

Att utvärdera och mäta tillsyn

Hur kan tillsynen utvärderas och mätas? Forskare har undersökt motiverande samtal (MI) som i flera fall visat sig vara en bra metod i samband med inspektioner. Studier om restaurangers avfallssortering visar på positiva resultat. En studie om inspektioner som rör djurskydd visar dock ingen effekt av motiverande samtal. Forskarna har analyserat hur resultaten står sig över tid och varför de spretar.



Tillsyn och motiverande samtal ger bättre miljöarbete

Flera olika studier har utförts inom ramen för forskningsprojektet *Utvärdering av tillsynen som styrmedel för att uppnå miljö kvalitetsmålen* (rapport 6912, 2019).

Tre av studierna handlar om hur metoden Motiverande samtal kan användas i samband med inspektioner som rör avfallssortering och djurskydd. Den fjärde studien sammanställer forskarnas erfarenheter av att analysera tillsyn, med fokus på hur en tillsynsmyndighet kan mäta effekten av sina olika metoder.

SÅ FUNGERAR MOTIVERANDE SAMTAL

Motiverande samtal (MI: Motivational Interviewing) är en samarbetsstil som är tänkt att stärka en persons egen motivation för förändring. Den bygger på antagandet att människor föredrar att fatta sina egna beslut i frågor som berör dem. Istället för att tala om vad som behöver göras, upp-muntrar MI-utövaren klienten att själv formulera vad som krävs för att förändra ett beteende, hur det ska gå till och framförallt vilka de egna skälen är. När det gäller exempelvis avfallssortering, ska inspektören i sin tillsyn samtala så att verksamhetsutövare utvecklar och fördjupar sina skäl för att sortera avfall.

Tal om invändning och hinder ska försöka dämpas av inspektören.

MI-utövare utbildas för att interagera på ett empatiskt och samarbetsvilligt sätt med klienter och att anpassa informationen i dialog snarare än att förmedla information i monologform. Metoden har använts i stor utsträckning för att behandla hälsorelaterade problem och har en solid forskningsbas. De positiva effekterna av MI har bidragit till att metoden spridits inom hälso- och sjukvård, socialtjänst och kriminalvård, psykiatri, skola och även till andra områden.



MI-utbildningar för inspektörer

Totalt har drygt 50 miljö-, hälsoskydds-, livsmedels- och djurskyddsinspektörer för alla delar av Sverige deltagit i de utbildningar som hittills har genomförts av tre forskningsprogram sedan 2010. Utbildningarna har bestått av totalt fem-sex kursdagar fördelade över ett halvår.

TIDIGARE MI-UTBILDNINGAR FÖR ATT STÄRKA BRA MILJÖBETEENDE

Metoden prövades för första gången i tillsynssammanhang inom ramen för forskningsprogrammet *Effektiv miljötillsyn* (rapport 6558). Användningen av MI handlade i detta fall om att främja och stärka positiva miljöbeteenden hos verksamhetsutövare. Resultaten visade att inspektörer efter MI-utbildning förbättrade sina kommunikativa färdigheter, inspektörerna upplevde att metoden gagnade dem i arbetet samt att de blivit alltmer tillfreds med sina arbetsinsatser under utbildningens gång.

Utifrån dessa positiva resultat genomfördes ytterligare tre studier kring användandet av MI som en del av forskningsprojektet *Tillsynen som styrmedel för ett förbättrat miljöbeteende* (rapport 6801). Syftet var att genom vidareutveckling av MI-utbildningsprogrammet undersöka användbarheten av MI i mer specifika tillsynssammanhang.

- **Den första studien** omfattade fyra hälsoskyddsinspektörer som via telefonsamtal skulle förmå fastighetsägare att utföra radonmätningar. Resultaten visade att MI-utbildningen ledde till förbättringar i MI-färdigheter som klart överskred de som uppnåddes av det tidigare MI-utbildningsprogrammet, vilket fokuserat på tillsyn i ett mer generellt sammanhang.
- **Den andra studien** fokuserade på effekten av inspektioner på restaurangers lagstadgade avfallssortering och huruvida MI-utbildning av inspektörer ökar restaurangernas benägenhet att avfallssortera. Det visade sig att inspektioner ledde till ökad lagefterlevnad bland restaurangerna och att MI-utbildning av inspektörer påtagligt förstärkte den positiva effekten av inspektionerna.
- **I den tredje studien** undersöktes hur MI-utbildning av inspektörer påverkar inspektioner av djurhållare. I motsats till de tidigare studierna förbättrades inte inspektörernas MI-färdigheter. Däremot bedömde deltagarna att de hade haft nytta av utbildningen och att de kunde tillämpa den. Djurhållarna värderade bemötandet bland inspektörerna mycket högt, både före och efter MI-utbildningen.



Kunskap är färskvara

Inom ramen för projektet *Utvärdering av tillsynen som styrmedel för att uppnå miljö-kvalitetsmålen* genomfördes uppföljande studier kring restaurangers avfallssortering. Det visade sig att inspektörernas MI-färdigheter hade avtagit över tid. Det behövs alltså rutiner för att hålla kunskaperna levande.

VIKTIGT MED ÅTERKOMMANDE KONTROLLER

Resultaten visade också att restaurangernas benägenhet att avfallssortera i enlighet med lagstiftningen minskade när kontrollerna upphörde. Däremot var graden av lagefterlevnad vid uppföljningen högre än vid den allra första inspektionen bland de restauranger vars avfallssortering hade inspekterats minst två gånger tidigare. Det verkar alltså finnas en långsiktig positiv effekt av inspektioner, även om den är avtagande. Återkommande inspektioner är därför viktiga för att upprätthålla en hög grad av lagefterlevnad.

UPPMÄRKSAMMA SVÅRIGHETER OCH PROBLEM

En annan uppföljande studie använde sig av de inspelade inspektionssamtalen inom ramen för studien *Tillsynen som styrmedel för ett förbättrat miljöbeteende*. Fokus var på att undersöka restaurangföreträdarens yttranden när det gäller hur de talar om förändrat beteende under samtalet vid inspektionen. Det fanns ett samband mellan godkänd/ej godkänd avfallssortering och hur restaurangföreträdaren under samtalet med inspektören yttrade sig för/emot att avfallssortera. När företrädare för restauranger beskriver svårigheter och problem med att sortera avfall kan det därför vara nödvändigt med extra inspektörsinsatser.

Djurskyddsinspektioner och effekter av MI

Forskningsprojektet har även utfört kompletterande analyser av studien rörande djurskyddsinspektioner. När det gäller i vilken utsträckning djurhållare hade åtgärdat samtliga brister som uppmärksammats, fanns det ingen skillnad mellan de grupperna av inspektörer som gått/inte gått MI-utbildningen.

På kontrollpunktsnivå noterades däremot en tydlig försämring gällande åtgärdade brister bland de djurhållare som inspekterats av dem som blev MI-utbildade. Detta skulle kunna bero på att inspektörerna genomförde fler uppföljningar av brister efter utbildningen, jämfört med innan. Det är möjligt att MI-utbildningen bidragit till ett större fokus på att uppmärksamma brister och kräva åtgärder, vilket i sin tur har gjort det svårare att uppnå en hög grad av godkända åtgärder vid uppföljning. En möjlig tolkning är alltså att MI-utbildade inspektörer har blivit mer motiverade att ta upp brister och kräva åtgärder.

DÄRFÖR SPRETAR RESULTATEN

Tillsyn är ett brett område. Inspektioner har olika karaktär, längd och komplexitet. Att kontrollera restaurangers avfallshantering tog ca 15–20 minuter för en inspektör. Djurskyddsinspektionerna (planerade, årliga normalkontroller av nöt) tog ungefär två timmar och omfattade upp till 46 olika kontrollpunkter. Många nötkontroller bestod av samtal kring djurhållning utan brister och kunde ibland också innehålla andra frågor än hållning av nötkreatur, som annat arbete på gården av relevans för djurägaren, uppföljning kring tidigare frågor eller allmänt småprat som är en naturligare del vid ett tvåtimmarssamtal. Det är alltså möjligt att karaktären på samtalen vid dessa inspektioner inte lämpar sig för att bedöma och mäta effekter av MI.

Att mäta effekter av olika tillsynsmetoder

Baserat på erfarenheterna från utvärdering av tillsynen inom ramen för de tidigare forskningsprogrammen har forskarna även analyserat tre olika undersökningsmetoder – enkäter, användande av sekundärdata, samt randomiserade experiment – utifrån metodernas relevans, precision och genomförbarhet.

Enkäter ger ofta en hög relevans. Det är lätt att ställa de frågor som en myndighet vill ha svar på. Genomförbarheten är hög eftersom enkätundersökningar inte är så kostsamma. Precisionen riskerar dock bli låg, det är inte säkert att respondenterna svarar ärligt eller korrekt, svarsfrekvensen ofta är låg, samt att det är svårt att fånga upp orsakssamband på ett trovärdigt sätt.

Sekundärdata riskerar att få en lägre grad av relevans jämfört med enkätundersökningar, då man är beroende av att rätt data finns tillgänglig. Precisionen är ofta relativt hög om stora datamängder finns att tillgå. Genomförbarheten är hög eftersom användningen av sekundärdata är relativt billig.

Randomiserade experiment har hög relevans. Myndigheten utformar datainsamlingen. Det är dock troligt att frågeställningen måste anpassas efter genomförbarheten, vilket kan leda till att studien tappar i relevans. Precisionen är mycket hög, eftersom myndigheten kan kontrollera vilka data och hur de samlas in. Metoden gör det möjligt att fastslå orsakssamband snarare än bara korrelation. På grund av att metoden är relativt resurskrävande och kanske svår att integrera i myndighetens dagliga arbete, kan den vara svår att genomföra.

Hur kan Naturvårdsverket använda kunskapen i sin verksamhet?

”Det finns många åsikter om tillsyn, men hittills har det inte funnits särskilt mycket forskning på området. Vi ser att studierna bekräftar att tillsyn kan styra verksamheter att förbättra sitt miljöarbete och att motiverande samtal kan förstärka denna effekt.

Resultaten är också en viktig pusselbit i vårt utvecklingsarbete eftersom studierna visar på olika metoders för- och nackdelar.

Resultaten kan också nyttjas i utbildningen av nya inspektörer.”

Monica Magnusson och John Petersson
Samhällsplaneringsenheten

Om projektet

Projektets namn

Utvärdering av tillsynen som styrmedel

Projektledare

Mathias Herzing, Stockholms universitet

Deltagande forskare

Mathias Herzing, Hans Wickström, Lars Forsberg, Adam Jacobsson, Håkan Källmén.

Projektid

2017–2019

Läs mer

Tillsynen som styrmedel – Uppföljning av tidigare forskningsprogram (rapport 6912, 2019)
<http://www.naturvardsverket.se/Om-Naturvardsverket/Publikationer/ISBN/6900/978-91-620-6912-4>

Tillsynen som styrmedel för ett förbättrat miljöbeteende (rapport 6801, 2018).
<https://www.naturvardsverket.se/Om-Naturvardsverket/Publikationer/ISBN/6800/978-91-620-6801-11>

Effektiv miljötillsyn (rapport 6558, 2013)
<http://www.naturvardsverket.se/Om-Naturvardsverket/Publikationer/ISBN/6500/978-91-620-6558-4>

Forskarnas rapporter, liksom denna sammanfattning, uttrycker nödvändigtvis inte Naturvårdsverkets ställningstagande. Författarna svarar själv för innehållet och anges vid referens till forskningen.

