



Genomförande av tillsyn enligt miljöbalken



En intervjustudie om kommunala miljö- och hälsoskyddsinspektörers arbete vid inspektioner

Mats Bengtsson, Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS)
vid Göteborgs universitet

Genomförande av tillsyn enligt miljöbalken

En intervjustudie om kommunala
miljö- och hälsoskyddsinspektörers
arbete vid inspektioner

Mats Bengtsson, Centrum för forskning
om offentlig sektor (CEFOS) vid
Göteborgs universitet

Beställningar

Ordertel: 08-505 933 40

Orderfax: 08-505 933 99

E-post: natur@cm.se

Postadress: CM-Gruppen, Box 11 093, 161 11 Bromma

Internet: www.naturvardsverket.se/bokhandeln

Naturvårdsverket

Tel 08-698 10 00, fax 08-20 29 25

E-post: natur@naturvardsverket.se

Postadress: Naturvårdsverket, SE-106 48 Stockholm

Internet: www.naturvardsverket.se

ISBN 91-620-5369-8.pdf

ISSN 0282-7298

© Naturvårdsverket 2004

Elektronisk publikation

Förord

Forskning om tillsyn inom miljöområdet har utförts i mycket begränsad omfattning. Naturvårdsverket har därför anlitat Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS) vid Göteborgs Universitetet för att i en studie undersöka hur personal vid de operativa tillsynsmyndigheterna uppfattar inspektörsrollen.

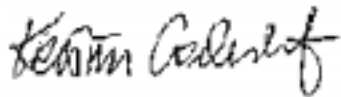
Studiens syfte har varit att kartlägga och identifiera inspektörernas upplevelser, strategier och förhållningssätt till och i inspektionsarbetet. I syftet har inte ingått att bedöma om inspektörerna gör rätt eller fel, utan att spegla situationen i landet.

Rapporten kan med behållning läsas av beslutsfattare och handläggare vid tillsynsmyndigheter på lokal, regional och central nivå, samt av berörda politiker.

Resultatet av studien kommer att användas som ett underlag i Naturvårdsverkets vägledningsarbete. Verket hoppas även kunna genomföra fortsatta studier inom detta område.

Författaren Mats Bengtsson, CEFOS ansvarar ensam för rapportens innehåll där han bl. a. ger förslag på fortsatt forskning inom området.

Stockholm i maj 2004



Kerstin Cederlöf
Direktör för miljörättsavdelningen

Innehåll

Förord.....	3
Innehåll	5
Sammanfattning	6
1 Att se verkligheten nerifrån.....	7
1.1 Inspektioner som politiskt styrmedel	8
1.1.1 Implementering I: att kunna, vilja och förstå	8
1.1.2 Implementering II: närbyråkrater.....	9
1.2 Syfte och frågeställningar	10
2 Metod	12
2.1 Intervjupersoner: Bakgrund och omgivning	12
2.2 Datainsamling och databearbetning	13
2.2.1 Datainsamling	13
2.2.2 Databearbetning	14
3 Teoretiska utgångspunkter	15
4 Resultat	17
4.1 Inspektörers politikskapande.....	17
4.1.1 Inspektörerna om handlingsutrymme.....	17
4.1.2 Inspektörerna om självständighet.....	19
4.2 Risker och prioriteringar	21
4.3 Inspektionsstil	25
4.3.1 Inspektionsform: Föranmälda kontra oanmälda inspektioner.....	26
4.3.2 Det dubbla uppdraget: regelkontroll kontra information och rådgivning	28
4.3.3 Uppföljning av avvikelser.....	31
4.4 Inspektörerna om att kunna.....	34
5 Avslutande diskussion	39
5.1 Handlingsutrymme och självständighet	39
5.2 Prioriteringar och inspektionsstilar	40
5.2.1 Prioriteringar	40
5.2.2 Inspektionsstil	41
5.3 Förmågor och förtroende	43
5.4 Närbyråkrati på gott och ont	45
5.5 Avslutande reflektioner och förslag på fortsatt forskning.....	46
Bilaga 1: Intervjuschema	49
Referenser	51

Sammanfattning

Syftet med föreliggande studie har varit att kartlägga och identifiera miljö- och hälsoskyddsinspektörers upplevelser, strategier och förhållningssätt till och i inspektionsarbetet.

Studien visar att inspektörerna kan ses som närbyråkrater. Inspektörerna har i sitt arbete handlingsutrymme och självständighet i varierande grader, samt direktkontakt med sina klienter. Genom sitt handlingsutrymme och sin självständighet har inspektörerna möjlighet att påverka vilken miljöpolitik som faktiskt genomförs. Det är inte fallet att samtliga inspektörer efterfrågar handlingsutrymme eller självständighet.

I undersökningen visas att inspektörerna kan påverka de prioriteringar som görs och vilka inspektionsstilar som används i arbetet. Sju olika sätt att prioritera på har identifierats varav de flesta mer eller mindre uttalat anknyter till risker för miljön; alla gör det dock inte. Flera av de intervjuade berättar att de använder kombinationer av dessa prioriteringssätt.

Inspektörerna använder också delvis olika inspektionsstilar. Bland de intervjuade finns ”mjuka” inspektörer vilka nästan alltid föränmäler sina besök, betonar och använder det informerande och rådgivande uppdraget hellre än det kontrollerande samt oftast använder informella metoder vid uppföljning av avvikelser. Det finns också mer ”hårda” inspektörer i materialet. Flertalet inspektörers inspektionsstilar kännetecknas dock av en förmåga till situationsanpassning. Inspektörerna använder både mjuka och hårda strategier i inspektionsarbetet, beroende på den situation som är för handen.

Ett sista resultat som framkommer är att inspektörernas syn på sig själva och på andras förtroende för dem i vissa avseenden kan påverka inspektörernas prioriteringar och inspektionsstilar. För att lyckas med uppdraget krävs enligt inspektörerna en rad olika kunskaper, såväl vetenskapligt baserade som praktiskt inlärd. Dessutom är det enligt inspektörerna viktigt att ha goda relationer med de inspekterade och att man har de inspekterades förtroende. Studien visar att inspektörer t.ex. i förtroendeskapande syfte, eller då kunskaper inte finns för att entydigt slå fast vilka krav som kan ställas, kan välja en mjukare inspektionsstil.

1 Att se verkligheten nerifrån

Föreliggande skrift utgör den slutliga avrapporteringen av pilotprojektet *Genomförande av tillsyn enligt miljöbalkens 26 kapitel - kommunala miljö- och hälsoskyddsinspektörers arbete vid inspektioner*. Projektet har genomförts under hösten 2003 med finansiering från Naturvårdsverket.

Det här är en undersökning som sätter miljö- och hälsoskyddsinspektörer i centrum. Miljö- och hälsoskyddsinspektörer är offentligt anställda tjänstemän som arbetar med att övervaka och tillse genomförandet av ett omfattande offentligt regelverk. Svenska inspektörer, deras strategier och förhållningssätt har problematiserats och studerats i relativt liten utsträckning. Kunskaperna om inspektörerna och deras arbetssätt är därmed begränsade. De studier som gjorts utgår dessutom ofta från andra nivåer i systemet än miljö- och hälsoskyddsinspektörernas egen verksamhet.

Förvaltningen och dess tjänstemän är intressanta att studera eftersom de spelar en viktig roll i politiken. Med den svenske statsvetaren Lennart Lundquists ord har förvaltningen, eller åtminstone kollektiv eller enskilda inom den, makt i det avseendet att den har förmåga att prägla utformningen av samhället (Lundquist 1992:11). Förvaltningen är ett viktigt led i policyprocessen och inspektioner är en metod för att förverkliga genomförandet av politiskt beslutade mål. Medan andra styrmedel varit föremål för åtskilliga undersökningar har inspektionsmetoden mer sällan studerats eller problematiserats. Detta trots att denna metod samt miljö- och hälsoskyddsinspektörernas arbete kan antas vara centrala för att den svenska miljöpolitiken ska realiseras.

Det överordnade målet med studien har varit att skapa ökad kunskap om hur inspektörer arbetar, vad som kan påverka deras val av arbetssätt samt ökad insikt kring huruvida inspektörerna kan påverka vilken politik som genomförs inom det aktuella politikområdet. Andra mål med arbetet har varit att identifiera faktorer av betydelse för arbetets genomförande och att problematisera dessa samt att skapa ett underlag för fortsatta studier av inspektörer och deras arbete.

Rapporten är disponerad enligt följande: I detta kapitel introduceras rapportens teoretiska fokus och redogörs för rapportens syfte och frågeställningar. I kapitel 2 presenterar och diskuterar vi den metod som använts i genomförandet av undersökningen samt därmed sammanhängande frågor. I kapitel 3 vidareutvecklas de teoretiska utgångspunkterna varvid studiens resultat redovisas i kapitel 4. I kapitel 5 förs en avslutande diskussion och presenteras förslag till fortsatt forskning.

1.1 Inspektioner som politiskt styrmedel

Miljö- och hälsoskyddsinspektörer arbetar inom offentliga förvaltningar som bl.a. har som uppdrag att genom kontroll samt information och rådgivning säkerställa syftet med miljöbalken. Inspektörerna ska i sin egenskap av offentliga tjänstemän alltså tillse att ett offentligt regelverk, vilket beslutats om i demokratisk ordning, verkligen genomförs. Inspektörsarbete är en av många metoder för att genomföra, implementera, politiska beslut.

Det normativa ställningstagandet att politikerna bör fatta beslut och förvaltningen genomföra dessa är förankrat i demokratisk teori. Demokrati innebär att medborgarna, eller deras valda företrädare, fattar de politiska besluten och att förvaltningen respekterar och följer de folkvaldas beslut. Man kan på ett teoretiskt plan skilja mellan beslutsfattare (politiker) och verkställare (förvaltning), och enligt demokratiteori är det de förra som ska styra vad de senare gör. En av förvaltningens primära uppgifter är att implementera politikernas beslut i enlighet med politikernas intentioner. Implementeringsproblemet innebär motsatsen till detta, nämligen ”att politiska beslut inte genomförs så som beslutsfattarna avsett” (Sannerstedt 1997:16).

Implementering och implementeringsproblem har diskuterats och analyserats ur en rad olika synvinklar. Vi fokuserar i vårt arbete på tjänstemännen, deras förhållningssätt och strategier, deras möjligheter att påverka politiken och deras förutsättningar att kunna genomföra politiken. Avsikten är inte att bedöma huruvida inspektörerna gör rätt eller fel, utan att kartlägga hur de faktiskt arbetar och hur de ser på vissa av de faktorer som anses krävas för framgångsrik implementering.

1.1.1 Implementering I: att kunna, vilja och förstå

Inom implementeringsforskningen har bl.a. studerats vilka egenskaper som krävs av tjänstemännen för att de ska lyckas med sitt uppdrag. Lennart Lundquist har ställt upp tre nödvändiga villkor som elegant sammanfattar vad som krävs på aktörsplanet för att lyckad implementering ska uppnås.

Lundquist fokuserar på tjänstemännen och menar att dessa måste *förstå*, *vilja* och *kunna* genomföra det fattade beslutet om lyckad implementering ska åstadkommas. Tillämparen måste *förstå* innebörden i styrningen, d.v.s. begripa lagtexten och förstå vad den styrande önskar. Tillämparen måste *vilja* verkställa styrningen i enlighet med politikernas intentioner. Slutligen måste tillämparen *kunna* verkställa styrningen. Detta villkor innebär ett krav på att tjänstemännen måste ha resurser bl.a. i form av kunskap, inflytande och handlingsförmåga (Lundquist 1992:75f).

För den här studien är framför allt det sistnämnda villkoret av intresse, nämligen huruvida inspektörerna har tillgång till de resurser som krävs för att klara sina arbetsuppgifter. Resurser i detta sammanhang är inte liktydigt med ekonomiska medel utan handlar om olika slags förmågor. Dessa förmågor är viktiga då det ju inte är inspektörerna själva, utan de inspekterade, som genomför regelverket. Inspektö-

rernas uppgift är att övervaka verkställandet av regelverket och de är därmed beroende av hur de inspekterade uppfattar inspektörerna och deras uppdrag. Inspektörernas egenskaper i form av kunskap och förtroende bland de inspekterade är några av de faktorer man kan anta har betydelse för verksamhetsutövaras och övriga klienters vilja och förmåga att efterleva regelverket.

1.1.2 Implementering II: närbyråkrater

Det ovanstående resonemanget om vad som krävs av tillämpare för lyckad implementering utgår ifrån att det finns ett givet politiskt beslut som ska implementeras av förvaltningens tjänstemän. Detta sätt att se på implementering har kritiserats av forskare som menar att den teoretiska åtskillnaden mellan beslutsfattare och besluts genomförare inte alltid är möjlig att upprätthålla i praktiken.¹ Ett annat perspektiv i implementeringsforskningen fokuserar på tjänstemännens påverkan på den förda politiken. Forskare inom denna skola menar att, eftersom beslutsfattare inte själva verkställer sina beslut utan låter dessa förmedlas genom andra aktörer, så kommer den politik som genomförs inte vara identisk med den man i demokratisk ordning fattat beslut om. Central i denna forskning är Michael Lipskys teori om närbyråkrater (Schierenbeck 2003:23).

Lipsky (1980:3ff) menar att vissa av de aktörer som verkställer politiska beslut i hög utsträckning kan påverka politikens utfall. Om denna sorts tjänstemän handlar hans bok *Street-level bureaucracy*, i vilken Lipsky skriver om närbyråkrater (*street-level bureaucrats*). Närbyråkrater kännetecknas av att de har avsevärt handlingsutrymme och självständighet och kan som en följd av detta påverka politikens utformning. Enligt Lipsky skapas stora delar av politiken av närbyråkrater i deras möte med sina klienter. Detta blir ett demokratiskt problem om närbyråkraternas t.ex. agerar på ett sätt som inte överensstämmer med de valda politikernas intentioner.

Alla offentliga tjänstemän är dock inte närbyråkrater, alla tjänstemän har inte samma möjligheter att påverka vilken politik som genomförs. Enligt Lipsky utmärks närbyråkrater av att de interagerar direkt med sina klienter och har handlingsutrymme i utförandet av sitt arbete. Dessutom kännetecknas närbyråkraters arbetssituation vanligen av visionära och komplexa mål i kombination med begränsade resurser (Lipsky 1980:27f).

Som exempel på typiska närbyråkrater nämner Lipsky själv bl.a. poliser, socialarbetare och lärare. Även om Lipsky i sin uppräkningslista inte nämner inspektörer finns det skäl för att betrakta de svenska miljö- och hälsoskyddsinspektörerna som närbyråkrater och för att deras sätt att arbeta därmed är ett uttryck för den politik som i praktiken genomförs inom miljöområdet. Ett motiv för detta synsätt är forskning från bl.a. brittiska och danska förhållanden som tyder på att inspektörer i dessa länder är att betrakta som närbyråkrater². Huruvida svenska miljö- och hälso-

¹ Se Björkemarken (1995) s. 50f eller Rothstein (2002:78f) för en diskussion kring detta.

² Se Hutter (1988) för brittiska och Winter (2002) för danska förhållanden.

skyddsinspektör verkligen är att betrakta som närbyråkrater är en empirisk fråga som diskuteras vidare längre fram.

Givet det ovanstående är det intressant att studera såväl vad inspektörerna gör som hur de gör de detta. Såväl *vad* inspektörerna gör – t.ex. deras prioriteringar av tillsynsobjekt, som *hur* de gör – vilka inspektionsstilar de använder m.m., kan påverka miljöpolitikens faktiska utformning. Frågor kring prioriteringar och inspektionsstilar diskuteras mer ingående i anslutning till vår redovisning av inspektörernas tankar kring respektive område.

1.2 Syfte och frågeställningar

Innan vi redogör för den metod som använts presenteras här rapportens syfte och frågeställningar. *Syftet är att kartlägga och identifiera inspektörernas upplevelser, strategier och förhållningssätt till och i inspektionsarbetet.* Vårt syfte är alltså i första hand deskriptivt. Även om målet i första hand är att beskriva görs också försök att analysera de förhållningssätt och strategier som inspektörerna uppger att de har och använder. Väl att märka är att vi enbart intervjuat inspektörer och att alla berättelser och beskrivningar av verkligheten som redovisas i denna rapport sålunda kommer från inspektörer.

I syftet ingår inte att avge några bedömningar huruvida inspektörerna gör rätt eller fel. Det är inte heller vårt syfte att avgöra i vilken utsträckning inspektörernas strategier och förhållningssätt leder till effektiv miljöpolitik. Avsikten har varit att försöka fånga den bredd som finns inom inspektörskollektivet vad avser upplevelser, strategier och förhållningssätt, att kartlägga och beskriva de skillnader och de variationer som finns. Med anledning av syftet har vi ställt upp följande frågeställningar.

Eftersom vi tror att miljö- och hälsoskyddsinspektörerna är att betrakta som närbyråkrater är det först och främst av intresse att redovisa *vad inspektörerna anser om det regelverk de arbetar med och de resurser som finns att tillgå.* Resurser används här i betydelsen ekonomiska och andra medel. Ur samma synvinkel är det också viktigt att redovisa *vilken grad av handlingsutrymme och självständighet inspektörerna anser att de har.* Med utgångspunkt i dessa frågor kan slås fast om det är rimligt att betrakta inspektörerna som närbyråkrater.

Givet att inspektörerna är närbyråkrater är det också av intresse att studera *hur inspektörerna prioriterar, d.v.s. hur de väljer ut vilka verksamheter som ska inspekteras och hur de resonerar kring sina val, samt vilka strategier och inspektionsstilar olika inspektörer säger sig använda i sitt arbete och hur de resonerar kring dessa.* Dessa frågor är intressanta då inspektörernas prioriteringar kan påverka vilka risker som regleras striktast och deras inspektionsstilar kan påverka hur riskerna regleras. Genom att svara på dessa frågor kan vi dels ge en inblick i vilken politik som faktiskt genomförs av inspektörerna genom deras val av prioriteringar

och inspektionsstilar, och dels skapa ökad kunskap kring varför inspektörerna agerar som de gör.

Slutligen är det också intressant att studera några av de egenskaper som anses vara viktiga för lyckad implementering. Vår avsikt är därför att svara på frågorna: *Vilka egenskaper och förmågor anser inspektörerna vara viktiga för att lyckas med sitt uppdrag?* och *hur ser inspektörerna på sina egna förmågor och andras förtroende för dem som inspektörer?* Med utgångspunkt i dessa frågor försöker vi klargöra om inspektörernas kunskaper och förmågor kan påverka deras möjligheter att genomföra regelverket eller deras sätt att göra det på.

2 Metod

2.1 Intervjupersoner: Bakgrund och omgivning

Syftet med undersökningen är som sagt att kartlägga och identifiera inspektörernas upplevelser, strategier och förhållningssätt till och i inspektionsarbetet. Avsikten är alltså inte att studera vare sig vilket som är det vanligaste förhållningssättet eller strategin, eller vilket som är det bästa förhållningssättet eller strategin, utan att redovisa vilka olika typer av förhållningssätt och strategier som faktiskt finns bland inspektörerna. För att kunna påvisa denna variation har det varit viktigt att intervjua inspektörer som är olika varandra i en rad avseenden. Vi har därför gjort ett strategiskt urval av inspektörer med utgångspunkt i deras bakgrund och omgivning.§

Det strategiska urvalet av miljö- och hälsoskyddsinspektörer har baserats på bakgrundsvariablerna kön, yrkeserfarenhet, utbildning samt omgivningsvariablerna kommunstorlek, kommuntyp och nämndtyp. Tabell 1 redovisar hur de intervjuade varierar med avseende på fyra av dessa variabler:

Tabell 1 *Inspektörernas egenskaper och omgivning i fyra avseenden.*

Kön	Kommuntyp	Nämndtyp	Yrkeserfarenhet (år)
Kv	Övrig mindre kommun	Miljö- & byggnadsn.	12
Kv	Medelstor stad	Miljö- och stadsbyggnadsn.	1,5
Kv	Förortskommun	Miljö- & byggnadsn.	2
Kv	Industrikommun	Miljö- & hälsoskyddsn.	1,5
Kv	Övrig större kommun	Miljön.	14
Kv	Storstad	Miljön.	13
Man	Förortskommun	Miljö- & hälsoskyddsn.	19
Man	Medelstor stad	Miljön.	23
Man	Landsbygds kommun	Miljö- & byggnadsn.	22
Man	Industrikommun	Miljö- & byggnadsn.	1,5
Man	Övrig mindre kommun	Miljö- & byggnadsn.	3

Av de 11 miljö- och hälsoskyddsinspektörer som intervjuats är alltså 6 kvinnor och 5 män. Inspektörerna representerar sju olika kommuntyper enligt en klassifikation

som SCB använder.³ Genom att utgå från denna klassifikation har vi i urvalet fått med inspektörer från såväl olika sorters kommuner som kommuner av olika storlek.

I tabellen kan inte utläsas att samtliga av de intervjuade har en utbildning som är anpassad för yrket som miljö- och hälsoskyddsinspektör: 6 av dem har läst något eller några naturvetenskapliga ämnen och sedan kompletterat med ett års studier vid Göteborgs Universitet eller någon liknande utbildning⁴, 5 intervjupersoner har läst Miljö- och hälsoskyddsprogrammet vid Umeå Universitet, antingen 3 eller 4 år.

Avslutningsvis kan nämnas att vi fortsatte att intervjua till dess att teoretisk mättnad infann sig. Med teoretisk mättnad menas här att de sista intervjuerna tillförde mycket lite ny information i förhållande till de redan utförda intervjuerna. Förhållandet mellan nedlagd tid och utvunnen informationsmängd avtog med varje intervju som gjordes och eftersom de sista intervjuerna gav mycket lite ny information ansåg vi det tillräckligt med 11 intervjuer.

2.2 Datainsamling och databearbetning

2.2.1 Datainsamling

Studiens empiriska material har alltså samlats in med samtalsintervjuer. Detta sätt att samla in empiri kan vara lämpligt då den samlade kunskapen om det som studeras inte är särskilt omfattande. Detta gäller i föreliggande fall då det har gjorts relativt få vetenskapliga studier av inspektörer, särskilt i svenska förhållanden.

Samtliga intervjuer genomfördes enligt ett intervjuschema som återfinns i Bilaga 1. Det är här på sin plats att påpeka tre saker. För det första har alla frågor inte ställts i alla intervjuer; för det andra har frågorna inte ställts med exakt samma ordalydelse i alla intervjuer och för det tredje har frågorna inte alltid ställts vid samma tillfälle i intervjuerna. Anledningen till detta är i samtliga fall den interaktion som uppstått i intervjusituationen. Det hände att respondenterna besvarade flera av våra frågor i ett svep, utan att dessa frågor uttryckligen hade ställts. Det förekom också att det som redan hade sagts påverkade formuleringen av en fråga vi hade tänkt ställa, samt att en fråga flyttades fram eller bak i intervjuschemat för att intervjupersonen berättade något som anknöt till en fråga i anslutning till ett svar på en annan fråga.

Det finns också anledning att här nämna ett allmänt problem med intervjustudier, nämligen risken att informanterna ger tendentiösa eller partiska svar. Om den man

³ I urvalet finns 7 av de totalt 9 kommuntyper SCB använder. En av de övriga två kommuntyperna, nämligen "glesbygdskommun", finns inte i Västra Götaland. Borås kommun, den enda representanten för kommuntypen "större stad" valdes bort eftersom vi ansåg att materialet var tillräckligt även utan denna kommun.

⁴ Utbildningen vid Göteborgs Universitet heter "Påbyggnadsutbildning i miljö- och hälsoskydd för naturvetare". Den är på 40 poäng och ges av Avdelningen för tillämpad miljövetenskap.

intervjuar själv är part i målet kan det enligt Torsten Thurén (1997:63) finnas anledning att misstänka att denne låter sina egna intressen gå före sanningen. Risken att källan är partisk ökar enligt Thurén om källan har ett intresse av att ge en falsk bild av verkligheten. Det finns därför anledning att kritiskt granska uttalanden som har en retorisk karaktär. Ett praktiskt exempel på uttalanden av retorisk karaktär rör frågor om de resurser inspektörerna har i förhållande till de resurser de anser sig behöva. Sådana uttalanden kan tolkas som ett sätt för inspektörerna att äska mer resurser till sin verksamhet. Respondenterna var också medvetna om att resultatet av undersökningen skulle presenteras för bl.a. Naturvårdsverket.

Vår sammantagna bedömning av inspektörernas uttalanden är dock att de till största delen inte är retoriska eller partiska. Det finns två anledningar att dra denna slutsats. För det första uttalar sig många av inspektörerna kritiskt om sig själva och sin egen verksamhet. De erkänner alltså sådant de själva menar är fel och brister i deras sätt att arbeta och framställer stundtals sig själva i ett mindre fördelaktigt ljus.

För det andra uppstod i flertalet intervjuer också en god kontakt mellan inspektörerna och frågeställaren. Majoriteten av inspektörerna uttryckte sig fritt, spontant och talade öppet om sitt yrke och hur de agerar som miljö- och hälsoskyddsinspektörer. Ett par intervjupersoner var mer tveksamt inställda till intervjun och svarade mera kortfattat. Sammantaget finns dock ingen anledning att misstro inspektörernas uttalanden, tack vare den kontakt som i flertalet fall uppstod under intervjun och det sätt på vilket svaren utformades.

2.2.2 Databearbetning

Intervjuerna varierade i längd mellan 45 minuter och 1½ timme men tog i de flesta fall ca 1 timme att genomföra. Samtliga intervjuer spelades in på band och skrevs sedan ut ordagrant. Intervjuerna sammanfattades därefter skriftligt under samma rubriker som resultaten redovisas i nedan. På detta sätt har vi kunnat samla intervjupersonernas åsikter i en fråga på ett och samma ställe, även om åsikterna framkommer under olika delar av intervjun.

I intervjusammanfattningarna komprimerades de stundtals komplexa och invecklade resonemangen och svaren i syfte att få dem att bli enklare och mer överskådliga. En genomgående strävan i sammanfattningarna har dock varit att så troget som möjligt återge intervjupersonernas egna resonemang och uttryckssätt. Deras sätt att formulera sig har dock redigerats i det avseendet att talspråk har gjorts om till skriftspråk för att bli enklare att läsa och för att passa bättre tillsammans med den övriga texten i rapporten. Som exempel har vi i vissa fall tagit bort talspråkliga uttryck och satt in avskiljningstecken på passande platser. Detta gäller alla citat som återges i resultatredovisningen.

3 Teoretiska utgångspunkter

Vi fullföljer i detta kapitel den teoretiska diskussion kring implementering och närbyråkrater som påbörjades i rapportens inledande kapitel. Inledningsvis redovisas vad en närbyråkrat är. Därefter tar vi upp förutsättningarna för närbyråkraters politikskapande, nämligen handlingsutrymme (*discretion*) och självständighet (*autonomy*), och förklarar dessa begrepp. Avslutningsvis diskuteras begreppet handlingsstrategi (*coping mechanism*).

Lipsky (1980:3) definierar som närbyråkrater de offentliga tjänstemän vilka dels interagerar direkt med sina klienter och dels har handlingsutrymme i utförandet av sitt arbete. Närbyråkrater är av intresse eftersom de inte enbart *genomför* politiskbeslut utan i sitt arbete faktiskt *kan skapa* politik. Det är enligt Lipsky (ibid. s. 13) närbyråkraternas handlingsutrymme och självständighet som avgör i vilken grad de är eller kan vara politikskapande.

Lipsky är inte särskilt detaljerad när det gäller att specificera begreppen handlingsutrymme och självständighet, eller hur de hänger ihop. Den mest rimliga tolkningen av Lipsky är att handlingsutrymme rör förhållandet mellan tjänstemannen, regelverket och klienten, medan självständighet handlar om förhållandet mellan den enskilda tjänstemannen och den organisatoriska ledningen.

Lipsky säger om handlingsutrymme att det är ett relativt begrepp som innebär en möjlighet för tjänstemän att besluta om "the nature, amount and quality of benefits and sanctions provided by their agencies" (1980:15). Handlingsutrymme finns i förhållande till regelverket och kan tas i anspråk av tjänstemännen i en praktisk situation, i mötet med en klient. Huruvida tjänstemannen har handlingsutrymme är alltså en fråga om i vilken grad tjänstemannen själv kan eller måste avgöra hur ett enskilt fall ska bedömas, vilka sanktioner eller belöningar som ska användas i det enskilda fallet samt deras storlek och kvalitet.

Enligt Bridget Hutter är det en förutsättning för handlingsutrymme att regelverket ger utrymme för tolkningar. Hutter (1997:12) definierar handlingsutrymme som "the scope for interpretation of the law allocated to, or appropriated by, decision-makers in the legal process". Det är enligt Hutter på de områden där lagen ger utrymme för tolkningar som handlingsutrymme uppstår. Lundquist menar att handlingsutrymme påverkas av regelverkets precision. Ju mindre precist regelverket är, i betydelsen precist formulerat, desto större är enligt Lundquist (1992:81f) tjänstemännens handlingsutrymme.

Vi menar med Lipsky (1980:14) att handlingsutrymme kan uppstå som ett resultat av följande förhållanden: Om regelverket är *vagt*, t.ex. innehåller begrepp som "skäligt" eller "rimligt", måste tjänstemannen *tolka* regelverket. Om det i regelverket finns *motstridiga mål* måste tjänstemannen *avgöra* vilket mål som ska ges företräde. Om regelverket är omfattande kan det hända att tjänstemannen tvingas implementera *selektivt*. Det kan dessutom vara fallet att regelverket *inte anger något*

alls om hur ett specifikt fall ska behandlas, eller hur man ska handla i en viss situation. Det krävs då av tjänstemannen att denne *konkretiserar* regelverket. I alla dessa fall uppstår ett handlingsutrymme för den enskilde tjänstemannen.

Självständighet, i sin tur, berör förhållandet mellan den enskilda tjänstemannen och den organisatoriska ledningen. I vårt fall utgörs den organisatoriska ledningen i första hand av förvaltningen och den kommunala nämnden. Självständighet handlar enligt Lipsky (1980:16f) åtminstone delvis om den grad i vilken den enskilda tjänstemannen kan påverka vilka mål han eller hon arbetar mot. Huruvida tjänstemannen har självständighet är till stor del en fråga om i vilken utsträckning tjänstemannen kan påverka planeringen av sitt arbete. Det är denna aspekt av självständighet vi fokuserar på.

Det är också viktigt att klargöra att såväl handlingsutrymme som självständighet är relativa begrepp. Ingen tjänsteman, närbyråkrat eller inte, har fullständigt handlingsutrymme eller oinskränkt självständighet. Dessutom är det så att närbyråkrater inte nödvändigtvis eftersträvar handlingsutrymme eller självständighet. Att de har dessa egenskaper är enligt Lipsky (1980:81) ett resultat av deras arbetssituation. Men eftersom närbyråkrater har handlingsutrymme och självständighet har de möjlighet att påverka den politik som genomförs. Detta eftersom de bl.a. måste tolka lagen, medverka i arbetets planering och bestämma över hur resurser ska användas (ibid. s.13ff).

Vi avslutar denna genomgång med att ta upp begreppet handlingsstrategi. Närbyråkraters dilemma består enligt Lipsky (1980:18) i att de har otillräckliga resurser och arbetar med komplexa och unika fall. De måste fatta beslut i ett stort antal ärenden men gör det under omständigheter som kännetecknas av bristande information och otillräckligt med tid. Som en följd av detta utvecklar närbyråkrater medvetet eller omedvetet handlingsstrategier för att hantera de krav deras arbete ställer på dem. Dessa strategier leder till att närbyråkraterna kan få ökad kontroll över sin arbetssituation och är funktionella för den enskilde tjänstemannen.

Handlingsstrategier är förenklade beslutsmodeller som innebär att man skapar rutiner för det återkommande beslutsfattandet. Søren Winter, som använt Lipskys teori i studier av danska inspektörer, har utvecklat en beskrivning av olika arbetsätt som kan ses som handlingsstrategier. En handlingsstrategi är att prioritera enkla eller rutinartade ärenden på bekostnad av mer komplexa eller tidskrävande ärenden. En annan är att prioritera ärenden i vilka klienter begär beslut före sådana ärenden som innebär uppsökande eller undersökande verksamhet (Winter 2002:3).

Problemet med handlingsstrategier är enligt Lipsky (1980:81f) att de, trots att de hjälper närbyråkraterna att hantera sin arbetssituation, kan vara dysfunktionella för politikområdet som sådant genom att motverka lyckad implementering. Såväl förenklade beslutsmodeller för hur fall ska bedömas eller vad man ska göra som olika sätt att välja ut vilka ärenden som prioriteras på bekostnad av andra kan motverka lyckad implementering. Med detta sagt om vad som kännetecknar närbyråkrater och vad det kan innebära att vara närbyråkrat avslutas den teoretiska genomgången och går vi vidare med att redovisa våra resultat.

4 Resultat

4.1 Inspektörers politikskapande

I detta avsnitt redovisas till att börja med inspektörernas förhållningssätt till regelverket och huruvida detta ger dem handlingsutrymme. Därefter redogörs för hur planeringen av arbetet går till enligt inspektörerna och vad detta innebär för deras självständighet. Utifrån detta kan slås fast om inspektörerna är att betrakta som närbyråkrater och i vilka avseenden de kan ha inflytande över den politik som genomförs på miljöområdet

4.1.1 Inspektörerna om handlingsutrymme

En förutsättning för att inspektörerna ska kunna sägas vara närbyråkrater är att det regelverk de implementerar ger dem handlingsutrymme. Även om graden av handlingsutrymme kan variera måste det finnas någon slags spelrum för konkretisering, tolkning, avgöranden eller selektering i det offentliga regelverket för att inspektörerna ska kunna vara närbyråkrater. Det är just dessa förutsättningar för närbyråkrati som nu ska avhandlas och vi börjar med inspektörernas syn på regelverket.

När det gäller regelverkets karaktär och inspektörernas förhållningssätt till detta framkommer följande i intervjuerna. Vissa inspektörer pekar på regelverkets stora omfattning och på att det finns ett mycket stort antal regler att implementera. Andra inspektörer uttalar att regelverket är vagt i vissa delar och återigen andra att det finns regler som är såväl omfattande som detaljerade. Det finns inspektörer som ger uttryck för alla dessa förhållningssätt.

Att det finns ett regelverk som lämnar ett visst handlingsutrymme till tjänstemännen är som sagt en faktor som definierar närbyråkrater. De ovanstående uttalandena om regelverket, att det är omfattande, vagt och detaljerat, tyder på att inspektörerna kan ha handlingsutrymme åtminstone genom selektering och tolkning.

Selektering innebär att man som tjänsteman inte kan implementera hela regelverket på grund av dess omfattning, utan att man måste välja vad som ska implementeras. Om förhållandet mellan antalet regler och tillgången på resurser säger flera inspektörer att det finns fler regler att genomföra än man hinner med, att man alltså måste selektera. Ett citat som får tala för flera inspektörer är:

Vi har ju vissa resurser att arbeta utifrån och även om man kanske hade velat göra allting så måste man prioritera bort vissa saker. Att göra allting har man inte ens som mål, för det hinner man inte.

Mängden regler är ett problem som innebär att det inte går att implementera dem alla utan regelverkets omfattning tvingar inspektörerna att selektera. Det framkommer i intervjuerna även ett andra sätt att selektera som innebär att prioritera

vissa utvalda delar av regelverket högt och prioritera ned andra. Som exempel nämner några inspektörer att man innevarande år koncentrerar sig på att föra ut reglerna om egenkontroll som inte slagit igenom bland alla klienter. Sådana urval är också exempel på selektering.

Även reglernas höga detaljgrad kan utgöra ett problem. En inspektör säger att regelverket till vissa delar av är såväl omfattande som detaljerat och exemplifierar detta med fallet oljecisterner:

[Reglerna] är dels uppdelade på Naturvårdsverket och Räddningsverket, så det finns två olika bestämmelser. Och sen inom varje så är det väldigt illa skrivet, svårt att få en överblick över vad som gäller egentligen. Det är inomhus eller utomhus, nergrävt eller ovan mark, mindre än 3 m³, mellan tre och tio m³ eller över tio m³, inom skyddsområde för vattentäkt eller utanför skyddsområde för vattentäkt, och i alla de fallen så gäller olika saker. Och ibland så är det Naturvårdsverkets föreskrifter och ibland Sprängämnesinspektionens. Sen beror det på vad man har i cisternerna också. Och så beror det på om det är korrosions-skyddade cisterner eller inte korrosionsskyddade cisterner. Det är väldigt svårt att få fram då vad som gäller för en viss typ av cistern.

Reglernas omfattning och höga detaljgrad gör det omständligt att ta reda på vad som egentligen gäller. Detta kan få som följd att ett enskilt fall kan ta mycket lång tid.

En tredje uppfattning om regelverket som framkommer i intervjuerna är att det i vissa avseenden är vagt. Flera inspektörer anser att det finns bestämmelser som är oprecisa och att man därför måste göra tolkningar. En inspektör säger att i vissa avseenden ”är lagstiftningen så himla detaljerad medan på andra är den det inte, och det händer ju *ganska* ofta att man inte riktigt vet hur man ska göra” utan tvingas göra en bedömning i det enskilda fallet.

Om regelverket inte är exakt föreskrivande lämnas avgörandet till inspektören som måste göra en tolkning. Inspektörerna berättar om flera sätt att handla på i sådana situationer. Om det inte finns en tydlig regel att falla tillbaka på när man ska fatta ett beslut kan man enligt några inspektörer fatta ett beslut ändå. En inspektör menar att ”det helt klart är svårt att tolka vissa grejer” men att man i det enskilda fallet ändå måste göra en bedömning och fatta ett beslut. Ett annat sätt att förhålla sig till vagheter i regelverket är att leta i olika källor tills man hittar något att grunda sitt beslut på. Som exempel säger en inspektör att ”i sista hand så måste det ju bli jag som drar en gräns, men för att kunna göra det så måste jag ju hitta stöd någonstans”. Vagheter kan också få som följd att man skjuter upp beslutsfattandet eller helt enkelt försöker undvika att ta ett beslut. Detta åskådliggörs av de inspektörer som sa att ”om det finns vissa frågetecken så får man i vissa fall lämna dem till nästa gång och hoppas att det har poppat ut något bättre beslutsunderlag” respektive ”vissa frågor kan bli riktigt långdragna för att man inte riktigt vet hur man ska bestämma och då drar man sig för att göra det”.

Flera av de inspektörer vi intervjuat har handlingsutrymme som en följd av att de tvingas att tolka regelverket. Inspektörerna redovisar olika inställningar till detta förhållande. Några inspektörer verkar vara tillfreds med regelverkets vaghet och att

det lämnats till dem att tolka det. En av dessa inspektörer säger att regelverket innehåller sådant som ”är vagt skrivet och upp till min egen tolkning” och menar att detta ”är rätt så bra” samt att det inte orsakat några problem än så länge. Andra inspektörer är mindre nöjda med sakernas tillstånd. En inspektör menar t.ex. att en av de stora nackdelarna med arbetet är:

Att man hela tiden ska fatta beslut trots att man inte är säker. För det står ju inte i alltid i lagtexten exakt hur det ska vara. Och det kan vara frustrerande och jobbigt att man då måste bestämma hur det ska vara.

En annan inspektör påpekar att en av de besvärliga sakerna vid inspektioner är just att det ofta uppstår tveksamheter och att man som inspektör då måste göra bedömningar.

4.1.2 Inspektörerna om självständighet

Den andra egenskapen som gör att närbyråkrater enligt Lipsky kan vara politikskapande är att de har självständighet. Hur stor självständighet man har är till stor del en fråga om i vilken utsträckning man planerar sitt eget arbete. Frågan är då i vilken utsträckning inspektörerna anser att de kan påverka planeringen av arbetet, i förhållande till den utsträckning de anser att planeringen påverkas av den organisatoriska ledningen.

För att inleda denna resultatpresentation kan det sägas att två av inspektörerna är korttidsanställda. Dessa inspektörer menar sig inte ha haft något större inflytande över verksamhetsplanen eftersom denna skapades innan de började sitt arbete i respektive kommun. I samtliga kommuner vi varit i finns en verksamhetsplan, eller tillsynsplan, som enligt inspektörerna utgör grunden i planeringen av det årliga arbetet. Om tillsynsplanen, hur styrande den är och hur den skapas finns olika åsikter bland inspektörerna. Vi börjar med att redovisa hur tillsynsplanen skapas och i vilken utsträckning inspektörerna anser sig kunna påverka planen.

Alla inspektörer vi intervjuat berättar att deras kommun har en tillsynsplan i vilken arbetet planeras på årsbasis. Det finns en glidande skala när det gäller hur stort inflytande man som enskild inspektör har över planen. På den ena änden av denna skala finns de inspektörer som anger att de mer eller mindre skapar planen själva. Citat från denna kategori inspektörer är:

[Planen] är ju uppdelad efter olika ämnesområden, och om vi tar de områden som jag sysslar med, då är det ju jag som gör den. [...] Vill jag bolla det arbetet med någon så gör jag det, annars gör jag inte det, i och med att jag har ansvaret på det här området fullt ut.

Vi kan nog säga att vi skapar den [planen] till 100 procent. [...] Det har varit så när det gäller planeringen att ett uppdrag har gått ut till samtliga tjänstemän att planera sin egen verksamhet och sen så planerar tjänstemännen sin egen verksamhet och så blir det så på ett ungefär.

Denna kategori inspektörer menar alltså att de till stor del planerar sin tillsynsverksamhet själva, åtminstone på årsbasis, och kan sålunda sägas ha stor självständighet.

På andra änden av skalan finns de inspektörer som menar att de visserligen kan påverka planen men att denna skapas gemensamt på förvaltningen. Representativa citat från denna kategori inspektörer är:

Vi har ju på oss i och med balken att vi ska ha en tillsynsplan, det är ju lagkrav på det, så då har vi suttit i arbetsplatsträffar och bestämt vad vi tror att vi kan hinna med. [...] Så planen är framdiskuterad kan man säga.

Förstainspektören ansvarar för att planen skapas men vi hjälps åt med underlaget. Vi hade en dag där vi diskuterade det, men det är förstainspektören som har sammanställt det.

Även inspektörerna inom denna kategori har ett visst inflytande över den planering som görs på årsbasis. Samtliga inspektörer utom de två undantagna har därmed det gemensamt att de anser sig kunna påverka tillsynsplanen och de har i detta avseende självständighet.

När det gäller nämndens inflytande över verksamhetsplaneringen ger inspektörerna tre typer av svar. En kategori inspektörer säger att nämnden beslutar om övergripande mål vilka inspektörerna sedan utvecklar i mer detaljerade planer. Som exempel berättar en inspektör att ”vårt mål- och inriktningsdokument tas av nämnden” men att man på förvaltningen skapar ”enskilda verksamhetsplaner som inte tas av nämnden utan som vi har som vårt fria redskap”. En annan kategori inspektörer menar att tillsynsplanen är frukten av ett gemensamt arbete mellan nämnd och förvaltning. En av dessa inspektörer berättar att nämnden ofta har haft synpunkter på den tillsynsplan förvaltningen lagt fram ”och t.ex. sagt att vi ska satsa mer på den biten och mindre på den, och det rättar vi oss efter”. Den tredje typen av svar kommer från inspektörer som säger att planen skapas av förvaltningen och i stort sett bara godkänns av nämnden i efterhand. Den inspektör som här får företräda denna kategori säger att ”nämnden informeras om vår plan, efteråt”.

Det finns givetvis en rad andra sätt för den kommunala nämnden eller förvaltningen att styra den enskilde inspektören på än genom verksamhetsplanen. Man kan t.ex. styra via informella samtal, via budgeten eller via rekrytering. Man kan också styra i efterhand genom att kontrollera vad som gjorts. Den verksamhets- eller tillsynsplan som kommunerna har är dock det kanske mest handgripliga sättet för den kommunala nämnden eller förvaltningen att styra den enskilde inspektörens arbete. Utifrån den ovanstående genomgången av de olika aktörernas inflytande över tillsynsplanen finns det fog för att påstå att inspektörerna har självständighet i betydelsen inflytande över arbetets planering, om än i olika grader.

Även på frågan om och hur tillsynsplanen styr det dagliga arbetet ger inspektörerna skiftande svar. Några inspektörer menar att man i stort sett genomför det som planen anger men att det av olika anledningar inte går att följa planen till punkt och pricka. En av dessa inspektörer säger att man i kommunen har ”en verksamhetsplanering som vi försöker följa” och att ”det är bra att ha det som mål”. Men, säger

samma inspektör, ”det sker ju ofta förskjutningar i förhållande till planeringen för det är ju väldigt mycket som dyker upp med kort varsel”. Den planering som görs i början av året påverkas enligt denna inspektör av att det dyker upp oförutsedda ärenden som av olika anledningar måste prioriteras. Som exempel på sådana ärenden nämner inspektören ansökningar och bygglovsfrågor, vilka måste ”prioriteras på bekostnad av det man hade tänkt göra”. Andra inspektörer framhåller också att planeringen kan påverkas av denna anledning och nämner att t.ex. vissa nämnd-ärenden, remisser, avloppsinspektioner eller radonmätningar måste gå före planerad verksamhet som det är mindre bråttom med.

En annan uppfattning om hur tillsynsplanen styr det dagliga arbetet kommer från de inspektörer som menar att planen inte är särskilt detaljerad utan måste kompletteras. En inspektör säger att tillsynsplanen ”är det stora, sen har jag separata planer för mina områden och dem gör jag ju själv, mer detaljerade”. Även om alltså tillsynsplanen i en mening styr det dagliga arbetet är den enligt denna inspektör så allmänt hållen att man själv måste skapa mer detaljerade planer för vad som ska göras.

Ett tredje svar på frågan ges av de inspektörer som menar att man inte direkt använder eller kan använda tillsynsplanen i det dagliga arbetet. Som exempel säger en inspektör:

Jag ska säga att den planen, det är ingenting som jag plockar fram och tittar på. Man jobbar liksom på med det som finns, man prioriterar varje dag vad man ska göra, det går inte efter den planen direkt. Det kan jag erkänna.

Inspektören uppger att man jobbar på med det som kommer in, att inkommande ärenden av olika slag till stor del styr vilket arbete som görs och vad man prioriterar och att man därför använder planen i relativt liten utsträckning.

Mer om inspektörernas handlingsutrymme och självständighet, som dessa egenskaper gestaltar sig i praktiska situationer, kommer i avsnitt 4.2 och 4.3 där inspektörernas prioriteringar respektive inspektionsstilar redovisas. Begreppen som sådana och implikationerna av det ovanstående avhandlas också i rapportens avslutande kapitel.

4.2 Risker och prioriteringar

Det regelverk som miljö- och hälsoskyddsinspektörerna ska genomföra gäller risker för människa och miljö. Någon måste värdera dessa risker och dessutom prioritera mellan dem. Den som kan påverka vad som ska göras när man bestämmer vilka risker som ska prioriteras högt och regleras först och kan genom denna påverkan också skapa politik. Merparten av prioriteringarna inom den kommunala miljötillsynen görs enligt inspektörerna i tillsynsplanen. Inspektörerna kan via tillsynsplanen påverka prioriteringarna, åtminstone på årsbasis. Frågan är då hur inspektörerna berättar att de prioriterar och hur de resonerar kring dessa val.

I rapporten görs ingen längre genomgång av riskbegreppet. Vårt fokus är inte riskbegreppet som sådant och begreppet är för omdebatterat och mångfasetterat för att belysas utförligt här. Vi vill ändå kortfattat peka på några viktiga element hos riskbegreppet och använder i detta syfte Ortwin Renns definition av risk(er):

Risks refer to the *possibility* that human actions or events lead to *consequences* that affect aspects of what humans value. (Renn 1998:5)

Renn pekar på att risk handlar om sannolikheten för och konsekvenserna av händelser, eller mänskliga handlingar, på sådant som människor värderar. Det svenska Riskkollegiet (1991:7) och Sven Ove Hansson (2002:2) lyfter i sina respektive definitioner av begreppet fram samma komponenter som Renn, nämligen sannolikheten för oönskade händelser samt de påföljande konsekvensernas omfattning och karaktär. Det är alltså kombinationen av sannolikhet och konsekvens som beskriver risken.⁵

De ovanstående forskarna är också överens om att arbetet med att begränsa risker innefattar riskvärdering. Risker måste ofta värderas, såväl deras sannolikhet som deras konsekvenser kräver ett värderande subjekt. Eftersom risk är ett socialt likväl som ett tekniskt fenomen måste någon avgöra vilka kombinationer av sannolikhet och konsekvens som är acceptabla respektive oacceptabla.

Författarna till *Att se till eller titta på* redogör för tre olika riskvärderingsprinciper som man kan grunda sina prioriteringar på. Man kan för det första ta det värsta först och ge högst prioritet åt de problem som anses vara allvarligast. Man kan för det andra respektive tredje använda effektivitetskriterier och sträva efter mesta möjliga effekt (riskreduktion) per satsad myndighets- respektive samhällsresurs. Det är dock ett problem enligt författarna att det kan vara omöjligt att lösa vissa prioriteringsfrågor ens med vetenskapliga metoder. (Ds 1998:50 s. 22f). Såväl sannolikheten för som konsekvenserna av en oönskad händelse kan vara svåra att bedöma. Detta innebär enligt författarna till *Att se till eller titta på* att inspektörerna ”måste fatta flertalet av sina beslut på grundval av komplexa och ofta mycket ofullständigt kända orsakssamband” (ibid. s. 10, se också Johannesson m.fl. 1999:267).

Det finns en mängd forskning kring risk och riskvärdering, men för våra syften är den ovanstående genomgången tillräcklig. Klart är att riskvärdering och prioritering i många avseenden är delikata uppgifter. Frågan är hur inspektörerna prioriterar, förhåller sig till prioriteringar och hur de resonerar kring sina val.

Som en inledning till resultatredovisningen är det viktigt att påpeka att prioriteringar görs i nästan varje arbetsmoment: Vad man gör och inte under en viss dag, vad man gör och inte på ett visst besök eller en viss inspektion, vilka sorters brister man lägger mer mest respektive minst tid på, allt detta handlar om prioriteringar. I detta avsnitt behandlas i första hand de prioriteringar som görs under den årliga

⁵ Syftet med den tillsyn som utövas enligt miljöbalken är att säkerställa syftet med balken och de föreskrifter som har meddelats med stöd av balken (miljöbalken 26 kap. 1 §). Balkens överordnade syfte är enligt 1 kap. 1 § att främja en hållbar utveckling. I sammanhanget kan risk därför betraktas som sannolikheten för och konsekvenserna av händelser, eller mänskliga handlingar, som påverkar den hållbara utvecklingen.

planeringen av det operativa arbetet samt faktorer som kan påverka denna planering.

Det framkom under intervjuerna att inspektörerna använder en rad olika instrument eller verktyg för att prioritera bland verksamheter. Totalt kan sju olika sätt att göra prioriteringar på identifieras. Många inspektörer säger sig använda olika *kombinationer* av de sju prioriteringssätten i sitt arbete. Vissa sätt att prioritera är ömsesidigt uteslutande men flertalet är det inte. Den primära avsikten med detta avsnitt är dock att kartlägga de olika sätt att prioritera på som finns bland de inspektörer vi intervjuat.

Ett första sätt att prioritera bland verksamheter är att utgå från den klassning av verksamheter som finns i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. I denna förordning delas verksamheter in i klasserna A, B, C och U. Inom denna klassning är A-objekten de största och mest miljöstörande och U-objekten de minst miljöstörande verksamheterna. De kommunala miljönämnderna ansvarar för den operativa tillsynen över C- och U-objekt och kan även överta Länsstyrelsens ansvar för operativ tillsyn över vissa A- och B-objekt.⁶

Att utgå från förordningen och dess *klassificering*, eller att utgå från *olika objekts storlek*, är alltså ett sätt för de inspektörer vi intervjuat att avgöra vad som ska prioriteras högt. Motiven till att prioritera just dessa verksamheter högt varierar mellan olika inspektörer. En inspektör som prioriterar just B-objekt i första hand anger att:

Det är ju vi själva som tycker att det är otroligt rimligt att åtminstone B-företagen som är stora och viktiga, dem ska vi definitivt ha god kännedom om. [...] Men sen när det gäller massa C-företag och även de mer diffusa verksamheterna som kan förekomma så har vi ju absolut inte en bra uppfattning om dem egentligen tycker jag.

Inspektören lägger fram en tanke att stora företag också är viktiga företag, som man bör ha god kännedom om. Detta gör att de prioriteras på bekostnad av mindre verksamheter. Samma inspektör säger att det naturligtvis är ”svårt att svara på frågan om storleken egentligen är direkt relaterad till risken för miljöpåverkan, även om den är det till dels”.

Ett andra sätt att prioritera bland verksamheter är att utgå från de nationella och/eller regionala *miljömålen*. En inspektör säger att ”varenda detaljhandel säljer ju kemiska produkter men varje liten kiosk besöker vi ju inte varje år”. ”Däremot har vi ett system där vi prioriterar enligt miljömålen” fortsätter inspektören och anför att det gäller att bryta ner miljömålen till en prioriteringsordning ”och välja den inriktning som ger mest effekt”. Inspektören berättar att man använder miljömålen både för att avgöra vilka verksamheter som ska prioriteras högt och för att välja inriktning på tillsynen.

⁶ Kommunernas ansvarar dock för fler verksamheter än bara de som tas upp i den nämnda förordningen, d.v.s. alla de verksamheter eller områden som kommunerna ska utöva tillsyn över omfattas inte av förordningen. Exempel på tillsyn enligt miljöbalken som kommunerna ansvarar för men som inte tas upp i förordningen är hälsoskydds-, kemikalie- och avfallsfrågor. Kommunens tillsynsansvar omfattar även frågor i annan lagstiftning, t. ex. livsmedels- och djurskyddsfrågor.

Ett tredje sätt att välja vad som ska göras är att prioritera *problemverksamheter* högt. Några inspektörer berättar att, eftersom man inte hinner göra allt, så prioriterar man det innevarande året de verksamheter högt på vilka det funnits stora eller många brister vid tidigare inspektioner.

Det fjärde sättet att skapa en prioriteringsordning är att utgå från kommunens *avgiftssystem*. Detta innebär att prioritera de verksamheter högt vilka betalar årliga avgifter till kommunen. En inspektör berättar att ”mycket av planeringen av vilka vi ska besöka en gång per år har ju med avgifterna att göra, betalar man en årlig avgift så är det rimligt att man också får ett årligt besök”. Även andra inspektörer som menar att de skulle vilja besöka alla verksamhetsutövare, vilket de anser vara omöjligt, säger att de då prioriterar de verksamheter högt som betalar årliga avgifter.

Det förekommer också, som ett femte sätt att prioritera, att de verksamheter prioriteras högt som det var *länge sedan man besökte*. En inspektör säger att man i kommunen, åtminstone i år, arbetar väldigt koncentrerat med det man kallar ”efter-satta” verksamheter eller branscher. Med detta menar inspektören de verksamheter som inte besökts på ett tag, i vissa fall inte besökts på flera år. Inspektören säger att man måste få koll på dessa verksamheter, som är av varierande storlek, eftersom ”alla verksamheter kan utgöra ett hot mot miljön”.

En sjätte sätt att avgöra vilka verksamheter som väljs ut för operativ tillsyn under ett år är att ta hjälp av *Miljösamverkan* i Västra Götaland.⁷ Genom att delta i Miljösamverkans kampanjer prioriteras de objekt eller verksamheter högt som ingår i den aktuella kampanjen. Ett citat som representerar dessa inspektörer är:

Det är ju meningen att man ska titta på U-verksamheter, dom som inte behöver anmäla sig, det finns en hel del sådana verksamheter också. Och då går man väldigt mycket efter vad för projekt som är på gång, kanske inom Miljösamverkan, så man prioriterar efter det.

En annan inspektör menar att man deltar i vissa av de projekt som drivs av Miljösamverkan. Man väljer att delta i de projekt som fokuserar på verksamheter eller branscher man inte har så bra koll på vilket är ett sätt att prioritera.

Det sjunde och sista sättet att välja ut vad som ska prioriteras högt under ett visst år är det vi kallar för *inkommande ärenden*. Inkommande ärenden är en mycket bred kategori som kan omfatta verksamheter av vitt skilda slag och spänner över flera av de prioriteringsordningar vi redogjort för ovan. För tillfället diskuteras dock enbart de inspektörer som menar att de prioriterar inkommande ärenden på bekostnad av annan operativ tillsyn. Som exempel säger en inspektör att man måste prioritera klagomål, som är en sorts inkommande ärenden, framför den planerade tillsynsverksamheten på företag:

⁷ Miljösamverkan Västra Götaland är ett samarbetsprojekt mellan Västra Götalandsregionen, Länsstyrelsen, kommunförbunden i länet och kommunernas miljökontor. Syftet är att effektivisera miljö- och hälsoskyddsarbetet i länet. Miljösamverkan använder olika sorters insatser, man utarbetar t.ex. handledningar för tillsyn och bedriver gemensamma informations- och tillsynskampanjer. Se vidare på <http://www.vgregion.se/miljo/miljosamverkan>.

På nåt sätt så prioriterar du ju klagomål från allmänheten. Generellt sett så måste det ju nästan gå före att man gör någonting när grannarna till exempel har ont av någonting. Då måste man ju åtminstone granska det ordentligt, innan man gör ett formellt tillsynsbesök. Många av företagen är ju skötsamma så ibland känns det ju inte hundra procentigt nödvändigt att besöka dem utan då faller de ju bort och så tar man klagomål i stället.

Andra exempel på inkommande ärenden som olika inspektörer anger att de kan prioritera högt är avloppsbesiktningar, anmälnings- eller tillståndsärenden, remisser och yttranden. Denna sorts ärenden, menar en inspektör, ”prioriterar sig själva” och man kan inte låta dem vänta. En säger att:

De som vill att vi ska göra något snabbt de ringer ju hela tiden och då kan prioriteringen bli jättesned i förhållande till miljöbelastning. [...] Tyvärr är det nog så på många kontor att den som skriker högst hamnar först.

Inspektören säger att man försöker undvika den sortens prioriteringar eftersom ”man inte kan ta alla skitärenden först” men att det kan vara svårt att undvika.

Detta är de sju prioriteringssätt som kan identifieras i de intervjuades redogörelser. En fortsatt diskussion kring dessa förs i rapportens avslutande kapitel.

4.3 Inspektionsstil

I detta avsnitt redovisas de strategier och förhållningssätt som de intervjuade miljö- och hälsoskyddsinspektörerna berättar att de har eller använder i mötet med klienterna. Vi diskuterar dessa strategier och förhållningssätt i termer av ”inspektionsstilar”. Vilken stil som används antas av inspektionsforskare ha betydelse för inspektionernas effektivitet; vilka stilar olika inspektörer använder har också studerats flitigt inom inspektionsforskningen (se t.ex. Ds 1998:50; Hutter 1988, 1997; Johannesson m.fl.; Kelman; Stjernquist).

Johannesson m.fl. gör i *Risk management – the Swedish way(s)* ett koncentrat av tidigare forskningsresultat om inspektionsstilar. Johannesson m.fl. redovisar två idealtypiska inspektionsstilar som de kallar ”soft” respektive ”strict”, och menar att man med fyra parametrar kan beskriva skillnaderna mellan ”mjuka” och ”hårda” inspektörer:

‘Soft’ inspectors tend to: give counsel, issue few written complaints, make few or no reports to the police, seldom if ever come unannounced. ‘Strict’ inspectors tend to: check compliance, issue many written complaints, often report infringements to the police, often come unannounced. (Johannesson m.fl. 1999:277)

Johannesson m.fl. beskriver de svenska inspektörer de studerat, däribland miljö- och hälsoskyddsinspektörer, som mjuka snarare än hårda (ibid.).

I det nedanstående redovisar vi vilken eller vilka stilar de intervjuade säger sig använda samt hur de resonerar kring detta. Vi använder tre indikatorer på inspektionsstil, nämligen inspektionsform, uppdragsbetoning samt uppföljning och menar

med utgångspunkt i det ovanstående att idealtypiskt ”hårda” respektive ”mjuka” inspektörer skiljer sig åt med avseende på alla tre.

- Inspektionsform: mjuka inspektörer använder ofta föranmälda inspektioner och hårda inspektörer ofta oanmälda.
- Uppdragsbetoning: inspektörerna har ett dubbelt uppdrag och mjuka inspektörer betonar det rådgivande/informerande uppdraget medan hårda inspektörer betonar regelkontroll.
- Uppföljning: när en avvikelse upptäckts använder mjuka inspektörer informella åtgärder för att uppnå regelefterlevnad medan hårda inspektörer använder formella verktyg.

Vi diskuterar i rapporten inte för- eller nackdelar med olika stilar utan nöjer oss med att redovisa vilka stilar inspektörerna berättar att de använder samt hur de resonerar kring dessa. I den avslutande diskussionen tar vi upp några faktorer som kan påverka vilken stil olika inspektörer tenderar att använda.

4.3.1 Inspektionsform: Föranmälda kontra oanmälda inspektioner

Samtliga miljö- och hälsoskyddsinspektörer vi intervjuat har tydliga och uttalade åsikter i frågan huruvida inspektioner bör vara föranmälda eller oanmälda. Med detta menar vi att samtliga inspektörer har en strategi som de har argument för och emot. Det finns skillnader inom inspektörskollektivet när det gäller vilken inspektionsform som används mest och vilken som föredras, man kan grovt sett urskilja två olika kategorier.

Den ena kategorin inspektörer gör visserligen oanmälda inspektioner ibland men utgår ifrån att inspektioner bör vara föranmälda, gör i första hand föranmälda inspektioner samt föredrar klart denna inspektionsform. Följande citat från tre olika inspektörer får representera denna kategori:

Generellt är mina inspektioner föranmälda, om det inte kommer ett typiskt klagomål. Utgångspunkten är att det [inspektionsbesöket] ska vara föranmält. Jag gör bara förstagsbesök och dem föranmäler jag alltid.

Inspektörerna inom denna kategori utgår från att deras inspektioner ska vara föranmälda och använder sig endast undantagsvis av oanmälda inspektioner. Orsakerna till detta varierar något inom gruppen. Som exempel på orsaker nämner en inspektör att man bara gör förstagsbesök och att det inte är rimligt att göra sådana utan att anmäla sig, en annan att det känns bättre att göra föranmälda besök och en tredje att man måste träffa rätt person och att denne måste ha avsatt tid för inspektionen.

Den andra kategorin inspektörer använder båda inspektionsformerna i varierande grad och menar att vilken form som används beror på situationen och/eller syftet med inspektionen. Skillnaden mellan denna kategori och den förra är att inspektö-

erna i denna kategori inte uttrycker någon tydlig preferens för endera inspektionsformen. En representativ åsikt för kategorin uttrycktes av den inspektör som sade:

Det [vilken inspektionsform man använder] beror utan tvekan på situationen. Och om man har ett antal år i yrket vet man vilken som lämpar sig bäst.

Vilken form som används beror enligt inspektörerna i denna kategori på situationen eller syftet med inspektionen. Det går alltså inte att på förhand avgöra vilken inspektionsform som bör användas utan detta måste bedömas i förhållande till syftet med inspektionen eller den situation som är för handen.

De inspektörer vi intervjuat lägger fram såväl för- som nackdelar med de båda inspektionsformerna. Som exempel på fördelar med oanmälda inspektioner nämner man överraskningseffekten, att de kan ge en bättre eller sannare bild av hur det verkligen ser ut på en verksamhet eller att man får ta del av verksamhetens vardag och inte någon tillrättalagd bild. Som fördelar med föranmälda inspektioner nämns att man då kan säkerställa att man får prata med rätt personer och att dessa har avsatt tid för inspektionen, att verksamhetsutövaren har hunnit ta fram relevant och nödvändig dokumentation, att man kan förbereda sig själv bättre, att verksamhetsutövaren kan förbereda sig bättre och att föranmälda inspektioner därför är effektivare.

Som exempel på situationer där det är lämpligt att använda föranmälda inspektioner nämner olika inspektörer förstagångsinspektioner, besök på större objekt eller vid kontroll av egenkontrollen. Flera intervjupersoner säger att det ofta är så vid förstagångsinspektioner att man redan på förhand vet att allting inte är som det ska vara, t.ex. för att lagstiftningen ännu inte slagit igenom, eller för att vissa av verksamheterna inte omfattats av lagstiftningen särskilt länge. Syftet med inspektionen är då inte att kontrollera utan att informera och för detta syfte lämpar sig en föranmäld inspektion bättre.

I stort sett samma sak gäller enligt olika inspektörer när man ska kontrollera en verksamhets egenkontroll. Syftet med denna inspektion är inte att kontrollera att allt är som det ska, det vet inspektörerna i fråga redan att det inte är, utan att upplysa och informera om ny lagstiftning eller nya krav. Man måste då förbereda verksamhetsutövaren så att denne hinner tänka igenom vissa frågor och därför är det bra att föranmäla sitt besök.

Även på större objekt är föranmälda inspektioner enligt flera inspektörer att föredra. Som exempel på anledningar till detta nämns att ”man inte kommer in utan passersedel” eller att man ”kan knacka hit och knacka dit utan att få tag på rätt person, och då har man kastat bort två timmar”. Eftersom det enligt dessa inspektörer är centralt att man får tag på rätt person och att denne avsatt tid, så är det helt enkelt inte rimligt att komma oanmäld.

Som exempel på situationer där det kan vara lämpligare att använda *oanmälda inspektioner* nämner inspektörer ur den aktuella kategorin: kontroller av mindre verksamheter; ärenden där initiativet till inspektionen kommer utifrån; på företag

där det förekommit problem tidigare eller när regelefterlevnadskontroll är syftet med inspektionen.

På mindre verksamheter kan man enligt en inspektör få en överblick över verksamheten genom ett oanmält besök. Eftersom det på en mindre verksamhet inte är lika viktigt att träffa någon särskild företrädare för verksamheten kan ett oanmält besök vara lämpligt. Även när initiativet till inspektionen kommer utifrån, t.ex. vid ett klagomål, säger sig flera inspektörer använda oanmälda besök. Eftersom man då har större chans att se hur det verkligen är, och inte få en tillrättalagd bild, kan ett oanmält besök vara passande. Vid ett besök som föranleds av ett klagomål har man dessutom ett relativt litet behov av att förbereda sig själv eller den inspekterade uppger en inspektör.

Ett tredje tillfälle där oanmälda inspektioner lämpar sig är enligt flera inspektörer besök vid verksamheter som tidigare brutit i regelefterlevnad. Syftet med besöket är då att kontrollera regelefterlevnad, vilket flera inspektörer uppger sker bäst med ett oanmält besök.

Gemensamt för alla inspektörer vi intervjuat, undantaget en, är utsagan att det är de själva som avgör vilken inspektionsform som ska användas. På frågan om man har rutiner för detta i kommunen, eller vem som bestämmer över detta, svarar alla inspektörer utom en att det bestämmer de själva. I detta avseende menar inspektörerna alltså att de har dels självständighet i förhållande till ledningen, och dels handlingsutrymme i utförandet av arbetsuppgifterna eftersom de konkretiserar regelverket som inte anger huruvida inspektioner ska vara föranmälda eller oanmälda.

4.3.2 Det dubbla uppdraget: regelkontroll kontra information och rådgivning

Enligt miljöbalkens 26 kap 1 § ska tillsynsmyndigheten för att säkerställa syftet med balken ”kontrollera efterlevnaden av miljöbalken” och ”genom rådgivning, information och liknande verksamhet, skapa förutsättningar för att balkens ändamål skall kunna tillgodoses”. Tillsynsmyndigheten har alltså både ett kontrollerande och ett rådgivande och informerande uppdrag. I detta avsnitt redovisas hur de intervjuade inspektörerna förhåller sig till och säger sig arbeta med detta dubbla uppdrag samt hur de ser på sig själva och sin yrkesroll.

Inledningsvis kan noteras att det finns vissa skillnader mellan inspektörerna när det gäller förhållningssätt till och användande av de två verktygen. Skillnaderna är dock små och ingen av de inspektörer vi talat med säger att något av uppdragen är oviktigt. Det finns dock skillnader mellan inspektörerna när det gäller vilket uppdrag de betonar som viktigast.

Inspektörerna går att dela in i tre kategorier beroende på vilken betoning de lägger på de två uppdragen. En kategori inspektörer säger att rådgivning och information är viktigast och en annan att de två uppdragen är lika viktiga. Inspektörerna i

den tredje kategorin betonar kontroll i större utsträckning än rådgivning och information.

En inspektör ur den första kategorin säger att det viktigaste med arbetet är ”att bidra med den kunskap man har” och att inspektörer behövs ”för det förebyggande arbetet”. Denna inspektör betonar informationsuppdraget men säger också att regelkontrollen inte är oviktig. Inspektörer som tillhör den andra kategorin pekar på att ”uppdragen kompletterar varandra” eller fäller uttalanden som att ”båda uppdragen är lika viktiga”. En inspektör som pekar på regelkontroll som det viktigare av de två uppdragen menar att ”råd och upplysningar kan ju verksamhetsutövarna köpa sig på öppna marknaden”. Det finns dock ingen annan än inspektörerna som kan utöva regelkontroll vilket gör denna verksamhet central enligt inspektören.

Samtliga inspektörer verkar se ett och samma mål för sitt arbete, nämligen bättre verksamheter och som en följd av detta en bättre miljö. Det finns också stora likheter mellan olika inspektörer när det gäller deras syn på sig själva. Flera inspektörer säger att de ser sig som ett allmänhetens eller verksamhetsutövarnas ombud. En inspektör berättar att ”vår huvudsakliga uppgift är ju att hjälpa företag och enskilda”. Även andra inspektörer säger att det är en mycket viktig uppgift att vara en hjälp till allmänheten eller företagen; en instans som människor kan kontakta för att få stöd, råd eller svar på frågor. ”Det är en trygghet för folk i allmänhet att vi finns; de kan ringa hit och vi kan hjälpa till att medla eller upplysa eller stötta” yttrar en inspektör. Flera inspektörer ser det alltså som en viktig del av sin yrkesroll att förmedla en tjänst till företag och enskilda. Utifrån detta verkar det rimligt att säga att inspektörerna ser miljön, allmänheten och verksamhetsutövarna som sina uppdragsgivare. Det är ur denna synvinkel inte förvånande att många av dem också lägger stor vikt vid det rådgivande och informerande uppdraget.

Ingen av inspektörerna menar dock att något av de två uppdragen är oviktigt. Det finns dock skillnader inspektörerna emellan när det gäller vilket eller vilka medel, kontroll eller rådgivning och information, som de betonar och anser vara mest effektiva. Frågan är då hur inspektörerna säger sig agera med utgångspunkt i de två uppdragen. Eftersom de inspektörer vi intervjuat lägger olika stor emphasis vid respektive uppdrag är det rimligt att anta att de också ägnar sig åt regelkontroll respektive rådgivning och information i olika stor utsträckning.

De skillnader som finns mellan olika inspektörer vad gäller uppdragsbetoning kvarstår när inspektörerna berättar om hur de faktiskt arbetar. Inspektörerna går olika långt i sin rådgivande och informerande verksamhet. Rådgivning och informationsförmedling förekommer i flera olika stadier av inspektörernas arbete, såväl före som under och efter inspektioner, och i många olika skepnader. I en studie av denna begränsade omfattning går det givetvis inte att ge en fullständig bild av hur inspektörerna arbetar. Däremot kan vi redovisa exempel på olika situationer där det enligt olika inspektörer kan vara en fördel att använda råd och information.

Flera inspektörer säger sig ge information före inspektioner. Denna information kan t.ex. bestå av upplysningar om vad som ska avhandlas under inspektionen eller om de regler som gäller för verksamheten i olika aktuella avseenden. Motiv för att

ge denna sorts information kan vara att ”då vet folk vad man pratar om när man kommer ut”, eller att ”man snabbare kommer fram till kärnfrågorna vid besöket” om de berörda vet vad man pratar om. En inspektör säger att:

Jag försöker informera innan inspektionen så att dom vet lite vad man kommer att kolla så att dom kanske får en chans att... Så att man inte bara kommer ut och så: jaha, men nu blir det miljöstraffavgift på det, och det, och det, och så har dom inte fått någon information om det innan. Det känns väldigt taskigt på något sätt. Så jag försöker alltid att informera innan, så att dom har en chans att rätta till saker innan jag kommer ut.

Inspektören menar att detta arbetssätt och kan vara tidsbesparande eftersom ärenden med miljöstraffavgifter kan ta lång tid. En annan inspektör säger om denna sorts information som ges på förhand att ”målet med mitt arbete är ju inte att sätta dit någon utan att förklara vad som gäller och prata om balken”. En tredje inspektör säger att hon inte ser det som ett ”egenvärde att komma på någon med byxorna nere, om det inte är så att man står och håller något i avloppet”. Samma inspektör säger också att ”om den informationen kommer från mig, eller om man läst det någonstans eller fått det från en annan verksamhetsutövare det är ju egalt”. Motiven och skälen för att ge information i förhand varierar alltså; inspektörerna går också olika långt i användandet av information i detta led i processen.

Informationsverktyget kan också användas under och efter inspektioner. En inspektör säger att man vid inspektioner inte enbart kan ägna sig åt regelkontroll eller ”banka lagboken i huvudet på folk” utan att man även under inspektionerna måste ge råd och information. Utöver att resonera kring problem bör man under inspektionen ge förslag på hur problemen kan lösas och förklara vilka konsekvenserna kan bli om problemen inte åtgärdas enligt inspektören. En annan inspektör menar att man måste förklara sina krav och genom att informera om följderna av en viss verksamhet få människor att förstå varför det är värdefullt att följa lagen. Det är inte lagen som är det primära menar inspektören, utan att vattendragen blir övergödda om lagen inte följs.

Vissa inspektörer säger sig använda rådgivning även efter inspektioner, medan andra är mer försiktiga med detta. En inspektör berättar att hon efter en inspektion, för att förenkla för den inspekterade kan ge ”råd till verksamheten om vad de ska göra” och sedan ”punkta upp vad de ska göra”. Denna inspektör går relativt långt i sin rådgivande verksamhet även i efterhand. Andra inspektörer är mindre benägna att informera efter ett besök. Som exempel säger en inspektör att verksamhetsutövare gärna vill ha råd om hur en upptäckt brist ska avhjälpas men att man då som inspektör ”måste avväga sina råd på bästa sätt så att man inte ger felaktiga råd, det är ju inte bra för det kan bli dyrt”. Och helst, säger samma inspektör, ”ska vi ju inte heller ge råd så att vi talar om *hur* ett problem ska lösas heller, eftersom det kan finnas många sätt att lösa ett problem på och företagaren ska ha möjlighet att välja det han tycker”.

Ett sista fall i vilket flera inspektörer säger sig använda informationsredskapet är när det gäller regler som är nya eller som ännu inte slagit igenom bland verksamhetsutövarna. Ett exempel på sådana regler som olika inspektörer nämner är de om

verksamhetsutövares egenkontroll. Flera inspektörer berättar att man i deras kommuner gjort särskilda satsningar på att informera om detta regelverk. Satsningarna motiveras med att regelverket inte slagit igenom och att verksamhetsutövarna därför behöver information om dess innehåll och innebörd.

Olika inspektörer skiljer sig alltså åt med avseende på vilken sorts, och hur mycket information och rådgivning de ger före, under och efter inspektioner. Sammantaget kan vi säga att skillnaderna mellan inspektörerna är små när det gäller deras uppgifter om vilket av de två uppdragen som de betonar som det viktigaste. Ingen inspektör säger dock att något av uppdragen skulle vara oviktigt. Det finns vissa skillnader mellan inspektörerna även med avseende på hur mycket de säger sig arbeta med information och rådgivning vid inspektioner samt under och efter inspektioner.

4.3.3 Uppföljning av avvikelser

I detta avsnitt redogörs för hur inspektörerna säger sig arbeta för att uppnå regelverklelevnad då de konstaterat en brist eller en avvikelse. Detta är det tredje uttrycket för det vi kallar inspektionsstil. Som tidigare sagts är en skillnad mellan mjuka och hårda inspektörer att de senare är mer benägna att följa upp avvikelser med formella verktyg som förelägganden eller åtalsanmälningar. Frågan är då hur inspektörerna berättar att de handlar då de konstaterat en brist och vilka motiv de framför för sitt arbetssätt.

Inledningsvis kan vi säga att samtliga inspektörer berättar att de gör någon form av indelning av brister i ”allvarliga” eller ”mindre allvarliga”. När vi frågat inspektörerna om hur de följer upp brister, eller när de i annat sammanhang beskriver detta, ger de uttryck för att uppföljningen varierar med hur allvarlig bristen bedöms vara. Inspektörerna förhåller sig på i stort sett samma sätt till allvarliga brister. Följande citat är därför någorlunda representativa för alla inspektörer vi intervjuat:

Är det en allvarlig brist är det inga problem, vissa verksamheter ska ju bara omedelbart upphöra.

Man måste ju bedöma hur allvarlig bristen är. Om folk riskerar att få i sig avloppsvatten, då är det självklart bara pang på så får dom ändra det.

Är det allvarliga brister så släpper man inte det, då fortsätter man direkt tills det är åtgärdat.

Allvarliga brister tar man enligt inspektörerna tag i omedelbart och man släpper inte ärendet förrän avvikelsen är åtgärdat. Vid allvarliga brister kan alla inspektörer vi talat med alltså bedömas vara ”hårda”. De agerar mer eller mindre omedelbart, tvekar inte att använda de formella medel som står till buds och kräver snabba åtgärder.

När det gäller mindre allvarliga brister berättar olika inspektörer om olika sätt att handla på. Vissa inspektörer är mer hårda i sin uppföljning av dessa brister än and-

ra inspektörer. En av de inspektörer som citeras ovan om allvarliga brister, säger om mindre allvarliga brister att:

I de flesta fall så är det man upptäcker inte solklart otillåtet utan det här är ju oftast en sfär med olika gråskalor kan man säga. [...] Ibland är det så solklart otillåtet att det bara måste lämnas till åtal och det här måste omedelbart upphöra, men oftast är det inte så.

Och är det inte solklart otillåtet så finns det enligt den citerade inspektören en ”övergångsfas” att åstadkomma regelefterlevnad under vilken man som inspektör kan använda andra medel än förelägganden eller åtalsanmälningar.

Inspektören i fråga ger uttryck för två förhållningssätt till mindre allvarliga brister som också framförs av flera av de andra inspektörerna. För det första använder man inte nödvändigtvis samma verktyg för att få mindre allvarliga brister åtgärdade. Flera inspektörer berättar att de i sådana fall mer sällan använder formella åtgärder som åtalsanmälan eller förelägganden och försöker att lösa problemet med informella åtgärder. För det andra arbetar man inte sällan med en annan tidshorisont. Man kan ge verksamhetsutövaren mer tid att åtgärda bristen, ibland flera år.

Den arbetsgång två olika inspektörer använder då de konstaterat en mindre allvarlig brist beskrivs i följande citatsammanfattningar. Efter det att man konstaterat bristen

- kräver man rättelse muntligt, och märker vid återbesök om felet rättats till; om rättelse då inte skett sätter man en tid och när den har gått ut lägger man ett föreläggande om felet fortfarande inte rättats till
- kräver man åtgärder och ser vid återbesök, vilket kan ske upp till ett år senare, om åtgärder vidtagits; om inte kräver man en plan av företaget där de anger hur de ska åtgärda bristen och kallar detta för ”varsel om föreläggande”

När det gäller mindre allvarliga brister finns det alltså bland de inspektörer som intervjuats företrädare för en mjukare uppföljningsstil. Intressant är också att de ovan citerade inspektörerna ger uttryck för ett vanligt sätt att arbeta då avvikelser inte åtgärdas trots upprepade krav. I sådana fall kan det ske en successiv ”upptrappning” av relationen och uppföljningsstilen. Även de inspektörer som inleder uppföljningen med informella metoder använder formella verktyg senare i uppföljningsprocessen om rättelse inte sker. Det är detta vi avser med upptrappning: användandet av formella verktyg i ärenden där de informella verktygen visat sig vara otillräckliga.

Det finns också inspektörer som även vid mindre allvarliga brister berättar att de kan använda formella åtgärder och kräva snar rättelse, som alltså även vid mindre allvarliga brister kör en hård stil. En inspektör säger att ”det känns bra att avsluta ett ärende med ett föreläggande”. I ett föreläggande måste man nämligen ”tänka efter själv vad jag har stöd för att kräva, inte bara tycka en massa saker”. Inspektören kan uppskatta den formella stilen eftersom han i föreläggandet måste ”renodla det jag har stöd för att kräva”.

Ingen av de inspektörer vi intervjuat säger sig ha överseende med mindre allvarliga brister i det avseendet att de inte kräver åtgärder. Som exempel säger en inspektör om mindre allvarliga brister att ”man kan inte förhandla om bristerna men om tiden, eller tidsramen”. Olika inspektörer skiljer sig däremot åt med avseende på vilka verktyg och vilka tidsramar de säger sig arbeta med.

De intervjuade presenterar flera olika motiv för att använda en mjukare stil vid uppföljning av mindre allvarliga brister. Ett motiv som framförs är att den mjuka stilen helt enkelt kan vara bättre än den hårda. En inspektör menar att ”man kan inte alltid sätta hårt mot hårt” eftersom det då kan vara svårt att få de inspekterade med sig. Om man använder den hårda stilen ”kan man komma i riktigt jobbiga situationer där taggarna vänds emot en och det man håller på med”. Använder man i stället en mjukare stil kan man få klienterna att se problemet ur samma synvinkel som inspektören vilket leder till att de genomför förändringar frivilligt och utan tjat. Med informella metoder, menar en annan inspektör, är det lättare att få förståelse för de krav man ställer och varför man ställer dessa krav.

Den hårda stilen kan vara sämre än den mjuka även på lång sikt. Eftersom man träffar samma klienter år efter år är man beroende av att ha en bra relation eller goda kontakter med dem berättar flera inspektörer. För hårda krav kan äventyra denna relation vilket kan omintetgöra arbetets framgång på lång sikt. Detta tas upp även i nästa avsnitt.

Ett annat motiv för den mjukare linjen är att man tränger in folk i ett hörn när man använder sig av formella verktyg som förelägganden. I ett föreläggande, säger en inspektör, får man bara ange vilken eller vilka åtgärder som ska vidtas men det är inte säkert att den inspekterade löser problemet på det för miljön bästa sättet. Om man däremot för en informell diskussion med klienten kan man som inspektör föreslå olika lösningar och komma överens med klienten om en bra lösning som båda parter kan acceptera.

Det berättas också att den mjukare stilen kan vara mindre arbets- eller tidskrävande än den hårda. En inspektör säger att man förvisso inte har rätt att låta bli att lämna vissa ärenden till åtal och att man måste ge förelägganden där det verkligen krävs:

Men samtidigt tar ju ett föreläggande en viss tid, och kan de ordna det nästa dag så vad fan. Jag är ju ute efter resultatet och ser inte förläggandet som något annat än ett medel, inte som ett mål sig.

Föreläggandet är tidskrävande enligt inspektören som också berättar att han i vissa fall kan undvika förelägganden och använda informella metoder ”mest för att slippa arbete, onödigt arbete”.

En fjärde orsak till att i vissa lägen använda en mjukare linje framförs av de inspektörer som menar att lagstiftningen som sådan stundtals kräver orimligt mycket av vissa verksamhetsutövare. En inspektör berättar att hon, efter att en avvikelse upptäckts, kan ge ett råd om vad som bör göras i stället för att i ett föreläggande kräva rättelse. Inspektören förklarar att detta sätt att handla är formellt fel men

säger också att det kan kännas orimligt att kräva av en ensamarbetande verksamhetsutövare att denne ska dokumentera sitt arbete i ett egenkontrollprogram eftersom ”det ändå bara är hon där och hon vet ju att hon gör det hon ska, hon behöver inte skriva ner att hon gör det”.

Ingen av de inspektörer vi intervjuat har som sagt overseende med mindre allvarliga brister i den meningen att de inte ställer krav på efterlevnad. Några inspektörer menar dock att det inte alltid är möjligt att följa upp alla krav man ställer och kontrollera att rättelse skett. En inspektör förklarar att detta kan bero ”på hur mycket annat som dyker upp”. Även om det enligt inspektören är viktigt att följa upp alla krav man ställer så händer det ”att det dyker upp en massa annat som har ännu högre prioritet eller är ännu viktigare och då faller sådant där ofta i glömska”. De inspektörer som menar att vissa krav på efterlevnad inte följs upp säger dock att det inte gäller inte allvarliga utan endast mindre allvarliga brister. Diskussionen om inspektionsstilar fullföljs i rapportens avslutande kapitel.

4.4 Inspektörerna om att kunna

I uppsatsens inledning resonerade vi med hjälp av Lennart Lundquist (1992:75f) kring egenskaper som är viktiga att ha för de tjänstemän som ska implementera politiska beslut. För att förstå vad som krävs för lyckad implementering i vårt specifika fall har vi kartlagt de förmågor och kunskaper som inspektörerna själva anser vara viktiga för att lyckas med uppdraget samt hur inspektörerna ser på dessa sina förmågor och kunskaper. I rapportens avslutande kapitel diskuteras huruvida inspektörernas kunskaper och förmågor kan påverka deras möjligheter att genomföra regelverket eller deras sätt att genomföra det på.

När inspektörerna tillfrågades om vilka kunskaper som är viktiga för att lyckas med uppdraget fick vi svar med en viss spridning. För det första nämner flera inspektörer att man måste ha vissa kunskaper i juridik. Det framhålls att man måste kunna hitta i och kunna tolka regelverket för att t.ex. veta vad som ska göras eller vilka krav som kan ställas. För det andra påpekar flera inspektörer vikten av naturvetenskapliga kunskaper. Dessa krävs för att kunna bedöma vilka de allvarliga riskerna är och var de finns; eller är centrala att hänvisa till då man inför klienter motiverar sina beslut och de åtgärder man kräver menar två olika inspektörer. För det tredje nämns att förvaltningskunskap är av betydelse för arbetet. Det är enligt flera inspektörer angeläget att man förstår sin roll i det offentliga systemet, bl.a. när det gäller vilka frågor man har och inte har ansvar för.

Flera inspektörer betonar för det fjärde att det är viktigt med vad vi har valt att kalla praktisk erfarenhet eller praktiska kunskaper. När man ska bedöma ett problems natur, dess allvarlighetsgrad och vilka insatser som är lämpliga för att åtgärda problemet är det enligt en inspektör bra om man har erfarenhet av liknande situationer och kan föreslå lösningar som man vet har fungerat på annat håll. Praktisk erfarenhet kan underlätta både vid bedömningar av problem och vid beslut om åtgärder säger en annan inspektör. Det är också viktigt med praktisk erfarenhet om

specifika företag, olika branscher och vad olika verksamhetsutövare faktiskt sysslar med berättar flera inspektörer. Sådana erfarenheter gör enligt dessa inspektörer att man bättre förstår var de största riskerna för miljöpåverkan finns och vad man sålunda bör fokusera på vid inspektioner.

När inspektörerna pratar om sina kunskaper framkommer ytterligare två tankegångar som är av särskilt intresse för vår rapport. Det finns nämligen i materialet dels inspektörer som menar att de har juridiska och naturvetenskapliga kunskaper att förmedla och dels inspektörer som menar att de skulle vilja ha mer av praktiska kunskaper och erfarenheter. Flera inspektörer ansluter sig till båda synsätten.

Inspektörer ur den första kategorin berättar t.ex. att de har vetenskapligt baserade kunskaper om ekologiska sammanhang eller kunskaper om regelverket som inte alla människor har. För att nå miljöbalkens mål om hållbar utveckling och en god miljö är det enligt inspektörerna viktigt att föra ut dessa kunskaper till allmänheten och verksamhetsutövare. En inspektör säger att ”varje gång man kommer ut måste man förklara allting” eftersom ”företagen aldrig hinner ta reda på vad som gäller för dem”. Varje inspektion måste inledas med ”att man drar hela paketet, för de flesta kan ju inte miljöbalken”. En annan inspektör påpekar att många verksamhetsutövare är dåliga på miljöfrågor och ”inte förstår vilka följderna kan bli”. Flera olika inspektörer yttrar sig på liknande sätt och menar att många verksamhetsutövare och övriga klienter inte vet vad som faktiskt krävs av dem och inte heller ser alla de potentiella konsekvenserna av verksamheten. Några av inspektörerna som pekar på dessa bristande kunskaper hos verksamhetsutövarna säger sig också lägga relativt stora resurser på att upplysa och informera verksamhetsutövare och enskilda. Andra inspektörer är mer tydliga i att påpeka att det är verksamhetsutövarnas ansvar att själva ta reda på vilka regler som gäller och vilken miljöpåverkan deras verksamhet kan orsaka.

Flera inspektörer betonar hur viktigt det är med praktisk erfarenhet och praktiska kunskaper. De påpekar samtidigt att det kan vara svårt att inhämta de praktiska kunskaper man behöver eller att de anser sig ha otillräckligt med praktiska erfarenheter. Flera inspektörer betonar betydelsen av att känna till olika branscher och företag innan man gör inspektioner, t.ex. för att veta vad som är viktigt att prioritera högt under ett inspektionsbesök. En inspektör säger att hon ibland kan känna ”att man skulle behöva jobba en vecka på de olika ställena” för att bättre förstå deras verksamhet. Man måste enligt denna och andra inspektörer ut på fältet för att få kunskap om var riskerna finns. En annan inspektör uttrycker detta när han berättar att det är genom att besöka ett företag och genom att följa företaget i ett antal ärenden som man får en uppfattning om vad som är viktigt i miljöhänseende på just det företaget. Svårigheten är enligt denna inspektör att detta tar tid och att det inte är möjligt att inhämta kunskap om alla företag på detta sätt.

Även när man ska bedöma avvikelser, föreslå lösningar på problem eller ställa krav på åtgärder är det enligt flera inspektörer viktigt med praktiska erfarenheter. När man upptäcker något som kan vara en avvikelse kan man gå till praxis eller diverse skriftsamlingar för att inhämta ett beslutsunderlag berättar de. Problemet är

att det kan ta lång tid, eller rent av att vara omöjligt, att få fram något ur praxis eller någon annan källa som behandlar den avvikelse man står inför. Detta kan enligt en inspektör bero på att frågan inte är prövad än, eller på att problemet helt enkelt är svårbedömt. Om man i sådana fall har erfarenhet av liknande avvikelser underlättar detta för inspektörerna att göra den bedömning de måste göra. Praktisk erfarenhet av liknande avvikelser kan också innebära att man som inspektör känner till hur avvikelsen kan avhjälpas på ett sätt som fungerat på annat håll. Man kan helt enkelt berätta för klienten hur någon annan klient åtgärdat en liknande avvikelse.

Även då man beslutat att en viss avvikelse ska åtgärdas kan det enligt flera inspektörer vara svårt att slå fast vilka krav på åtgärder man egentligen ska ställa. Om man inte har praktisk erfarenhet av liknande avvikelser kan det problemet uppstå enligt en inspektör att man inte vet ”hur högt eller hårt man ska ställa kraven”. Men om man då ”har ett beslutsunderlag baserat på att man har följt den här typen av fall tidigare” så kan man också ställa upp rimliga minimikrav enligt samma inspektör.

En andra komplikation när det gäller såväl praktiska som teoretiska kunskaper är det enligt olika inspektörer att hålla sig uppdaterad om t.ex. regelverkets innehåll eller den tekniska utvecklingen på olika områden. Flera inspektörer pekar också på att deras arbetsområde är så omfattande att man inte kan kunna allt. Det händer inte sällan säger flera inspektörer att man får frågor eller hamnar i situationer där man inte kan ge ett svar eller ställa ett krav på rak arm. Man måste då åka till kontoret och leta efter svar eller bestämmelser som behandlar den specifika fråga eller situation man står inför. Flera inspektörer nämner att det i sådana fall, där ens egna kunskaper om specifika praktiska problem inte räcker till, är bra att ha ett nätverk eller att samarbeta med Miljösamverkan. Flera inspektörer berättar att man inom ramen för nätverket, som kan bestå av andra inspektörer i den egna eller andra kommuner, personal på länsstyrelsen eller statliga myndigheter, eller via Miljösamverkans skrifter eller personal t.ex. kan få hjälp med att göra bedömningar, förbereda sig inför inspektioner genom checklistor eller vilka krav som bör ställas i en given situation berättar olika inspektörer.

Med detta sagt om inspektörernas kunskaper fortsätter vi med att avhandla en egenskap som många inspektörer tycker är viktig. Flera inspektörer menar att det är helt avgörande att ha goda relationer med verksamhetsutövarna eller att de som inspektörer behöver verksamhetsutövarnas förtroende för att lyckas med sitt uppdrag.

Flera inspektörer påpekar vikten av att kunna skapa goda relationer då de säger att man som inspektör t.ex. måste ”kunna ta olika människor”, ”kunna skapa kontakt med människor” eller att det är centralt att ”kunna prata med och lyssna på folk”. Inspektörerna lyfter fram flera olika orsaker till varför det är viktigt att kunna skapa relationer. En orsak som nämns är det faktum att man arbetar med människor och att man måste behandla alla man möter med respekt, om inte annat så för att få respekt tillbaka.

För det andra berättar flera inspektörer om arbetets kontinuerliga natur och menar att det är viktigt med en god relation eftersom man har regelbunden kontakt med många verksamhetsutövare. En inspektör säger att om verksamhetsutövarna har förtroende för inspektören så tar de själva kontakt innan förändringar genomförs eller problem uppstår. Detta innebär att framtida svårigheter kan undvikas eller att man kommer in i förändringsprocesser tidigt och kan påverka åt rätt håll redan från början. En annan inspektör säger följande om betydelsen av en god relation:

Det är jätteviktigt att ha en bra relation, för du ska kräva saker men vill ändå ha en god relation för du ska ju kunna arbeta vidare med den personen, och du vill att dom ska ringa till dig och fråga innan dom gör saker, eller be om råd, och så att dom känner att dom kan göra det.

Förtroendefulla relationer är också viktiga eftersom de kan göra det enklare att få igenom förändringar. Flera inspektörer menar att man, om man har verksamhetsutövarnas förtroende, lättare kan få till stånd frivilliga förändringar och därmed slipper formaliteter och upprepade påminnelser. En inspektör menar att det är lättare att ställa krav på verksamhetsutövare om man har deras förtroende och en annan att förtroendet gör det lättare att få förståelse för de krav man ställer.

En fjärde anledning till varför det är viktigt att ha verksamhetsutövarnas förtroende framförs av de inspektörer som lyfter fram den stundtals osäkra kunskapsgrund de står på i sitt arbete. I många fall saknas det entydiga formella bestämmelser om hur något bör vara, säger en inspektör. För att i sådana ärenden kunna få igenom de krav man anser är rimliga är det enligt inspektören avgörande med förtroende. Har man verksamhetsutövarnas förtroende kan man motivera dem att genomföra de förändringar man som inspektör anser är rimliga även om det saknas entydiga bestämmelser om vilka krav som kan ställas.

En naturlig följdfråga är hur man som inspektör går tillväga för att skapa goda relationer eller förtroende för det ämbete man utövar. Ett sätt att skapa förtroendefulla relationer är att vara noggrann med att förklara vem man är, vad man gör och vilken roll man har som miljö- och hälsoskyddsinspektör. En inspektör säger att man måste inleda varje ny relation med att klargöra vem man är och vilken roll man har i det offentliga samt förklara att kraven ställs uppifrån, gäller lika för alla och inte är något man själv hittat på. Om man bara klampar in och börjar ställa krav trampar man folk på fötterna. En annan inspektör säger att det av samma skäl kan vara bra att föravisera sina besök så att de som inspekteras redan i förväg vet vem man är och varför man är på plats.

Ett andra sätt att skapa förtroende och en god relation som olika inspektörer nämner är att på olika sätt vara till nytta för verksamhetsutövarna. En inspektör menar att man genom att påpeka potentiella konsekvenser av en verksamhet, ge förslag på hur problem kan lösas eller på åtgärder som är rimliga och möjliga att vidta kan vara till nytta och på så sätt få verksamhetsutövarns förtroende. Andra inspektörer nämner vikten av att vara uttömmande och förklarande, att ge så mycket råd och information man bara kan eller att informera och diskutera för att få verksamhetsutövarnas förtroende.

Det finns också inspektörer som nämner att de, som ett sätt att upprätthålla goda relationer, försöker undvika vissa sorters åtgärder. Några inspektörer berättar att de gärna undviker formella åtgärder som miljöstraffavgifter eller förelägganden eller eftersom dessa kan äventyra relationen. De formella åtgärderna används helst bara vid allvarliga brister eller som en sista utväg om inget annat fungerar. En inspektör berättar att han för att skapa och upprätthålla goda relationer med verksamhetsutövare kan välja en mer rådgivande och informerande än regelkontrollerande roll. En annan inspektör säger att man måste ställa vad man anser är för företaget eller branschen rimliga krav. De krav som anges i vissa förordningar eller policyer kan enligt inspektören vara väldigt höga och då måste man undersöka vad branschen egentligen klarar av. Om man tar man i för mycket eller ställer krav som i princip är omöjliga att genomföra så kan det slå tillbaka och skapa dåliga relationer mellan inspektören och de inspekterade.

I diskussionen i nästa kapitel tar vi bl.a. upp huruvida inspektörernas kunskaper och egenskaper som de beskriver dem kan påverka deras möjligheter att genomföra miljölagstiftningen eller deras sätt att göra det på.

5 Avslutande diskussion

I detta avslutande kapitel görs en sammanfattning av och förs en diskussion kring de resultat som redovisats i föregående kapitel. Vi anknyter till syftet och våra frågor samt ger förslag till vad man kan gå vidare med att studera.

5.1 Handlingsutrymme och självständighet

Närbyråkrater kan enligt Michael Lipsky (1980:13) påverka den politik som genomförs eftersom de har handlingsutrymme och självständighet. Miljö- och hälsoskyddsinspektörer är att betrakta som närbyråkrater eftersom de har direktkontakt med klienter och relativt hög grad av handlingsutrymme samt självständighet. Inspektörerna har enligt vår mening inget annat val än att ta handlingsutrymmet och självständigheten i anspråk. Detta då de ofta hamnar sig i situationer där de *måste* tolka, selektera eller konkretisera och det dessutom åligger dem att delta i planeringen av arbetet.

Då vi i kapitel 3 klargjorde vad som menas med handlingsutrymme och självständighet sade vi att handlingsutrymme finns i förhållande till regelverket och kan tas i anspråk av tjänstemännen i en praktisk situation. En tjänsteman har handlingsutrymme om han/hon i stor grad själv måste avgöra hur ett enskilt fall ska bedömas, vilka sanktioner eller belöningar som ska användas samt deras storlek och kvalitet. Om självständighet sades att det berör förhållandet mellan den enskilda tjänstemannen och den organisatoriska ledningen. Huruvida tjänstemannen har självständighet är till stor del en fråga om i vilken utsträckning tjänstemannen kan påverka arbetets planering.

Då inspektörerna berättar om regelverket och de resurser som finns att tillgå framkom i flera intervjuer att man som inspektör måste selektera och tolka. Såväl regelverkets omfattning som dess vaghet ger alltså upphov till handlingsutrymme för inspektörerna. Även när det gäller prioriteringar och inspektionsstil kan man åskådliggöra att inspektörerna har handlingsutrymme. Regelverket lämnar det upp till den enskilda kommunen att bestämma över dessa frågor och beslutanderätten ligger i praktiken till stor del på inspektörerna. Eftersom regelverket i dessa frågor inte anger hur man ska agera måste inspektörerna sålunda konkretisera regelverket och själva styra över hur man ska prioritera eller vilken inspektionsstil som ska användas.

Innan vi avhandlar inspektörernas uppfattningar om självständighet ska vi säga något om handlingsutrymmets konsekvenser. Att inspektörerna har handlingsutrymme och måste ta detta i anspråk innebär för det första att olika inspektörer agerar på olika sätt i liknande situationer. För det andra innebär handlingsutrymmet att vissa ärenden kan ta mycket lång tid. Det finns inspektörer som när de tvingas tolka söker information tills de hittar ett bra beslutsunderlag vilket kan vara mycket

tidskrävande. En tredje konsekvens av handlingsutrymmet är att några inspektörer i oklara fall kan undvika att fatta beslut på grund av svårigheterna att avgöra vad som är ett korrekt beslut.

Av resultatredovisningen framgår också att inspektörerna menar sig ha självständighet i det att de kan påverka arbetets planering. Bland de inspektörer vi intervjuat menar samtliga utom de två korttidsanställda att de har relativt stort inflytande över det årliga skapandet av tillsynsplanen. Dessutom menar flera inspektörer att de även i sitt dagliga arbete kan påverka vad som görs när och hur. En konsekvens av detta är att prioriteringar och inspektionsstilar varierar mellan olika inspektörer och kommuner.

Som tidigare påpekats är både handlingsutrymme och självständighet relativa begrepp, man har dem i större eller mindre utsträckning men aldrig fullt ut. Inspektörerna har också handlingsutrymme och självständighet i olika grader. De har dem dock i så pass hög grad att de kan påverka vilken politik som genomförs eftersom de mer eller mindre dagligen tvingas tolka, selektera och konkretisera och planera. Inspektörerna är därför att betraktas som närbyråkrater vilket bl.a. innebär att deras sätt att arbeta har betydelse för miljöpolitiken. Intressant att uppmärksamma är också det faktum att inspektörerna är olika villiga att ta handlingsutrymmet i anspråk. Bland de intervjuade finns inspektörer som är tillfreds med att göra tolkningar men också inspektörer som ser detta som en stor nackdel med arbetet.

5.2 Prioriteringar och inspektionsstilar

5.2.1 Prioriteringar

I avsnitt 4.2 redovisades de sju olika sätt att prioritera som inspektörerna berättat om. Vi sade också att det är vanligt med olika kombinationer av dessa prioriteringssätt. Det första man kan uppmärksamma är att inte alla sätt att prioritera har en uttalad anknytning till risker eller riskvärderingar. Hos flera inspektörer verkar finnas ett implicit om än inte alltid explicit tänkande i termer av risk. Det bör i detta sammanhang nämnas att inspektörerna arbetar med en komplex verklighet där såväl sannolikheter som konsekvenser kan vara svåra, om inte omöjliga, att komma fram till. Knappast någon inspektör talar uttryckligen om sannolikheter då de talar om prioriteringar, vilket enligt vår mening inte heller är förvånande p.g.a. begreppets tekniska natur. Flera inspektörer har däremot tankar kring konsekvenser och potentiell miljöbelastning. Detta är inte minst synligt bland de inspektörer som säger sig prioritera stora verksamheter framför små och motiverar detta med att stora verksamheter innebär stora risker. I denna sorts motiveringar verkar ingå implicita tankar om såväl sannolikheten för miljöskador som konsekvenserna av dessa.

Bland de inspektörer vi intervjuat finns för det andra representanter för åtminstone två av de riskvärderingsprinciper som tidigare beskrivits. Det finns inspektörer som tar det värsta först och ger högst prioritet åt verksamheter som bedöms ha

störst miljöbelastning, d.v.s. prioriterar de risker som de anser vara allvarligast. Det finns också inspektörer som använder effektivitetskriterier och säger sig sträva efter mesta möjliga effekt (riskreduktion) per satsad myndighetsresurs. Värt att uppmärksamma är dock att det också finns inspektörer som redogör för prioriteringssätt med helt andra utgångspunkter än risk och riskvärdering.

Avslutningsvis är det värt att ifrågasätta om det inom miljötillsynen är möjligt att göra prioriteringar på ett så tekniskrationellt sätt som kanske vore önskvärt ur teoretisk synvinkel. Svårigheten att göra riskvärderingar i praktiken har påpekats av såväl Johannesson m.fl. (1999:267) som i *Att se till eller titta på* (s. 22f). Att vetenskapligt bedöma olika riskers sannolikhet och konsekvenser verkar det knappast finnas utrymme för i inspektörernas verklighet. Man bör också uppmärksamma att det finns andra faktorer än risk som verkar påverka inspektörernas prioriteringar. Som exempel verkar inspektörerna i ett socialt system och i en politisk kontext, samtidigt som t.ex. förvaltningslagen 7 § ställer krav på att ärenden där någon enskild är part ska beredas enkelt och snabbt.

5.2.2 Inspektionsstil

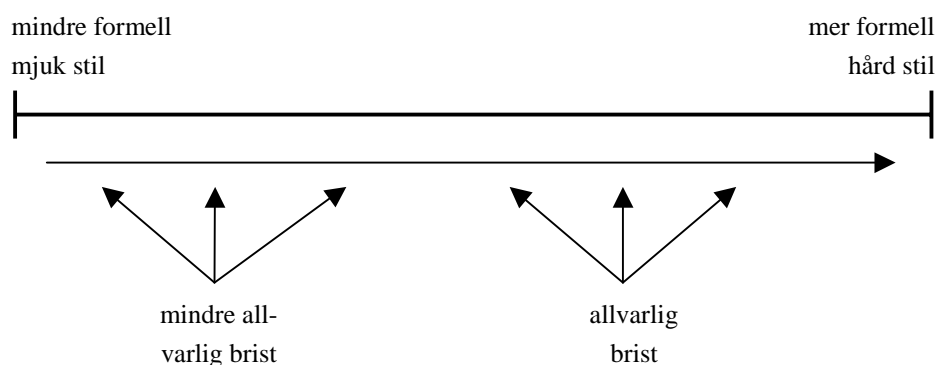
Då vi redovisade vilka strategier och inspektionsstilar olika inspektörer säger sig använda i sitt arbete fann vi såväl likheter som olikheter inspektörerna emellan med avseende på alla de tre indikatorer på inspektionsstil vi valt ut att studera.

När det gäller inspektionsform fann vi två kategorier bland de intervjuade inspektörerna. Den ena sade sig utgå från att deras inspektioner alltid skulle vara föränmälda och föredrog klart denna inspektionsform medan den andra inte hade någon tydlig preferens och använde båda formerna. Inspektörerna betonade också starkt att vilken inspektionsform som användes berodde på situationen.

Även till det dubbla uppdraget finns det skilda förhållningssätt bland de intervjuade. Skillnaderna är dock relativt små och utgörs av olikheter i betoningen av respektive uppdrag. Vi påvisade också att inspektörerna går olika långt i sina rådgivande och informerande insatser. När det gäller uppföljning, sättet som inspektörerna säger sig handla på för att åstadkomma regelefterlevnad då de konstaterat en brist eller avvikelse, gör inspektörerna en uppdelning mellan allvarliga och mindre allvarliga brister. Vid allvarliga brister är uppföljningsstilen ofta hård och vid mindre allvarliga brister kan den vara hård eller mjuk.

Den sammantagna bilden av de intervjuades inspektionsstil, utifrån deras berättelser om dess olika delar, är att den i många fall är mjuk samtidigt som den innehåller hårda inslag. Den är mjuk i det avseendet att flera inspektörer ofta föränmäler sina besök, säger sig använda rådgivning och information i relativt stor utsträckning samt ofta följer upp konstaterade brister med informella verktyg. De hårda inslagen består av att flera inspektörer säger sig använda oanmälda besök då de anser det nödvändigt, betonar regelkontroll som en viktig del av arbetet samt främst vid allvarliga brister nyttjar de formella verktyg som står till buds.

De svenska miljö- och hälsoskyddsinspektörerna har som vi ser det en förmåga till situationsanpassning. Med detta menar vi en förmåga att anpassa sin inspektionsstil till den situation som är förhanden. Inspektörerna gör i det enskilda fallet bedömningar av om vilken inspektionsform som ska användas, vilket uppdrag som bör betonas och vilka uppföljningsmetoder som ska användas för att nå framgång. Inspektörernas förmåga till situationsanpassning åskådliggörs med exemplet uppföljningsstil i figur 1:



Figur 1 Inspektörernas uppföljningsstil vid konstaterade brister.

Är bristen mindre allvarlig använder många inspektörer en mjukare stil. Om man inte lyckas med denna ”trappar man upp” stilen efterhand och glider längs kontinuumet mot den hårdare stilen. Är bristen allvarlig använder många direkt en hårdare stil med formella verktyg och krav på snara åtgärder. Vår uppfattning är att flera inspektörer varken föredrar eller använder en stil på bekostnad av den andra oavsett situationen utan att man som sagt reflekterar över situationen och använder den stil man anser är bäst.

Man kan också konstatera att inspektörerna i flertalet fall själva har möjligheter att bestämma vilken inspektionsstil som ska användas. I den utsträckning inspektörerna har möjlighet att välja vilken inspektionsstil de använder i sitt dagliga arbete kan de sägas ha handlingsutrymme i det avseende som diskuterats ovan. Huruvida man gör föranmälda eller oanmälda inspektioner, i vilken omfattning man betonar och säger sig satsa på rådgivning och information i förhållande till regelkontroll och hur man arbetar med brister är alla viktiga frågor. Eftersom inspektörerna till stor del själva avgör vilken inspektionsstil de använder har de handlingsutrymme och påverkar i praktiken miljöpolitikens utformning genom att konkretisera regelverket. Sättet de väljer att arbeta på kan antas påverka miljöpolitikens effektivitet och är därför intressanta att studera även fortsättningsvis.

5.3 Förmågor och förtroende

Den primära avsikten med detta avsnitt är att diskutera huruvida inspektörernas kunskaper och förmågor påverkar deras möjligheter att genomföra regelverket eller deras sätt att göra det på. Inledningsvis redovisas dock vad inspektörerna sagt om kunskaper och om vikten av att ha klienternas förtroende.

När inspektörerna berättar om vad som krävs för att lyckas med sitt uppdrag lyfter de fram en rad olika kunskaper och förmågor. I intervjuerna nämns t.ex. juridikkunskaper, naturvetenskapliga kunskaper, praktisk erfarenhet och praktiska kunskaper samt förmågan att kunna skapa relationer och förtroende som centrala för att lyckas som inspektör. En orsak till att inspektörerna lyfter fram kunskaper från så skilda fält är troligen den bredd i situationer och ärenden som många inspektörer möter i sitt arbete. De intervjuade gör t.ex. avloppsbesiktningar, kontrollerar hälsovårdslokaler och utövar tillsyn över petrokemiska industrier. De kan möta enskilda med små insikter i miljö- och hälsoskyddsfrågor som uppskattar all hjälp de kan få, verksamhetsutövare som ber dem dra åt skogen eller ha kontakter med ISO-certifierade företag där högt utbildade miljöansvariga själva sliter för att få en större budget till miljöfrågorna.

Frågan huruvida inspektörernas kunskaper och förmågor påverkar deras möjligheter att genomföra regelverket är svår att besvara entydigt men med utgångspunkt i inspektörernas berättelser kan följande sägas. Om man tar de inspektörer vi intervjuat på orden krävs det en rad olika kunskaper för att lyckas med sitt uppdrag som inspektör. Några problem inspektörerna berättar om är svårigheten att hålla sig uppdaterad, att kunna ge svar på alla de frågor man får och hur intrikat det kan vara att göra bedömningar i alla de olika sorters ärenden man arbetar med.

Ett annat problem kan utgöras av det vi har valt att kalla praktiska kunskaper eller erfarenheter. För att t.ex. kunna se var de största riskerna finns, hur olika problem lämpligast ska åtgärdas eller kunna bedömas behövs enligt flera av inspektörerna denna sorts praktiska kunskaper och erfarenheter bl.a. om branscher och specifika företag. Som vi ser det kan detta innebära problem i två olika avseenden: För det första kan det ta lång tid att inhämta dessa kunskaper och för det andra är kunskaperna ofta specifika för enskilda branscher eller företag. Sammantaget verkar detta ge vid handen att det kan ta lång tid att bli en bra inspektör och att det kan vara svårt att vara en bra inspektör isolerat eller utan stöd. Flera inspektörer pekar i detta sammanhang också på vikten av stöd från nätverk som t.ex. Miljösamverkan. Denna sorts instanser kan både underlätta arbetet och spara tid åt den enskilda inspektören genom att tillhandhålla svar på praktiska frågor av olika slag. Flera inspektörer berättar också att de gärna såg mer av denna sorts instanser eller att de hade mer tid att delta i Miljösamverkans projekt.

En inspektör som ställs inför ett ovanligt problem kan tvingas aktivera sitt nätverk för att söka information för att kunna fatta ett beslut. De kunskaper miljö- och

hälsoskyddsinspektörer behöver i alla enskilda fall eller ärenden verkar helt enkelt vara väldigt omfattande. En inspektör som saknar ett nätverk kan tvingas lägga ner avsevärda resurser i form av tid för att ta fram ett gott beslutsunderlag. Det finns enligt inspektörerna också områden där de kunskaper de är beroende av, t.ex. praxis om hur fall ska bedömas eller vad som kan krävas av en verksamhetsutövare i ett visst avseende, inte är tillräckligt utvecklad. I sådana fall blir det upp till den enskilda inspektören att göra en bedömning om ett beslut över huvud taget ska fattas.

För att miljölagstiftningen ska genomföras räcker det dessutom inte med att miljö- och hälsoskyddsinspektörerna har omfattande teoretiska och praktiska kunskaper. De är beroende av andra, läs verksamhetsutövare och enskilda, för att detta ska ske. Av denna anledning är det viktigt att inspektörerna i de inspekterades ögon är förtroendeingivande. För att få till stånd förändringar säger sig olika inspektörer vara beroende av att skapa goda relationer till, eller ett förtroende hos, verksamhetsutövarna. Även detta kan utgöra ett problem i den utsträckning som förtroendet är personbundet eller tar lång tid att upparbeta.

Den andra frågan gäller huruvida inspektörernas kunskaper och egenskaper kan påverka deras sätt att genomföra miljölagstiftningen på. Här ges tydliga ledtrådar i det material som redovisats ovan. Några inspektörer berättar t.ex. att de i förtroendeskapande syfte kan välja en mer rådgivande eller informerande än regelkontrollerande stil. Dessa inspektörers inspektionsstil påverkas alltså av det behov de ser av förtroende och förtroendeskapande åtgärder. Det verkar också vara fallet att vissa inspektörers sätt att se på sina egna och andras kunskaper kan påverka deras sätt att genomföra miljölagstiftningen på. Flera inspektörer pekar på att deras kunskaper i juridik och naturvetenskap överstiger de inspekterades. Några av dessa inspektörer är också benägna att lägga relativt stora resurser på att tillgodose det behov av rådgivning och information som de anser finns hos en del av verksamhetsutövarna.

Vi ska avslutningsvis ta upp den efterfrågan på större praktisk erfarenhet eller praktiska kunskaper som några av inspektörerna ger uttryck för. Det är inte orimligt att tänka sig att även detta kan påverka deras inspektionsstil, även om vi i vårt intervjumaterial inte entydigt kan styrka detta. Det verkar dock vara så att där det finns ett otillräckligt beslutsunderlag så är några av inspektörerna mer benägna att arbeta med informella än formella metoder just av den anledningen att praxis eller liknande inte tydligt anger vilka krav man faktiskt kan ställa. Om man väljer mjukare stil kan man slippa konfrontation i det avseendet att man inte måste hitta lagrum för vad man kan kräva och inte. I en informell diskussion kan man kräva förändringar utan uttryckligt stöd i regelverket.

Att det kan ta lång tid att inhämta den nödvändiga praktiska kunskapen verkar också kunna påverka vad som görs, d.v.s. vad som prioriteras högt. Inspektörerna berättar att varje inspektion kräver att man läser in sig på branschen eller verksamheten man ska inspektera. Detta är en orsak för flera inspektörer att prioritera medverkan i Miljösamverkans projekt eftersom detta sparar tid åt dem då de får hjälp med den nödvändiga kunskapsinsamlingen.

5.4 Närbyråkrati på gott och ont

I det ovanstående har slagits fast att det är rimligt att betrakta inspektörerna som närbyråkrater. I detta avsnitt avhandlas några av de implikationer som följer av detta och vi börjar med att diskutera handlingsstrategier.

Närbyråkraters arbetssituation kännetecknas av att de har handlingsutrymme och självständighet samt arbetar med komplexa och unika fall. De måste fatta beslut i ett stort antal ärenden men gör det under omständigheter som kännetecknas av bristande information samt otillräckligt med tid och andra resurser. Att utveckla handlingsstrategier, vilka kan vara mer eller mindre explicita, är ett sätt för närbyråkrater att hantera sin arbetssituation. Handlingsstrategier är förenklade beslutsmodeller som innebär att man skapar rutiner för det återkommande beslutsfattandet.

Ett problem med handlingsstrategier är att de kan motverka lyckad implementering. En handlingsstrategi är av negativ karaktär om den innebär att inspektörerna agerar på ett sätt som motverkar lyckad implementering av miljöpolitiken. Frågan är då vilka handlingsstrategier man kan se att inspektörerna utvecklat och om dessa är av positiv eller negativ karaktär.

I det material som redovisats ovan kan några av de sju prioriteringssätten sägas vara de tydligaste exemplen på handlingsstrategier. Flera av prioriteringssätten kan ses som förenklade beslutsordningar vilka underlättar inspektörernas arbete genom att fungera som tumregler för hur beslut om prioriteringar ska fattas. Några av dem kan också sägas vara av negativ karaktär.

Om prioriteringar och riskvärderingar har i det ovanstående sagts att de kan vara ytterligt svåra att göra. Det finns en uppsjö unika verksamheter att bedöma kombinerat med bristande information om deras miljöpåverkan och otillräckligt med tid att i detalj utreda alla relevanta förhållanden. I ett sådant läge kan det vara rationellt att utveckla bedömningsgrunder att utgå ifrån som är funktionella även om de inte är perfekta ur riskvärderings- eller miljösynpunkt. Den handlingsstrategi som ett visst prioriteringssätt innebär kan således vara nödvändig för att arbetet ska kunna genomföras trots bristande resurser och otillräcklig kunskap och risken är att en avsaknad av handlingsstrategier skulle förlama verksamheten. Problemet är att handlingsstrategin, i vårt fall prioriteringssättet, kan vara mindre lämpligt ur miljösynpunkt eller till och med motverka lyckad implementering av miljöpolitiken.

Även andra exempel på handlingsstrategier kan urskiljas i det redovisade materialet. Det faktum att inspektörerna delar in brister i allvarliga respektive mindre allvarliga och agerar olika i uppföljningen av dessa, samt att vissa av dem bara gör föranmälda inspektionsformerna kan ses som handlingsstrategier. Vi kan dock inte säga om dessa strategier är positiva eller negativa för politikområdet.

Det finns alltså tecken på handlingsstrategier bland de inspektörer vi intervjuat men de är svåra att få grepp om i en studie av vårt inledande slag. Vi kan t.ex. inte avgöra huruvida inspektörerna prioriterar enkla ärenden på bekostnad av mer kom-

plexa eller om de prioriterar ärenden i vilka klienter begär beslut före sådana ärenden som innebär uppsökande verksamhet. Vi kan inte heller avgöra om de handlingsstrategier som står att finna har positiv eller negativ inverkan på miljöpolitiken. Huruvida inspektörernas status som närbyråkrater är bra eller dålig kan alltså inte avgöras med detta som utgångspunkt.

Ur demokratiteoretisk synvinkel går det dock att säga att närbyråkratisk verksamhet av princip är problematisk. Den svenska statsvetaren Isabell Schierenbeck, som jämfört israelisk och svensk flyktingmottagningspolitik, menar att närbyråkrater hotar rätts säkerheten. Schierenbeck säger att ”varje enskild samhällsmedborgares rätt till lika behandling i mötet med det offentliga, utmanar handlingsutrymmets ställning inom myndighetsutövningen” (2003:29). Risken är enligt Schierenbeck att tjänstemännens handlingsutrymme leder till att lika fall behandlas olika. Ett annat principiellt problem med närbyråkratisk verksamhet har påpekats av Bo Rothstein. Rothstein (2002:98f) menar att närbyråkraters självständighet och handlingsutrymme i realiteten kan göra det svårt, om inte omöjligt, för medborgare och politiker att utkräva ansvar av tjänstemännen.

Trots detta är det inte förvånande att miljö- och hälsoskyddsinspektörer har handlingsutrymme och självständighet. Inspektörerna är betrodda tjänstemän till vilka delegerats stort ansvar för genomförandet av tillsynen enligt miljöbalken. Inspektörernas handlingsutrymme kan enligt Sannerstedt (1997:20) ses som en tillgång om man förlitar sig på deras professionalitet och förmåga att svara för innehållet i det löpande arbetet. Det grundläggande problemet ur demokratisk synvinkel är att möjliggöra flexibilitet i bedömningen av olikartade och komplexa ärenden samtidigt som man upprätthåller rätts säkerheten och möjliggör ansvarsutkrävande. Man bör också vara medveten om att en av följderna av miljöpolitikens nuvarande utformning är att politiken i vissa avseenden faktiskt skapas av tjänstemän. Dessa problem ligger dock på system- och inte på inspektörsnivå.

5.5 Avslutande reflektioner och förslag på fortsatt forskning

Om man betraktar miljö- och hälsoskyddsinspektörerna som närbyråkrater är det intressant att fortsätta studera såväl vad de gör som hur de i olika avseenden arbetar. Detta då deras handlande i många avseenden är ett uttryck för den miljöpolitik som faktiskt genomförs. Inspektörernas val av vad och hur har betydelse för miljöpolitikens genomförande.

Om man har för avsikt att styra, påverka eller förändra inspektörernas val är det dessutom centralt att förstå varför de arbetar som de gör och vad som påverkar deras val. En studie av detta begränsade slag kan tyvärr avslöja väldigt lite om de faktorer som influerar inspektörernas val eller deras sätt att arbeta. Syftet med studien har inte heller varit detta utan enbart att kartlägga och identifiera inspektörernas upplevelser, strategier och förhållningssätt till och i inspektionsarbetet.

Det verkar enligt vår mening vara så att inspektörernas syn på relationer och förtroende, den i vissa avseenden osäkra kunskapsgrund de står på samt deras sätt att se på sin yrkesroll och vilka de ser som sina uppdragsgivare kan påverka deras sätt att arbeta, deras inspektionsstilar och prioriteringssätt. Det kan finnas samband mellan dessa faktorer men vi kan inte definitivt belägga detta eller påvisa styrkan i de samband som eventuellt finns.

I det ovanstående har redovisats att olika inspektörer har olika upplevelser av, förhållningssätt till samt använder olika strategier i inspektionsarbetet. Inom inspektörskollektivet finns t.ex. olika sätt att se på handlingsutrymme, olika inspektionsstilar och olika prioriteringssätt. Det har däremot inte sagts något om vilka av dessa upplevelser, strategier eller förhållningssätt som är vanligast. För att kunna göra påståenden om vad som är vanligt förekommande upplevelser, strategier o.s.v., eller kunna fälla yttranden om existensen av och styrkan i olika samband krävs det fortsatta studier och studier av delvis annat slag än den föreliggande.

Ett möjligt sätt att gå vidare är att använda denna rapport och de kategorier, strategier och förhållningssätt som redovisats i den som underlag för undersökningar som t.ex. använder enkäter och/eller deltagande observation. En enkätstudie i vilken man gör ett representativt urval av inspektörer skulle t.ex. kunna göra det möjligt att påvisa vad som är vanligt och inte samt vilka samband som finns eller inte finns mellan olika förhållningssätt, strategier och andra faktorer.

Även deltagande observationer skulle kunna ge större kunskaper om inspektörernas upplevelser, strategier och förhållningssätt, t.ex. i avseenden som inte klarlagts i denna rapport. Det finns åtminstone två intressanta områden, betydelsen av könstillhörighet och vikten av nätverk, som inte studerats tillräckligt ingående i denna undersökning.

Med utgångspunkt i det material som är för handen kan vi inte ge några belägg för eller emot att könstillhörighet påverkar inspektörerna i inspektionsarbetet. Det kunde vara av intresse att studera huruvida könstillhörighet påverkar t.ex. sättet inspektörerna agerar eller inspekterar på. En omständighet som kan beläggas är att inspektörerna lägger stor vikt vid nätverk och samarbetsforum som t.ex. Miljösamverkan. Givet den vikt många av inspektörerna tillskriver Miljösamverkan vore det intressant att närmare studera betydelsen och användningen av nätverk, interna och externa. Inget av områdena könstillhörighet eller nätverk har dock studerats i en utsträckning som gör det möjligt att säga vilken betydelse de har eller i vilka avseenden de har betydelse.

Om fortsatta studier av miljö- och hälsoskyddsinspektörer kommer till stånd vore det rimligt att utöka kretsen av inspektörer som studeras. I föreliggande studie ligger fokus på kommunala inspektörer. Om man går vidare borde även den politiska nivån i kommunerna, samt länsstyrelsepersonal som arbetar med tillsyn inkluderas. Om man har tillsyn enligt miljöbalken som överordnat studieobjekt borde en större del av tillsynsorganisationen studeras och problematiseras i fortsatta studier.

Ett tredje område som vore intressant att studera, och som inte ingått i rapporten att undersöka, är interaktionen mellan inspektörer och de inspekterade. Denna interaktion är speciell i flera avseenden. Som exempel möter inspektörerna ofta ofrivilliga klienter som kan ha stort socialt, ekonomiskt eller kunskapskapital och kostar dessutom genomförandet av miljöpolitiken inte sällan klienterna pengar. Inspektörerna lägger också stor vikt vid relationen till klienterna och samspelet mellan inspektörer och de inspekterade kan antas ha stor betydelse för miljöpolitikens genomförande.

I en fortsatt undersökning av detta slag kunde man bl.a. studera klienternas motiv för att efterleva regelverket och inspektörernas betydelse i denna process. Man kunde då närma sig svaret på frågor som vad som får olika sorters klienter att efterleva lagstiftningen, vilken betydelse inspektörerna och deras sätt att arbeta har och hur mötena mellan klienter och inspektörer struktureras. Det går dessutom inte att uttala sig med fullständig säkerhet om vad inspektörerna gör utifrån enbart intervjuer med dem. Deltagande observationer kan göra det möjligt att upphäva den skillnad som finns mellan vad människor säger att de gör och vad de faktiskt gör.

Bilaga 1: Intervjuschema

Jag vill alltså ställa ett antal frågor till dig i din egenskap av miljö- och hälsoskyddsinspektör. Frågorna rör till stor del dina arbetsuppgifter, din vardag som inspektör och hur du arbetar vid inspektioner. Till att börja med vill jag dock fråga lite om dig och din bakgrund. Min första fråga lyder sålunda:

Bakgrund

- Ålder
- Tidigare yrkeserfarenhet
- Utbildning
- Hur länge har du arbetat som miljö- och hälsoskyddsinspektör?
- Hur kommer det sig att du blev inspektör?
- Är du medlem i någon intresseorganisation eller något fackförbund för miljö- och hälsoskyddsinspektörer?

Nuvarande yrke

- Kan du beskriva din nuvarande arbetsplats?
- Hur är enheten uppbyggd? Antal anställda fördelade på arbetsuppgifter?
- Hur fördelas arbetsuppgifterna inom organisationen/enheten?
- Har du några huvudsakliga arbetsuppgifter, och vilka är de i så fall?
- Hur ser en typisk dag på jobbet ut för dig?
- Var: på kontoret eller på inspektion?
- Med vem: ensam eller med andra?
- Uppdelning: inspektioner kontra övrigt arbete.
- Uppdelning: akutärenden kontra planerad verksamhet.

Arbetet

- Hur går det till när ni planerar vad som ska inspekteras, t.ex. under ett år?
- Finns det någon behovsutredning/urvalsram av alla verksamheter?
- Kan du påverka planeringen?
- Sker det omprioriteringar i förhållande till planeringen, varför i så fall?
- Vilka rutiner finns för planeringen av arbetet?

Inspektionen förbereds

- Vem eller vilka påverkar enligt dig vad som faktiskt inspekteras?
- Vem gör dessa prioriteringar?
- Kan du påverka vad som faktiskt inspekteras?
- Vilka rutiner finns när man avgör vad som faktiskt inspekteras?
- Hinner ni under ett år göra allt som ni bör göra enligt lagar och förordningar? Om inte, hur avgör ni vad som ska komma i första hand?

Besöket initieras

- Brukar dina tillsynsbesök var oanmälda eller föranmälda? Motiv för valet?
- Finns det rutiner för detta inom kommunen eller väljer du själv?

Inspektionen genomförs

- Hur förbereder du dig innan du åker ut på inspektion?
- Hur går inspektionen till från det att du kommer till verksamheten till det att du lämnar den? Vilka olika moment innehåller inspektionen?
- Finns det några rutiner för hur inspektionen ska gå till?
- Ni miljöinspektörer har ju ett dubbelt uppdrag, ni ska både kontrollera regelefterlevnad och ge råd och information: Är något av uppdragen viktigare än det andra?
- Vad anser du i övrigt om detta dubbla uppdrag?
- I flera förordningar används uttryck som inte är entydiga, som att ”utrustning ska hållas i gott skick” eller ”olägenhet för människors hälsa”. Vad anser du om denna sorts uttryck?

Information om inspektionsresultatet

- Om du finner brister, hur meddelar du verksamhetsutövaren om dessa?
- Om du finner brister, hur följer du i så fall upp dessa?
- Anser du att företag och enskilda efterlever era beslut?
- Anser du att verksamhetsutövare har förtroende för er inspektörer?
- Hur gör du för att få enskilda och företag att efterleva era beslut?

Inspektörernas kontakter

- Har du i ditt arbete ofta kontakt med: Verksamhetsutövare; nämndpolitiker; allmänheten?
- Har det någon betydelse vad dessa grupper anser om er och er verksamhet?

Yrkesrollen

- Vad tycker du om jobbet som miljö- och hälsoskyddsinspektör?
- Vad krävs enligt dig för att vara en bra miljö- och hälsoskyddsinspektör?
 - Krävs det särskild utbildning?
 - Krävs det särskilda egenskaper?
 - Krävs det särskilda erfarenheter?
- Anser du att miljö- och hälsoskyddsinspektörer behövs, och i så fall varför?
- Finns det andra grupper som utför samma eller liknande arbete som miljö- och hälsoskyddsinspektörer? Är detta bra eller dåligt? Har dessa grupper den kompetens som krävs för att utföra arbetet?

Då har jag ställt alla frågor jag vill ställa. Finns det något du vill fråga om, eller någonting du vill komplettera med? Om inte tackar jag för din medverkan.

Referenser

Björkemarken, Mariann (1995). *Implementeringsanalys som komplement vid utvärdering – en fråga om perspektiv och förklaring*. Monograf från sociologiska institutionen, Göteborgs universitet.

Ds 1998:50. *Att se till eller titta på – om tillsynen inom miljöområdet*. Fritze, Stockholm.

Hansson, Sven Ove (2002). "Philosophical Perspectives on Risk", inledningstal på Research in Ethics and Engineering, Delft , April 25-27 2002.

Hutter, Bridget M. (1988). *The reasonable arm of the law? The Law Enforcement Procedures of Environmental Health Officers*. Clarendon Press, Oxford.

Hutter, Bridget M. (1997). *Compliance: Regulation and Environment*. Clarendon Press, Oxford.

Johannesson, Mikael, Sven Ove Hansson , Christina Rudén och Mats Wingborg "Risk management - the Swedish way(s)", *Journal of Environmental Management*, 57:267-281, 1999.

Kelman, Steven (1981). *Regulating America, Regulating Sweden: a Comparative Study of Occupational Safety and Health Policy*. MIT Press, Cambridge, Mass.

Lipsky, Michael (1980). *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in Public Services*. Russell Sage Foundation, New York.

Lundquist, Lennart (1992). *Förvaltning, stat och samhälle*. Studentlitteratur, Lund.

Renn, Ortwin "Three decades of risk research: accomplishments and new challenges", *Journal of Risk Research* 1, 49-71, 1998.

Riskkollegiet (1991) *Att jämföra risker*. Riskkollegiets skriftserie 1, Gotab, Stockholm.

Rothstein, Bo (2002). *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. 2 uppl. SNS Förlag, Stockholm.

Sannerstedt, Anders (1997). "Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken" i Rothstein, Bo red. *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. 2 uppl. SNS Förlag, Stockholm.

Schierenbeck, Isabell (2003). *Bakom välfärdsstatens dörrar*. Boréa, Umeå.

SFS, Svensk författningssamling

Stjernquist, Per (1976). *Laws in the Forests: a Study of Public Direction of Sweish Private Forestry*. Gleerup, Lund.

Thurén, Torsten (1997) *Källkritik*. Almqvist & Wiksell, Stockholm.

Winter, Søren C (2002) "Explaining Street-level Bureaucratic Behavior in Social and Regulatory Policies". Papper presenterat på American Political Science Association, Boston, 29 augusti-1 september 2002.

Genomförande av tillsyn enligt miljöbalken

En intervjustudie om kommunala miljö- och hälsoskyddsinspektörers arbete vid inspektioner

Forskning om tillsyn inom miljöområdet har utförts i mycket begränsad omfattning. Naturvårdsverket har därför anlitat Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS) vid Göteborgs Universitet för att i en studie undersöka hur personal vid de operativa tillsynsmyndigheterna uppfattar inspektörsrollen

Studiens syfte har varit att kartlägga och identifiera inspektörernas upplevelser, strategier och förhållningssätt till och i inspektionsarbetet. Författaren Mats Bengtsson, CEFOS, ansvarar ensam för rapportens innehåll där han bl.a. ger förslag på fortsatt forskning inom detta område.

Rapporten kan med behållning läsas av beslutsfattare och handläggare vid tillsynsmyndigheter på lokal, regional och central nivå, samt av berörda politiker.

ISBN 91-620-5369-8
ISSN 0282-7298

NATURVÅRDSVERKET