

Bilaga 7 - Konsultrapport

Utvärdering och förslag till framtida information och utbildning

av **Gunnar Forèn och Cecilia Bäckström, Inregia AB,**

December 1999

Bilaga till betänkande av Kommittén om utbildning inför ikraftträdandet av miljöbalken

Innehåll

Sammanfattning.....	4
1 Förutsättningarna.....	6
2 Direktiven och kommitténs mål	8
3 Konceptet	9
4 Kurser.....	14
5 Omfattning	17
6 Uppläggning.....	21
7 Kursmaterial	25
8 Regionala kursanordnare.....	31
9 Lärare	35
10 Information.....	40
11 Förslag till förbättringar	43
12 Fortsatt information och utbildning	51
 Bilagor	
Bilaga 1 Sammanfattning av utvärderingsseminarierna	59
Bilaga 2 Underlagsrapport från enkätundersökning	71

Sammanfattning

Miljöbalksutbildningen är en statliga kommitté som har i uppdrag att utbilda berörda om den nya miljölagstiftningen - miljöbalken. Kommittén startade i december 1997 och planeras att avslutas i och med utgången av 1999. Inom ramen för Miljöbalksutbildningen kommer ca 19 000 elever att ha genomgått undervisning.

Utvärderingen drar slutsatsen att Miljöbalksutbildningen har genomfört sitt arbete på ett mycket förtjänstfullt sätt givet sina förutsättningar. Man har haft kort tid till sitt förfogande vilket har påverkat kvaliteten i några avseenden. De ekonomiska resurserna har varit påtagligt mindre jämfört med en liknande utbildningssatsning om Plan- och bygglagen på 1980-talet, vilket har lett till att Miljöbalksutbildningen har prioriterat ned utbildning och information till småföretag och allmänhet.

Några av de viktigaste framgångsfaktorerna har varit:

- Förutsättningarna med kort om tid och låg budget har hanterats genom att så långt som möjligt arbeta med kända metoder
- Kansliets organisation och strävan att hålla budget har varit mycket god
- Utbildningens uppläggning och kursmaterial har i huvudsak varit mycket bra
- En framgångsrik samverkan med många aktörer
- Problem har hanterats snabbt när de blivit kända
- Engagemanget har varit starkt
- Betydande insatser av enskilda personer

För framtida utbildningssatsningar av liknande slag ger utvärderingen ett antal förslag till förbättringar, bl.a.:

- Arbetet med utbildningen bör inledas 1,5 år före lagens ikraftträdande.
- En genomtänkt pedagogisk uppläggning för helheten bör beslutas tidigt och genomdrivas av kommittén med uttalad uppföljning och styrning.
- Arbetsgrupper som skriver kursmaterial till fördjupningskurser bör ges möjlighet att inleda arbetet först då grundkursen är klar.

Konsultrapport till SOU 1999:142

- Översiktskursen anpassas till några få målgrupper: politiker, företagare, kommunala chefer. Lärarkurser hålls för översiktskursen med fokus på målgruppsanpassning.
- Regionala kursanordnare ges stöd för rekrytering av elever när det gäller underlag för marknadsföring och att peka ut perifera men viktiga målgrupper.
- Information om ersättning till lärare och deras arbetsgivare bör vara tydlig och komma tidigt.
- Gör övningsexemplen mer genomarbetade. Skriv gärna förberedda "svar" på exemplen som kan delas ut när kursen är slut. Poängtera att "svaren" endast pekar på en av flera tänkbara lösningar.
- Se till att det finns tydliga kopplingar mellan övningsexempel och kompendier.
- Ha fler typiska ärenden bland övningsexemplen och färre exempel som ska illustrerar svårigheter.

När Miljöbalksutbildningen upphör vid utgången av 1999 tar andra aktörer över ansvaret för fortsatt utbildning om miljöbalken. Utvärderingen pekar på att behov av fortsatt utbildning och information bland annat finns avseende:

- Fortsatt miljöbalksutbildning för tre målgrupper: Kommunala miljöpolitiker, kommunala förvaltningschefer, kommunala verksamhetsutövare. Kan ordnas regionalt genom fler översiktskurser.
- Regionala seminarier mellan politiker och tjänstemän. Ordnas lämpligast regionalt.
- Specialinriktade kurser till miljöhandläggare inom kommunerna. Krävs att central aktör tar fram kursmaterialet. Kommunerna önskar däremot att kurserna anordnas regionalt av central eller regional anordnare
- Sammanhållen författningsinformation på Internet via miljöportal. Där vill man ha lag, förordningar, föreskrifter, allmänna råd, ändringar och rättsfall.
- Frågelåda på Internet där besökaren kan ställa frågor och snabbt få svar.
- Branschanpassad information till näringslivet
- Information till nystartade företag via Patent- och registreringsverket.
- Information till allmänheten i frågor som har stor allmängiltighet för att öka medvetandet om den nya miljölagstiftningen.

1 Förutsättningarna

När ny lagstiftning införs behöver många parter lära sig de nya bestämmelserna. Myndigheter som ska tillämpa lag, förordningar och föreskrifter måste självfallet känna till dessa. Detsamma gäller polis, åklagare och domstolar för att kunna hantera sanktioner. Allmänhet, företag, politiker och organisationer som berörs av lagen måste känna till bestämmelserna för att veta vad de har att rätta sig efter.

Vid riktigt stora förändringar i lagstiftningen blir behovet av utbildning och information inför lagens ikraftträdande extra tydligt. Miljöbalken innebär en sådan stor förändring, eftersom den ersätter 15 lagar inom miljöområdet. Miljöbalken innebär dessutom att miljölagstiftningen skärps och breddas samt att olika myndigheter får nya arbetsuppgifter.

Under arbetet med att ta fram miljöbalken pekade bl.a. olika statliga myndigheter och Svenska Kommunförbundet på det stora behovet av utbildning. Man jämförde t.ex. med den utbildning som staten organiserade i samband med införandet av Plan- och Bygglagen (PBL) på 1980-talet.

Regeringen beslutade i september 1997 att tillsätta en kommitté med uppgiften att initiera och samordna utbildningsinsatser om miljöbalken. Kommittén kom att ta namnet Miljöbalksutbildningen. Utbildningsinsatserna skulle ske i samband med ikraftträdandet av miljöbalken. Den löpande fortbildningen som krävs därefter får respektive myndighet, organisation och företag hantera på egen hand. Kommittén planeras därför att avsluta sitt arbete vid utgången av 1999. Det tidsschema regeringen beslutade om innebar att Miljöbalksutbildningen skulle genomföra sitt arbete under stark tidspress. De tidsmässiga förutsättningarna för Miljöbalksutbildningen illustreras i tidsschemat i figur 1.1.

Konsultrapport till SOU 1999:142

Figur 1.1: Tidsschema över författningsarbetet och Miljöbalksutbildningens arbete med utbildning och information.

	Lagen trädde i kraft 1/1					
	Våren 1997	Hösten 1997	Våren 1998	Hösten 1998	Våren 1999	Hösten 1999
Författningsarbete	Förslag till lag	Behandling i lagrådet	Lagen beslutas av riksdagen i juni.	Huvuddelen av förordningarna skrivs	Myndigheter ger ut föreskrifter	Myndigheter ger ut allmänna råd
Utbildning och information		Miljöbalksutbildningen inleder arbetet i december	Arbetet med Kurskompendier inleds. Regional organisation av kursarrangörer skapas.	Kurser för lärare okt/nov. Regionala kurser för elever inleds i nov/dec. Hemsida öppnas.	Regionala kurser för elever. Sista kompendiet klart. Informationsmaterial.	Regionala kurser för elever. Lärarkurs för sista kursen. Informationsmaterial.

Av tabellen i figur 1.1 framgår bl.a. att kurskompendierna delvis skrevs innan lagen var tagen av riksdagen. Flera av förordningarna fanns tillgängliga först i samband med att arbetet med kursmaterialet avslutades, trots att tillämpningen av miljöbalken är starkt avhängig de förordningar som regeringen utfärdar. Endast en begränsad del av myndigheternas föreskrifter och allmänna råd har ännu givits ut när denna utvärdering skrivs och Miljöbalksutbildningen i det närmaste är avslutad.

En ambition från både regeringen och Miljöbalksutbildningen var att kurserna åtminstone skulle inledas före lagens ikraftträdande. Detta uppnåddes genom att vissa kurser kunde komma igång redan i november och december 1998. Huvuddelen av kurserna har dock hållits efter lagens ikraftträdande.

Flera personer både i kommittén och på kansliet för Miljöbalksutbildningen medverkade i den PBL-utbildning som genomfördes på 1980-talet. Det var därför naturligt att man kom att tillämpa ett koncept för Miljöbalksutbildningen som liknar det som användes i PBL-utbildningen. Förutsättningarna för Miljöbalksutbildningen skiljde sig dock på några avgörande punkter från PBL-utbildningens förutsättningar.

Vid genomförande av PBL-utbildningen fanns lagen att tillgå tidigt, vilket gav goda möjligheter att ta fram utbildningsmaterial. Tillämpningen av PBL är inte lika beroende av regeringens förordningar, vilket gjorde arbetet med kurskompendierna mindre tidskritiskt även av detta skäl. Man inledde arbetet med utbildningen i god tid så att två tredje-

Konsultrapport till SOU 1999:142

delar av grundkurserna kunde genomföras före ikraftträdandet. Fördjupningskurserna hölls dock efter ikraftträdandet.

En annan betydande skillnad mellan de två utbildningssatsningarna är omfattningen och budgeten. I PBL-utbildningen kom man att hålla kurser för ca 30 000 elever i grundutbildningen och för ca 10 000 i fördjupningsutbildningen. Antalet elever i Miljöbalksutbildningens grundutbildning har varit ca 14 000 och kommer att bli ca 5 000 i fördjupnings/fortsättningskurserna.

Budgeten för den nationella delen av PBL-utbildningen var ungefär 16 Mkr i dagens penningvärde. Detta kan jämföras med Miljöbalksutbildningens 8 Mkr. Kostnaderna är dock inte direkt proportionella mot antalet kursdeltagare. Om Miljöbalksutbildningen hade haft lika många elever som PBL-utbildningen hade kostnaden istället blivit ca 11,5 Mkr.

Den relativa knappheten på tid och pengar har utgjort påtagliga restriktioner i arbetet med Miljöbalksutbildningen. I utvärderingen kommer därför värdering av arbetssätt och resultat hos Miljöbalksutbildningen att ställas i relation till dessa förutsättningar.

2 Direktiven och kommitténs mål

I regeringens direktiv till Miljöbalksutbildningen finns ett antal punkter som konkret beskriver vad kommittén skulle göra:

- Kartlägg och gruppera vilka som behöver utbildning
- Analysera behovet av utbildning i respektive målgrupp
- Studera olika vägar att genomföra utbildningen
- Planera genomförandet
- Ta fram utbildningsmaterial
- Initiera rekrytering och utbildning av lärare
- Utvärdera utbildningen

Regeringen skrev i sina direktiv även några punkter om den allmänna inriktningen hos arbetet med utbildningen:

- Skapa förutsättningar för samråd och erfarenhetsutbyte mellan de som genomför utbildningen
- Verka för att kunskapsbaser byggs upp

Konsultrapport till SOU 1999:142

- Verka för att nätverk för information skapas
- Slutligen finns två framåsyftande punkter i regeringen direktiv:
- ge förslag till förbättringar (inför framtida utbildningar)
 - ta fram en strategi för hur miljöbalken ska tillämpas för att nå (de av riksdagen i särskild ordning antagna 15) miljömålen

Arbets sättet i PBL-utbildningen som genomfördes på 1980-talet kom aldrig att dokumenteras i någon större omfattning. Det är mot denna bakgrund man ska se regeringens direktiv om utvärdering och att kommittén fick i uppdrag att ge förslag till förbättringar inför framtida utbildningar.

Den sista punkten om strategi för miljöbalkens tillämpning är annorlunda än de övriga punkterna i direktiven. Det är tveksamt om denna punkt egentligen har med utbildning om miljöbalken att göra. Möjligen hör punkten istället samman med miljöbalken som sådan och dess koppling till andra lagar. Utvärderingen omfattar därför inte kommitténs arbete på denna punkt.

Utöver regeringens direktiv formulerade kommittén inledningsvis två huvudmål för sin utbildningsverksamhet:

- Ge alla miljöbalksaktörer en gemensam ram för tillämpningen genom en sammanhållen utbildning
- Miljöbalksutbildningen ska:
 - nå alla berörda inom kommuner, länsstyrelser och statliga myndigheter
 - ge förutsättningar för utbildning av berörda inom näringsliv och intresseorganisationer

I uppläggningsen av utbildningen har kommittén starkt prioriterat kommuner och länsstyrelser. Kursmaterialet har dock hållits tillgängligt för alla intresserade utan copyright.

3 Konceptet

Som tidigare framgått var utbildningens uppläggning redan från start förhållandevis given genom att flera medverkande i kommittén och dess kansli tidigare hade erfarenhet från PBL-utbildningen. Med den

Konsultrapport till SOU 1999:142

organisera utbildningen i två steg har man snabbt velat skapa en tillfällig organisation som kan genomföra ett stort antal kurser under en begränsad tidsperiod.

Eleverna utbildas på kurser som anordnas regionalt av de regionala kommunförbunden i samverkan med respektive länsstyrelse. Dessa regionala kursanordnare har haft det fulla ansvaret att marknadsföra kurserna, rekrytera elever och lärare, beställa kursmaterial från Miljöbalksutbildningen och att sköta alla praktiska arrangemang.

Vid sidan av de regionala utbildningsanordnarna har det även funnits ett utbud av privata kursanordnare. Dessa har främst haft elever från näringslivet.

Lärarna hos de regionala kursanordnarna har främst rekryterats från kommuner och länsstyrelser. Utbildningen av lärarna har anordnats av Miljöbalksutbildningen. I dessa nationellt anordnade lärarkurser har även lärare från privata kursanordnare varit välkomna i begränsad utsträckning. På så sätt har kommittén velat möjliggöra även för konsulter och privata företag att genomföra kurser med Miljöbalksutbildningens kursmaterial.

En av avsikterna med att rekrytera lärarna från kommuner och länsstyrelser har varit att man har velat få ett antal handläggare på lokala och regionala myndigheter som lär sig den nya lagen både tidigt och förhållandevis utförligt. Undervisningssituationen kräver att man som lärare sätter sig in relativt väl i materialet. Man får på detta sätt en förstärkt kunskap hos myndigheterna jämfört med om man anlitar utomstående experter som lärare.

Miljöbalksutbildningen har rekommenderat de regionala kommunförbundet att organisera lärarna i lag som tillsammans genomför kurserna. På så sätt får lärare från olika kommuner och länsstyrelser närmare kontakt med varandra. Detta är kommitténs sätt att verka för regeringens direktiv om att skapa nätverk.

Lärarna och eleverna har haft samma **kursmaterial** bestående av kompendier för de sex olika kurserna. Till detta har även funnits bilagekompendier med t.ex. lagtext, förordningar och handläggningschema. Lärarna har dessutom haft tillgång till lärarhandledningar.

Kursmaterial och lärarhandledningar har varit tillgängliga för privata kursanordnare till samma pris som för de regionala kursanordnarna. Även detta har ingått i Miljöbalksutbildningens strävan att skapa förutsättningar för utbildning inom näringsliv och organisationer.

Kursmaterial till grundkurs och översiktskurs har tagits fram av en **arbetsgrupp** bestående av kommitténs ledamöter och en skrivare som var anställd på kansliet. Kursmaterialet till fördjupningskurserna har

Konsultrapport till SOU 1999:142

tagits fram av arbetsgrupper sammansatta av ordförande, skrivare och experter. **Ordförande** och **experter** har tillhandahållits av centrala statliga myndigheter, länsstyrelser, kommunförbund, kommuner och Industriförbundet. **Skrivarna** rekryterades särskilt av kommittén. Kommittén har även granskat kursmaterialet till fördjupningskurserna. Departementet har slutligen granskat alla kurskompendier.

Arbetsgruppernas medlemmar var även **lärare på lärarkurserna**. På så sätt kunde man utnyttja att de i sitt arbete i arbetsgrupperna redan hade satt sig in i miljöbalken.

Genom samverkan mellan många aktörerna i arbetsgrupperna ville man få lagen mer allsidigt belyst än om en enstaka aktör hade fått i uppgift att ta fram utbildningsmaterialet. Medverkan från många aktörer skulle även medföra att aktörerna ansåg materialet som sitt eget och därmed skulle vilja utgå från det i utbildningen av sina egna medarbetare. På så sätt skulle man kunna få en större grad av enhetlighet i kunskapsöverföringen och få en större täckning bland målgrupperna.

Man har även verkat för enhetlighet genom att ta fram lärarhandledningar, paket med OH-bilder och färdiga övningsexempel. Genom att underlätta lärarnas arbete ville man undvika att dessa skulle göra eget material eller egen uppläggning av kurserna.

Prioritering

I den utbildningsplan som Miljöbalksutbildningen överlämnade till miljödepartementet i februari 1998 fanns redan de prioriteringar gjorda som sedan styrts kommitténs arbete. På grund av knappa resurser valde man inledningsvis att inte rikta information till allmänheten och att främst inrikta kursmaterialet mot behovet hos berörda i kommuner och länsstyrelser.

Näringslivets behov av utbildningen hanterades på olika sätt. Genom deltagande i lärarkurser har medarbetare hos främst de stora företagen kunnat utbilda sig till lärare för att i sin tur utbilda vidare inom den egna organisationen. På motsvarande sätt har anställda på konsultföretag kunnat gå lärarkurserna för att sedan sälja utbildning vidare till andra företag. Det är framför allt stora och medelstora företag som nås av utbildning på detta sätt.

Företagen har även haft möjlighet att delta i de regionalt anordnade elevkurserna. Målgruppen är främst små och medelstora företag. Antalet platser har dock varit begränsat, eftersom de regionala kom-

Konsultrapport till SOU 1999:142

munförbunden i huvudsak ser kommuner och länsstyrelser som sina primära målgrupper. Kommitténs arbetsätt har därmed inneburit att utbildning och information till småföretag har prioriterats ned.

Kommittén har även gjort en prioritering som inte framgår av utbildningsplanen, men som istället framgått i de intervjuer som utvärderingen har genomfört med kommitténs ledamöter och kansli. Man har haft målet att förmedla **helheten** i miljöbalken. Orsaken är att miljöbalken bl.a. har skapats genom sammanläggning av 15 olika lagar. Det har därför varit viktigt för kommittén att förmedla de gemensamma nämnarna som knyter samman de olika delarna till en helhet.

Viljan att förmedla helheten i kombination med de begränsade ekonomiska ramarna har gjort att man inte har tagit fram mer specialicerat material. Till exempel har man prioriterat bort att ta fram kursmaterial om separata ämnesområden, verktyg i balken eller för olika branscher inom näringslivet.

Kostnader

Kostnaderna för aktiviteterna på den nationella nivån finansierades på två sätt. Kommitténs budget svarade för kostnaderna för:

- kommittén och kansliet
- några av skrivarna
- omkostnader i lärarutbildningen
- produktion och distribution av kursmaterial
- informationsmaterial
- hemsida
- utvärdering

Myndigheter och organisationer som deltog med ordförande i arbetsgrupper och experter svarade för lönekostnaden för den avsatta tiden för:

- arbetet med framtagning av kursmaterialet
- några av skrivarna
- lärare på lärarkurserna

På rekommendation av Miljöbalksutbildningen har de regionala kursanordnarna i huvudsak prissatt kurserna efter självkostnad för elever

Konsultrapport till SOU 1999:142

från myndigheter. Elever från näringslivet har antingen betalat självkostnadspris eller marknadspris.

Kostnaden för tryck och distribution av kursmaterial finansierades genom att Miljöbalksutbildningen tog betalt för kursmaterialet till självkostnadspris.

4 Kurser

Kommittén kom att identifiera två huvudsakliga målgrupper för utbildningarna:

- Handläggare i myndighetsutövande ställning
- Berörda chefer i offentlig förvaltning, berörda politiker och berörda inom näringslivet

För handläggarna satte man samman en grundkurs som omfattade tre kursdagar samt fyra fördjupningskurser om två till tre dagar. För målgruppen med politiker, chefer och näringsliv satte man samman en översiktskurs som omfattade en kursdag.

Tre av fördjupningskurserna delades in efter hur arbetet med miljöfrågor ofta är organiserat hos myndigheterna:

- Miljö och Hälsa. Tyngdpunkt hos kommunernas miljö- och hälso- skyddshandläggare.
- Natur och Kultur. Tyngdpunkt hos Länsstyrelserna.
- Miljöbalken och den fysiska planeringen. Tyngdpunkt hos medarbetare i kommuner och länsstyrelser som arbetar med fysisk planering.

Den fjärde fördjupningskurser - Att använda miljöbalken - vänder sig till handläggare som konkret tillämpar miljöbalken och behandlar det praktiska arbetet med prövning och överklagande.

Elevernas och lärarnas bedömning

För att få reda på elevernas uppfattning av de genomförda kurserna har utvärderingen genomfört en enkätundersökning¹ bland kommunala

¹ Enkätundersökningen har redovisats i en separat underlagsrapport till utvärderingen.

Konsultrapport till SOU 1999:142

miljöchefer, chefer på länsstyrelser, ordförande i kommunernas miljönämnder och bland miljöchefer/miljösamordnare i företag.

I enkätundersökning har bland annat en fråga ställts om det har funnits kurser inom ramen för Miljöbalksutbildningen som man har saknat. Tanken är att genom denna fråga fånga upp hur väl Miljöbalksutbildningens kursutbud motsvarat elevernas förväntningar. Mellan 10-15 procent har angivit något svar. Vanligast förekommer önskemål om någon form av fördjupning i ett ämnesområde, i något av miljöbalkens verktyg, t.ex. MKB, eller i mer branschspecifik utbildning. Hur miljöbalken påverkar jordbruket nämns ett flertal gånger som exempel där man anser att utbildningen inte har täckt behovet.

Som framgått i tidigare kapitel har kommittén av ekonomiska skäl medvetet prioriterat bort denna typ av smalare fördjupningskurser. Frågan om sådana kurser behandlas därför i kapitlet om Fortsatt information och utbildning. Utvärderingen drar därför slutsatsen att utbudet har motsvarat eleverna förväntning, givet de avgränsningar kommittén har gjort.

Under kommitténs arbete med kursmaterialet fick man synpunkter på att tillsynsfrågorna behövde få större utrymme. Av detta skäl kom kursen Miljö och hälsa att förlängas med en dag till sammanlagt tre dagar. I de utvärderingsseminarier² som har hållits med lärare och regionala kursanordnare har det framkommit att man anser att tillsynsfrågorna kom i skymundan även på kursen Natur och kultur. Det hade möjligen varit befogat att även förlänga denna fördjupningskurs med en dag.

I utvärderingsseminarierna har det även framkommit att man har haft svårt att göra översiktskurserna så att de har fungerat bra för politiker. Man uppfattar att denna målgrupp inte i alla delar är intresserad av den helhet som kommittén har velat förmedla i sina kurser. Man efterfrågar någon form av specialanpassad orienteringskurs med en inriktning mot politikerns perspektiv av den nya lagen. De kurser som tagits fram av kommittén har främst haft ett tjänstemannaperspektiv.

Trots att lärarna har upplevt denna svårighet med att genomföra kurser för politiker får man lika bra betyg av miljönämndernas ordförande som man får av miljöcheferna i utvärderingens enkätundersökning. Lärarna verkar med andra ord ha klarat uppgiften väl även om man upplevt den vara svår.

² Utvärderingsseminarierna har redovisats i en separat underlagsrapport till utvärderingen

Konsultrapport till SOU 1999:142

I utvärderingens enkätundersökning har eleverna fått värdera kvaliteten i de kurser man har deltagit i. Genomgående ger man mycket positiva omdömen. Endast i två fall ger eleverna ett inte helt fullgott betyg. Det gäller miljö/planchefer på länsstyrelserna som inte var helt nöjda med översiktskursen. Sannolikheten är betydande att detta beror på att översiktskursen var på en för låg nivå för chefer på länsstyrelser.

Ett inte odelat positivt omdöme ger dessutom kommunernas miljöchefer om kursen Miljöbalken och den fysiska planeringen. Kursen förutsatte kännedom även om andra lagar, bl.a. PBL, varför den av många uppfattades som svår. Detta framgår av de utvärderingsseminarier som har hållits med lärare och regionala kursanordnare. Där har även framgått att lärarna inte är helt nöjda med kurskompendiet till denna kurs. Man anser dessutom att kursuppläggningsen inte var tillräckligt genomarbetad när lärarkurserna hölls.

De regionala kursanordnarna har avslutat elevkurserna med att genomföra en skriftlig kursutvärdering. Elevernas bedömning av kurserna är förhållandevis jämn med ett undantag. Kursen Miljöbalken och den fysiska planeringen får påtaglig spridning i två aspekter: kursuppläggning och lärarna. Även detta är sannolikt en effekt av att denna kurs upplevts som svår och att lärarna inte har haft tillräckligt stöd i kursmaterial och lärarhandledning.

Jämförelse med andra kursanordnare

För att få möjlighet att jämföra Miljöbalksutbildningens kurser med andra kursanordnares kurser har även ett antal miljöchefer/miljösamordnare hos företag³ ingått i utvärderingens enkätundersökning.

Det visar sig att de miljöchefer/miljösamordnare som har gått på kurs inom ramen för Miljöbalksutbildningen ger ett något bättre betyg än de som gått på kurs hos andra utbildningsanordnare. Endast när det gäller lärarnas juridiska kompetens ger man bättre betyg åt utbildningsanordnare utanför Miljöbalksutbildningen.

³ Enkäter skickades till företag som är medlemmar i Näringslivets miljöchefer (NMC).

Slutsatser:

- Kommittén har utformat kurser som överensstämmer med elevernas efterfrågan, givet de övergripande prioriteringar som kommittén har gjort.
- En översikt kurs mer skräddarsydd för kommunala miljöpolitiker efterfrågas från lärarna.
- Kursen Natur och kultur hade möjligen kunnat förlängas en dag för att ge större utrymme åt tillsynsfrågor.
- Eleverna ger i huvudsak bra eller mycket bra betyg åt kvaliteten hos de regionalt anordnade kurserna.
- Kurserna inom ramen för Miljöbalksutbildningen får något bättre betyg av miljöchefer/miljösamordnare på företag än motsvarande kurser hos andra utbildningsanordnare.

5 Omfattning

Omfattningen av kursverksamheten planerades genom en överslagsberäkning av kommittén. Man utgick från en genomsnittskommun och en uppskattning av antalet berörda tjänstemän och politiker och multiplicerade sedan med antalet kommuner. Till detta adderade man en uppskattning av antalet handläggare på länsstyrelser och statliga myndigheter samt antalet från näringslivet och intresseorganisationer.

Utfall

Utfallet har i mycket stor utsträckning kommit att sammanfalla med kommitténs ursprungliga uppskattning. Antalet elever på översikt kursen, Miljö och hälsa samt Natur och kultur har legat inom 5 procent från beräkningen.

Endast på grundkursen har avvikelser varit påtagliga med 25 procent fler elever än planerat. Det är deltagare från kommunerna som har blivit fler än vad man hade räknat med. När det gäller översikt kursen har det istället varit färre deltagare än beräknat från kommunerna. Detta har kompenseras av att antalet deltagare från näringslivet blivit större än väntat.

Totalt har det deltagit 8 563 elever på översikt kurserna, 5 160 på grundkurserna och 3 500 på fördjupningskurserna. Antalet på fördjup-

Konsultrapport till SOU 1999:142

ningskurserna kommer slutligen att bli ca 1 500 fler eftersom kursen Att använda miljöbalken håller på att genomföras när detta skrivs.

Täckning

För att stämma av om utbildningens omfattning motsvarat efterfrågan har frågor om detta ställts i den elevenkät som genomförts i utvärderingen. Det visar sig att mellan 80 och 90 procent av kommunernas miljöchefer och cheferna på länsstyrelsernas miljö- och planenheter har gått minst en kurs inom ramen för Miljöbalksutbildningen. Bland chefernas medarbetare har man i genomsnitt gått två kurser per medarbetare. Miljöbalksutbildningen har med andra ord haft en mycket god täckningsgrad i de stora grupperna av tjänstemän.

Bland de kommunala tjänstemän som arbetar med fysisk planering har täckningsgraden inte varit fullt lika god. Där svarar man i hälften av kommunerna att flertalet handläggare har gått på utbildning om miljöbalken, men i en fjärdedel av kommunerna svarar man att endast ett fåtal har gått på kurs.

Bland politikerna i de kommunala miljönämnderna har deltagandet inte varit lika stort som bland övriga målgrupper. Ungefär hälften av miljönämndernas ledamöter har deltagit i utbildningen. Detta är en av förklaringarna till att antalet deltagare från kommunerna på översiktskursen inte blev så stort som man hade beräknat. I utvärderingsseminarierna har lärare och regionala kursanordnare förklarat detta med att politikerna inte har haft lika bråttom med att lära sig om miljöbalken som tjänstemännen. Slutsatsen blir därför att det kan finnas utrymme för fortsatt utbildning i översiktskursen riktat särskilt till politiker i kommunala miljönämnder.

I utvärderingsseminarierna konstaterar lärarna att det finns ytterligare några viktiga målgrupper som inte har nåtts av utbildning i tillräcklig omfattning. Det gäller kommunala förvaltningschefer och företrädare från kommunala verksamhetsutövare. Även efterfrågan från dessa båda grupper kommer möjligen relativt sent och skulle kunna motivera att översiktskurser anordnas fler gånger.

Marknadsföring

Lärarna har i utvärderingsseminarierna berättat att informationen om de olika kurserna inte alltid har varit tillräckligt vägledande för de till-

Konsultrapport till SOU 1999:142

tänkta eleverna. Det har förekommit en del elever som har hamnat på fel kurser, både när det gäller översiktskurs/grundkurs och när det gäller inbördes mellan fördjupningskurserna. Uppgiften att marknadsföra har legat på de regionala kursanordnarna, men man har inte fått stöd från kommittén med genomarbetade underlag för marknadsföringen. Med tanke på de synpunkter som har kommit från lärarna skulle ett sådant material sannolikt förbättrat marknadsföringen.

Det har även förekommit synpunkter på de regionala kursanordnarnas metod att adressera informationsmaterial. I flera fall har man skickat ut information opersonligt adresserad och hoppats på att materialet delats ut inom myndigheterna. En större precision i adressering skulle möjligen ha kunnat öka deltagandet från de perifera, men ändå viktiga målgrupperna, som Kommunala förvaltningschefer och kommunala verksamhetsutövare.

Näringslivet

Utbildning för näringslivet var planerad att främst ske i privat regi. Hela Miljöbalksutbildningens kursmaterial har funnits tillgängligt för privata kursanordnare och företag som själva velat anordna kurser. Antalet elever som har gått på privat anordnade kurser baserade på Miljöbalksutbildningens material är svårt att uppskatta. Utbildningsmaterialet står fritt till allas nyttjande, vilket gör att kursanordnare kan saxa ur materialet efter eget behov. Antalet sålda kurskompendier till privata företag och konsultföretag riskerar därför att underskatta den verkliga omfattningen på användandet av Miljöbalksutbildningens material. Till konsultföretag har det sålts ca 1 200 kompendier till grundkursen och ca 800 till översiktskursen. Till företag (utom konsultföretag) har det sålts ca 1 100 kompendier till grundkursen och 1 400 till översiktskursen. Sammanlagt har det alltså sålts 4 500 exemplar av kompendierna i översiktskurs och grundkurs, medan kompendier till fördjupningskurser har sålts i sammanlagt ca 400 exemplar.

De regionala kursanordnarna har vid sidan av näringslivets egna kurser haft ca 1 500 kursdeltagare från företag, dvs. ca 8 procent av alla deltagare. I utvärderingsseminarierna har det framgått att de regionala kursanordnarna har haft mycket olika inställning till deltagande från näringslivet. Vissa har verkligen satsat på att få deltagare från företagen, medan andra har prioriterat ned denna målgrupp. Nedprioriteringen har bl.a. berott på att de regionala kommunförbund oftast inte

Konsultrapport till SOU 1999:142

ser företagen som sin primära målgrupp, utan att man främst arbetar med fortbildning för länets kommuner.

Översiktskursen kan tas som exempel på spridningen mellan de regionala kursanordnarna. Andelen elever från näringslivet i översiktskurserna har varit hög i Halland (35 procent), Uppsala (25 procent), Dalarna (25 procent) och Skåne (19 procent). I följande län har andelen istället varit under 3 procent: Södermanland, Gotland, Västmanland och Norrbotten.

Även den tid lärarna har kunnat avsätta för att delta i utbildningen har varit en faktor som påverkat hur mycket man i regionerna har velat satsa på kurser för näringslivet. De flesta av lärarna har sitt vanliga arbete på kommun, länsstyrelse eller annan myndighet och har ofta en pressad arbetssituation redan utan lärarskapet. Många lärare uppfattar därför en alltför omfattande kursverksamhet som ett hinder för att utföra sitt ordinarie arbete. Andra lärare har istället resonerat tvärt om. Företagen behöver utbildas, och om man inte gör det på kurs kommer man som handläggare att behöva utbilda dem en och en i samband med tillsynsarbetet.

Anpassning till målgrupper

Kurser som är särskilt anpassade till olika målgrupper har diskuterats på utvärderingsseminarierna som en väg att nå flera deltagare. Detta har framför allt gällt översiktskurserna, eftersom dessa riktar sig till så skilda målgrupper. Kursmaterial särskilt anpassat för politiker och näringsliv/kommunala verksamhetsutövare respektive kommunala förvaltningschefer är något som hade uppskattats om det hade funnits.

Bland de skraddarsydda översiktskurserna är det de för näringslivet som är mest krävande, eftersom det ofta krävs en branschanpassning för att informationen ska upplevas tillräckligt välpaketerad av företagen.

Slutsatser:

- De regionala kursanordnarna har lyckats att rekrytera elever i den mängd som kommittén planerat för.
- De huvudsakliga tjänstemannagrupperna har nåtts i stor utsträckning. Tjänstemän som arbetar med fysisk planering kunde dock ha nåtts i något större utsträckning.
- Ungefär hälften av de kommunala miljönämndernas ledamöter har gått på kurs om miljöbalken. Det kan alltså finnas utrymme för fortsatt utbildning i översiktskursen riktad till politiker.
- Kommunala förvaltningschefer och kommunala verksamhetsutövare har inte nåtts i tillräcklig utsträckning. Även bland dessa grupper kan det finnas utrymme för fortsatt utbildning i översiktskurser.
- Näringslivets medverkan har varierat starkt mellan regionerna. Den främsta orsaken är att de regionala kommunförbunden har olika policy när det gäller att ha företagen som målgrupp.
- Översiktskursen hade behövt anpassas till några få nyckelgrupper: politiker, företagare och kommunala förvaltningschefer.

6 Uppläggnig

Den pedagogiska idén i Miljöbalksutbildningen är att ge deltagarna en helhetsbild av miljöbalken. Både grundkursen om tre kursdagar och översiktskursen om en kursdag är därför uppbyggda för att förmedla hela miljöbalken, mer eller mindre översiktligt. Med 33 kapitel och 462 paragrafer omfattar miljöbalken en mycket stor mängd information. Till detta finns information från propositionen och 47 förordningar som underlag för kursmaterialet.

Grundkurs och översiktskurs

Som metod för att kunna ge en bild av helheten valde man att göra grundkurs och översiktskurs som ett antal "sidor". Varje sida beskriver en aspekt av lagen och finns både i tryckt form och sammanfattad som OH-bild. Varje sida inleds med hänvisningar till lagtext, motivtext och förordningar. Denna metod att förpacka informationen användes på

Konsultrapport till SOU 1999:142

PBL-utbildningen på 1980-talet och hade tidigare använts i utbildning av annan lagstiftning och i utbildning inom byggbranschen.

Grundkursen omfattar ca 220 sidor, medan översiktskursen omfattar ca 70 sidor. Lärarnas uppgift var att redovisa så många av dessa sidor som möjligt under kursens gång. Med en effektiv kurstid om sex timmar per dag motsvarar antalet sidor en genomgång av ca en sida var femte minut.

Under arbetets gång med kompendierna drog kommittén slutsatsen att alla sidor inte skulle hinnas med under kurserna. I grundkurskompendiet är därför vissa sidor markerade som mindre viktiga.

När undervisningsmetoden redovisades för de blivande regionala kursanordnarna var det flera som blev tveksamma. Man hade bland annat invändningar mot att grundkurs och översiktskurs skulle baseras på "korvstoppling" och man önskade sig modernare pedagogik.

I de utvärderingsseminarier som hållits med lärare och kursanordnare kan man idag konstatera att farhågorna om utbildningsmetoden var överdrivna. Lärarna håller med om att "korvstoppling" som metod var nödvändig för att ge en helhetsbild av miljöbalken. Man menar även att det trots allt visade sig finnas ett visst utrymme för diskussioner även på grundkursen och översiktskursen. Budskapet från lärarna kan snarast sammanfattas så att man i stort sett har positiva erfarenheter av uppläggningsmetoden.

Den stora mängden information som skulle förmedlas i grundkursen har gjort att regionala kursanordnare har experimenterat med olika praktiska arrangemang. Genom att dela upp tredagarskursen i två kursdagar följt av en kursdag vid senare tillfälle har eleverna på grundkursen haft det lättare att ta till sig det stora materialet. Vissa kursanordnare har även prövat att dela upp kursen i tre separata kursdagar, och man anser att eleverna då har haft ytterligare något bättre förutsättningar att ta till sig grundkursen.

Fördjupningskurser

I fördjupningskurserna har man använt en helt annan uppläggning. Man har utgått från att eleverna har gått grundkursen och har en bild av helheten. Med den kunskapen som grund har man kunnat genomföra fördjupningskurserna på följande sätt:

- Kort föreläsning för att repetera ett avsnitt av grundkursen
- Diskussion i mindre grupper om praktiska exempel
- Redovisning av diskussioner

Konsultrapport till SOU 1999:142

Metoden upprepas ett antal gånger per kurs. På så sätt arbetar man sig igenom de ämnesområden som fördjupningskursen ska behandla.

Uppläggningsen av fördjupningskurserna kan sägas vara raka motsatsen mot uppläggningsen av grundkursen. Man har därmed kunnat kombinera grundkursens "korvstoppning" i högt tempo med fördjupningskursernas repetition och diskussioner mellan kursdeltagarna baserat på förutbestämda exempel, men också på deltagarnas egen erfarenhet.

Som tidigare framgått får flertalet fördjupningskurser bra betyg av eleverna i den enkätundersökning som har genomförts. Där framgår dock att det framför allt är miljöcheferna i kommunerna som särskilt har uppfattat övningsexemplen som bra. Det hade sannolikt varit värdefullt om det funnits övningsexempel som tydligare utgick från länsstyrelsernas och centrala statliga myndigheters perspektiv.

Även lärarna ger i utvärderingsseminarierna bra betyg åt uppläggningsen av fördjupningskurserna. Man menar dock att de exempel som finns i lärarhandledningarna skulle kunna varit bättre genomarbetade. Man har fått lägga ned en hel del eget arbete för att kunna använda exemplen i kurserna.

Enhetlighet och samsyn

Ett av kommitténs mål för utbildningen har varit att ge berörda aktörer en gemensam ram för tillämpningen av miljöbalken genom att anordna en sammanhållen utbildning. Frågan om kurserna har genomförts likformigt över landet har diskuterats på utvärderingsseminarierna med lärare och kursanordnare. Man är i hög grad överens om att budskapet i grundkursen har förmedlats på ett enhetligt sätt. Orsaken till detta är främst att lärarna har varit så styrda av kursens uppläggningsen. Att kurskompendier och OH-bilder dessutom uppfattas som mycket bra har gjort att man haft begränsat behov att komplettera med eget material. Lärarna har däremot gjort urval av vilka sidor man gått igenom på grundkursen för att hinna med materialet på tre dagar. Slutsatsen från utvärderingsseminarierna är dock att man har valt bort sidor i förhållandevis begränsad omfattning.

I fördjupningskurserna har det funnits större utrymme för variationer mellan hur läroplanen behandlat materialet. Det stora utrymmet för diskussioner medför även att deltagarnas egna erfarenheter påverkar kursernas innehåll. Även om lärarna ansett att exemplen hade kunnat

Konsultrapport till SOU 1999:142

vara bättre genomarbetade anser man att de har varit relevanta och intressanta. Man har därför i stor utsträckning utgått från dem.

En annan aspekt av kommitténs mål om en sammanhållen utbildning är om utbildningen har bidragit till en gemensam syn på miljöbalken och dess tillämpning. I enkätundersökningen riktad till elever har detta ingått som en fråga. Länsstyrelserna chefer är mest tillfreds genom att 88 procent anser att genomgångna kurser om miljöbalken har underlättat för den egna enhet att utveckla en samsyn. Bland miljöchefer i kommunerna erhöles detta svar från 75 procent. Bland miljönämndernas ordförande gällde frågan om utbildningen hade bidragit till att skapa en samsyn hos miljönämndens ledamöter. Hälften av miljönämndernas ordförande svarade att kurserna om miljöbalken hade bidragit.

Anpassning av orienteringskursen

Orienteringskursen är den kurs som har uppvisat störst variationer i utförandet. Detta är samtidigt den kurs som har lockat flest deltagare. Orsaken till variationen är att eleverna har haft så olika utgångspunkter. Lärarna har därför försökt anpassa uppläggningsen efter vilka elever som kommit på den aktuella kursen. Framför allt har lärarna upplevt svårigheter i att anpassa kurserna efter politikernas förutsättningar. Det hade varit ett stöd för lärarna om det funnits olika lärarhandledningar för de tre stora målgrupperna: politiker, tjänstemän och företagare.

Turordning

I uppläggningsen av Miljöbalksutbildningen har man även tagit ställning till i vilken turordning de olika kurserna ska genomföras. Lärare och kursanordnare har ansett att turordningen i huvudsak har varit den rätta. I ett avseende har man dock haft problem. Hos flera regionala kursanordnare har man hållit grundkurserna före orienteringskurserna. Detta har inte inneburit något problem för den majoritet elever som har valt rätt kurs. För de elever som under orienteringskursen insåg att de hade behövt gå grundkursen blev det däremot ett problem, eftersom det inte fanns några grundkurser kvar att gå. I efterhand kan konstateras att lämplig turordning hade varit att inleda med en grundkurs för att lärarna ska känna på hela materialet. Därefter vore det lämpligt att varva med grund- och översiktsskurser.

Konsultrapport till SOU 1999:142

Kurskompendiet för översiktskursen kom från trycket senare än kompendiet för grundkursen, vilket kan ha bidragit till turordningen hos vissa regionala kursanordnare. Kommittén hade givit översiktskursen lägre prioritet även genom att det inte fanns någon lärarkurs specifikt för översiktskursen. Frågan om turordningen mellan grundkurs och orinteringskurs har inte kommunicerats mellan kommittén och de regionala kursanordnarna. Utvärderingens slutsatsen blir att översiktskursen kom något på mellanhand hos kommittén och att detta kan ha bidragit till att man inte uttryckligen informerade om lämplig turordning till de regionala kursanordnarna.

Slutsatser:

- Kombinationen av "korvstoppling" i grundkursen och exempel med diskussioner i fördjupningskurserna har tillsammans bildat en väl fungerande pedagogisk uppläggning för att förmedla ett mycket stort material.
- Övningsexemplen i fördjupningskurserna hade behövt vara mer genomarbetade.
- En uppdelning av grundkursens i kursdagar på 2+1 eller 1+1+1 medför större möjligheter för eleverna att ta till sig materialet.
- Kvaliteten i kursmaterial, OH-bilder, övningsexempel och lärarhandledningar har gjort att lärarna har följt uppläggningsen i betydande grad. Målet om enhetlighet i kunskapsförmedlingen har därmed uppnåtts i stor utsträckning.
- Utbildningen har påtagligt bidragit till att medarbetarna på kommuner och länsstyrelser kunnat utveckla en gemensam syn på miljöbalken och dess tillämpning.
- Översiktskurserna hade kunnat anpassas till olika målgrupper genom att kommittén tagit fram lärarhandledningar för olika målgrupper.
- Kommittén hade behövt poängtera för de regionala kursanordnarna att översiktskurser och grundkurser lämpligen varvas och att man inleder med en grundkurs.

7 Kursmaterial

En av kommitténs huvuduppgifter har varit att se till att kursmaterialet togs fram. Efter förebild från PBL-utbildningen skapade man arbetsgrupper för kurskompendierna. Arbetsgrupperna bestod av en ord-

Konsultrapport till SOU 1999:142

förande, en skrivare som utförde det huvudsakliga skrivarbetet samt en expertgrupp. Kommittén agerade expertgrupp för grundkursen och översiktskursen.

Rekrytering

Rekryteringen till arbetsgrupperna gjordes på olika sätt för att tillfredsställa två syften. Skrivarna handplockades av kommittén. Tanken var att hitta personer som kunde skapa effektivitet i skrivarbetet. Ordförandena och experterna i arbetsgrupperna rekryterades istället för att ge statliga myndigheter och intresseorganisationer möjlighet att bli representerade i arbetet med kursmaterialet för att påverka inriktning och formuleringar. Kommittén gav berörda myndigheter och intresseorganisationer frihet att själva utse personer.

Experter kom att delta från följande verksamheter:

- Miljödepartementet
- Naturvårdsverket
- Kemikalieinspektionen
- Socialstyrelsen
- Boverket
- Riksantikvarieämbetet
- Jordbruksverket
- Lanmäteriverket
- Vägverket
- Domstolsverket
- Riksåklagaren
- Polishögskolan
- Länsstyrelserna i Hallands, Kronobergs och Gävleborgs län
- Miljödomstolarna i Stockholm, Vänersborg och Växjö
- Svenska Kommunförbundet
- Huddinge kommun och Gävle kommun
- Industriförbundet

Miljöorganisationerna visade inte något intresse att delta i expertgrupperna.

Arbetsgång

Av naturliga skäl präglas arbetet med kompendier om en ny lag av att få av de medverkande behärskar lagen. Ingen av de personer som hade deltagit i lagstiftningsarbetet kom att medverka i arbetet med kursmaterialet. Arbetsgrupperna fick lära sig lagen samtidigt som de tog fram materialet.

Avsaknaden av förkunskaper om lagen fick störst konsekvenser för de tre fördjupningskurserna Miljö och hälsa, Natur och kultur och Miljöbalken och den fysiska planeringen. Orsaken var att man skulle framställa ett kursmaterial om en begränsad del om miljöbalken där man ännu inte behärskade helheten.

Arbetet med grundkursen påbörjades i mars 1998 och texten godkändes av kommittén i mitten av augusti. Tryckningen skedde i september, varvid den första lärarutbildningen genomfördes. När grundkursen fanns för läsning insåg övriga arbetsgrupper att fördjupningskurserna i allt för stora delar hade liknande material som i grundkursen. Fördjupningskurserna riskerade alltså att inte bli tillräckligt fördjupande. Samtidigt kunde kommittén konstatera att arbetsgrupperna för fördjupningskurserna hade tagit fram kompendietexter som inte följde den uppläggning med "sidor"⁴ som varit avsikten. Arbetsgrupperna hade istället tagit fram texter som mer liknade en blandning av traditionell kurslitteratur och uppslagsböcker. Kommittén gav nu arbetsgrupperna i uppgift att komma fram till hur uppläggningsen på fördjupningskurserna skulle göras och hur kurskompendierna skulle kunna användas. Man bestämde sig slutligen för att göra fördjupningskurserna utgående från praktiska exempel. Som grund för detta skapade man en fiktiv kommun med ett antal vanligt förekommande verksamhetsutövare som man kunde utgå från i exemplen. Först i november - januari, kort tid innan materialet skulle gå i tryck hade grupperna hunnit realisera denna nya inriktning genom att ta fram lärarhandledningar där bl.a. de olika exemplen beskrevs.

För fördjupningskursen Miljöbalken och den fysiska planeringen blev arbetet med kursmaterialet särskilt krävande. När avsatta resurser var förbrukade var kurskompendiet inte färdigskrivet. Departementet åtog sig att slutföra arbetet. En sista kraftig omredigering gjordes slutligen av den blivande kursledaren på lärarkursen kort tid före tryck-

⁴ Metoden med "sidor" har beskrivits i utvärderingens kapitel om Uppläggning

Konsultrapport till SOU 1999:142

ningen. Slutversionen av lärarhandledningen blev klar först efter lärarkurserna, dvs. i september 1999.

Den fjärde fördjupningskursen - Att använda miljöbalken - togs fram betydligt senare än de övriga. Arbetet gjordes i huvudsak under 1999. Som skrivare hade man samma person som varit skrivare på grundkursen, dvs. kunskapen om miljöbalken fanns redan från början i arbetet med detta kompendium. Man valde att inte arbeta med övnings-exempel som i övriga fördjupningskurser, utan istället att ha diskussioner med hela elevgruppen. Tanken är att hinna med mer material på kursen.

Utöver grundkurs och fördjupningskurser har kommittén även tagit fram ett kurskompendium för översiktskursen. Det skulle inte innehålla något annat än vad som fanns i grundkursen, varför skrivaren för grundkursen därför i uppdrag att redigera grundkurskompendiet från en tredagarskurs till en endagarskurs.

Elevernas bedömning

I utvärderingen är det intressant att jämföra dessa delvis plågsamma födslovändor med hur eleverna och lärarna har uppfattat det slutliga kursmaterialet. I utvärderingens enkät till eleverna ger man generellt mycket gott omdöme åt kompendierna. Särskilt intressant är det att jämföra med studiematerial från andra kursanordnare (konsulter m m). De miljöchefer/miljösamordnare på företag som gått på kurs inom ramen för Miljöbalksutbildningen svarar i dubbelt så hög omfattning att kompendierna varit bra jämfört med de som gått på kurs hos andra kursanordnare.

Användningen av kompendierna efter kurserna säger dessutom en del om kompendiernas kvalitet. För grundkursen svarar drygt hälften av kommunernas miljöchefer och berörda chefer på länsstyrelserna att de använder kompendiet varje dag eller varje vecka i det löpande arbetet. Lika hög är användningen av kompendiet om Miljö och hälsa bland kommunernas miljöchefer. Bland berörda chefer på länsstyrelserna är det en tredjedel som varje dag eller varje vecka använder kompendierna till kurserna Miljö och hälsa, Natur och kultur respektive Miljöbalken och den fysiska planeringen.

Försäljning

Ett annat sätt att illustrera framgången med kompendierna är via försäljningssiffrorna. Grovt räknat kan man säga att det har sålts dubbelt så många kurskompendier som det har funnits elever på de regionalt anordnade kurserna. När det gäller kompendierna för översiktskursen är det bl.a. efterfrågan från företag och konsulter som varit omfattande. Kompendiet för grundkursen har köpts separat i förhållandevis stor utsträckning av kommuner och statliga myndigheter. I övrigt har de regionala utbildningsanordnarna svarat för en betydande del av den oväntat stora efterfrågan på kompendierna.

Vid sidan av kurskompendierna har kommittén även tagit fram bilagor till kurskompendierna. Det gäller lagtexten, förordningarna, handläggningsscheman och myndigheternas ansvar. Lagtexten har sålts i ungefär lika många exemplar som det har funnits kursdeltagare.

Kompendierna var prissatta så att försäljningsintäkterna skulle motsvara kostnaderna för tryck och distribution. Den oväntat omfattande försäljningen har gjort att kommittén fått intäkter på ca 5 Mkr, vilket genererat ett nettoöverskott från försäljningen på ca 2 Mkr.

Enhetlighet

Även i utvärderingsseminarierna med lärare och kursanordnare ges kurskompendierna ett mycket bra betyg. Tack vare detta har kommittén lyckats uppnå sitt mål med sammanhållen utbildning över hela landet, eftersom lärarna gärna arbetat med kursmaterialet. Enda undantaget utgör kompendiet och lärarhandledningen i Miljöbalken och den fysiska planeringen, som enligt lärarna inte har givit dem tillräckligt stöd i undervisningen. Lärarna är även nöjda med uppläggningsen i fördjupningskurserna där man arbetar med exempel. Man önskar sig dock mer genomarbetade exempel.

Tidsbrist och styrning

Lärarnas och elevernas erfarenheter av kurskompendierna kan sammanfattas med att de i huvudsak är mycket positiva. De delar av kurskompendierna och lärarhandledningarna som lärarna inte är helt nöjda med visar sig vara just de delar där kommitténs arbetsgrupper har haft störst problem med att ta fram materialet. Problemen har i betydande grad sitt ursprung i den begränsade tid kommittén har haft till sitt för-

Konsultrapport till SOU 1999:142

fogande. Till exempel gäller detta svårigheterna att få arbetet med de tre första fördjupningskurserna att fungera effektivt. Det hade sannolikt varit bättre om det arbetet påbörjats först när grundkurskompendiet var klart och arbetsgrupperna för fördjupningskurserna själva hade kunnat delta i en grundkurs. Tidsbristen i projektet gav dock inte utrymme för en sådan planering.

Tidsbristen ligger sannolikt även bakom att översiktskursen har behandlats något styvmoderligt. Som framgått i tidigare kapitel i utvärderingen har lärare och kursanordnare efterfrågat översiktskurser som är särskilt inriktade på politiker och företagare. Detta hade möjligen kunnat lösas med en lärarhandledning som beskrev lämpliga urval av "sidor" ur översiktskompendiet eller andra kompendier. Någon särskild lärarkurs i att hålla översiktskurser har heller inte hållits. På sådana lärarkurser hade man tillsammans med lärarna kunnat arbeta sig fram till hur anpassade kurser för olika målgrupper skulle kunnat utformas.

Slutresultatet av kommitténs arbete blev inte enbart kompendier som i huvudsak fått mycket bra betyg. Utan att det egentligen var avsikten kom man att utveckla en metod för hur fördjupningskurser kan läggas upp i omfattande utbildningssatsningar. Kombinationen av "krovstopning" i grundkursen och exempel med diskussioner i fördjupningskurserna ger sammantaget intrycket av en balanserad lösning på det svåra pedagogiska problemet att snabbt utbilda om ett mycket omfattande material.

Utöver tidsbristen som orsak till problemen kan man konstatera att kommittén i endast begränsad omfattning styrde eller gav stöd till fördjupningskursernas arbetsgrupper. Avsikten med detta förhållningssätt var att ge arbetsgrupperna frihet så att de olika myndigheter som deltog med experter verkligen skulle bli delaktiga i arbetet och i slutresultatet.

En positiv effekt av detta förhållningssätt blev att man kom att utveckla en ny metod för uppläggning av fördjupningskurserna - även om materialet inte hann bli helt genomarbetat. En negativ effekt blev att arbetet med den kurs som utgick från det mest komplexa materialet - Miljöbalken och den fysiska planeringen - inte fick tillräckligt med styrning i tid. Slutsatsen blir att kommittén troligen tidigare hade kunnat lägga om uppläggnings av fördjupningskurserna och tidigare styrt arbetet med Miljöbalken och den fysiska planeringen om man hade ställt tydligare krav på avrapportering av arbetsgruppernas inriktning och resultat.

Slutsatser:

- Kurskompendierna får generellt mycket gott omdöme av lärare och elever.
- Miljöchefer i företag ger Miljöbalksutbildningens kursmaterial betydligt bättre betyg än kursmaterial hos andra kursarrangörer.
- Framgången med kurskompendierna framgår av att de har sålts i ungefär dubbelt så många exemplar som det har funnits kursdeltagare.
- Kursmaterialet till kursen Miljöbalken och den fysiska planeringen har inte fått helt fullgott omdöme. Det komplexa materialet, tidsbrist och otillräcklig styrning från kommittén är huvudförklaringarna till detta.
- Övningsexemplen har fått bra betyg, men lärarna hade önskat att de vore mer genomarbetade. Tidsbrist och otillräcklig styrning från kommittén har varit huvudförklaringarna till detta.
- I avsaknad av styrning från kommittén tog inte de representativt sammansatta arbetsgrupperna det fulla ansvaret för tidhållning, inriktning och kvalitet.
- Arbetsgrupper som skriver kursmaterial till fördjupningskurser bör helst ha tid att först fortbilda sig om helheten i lagen.
- Översiktskursen har inte ägnats någon särskild uppmärksamhet av kommittén trots att den skulle användas för det största antalet elever.

8 Regionala kursanordnare

För det praktiska genomförandet av kurserna valde kommittén samma väg som tidigare använts i PBL-utbildningen på 1980-talet. De stora målgrupperna elever skulle komma från kommunerna genom att både kommunala tjänstemän och politiker skulle utbildas. Det var därför naturligt för kommittén att samarbeta med de regionala kommunförbunden, som i de flesta län normalt anordnar utbildning för dessa målgrupper. Eftersom även tjänstemän på länsstyrelserna var en stor målgrupp var det även viktigt att länsstyrelser och regionala kommunförbund samarbetade om att anordna kurserna.

Konsultrapport till SOU 1999:142**Samordning**

Redan i januari 1998 skickade kommittén brev till samtliga regionala kommunförbund och länsstyrelser där man informerade om den kommande utbildningen, kommunförbundens och länsstyrelernas roll samt bad om namn på en kontaktperson.

I mars höll man en konferens för utsedda kontaktpersoner för att informera om de konkreta detaljerna, vilket bl.a. omfattade:

- Kurser och beräknad omfattning
- Pedagogisk uppläggning
- Behov av antal lärarlag i varje län
- Lärarlagens sammansättning
- Ort och datum för lärarkurser
- Rekrytering av lärare
- Lärarnas åtagande
- Redovisning tillbaka till kommittén senast i april om:
 - Bildade lärarlag
 - Beräknad kursavgift
 - Ersättning till lärarna
 - Beräknat antal deltagare

Diskussionerna på konferensen var bitvis ganska livliga. Den pedagogiska uppläggning med "korvstoppling" ifrågasattes. Detta resulterade bl.a. i att kommittén anlidade en av de starkaste kritikerna för diskussioner om den pedagogiska uppläggningsen.

Den roll som de regionala kursanordnarna fick sig tilldelad kan sammanfattas på följande sätt:

- Rekrytera elever
- Rekrytera lärare och skapa lärarlag
- Ordna de praktiska arrangemangen kring kurserna
- Hantera ekonomin kring de regionala kurserna

Rekrytering av elever

Totalt sett kom de regionala kursanordnarna att rekrytera elever i den omfattning som kommittén hade beräknat. Som framgått av tidigare kapitel kunde informationen om kurserna sannolikt ha varit bättre vägledande för eleverna när det gäller val av kurs. Eftersom alla regionala kursanordnare hade likande behov av att informera hade det mest rationella troligen varit om kommittén låtit ta fram underlag för kursanordnarnas marknadsföring.

Rekrytering av lärare

Rekryteringen av lärare styrdes av kommittén genom att man betonade vikten av lärarlag. Man ville att det på varje kurs skulle finnas lärare med olika bakgrund och kompetens. Lärarna skulle därför rekryteras både från kommuner och länsstyrelser samt från andra berörda regionala organ. Det var även viktigt att det fanns kompetens inom miljö- och hälsovård, natur- och kulturvård och fysisk planering i så många lärarlag som möjligt. Dessutom var det viktigt med juridisk kompetens. Tanken bakom lärarlagen var också att flera i respektive lag skulle vara med samtidigt under kursen. På så sätt skulle lärare som för tillfället inte undervisade kunna delta i diskussioner och leta reda på svar på frågor utan att undervisningen fördröjdes.

I utvärderingsseminarierna har lärare och kursanordnare vittnat om den mycket stora variationen mellan länen när det gäller lärarlagen. I många län har man fått fram fungerande lärarlag, medan andra län snarare haft pooler av lärare som man har utgått från då man mer tillfälligt valt lärare till kurserna. Blandningen av kompetenser har i huvudsak varit möjlig att åstadkomma, men det har i en hel del län varit brist på jurister, planerare och kulturvårdare.

I utvärderingens enkät till eleverna visar det sig att berörda chefer på länsstyrelserna har hamnat i en särskild sits. Det har varit dubbelt så vanligt att en berörd chef på länsstyrelsen har deltagit som lärare jämfört med miljöcheferna i kommunerna. Samtidigt har endast hälften av berörda chefer på länsstyrelserna deltagit i någon kurs för att bli lärare. Bland kommunernas miljöchefer har de flesta som agerat som lärare även gått på kurs för att bli lärare. Efterfrågan på att länsstyrelsernas chefer skulle agera som lärare verkar med andra ord ha blivit betydligt större än vad man inledningsvis planerade för.

Konsultrapport till SOU 1999:142**Praktiska arrangemang**

De praktiska arrangemangen, dvs. att administrera kurserna och att ordna lokaler och mat har skötts helt utan inblandning av kommittén. I elevenkäten ger eleverna i genomsnitt ett förhållandevis positivt betyg för arrangemangen. Det har dock framförts önskemål under utvärderingsseminarierna att kursmaterialet kunde ha skickats ut till eleverna redan en vecka före kursstart. Det fanns många engagerade elever som gärna hade velat läsa på före kursen.

Kursernas ekonomi

Kommittén gav de regionala kursanordnarna förhållandevis fria tyglar avseende kursernas ekonomi. Grundförutsättningen var dock att kurserna skulle ges till självkostnadspris, eftersom man utgick från att kommuner, länsstyrelser och andra regionala organ skulle tillhandahålla lärare utan större krav på ersättning. I utvärderingsseminarierna har det framgått att ersättningen har hanterats på mycket olika sätt mellan regionerna. Man har betalat ut ersättning till arbetsgivarna för den lönekostnad som motsvarar den tid som lärarna undervisat. Man har även givit ersättning till lärare i form av arvode eller i form av resor eller andra gruppstärkande aktiviteter. I många regioner har man tillämpat en blandning av de olika ersättningsformerna.

Kommittén valde medvetet att inte styra eller ge rekommendationer om hur ersättningen kunde hanteras. Det mest slående i lärarnas erfarenhet om ersättningen är att många regioner har varit otydliga om hur ersättningen skulle hanteras. I några fall svävade lärarna i okunnighet om förutsättningarna så sent som vid utvärderingsseminarierna i oktober 1999. Sannolikt hade denna otydlighet kunnat minskas om kommittén hade formulerat förslag till en eller fåtal ersättningsmodeller och att man tidigt begärt besked från de regionala kursanordnarna vilken modell man valt.

Övrigt

De regionala kursanordnarna har tillsammans med kommittén och kansliet bildat en tillfällig organisation för att snabbt genomföra en omfattande utbildning. Kommittén har utgått från att de regionala kommunförbunden har kapacitet att genomföra utbildningarna med förhållandevis lite stöd från kommittén. På utvärderingsseminarierna med

Konsultrapport till SOU 1999:142

lärare och kursarrangörer har det framgått att arbetet inte alltid har flutit smärtfritt på regional nivå. Störst framstår problemen ha varit i de två nyligen sammanslagna länen Västra Götaland och Skåne. Sammanläggningen verkar ha haft en påtaglig påverkan även på kommunförbunden. Svårigheter har även uppstått i t.ex. Stockholm som kom att ta god tid på sig att komma igång. I Uppsala län kom länsstyrelsen att agera som kursarrangör i stället för det regionala kommunförbundet. Erfarenheten visar med andra ord att kommunförbunden av olika skäl kan ha påtagligt olika förutsättningar att klara den påfrestning som en stor utbildningssatsning innebär. Det är därför viktigt att kommittén och kansliet snabbt fångar upp var svårigheterna finns och ger stöd där så är möjligt.

Slutsatser:

- De regionala kursanordnarnas rekrytering av elever hade sannolikt underlättats av om kommittén tagit fram genomarbetade exempel på informationsmaterial om kurserna.
- I många län har man fått fram fungerande lärarlag enligt kommitténs intentioner. Det har varit viss brist på jurister, planerare och kulturvårdare.
- Chefer på länsstyrelser har efterfrågats som lärare i större utsträckning än vad man planerat för.
- De regionala kursanordnarna har i många fall varit otydliga om hur ersättningen till lärare och arbetsgivare skulle hanteras. Kommittén hade kunnat ge kursanordnarna några exempel på hur ersättningen kunde hanteras och begärt att man redovisade detta och informade lärarna.
- De regionala kommunförbunden har av olika skäl påtagligt olika förutsättningar att medverka i stora utbildningssatsningar. Det är därför viktigt att kommittén och kansliet snabbt fångar upp var svårigheterna finns och ger stöd där så är möjligt.

9 Lärare

I sina tidiga kalkyler gjorde kommittén beräkningar över hur många lärare som skulle behövas på de regionala kurserna. Man dividerade sin uppskattning över totala antalet kursdeltagare med mellan 30 och 40. På så sätt fick man fram att det skulle behöva hållas ca 500 kurstill-

Konsultrapport till SOU 1999:142

fällen. Omräknat i antal kursdagar blev det drygt 900 kursdagar. Med två lärare per kursdag kunde kommittén komma fram till att det skulle behövas ca 1 800 lärardagar.

Kommittén tänkte sig lärarlag om fyra personer för att få tillräcklig kompetensmässig bredd. För att beräkna behovet av antalet lärarlag utgick man från att varje lärare i genomsnitt skulle medverka i sex kursdagar.

Lärarkurser

Kommitténs uppgift var att ge utbildning till de lärare som de regionala kursanordnarna rekryterade. Man inledde med en introduktionsdag i augusti/ september som bestod av fyra delar:

- Bakgrund om utbildningen och om att vara lärare
- Översikt över miljöbalken
- Undervisning i pedagogik
- Planering med de regionala kursanordnarna

Introduktionsdagen går populärt under namnet "pedagogiska dagen" beroende på att undervisningen i pedagogik tog upp ungefär halva dagen. I utvärderingsseminarierna har den pedagogiska delen fått påtagligt negativa omdömen. Innehållet motsvarade inte förväntningarna, samtidigt som man idag kan se att utrymmet för pedagogiska utvecklingar vid sidan av kurserna uppläggning har varit starkt begränsat.

Behovet av en introduktionskurs är man däremot överens om. En större del av introduktionskursen hade istället kunnat ägnas åt att ge en djupare inblick i miljöbalken.

Utbildningen av lärarna fortsatte en och en halv månad efter introduktionsdagen med kurser i grundkursen. Kurser hölls på samma sätt som det var meningen att lärarna själva skulle hålla kurserna. I utvärderingsseminarierna har detta diskuterats en hel del. Många lärare anser att det inte är tillräckligt att bara kunna precis det som man själv ska lära ut. På grundkursens lärarkurs fanns ett kvällsmoment där lärarna kunde träffas för att diskutera uppläggningsen av kursen. I kursutvärderingarna har många lärare skrivit att de har uppskattat denna möjlighet.

Konsultrapport till SOU 1999:142

För att bättre anpassa lärarutbildningens inledning till lärarnas önskemål har följande förslag framförts på utvärderingsseminarierna:

- Inled med en introduktionsdag där tyngdpunkten ligger i en översikt om den nya lagstiftningen.
- Genomför grundkursen så som den är tänkt att hållas för eleverna.
- Håll en uppföljningsdag så att lärarna kan mötas och diskutera hur man kan hantera utbildningssituationen och för att diskutera frågor om tillämpningen av lagen.

Många lärare vittnade dessutom om att det hade varit svårt att omsätta lärdomarna på lärarkursen till hur man själv skulle agera som lärare. Utvärderingens slutsats på denna punkt blir därför att kommittén sannolikt hade kunnat stötta lärarna mer genom att hålla en "jourhavande" lärare tillgänglig per telefon och epost.

Som tidigare har konstaterats i utvärderingen kom inte kommittén att genomföra några särskilda lärarkurser för översiktskursen. Utvärderingens slutsats på den punkten är att det sannolikt hade varit värdefullt att anordna endagars lärarkurser där tyngdpunkten skulle vara hur man som lärare paketerar stoffet att passa så olika målgrupper som politiker, företagare och chefer på myndigheter.

Lärarkurserna i fördjupningskurserna har hållits under våren och hösten 1999. Lärarna har haft färre synpunkter på dessa kurser än på introduktionsdagen och grundkursen. Det kan vara så att uppläggningsen med exempel och diskussioner har givit utrymme även för lärarna att på ett bättre sätt hantera sin egna frågor inför lärarskapet. Som tidigare framgått utgör kursen Miljöbalken och den fysiska planeringen ett undantag, vilket främst har berott på ett inte helt färdigarbetat kurskompendium och lärarhandledning.

Kommittén hade ursprungligen planerat för lärarkurser för 300 lärare. Intresset visade sig vara betydligt större än så. Den främsta orsaken till detta var att lärarkurserna var de första miljöbalkskurserna som anordnades. Många som var mest angelägna om att fortbilda sig i tid före lagens ikraftträdande använde lärarkurserna för sin egen fortbildning. Sammanlagt 527 personer deltog i lärarkurserna. Vid utvärderingsseminarierna uppskattade lärare och kursanordnare att ungefär hälften av dessa hade kommit att arbeta som lärare.

Som lärare på lärarkurserna har kommittén anlitat de som ingick i arbetsgrupperna för att ta fram kompendierna. Eleverna på lärarkurserna har haft mycket blandad uppfattning om lärarkursernas olika lärare. Omdömen spänner över hela skalan från mycket bra till mycket

Konsultrapport till SOU 1999:142

dåliga. Kommittén hade tillfrågat arbetsgrupperna om vilka som kunde tänka sig att medverka som lärare på lärarkurserna, men man hade inte gjort något medvetet urval bland de som anmält sig. Lärarna hade önskat sig att kommitténs val av lärare på lärarkurserna hade gjorts med större omsorg.

Elevernas syn på lärarna

Mot den bakgrund som har givits här är det intressant att se hur eleverna har uppfattat lärarna. I utvärderingens enkät till eleverna har ingått en fråga om vad man har uppfattat som särskilt bra respektive dåligt. Bäst betyg ger eleverna till kompendierna och kursernas relevans. Därefter kommer lärarnas ämneskompetens och hur man värderar kursernas uppläggning. Minst positivt har eleverna uppfattat lärarnas juridiska kompetens och de praktiska arrangemangen runt kursen. Andelen negativa omdömen om lärarna är mycket liten.

Utvärderingen drar slutsatsen att lärarna genomfört utbildningen på ett mycket bra sätt med tanke på den korta tid man har haft till förfogande att sätta sig in i materialet och att omforma det till en undervisningssituation. Uppfattningen att lärarnas juridiska kompetens inte ges lika högt betyg som ämneskunnandet avspeglar en av hörnstenarna i Miljöbalksutbildningen. Avsikten har varit att lärarna främst ska ha sakkunskap inom miljöfrågor och inte främst vara jurister.

Erfarenhetsutbyte och nätverk

I regeringens direktiv till kommittén finns två punkter som behandlar den allmänna inriktningen hos arbetet med utbildningen:

- Skapa förutsättningar för samråd och erfarenhetsutbyte mellan de som genomför utbildningen
- Verka för att nätverk för information skapas

Kommittén har arbetat för erfarenhetsutbyte framför allt genom att betona vikten av att lärarna arbetar i lärarlag. På så sätt har man hoppats att lärarna ska känna sig mindre utlämnade och dessutom kunna stimulera varandra. Som framgått tidigare i utvärderingen skulle kommittén troligen ha kunnat bidra mer till erfarenhetsutbytet. Ett exempel på detta är den uppföljningsdag efter grundkursen för lärarna som har föreslagits på utvärderingsseminarierna. En annan möjlighet hade varit

Konsultrapport till SOU 1999:142

att hålla en "jourhavande" lärare tillgänglig för lärarna. En tredje möjlighet hade varit att inrätta en chatfunktion på Miljöbalksutbildningens hemsida som hålls tillgänglig enbart för lärare via lösenord. På så sätt hade lärarna själva kunnat föra en dialog med varandra.

Den andra punkten från direktiven innebär att kommittén skulle verka för att det skapas nätverk. Även här är det lärarlagen som är kärnan i kommitténs insatser. Genom sammansättningen av lärare från kommuner, länsstyrelser och andra organ uppstår det möjligheter för lärarna att närmare lära känna varandra. I utvärderingsseminarierna vittnade många lärare om den positiva erfarenheten av att få kontakt med tjänstemän med likartade arbetsuppgifter i andra kommuner och länsstyrelser.

Slutsatser:

- Lärarna var i stort nöjda med lärarkurserna, men man hade önskat sig en större omsorg vid val av experter som var lärare på lärarkurserna.
- Uppläggningsen av lärarkursen i Miljöbalken och den fysiska planeringen uppfattades inte vara tillräckligt genomarbetad.
- Särskild utbildning i pedagogik för lärarna var inte helt nödvändig, eftersom kursmaterialet gav litet utrymme för egna pedagogiska grepp från lärarna.
- Lärarna hade uppskattat att ha en uppföljningsdag efter lärargrundkursen för att kunna diskutera olika sätt att lägga upp utbildningen och olika sakfrågor om tillämpningen av balken.
- Kommittén hade kunnat stötta lärarna ytterligare, t.ex. genom en jourhavande lärare tillgänglig per telefon och e-post och genom en chat-funktion tillgänglig enbart för lärare på kommitténs hemsida.
- En särskild lärarkurs för översiktskursen hade sannolikt varit värdefull. Den kunde ha behandlat hur lärarna kunde anpassa stoffet till olika målgrupper.
- Lärarna har genomfört utbildningen på ett mycket bra sätt med tanke på den korta tid man har haft till sitt förfogande.
- Lärarlagen har varit viktiga både för att lärarna ska kunna utbyta erfarenheter med varandra och för att skapa kontakter mellan myndigheter på lokal och regional nivå.

10 Information

I den ursprungliga utbildningsplan som kommittén presenterade i mars 1998 hade kommittén avgränsat sin uppgift förhållandevis tydligt. Information särskilt riktad till allmänheten eller företagen skulle inte ingå i arbetet. Näringslivet skulle istället beredas tillfälle att använda kommitténs kursmaterial och att delta på lärarkurser. Den enda större informationsinsatsningen vid sidan av kursverksamheten skulle vara en hemsida på Internet.

Kommittén kom dock att ägna sig åt ett antal aktiviteter för information och utbildning även vid sidan om den ursprungliga planen. Detta kunde bl.a. förverkligas genom tilläggsanslag från regering och oväntat stora intäkter från kompendieförsäljningen.

Hemsida

På kommitténs hemsida på Internet finns sidor med hela utbildningsmaterialet och sidor med alla lagar och förordningar som berör miljöbalken. Därtill finns en frågelåda där besökare kan ställa frågor och få svar förhållandevis snabbt. Frågor och svar publiceras efter hand på hemsidan så att många kan ta del av svaren på inkomna frågor. Hemsidan öppnade i september 1998. Under 1999 har hemsidan i genomsnitt haft ca 300 besökare per dag (räknat på 7 requests/besök).

För att på bästa sätt få både snabba och korrekta svar på frågorna till frågelådan har kommittén försökt med olika arbetsmetoder. Inledningsvis sammanställde kommitténs kansli inkomna frågor och tog fram förslag till svar. Förslagen skickades till Naturvårdsverket för granskning. Om svar inte erhöles från Naturvårdsverket inom tre arbetsdagar publicerades kansliets svar i frågelådan. I mars 1999 konstaterade kommittén att Naturvårdsverket inte längre gav några utlåtanden om svaren, varför man beslöt att kansliets svar skulle publiceras utan föregående granskning.

I utvärderingens elevenkät visar det sig att hemsidan besöks relativt ofta. Den mest frekventa målgruppen är handläggarna på länsstyrelserna. Drygt hälften av länsstyrelserna besöker hemsidan minst varje vecka. Populärast är sidorna med lagtexten, förordningarna och ändringar i lag och förordningar.

Bland miljöförvaltningarna i kommunerna går en tredjedel in på hemsidan minst varje vecka. Populärast är frågelådan. Ett starkt in-

Konsultrapport till SOU 1999:142

tresse för frågelådan har även visats på utvärderingsseminarierna med lärare och regionala kursanordnare. Man menar att möjligheten att ställa frågor och snabbt få svar har varit mycket värdefull.

I regeringens direktiv fanns en punkt som innebar att kommittén skulle verka för att kunskapsbaser byggs upp. Kommittén har avgränsat uppgiften så att hemsidan och kursmaterialet har blivit de kunskapsbaser som kommittén man har engagerat sig i. Kunskapsbaser av mer bestående slag har man överlätit åt marknaden och åt berörda sektorsmyndigheter att tillhandahålla.

Miljöbalksträdet

Som stöd för undervisningen i översiktskurser och grundkurser har kommittén tagit fram en grafisk framställning av miljöbalken i form av ett träd - miljöbalksträdet. På ett överskådligt sätt illustreras miljölagstiftningens struktur av trädets rötter, stam och grenar på en illustrerad plansch. Trädet strävar på planschen upp mot solen som motsvarar miljöbalkens mål.

På utvärderingsseminarierna har lärarna givit mycket goda vitsord om både trädet som idé och om sättet att illustrera det. Trädet har varit till stor hjälp för att ge eleverna en överblick över miljöbalken och förordningarna.

Företagsbroschyr

I slutet av 1998 blev kommittén kontaktat av miljödepartementet med anledning av att kommittén uttalat prioriterat bort information riktad mot företag. Departementet var angeläget om att småföretag särskilt skulle nås med information och gav därför kommittén i tilläggsuppdrag att ta fram en kortfattad broschyr anpassad till småföretagare. Broschyren trycktes i 110 000 exemplar och distribuerades till branschorgan, företag, kommuner och länsstyrelser.

Miljömålen

När kommittén i början på 1999 såg att försäljningen av kompendier överträffade förväntningarna valde man att använda en del av överskottet till att ta fram en affisch och en broschyr om riksdagens femton

Konsultrapport till SOU 1999:142

miljömål. Kansliet har gjort ett utskick till kommunerna och erbjudit dem att rekvirera affischer och broschyrer till en låg kostnad.

Kommunbroschyr

I utvärderingsseminarierna har det mycket tydligt framgått att politiker i många kommuner har haft svårt att anpassa sig till den förstärkta roll som miljöbalken givit miljötjänstemännen i tillsynsarbetet. I några fall har det blivit så uttalade konflikter att det har kommit att rapporteras i media. Kommittén har använt en del av sitt överskott från kompendieförsäljningen till att framställa en broschyr för att ytterligare informera kommunpolitiker om konsekvensen av miljöbalken.

Övrigt

Någon information om vad miljöbalken innebär för människor i allmänhet har kommittén ännu inte tagit fram. Orsaken är att det är förhållandevis kostsamt och att man inte har hittat formen för det. På utvärderingsseminarierna med lärare och kursanordnare var många övertygade om att sådan information var viktig att sprida.

Vid sidan av det egentliga kursutbudet och informationen har kommittén även genomfört eller medverkat i några mindre kurser. Domstolsverket beslutade tidigt under kommitténs arbete att man skulle utbilda sin personal på egen hand. I diskussioner med företrädare för kommittén kom man fram till att kommittén istället skulle ordna en kurs i allmän miljökunskap för domstolsverkets personal. Kursen kom att utföras av Naturvårdsverket.

Miljöbalksutbildningen har även genomfört kurser om miljöbalken för miljödepartementet och övriga inom regeringskansliet som har haft behov av utbildning.

För att ge näringslivet ökad möjlighet att utbildas om miljöbalken har kommittén även anordnat endagskurser för företagare. Intresset från företagen var begränsat och resulterade i två kurser.

Slutsatser:

- Miljöbalksutbildningens hemsida besöks relativt ofta av de primära målgrupperna.
- Frågelådan på hemsidan har främst uppskattats av kommunernas handläggare.
- Tack vare tilläggsanslag och oväntat stor försäljning av kompendier har kommittén kunnat sprida information även till allmänhet och företag i viss utsträckning.

11 Förslag till förbättringar

Det finns risk för att ett kapitel som handlar om förslag till förbättringar underförstått kan uppfattas som onödigt negativt. Bakom varje förslag i detta kapitel finns trots allt en eller flera iakttagelser om förhållanden som utvärderaren i efterhand bedömer hade kunnat göras på annat sätt.

För att ge kapitlet ett mer balanserat innehåll är det därför viktigt att först nämna några av de områden där Miljöbalksutbildningen har lyckats särskilt bra:

- Förutsättningarna med kort om tid och låg budget har hanterats genom att så långt som möjligt arbeta med kända metoder
- Kansliets organisation och strävan att hålla budget har varit mycket god
- Utbildningens uppläggning och kursmaterial har i huvudsak varit mycket bra
- En framgångsrik samverkan med många aktörer
- Problem har hanterats snabbt när de blivit kända
- Engagemanget har varit starkt
- Betydande insatser av enskilda personer

Tid

Den största utmaningen för kommittén var att utbildningen skulle genomföras på kort tid. Inför framtida utbildningssatsningar av lik-

Konsultrapport till SOU 1999:142

nande slag vore det angeläget att i förväg kunna avgöra när arbetet helst skulle behöva påbörjas. En tidplan som täcker in de förslag som presenteras i detta kapitel visas i figur 11.1.

Figur 11.1: Förslag till tidplan för Miljöbalksutbildningen som hade givit kommittén bättre förutsättningar för sitt arbete.

Före ikraftträdande			Efter ikraftträdandet
Halvår	Halvår	Halvår	Ett år
Kommitté och medarbetare rekryteras	Grundkursen hålls för fördjupningskursernas arbetsgrupper	Lärarna till grund- och översiktsskolorna utbildas	Lärarna till fördjupningskurserna utbildas
Utbildningen förbereds	Översiktsskolorna sammanställs	Grund- och översiktsskolorna genomförs	Fördjupningskurserna genomförs
Kursmaterialet till grundkursen skrivs	Lärarhandledningen för anpassade varianter av översiktsskolorna	Kursmaterialet till fördjupningskurserna skrivs	

Sammantaget innebär tidplanen att kommittén hade behövt starta sitt arbete ett halvår tidigare än vad som blev fallet. Det extra halvåret hade kunnat ägnas åt rekrytering och förberedelser, men framför allt åt att ta fram kompendiet till grundkursen.

Grundkurskompendiet hade under andra halvåret kunnat användas till att fortbilda de arbetsgrupper som skulle ta fram kompendierna till fördjupningskurserna. På så sätt hade man fått en tidig återkoppling på grundkursmaterialet, givit arbetsgrupperna en helhetsbild av lagstiftningen och även givit dem underlag för att avgöra hur fördjupningskurserna skulle fördjupa grundkursen.

Under andra halvåret skulle även en sammanställning av översiktsskolorna utifrån grundkursmaterialet kunnat göras. Lärarhandledningar till översiktsskolorna för olika målgrupper hade kunnat tas fram.

I början på halvåret innan lagen träder i kraft kunde lärarutbildningarna för grundkurs och översiktsskolorna genomförts. Kort därefter kunde de regionala grund- och översiktsskolorna hållits så att merparten av eleverna har fått den grundläggande kunskapen innan lagen trädde i kraft.

Året efter lagens ikraftträdande kunde helt ha ägnats åt fördjupningskurserna för lärare och elever.

En grundläggande förutsättning för att tidplanen i figur 11.1 ska vara möjlig är att regeringen fattar beslut om utbildningen i tillräckligt god tid. Så blev inte fallet denna gång. En annan förutsättning är att

lagtexten finns tillgänglig. Riksdagen fattade beslut om miljöbalken i juni 1998, dvs. sent under det andra kvartalet i figur 11.1. Arbetet med grundkursen i Miljöbalksutbildningen baserades därför främst på lagförslaget och propositionen. Nya lagar där man har ambitionen att utbilda tusentals tjänstemän och politiker före ikraftträdandet bör därför helst ha beslutats av riksdagen minst ett år och helst ett och ett halvt år före ikraftträdandet.

Ekonomi

Den andra starka begränsningen för kommittén var att budgeten var påtagligt mindre än vid PBL-utbildningen. Man löste detta genom att avgränsa sitt uppdrag så att information och utbildning till småföretag och allmänhet prioriterades bort. I intervjuer med de som varit med om både PBL- och Miljöbalksutbildningarna framkommer det även att omkostnaderna låg på en generellt högre nivå i PBL-utbildningen.

Ett annat sätt att hantera de begränsade ekonomiska resurserna var genom att myndigheterna fick lov att betala lön för de medarbetare som deltog i arbetet med kursmaterial. Endast i något fall frångick man denna princip. Slutligen har kostnaderna för de regionala kurserna helt bekostats av kursavgifter och av att lärarna och lärarnas arbetsgivare erhållit en relativt blygsam ersättning.

Kommitténs ekonomi har två gånger kommit att förändras i positiv riktning under arbetets gång. I den ursprungliga budgeten hade man inte hanterat moms korrekt. När detta upptäcktes fick man något större resurser att röra sig med och valde att utöka antalet platser på lärarutbildningarna.

Den riktigt stora budgetförbättring för kommittén kunde konstateras under våren 1999 när framgången i försäljningen av kurskompendierna stod klar. Tack vare en nettointäkt på 2 Mkr har kommittén kunnat genomföra några informationsåtgärder inom områden som man ursprungligen hade prioriterat bort.

Det är sannolikt alltför riskabelt att budgetera med stora försäljningsintäkter. Erfarenheterna från Miljöbalksutbildningen illustrerar istället att eventuella överskott i försäljningsintäkterna mycket väl kan användas för särskilda informationsåtgärder. Ett förslag till förbättring skulle därför vara att kommittén tidigare hade förberett sig på vilka informationsinsatser som skulle kunna göras i händelse av stora försäljningsintäkter. Kommittén hade i så fall sannolikt kommit längre i

Konsultrapport till SOU 1999:142

arbetet med att informera allmänhet och småföretag än vad man har hunnit med hittills.

Det finns även en ekonomisk aspekt av den föreslagna tidplanen i figur 11.1. Genom att grundkurserna för eleverna hinner att hållas före lagens ikraftträdande behöver överintaget av kursdeltagare till lärarkurserna (och som inte avsåg att bli lärare) inte bli lika stor som blev fallet i Miljöbalksutbildningen. Därmed kan den ökning i totalkostnaden som uppstår av en tidigare start för utbildningen till viss del kompenseras av lägre kostnader för lärarkurserna.

Målgrupper, marknadsföring och information

Kommitténs uppdelning av de tilltänkta eleverna kom att göras i två målgrupper. En målgrupp var förhållandevis homogen, dvs. tjänstemän i kommuner och länsstyrelser som arbetar med handläggning som har anknytning till miljöfrågor. Den andra var desto heterogener och bestod av politiker, företagare och chefer i offentlig förvaltning. Utifrån denna uppdelning skapade kommittén två olika kursvägar.

Den heterogena målgruppen var tänkt att gå en gemensam endagskurs. Lärarnas erfarenhet har visat att detta har varit en svår kurs att hålla eftersom eleverna har haft så olika förutsättningar. Eleverna har samtidigt haft en gemensam nämnare i att många inte har varit intresserade av den helhet kring miljöbalken som kommittén velat förmedla. I efterhand kan man alltså konstatera att översiktskursen borde ha funnits i några få varianter anpassade efter följande huvudsakliga målgrupper:

- Politiker
- Företagare, inklusive kommunala verksamhetsutövare
- Chefer inom offentliga myndigheter, inklusive kommunala förvaltningschefer

Varianterna kunde ha bestått av lämpliga urval av "sidor" ur översiktskurs och grundkurs kompletterat med en lärarhandledning som leder in lärarna på de frågor som är mest intressanta för de tre målgrupperna.

I kursutvärderingar har det även visat sig att elever från centrala statliga myndigheter har uppfattat att kursens uppläggning främst har anpassats till kommuner och länsstyrelser. I likhet med många andra deltagare i översiktskursen har man främst varit intresserade av en kurs om hur miljöbalken berör den egna verksamheten. Att anpassa materialet till var och en av de berörda myndigheterna vore sannolikt något

Konsultrapport till SOU 1999:142

överambitiöst. Ett förslag till förbättring skulle därför vara att kommittén hade erbjudit berörda centrala myndigheter ett endagsseminarium där man tillsammans med experter och lärare från Miljöbalksutbildningen arbetade sig fram till hur en endagskurs för myndighetens personal kunde utformas. Därefter kunde myndigheten genomföra utbildningen internt.

Särskilt smalt intresse av information om miljöbalken verkar företagen ha haft. Utöver att göra ett urval ur kompendierna hade det sannolikt även varit befogat med branschvis information särskilt utformad för de småföretagartäta branscherna, som åkerier, målare, kemtvättar, frisörer, solarier m m. På så sätt hade kommittén kunnat nå ut även till småföretagen i större utsträckning.

För att även ge nystartande företag information hade kommittén kunnat ta kontakt med Patent- och registreringsverket för utdelning av informationsblad. Sannolikt är nystartade företag den målgrupp i näringslivet som är mest känsliga för "störningar" på grund av ny lagstiftning. Nyföretagaren har ofta mer än fullt upp med att starta företaget. Det kan dessutom vara ekonomiskt och psykologiskt kännbart att t.ex. få en miljöskattavgift som påförs av administrativt skäl i början av en nyföretagares verksamhet.

Två viktiga målgrupper inom kommunerna har nåtts endast i begränsad omfattning av Miljöbalksutbildningen - kommunala förvaltningschefer och de kommunala verksamhetsutövarna. I efterhand kan man konstatera att kommittén tydligare hade kunnat informera de regionala kursanordnarna om vilka "perifera" men ändå viktiga målgrupper som särskilt kunde behöva bearbetas med riktad marknadsföring.

I utvärderingen har det framkommit synpunkter på att de regionala kursanordnarnas informationsmaterial inte alltid har varit tillräckligt vägledande för elevernas val av kurs. Alla regionala kursanordnare har haft i uppgift att marknadsföra kurserna till rätt målgrupper. Det hade därför sannolikt varit effektivare om kommittén hade tagit fram ett förslag till informationsmaterial som de regionala kursanordnare kunde utgå från. Ett sådant material skulle i så fall utformats för att tydliggöra vilka målgrupper som skulle gå på vilka kurser.

Turordningen hos grundkurs och översikt kurs har inte fungerat tillfredsställande i alla regioner. En förbättring hade sannolikt kunnat uppnås om kommittén informerat de regionala kursanordnarna om att grundkurser och översikt kurser ska hållas parallellt. På så sätt har elever, som upptäcker att översikt kursen är för översiktlig, möjlighet att även gå grundkursen.

Konsultrapport till SOU 1999:142**Uppläggning**

Den pedagogiska uppläggningsen i Miljöbalksutbildningen har sammantaget fungerat mycket bra. Korvstopningen i grundkursen kombinerad med fördjupningskursernas repetitioner, grupparbeten om exempel och redovisande diskussioner har bildat en bra helhet. I efterhand kan man dock konstatera att kommittén och arbetsgrupperna kom fram till denna uppläggning något sent. Kvaliteten i några fördjupningskompendier och i övningsexemplen kom i viss utsträckning att bli lidande av tidsbristen. Slutsatsen blir att en av kommitténs viktigaste uppgifter är att snabbt hitta en pedagogiskt fungerande helhet för de olika målgrupperna.

Det enskilt viktigaste förslaget till förbättring består av att ge kommittén bättre förutsättningar. Tidsbristen har medfört att kommittén och arbetsgrupperna har arbetat under stor press. Följande förbättringar framstår som viktiga:

- Inled arbetet ett halvår tidigare
- Gör grundkurskompendiet först och utbilda övriga arbetsgrupper innan dessa börjar med fördjupningskurserna
- Ta fram lärarhandledningar för orienteringskursen i några få varianter för att ge lärarna stöd i att målgruppsanpassa kursen.
- Håll särskilda lärarkurser för orienteringskurserna där fokus ligger på målgruppsanpassning.

Kursmaterial

Även om Miljöbalksutbildningen hade givits ett halvt års längre förberedelsestid så hade utrymmet för misstag fortfarande varit litet. Kommitténs uppföljning och styrning av arbetsgruppernas arbete med kursmaterialet är därför mycket viktig. I Miljöbalksutbildningen beslöt kommittén att ta ställning till materialet från arbetsgrupperna först när de fanns som fullständiga utkast. Som en effekt av detta kom fördjupningskompendierna att bli påtagligt olika i sin utformning avseende struktur och layout. De problem som fanns i arbetet med en av fördjupningskurserna fångades inte heller upp tillräckligt tidigt. Ett förslag till förbättring skulle vara att kommittén tidigare hade begärt redovisning av resultatet i arbetsgrupperna.

Konsultrapport till SOU 1999:142

Erfarenheterna från Miljöbalksutbildningen visar dessutom att det uppstår särskilda svårigheter i de delar av materialet som har knytningar till andra lagar. Det var sannolikt inte en tillfällighet att arbetsgruppen för kompendiet till kursen Miljöbalken och den fysiska planeringen kom att få störst problem. Den redan stora komplexiteten i miljöbalken blev här ännu större genom samröret med plan- och bygglagen, väglagen och järnvägslagen. Fördjupningskurser av denna typ behöver sannolikt förhållandevis stor uppmärksamhet från kommittén avseende uppföljning och styrning.

På två av fördjupningskurserna har det kommit likartade synpunkter från lärarna. Det gäller Att använda miljöbalken och Miljöbalken och den fysiska planeringen. Lärarna menar att innehåll och exempel inte riktigt har hamnat på den kommunala handläggarens nivå. Istället har kurserna varit mer anpassade till mer juridiskt bevandrade elever. Möjligen skulle detta kunnat ha påverkats genom att arbetsgrupperna i större utsträckning även hade haft kommunala handläggare som experter.

Elever och lärare har även fört fram förslag till förbättringar i olika detaljfrågor:

- Gör övningsexemplen mer genomarbetade. Skriv gärna förberedda "svar" på exemplen som kan delas ut när kursen är slut. Poängtera att "svaren" endast pekar på en av flera tänkbara lösningar.
- Se till att det finns tydliga kopplingar mellan övningsexempel och kompendier.
- Ha fler typiska ärenden bland övningsexemplen och färre exempel som ska illustrera svårigheter.
- Gör sakregister även i fördjupningskompendierna.
- Skicka ut utbildningsmaterialet till eleverna en vecka före kursen. Det finns många ambitiösa elever som gärna läser på före. Särskilt gäller detta lärarutbildningen.
- Både lag och förordningar behöver finnas på kurserna. Utgå inte från att eleverna har det med sig.

Lärare

Rekryteringen av lärare har hanterats av de regionala kursanordnarna. Detta har i huvudsak fungerat bra. I elevenkäten har dock kunnat

Konsultrapport till SOU 1999:142

konstateras att hälften av de chefer på länsstyrelserna som varit lärare aldrig kom att gå någon lärarkurs. Utvärderingens slutsats är att det har funnits betydligt större behov av att ha länsstyrelernas chefer med som lärare än vad de regionala kursanordnarna ursprungligen planerade för. En lärdom inför framtiden är därmed att kommittén förutser vilka befattningshavare som särskilt kan komma att behövas som lärare och att man tidigt informerar de regionala kursanordnarna om detta.

I utvärderingsseminarierna har det framkommit att frågan om ersättning för lärarnas medverkan har varit oklar i många regioner. Ett förslag till förbättring är att kommittén ger de regionala kursanordnarna ett fåtal exempel på hur ersättningen kan hanteras och tidigt begär in besked om hur man tänker göra. Kommittén kan sedan be de regionala kursanordnarna att tydligt framföra detta till lärarna och till arbetsgivarna.

Från lärarna har även kommit synpunkter på hur lärarutbildningen har genomförts. För att bättre anpassa lärarutbildningens inledning till lärarnas önskemål har följande förslag framförts på utvärderingsseminarierna:

- Inled med en introduktionsdag där tyngdpunkten ligger i en översikt om den nya lagstiftningen.
- Genomför grundkursen så som den är tänkt att hållas för eleverna.
- Håll en uppföljningsdag så att lärarna kan mötas och diskutera hur man kan hantera utbildningssituationen och för att diskutera frågor om tillämpningen av lagen.

Många lärare vittnade dessutom om att det hade varit svårt att omsätta lärdomarna på lärarkursen till hur man själv skulle agera som lärare. Ett förslag skulle därför vara att kommittén kunde stötta lärarna mer genom att hålla en "jourhavande" lärare tillgänglig per telefon och epost. Ett annat förslag skulle vara att ordna en möjlighet att "chatta" på Miljöbalksutbildningens hemsida. På så sätt kunde lärarna stötta varandra.

Både i utvärderingsseminarierna och kursutvärderingarna från lärarkurserna har det framkommit att lärarna på lärarkurserna har haft blandad pedagogisk förmåga. Ett förslag till förbättring är att kommittén ägnar större omsorg åt urvalet av lärare på lärarkurserna.

Slutsatser:

- Kommitténs arbete borde ha inletts ett halvår tidigare. Alternativt borde lagens ikraftträdande ha skjutits fram ett halvår.
- Kommittén bör förbereda sig på hur oväntat stora försäljningsintäkter kan användas för information om balken nedprioriterade målgrupper.
- Översiktskursen bör anpassas till olika målgrupper genom olika lärarhandledningar. Håll särskilda lärarkurser för översiktskurserna.
- Genom seminarier kan centrala myndigheter ges stöd att anpassa och själva hålla översiktskurserna för egen personal
- Branschvis information särskilt utformad för de småföretagartäta branscherna, som åkerier, målare, kemtvättar, frisörer, solarier behöver tas fram för att i ökad utsträckning nå småföretagen med information.
- Patent- och registreringsverket kan kontaktas för en diskussion om möjligheten att sprida enkel information till nystartade företag.
- Kommittén bör ge de regionala kursanordnarna mer stöd genom att ta fram enhetligt underlag för marknadsföring och peka på perifera men viktiga målgrupper.
- Turordningen mellan grundkurs och översiktskurs behöver klargöras av kommittén.
- Kommittén bör styra de regionala kursanordnarna så att ersättningen till arbetsgivare och lärare klargörs tidigt.
- Gör grundkurskompendiet först och utbilda övriga arbetsgrupper innan dessa börjar med fördjupningskurserna.
- Kommittén bör följa och styra arbetet med kompendierna mer uttalat.
- Ha med kommunalt "fotfolk" i arbetsgrupperna för kompendierna i större utsträckning, så att nivån inte blir för juridiskt avancerad.
- Gör övningsexemplen mer genomarbetade och se till att det finns tydliga kopplingar mellan exemplen och kurskompendierna.

12 Fortsatt information och utbildning

Miljöbalkskommittén är planerad att upphöra vid utgången av 1999. Framtida utbildning och information kommer därför att bedrivas utan stöd av kommittén. För att förbereda överlämnandet av ansvaret till andra aktörer har kommittén bl.a. låtit utvärderingen ställa frågor till lärare, kursanordnare och elever om hur man ser på framtida behov av utbildning och information.

Konsultrapport till SOU 1999:142**Fortsatt miljöbalksutbildning**

Behovet av fortsatt utbildning poängteras av i stort sett samtliga tillfrågade. Som tidigare konstaterats finns det några målgrupper som behöver utbildning redan idag och som skulle kunna få det inom ramen för Miljöbalksutbildningen:

- Kommunala förvaltningschefer
- Kommunala verksamhetsutövare
- Kommunala miljöpolitiker (uppskattningsvis hälften har utbildats)

För dessa målgrupper lämpar sig översiktskursen om en kursdag bäst. Det krävs därmed ingen särskild insats på nationell nivå för att ordna dessa kurser, eftersom kurserna liksom tidigare kan ordnas regionalt. Kommittén skulle dock kunna föra en dialog med kursanordnarna för att se om de har intresse av att vända sig särskilt till dessa tre målgrupper. Det verkar dock inte tidsmässigt rimligt att nu hinna med att anpassa översiktskursen särskilt till de tre målgrupperna.

Det är inte osannolikt att de kommunala verksamhetsutövarna i likhet med företagare har önskemål om att gå på branschspecifika kurser. Kommittén skulle möjligen hinna med att ta kontakt med eventuella bransch- eller yrkesföreningar för vattenverk, värmeverk, gatu- och fastighetskontor m m för att göra specialanpassade översiktskurser.

I utvärderingsseminarierna har deltagarna varit förhållandevis överens om att det troligen inte kommer att finnas tillräcklig efterfrågan för att upprepa grundkursen eller fördjupningskurserna.

Regionala seminarier

Ordförandena i kommunernas miljönämnder ser fortfarande ett stort behov av utbildning för de kommunala miljöpolitikerna. Den utbildningsmetod man mest förespråkar är regionala seminarier mellan tjänstemän och politiker. Några särskilda insatser på nationell nivå är sannolikt inte nödvändiga, eftersom regionala seminarier med fördel anordnas regionalt.

Bland tjänstemännen i kommunerna finns det oftast någon form av formaliserade nätverk baserad på yrkestillhörighet. Man träffas ett fåtal gånger per år och utbyter erfarenheter. I utvärderingsseminarierna har det framgått att nätverksmötena ofta har en social och informell karaktär. Utvärderingens slutsats är att lokala och regionala nätverk sannolikt inte lämpar sig för att systematiskt sprida information.

Specialinriktade kurser

Knappt hälften av Miljöcheferna i kommunerna anser att deras medarbetare redan idag skulle behöva fortbildas ytterligare om miljöbalken. Det är framför allt nya specialinriktade kurser/seminarier man efterfrågar, t.ex. om enstaka sakfrågor eller ämnesområden eller enstaka verktyg i balken, t.ex. miljökonsekvensbeskrivningar och prövningsförfarandet.

En möjlighet för att ordna sådana specialinriktade kurser är via de regionala kursanordnarna. Dessa har dock i de flesta fall svårt att på egen hand ta fram kursmaterialet. Man anser sig dock kunna anordna kurserna regionalt om kursmaterialet tas fram av någon central myndighet.

En annan möjlighet vore att de centrala myndigheterna anordnar utbildningen. Man betonar från kommuner och länsstyrelser att sådana kurser i så fall bör hållas regionalt. Kommunernas utbildningsbudgetar är så små att man inte vill förbruka en påtaglig del av budgeten på reskostnaderna till Stockholm. Därtill anser man att naturvårdsverket, som är den viktigaste centrala myndigheten för framtida utbildning om miljöbalken, har allt för höga priser på sina kurser. Miljöbalken berör många centrala myndigheter och man konstaterar på kommunerna att myndigheterna har olika policy när det gäller prissättning och benägenhet att hålla kurser regionalt.

Sammanhållen författningsinformation

Som tidigare framgått i utvärderingen har Miljöbalksutbildningens hemsida tillhandahållit lagtext, förordningar, ändringar i lag och förordningar samt hela utbildningsmaterialet från Miljöbalksutbildningen. Att allt detta har funnits att nå på ett och samma ställe på Internet har varit mycket uppskattat, enligt deltagarna i utvärderingsseminarierna. Man är från kommuner och länsstyrelser mycket angelägna om att motsvarande information även i framtiden kan nå samlat på ett ställe.

Önskemålet om en hemsida på Internet för miljöhandläggare omfattar inte enbart det som hittills har funnits på Miljöbalksutbildningens hemsida. Man önskar sig även fortlöpande information om rättsfall och om myndigheternas föreskrifter och allmänna råd på en och samma hemsida.

Under utvärderingsseminarierna har naturvårdsverket medverkat och informerat om sina planer att tillhandahålla material liknande det

Konsultrapport till SOU 1999:142

som funnits på Miljöbalksutbildningens hemsida. Verket avser att ta över ansvaret för den del av information som berör det egna verksamhetsområdet. I den mån övriga centrala myndigheter lägger ut sina delar på motsvarande sätt kan man länka till varandra och uppnå att besökarna endast behöver ha en av hemsidorna som sin "portal". Arbetet med att samordna myndigheterna har ännu inte startats.

En annan möjlighet att tillfredsställa miljöhandläggarnas önskemål är genom rättsinformationssystemet Lagrummet som planeras vara klart under år 2000. Där ska man kunna nå alla de typer av dokument som är viktiga ur ett författningsperspektiv. Någon tematisk indelning efter ämnesområden (t.ex. Miljö) som avser flera berörda myndigheter finns ännu inte skisserad på Lagrummets hemsida.

Varken naturvårdsverket eller Lagrummet kommer att ha sina hemsidor klara så att de kan ta vid när Miljöbalksutbildningen avslutas. Med tanke på hur angelägna man har varit från kommuner och länsstyrelser om att ha miljöbalksinformationen samlad på ett ställe på Internet vore det därför önskvärt om Miljöbalksutbildningens hemsida kunde fortsätta att drivas tills naturvårdsverkets hemsida kan ta över.

Frågelåda

På Miljöbalksutbildningens hemsida finns det en frågelåda där besökare kan ställa frågor och få svar förhållandevis snabbt. Fram till oktober 1999 hade man besvarat ca 1 500 frågor per e-post. De frågor som man bedömer har allmänt intresse läggs tillsammans med sina svar ut på hemsidan. Miljöbalksutbildningen har även tryckt och kostnadsfritt distribuerat ett urval av frågor och svar. Ungefär 1150 exemplar av sammanställningen har distribuerats efter beställning på hemsidan.

Frågelådan har varit mest populär bland handläggare i kommunerna. Detta framgår både av kommitténs besökssiffror från frågelådan, men även från utvärderingens elevenkät. Man anser att möjligheten att snabbt ställa frågor och snabbt få svar har varit mycket värdefull.

Kommitténs ledamöter har haft olika uppfattning om det lämpliga i att hålla en frågelåda på Internet. Förespråkarna menar att man ger ett värdefullt stöd till de som håller på att lära sig lagen genom att t.ex. svara på frågor om var i lag och förordning olika saker står skrivna och vilka delar av lag och förordningar som kan vara tillämpliga i olika fall. Utgångspunkten har varit att man endast besvarar handlägningsfrågor där man i svaren kan hänvisa till regelverkets bestämmelser. Motståndarna har menat att man i en frågelåda inte kan ge tillräckligt ut-

Konsultrapport till SOU 1999:142

tömmande och i värsta fall felaktiga svar, vilket skulle kunna göra staten skadeståndskyldig.

I utvärderingen kan konstateras att statliga verk uppenbarligen har olika uppfattning i fråga om frågelådor på Internet. Naturvårdsverket har varit motståndare till Miljöbalksutbildningens frågelåda. Andra myndigheter, som Arbetarskyddsstyrelsen, har däremot en frågelåda i drift på den egna hemsidan. Det framstår som om regeringen skulle behöva utfärda en policy till sina centrala myndigheter avseende frågelådor. En sådan policy skulle bland annat ta ställning till om frågelådor får förekomma och i så fall vilken typ av frågor man bör undvika att besvara för att minimera risken för rättsliga processer.

Naturvårdsverkets restriktiva syn på frågelådor innebär att man inte planerar att ta över Miljöbalksutbildningens frågelåda. Istället planerar man att ta över frågor och svar från Miljöbalksutbildningens frågelåda och sammanställa dem så att de blir mer allmängiltiga. Dessa redigerade frågor och svar är sedan tänkta att finnas på naturvårdsverkets hemsida att söka bland. Någon möjlighet för besökarna att ställa frågor och snabbt få svar planerar man dock inte att tillhandahålla.

Utvärderingen kan konstatera att frågelådan - i betydelsen att besökaren kan ställa frågor och snabbt få svar - har varit mycket uppskattad. Den kommer dock att försvinna i samband med att Miljöbalksutbildningen upphör. Någon aktör som vill driva den vidare finns ännu inte.

Näringslivet

Utgående från de samtal som har först på utvärderingsseminarierna skulle näringslivet kunna delas in i fyra grupper efter hur de nås av information:

- Stora Klarar utbildningen själva eller anlitar konsult
- Medelstora Anlitar konsult
- Små Kan nås med kortfattad information
- Nyföretagare Kan nås via PRV

De flesta av de stora och medelstora företagen har med stor sannolikhet tillgodogjort sig information om Miljöbalken. Man klarar av utbildningen själva eller anlitar konsulter. Genom att bjuda in stora företag och konsulter till lärarutbildningen har kommittén sannolikt täckt in stora och medelstora företag förhållandevis väl.

Konsultrapport till SOU 1999:142

De små företagen har ofta inte tid att gå på utbildning och kan därför bäst nås genom mycket kortfattad och anpassad information som distribueras direkt eller via branschorgan. Kommitténs företagsbroschyr fyller en del av detta behov, men den är inte anpassad till olika branschens behov av information. Det skulle därför vara angeläget om kommittén kunde använda en del av de kvarvarande resurserna till att ta fram informationsblad riktade till de småföretagstäta branscherna.

De nystartande företagen är svårast att nå med information. En av de få tillgängliga kanalerna går via Patent- och registreringsverket i samband med registrering av företaget. Under en period på ett till två år i anslutning till lagens ikraftträdande kunde ett A4-blad distribueras till alla nystartade verksamheter. För ytterligare information kunde man på bladet hänvisa till företagarbroschyren och eventuell branschpassad information. Kommittén skulle kunna ta kontakt med Patent- och registreringsverket för att se om det är möjligt att distribuera information den vägen.

Allmänheten

Kommittén kom inledningsvis att prioritera bort aktiviteter för att informera allmänheten. Tack vare överskottet från kompendieförsäljningen har man haft möjlighet att ta fram information om riksdagens miljömål, vilken har distribuerats till skolor och barnstugor.

Den vuxna delen av allmänheten har ännu så länge inte tillställts någon information från kansliet. Sannolikt kan överskottet från kompendieförsäljningen användas även för detta ändamål.

I utvärderingsseminarier och i intervjuer med ledamöter i kommittén har man poängterat att det viktigaste vid information om miljöbalken till allmänheten är att man beskriver sådant som berör många. En genomgång av miljöbalken för att hitta sådana allmängiltiga punkter skulle behöva initieras av kommittén. Parallellt med genomgången skulle en diskussion om de effektivaste kanalerna för informationen kunna föras.

Om kommittén påbörjar ett arbete med att informera även allmänheten om miljöbalken kommer detta möjligen inte att kunna slutföras före utgången av 1999.

Slutsatser:

- Fortsatt miljöbalksutbildning kan vara motiverat för kommunala förvaltningschefer, kommunala verksamhetsutövare och kommunala miljöpolitiker. Detta skulle kunna ordnas regionalt.
- Ordförandena i kommunernas miljönämnder efterfrågar regionala seminarier mellan politiker och tjänstemän.
- Behovet av mer specialinriktad vidareutbildning är stort i kommunerna. För detta krävs att utbildningmaterial tas fram centralt, men man betonar att utbildningen bör hållas regionalt.
- Det finns en stark efterfrågan på sammanhållen författningsinformation på Internet. Man vill ha en miljöportal. Gärna hos naturvårdsverket. I väntan på att naturvårdsverket tar över efter Miljöbalksutbildningens hemsida önskar man att Miljöbalksutbildningens hemsida får bli kvar.
- Efterfrågan är stark på en riktig frågelåda där man snabbt får svar när man ställer frågor.
- Kommittén skulle kunna använda delar av sitt överskott till information till de småföretagstäta branscherna och till allmänheten.

Bilaga 1

Sammanfattning av utvärderingsseminarierna

Bakgrund

Inom ramen för utvärderingen av Miljöbalksutbildningen har fem endagsseminarier genomförts. Seminarierna genomfördes under vecka 40 och 41. Deltagare var de regionalt verksamma lärare som hållit utbildning inom ramen för Miljöbalksutbildningen samt representanter från de regionala kommunförbunden. Med på seminarierna fanns även Leif Sverndal (SNV), Camilla Frisch (SNV) och Göran Ekblad (kommitténs kansli)

Antalet deltagare i de olika seminarierna framgår av tabell 1.

Tabell 1: Antal deltagare

Ort	Datum 1999	Antal deltagare
Stockholm	4/10	32
Umeå	6/10	12
Höör	11/10	9
Växjö	12/10	17
Göteborg	15/10	16

Lärdomar av miljöbalksutbildningen elever och lärare

Generellt upplevde lärarna att rätt elever hade varit med under de olika utbildningarna som hållits. På samtliga orter uppgav man dock att man hade saknat politiker, i synnerhet från andra nämnder än miljö- och hälsoskyddsnämnderna samt tjänstemän från kommunledningarna och andra nämnder än miljö och hälsa. På de håll där man även vänt sig mot näringslivet upplevde man att de också hade varit dåligt representerade bland eleverna.

Konsultrapport till SOU 1999:142

Vid diskussionerna framkom efterhand att det förekommit att elever hade hittat till fel kurs, t.ex. hade det funnits elever på översiktskursen som borde ha gått den längre grundkursen och vice versa. Att sådana problem hade uppkommit berodde enligt lärarna till stor del på att informationen om kurserna inte varit tillräckligt tydlig.

Marknadsföringen av kurserna har skötts på olika sätt. Man förefaller inte ha gått ut med personligt adresserade inbjudningar inom kommunerna, vilket har inneburit att man har förlitat sig på den interna posthanteringen på kommunen. Vissa har gjort specialutskick riktade till olika målgrupper, men generellt upplever man att det har varit svårt att nå ut med information om utbildningarna.

Motivationen på kurserna var förhållandevis hög. Undantag fanns dock, exempelvis berättade en lärare att det fanns politiker som var mycket ointresserade och forsatte: *"Om de ändå hade varit tysta och ointresserade ... nu störde de också andra ..."*.

Frågorna som kom upp till diskussion var i mångt och mycket likartade, miljöskattions-avgifter diskuterades på de flesta håll, men även avfall, allemansrätten samt skillnader mot tidigare lagstiftning var frågor som togs upp. Ytterligare en punkt som diskuterats var risken för konflikter mellan handläggare och politiker.

Den samlade erfarenheten var att korvstopningen som metod på grundkursen hade fungerat över förväntan. Förvisso hade eleverna varit trötta, men samtidigt förstående för att det var svårt att kunna lära ut materialet på annat sätt när man hade så kort tid till förfogande. Även erfarenheten från diskussionen kring övningsexemplen var relativt god, trots att det fanns de som ansåg att exemplen inte var tillräckligt stringenta och inte heller tillräckligt fullständiga. Elever och lärare hade därför fått komplettera exemplen med förutsättningar. Detta uppfattades som positivt av såväl lärare som elever, och några lärare undrade om det var avsiktligt. Eleverna har uppskattat diskussionerna. Från flera håll påpekades att diskussionerna blev mer intressanta om man hade elever som hade erfarenhet från olika verksamheter och roller.

Vad gällde kurserna längd fanns olika uppfattningar. Vissa ansåg att kurserna varit av rätt längd, medan andra menade att de överlag hade varit för korta. På flera håll hade lärarlagen delat upp grundkursen, tex. genom att ha 1+1+1 dag eller 2+1 dag istället för tre dagar i sträck. Enligt en av lärarna var de som hade gått 1+1+1-kursen betydligt mindre negativ till korvstopningen som metod än övriga. "Med det upplägget fick ju eleverna lite andrum, så det blev inte så mycket korv-

Konsultrapport till SOU 1999:142

stoppling", sade hon. På flera håll efterfrågades en extra dag till grundkursen för diskussioner.

Utbildningsmaterialet (kompendier, lärarhandledningar och OH-bilder) bedömdes vara mycket användbart. Det gällde främst materialet från grundkursen, och i synnerhet kompendiet som använts både under utbildningen och numera levde ett eget liv i form av en handbok. När det gällde "Att använda miljöbalken" var omdömena varierande, en del lärare uppskattade detta kompendium mest, medan andra inte alls tyckte att det var bra. Ett material som lärarna generellt sett var mindre nöjda med var det som använts på "Fysisk planering". På lärarkurserna och även på de första grundkurserna hade man saknat förordningarna, men de samlades av kommittén så snart man insåg att det fanns behov. På några orter påpekades att utbildningsmaterialet kom för sent, "Ambitiösa kursdeltagare hade velat läsa på en vecka innan de själva skulle gå kursen" sade man.

Den främsta drivkraften för lärarna att bli lärare var möjligheten att själva få lära sig balken. Man lär sig dessutom bättre om man ska lära ut något själv, sade man. Övriga motiv som plockades fram av flera var möjligheten att skapa ett kontaktnät och att det var roligt att lära något nytt.

Lärdomar av Miljöbalksutbildningen - regionalt och nationellt

Hur rekryteringen av lärare har fungerat har varierat mellan olika regioner. På vissa håll har det fungerat utan några svårigheter, medan andra har haft det betydligt svårare. Vid samtliga seminarier framfördes dock att det blev svårare att rekrytera när man kände till vilken tid som krävdes. Ledstjärnan i valet av lärare har skiftat, men det är endast undantagsvis som man till största del har sett till den pedagogiska kompetensen. På det håll där man gjort det, drabbades man av många avhopp. Detta tror lärarna hade kunna undvikits om man hade utgått från personernas intresse för miljölagstiftning.

En större del av lärarna har ingått i lärarlag. I några län har man inte organiserat lag, utan snarare haft lösa sammanslutningar. Det poängterades av flertalet lärare att det var en fördel om man var ett lag och att alla deltog under hela kurserna. På så sätt kunde frågor besvaras av de

Konsultrapport till SOU 1999:142

lärare som inte föreläste. Man hade allmänt sett försökt att sätta ihop lärarlag så att både kommun och länsstyrelse fanns representerade.

En kompetens som i stor utsträckning hade saknats i lärarlagen var jurister. Även planeringsfolk och kulturfolk hade saknats på flera håll.

Från större delen av lärarna framkom att det hade varit oklart om de skulle få ersättning för jobbet och i så fall hur, åtminstone när de startade med utbildningen. För vissa hade ersättningsfrågan varit klar från början, men ändringar hade gjorts efter hand. Hur man i praktiken löste ersättningen skiljde sig åt, dels mellan olika län och olika kommuner, men i vissa fall även inom en kommun. Det var vanligt att ersättning hade betalats ut till arbetsgivaren. En av deltagarna berättar: "Jag kände mig som en moralisk jultomte när ersättningen för engagemanget fördes in i kollegornas utbildningspott. En av anledningarna till att jag ställde upp var att jag visste att dels själva utbildningen, dels ersättningen skulle komma till nytta för den egna förvaltningen.". På några håll har ersättningar i form av pengar betalats ut till lärarna, bland annat inom Stockholms län där man slöt ett fackligt avtal kring ersättningen. En tredje ersättningsvariant är att lärarna har fått någon "present". Det har handlat om resor allt ifrån till Bryssel som till Vetlanda, blommor till jul och middagar. En synpunkt som framkom var att man hade uppskattat att Miljöbalksutbildningskommittén hade kunna komma med riktlinjer kring ersättningen.

Lärarna ansåg att kompendierna etc. i ganska stor utsträckning hade gjort att eleverna fick likformiga utbildningar, främst när det gäller grundkursen. Lärarna hade uppfattat att det var viktigt att lära ut lika och har strävat efter det. Tillägg i form av egna OH-bilder har gjorts i viss mån, men utrymmet har inte varit så stort för att göra det, säger man. Fördjupningskurserna förefaller ha varit mindre styrda av kompendier, lärarhandledningar och övningsexempel. Olika lärare har lagt tyngdpunkten på olika delar. På vissa håll har även översiktskursen förändrats. Vanligast var att man bytte ut och/eller kompletterade med OH-bilder från grundkursen. Det förekom också att lärarna anpassade översiktskursen utifrån vilka elever man skulle ha. "Ju tidigare man fick veta vilka som skulle komma, desto tidigare kunde man göra om-disponeringen av schemat", sade dessa lärare.

Något som entydigt framkom vid samtliga utvärderingsseminarier var att lärarna hade en känsla av att ha "för lite kött på benen" i undervisningssituationen. "Det var inte tillräckligt att själv gå en kurs på tre dagar, när man sedan skulle lära ut materialet på tre dagar. Man kunde

Konsultrapport till SOU 1999:142

bara exakt det som skulle läras ut.” sades från samtliga. Ett sätt att få en djupare kunskap och förståelse var att diskutera frågor.

På ett av seminarierna framfördes följande förslag till uppläggningsav grundutbildning:

- en introduktionsdag med en översikt av balken
- själva kursen
- efterdag/ar där man jobbar med materialet

Betyget för lärarkurserna varierade från mycket bra till usel. Framför allt fick några enskilda lärare mycket god kritik. Mest kritik framfördes mot den pedagogiska dagen som inledde miljöbalksutbildningen. ”Kursen var usel, ja närmast förnärmande”, ansåg en av dess starkaste kritiker. Lärarna ansåg att man visserligen behöver pedagogik för att kunna lära ut, men menade att det fanns ett mycket litet utrymme för att tillämpa pedagogiken när utbildningssituationen var som den var. Det framfördes åsikter om att det möjligen hade varit bättre om den pedagogiska dagen hade kommit sist, så att man kunde tillämpa pedagogiken på det som man hade lärt sig.

Ytterligare en kurs som ådrog sig mycket kritik var ”Fysisk planering”. Det var svårt att följa tråden i den utbildningen menade man. I ett län ringde till och med lärarna hem till sin chef vid den första fikarasten och var förtvivlade. De trodde inte att de skulle ha någon möjlighet att hålla kursen själva. Kursen skilde sig från de övriga kurserna genom att den hade många kopplingar till andra lagar, t.ex. PBL. Kursen förutsatte, enligt lärarna, att man var väl bevandrad i de övriga lagarna, men så var inte fallet. ”Detta borde ha gått ut som information till lärarna, så att man hade haft en möjlighet att läsa på innan man skulle gå kursen” ansåg man.

Lärarna var eniga om att det hade varit bra om kurserna hade kunnat starta tidigare alternativt att balken hade trätt i kraft senare. På vissa håll hade man hunnit köra några grundkurser innan årsskiftet då balken trädde i kraft och detta hade uppfattats som mycket positivt av eleverna. En av lärarna sade att det var av stor betydelse att starta kurser innan årsskiftet, inte minst psykologiskt. Detta bekräftas också i påståendet att vissa elever var helt panikslagna över att de inte skulle hinna lära sig balken innan den trädde i kraft. Flera lärare påpekade också att det i mångt och mycket är en trovärdighetsfråga. Man kan inte sköta myndighetsutövningen om man inte kan lagen, var kontentan.

Konsultrapport till SOU 1999:142

I de län där man hållit översiktskursen efter grundkursen ansåg man så här i efterhand att det hade varit bättre att ha översiktskursen först och grundkursen sedan. På så sätt hade personer som på översiktskursen insåg att de behövde en längre kurs haft en chans att gå tredagars- fördjupningskursen. I övrigt föreföll inte turordningen på kurserna har varit något som man funderat kring.

Framtiden efter Miljöbalksutbildning

Regionala behov

Det finns ett fortsatt utbildningsbehov när det gäller miljöbalken, bedömde lärarna i de flesta länen. Åsikterna gick till viss del isär vad gällde om man skulle behöva upprepa de kurser man redan hållit eller inte. På samtliga seminarier, utom det som hölls i Stockholm, bedömde lärarna att det fanns behov av att upprepa framför allt grundkursen och översiktskursen i det skick som man tidigare hållit dem. Målgrupperna skulle exempelvis vara personer som missat kurserna när de gått tidigare och nyanställda, framför allt personer som hade någon annan utbildning än miljöinspektörsutbildningen. Bland lärarna som fanns representerade i Stockholm (från Sthlm:s län, Östergötland, Gävleborg, Dalarna, Västmanland och Södermanland) framfördes att man inte kunde hålla kurserna i befintligt skick utan att de måste uppdateras.

Genomgående talades mycket om behovet anpassningar till särskilda målgrupper, t.ex. kommunpolitiker eller specifika branscher. På två seminarier påpekades också att det finns en målgrupp i företag som ska certifiera sig enligt ISO 14 001, eftersom de måste ha ett intyg på kännedom om miljölagstiftningen.

Nätverk, såväl informella som formella, finns det redan över landet. Många av nätverken är ”branschspecifika”, t.ex. finns nätverk för kommunekologer, miljöskyddare etc. på flera håll förekom också nätverk bland miljöchefer. Lärarna föreföll inte tycka att nätverken skulle vara det rätta stället för systematisk spridning om information om balken och de erfarenheter som man hade utifrån den. Däremot berättade lärarna att miljöbalken var det enda de talade om i nätverken, men att detta var på ett ostrukturerat sätt, man talade om det som låg dem närmast om hjärtat och om det som var aktuellt för dagen.

Lärarna ansåg att det fanns utbildningsbehov inom näringslivet. Frågan är dock vem som ska hålla sådan utbildning och hur man når ut

Konsultrapport till SOU 1999:142

till målgruppen. Flera lärare, bland annat en representant från näringslivet, framförde att näringslivet gärna vill ha någon "egen" som utbildar dem, t.ex. en person från någon branschorganisation. Dock finns ett problem vad gäller priset på sådana utbildningar, det upplevs som högt och risken finns då att inte småföretagare kommer. I Stockholm talades särskilt om svårigheterna att nå ut till småföretagare med utländsk härkomst och man hade funderingar på att göra något.

Generellt bedömde lärarna att det var svårt att klara framtida utbildningsinsatser regionalt. Regelrätta upprepningar av kurser kan man klara, men man befärar att elevunderlaget är för litet. Ett sätt att lösa detta skulle vara att man går ihop även mellan olika regioner/län.

Nationella insatser

Lärarna ansåg att det var ytterst viktigt att det fanns ett nationellt grepp om framtida utbildningar. Detta gällde såväl framtagning och spridning av nya utbildningar (inkl. kursmaterial) som spridningen av information om ändringar i Miljöbalken och praxis. Detta är viktigt för att få en likformighet över landet. Från samtliga landsändar påpekades dock att det var nödvändigt att själva utbildningssituationen skedde på regional nivå. Annars blir det allt för dyra reskostnader. Lärarna föreslog att den myndighet som kommer att ansvara för vidare utbildning, förslagsvis Naturvårdsverket, lär av Livsmedelsverket som håller sina utbildningar regionalt. I detta sammanhang påpekades också att Naturvårdsverket som tilltänkt utbildningsarrangör inte får ha så höga priser på sin kurser som de har haft tidigare. Då har inge råd att utbilda sig.

Det trycktes också mycket på vikten av samordning mellan de olika sektorsmyndigheterna som är berörda av balken. Man ansåg ansvaret för samordning och informationsspridning borde ligga på de centrala myndigheterna, och då främst Naturvårdsverket. Även den nya myndigheten Centrum för hållbar utveckling fanns med i diskussionerna. Lärarna talade sig varma för att informationen om ändringar skulle finnas att tillgå på Internet. Man önskade då att all information fanns samlad på ett ställe, t.ex. med länknings till andra myndigheters föreskrifter.

För att nå näringslivet bättre ansåg man t.ex. att det behövde tas fram branschvis information. En annan idé var att PRV skulle distribuera ett blad till nystartade företag så att man fick kännedom om att

Konsultrapport till SOU 1999:142

balken finns och att det finns branschspecifik information att hämta hos t.ex. SNV.

Frågelådan som har funnits på Miljöbalksutbildningens hemsida har varit mycket populär. Majoriteten av lärarna ansåg att den borde finnas även i fortsättningen, förslagsvis på Naturvårdsverkets hemsida. Vissa kritiska röster höjdes dock och gällde bland annat risken för feltolkningar och ej heltäckande svar. Förespråkarna menade dock att man inte fick se på svaren i frågelåda som de slutgiltiga svaren, utan mer som ett uppslag för hur man ska gå vidare. Svaren kan inte heller betraktas som juridiskt bindande.

Det fanns inte något större intresse för interaktiva utbildningar på CD eller Internet. "Ämnet är för komplext, för att det ska fungera" menade man, och dessutom framfördes att det var trevligt och nyttigt att träffa människor. Det talades också på en del håll om att man behövde kunna koncentrera sig på utbildning under en sammanhållen tid, vilket man beförde inte skulle bli fallet om man satt på kontoret och körde en interaktiv utbildning. Möjligen skulle vissa personer kunna tänka sig att en interaktiv utbildning skulle vara användbar för nyanställda.

Erfarenheter av Miljöbalken

Miljösanktionsavgifter

Det råder en stor enighet bland deltagarna om att det har uppstått en betydande rollkonflikt för politikerna med den nya lagen. Politikerna vill inte bli förknippade med avgifter och sanktioner och de vill inte framstå som näringslivsfientliga. Deltagarna har trots detta olika uppfattning huruvida det är att föredra att besluten har delegerats till tjänsteman eller inte.

Det blir även en delikat situation då man tvingas utdöma miljösanktionsavgift till kommunala verksamhetsutövare.

De flesta kommunerna har informerat företagen om anmälningsplikten i förväg. Man har dock långt ifrån bra register över företagen.

En diskussion har uppstått i kommunerna om i vilka fall en myndighet ska anses känna till verksamheten och därmed ska anses som anmälda. Många kommuner menar att man inte ska utdöma miljösanktionsavgift om verksamheten har haft tillstånd enligt tidigare lagstiftning.

Konsultrapport till SOU 1999:142

Hur ska man agera kring verksamheter som försätts i konkurs? Hur mycket arbete är det rimligt att lägga ned på att försöka få in pengarna?

Tjänstemännen upplever att avgifterna är krångliga, tar tid och inte ger några pengar till kommunen. Man anser att SNVs handläggning är för långsam. Det känns meningslöst att utdöma miljöstraffavgifter om dessa inte drivs in.

Deltagarna undrar om det kommer uppföljningar av hur miljöstraffavgifter döms ut.

Anmälningssärenden

Man anser att det är tidsödande och komplicerat att tillämpa hänsynsreglerna på förhållandevis enkla ärenden.

Deltagarna gav några exempel på oklarheter i konkreta fall:

- Villacisterner har fallit bort ur lagstiftningen. Var hamnar tillsynen nu?
- Små villavärmepumpar har tagits in i balken och återigen tagits bort. Hur blir det i framtiden?
- Vilka verksamheter omfattas av anmälningsskyldigheten när det gäller hälsofrågor. SoS allmänna råd är inte tillräckligt tydliga.
- Vad menas med "i god tid"?

Begreppet anmälan förekommer i lagen i olika betydelser. Detta skulle behöva förändras för att undvika missförstånd.

Föreläggande om undersökning/uppgiftslämning

Endast ett fåtal kommuner har haft problem med detta. Det har då rört sig om exaktheten i vad som ska göras och hur det ska göras.

Tillträde för tillsyn

Det har varit samstämmighet från deltagarna om att det inte funnits några svårigheter som rör tillträde som har med balken att göra.

Konsultrapport till SOU 1999:142

Tillsynsavgift

Ny taxa ännu inte antagen i alla kommuner. Ny och högre taxa har medfört svårigheter i argumentationen med politiker och näringsidkare. Man känner det även svårt att ta ut tillsynsavgifter för verksamheter man aldrig besöker.

Kommunerna saknar dataregister med SNI-koder. Behövs för faktureringen.

Uppdelningen mellan huvudverksamhet och biverksamhet uppfattas som krånglig och att det ekonomiskt ger väldigt lite för kommunen. Liten lön för stort besvär.

Verksamhetsutövare upplever det märkligt att de kan få räkningar avseende tillsynsavgift från två olika myndigheter.

Tillsynsvägledning

Man önskar samordning i tillsynsvägledningen från de centrala myndigheterna. Man önskar gemensamma skrifter/dokument. Man anser dessutom att en del av budskapen har stått i strid med Miljöbalken.

Länsstyrelsernas insatser inom tillsynsvägledning framstår som mycket varierande mellan länen. Någon form av central uppföljning anses behövas.

Åtalsanmälan

Deltagarna beskriver den stora skillnad som finns mellan det traditionella kommunala arbetssättet, där man hela tiden strävar efter öppenhet mot verksamhetsutövarna, och åklagarens arbetssätt där utgångspunkten istället är sekretess. Åklagarna vill t.ex. att kommunerna ska sekretesslägga anmälan för att på så sätt skydda åtalet.

Den noggrannhet som krävs för i bevissäkringen uppfattas som en ovan och krävande arbetsuppgift.

Annat

Deltagarna tog upp några övriga frågor, bl.a:

Konsultrapport till SOU 1999:142

- Hur hanteras miljöriskområden när verksamhetsutövare inte längre existerar (herrelösa hundar)?
- Kommunerna önskar handledning från SNV när det gäller mätning av om miljökvalitetsnormerna är uppfyllda. Man efterfrågar även någon form av "mätpaket" som man kan hyra in under kortare samt och möjlighet att jämföra mätvärden från andra kommuner.

Prövningsärenden

Kommunala prövningsärenden

Man anser att handläggningstiderna har ökat och att arbetet har blivit mer byråkratiskt. Det kan t.ex. bli mycket omfattande utredningar för en enda vattentoalett. Man undrar varför det ska vara tillståndsplikt vid en WC men endast anmälningsplikt vid fem eller fler WC?

Man frågar sig om SNV verkligen vill ha kopia på alla beslut gällande WC från alla kommuner? Vad ska SNV använda dem till?

MKB

Man anser att MKB hittills har hanterats lite valhänt. Verksamhetsutövarna gör inte särskilt bra MKB och länsstyrelserna har olika ribbor för vad som ska anses vara betydande miljöpåverkan. Deltagarna önskar konkreta råd från SNV.

Samrådsprocessen upplevs krånglig. Många anser dessutom att det är svårhanterligt att MKB har olika betydelse i olika lagar och att procedurreglerna dessutom skiljer sig.

Man anser att hälsoaspekterna tenderar att missas i MKB.

Kommunerna skulle gärna regelmässigt vilja ha kopia på färdiga MKB.

Man undrar om inte hela MKB behöver vara med i ansökan. Kan verksamhetsutövaren göra taktiska urval ur MKB för att "underlätta" prövningen.

Konsultrapport till SOU 1999:142

Utökat samråd

Man upplever problem med att avgöra vilka som ska kallas från centrala myndigheter. Man undrar också vad som händer om länsstyrelsen ger felaktiga råd.

Hur ska man göra om man redan har haft samråd med alla berörda och om länsstyrelsen beslutar om utökat samråd? Blir även lite fånigt i de fall frågorna är så små att den utökade kretsen inte ens svarar.

Miljöprövningsdelegationen

Man uppfattar att arbetssättet är mycket olika mellan länen. Dessutom anser man att de arbetar mycket formellt och att det tar lång tid.

Deltagarna pekar på en tänkbar rollkonflikt mellan MPD och länsstyrelsen. Till exempel skulle det kunna bli konflikter om länsstyrelsen tar initiativ till omprövning av beslut som MPD fattat.

Vissa betonar att det är en oren konstruktion, andra anser att det trots allt är bättre än före balkens införande. Man konstaterar även att MPD har inplacerats organisatoriskt olika hos de olika länsstyrelserna.

Länsstyrelsernas arbete med beredningen inför beslut hos MPD anses skilja såg åt påtagligt mellan länen.

Prövningsavgifter

Deltagarna tar upp några olika svårigheter med gränsdragningar:

- Uppdelning av avgifter om ett företag driver flera verksamheter
- Kommunen kan inte ta ut prövningsavgift i de fall länsstyrelsen är tillsynsmyndighet
- Klarare regler för efterskänkning av avgifter

Tillåtlighetsprövning

Några olika frågor togs upp av deltagarna:

- Vem lämnar handlingarna till regeringen?
- Hur ska kommunen agera för att föra sin talan?

Konsultrapport till SOU 1999:142

I ett av seminarierna ansåg man att en jävssituation uppstår då Banverket och Vägverket i vissa frågor själva avgör vilka villkor som ska gälla även då de är verksamhetsutövare.

Bilaga 2

Underlagsrapport från enkätundersökning (november 1999)

Sammanfattning

Som en del i utvärderingen av Miljöbalksutbildningen har en enkätundersökning genomförts med personer i fyra olika grupper:

- Miljöchefer i kommuner (en per kommun)
- Miljö/Planchefer på Länsstyrelser (en vardera per länsstyrelse)
- Ordförande i kommunala miljönämnder (en per kommun)
- Näringslivets MiljöChefer (220 miljöchefer/miljösamordnare i NMC)

Undersökningen visar att utbildning om Miljöbalken har haft ett mycket stort genomslag i kommuner och på länsstyrelser. På kommunernas miljöförvaltningar och på länsstyrelsernas miljö- och planenheter har medarbetarna i genomsnitt gått på två kurser vardera. Bland en fjärdedel av kommunerna har dock endast ett fåtal av de handläggare som arbetar med fysisk planering deltagit i utbildning om Miljöbalken. Bland politikerna har man nått ungefär hälften av ledamöterna i miljönämnderna.

På länsstyrelserna är man i stort sett nöjda med sina kunskaper om Miljöbalken. Detta avspeglas även i att man idag inte ser några större behov av ytterligare utbildning. Ordförandena i miljönämnderna är däremot inte särskilt tillfreds med sina och sina ledamöters kunskaper och ser därför ett stort behov av fortsatt utbildning redan idag.

Undersökningens målgrupper är överens om att myndigheterna har ett kunskapsmässigt försteg framför verksamhetsutövarna och att Miljöbalksutbildningen har varit en starkt bidragande orsak till detta. Miljöbalksutbildningen har även i stor utsträckning bidragit till att man kunnat skapa en samsyn om Miljöbalkens innebörd och tillämpning inom myndigheterna.

Konsultrapport till SOU 1999:142

Mer än hälften av berörda chefer på länsstyrelserna och av miljöcheferna i kommunerna anser att det hade haft en mycket eller ganska stor betydelse om kurserna hade kommit igång ett halvår tidigare.

Kurserna inom ramen för Miljöbalksutbildningen ges med några undantag bra betyg av målgrupperna.

Näringslivets miljöchefer är mer nöjda med kurserna som anordnats inom ramen för Miljöbalksutbildningen än med kurser anordnade av andra kursarrangörer. Det är endast lärarnas juridiska kompetens som bedöms påtagligt bättre hos andra kursarrangörer.

Miljönämndernas ordförande är minst nöjda. Man anser att kursernas relevans hade kunnat varit bättre. Även de praktiska arrangemangen hade kunnat anpassas bättre till politikernas förutsättningar.

Miljöbalksutbildningens utbildningsmaterial ges ett mycket bra betyg. Kompendierna används i betydande utsträckning även efter kurserna i det löpande arbetet. Övningsexemplen till fördjupningskurserna har dock varit för ensidigt inriktade mot kommunala handläggare. Frågelådan på Miljöbalksutbildningens hemsida har främst uppskattats av kommunernas tjänstemän.

Täckning

Utbildning om Miljöbalken har haft mycket stort genomslag bland de fyra studerade målgrupperna. I figur 1 visas andelen som har uppgivit att de har gått på någon kurs om Miljöbalken och hur stor andel av dessa som gått på utbildning anordnad regionalt inom ramen för Miljöbalksutbildningen.

Figur 1: Täckningsgraden i **procent** för utbildning om Miljöbalken bland enkätens fyra målgrupper.

	Gått på utbildning	Varav regionalt inom Miljöbalksutbildningen	Svarat på enkäten
Miljöchefer kommuner	99	84	75
Miljö/Planchefer länsstyrelser	94	81	81
Ordförande i kommunala miljönämnder	97	89	53
Näringslivets miljöchefer	79	25	42

Konsultrapport till SOU 1999:142

Bland de offentliga aktörerna som ingått i undersökningen har 94 procent eller fler svarat att man har utbildat sig. Bland Näringslivets miljöchefer är andelen något mindre, men ändå förhållandevis hög.

Kurserna som anordnats regionalt inom ramen för Miljöbalksutbildningen har dominerat stort bland de offentliga aktörerna, med 81-89 procent av de som har utbildat sig. Bland Näringslivets miljöchefer har Miljöbalksutbildningens marknadsandel varit förhållandevis blygsam.

En viss reservation måste göras för andelen som har utbildat sig, enligt figur 1. Man kan inte med säkerhet säga att täckningsgraden är så hög som den första kolumnen indikerar. Orsaken är att bortfallet i undersökningen är påfallande stort för miljönämndsordförande och Näringslivets miljöchefer. Andelen som faktiskt har utbildat sig skulle därför kunna vara betydligt lägre för dessa båda grupper om sådana som inte utbildat sig valt att inte svara på enkäten. För kommunala miljöchefer och miljö/planchefer på länsstyrelserna är svarsfrekvensen däremot hög, vilket ger tillfredsställande säkerhet i slutsatsen. "Marknadsandelen" för de regionalt anordnade kurserna inom ramen för Miljöbalksutbildningen påverkas inte av svarsfrekvensen, eftersom den enbart avser de som faktiskt har utbildat sig.

När det gäller "marknadsandelen" är det framför allt Näringslivets miljöchefer som har vänt sig till andra utbildningsanordnare än de regionala kurserna inom ramen för Miljöbalksutbildningen. En tredjedel av medlemmarna i NMC har fått utbildningen internt hos arbetsgivaren, en fjärdedel av privat kursanordnare, en fjärdedel av de regionala kurserna inom Miljöbalksutbildningen och en femtedel av branschorganisationer.

Utöver de regionalt anordnade kurserna har Miljöbalkskommittén anordnat kurser för lärare till de regionala kurserna. Bland miljöcheferna i kommunerna och bland miljö/planchefer på länsstyrelser är det 20-25 procent av de svarande som har gått på någon av lärarkurserna. För miljöcheferna i kommunerna är det god överensstämmelse mellan antalet som gått lärarutbildning och som sedan faktiskt har undervisat. Bland miljö/planchefer på länsstyrelserna är det däremot nästan dubbelt så många av de svarande som anger att de faktiskt har agerat som lärare på minst en av de regionalt anordnade kurserna än som har gått lärarutbildningen. Behovet att ha med berörda länsstyrelser chefer som lärare verkar alltså ha underskattats projektets inledning när lärarutbildningen genomfördes.

Konsultrapport till SOU 1999:142

Ett annat sätt att bedöma utbildningens täckning bland målgrupperna kan göras genom att även se hur chefernas medarbetare har utbildats om Miljöbalken.

Figur 2: Andel i procent av chefers medarbetare som gått på utbildning om Miljöbalken.

Medarbetare på:	Ök	Grk	MoH	NoK	Fys	Annat
Kommunal miljöförvaltning	29	83	61	20	21	
Miljö/Planenhet Länsstyrelse	23	81	35	27	37	
Näringslivets miljöenheter	39	4				20

Av tabellen i figur 2 framgår att drygt 80 procent av medarbetarna på kommunernas miljöförvaltningar och på länsstyrelsernas miljö- och planenheter har gått på Grundkursen (3 dagar). Av tabellen framgår även att många medarbetare har gått flera kurser. I genomsnitt har berörda medarbetare i kommun och landsting gått två kurser var. Utöver Grundkursen är det Miljö och Hälsa som har varit populärast, framför allt på kommunernas miljöförvaltningar.

De utbildningar som medarbetarna till Näringslivets miljöchefer har gått har framför varit endagars orienteringskurser hos olika kursarrangörer. Längre utbildningar har varit mycket sparsamt förekommande. Istället har man satsat på annan utbildning, vilket främst innebär interna utbildningar.

Motsvarande frågor har ställts till ordförandena i kommunernas miljönämnder, men där har frågan istället gällt andelen ledamöter (inkl suppleanter) som har gått på kurs om Miljöbalken. Den genomsnittliga andelen blev 53 procent.

En följdfråga har dessutom ingått om hur man har löst utbildningsbehovet för de medarbetare/ledamöter som inte har gått på kurs om Miljöbalken. En majoritet svarar att alla inte behöver gå på utbildning och att den utbildning som redan genomförts eller planerats är tillräcklig. Mellan 10 och 25 procent av de som har svarat anger dock att de har eller ska läsa in lagen på egen hand eller att arbetsgivaren kommer att anordna utbildning. Högst är andelen som svarar så på länsstyrelserna och bland Näringslivets miljöchefer.

Till miljöcheferna i kommunerna ställdes även en fråga om hur stor andel av de som arbetar med fysisk planering i kommunen som har gått

Konsultrapport till SOU 1999:142

utbildning om Miljöbalken. Av de som hade en uppfattning i frågan svarade 57 procent att flertalet hade gått på utbildning, medan 28 procent svarade att det endast var ett fåtal som hade gått på kurs.

Sammanfattning:

- Mellan 80 och 90 procent av miljöcheferna i kommunerna och av miljö/ planchefer på länsstyrelserna har gått på de regionalt anordnade kurserna inom ramen för Miljöbalksutbildningen.
- 20-25 procent av dessa chefer har dessutom gått på utbildning i Miljöbalkskommitténs lärarkurser.
- Endast hälften av berörda chefer på länsstyrelserna som agerade som lärare på de regionala kurserna hade först gått på Miljöbalkskommitténs lärarutbildning.
- Chefernas medarbetare har i genomsnitt gått två kurser var om miljöbalken.
- Medarbetarna till miljöcheferna i näringslivet har framför allt gått endagskurser och då främst hos andra utbildningsanordnare.
- Ungefär hälften av miljönämndernas ledamöter har deltagit i utbildning om Miljöbalken.
- Bland en fjärdedel av kommunerna har endast ett fåtal av de som arbetar med fysisk planering gått på kurs om Miljöbalken.

Nytta

I enkäten har målgrupperna givits möjlighet att själva värdera hur bra eller dålig kunskapen om Miljöbalken är inom sina organisationer. Värderingen av kunskapen skulle göras i relation till att lagen har varit i kraft i mindre än ett år.

Figur 3: Andel i **procent** som anser att kunskapen om Miljöbalken i den egna organisationen är mycket eller ganska bra respektive mycket eller ganska dålig.

	Mycket eller ganska bra	Mycket eller ganska dålig
Miljöchefer kommuner	78	2
Miljö/Planchefer länsstyrelser	94	0

Konsultrapport till SOU 1999:142

Ordförande i kommunala miljönämnder)	32	19
Näringslivets miljöchefer	57	19

*) För ordföranden i miljönämnder frågades endast om ordförandes egen kunskap.

Mest nöjda med kunskapen är berörda chefer på länsstyrelserna. Det är värt att notera att ingen av dem har avgivit något negativt svar. Även andelen miljöchefer i kommuner har en positiv värdering av organisationens kunskap om Miljöbalken. Bland Näringslivets miljöchefer bedömer man att kunskapen nog inte är så god som den borde. Vid en uppdelning av svaren visar det sig att de som gått på kurs inom ramen för Miljöbalksutbildningen är mer nöjda (66 procent) än de som har gått på kurs hos andra utbildningsanordnare (52 procent)

Minst nöjda med sina kunskaper om Miljöbalken är ordföranden i kommunernas miljönämnder. Här avsåg frågan enbart ordförandes egen kunskap om miljöbalken. Endast en tredjedel anser att den egna kunskapen är mycket eller ganska bra.

För en myndighet som tillämpar lag är det viktigt att behärska lagen minst lika bra eller bättre än motparten - i detta fall verksamhetsutövarna. På frågan om man anser sig ha ett kunskapsmässigt försteg framför verksamhetsutövarna när det gäller miljöbalken var svaret relativt entydigt från kommuner och länsstyrelser. Närmare 90 procent av berörda chefer anser att deras enheter i mycket eller ganska stor utsträckning har detta kunskapsmässiga försteg. Till medlemmarna i Näringslivets miljöchefer ställdes en liknande fråga och där angav 38 procent att man i mycket eller ganska stor utsträckning hade lika god kunskap om Miljöbalken som tjänstemännen hos kommun/länsstyrelse. Hos 59 procent av miljöcheferna ansåg man att man kunde mindre än kommun/länsstyrelse, medan 3 procent ansåg sig ha bättre kunskaper. De av Näringslivets chefer som har gått på kurs inom ramen för Miljöbalksutbildningen anser att de i större utsträckning står på samma kunskapsmässiga nivå som myndigheterna än de som har anlitat andra utbildningsanordnare.

På frågan om genomgångna kurser har bidragit till myndighetens upplevda kunskapsmässiga försteg svarar 90 procent av kommunens miljöchefer att kurserna har bidragit i mycket eller ganska stor utsträckning. Även på länsstyrelserna ger en stor andel av cheferna (83 procent) detta höga betyg till utbildningen.

Även en mycket stor andel (94 procent) av miljönämndernas ordförande har uppfattningen att kommunens miljötjänstemän har ett kun-

Konsultrapport till SOU 1999:142

skapsmässigt försteg framför verksamhetsutövarna. Ordförandena har dessutom fått frågan om de anser att Miljöbalken tillämpas likformigt mellan kommunerna i sitt län. Hälften av ordförandena har inte kunnat svara på frågan, men bland de som svarat har drygt 60 procent uppfattningen att tillämpningen är likformig i mycket eller ganska stor utsträckning.

En annan viktig aspekt är i vilken utsträckningen utbildningen i en ny lag ger underlag för att skapa en samsyn mellan en myndighets medarbetare om användning och tolkning av den nya lagen. Länsstyrelsernas chefer är mest tillfreds. 88 procent anser att genomgångna kurser om Miljöbalken har underlättat för den egna enheten att utveckla en samsyn. Bland miljöchefer i kommunerna erhålls detta svar av 75 procent, bland Näringslivets miljöchefer av 61 procent och bland ordföranden i kommunernas miljönämnder av 51 procent.

I handläggningen av ärenden enligt Miljöbalken finns det återkommande moment, vilket ger möjlighet att bygga upp rutiner både på myndigheter och verksamhetsutövare. Enkätens målgrupper har fått redovisa hur man hanterat denna fråga, vilket visas i figur 4.

Figur 4: Andel i **procent** som har tagit fram eller håller på att ta fram riktlinjer och mallar för handläggning enligt Miljöbalken samt andelen av dess som har utgått från material som erhållits på kurs om Miljöbalken.

Riktlinjer och mallar	Har tagit fram/håller på	Varav utgått från material från utbildning
Miljöchefer kommuner	52	83
Miljö/Planchefer länsstyrelser	81	96
Näringslivets miljöchefer	49	46

Miljö/planchefer på länsstyrelserna har varit mest aktiva i att skapa rutiner och mallar och har i det arbete i hög utsträckning utgått från material man erhåll på utbildning om Miljöbalken. Bland miljöchefer i kommuner och hos de berörda företagen är det ungefär hälften som har tagit fram eller håller på att ta fram riktlinjer och mallar. Hos kommunernas miljöchefer är man betydligt mer benägen att i det arbetet utgå från material man erhållit från utbildningen om Miljöbalken än hos Näringslivets miljöchefer.

I enkäten har det ingått frågor om vad man anser att man har lärt sig om Miljöbalken. De fyra målgruppernas svar finns sammanställda i figur 5. Nästan samtliga anser att utbildningen har lärt dem hur lagen är

Konsultrapport till SOU 1999:142

uppbyggd. När det gäller övriga aspekter är skillnaden stor mellan målgrupperna. Berörda chefer på länsstyrelserna och miljöcheferna i kommunerna anser sig i mycket hög utsträckning ha lärt sig hitta i lag och förordning. Bland ordförande i kommunernas miljönämnder och bland Näringslivets miljöchefer är det endast ca hälften som svarar så. En trolig förklaring till detta är att dessa två målgrupper i huvudsak har gått på endagars kurser, medan många av de berörda cheferna på länsstyrelser och miljöförvaltningar har gått en tredagars grundkurs kompletterat med en eller flera fördjupningskurser om 2-3 dagar vardera.

Figur 5: Andel i procent av respektive målgrupp som anser att utbildningen har lärt dem olika aspekter av Miljöbalken.

	Lagens uppbyggnad	Hitta i lag & förordning	Konkret tillämpn.	Ämneskunskaper	Politik/Företag
Miljöchefer kommuner	95	94	63	32	11
Miljö/Planchefer länsstyrelser	100	97	68	42	13
Ordförande i kommunala miljönämnder	95	56	38	21	39
Näringslivets miljöchefer	92	62	48	29	45*

*) Kolumnen Politik/Företag avser politikens roll inom ramen för Miljöbalken, utom för Näringslivets miljöchefer där frågan gällde vad Miljöbalken konkret innebär för det egna företaget.

Av troligen samma skäl anser berörda chefer inom länsstyrelse och miljöförvaltningar att de i högre utsträckning har lärt sig om den konkreta tillämpningen av lagen. Även när det gäller att lära sig detaljkunskaper inom de egna ämnesområdena anser dessa två grupper att de har lärt sig mer, men skillnaden mot miljönämndernas ordförande och Näringslivets miljöchefer är inte fullt lika stor där.

I den sista kolumnen i tabellen i figur 5 är relationerna omkastade. Det beror på att frågan avser om man lärde sig om politikens roll inom ramen för Miljöbalken. Här är det naturligt att de som arbetar politiskt också ger högst värdering av vad man har lärt sig.

Ett av målen med Miljöbalksutbildningen är att bidra till att det skapas nätverk mellan de som arbetar med någon form av tillämpning av miljöbalken. I enkäten har därför ingått en fråga om genomgångna kurser givit upphov kontakter hos myndigheter, företag eller politiker.

Konsultrapport till SOU 1999:142

Bland berörda chefer på länsstyrelser och miljöförvaltningar är det ca 60 procent som svarar att man har fått kontakter i något eller flera fall. Bland miljönämndernas ordförande (43 procent) och Näringslivets miljöchefer (18 procent) är det påtagligt färre som anser att utbildningen bidragit till att utöka kontaktnätet. Även denna skillnad beror troligen på att de två senare målgrupperna har deltagit i utbildningen betydligt färre dagar än berörda chefer på länsstyrelser och miljöförvaltningar.

Upplevelsen av nytta av utbildningen skulle även kunna vara beroende av när utbildningen genomförs. Ikraftträdandet av lagen skedde vid årsskiftet 1999 och den regionala utbildningen någon månad tidigare. I enkäten har därför ingått en fråga om hur stor betydelse det hade haft om utbildningen hade kommit igång ett halvår tidigare. För berörda chefer på länsstyrelser och miljöförvaltningar svarar 50-60 procent att det hade haft mycket eller ganska stor betydelse. Mindre angeläget hade det varit för politiker (39 procent) och Näringslivets miljöchefer (16 procent).

Sammanfattning:

- På länsstyrelserna är berörda chefer i stort sett nöjda med enheternas kunskap om Miljöbalken med tanke på att det gått mindre än ett år sedan balken infördes.
- Ordförandena i miljönämnderna är inte särskilt tillfreds med sina kunskaper om Miljöbalken.
- De av Näringslivets miljöchefer som gått på kurs inom ramen för Miljöbalksutbildningen är mer nöjda med sina kunskaper (66 procent) än de som har gått på kurs hos andra utbildningsanordnare (52 procent)
- Myndigheterna och företagen är eniga om att myndigheterna har ett kunskapsmässigt försteg framför verksamhetsutövarna. Miljöbalksutbildningen har spelat en mycket stor roll för att uppnå detta. Detta är de tillfrågade eniga om.
- Miljöbalksutbildningen har i stor utsträckning bidragit till att kommuner och länsstyrelser internt har kunnat skapa en samsyn om Miljöbalkens innebörd och tillämpning.
- Länsstyrelserna ligger längst fram i att ta fram riktlinjer och mallar för handläggning av miljöbalken. Material från Miljöbalkutbildningen har använts i stor utsträckning.

Konsultrapport till SOU 1999:142

- Alla fyra målgrupper anser sig i stor utsträckning ha lärt sig lagens uppbyggnad under kurserna om Miljöbalken. Vad man lärt sig i övrigt beror på kursernas inriktning och längd.
- Ca 60 procent av berörda chefer på länsstyrelser och miljöchefer i kommuner anser sig ha knutit nya kontakter under utbildningen.
- Mer än hälften av berörda chefer på länsstyrelser och miljöchefer i kommuner anser att det hade haft mycket eller ganska stor betydelse om kurserna hade kommit igång ett halvår tidigare.

Kvalitet

Kvaliteten på den utbildning som man har genomgått har i enkäterna behandlats på två olika sätt. I en av frågorna har målgrupperna fått värdera kvaliteten på de olika kurserna inom ramen för Miljöbalksutbildningen. Resultatet visas i figur 6.

Figur 6: Andel i procent av målgrupperna som är ganska eller mycket nöjda som helhet med olika kurser om Miljöbalken.

	Ök	Grk	MoH	NoK	Fys	Anv.MB
Miljöchefer kommuner	84	82	86	77	63	82
Miljö/Planchefer länsstyrelser	58	86	92	77	83	100
Ordförande i miljö-nämnder	84*					

**) I enkäten till politikerna gjordes ingen åtskillnad mellan kurserna. Man har i huvudsak gått översiktskursen*

Som framgår av tabellen i figur 6 har en stor andel av målgrupperna en mycket positiv erfarenhet av kurserna. Det är endast värderingen av översiktskursen hos berörda chefer på länsstyrelserna och värderingen av Miljöbalken och den fysiska planeringen hos kommunernas miljöchefer som ges ett inte helt fullgott betyg.

Bland Näringslivets miljöchefer var det endast en tredjedel som hade erhållit sin utbildning hos någon av de regionala anordnarna eller

Konsultrapport till SOU 1999:142

i Miljöbalksutbildningens lärarutbildningar. Övriga hade gått på kurs hos andra anordnare. Genom att dela upp svaren från Näringslivets miljöchefer på sådana som har gått på kurs inom ramen för Miljöbalksutbildningen och sådana som har fått utbildning via andra utbildningsanordnare kan skillnader i upplevd kvalitet jämföras. Detta visas i figur 7.

Figur 7: Andel i procent som är nöjda/missnöjda bland de av Näringslivets miljöchefer som har gått på kurs.

	1-dagskurs		3-dagskurs	
	Mycket/ ganska nöjd	Mycket/ ganska missnöjd	Mycket/ ganska nöjd	Mycket/ ganska missnöjd
Inom ramen för Miljöbalksutbildningen	68	16	67	22
Annat utbildningsanordnare	60	33	43	43

Det visar sig att kurserna som har anordnats inom ramen för Miljöbalksutbildningen får bättre betyg av Näringslivets miljöchefer än vad man ger kurser hos andra utbildningsanordnare. Att detta gäller 3-dagars kurser är naturligt, eftersom kurser av denna längd främst har hållits inom ramen för Miljöbalksutbildningen. Det är däremot intressant att även endagskursen inom ramen för Miljöbalksutbildningen ges ett sammantaget bättre betyg än motsvarande kurser hos andra utbildningsanordnare. Tydligast är skillnaden när det gäller andelen som är ganska eller mycket missnöjda.

I enkäten berördes kvaliteten även genom att målgrupperna fick ange om det fanns något särskilt under kurserna som man tyckte var bra eller dåligt. Med något undantag är det få som angivit att man anser något vara dåligt. Svaren om vad man anser vara positivt framgår av figur 8.

Konsultrapport till SOU 1999:142

Figur 8: Andel i procent som anser att olika aspekter hos kurserna har varit bra.

	Relevans	Uppläggnig	Kompendier	Övnings-exempel
Miljöchefer kom-muner	65	40	83	46
Miljö/Planchefer länsstyrelser	74	55	81	19
Ordförande i kommunala miljönämnder	46	54	66	20
Näringslivets miljöchefer Miljöbalksutb	67	52	78	11
Näringslivets miljöchefer Annan kursanordn	54	50	35	11

	Lärarnas juridiska kompetens	Lärarnas ämnes-kompetens	Praktiska arrangemang
Miljöchefer kom-muner	34	50	40
Miljö/Planchefer länsstyrelser	42	55	45
Ordförande i kommunala miljönämnder	31	62	25
Näringslivets miljöchefer Miljöbalksutb	44	56	48
Näringslivets miljöchefer Annan kursanordn	67	52	13

Av tabellen i figur 8 framgår att kompendier och kursmaterial inom ramen för Miljöbalksutbildningen har fått mycket omdömen. Det är intressant att jämföra med de medlemmar i Näringslivets miljöchefer som har gått på kurs hos andra anordnare. Där är det en påfallande låg andel som har svarat att man uppfattat kompendier och kursmaterial som bra.

Kursernas relevans är därefter den aspekt som flest har tyckt varit bra. Här visar sig dock att ordförandena i miljönämnderna inte har riktigt samma positiva syn som övriga målgrupper som har utbildats inom ramen för Miljöbalksutbildningen.

Konsultrapport till SOU 1999:142

Även lärarnas ämneskompetens omnämns av minst hälften som bra. Här är omdömet jämnt fördelat hos målgrupperna.

Övningsexemplen, lärarnas juridiska kompetens och de praktiska arrangemangen är de aspekter som man minst ofta ansett vara bra. Övningsexemplen verkar nästan ha varit anpassade främst för kommunernas behov. De praktiska arrangemangen har passat politikerna minst bra. Lärarnas juridiska kompetens har framför allt varit styrkan hos utbildningsanordnare vid sidan av Miljöbalksutbildningen.

Sammanfattning:

- En mycket stor andel av målgrupperna har en positiv erfarenhet av kurserna inom ramen för Miljöbalksutbildningen.
- Berörda chefer på länsstyrelserna och kommunernas miljöchefer ger dock inte Översiktskursen respektive Miljöbalken och den fysiska planeringen ett helt fullgott betyg.
- Kurserna som har anordnats inom ramen för Miljöbalksutbildningen får bättre betyg av Näringslivets miljöchefer än vad man ger kurser hos andra utbildningsanordnare.
- Miljöbalksutbildningens utbildningsmaterial ges ett mycket bra betyg.
- Ordförandena i miljönämnderna är inte lika positiva till kursernas relevans som övriga målgrupper.
- Övningsexemplen verkar nästan ha varit anpassade främst för kommunernas behov.
- De praktiska arrangemangen har passat politikerna minst bra.
- Lärarnas juridiska kompetens har framför allt varit styrkan hos utbildningsanordnare vid sidan av Miljöbalksutbildningen.

Kursmaterial och Information

Konsultrapport till SOU 1999:142

Kursmaterial som har använts inom ramen för Miljöbalksutbildningen har tagits fram av olika arbetsgrupper knutna till Miljöbalkskommittén. Ambitionen från kommittén har varit att kurskompendierna ska kunna användas som uppslagsverk i handläggarnas löpande arbete. Även bilagorna med lag, förordning, handlägningsärenden skulle kunna användas på detta sätt.

I enkäten har de olika målgrupperna fått svara på hur de **inom sina enheter** använder kurskompendierna i det löpande arbetet efter kurserna. Resultatet visas i figur 9.

Figur 9: Andelen i procent som **inom sina enheter** använder kurskompendier **varje dag eller varje vecka** i det löpande arbetet.

Kurskompendier	Ök	Grk	MoH	NoK	Fys	Anv. MB*
Miljöförvaltningar	10	56	56	15	16	24
Miljö/Planenheter länsstyrelser	12	58	33	33	30	12

*) När detta skrivs har endast lärarkurserna i Att använda miljöbalken hållits.

Näringslivets miljöenheter använder kompendierna betydligt mer sällan än vad man gör på myndigheterna. Kompendierna för Översiktskursen och Grundkursen används vardera någon gång per månad av ca 15 procent.

Ordförandena i miljönämnderna har istället fått frågan om de använder kurskompendierna från Miljöbalksutbildningen i sitt politiska arbete. 93 procent svarar att kompendierna används ofta eller ibland.

Vid sidan av kurskompendierna har det även funnits tre kompendier som har varit bilagor till kurskompendierna. Det gäller lagtexten, samtliga förordningar samlade i ett kompendium och handlägnings-scheman för olika ärendetyper. Även en fråga om detta ingick i enkäten och resultatet visas i figur 10.

Fråga 10: Andelen i procent som **inom sina enheter** använder övriga kompendier **varje dag eller varje vecka** i det löpande arbetet.

Övriga kompendier	Lagtext	Förordningar	Handläggning
Miljöförvaltningar	71	79	47
Miljö/Planenheter länsstyrelser	79	70	42
Miljöenheter på företag	20	21	5

Konsultrapport till SOU 1999:142

Som framgår av tabellerna i figur 9 och 10 är kompendierna med lagtexten och förordningarna de mest flitigt använda av alla kompendier som tagits fram inom Miljöbalksutbildningen. Även på de privata företagen inom Näringslivets miljöchefer använder man dem förhållandevis ofta.

Miljöbalksutbildningen har även givit ut ett kompendium med frågor och svar som är ett urval av de frågor som ställts av besökare i frågelådan på Miljöbalksutbildningens hemsida och som besvarats av Miljöbalksutbildningens kansli. Bland de fyra målgrupperna i denna undersökning är det framför allt miljöcheferna i kommunerna (69 procent) som använt detta kompendium. De flesta av dessa använder det lite då och då när de undrar över något som de inte har stött på tidigare. Bland berörda chefer på länsstyrelserna är det 45 procent som använt kompendiet och bland Näringslivets miljöchefer är det 33 procent.

I enkäten har det även ingått en fråga om hur målgrupperna har använt Miljöbalksutbildningens hemsida. Den mest frekventa målgruppen är berörda chefer på länsstyrelserna. Drygt hälften besöker hemsidan varje vecka. Bland Miljöcheferna i kommunerna går en tredjedel in minst varje vecka, medan andelen är 5 procent för Näringslivets miljöchefer. Bland ordföranden i miljönämnderna har en tredjedel besökt hemsidan en eller flera gånger.

Hos berörda chefer på länsstyrelserna är lagtexten, förordningarna och ändringar i lag och förordning de mest populära på hemsidan. Hos miljöcheferna i kommunerna är det istället frågelådan som är mest populär.

Miljöbalksutbildningens kompendier, informationsmaterial och hemsida är tillgängliga för kommuner och länsstyrelser att använda och hänvisa till. I enkäten har ingått en fråga om i vilken utsträckning man hänvisar verksamhetsutövare, media och allmänhet att läsa mer i detta material. Mellan 30 och 35 procent av berörda chefer på länsstyrelserna och miljöcheferna på miljöförvaltningarna anger att de gör sådana hänvisningar regelbundet, dvs. varje vecka eller varje månad.

Sammanfattning:

- Miljöbalksutbildningens kompendier används i betydande utsträckning i det löpande arbetet efter kurserna.
- Kompendierna med lagtexten och förordningarna är de mest flitigt använda.

- Kompendiet med sammanställda frågor och svar från Miljöbalksutbildningens hemsida läses främst av miljöcheferna i kommunerna.
- Berörda chefer på länsstyrelserna är de flitigaste besökarna på Miljöbalksutbildningens hemsida. Det är lagtext, förordningar och ändringar som är viktigast. För miljöcheferna i kommunerna är frågelådan viktigast.
- En tredjedel av berörda chefer på länsstyrelserna och miljöcheferna i kommunerna hänvisar verksamhetsutövare, media eller allmänhet regelbundet till något material som Miljöbalksutbildningen har tagit fram.

Framtiden

Miljöbalkskommittén är planerad att upphöra vid utgången av 1999. Framtida utbildning om miljöbalken måste därför bedrivas utan stöd av Miljöbalkskommittén. I enkäten ingick några frågor för att känna av hur de olika målgrupperna redan idag ser att det finns för behov av fortsatt utbildning.

Mest angelägna om att redan idag anordna mer utbildning är ordförandena i kommunernas miljönämnder. Hälften anser att i stort sett alla av nämndens ledamöter behöver ytterligare utbildning. Även bland miljöcheferna i kommunerna är behovet stort redan idag. 41 procent av miljöcheferna anser att i stort sett alla deras medarbetare behöver ytterligare utbildning.

Bland berörda chefer på länsstyrelserna är det endast 6 procent som anser att i stort sett alla medarbetare behöver mer utbildning, vilket är något mindre än hur Näringslivets miljöchefer uppfattar utbildningsbehovet bland sina medarbetare.

Politikerna ser att behovet av utbildning bäst skulle kunna tillgodoses genom:

- Erfarenhetsutbyte regionalt mellan tjänstemän och politiker (88 procent)
- Seminarier om förändringar i lagen och förordningarna (84 procent)
- Upprepning av befintliga kurser (82 procent).

Procentsatserna avser hur stor andel som anser att denna utbildningsform är mycket eller ganska viktig

Konsultrapport till SOU 1999:142

Miljöcheferna i kommunerna prioriterar istället följande insatser:

- Nya specialinriktade kurser/seminarier i sakfrågor eller ämnesområden (95 procent)
- Sökmöjlighet på hemsida bland lag, förordning, föreskrifter, rättsfall och ändringar (94 procent)
- Seminarier om förändringar i lagen och förordningarna (92 procent)

Berörda chefer på länsstyrelserna och Näringslivets miljöchefer har samma prioriteringar som miljöcheferna i kommunerna men svarar inte med samma kraftiga eftertryck.

Sammanfattning:

- I kommunerna är behovet av utbildning fortfarande stort - både bland politiker och tjänstemän.