

## Bra kontakter kan bli bättre

---

Utvärdering av kontakter mellan brukare, handläggare och politiker inom miljö- och hälsoskyddsarbetet i Hallands län och Borås stad

Anna Hansson, Kristian Eno, Eja Pedersen

Högskolan i Halmstad

2013



## Sammanfattning

Att få återkoppling från de som berörs av miljö- och hälsoskyddstillsyn och rådgivning, det vill säga brukarna, är viktigt i det ständiga förbättringsarbetet. Denna studie ”Bra kontakter kan bli bättre” handlar därför om hur mötet mellan myndighet (handläggare och nämndledamöter) och brukare kan utvärderas på bästa sätt. Studien fokuserar på miljö- och hälsoskyddstillsynen av två olika grupper av brukare: verksamhetsutövare med enskilda avlopp (som ofta är privata fastighetsägare) och verksamhetsutövare inom livsmedel (som ofta är företagare), i Hallands län samt i Borås stad.

Studien tog utgångspunkt i metoden grundad teori där resultatet tas fram och valideras i en process där framväxande faktorer testas i datamaterialet, för att sedan modifieras och testas igen. I denna studie innebar detta en analys av fritextsvar från över 500 tidigare utskickade enkäter, gruppintervjuer med totalt 17 tjänstemän och närmare 30 nämndledamöter samt 23 intervjuer med brukare varav 8 innebar längre samtal vid platsbesök. Analysarbetet fortgick tills faktorerna var kompletta och mättnad uppstod, dvs. inga nya aspekter som ändrade faktorerna kom fram.

Av analyserna framgår att brukare, handläggare och nämndledamöter har en gemensam syn på vilka faktorer som är viktiga i miljö- och hälsoskyddsarbetet, även om de olika rollerna ibland leder till delvis olika tolkningar av vad dessa innebär. Brukare, handläggare och nämndledamöter är överens om att brukaren har rätt *Att bli rättvist behandlad* med korrekt bemötande på jämlik nivå och med hänsyn tagen till omständigheterna kring den egna verksamheten. Det är också viktigt som brukare *Att få stöd*, men det kan vara svårt för handläggaren i sin dubbla roll som rådgivare och inspektör. Både brukare och handläggare upplevde att dialog är nyckeln till god kommunikation, ur brukarnas synpunkt uttryckt som *Att bli lyssnad på. Att få kontakt och besked*, gärna muntligt, under arbetets gång är centralt. Kontakt med samma handläggare ger möjlighet till *Att få kontinuitet*, men likartad handläggning oavsett handläggare är viktigast. De avgifter som brukarna betalar för miljö- och hälsoskyddstillsynen upplevdes ibland, av både brukare och handläggare, som svårmotiverade. Upplevelsen *Att få valuta för pengarna* kan ökas med ökad samsyn av vad miljö- och hälsoskyddstillsyn innebär.

Resultatet gav också en bild av vad brukare, handläggare och nämndledamöter efterfrågar av utvärderingar kopplade till miljö- och hälsoskyddskontorens arbete. Brukarnas motiv är möjligheten att få uttrycka en åsikt och påverka tillsynsarbetet. Handläggare och nämndledamöter vill kunna använda utvärderingar för att få svar på vad brukarna tycker om tillsynsarbetet och deras bemötande. De vill att resultaten från utvärderingar värderas och leder till kunskap om vad som kan förbättras så att förbättringsåtgärder sätts in där de blir som mest effektiva. En utvärdering ska ge klara svar och förhoppningsvis leda till samsyn mellan olika handläggare och nämndledamöter samt mellan olika kommuner.

Resultatet som identifierades i studien handlar mycket om kommunikation och behovet av ömsesidig förståelse mellan parterna. Att arbeta för en gemensam *samsyn* av vad miljö- och hälsoskyddsarbete innebär skulle kunna vara en väg att ytterligare förbättra kontakterna. Svårigheter som uppstår kan bero på att brukare, handläggare och nämndledamöter har olika

målbild. Utifrån vad som framkommit i studien och tidigare erfarenheter ger vi ett förslag på hur framtida utvärderingar kan utformas. Förslaget ska ses som ett diskussionsunderlag, snarare än ett färdigt förslag.

- Syftet med utvärderingen och hur resultatet ska användas klargörs gemensamt av handläggare och nämndledamöter.
- En övergripande enkät, där det finns möjlighet att följa arbetet över åren och att jämföra kommuner, gärna nationellt, skickas ut även i fortsättningen. Resurser läggs på att få in så många svar som möjligt och att analysera resultaten.
- Mer detaljerad kunskap om brukarnas upplevelse av miljö- och hälsoskyddsarbetet studeras i samband med utvärdering av själva verksamheten.
- I utvärdering av en riktad satsning, eller av ett delområde inom den löpande verksamheten, utifrån de kriterier som respektive kommun använder, t.ex. nyckeltal för miljönytta eller kvalitetsmätningar, bör utvärdering av brukarnas upplevelse ingå och belysas av handläggare och nämndledamöter.
- Utvärderingen bör göras av utredare utanför miljö- och hälsoskyddskontoren med kunskap om utvärderingar, t.ex. av kommunens utredningsavdelning eller av en fristående konsult.
- Resultatet av utvärderingen, dvs. utvärdering av verksamhet där även brukare, handläggare och nämndledamöters synpunkter synliggörs, återkopplas till brukare som har ärenden inom det studerade ärendeområdet.
- Utvärderingen ger nämndledamöter ökad kunskap om verksamheten och om hur brukare och handläggare uppfattar den.
- Utvärderingen ger handläggare återkoppling på sitt arbete och en bas för det fortsatta förbättringsarbetet.
- Utvärderingen ger brukarna möjlighet att se hur deras perspektiv beaktas och öka sin förståelse för miljö- och hälsoskyddsarbetet.

## Förord

Den här rapporten beskriver studien ”Bra kontakter kan bli bättre” som handlar om hur mötet mellan myndighet och brukare kan utvärderas på bästa sätt för att nå en önskad utveckling av tillsynsarbetet. Rapporten har tillkommit på initiativ från projektet Tillsynsutveckling i Väst vars mål bygger på att höja kompetensen inom bland annat kommunikation, bemötande och ledarskap. Denna studie har varit en del av deras arbete med att ta fram ny kunskap och ett utvecklat arbetssätt för inspektörer, handläggare, administratörer och chefer som arbetar med tillsyn enligt miljöbalken.

Vi vill tacka Tillsynsutveckling i Väst som genom sin finansiering möjliggjort projektet. Vi vill också rikta ett stort tack till alla de handläggare, nämndledamöter och framförallt brukare som tagit sig tid och ställt upp som deltagare i studien, vilket varit helt avgörande för resultatet.

## Inledning

Studien ”Bra kontakter kan bli bättre” handlar om möten mellan brukare (verksamhetsutövare) och kommunala handläggare som utövar myndighetsutövning (miljö- och hälsoskyddsinspektörer). Myndighetsutövningen sker huvudsakligen i form av tillsynsarbete. Tillsyn över brukarnas verksamheter görs dels genom inspektioner på plats och dels genom granskning av dokument som begärs in. Tillsyn är en i lag reglerad skyldighet för myndigheten att kontrollera att relevanta lagar följs, men tillsyn innebär också att ge information.

Tillsynsarbete enligt miljöbalken och livsmedelslagen berör flera ämnesområden, däribland enskilda avlopp och livsmedelshantering. Miljö- och hälsoskyddsnämnden, eller motsvarande kommunal nämnd, har delegation från kommunfullmäktige på att fatta beslut inom områden som berörs av denna lagstiftning. Handläggarna på miljö- och hälsoskyddskontoren, eller motsvarande förvaltning, utför uppdragen åt nämnden.<sup>1</sup>

Tillsynsarbetet så som det bedrivs idag är en relativt ny företeelse i Sverige. Miljöbalken trädde i kraft 1999 och i samband med det utvecklades tillsynsarbetet och ökade i omfattning. Kraven på tillsyn har också ökat allt eftersom det moderna samhället utvecklats. Lika snabbt som samhället förändras, lika snabbt förändras tillsynsarbetet. En ökad gränsöverskridande handel innebär dessutom nya utmaningar. Från att ha varit ganska allmänbildade inom flera ämnesområden har handläggarna blivit specialiserade experter. Det ändrar förutsättningarna för samspelet mellan kommunen och brukarna. Ett företag i en större kommun kan komma att möta flera olika handläggare som var och en gör tillsyn inom sitt specialområde. I de mindre kommunerna finns inte förutsättningarna för en uppdelning och för att handlägningsarbetet ska kunna utföras professionellt måste man där hitta alternativa lösningar. I båda fallen är det en utmaning för handläggare att utöva myndighetskontroll och samtidigt visa på gott omdöme och ge god service, och dessutom ha en rådgivande roll.

Att få återkoppling från de som berörs av miljö- och hälsoskyddstillsynen och rådgivningen, det vill säga brukarna,<sup>2</sup> är viktigt i det ständiga förbättringsarbetet som pågår. Förtroendevalda politiker och allmänheten är också i behov av utvärderingar och kvalitetskontroller för att kunna bedöma om allmänna medel används rätt och om justeringar behövs.

För att få svar på hur servicen och tillsynsarbetet fungerar och uppfattas är det dock viktigt att hitta väl fungerande former som beskriver effekter och konsekvenser övergripande och neutralt. Nyhetsrapporteringen i media har en tendens att betona de fall där kommunikationen mellan handläggare och brukare inte har fungerat. Ett sätt som används för att ge en mer rättvisande bild är att ställa frågor i enkätform till brukare som varit i kontakt med miljö- och hälsoskyddskontoren. Region Halland utformade en enkät som Hallands läns samtliga kommuner använde vid sina utskick 2007, 2009 och 2011. Svarsfrekvensen varierade mellan

---

<sup>1</sup> Miljö- och hälsoskyddsarbetets placering i organisationen skiljer sig åt från kommun till kommun. För enkelhetens skull benämns den ansvariga politiska nämnden i fortsättningen Miljö- och hälsoskyddsnämnden och det kontor som handläggare arbetar på för Miljö- och hälsoskyddskontoret.

<sup>2</sup> Brukare används i den här rapporten som benämning på det som i Miljöbalken benämns verksamhetsutövare och som varit i kontakt med handläggare. De kan vara privatpersoner eller företag.

40 och 50 %. Resultaten visar att de flesta respondenter har en positiv erfarenhet av kontakterna med miljö- och hälsoskyddskontoret. Det har inte skett några större förändringar över åren, vilket har lett till att de ansvariga för enkäten funderat över enkätfrågornas relevans. En återkommande bekräftelse på att kommunikationen mellan handläggare och brukare fungerar relativt bra, med vissa återkommande synpunkter som inte kan åtgärdas eftersom de ligger utanför ramarna för handläggningen, bidrar inte konstruktivt till förändringsarbetet. Det är också oklart om de ca 50 % av brukarna som kommer till tals genom enkäten representerar alla grupper av brukare.

Brukarnas respons mäts också av andra aktörer. Sveriges kommuner och landstings (SKL) rapport ”Insikt”, som bygger på enkätundersökningar bland brukarna, visar att myndighetsutövning kan påverka företagsklimatet (Sveriges kommuner och landsting, 2011). Hur mötet äger rum mellan företagens representanter och handläggare har betydelse. Att brukarna blir bra bemötta och kan föra positiva och öppna samtal med handläggare är viktigt. Det handlar mycket om förtroende och respekt för varandra. Impera undersökningar där Borås kommun har deltagit har också utfört undersökningar i enkätform om hur tillsynsarbetet uppfattas och kom fram till likartade resultat som Sveriges kommuner och landsting (Impera undersökningar, 2010). Brukarna är i de här fallen enbart företag och inte privatpersoner.

Med bakgrund i ovanstående initierades en utredning om hur fördjupade studier av brukarnas upplevelser kan utformas inom Miljösamverkan Halland. Utredningen skulle dels belysa brukarnas förväntningar och behov, dels ge förslag på hur pålitlig återkoppling från brukarna kan utformas, vilka frågor som bör ställas och vem som ska ställa dem. Förhållandet mellan de olika brukarenkäter som används idag samt problemet med låga svarsfrekvenser skulle också belysas. Följande frågor ställdes:

1. Hur skaffar vi oss tillförlitlig feedback från våra kunder?
2. Hur vet vi att vi ställer rätt frågor?
3. Vilka är kundernas förväntningar och behov?
4. Vem ska ställa frågorna och vem ska utvärdera utifrån vilket perspektiv (utifrån att det finns många olika brukarenkäter från flera olika aktörer och att det ibland är oklart vem som är kund)?
5. Hur kan brukarenkäten anpassas till andra enkäter, som t ex SKL:s Insikt och Svenskt Näringslivs företagsklimatranking så att den håller i längden?
6. Vilka åtgärder kan förbättra svarsfrekvensen?

Uppdraget gick till Högskolan i Halmstad. För att svara på de tre första frågorna initierades en studie som omfattade brukare som varit i kontakt med miljö- och hälsoskyddskontoret, handläggare och nämndledamöter. Metoden beskrivs utförligare i nästa kapitel. Syftet med studien var

- att ta reda på vad brukare, handläggare och nämndledamöter vill ha ut av en utvärdering,
- att ta reda på vilka aspekter av miljö- och hälsoskyddsarbetet som brukarna anser vara av betydelse,
- att ta reda på brukarnas förväntningar och behov,

- att belysa brukarnas synpunkter med handläggare och nämndledamöters uppfattningar, och
- att testa metoder för tillförlitlig feedback från brukarna.

Resultatet från studien redovisas i den här rapporten under rubriken ”Resultat” och används för att belysa svaren på uppdragsgivarens frågor under rubriken ”Diskussion”.



## Metod

Studien tog utgångspunkt i metoden grundad teori (Hartman, 2001). Metoden bygger på teorigenerering på empirisk grund. Metoden är lämplig när nya perspektiv och aspekter inom ett forskningsområde ska tas fram. Metoden används inte för att verifiera eller falsifiera hypoteser, utan för att ta fram nya teorier, modeller eller faktorer. Tidigare kunskaper och förståelse i ämnet sätts åt sidan och istället formuleras ny kunskap allteftersom det insamlade datamaterialet analyseras. Resultatet tas fram och valideras i en process där framväxande faktorer testas i datamaterialet, för att sedan modifieras och testas igen. Analysarbetet fortsatte tills faktorerna var kompletta och en mättnad uppstod, dvs. inga nya aspekter som ändrade faktorerna kom fram, i enlighet med metoden.

Två grupper av brukare som ofta förekommer i handläggningsarbetet och som representerar två olika typer valdes ut: verksamhetsutövare med enskilda avlopp (som ofta är privata fastighetsägare) och verksamhetsutövare inom livsmedel (som ofta är företagare).

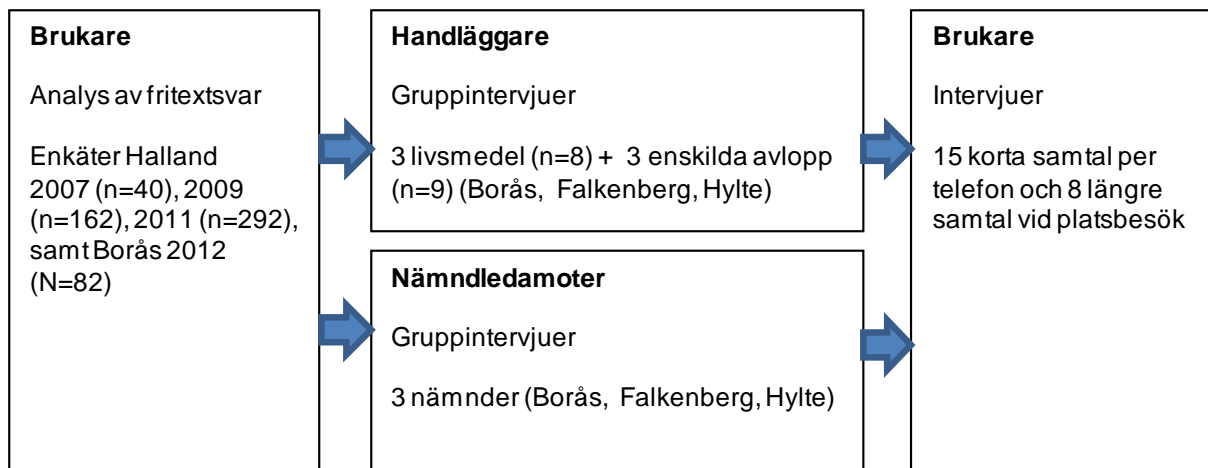
Till en början analyserades ifyllda brukarenkäter från 2011 med fokus på fritextsvar kopplade till en fråga i enkäten som handlade om övriga synpunkter kring kontakten med miljö- och hälsoskyddskontoret. Bland svaren fanns mycket erfarenheter och åsikter uttryckta som inte hade utvärderats tidigare. Det positiva utfallet av analyserna ledde till att alla tidigare brukarenkäter som fanns kvar från 2007 och 2009 från Hallands sex kommuner samlades in och analyserades på samma sätt. Fritextsvar från Impera undersökningar 2010 där Borås kommun deltog analyserades också. Analyserna av fritextsvaren på det befintliga materialet från totalt 576 enkäter visade att det var sex faktorer som brukarna ansåg betydelsefulla i kontakterna med myndigheten.

De sex identifierade faktorerna testades i gruppintervjuer med handläggare som arbetar med tillsyn på enskilda avlopp och livsmedel och med ledamöter i nämnderna i Borås, Falkenberg och Hylte kommun. De tre kommunerna valdes för att få in erfarenheter från en stor, en mellanstor och en mindre kommun. Det var viktigt att intervjua både handläggare och nämndledamöter eftersom de har delvis olika erfarenheter. Handläggare kommunicerar med brukare flera gånger per arbetsdag i sin roll som yrkesutövare. Nämndledamöterna är folkvalda och möter brukare i dialogen med kommuninvånare. Ibland är de också brukare själva. Totalt deltog 17 handläggare och närmare 30 nämndledamöter. Handläggarna intervjuades på sina arbetsplatser och nämndledamöterna i samband med nämndsmöten.

Under gruppintervjuerna användes checklistor baserade på de sex faktorerna. Deltagarna hade fått information om studiens syfte, men hade inte sett intervjufrågorna i förväg. Intervjuerna utfördes med ett öppet synsätt och med frågor som inbjöd till egna tolkningar och fritt berättande. Detta ledde till att deltagarna öppet diskuterade tillsynsarbetet och kommunikationen mellan dem och brukarna under gruppintervjuerna. Samtalen fick flyta fritt men intervjuerna såg till att samtliga faktorer diskuterades. Intervjuerna spelades in för att fungera som arbetsmaterial. Svaren har behandlats anonymt.

För att förankra faktorerna ytterligare validerades de i samtal med brukare som hade verksamhet inom enskilda avlopp eller bedrev livsmedelhandel/beredning. Brukare som haft

tillsyn under det senaste året valdes ut från listor som erhöles från miljö- och hälsoskyddskontoren. Kontakt togs initialt per telefon, vilket resulterade i 15 korta samtal och 8 längre intervjuer på plats i brukarens verksamhet. Brukarna inom livsmedel var ofta själva i kontakt med miljökontoren. Inom enskilda avlopp var det framförallt entreprenörer som var i kontakt med miljökontoren och därför inkluderades även ett par entreprenörer bland intervjuerna, entreprenörerna inkluderas här bland brukarna. En översikt över arbetsgången visas i figur 1.



Figur 1. Metodöversikt

## Resultat

Det finns ett behov bland många brukare att delta i utvärderingar och få ge åsikter på tillsynsarbetet. Att kunna vara med och påverka ett inarbetat system kan i brukarnas ögon innebära att de får större förståelse från handläggare och nämndledamöter och på så sätt upplever tillsynsarbetet som mer positivt på sikt.

Att det är av betydelse att ta del av utvärderingar blev ännu tydligare under intervjuerna med handläggare och nämndledamöter. Handläggarna vill kunna använda utvärderingar för att få svar på vad brukarna tycker om tillsynsarbetet och deras bemötande. De vill också veta om brukarna förstår det som kommuniceras i tal och skrift och om de uppfattas som tillgängliga för brukarna. De vill framförallt att resultaten från utvärderingar värderas och leder till kunskap om vad som fungerat bra eller kan förbättras och att detta används till framtida arbete och åtgärder. Handläggarna anser att mer fokus måste läggas på analys av de utvärderingar som görs och efterlyser en mer djupgående utvärderingsmetod så att de får veta om de agerat korrekt. Handläggarna vill att en utvärdering ska visa brukarnas förväntningar på miljö- och hälsoskyddskontorens arbete eftersom det kan uppstå missnöje bland brukarna om de förväntar sig mer av tillsynen än vad som ingår i uppdraget. En annan viktig aspekt som utvärderingar kan ge är samsyn mellan olika handläggare och nämndledamöter samt mellan olika kommuner.

Nämndledamöterna vill använda utvärderingar till att mäta vad brukarna tycker om kontorets inspektörer och få svar på vad som behöver utvecklas. Det är viktigt att nämnden både får veta vad som redan fungerar bra och vad som kan förbättras så att de kan göra rätt ekonomiska satsningar. Nämndledamöterna anser att bra utvärderingar både kan beskriva mångfalden och ge svar på varför svaren ser ut som de gör så att de får information om var åtgärder behövs. I dagsläget gör nämndledamöterna egna tolkningar av svaren men upplever att de saknar stöd för om dessa är riktiga och har därför inte kunnat genomföra så mycket åtgärder kopplade till utvärderingarna som de hade önskat. Målet med tillsynsarbetet är enligt nämndledamöterna att förvaltningen ska ses som en tillgång i samhället och därför är det viktigt att verkligen förstå vad brukarna tycker och varför.

Av analyserna framgår att brukare, handläggare och nämndledamöter har en gemensam syn på vilka faktorer som är viktiga i miljö- och hälsoskyddsarbetet, även om de olika rollerna ibland leder till delvis olika tolkningar av vad dessa innebär. Brukare, handläggare och nämndledamöter är överens om att brukaren har rätt *Att bli rättvist behandlad* med korrekt bemötande på jämlik nivå och med hänsyn tagen till omständigheterna kring den egna verksamheten. Det är också viktigt som brukare *Att få stöd*, men det kan vara svårt för handläggaren i sin dubbla roll som rådgivare och inspektör. Att öka samsynen på vad miljö- och hälsoskyddsarbete innebär ökar möjligheterna för en konstruktiv dialog. Både brukare och handläggare upplevde att dialog är nyckeln till god kommunikation, ur brukarnas synpunkt uttryckt som *Att bli lyssnad på. Att få kontakt och besked*, gärna muntligt, under arbetets gång är centralt och det finns enligt nämndledamöterna en ökad efterfrågan speciellt från yngre brukare att kunna följa ärendet över tid. Kontakt med samma handläggare ger möjlighet till *Att få kontinuitet*, men likartad handläggning oavsett handläggare är viktigast. De avgifter som brukarna betalar för miljö- och hälsoskyddstillsynen upplevdes ibland, av

både brukare och handläggare, som svårmotiverade. Upplevelsen *Att få valuta för pengarna* kan ökas med ökad samsyn av vad miljö- och hälsoskyddstillsyn innebär. De sex faktorerna presenteras mer utförligt nedan.

Även om de två kategorierna av brukare pekade på samma faktorer, fanns det skillnader som berodde på ärendenas karaktär. Avloppsinventering och tillsyn görs oftast som större projekt i ett avgränsat geografiskt område under en begränsad tidsperiod i kontakt med entreprenörer och privatpersoner. Livsmedelstillsynen sker kontinuerligt i kontakt med verksamhetsutövare. Nämndledamöterna och handläggarna upplevde att skillnaderna bottnade i att brukarna inte kunde förutse att en inventering inom avlopp skulle genomföras. Detta innebär att det är viktigt att ge information och att ge brukarna lång tid för att genomföra och bekosta åtgärderna. Inom livsmedel är inspektionerna förväntade och brukarna betalar en årlig avgift för dem. Dessa skillnader gör att även om brukarna upplever samma aspekter inom de olika faktorerna behöver de bemötas och hanteras olika eftersom utgångspunkten är olika. *Att få stöd* är en faktor som var extra viktig för brukare som varit i kontakt med miljö- och hälsoskyddskontoret för sitt enskilda avlopp medan *Att få kontinuitet* var viktigare för brukare inom livsmedel. *Att få valuta för pengarna* är också en faktor som tar sig olika uttryck för brukare inom olika verksamhetsområden då det inom avlopp kan röra sig om en större engångskostnad medan det inom livsmedel rör sig om årliga avgifter.

#### **Att bli rättvist behandlad**

I de öppna svaren och i samtalen med brukarna framgår det ofta att brukarna vill bli bemötta som människor emellan istället för myndighet mot människa. Myndighetsutövningen vid bemötande bör inte framgå så tydligt att det kan uppfattas som att brukaren blir ifrågasatt och granskad, utan att mötet sker mer i en anda av respekt och erkännande för de diskussioner som förs. Samtalen bör vara sakliga där det ses till helheten istället för detaljerna.

Grundinställningen bland brukarna är att de vill göra rätt och det ska vara lätt att göra rätt. Bekräftas detta från handläggarna vid tillsyn och de känner sig rättvist behandlade så öppnar det upp för frågor kring verksamheten som kan vara utvecklande. Brukarna vill kunna ställa svåra frågor kring verksamheten utan att vara rädda för att det ska leda till en anmärkning. Brukarna vill också känna verklighetsförankring vid inspektionsbesöken vilket innebär att de vill att handläggarna har förståelse för verksamheten och för att brukaren har många olika aspekter att ta hänsyn till, där tillsynsbesöket från miljö- och hälsoskyddskontoret bara är en. Detta är kopplat till att brukarna anser att kraven som ställs måste vara ekonomiskt rimliga och praktiskt möjliga att genomföra.

Handläggarna anser att det är viktigt att brukarna vet vad de kan förvänta sig av tillsynsarbetet och på så sätt öka möjligheten för brukarna att känna sig rättvist behandlade. Inom livsmedelstillsynen som är återkommande känner handläggarna att de har möjlighet att bygga upp en kontakt med brukarna som underlättar tillsynen för båda parter. Inom enskilda avlopp ansåg handläggarna att förhandsinformation om både processen och tillkommande åtgärder och kostnader är mycket viktigt för en väl fungerande kontakt.

Nämndledamöterna har förståelse för brukare som upplever inspektionerna som orättvisa när de blir allt för byråkratiska och handlar om exakt uppfyllelse av lagstiftning, så som att

måtthanpassning ska vara rätt på millimetern. De är därför positiva till den nya livsmedelslagstiftningen som ger handläggarna lite mer frihet att bedöma om en verksamhet är godkänd eller inte. Ledamöterna tror att detta ökat brukarnas acceptans för livsmedelstillsynen eftersom de nu kan känna att tillsynen är motiverad och relevant.

### **Att få stöd**

Brukarna har behov av att få stöd och känna att de gör rätt från början, gärna i form av detaljerade råd från myndigheten. Brukarna efterfrågar i vissa fall mallar.

Enligt miljöbalken ligger bevisbördan hos brukarna och inte hos myndigheten; handläggarna pratar om omvänd bevisbörda. Att det fungerar så är för många brukare en nyhet och svårt att förstå. Detta innebär praktiskt att miljöbalken kräver att brukarna själva får leta upp information, i lagstiftning eller på hemsidor. Under gruppintervjuer med handläggarna framgick att det kan vara svårt att ge information utan att det framstår som krav. Genom att förtydliga att myndigheten gör tillsyn med lagstiftningen som stöd kan missförstånd förebyggas. Brukare som behöver rådgivning kan istället vända sig till en sådan funktion på kommunen eller anlita en konsult. Handläggarna anser vidare att myndighetens roll bör lyftas fram tydligare för brukarna så att de får förståelse för den. Det ger brukarna en möjlighet att ha rätt förväntningar på miljö- och hälsoskyddskontoret från början. Eftersom informationsförmedling är viktig, kan miljö- och hälsoskyddskontoren försöka ta hjälp av media för att publicera fler positiva reportage av tillsynsarbetet så att bilden som visas upp blir mer neutral än vad den upplevs i dagsläget.

Nämndledamöterna anser att det är viktigt att det finns mycket opartisk information till hands för brukarna. De tycker också att handläggarna kan ge råd så länge de inte föreslår en enskild åtgärd. Brukarna får inte känna sig utelämnade, de måste ha möjlighet att få information om vad som är nästa steg i en åtgärdsprocess eftersom det är brukarna som ska genomföra åtgärderna.

### **Att bli lyssnad på**

God kommunikation är viktig för ett fungerande tillsynsarbete. Både brukare och handläggare upplevde att dialog är nyckeln till god kommunikation. Handläggarna efterfrågade ett sätt att utvärdera om de framstår som tillgängliga, tydliga och om brukarna förstår dem. Brukarna upplever att olika kontaktvägar fungerar olika bra vilket gör att det bör finnas flera alternativ. En mycket uppskattad kontaktväg är det muntliga samtalet. Detta bekräftades både i intervjuerna och bland fritextsvaren. Brukare med erfarenhet från andra länder upplevde det kommunala tillsynsarbetet här i Sverige, med muntliga diskussioner, som mycket positivt.

Brukarna ansåg att de vet mest om sina verksamheter och vill därför uppleva att handläggarna lyssnar på dem under inspektionen. De vill få bekräftat att myndigheterna visar förståelse för deras sätt att sköta verksamheten. Under flera av intervjuerna bland brukare framgick det att vissa nya handläggare kan uppfattas som paragrafryttare, troligen för att de är osäkra på sin yrkesroll. När en handläggare har mer arbetslivserfarenhet kan det bli lättare att avgöra om en brukares lösning på ett problem är godkänd, även om sättet den genomförts på inte är den mest konventionella.

Nämndledamöterna delade uppfattningen om att det kan vara svårt för nya handläggare att avgöra om brukarnas lösningar är godkända. De arbetar därför för att nya handläggare ska kunna gå bredvid mer erfarna handläggare när de påbörjar sitt arbete. Nämndledamöterna påpekade också att det inte ska behöva innebära några extra kostnader för brukaren att vara i kontakt med en ny inspektör, även om hon eller han arbetar något långsammare. Kontoret får stå för eventuella extra kostnader. I nämnden ansågs det viktigt att vara ödmjuk och serviceinriktad vid inspektionerna, att hjälpa brukarna och att ge föreläggande först när det inte finns några andra alternativ.

### **Att få kontakt och besked**

För brukarna är det viktigt att det är lätt att få kontakt med miljö- och hälsoskyddskontoren. Brukarna föredrog personlig kontakt, gärna muntlig vid ett möte eller per telefon. I fritextsvaren framgick det att brukarna ofta vill få svar på hur ärenden fortskrider även om inte beslut har fattats. Tiden som det tar från tillsyn till beslut upplevs av många brukare som lång.

Nämndledamöterna tolkade i vissa fall brukarnas upplevelse av att handläggningstiden är lång som att brukarna är missnöjda med resultatet av ärendet, men de ansåg sig sakna tillräcklig information för att vet att detta var en korrekt tolkning. Nämndledamöterna hade också uppfattat att unga brukare sätter krav på täta kontakter och förhandsbesked. Det är viktigt att miljö- och hälsoskyddskontoren hänger med i den tekniska utvecklingen och på så sätt möjliggör snabba svar.

Handläggarna berättade att kontaktpersoner på miljö- och hälsoskyddskontoren, gärna i form av en informatör som inte är handläggare, kan underlätta informationsspridningen till brukarna. När brukarna får prata med en person som de sedan inte ska möta vid inspektion kan de vara mer öppna med frågor. En sådan kontaktperson skulle kunna överbygga lite av det missnöje och missförståelse som uppstår när brukarna inte känner att de får tillräcklig rådgivning från handläggarna.

Brukarna upplevde ibland att de skickas runt mellan förvaltningarna när de har ärenden som berör flera lagar. Ur brukarnas perspektiv är kommunen en enhet och deras ärende ett och samma även om det berör flera förvaltningar. Handläggare och nämndemän är medvetna om att det förvaltningsövergripande arbetet bör utvecklas för att underlätta för brukarna. Om brukarna får ett gemensamt svar från kommunen och inte delar av svaret från olika förvaltningar minskar risken att brukarna upplever att beskeden är motstridiga eller motsägelsefulla. Ett bättre förvaltningsövergripande arbete kan också underlätta uppföljning av ärenden och påskynda dem. Det är också viktigt att beskeden som når brukarna är skrivna på ett sådant sätt att brukarna förstår dem. Skrivningar med ord som ”bör” ska undvikas och det ska vara tydligt om en åtgärd måste vidtas eller inte.

### **Att få kontinuitet**

Kontinuitet vid inspektioner och kontakt med miljö- och hälsoskyddskontoren är något som efterfrågades av brukarna. Många brukare uttryckte att de gärna har samma inspektör under flera år. Men om inspektionerna upplevs likartade, trots att de utförs av olika handläggare

varje gång, minskar detta behov. Det viktigaste för brukarna är att veta vad som gäller och att förutsättningarna inte ändras för att en ny handläggare tar vid.

Handläggarna bekräftade brukarnas syn på kontinuitet och upplevde att det viktigaste inom återkommande tillsyn, så som livsmedelstillsyn, är ett likartat bemötande. Vid enskilda ärenden, så som ett avloppsärende, uppfattade handläggarna att brukarna föredrog att hålla kontakt med en och samma person genom hela ärendet. Handläggarna ser positivt på viss kontinuitet och att ha samma objekt (brukare) under en kortare tidsperiod. Sedan byter de gärna så att de känner att andra handläggare kan bekräfta att de genomfört kompletta inspektioner och inte missat viktiga aspekter. Det är också viktigt för handläggarna att de inte blir för bekanta med verksamhetsutövarna.

Brukare med verksamheter som debiteras för fast årlig taxa förväntar sig årlig tillsyn i form av besök. Handläggare och nämndledamöter påpekar att tillsynsarbete inte alltid behöver innebära en inspektion på plats. Det är viktigt att se till att brukarna förstår detta. Det framkom också att brukarna ibland funderar på varför beslut som fattas inte kan gälla flera år framåt vilket också kan kopplas till att brukarna efterfrågar kontinuitet, både kring tillsynen men även i sina verksamheter.

### **Att få valuta för pengarna**

Det är viktigt för brukarna att avgifterna motsvarar arbetsinsatsen. Betalar brukaren årlig tillsynsavgift så förväntas också en genomförd tjänst under det året som motsvarar avgiften. När det gäller timdebiterad tillsyn vill brukaren kunna se att summan stämmer överrens med tidsåtgången. Under intervjuerna har både brukare och handläggare uttryckt att de upplevt att det ibland känns som att avgifterna är orättvisa och svårmotiverade. Mer information om hur avgifterna sätts kanske kan öka förståelsen. Brukarna kan då få insikt i det arbete som bedrivs på myndigheterna och som de normalt inte ser.

Flera kommuner har en taxa baserad på risk- och erfarenhetsbedömning enligt Sveriges kommuner och landstings (SKL:s) förslag. Enligt denna taxa som är en taxemodell med risktillägg bedöms vilken årlig avgift brukarna ska betala för tillsynen. Taxemodellen är uppbyggd som en trappa, vilket innebär att brukarna med miljöpåverkan bedöms efter bestämda kriterier. Om verksamheten har stor miljöpåverkan så hamnar den högt upp i taxemodellen och med mindre miljöpåverkan så hamnar de längre ner. Skillnaden i avgift mellan de här olika trappstegen i taxemodellen kan vara stora. Avgiftsskillnaden kan upplevas som hämmande för företagsutvecklingen bland brukarna. Risktillägget i sin tur fungerar som ”morötter” för brukarna. Brukare som bedömts som duktiga får lägre risktillägg. Dock är skillnaden avgiftsmässigt marginell mellan risktilläggen.

Några handläggare hade föredragit en skattefinansierad tillsyn då det hade känts mer rättvist. Som det är nu uppfattar handläggarna att främst småföretagare drabbas hårt av avgifterna, speciellt om de har ärenden inom både livsmedel och miljö- och hälsoskydd, och därmed har fler inspektioner och återkommande avgifter. När det gäller engångsavgifter tror handläggarna att brukarna har lättare att acceptera avgiften, men kräver tillsynen sedan en åtgärd som är kostsam, så som installation av ett nytt enskilt avlopp, kan brukarna reagera

negativt. Alltså tror handläggarna i dessa fall att det snarare är de efterföljande kostnaderna som brukarna reagerar starkast på, inte avgifterna.

Även nämndledamöterna kände igen att brukarna kan uppfatta avgifterna som orättvisa och svårmotiverade. Detta gäller speciellt de årliga avgifterna. Nämndledamöterna har upplevt att det är svårt att ge rätt typ av information och öka förståelsen för vad avgiften används till. Speciellt svårt tror de att brukarna har för att förstå varför även förberedelsetid och efterarbete debiteras. Utefter nämndernas förslag har kommunfullmäktige beslutat om att använda SKL:s taxemodell eftersom det känns tryggt att använda sig av ett nationellt avgiftssystem som är likartat i hela landet. Nämndledamöterna efterfrågade ytterligare samsyn kring avgifterna mellan kommunerna, eftersom det är en viktig fråga allmänpolitiskt. Det bör inte vara dyrare att driva företag i en kommun än en annan, det ska vara konkurrens på lika villkor och företagen ska vilja etablera sig i alla kommuner.



## Diskussion

Utvärderingar där brukarnas synpunkter tas till vara behövs i den ständigt pågående utvecklingen av miljö- och hälsoskyddsverksamheten. Ett problem är att få brukare att svara på traditionella enkäter. Problemet diskuterades på en konferens anordnad av forskningsrådet FORTE i Stockholm den 11 november 2013 med deltagare från alla universitet i Sverige. Under de senaste 20 åren har svarsfrekvenserna i enkätstudier sjunkit generellt. Dessutom är vissa grupper mindre benägna att svara än andra och det blir därför allt svårare att dra generella slutsatser om en befolkning. Andelen svarande kan inte på något enkelt sett ökas, utan nya typer av studiedesigner är nödvändiga. Sådana studier kan utformas så att de står på egna ben, dvs. direkt ger kunskaper som kan användas i förbättringsarbetet. De kan också fungera som komplement till mer traditionella enkätstudier, inte minst för att fånga upp speciella gruppers upplevelser.

Miljö- och hälsoskyddsarbetet involverar många vitt skilda verksamheter (t.ex. enskilda avlopp och livsmedelshantering), brukare i olika roller (t.ex. privatpersoner, konsulter och företagare) och handläggare i olika roller (t.ex. rådgivare och inspektör). Det är därför svårt att utforma en enkät med syfte att ge mer detaljerad kunskap eftersom förutsättningarna för brukarna är så olika. Enkäten skulle bli lång och många frågor skulle inte upplevas som relevanta. Kopplingen till ärendets art gör det naturligt att brukarnas mer detaljerade synpunkter istället får komma till tals i den allmänna utvärderingen av miljö- och hälsoskyddsverksamheten, både i utvärderingar av den ordinarie verksamheten och av de riktade satsningar som görs.

I den här studien använde vi oss av en mixad studiedesign (Robson, 2011) där fritextsvar från brukarenkäter belystes med enskilda intervjuer av brukare och gruppintervjuer med tjänstemän och politiker. Enkäterna var redan insamlade och resultatet av de kvantitativa frågorna redovisade, men en systematisk analys av fritextsvaren gav en fördjupad bild. Tillsammans med intervjuerna var datamaterialet tillräckligt stort för att mättnad skulle uppkomma, vilket visade sig genom att samma synpunkter återkom utan att något nytt tillkom innan allt material hade analyserats (Guest et al., 2006). Studien visar att det går att få fram en bild av den arena där brukare, handläggare och nämndledamöter agerar, och att fånga upp de olika aktörernas intressen och behov.

Brukare, handläggare och nämndledamöter ser i huvudsak positivt på miljö- och hälsoskyddsarbetet och tycker att det överlag fungerar bra. När det gäller brukarna innebär det att de positiva resultaten från de tidigare enkätstudierna bekräftades. Men studien gav också fördjupad kunskap om vad som ansågs vara viktigast, såsom beskrivits i resultatkapitlet. Resultaten kan användas för att ytterligare förbättra miljö- och hälsoskyddsarbetet. Vilka mål ett sådant förbättringsarbete ska ha, och hur det ska utformas, måste bestämmas på respektive kontor och av respektive nämnd. Vi kan bara peka på några övergripande resultat.

Flera av de faktorer som identifierades i studien handlar om kommunikation och behovet av ömsesidig förståelse mellan parterna. Att arbeta för en gemensam *samsyn* av vad miljö- och hälsoskyddsarbete innebär skulle kunna vara en väg att ytterligare förbättra kontakterna. Svårigheter som uppstår kan bero på att brukare, handläggare och nämndledamöter har olika

målbild. En ofta påpekad svårighet är att brukaren utövar sin verksamhet på företagsmässiga premisser, medan handläggaren har i uppgift att se till att lagstiftningen följs. Vikten av att brukare och handläggare har en gemensam syn på syftet med miljö- och hälsoskyddsarbetet betonades genomgående av brukare, handläggare och nämndledamöter. Vikten av att handläggare och nämndledamot också förstår varandras målbild framstod inte lika tydligt och är något som skulle kunna lyftas fram i fortsatta diskussioner. Behovet av samsyn mellan enskilda handläggare för att säkerställa handläggningens kvalitet var vidare ett önskemål både från brukare och från handläggare.

Ett annat återkommande tema var *återkoppling*. Själva upphovet till den här studien var att handläggare och nämndledamöter ville veta mer om hur man kan ta reda på hur brukarna uppfattar miljö- och hälsoskyddsverksamheten. Av intervjuerna framkom också att nämndledamöterna har behov av bättre kunskap om hur verksamheten fungerar. Brukarna efterfrågade också återkoppling, dels när det gällde deras ärenden, dels när de har deltagit i utvärderingar. Att aktivt föra ut resultat från utvärderingar direkt till de som har deltagit kan vara ett led mot en ökad samsyn. Resultat från utvärderingarna kan också skickas ut som pressmeddelande för att ge en mer nyanserad bild av miljö- och hälsoskyddsverksamheten i media.

Utifrån vad som framkommit i studien och tidigare erfarenheter ger vi nedan ett förslag på hur framtida utvärderingar kan utformas. Förslaget ska ses som ett diskussionsunderlag, snarare än ett färdigt förslag.

### ***Så skulle framtida utvärderingar kunna utformas***

- Syftet med utvärderingen och hur resultatet ska användas klargörs gemensamt av handläggare och nämndledamöter.
- En övergripande enkät, där det finns möjlighet att följa arbetet över åren och att jämföra kommuner, gärna nationellt, skickas ut även i fortsättningen. Resurser läggs på att få in så många svar som möjligt och att analysera resultaten.
- Mer detaljerad kunskap om brukarnas upplevelse av miljö- och hälsoskyddsarbetet studeras i samband med utvärdering av själva verksamheten.
- I utvärdering av en riktad satsning, eller av ett delområde inom den löpande verksamheten, utifrån de kriterier som respektive kommun använder, t.ex. nyckeltal för miljönytta eller kvalitetsmätningar, bör utvärdering av brukarnas upplevelse ingå och belysas av handläggare och nämndledamöter.
- Utvärderingen bör göras av utredare utanför miljö- och hälsoskyddskontoren med kunskap om utvärderingar, t.ex. av kommunens utredningsavdelning eller av en fristående konsult.
- Resultatet av utvärderingen, dvs. utvärdering av verksamhet där även brukare, handläggare och nämndledamöters synpunkter synliggörs, återkopplas till brukare som har ärenden inom det studerade ärendeområdet.
- Utvärderingen ger nämndledamöter ökad kunskap om verksamheten och om hur brukare och handläggare uppfattar den.
- Utvärderingen ger handläggare återkoppling på sitt arbete och en bas för det fortsatta förbättringsarbetet.

- Utvärderingen ger brukarna möjlighet att se hur deras perspektiv beaktas och ökar sin förståelse för miljö- och hälsoskyddsarbetet.

## Referenser

- Guest, G., Bunce, A. & Johnson, L. (2006). How many interviews are enough? : An experiment with data saturation and variability. *Field Methods* 18, 59-82  
DOI: 10.1177/1525822X05279903
- Impera undersökningar (2010). Rapport Brukarundersökning. Borås stad.  
<http://www.boras.se/download/18.77a3d67712cdc6b0648800017106/Rapport+Brukarunders%C3%B6kning+2010+Bor%C3%A5s.pdf>. (Hämtad 2013-10-28)
- Region Halland. Brukarenkäter. 2007, 2009, 2011. Tillsynssamverkan i Halland – Miljö.
- Robson, C. (2011). *Real world research*. 3rd ed. Wiley, UK.
- Sveriges kommuner och landsting. (2011). *Insikt – en servicemätning av kommunernas myndighetsutövning. Företagsklimat 2011*
- Torége, J. (2013). *Insikt 2013 – en servicemätning av kommunernas myndighetsutövning. Sveriges kommuner och landsting.* <http://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7164-969-0.pdf?issuusl=ignore>. (Hämtad 2013-10-28)