon form av mönster eller struktur. Detta prövades mot resultaten från en annan grupp som inte hade fått någon träning alls. Det visade sig att de som fått träna i form av att se liknande bilder tidigare hade tränat upp en förmåga som jämförelsegruppen inte hade gjort. När man frågade varför de svarade som de gjorde hade de flesta svårt att redogöra för det. Några av dem uttryckte att de grundade sitt beslut på en magkänsla.²⁰ Vid ett senare tillfälle ombad testpersonerna att lösa en uppgift samtidigt som de tittade på testbilder, det vill säga de bad testpersonerna att använda system 2 (som jag redogjorde för tidigare) och koncentrera sig på något särskilt i bilderna. Resultaten från detta test visar att förmågan att göra intuitiva bedömningar då gick ner i jämförelse med de testpersoner som inte fick en särskild uppgift att lösa.²¹ Detta visar att specifika uppgifter inte alltid tränar människor för det de måste kunna, det vill säga att göra bedömningar utifrån en helhet som i förväg inte är känd.

6.4 Slutsats

Denna utblick i forskning om mänskligt tänkande och intuitivt beslutsfattande lyfter fram att inspektörer inte ska försöka stänga av tänkandet kallat system 1 (vilket inte är möjligt) och sin intuitiva förmåga eller sina känslor. Det är snarare så att man ska fundera över hur det intuitiva tänkandet kan utvecklas och stärkas och hur inspektörer ska utbildas i att kunna sätta ord på det de anar eller känner för att detta ska bli tydliga kunskaper i det som utgör grunden för deras beslutsfattande.

7 Sammanfattande iakttagelser för fortsatt utveckling

Miljö- och hälsoskyddsinspektörens arbete är avancerat och komplext. Det gör att det är komplicerat att säga vad exakt som behöver göras för att stärka deras kompetens och roll eftersom det inte är en enskild sak som är lösningen. Därför har jag valt att utifrån mitt perspektiv som forskare lämna ett antal iakttagelser för fortsatt arbete. De är var och en för sig angelägna. Hur de bäst ska kombineras eller vilka åtgärder som bör tas först är en fråga som bör övervägas på ett mer djupgående sätt än vad som är möjligt i denna studie.

7.1 Utbildning och träning

Utbildningen till inspektör behöver ses över för att kunna utgöra en stabil grund för de blivande inspektörerna. Även om det finns fler olika sätt att utbilda sig på är det viktigt att det finns vissa krav som ställs för att en person ska få utöva yrket inspektör inom miljöskydd, hälsoskydd och livsmedel.

Idag finns det flera olika vägar att gå för att bli inspektör. Det gör att somliga har med sig en tunn kompetens på det *juridiska området*, både när det handlar om miljölagstiftning och om förvaltningslagen. Detta behöver på olika sätt åtgärdas, både för den enskilda inspektörens skull och för kontorets skull. Det handlar om den samlade kompetensen och om rättssäkerheten.

I analysen av intervjumaterialet framkom att inspektörerna formar sig i två grupper när det gäller vilket *angreppssätt* de har till sitt arbete. Den ena gruppen utgår ifrån principer och värderingar för vad som är viktigt i arbetet och använder bedömningsdimensionerna utifrån det perspektivet. Den andra gruppen utgår ifrån vad som är nödvändigt att göra för att nå målet, det vill säga kunna genomföra en inspektion och få till stånd en positiv miljö- och hälsoskyddsutveckling hos VU. Denna grupp använder bedömningsdimensionerna utifrån det perspektivet. Båda ingångarna eller angreppssätten är användbara eftersom det är via dem inspektörerna så att säga tar sig in i arbetet med alla bedömningsdimensionerna. I utbildningen till inspektör och den träning inspektörer får under sin yrkesverksamma tid är det angeläget att uppmärksamma båda tillvägagångssätten. I den träning och kompetensutveckling som finns verkar principer och värderingar för arbetet få mindre uppmärksamhet än metoder för att kunna genomföra en bra inspektion och avsluta ett ärende. Exempel på sådant som belyser det senare perspektivet är utbildningar i bemötande och projekt för att förenkla myndighetspråket. Det är också viktigt att stärka dem vad gäller vilka värderingar som ligger till grund för deras arbete för miljö och hälsa i ett demokratiskt samhälle och vilka principer som styr myndighetsutövning.

Under EMT framkom det att inspektörerna inte alltid tar till sig den vägledning som finns. Det kan handla om tidsbrist eller att man inte alltid förstår nyttan av den och när vägledningen väl skulle behövas då har de inte tillgång till den. Detta kan självklart bero på att vägledningen inte är lättillgänglig, varken rent praktiskt för att de inte vet hur de ska hitta den eller för att de har svårt att ta till sig den. Ett fenomen gällande vägledning är att den ibland skrivs på så sätt att man förutsätter att hela Sverige har samma geografiska, ekonomiska och miljömässiga förutsättningar. Det gör att just en sådan vägledning inte är applicerbar överallt i Sverige. Det kan också bero på att inspektörerna inte fått tillräcklig kunskap och träning i sin grundutbildning för att kunna ta till sig den vägledning som finns. Detta behöver undersökas ytterligare.

Två mycket svåra bedömningsdimensioner är *rättssäkerhet och rimlighetsbedömningar*. Ingen av dem har en självklar lösning och ska egentligen inte ha det. Rättssäkerhet och rimlighet är avancerade bedömningar att göra och kan inte göras lättvindigt av någon myndighet. Det är absolut nödvändigt för ett demokratiskt samhälle att hjälpa dem som ska stå för rättssäkra och rimliga bedömningar. De behöver tränas i hur man gör dessa bedömningar och de behöver redskap som underlättar arbetet.

Inte för att de gör ett dåligt arbete utan för att det är ett krävande och svårt arbete. Det räcker inte med att rättssäkerhet och rimlighetsbedömning är en del av grundutbildningen. Det måste finnas med som en återkommande del av inspektörers kompetensutveckling.

7.2 Stöd och vägledning

Det står klart att den nya inspektören befinner sig i en frågefasa som varar flera år. Bland de till yrket unga inspektörerna kom det fram berättelser om att de har behov av att få fråga och bolla saker med sina äldre kollegor under lång tid. Här vill jag lyfta fram att de första åren i en ny inspektörs liv är känsliga. En fråga som bör ställas är vad som händer om dessa första år inte är optimala för individen. Det kanske inte finns så många kollegor att fråga och bolla funderingar med. Kollegorna kan själva vara osäkra. Ledningen kan vara otydlig. Den nya inspektören kanske får otydliga signaler om vad arbetet handlar om. Risken finns att inspektören inte kommer ur sin osäkerhet utan istället utvecklas till att bli paragrafryttare för att dölja sin osäkerhet eller inte vågar fatta beslut. Ytterst kan konsekvensen bli att den unga inspektören slutar inom yrket eller byter inriktning. Därför är det nödvändigt att arbeta fram särskilt stöd och särskild kompetensutveckling för de *nyutexaminerade*.

Vidare kan det behövas särskild vägledning vid *klagomålsärenden*. Inspektörerna kan behöva träna sig i att göra sådana bedömningar utan att det handlar om ”skarpt läge”. Det är viktigt för inspektörerna att ha kunskap om psykisk ohälsa och stressreaktioner för att de rätt ska kunna läsa av en situation och se var den egna yrkesrollen kommer in. Som det är idag får inspektörerna lära sig det den hårda vägen, det vill säga genom att göra alla misstagen själv. Om de har tur får de goda kollegor som kan vägleda och stödja dem i klagomålshandlingen.

I och med att bevisbördan finns hos verksamhetsutövare och fastighetsägare gör det att inspektörens uppgift blir att läsa, förstå och *bedöma kvaliteten på de utredningar* som VU/FÄ låtit göra. Det kräver ibland ett expertkunnande som alla inspektörer inte besitter. Det är viktigt att undersöka hur inspektörerna kan få stöd i detta arbete.

Det behövs ett särskilt stöd för *de små kommunerna*. Deras inspektörer får i många stycken ett alldeles för brett spann av ansvarsområden för att det ska vara realistiskt att tro att de ska kunna bli kompetenta på alla områdena. Det behöver göras ett större arbete kring vilken hjälp de skulle vilja ha och hur den hjälpen skulle kunna utformas och organiseras. I EMTs rapport belyses det faktum att det ser väldigt olika ut för små och stora kommuner vad gäller antalet årsarbetare (inspektörer) per 1000 invånare.²² De små kommunerna är många i Sverige. I SKLs, Sveriges kommuner och landstings, statistik rörande kommunindelning fanns det 2008-2009 47 kommuner i Sverige som hade färre än 10 000 invånare. Kommuner med invånare mellan 10000 och 20 000 invånare var under den perioden 58 stycken. Det betyder att mer än 100 av Sveriges 290 kommuner har ett litet befolkningsunderlag och antalet miljö- och hälsoskyddsinspektörer per kommun är få. Tillsammans utgör dessa kommuners inspektörer ganska många av Sveriges inspektörer. Dessa inspektörer har väldigt många olika ansvarsområden med alltför många sällanärenden för att de ska kunna bygga en bra kompetensbas att stå på.

7.3 Ytterligare utredningar och klargöranden

Denna rapport visar att inspektörerna lägger ner mycket kraft på kommunikationen med VU. Grunden för dessa funderingar hos inspektören ligger i den roll inspektören har. Resultaten i denna rapport visar att rollen inte är tydliggjord. Vid ett läkarbesök eller ett möte med en lärare är det ganska klart vad läkaren eller läraren har för uppgift och en som möter dessa personer vet ganska bra vad de kan förvänta sig. Ingen som möter läraren eller läkaren skulle komma på tanken att ifrågasätta varför läraren eller läkaren är där. Det kan däremot inspektören bli utsatt för, nämligen att bli ifrågasatt. Det verkar inte vara alldeles klart för verksamhetsutövare och allmänhet vilken roll inspektören har eller vad man kan förvänta sig av inspektören. I och med att det finns flera utbildningsvägar att gå för att bli inspek-

tör ställer jag mig som forskare undrande inför huruvida det är alldeles tydligt för varje nybliven inspektör vilken roll de kommer att spela i samhället. Det kan vara så att om de från början var på det klara med vad det innebär att arbeta som inspektör skulle deras frågefaser kunna bli kortare. Det är inte bara rena faktakunskaper de behöver fråga sina erfarna kollegor om utan det handlar också om hur man ska vara som inspektör, vad man säger och inte säger till verksamhetsutövare och allmänhet och vilket förhållningssätt man ska ha som myndighetsperson vid myndighetsutövning. Därför är min rekommendation att tydliggöra yrkesrollen på ett bättre sätt än som görs idag.

I forskningsrapporten Effektiv miljötillsyn²³ diskuteras vad som formar yrkesgruppen miljö- och hälsoskyddsinspektörer. En yrkesgrupp formar vissa tolkningsramar som behövs för att kunna utöva yrket. Den använder vissa för dem unika verktyg eller kläder. För inspektörernas del är det språket som utgör deras viktigaste verktyg, både det talade och det skrivna. Även denna rapport tydliggör språkets viktiga funktion i inspektörernas yrkesutövande. Både språkanvändning och språkförståelse är två viktiga utvecklingsområden som behöver lyftas fram.

Utifrån de resultat denna rapport ger vill jag i min forskarroll ställa den provocerande frågan ”Objektivitet – behövs den?”. Med den frågan vill jag rekommendera att man undersöker vad objektivitet bör vara i svensk myndighetsutövning, särskilt på området miljö- och hälsoskydd. I det arbete som utfördes av Tillsynsforum och Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus) 2011 gällande den värdegrund som alla myndigheter har att utgå ifrån, diskuterades också vad objektivitet är. Där framhölls att objektivitet vid myndighetsutövning innebär saklighet och opartiskhet. I forskningsrapporten Effektiv miljötillsyn lyftes fram att objektivitet är betydligt mer än så och dessutom är opartiskhet inte helt korrekt när det kommer till miljötillsyn.²⁴ I denna intervjuundersökning framkommer att det råder stor oklarhet bland inspektörer om vad objektivitet är. Man kan behöva se över om objektivitet är rätt begrepp att använda när man ska beskriva inspektörernas myndighetsutövning. Som det är nu är det oklart för de inspektörer som ska utöva objektiviteten. Istället får de lov att själva försöka tyda vad det innebär att vara objektiv när man ska stå på miljöns och människornas sida samtidigt som man ska vara opartisk i förhållande till VU.

7.4 Fortsatt forskning

Syftet med denna studie har varit att fördjupa kunskapen om vad inspektörer fokuserar på när de gör sina bedömningar och hur de använder de olika bedömningsdimensionerna vid sammanvägningen inför ett beslut. Fortsatt forskning behöver undersöka vidare hur inspektörer ser på sin egen yrkesroll. Yrkesrollen är oklar och för att kunna tydliggöra inspektörsrollen behöver man också undersöka hur inspektörer själva uppfattar sin roll. Emellanåt framkommer också synpunkter från verksamhetsutövare som har haft kontakt med inspektörer på olika sätt. En fördjupning av forskningen om myndighetsrollen kräver också att man undersöker hur verksamhetsutövare ser på inspektörens roll.

Ett annat område för forskning är hur språket används inom yrkesområdet. I EMT kom det fram att miljöchefer inte kände till eller var osäkra på betydelsen av vissa begrepp som användes i en enkätundersökning som EMT skickade ut till alla landets miljöchefer. Detta trots att begreppen tagits ur de formuleringar som Naturvårdsverket använder.²⁵ I denna rapport framkommer att begreppet objektivitet inte har en gemensam förståelse bland inspektörer. Därför behövs forskning som utgör en slags språkundersökning och språkgranskning på tillsynsområdet för att man i framtiden ska kunna stödja en likartad användning av ord och begrepp. Det kan i sin tur leda till en stärkning av yrkesrollen.

Ett tredje område för fortsatt forskning är miljöchefsrollen. Man behöver reda ut vad den rollen innebär i praktiken. Exempel på viktiga frågor är vilken roll miljöchefen spelar vid introduktionen av nyutexaminerade i yrket och hur miljöchefer ser på den yrkesroll hans medarbetare har att ikläda sig.

8 Tack

Jag vill rikta ett varmt tack till alla inspektörer som deltagit i den här studien, för att ni tagit er tid att besvara mina frågor, deltagit i workshop och läst rapporten. Era synpunkter och ändringsförslag har varit ovärderliga. Tack också till Katariina Parker på Naturvårdsverket som varit bollplank i arbetet, läst rapporten i dess olika stadier och gett kreativa synpunkter på texten.

9 Fotnoter

- ¹ Artman, Henrik, m.fl., 2013, *Effektiv miljötillsyn*, Stockholm: Naturvårdsverkets rapport 6558, s.111-117.
- ² Artman, Henrik, m.fl., 2013, s.111-117.
- ³ Hansson, Sven Ove, 2003, *Verktygslära för filosofer*, s. 50, Thales förlag, Stockholm.
- ⁴ Hansson, Sven Ove, 2003, s. 85, 89.
- ⁵ Føllesdal, D., Walløe, L., Elster, J., 1990, *Argumentatsjonsteori, språk og vitenskapsfilosofi*, s. 35, Oslo: Universitetsforlaget.
- ⁶ Artman, Henrik, m.fl., 2013, se särskilt kapitlen 6 och 7.
- ⁷ Douglas, Heather, 2004, ”The Irreducible Complexity of Objectivity”, i *Synthese* 138 nr 3, 453-473.s. 453
- ⁸ Kahneman, Daniel, 2011, *Tänka, snabbt och långsamt*, Stockholm: Månocket, s. 31-38.
- ⁹ Sinclair, Marta, Ashkanasey, Neal, M., 2005, Intuition: Myth or a Decision-making Tool?, i *Management Learning*, nr 35, s. 353-370.
- ¹⁰ Dörfler, Viktor, Ackermann, Fran, Understanding intuition: The case for two forms of intuition, i *Management Learning*, 2012, nr. 43, s. 544-564.
- ¹¹ Sinclair, Ashkanasey, 2005, s. 353f.
- ¹² Dörfler, Ackermann, 2012, s. 548.
- ¹³ Patterson, Robert Earl, m.fl, Training Intuitive Decision-Making in a Simulated Real-World Environment, in *Human Factors: The Journal of the Human Factors and Ergonomics Society*, 2012, nr 55, s.333-347.
- ¹⁴ Sinclair, Ashkanasey, 2005, s. 356.
- ¹⁵ Sinclair, Ashkanasey, 2005, s. 357.
- ¹⁶ Sinclair, Ashkanasey, 2005, s. 357-358.
- ¹⁷ Sinclair, Ashkanasey, 2005, s. 361.
- ¹⁸ Dörfler, Ackerman, 2012, s. 547.
- ¹⁹ Patterson, m.fl., 2012, s. 334.
- ²⁰ Patterson, m.fl., 2012, s.335-339.
- ²¹ Patterson, m.fl., 2012, s. 338-339.
- ²² Artman, Henrik, m.fl., 2013, s.38-41.
- ²³ Artman, Henrik, m.fl., 2013, s.125-128
- ²⁴ Artman, Henrik, m.fl., 2013, s. 128-135.
- ²⁵ Artman, Henrik, m.fl., 2013, s. 57, 127-128.

Hur tänker en inspektör?

Om bedömningsarbetet inom svensk miljö- och hälsoskyddstillsyn

LENA EDLUND

RAPPORT 6657

NATURVÅRDSVERKET
ISBN 978-91-620-6657-4
ISSN 0282-7298

Rapporten uttrycker nödvändigtvis inte Naturvårdsverkets ställningstagande. Författaren svarar själv för innehållet och anges vid referens till rapporten.

Naturvårdsverket har finansierat en studie för att fördjupa förståelsen av hur professionella bedömningar görs, och om de åtta bedömningsdimensioner som framkom i forskningsprogrammet effektiv miljötillsyn 2009-2012. Studien har genomförts av Lena Edlund som medverkat i forskningsprogrammet effektiv miljötillsyn. Syftet med forskningen har varit att öka kunskapen om bedömningsdimensionerna och hur de beskrivs av miljöinspektörer.

Bedömningsdimensionerna visar på komplexiteten som ingår i miljöinspektörers arbete, och de ligger till grund för deras myndighetsbeslut. Rapporten innehåller en fördjupad analys av bedömningsdimensionerna, en diskussion med utgångspunkt från studiens resultat, en analys med utgångspunkt från forskning om intuitivt beslutsfattande samt sammanfattande iakttagelser för fortsatt utveckling och forskning. Lena Edlund ansvarar ensam för rapportens innehåll.

Naturvårdsverket kommer att ha resultatet som ett kunskapsunderlag i fortsatt arbete med tillsynsvägledning och i utvecklingen av tillsyn.

