

SOU 1999:142

**Miljöbalksutbildningen -
dokumentation, utvärdering och förslag**

Betänkande av Kommittén om utbildning
inför ikraftträdandet av miljöbalken

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Miljöbalksutbildningen.....	11
1.1 Förutsättningarna	11
1.2 Kommitténs organisation	13
1.3 Kommitténs direktiv och anslag.....	14
1.4 Utbildningsplanen	15
1.5 Kommitténs mål för sin verksamhet	15
2 Uppdraget.....	17
• kartlägga vilka som berörs av miljöbalken och gruppera dessa efter behovet av kunskap om miljöbalken	18
• analysera behovet av utbildning hos olika målgrupper.....	18
• kartlägga och utvärdera olika utbildningsvägar och utbildningsmetoder.....	19
• initiera rekrytering och utbildning av informatörer för olika målgrupper	19
• utarbeta en övergripande plan för genomförandet av utbildningen för olika målgrupper.....	20
• utarbeta en strategi för hur miljöbalken ska tillämpas för att nå de fastlagda miljömålen	20
• ansvara för att utbildningsmaterial tas fram för olika utbildningsmetoder och för olika målgrupper	25
• informationsinsatser riktade till olika målgrupper.....	26
• kursdimensioneringen och antalet faktiska deltagare	28
• verka för att kunskapsbaser byggs upp	30
• verka för att nätverk för information skapas.....	32
• skapa förutsättningar för samråd och erfarenhetsutbyte mellan dem som genomför utbildningen	32
• utvärdera utbildningen	32

3 Tidplanen	35
4 Miljöbalksutbildningens finansiering	37
5 Extern utvärdering.....	43
5.1 Kursutbudet.....	44
5.2 Kursverksamhetens omfattning.....	47
5.3 Uppläggnings.....	51
5.4 Kursmaterial.....	55
5.5 Regionala kursanordnare.....	61
5.6 Lärare	65
5.7 Övrig information.....	69
6 Slutsatser och förslag	73
6.1 Slutsatser om den genomförda utbildningen.....	73
6.2 Förslag till fortsatt information och utbildning.....	77

Bilagor

<i>Bilaga 1</i> Regeringens direktiv till Miljöbalksutbildningen.....	81
<i>Bilaga 2</i> Utbildningsplan för Miljöbalksutbildningen (1998-03-03).....	85
<i>Bilaga 3</i> Tabeller.....	101
<i>Bilaga 4</i> Synpunkter på miljöbalken med följdbestämmelser.....	109
<i>Bilaga 5</i> Nätverket.....	141

Fristående bilagor

<i>Bilaga 6</i> Konsultrapport, Lagtolken PL AB - Strategi för att främja en tillämpning av miljöbalken så miljömål uppnås	
<i>Bilaga 7</i> Konsultrapport, Inregia AB - Utvärdering och förslag till framtida information och utbildning	

Till statsrådet och chefen för Miljödepartementet

Kommittén har haft regeringens uppdrag att ansvara för att den utbildning som föranleds av att miljöbalken träder i kraft genomförs i sådan tid och på sådant sätt att förutsättningar skapas för att miljöbalkens mål ska kunna uppnås. Kommittén ska ett år efter miljöbalkens ikraftträdande redovisa sitt arbete och en utvärdering av genomförda utbildningsinsatser. I samband med den slutliga utvärderingen ska kommittén också överväga behoven av ytterligare informations- och utbildningsinsatser till konsumenter, allmänheten m.fl. samt lämna förslag till sådana insatser. Miljöbalksutbildningen överlämnar härmed en sådan redovisning.

Utvärderingen visar att utbildningen i stort nått sitt mål. Det har lyckats tack vare en stor och effektiv organisation. Kommittén vill tacka alla som medverkat i utbildningen - experter, regionala medarrangörer och inte minst alla entusiastiska lärare som fört ut balkens budskap på det lokala planet.

Stockholm i december 1999

Gösta Blücher

/ Göran Ekblad

Sammanfattning

Miljöbalksutbildningen är en statliga kommitté som haft i uppdrag att utbilda berörda i den nya miljölagstiftningen - miljöbalken. Kommittén startade i december 1997 och planeras att avslutas i och med utgången av 1999. Inom ramen för Miljöbalksutbildningens kursverksamhet har ca 20 000 elever hittills genomgått undervisning under sammanlagt 38 000 kursdagar.

Utöver Miljöbalksutbildningens verksamhet har myndigheter, kommuner och företag bedrivit intern utbildning med egna lärare eller inhyrda konsulter. Denna utbildningen som också använt kommitténs kursmaterial kan utifrån sålda kompendier beräknas omfatta ytterligare ca 8 000 deltagare.

Kommittén har anlitat Inregia AB som konsult för utvärdering av Miljöbalksutbildningens uppdrag. Inregia gör följande sammanfattning av sin utvärdering:

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 avstått att informera allmänheten.

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.

Kommittén drar slutsatsen att det upplägg som redovisades i utbildningsplanen och som kommittén sedan också genomförde i huvudsak har varit mycket lyckosam. Utifrån de erfarenheter som kommittén gjort under genomförandet och som också i stor utsträckning bekräftats av utvärderingen, lämnar kommittén ett antal förslag till förbättringar för framtida utbildningssatsningar av liknande slag. Den viktigaste erfarenheten är att ett arbete med utbildning av ett regelverk motsvarande miljöbalken bör inledas senast 1,5 år före lagens ikraftträdande och att en genomtänkt pedagogisk uppläggning för helheten bör beslutas tidigt och genomdrivas med uttalad uppföljning och styrning.

När Miljöbalksutbildningen upphör vid utgången av 1999 tar andra aktörer över ansvaret för fortsatt utbildning om miljöbalken.

Utvärderingen pekar på behov av

- fortsatt information och diskussion om hur miljöbalken berör olika kommunala verksamhetsområden och hur den kommunala miljöpolitiken kan samverka med miljöbalkens regelverk.
- en sammanhållen författningsinformation på Internet via miljö-portal. Där vill man ha lag, förordningar, föreskrifter, allmänna råd, ändringar och rättsfall.
- en frågelåda på Internet där besökaren kan ställa frågor och snabbt få svar.
- en branschanpassad information till näringslivet.
- information till allmänheten i frågor som har stor allmängiltighet för att öka medvetandet om den nya miljölagstiftningen.

Miljöbalken och miljö kvalitetsmålen

Förarbetena till miljöbalken och miljö kvalitetsmålen förutsätter ett samspel dem emellan. Det finns emellertid inga tydliga kopplingar i lagstiftningen mellan balken och miljö kvalitetsmålen som visar spelet. Kommittén anser att frågan bör utredas vidare.

Miljömålen kan trots att de inte är införda i lagstiftningen komma in i tillämpningen av miljöbalken i flera sammanhang, med varierande styrka och funktion.

- Miljökvalitetsmålen kan underlätta tillämpningen av de generella hänsynsreglerna. Det gäller exempelvis att skaffa kunskap om målen, bedöma lokalisering utifrån hur målen främjas och begränsa sådan inverkan som motverkar målen. Hänsynsreglerna är därmed viktiga redskap för målen vid prövningen – och omprövningen - av villkor för verksamheter.
- Den kontinuerliga och breda kontaktytan mellan myndigheterna och verksamhetsutövarna sker i den operativa tillsynsverksamheten. Tillsynsmyndigheten ska årligen upprätta en tillsynsplan. Då tillsynsmyndigheten gör sina prioriteringar utifrån mycket knappa resurser bör detta ske med målen som bedömningsgrund.
- Miljökvalitetsmålen kan ge stöd för arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar och visa vilka frågor som är viktiga att bedöma i beslutet och ta med i villkor. Målen kan fungera som bedömningsgrund.
- Samhällsplaneringen – som ofta innebär tillämpning av flera delar av balken - är betydelsefull för att undvika vissa miljöproblem såväl som att minimera störningar. Målen kan även här fungera som styrmedel och bedömningsgrund, dvs. peka på angelägna frågor och ge stöd vid avvägningarna mellan konkurrerande intressen.
- Direkta genomförandemedel finns i flera former i balken och är givetvis en viktig del av strategin. Regler om reservat, strandskydd och förorenade områden är några exempel. Miljömålen kan tänkas ge stöd för att bedöma vilka typer av beslut som bör tas i första hand i olika regioner, när knappa resurser fördelas inom myndigheterna.

Kommunerna berörs av miljöbalken på flera olika sätt vilket kommittén har utvecklat i broschyren till kommunens politiska ledning. I denna gör kommittén följande uppdelning av ansvarsområden:

- Kommunens som prövnings- och tillsynsmyndighet
- Kommunen som verksamhetsutövare
- Kommunens som fastighetsägare
- Den kommunala renhållningsskyldigheten
- Kommunen och den fysiska planeringen
- Kommunens rättigheter som sakägare och företrädare av allmänintresset.

Kommunen har stora möjligheter att få dessa olika ansvarsområden att samverka mot en bättre miljö om miljökvalitetsmålen blir tillräckligt tydliga. Utan en bred förankring av miljöbalkens regler och dess praktiska tillämpning hos allmänheten och i den kommunala organisationen är detta dock inte möjligt. De möjligheter till lokalt handlingsutrymme för tillämpningen av regelverket som finns bör därför lyftas fram.

Dessutom borde man överväga om inte vissa lokala frågor i högre utsträckning skulle kunna avgöras av den kommunala myndigheten.

Miljöbalkens regelverk

Under hand har kommittén i utbildningen och genom sin frågelåda blivit uppmärksam både på svårigheter och inkonsekvenser i myndigheternas handläggning enligt miljöbalken och på regler som kan te sig onödigt byråkratiska eller slå omotiverat hårt. Kommittén har ställt samman dessa erfarenheter i en särskild bilaga.

1 Miljöbalksutbildningen

1.1 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 tabell 1.

Tabell 1: Tidsschema över författningsarbetet och Miljöbalksutbildningens arbete

	Våren 1997	Hösten 1997	Våren 1998	Lagen trädde i kraft 1/1 1999		
				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 kompeteniet klart. Informationsmaterial.	Regionala kurser för elever. Lärarkurs för sista kursen. Informationsmaterial.

Av tabellen 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 i december 1999 när Miljöbalksutbildningens verksamhet i det närmaste är avslutad.

En ambition från både regeringen och Miljöbalksutbildningen var att kurserna åtminstone skulle inledas före lagens ikraftträdande. Detta uppnådde man 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 skilde 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 tredjedelar 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 15 000 och kommer att bli ca 6 000 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 Mkr.

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

1.2 Kommitténs organisation

Kommitténs ordförande har varit Gösta Blücher och till kommittén har som ledamöter förordnats:

Richard Almgren, Sveriges Industriförbund	
Lars Fladvad, Svenska Kommunförbundet	
Lisbeth Fall, Boverket	
Stig-Åke Svensson, länsstyrelsen i Dalarnas län	
Kitty Victor, Naturvårdsverket	
Birgitta Ågren, miljödepartementet	(4 dec 1997 - 19 apr 1999)
Gun Tombrock miljödepartementet	(20 apr 1999 -)

Till kommittén som experter har förordnats:

Kerstin Cederlöf, miljödepartementet	(4 dec 1997 - 31 maj 1998)
Ann-Sofie Eriksson, Svenska Kommunförbundet	(24 feb 1998 -)
Pär Andersson Sveriges Industriförbund	(3 mar 1998 -)
Lars Holmgård, miljödepartementet	(1 jun 1998 - aug 1998)

I kommitténs kansli har följande personer varit anställda:

Göran Ekblad, huvudsekreterare	(1 jan 1998 -)
Mia Jameson, sekreterare	(1 mar 1998 - 30 sep 1999)
Ann-Christin Sundberg (halvtid)	(1 mar 1998 - 1 jun 1998)

Kommittén har haft 27 protokollförda möten. Kansliet har ansvarat för framtagning av kursmaterial och övrig information samt administrerat

lärarutbildningen i steg 1. Kansliet har tillsammans med fyra expertgrupper bestående av representanter från berörda myndigheter, kommuner och näringslivet svarat för den direkta produktionen av kursmaterialet. Kansliets personal och deltagare i expertgrupperna har sedan varit lärare på lärarutbildning i steg 1. Ansvar för genomförandet av de regionala kurserna i steg 2 har legat på länsstyrelserna och de regionala kommunförbunden inom respektive län med hjälp av de lärare som genomgått utbildning i steg 1.

Kommittén har anlitat konsult för

- medverka vid den pedagogiska dagen,
- framtagning av hemsidan på internet,
- framtagning av OH-bilder och planscher,
- distribution av kommitténs utbildningsmaterial
- utveckling av en strategi i tillämpningen av miljöbalken för att främja miljömålen,
- utvärdering av Miljöbalksutbildningens verksamhet.

Kommittén har under hand redovisat sitt arbete till regeringen och miljödepartementet:

1. Lägesrapport 1998-02-02
2. Utbildningsplan 1998-02-19 (rev. 1998-03-03)
3. Lägesrapport dec 1998
4. Lägesrapport juni 1999
5. Denna slutrapport dec 1999

1.3 Kommitténs direktiv och anslag

Kommitténs uppdrag är att ansvara för att den utbildning som föranleds av att miljöbalken träder i kraft genomförs i en sådan tid och på sådant sätt att förutsättningar skapas för att miljöbalkens mål ska kunna uppnås. Regeringen har i sina direktiv till kommittén (bilaga 1) ytterligare preciserat kommitténs arbetsuppgifter.

För genomförandet av kommitténs uppdrag har regeringen anslagit 8 miljoner kronor. Miljödepartementet har därefter medgivit att kommittén får disponera ytterligare 150 000 kr för tryckning och distribution av en broschyr speciellt riktad till de mindre företagen.

1.4 Utbildningsplanen

Kommittén överlämnade en utbildningsplan till regeringen för godkännande den 19 februari 1999 (reviderad 1999-03-03). Planen redovisas i sin helhet i bilaga 2.

1.5 Kommitténs mål för sin verksamhet

Kommittén har i utbildningsplanen lagt fast följande huvudmål för sin utbildningsverksamhet.

1. Genom en sammanhållen utbildning ska alla miljöbalkens aktörer ges en gemensam ram för tillämpningen av miljöbalken.

Kommittén har utifrån detta mål strävat efter ett kursmaterial som är tydligt, konsistent och styrande. Grundkursen omfattar hela balken och behandlar varje avsnitt med ungefär samma djup. Uppläggningsen förutsätter inte några förkunskaper. Översiktskursen är en förkortad version av grundkursen med bibehållen uppläggning. Kommitténs uppfattning är att det därigenom givits goda garantier för ett likartat genomförande av utbildningsverksamheten över hela landet i skede 2.

2. Miljöbalksutbildningen ska nå alla som inom kommuner, länsstyrelser och statliga verk som ska arbeta med miljöbalken samt ge förutsättningar för utbildning av de inom näringsliv och intresseorganisationer som i sin verksamhet ska ta hänsyn till miljöbalkens föreskrifter.

I Miljöbalksutbildningens uppläggning av kursverksamheten har kommittén i första hand anpassat denna till handläggande personal i kommuner och länsstyrelser. Allt kursmaterial har dock varit tillgängligt utan copyright, vilket gjort det möjligt för vem som helst att "skräddarsy" nya kurser med eget material för olika särintressen. Grundutbildningens material har också från början lagts ut på hemsidan som hela tiden stått öppen för alla intresserade.

Kommittén har även gjort en prioritering som inte framgår av utbildningsplanen. Kommittén har haft målet att förmedla **helheten** i miljöbalken. Orsaken till detta 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 något mer specialiserat material inte har tagits fram.

2 Uppdraget

Regeringen har sammanfattat uppdraget i följande punkter:

”Kommittén ska i samarbete med de berörda myndigheterna och organisationerna

- kartlägga vilka som berörs av miljöbalken och gruppera dessa efter behovet av kunskap om miljöbalken,
- analysera behovet av utbildning hos olika målgrupper,
- kartlägga och utvärdera olika utbildningsvägar och utbildningsmetoder,
- initiera rekrytering och utbildning av informatörer för olika målgrupper,
- utarbeta en övergripande plan för genomförandet av utbildningen för olika målgrupper,
- utarbeta en strategi för hur miljöbalken ska tillämpas för att nå de fastlagda miljömålen,
- ansvara för att utbildningsmaterial tas fram för olika utbildningsmetoder och för olika målgrupper,
- initiera rekrytering och utbildning av informatörer för olika målgrupper,
- verka för att kunskapsbaser byggs upp,
- verka för att nätverk för information skapas,
- skapa förutsättningar för samråd och erfarenhetsutbyte mellan dem som genomför utbildningen,
- utvärdera utbildningen och
- lämna förslag till förbättringar av utbildningsinsatserna efter vad som framkommer vid utvärdering.”

Redovisningen av hur kommittén genomfört sitt uppdrag följer regeringens uppställning.

- Kartlägga vilka som berörs av miljöbalken och gruppera dessa efter behovet av kunskap om miljöbalken
- Analysera behovet av utbildning hos olika målgrupper

Kommitténs slutsatser i dessa avseenden redovisades i utbildningsplanen (bilaga 2). Här lämnas en kort sammanfattning.

Kommittén har gjort följande indelning av målgrupper:

1. Handläggare i myndighetsutövande ställning

Denna grupp bör ha god insikt i balkens uppbyggnad och detaljerad kunskap av regelverket.

Målgruppen har erbjudits en tredagars grundkurs med påbyggnad av fyra olika fördjupningskurser.

2. Chefer i den offentliga förvaltningen och berörda politiker samt flertalet berörda inom näringslivet

Denna grupp bör ha insikt i balkens uppbyggnad och kännedom av för dem aktuella regler.

Målgruppen har erbjudits en endags översiktscurs.

3. Politiker och företagare som inte nås via kursverksamhet

Denna grupp bör ha kännedom om miljöbalken och dess huvudsakliga struktur.

Information har riktats till dessa grupper genom utsändning av broschyrer.

4. Allmänheten

Allmänheten bör känna till miljöbalken som regelverk och att den trätt i kraft. Eftersom balkens regler gäller alla och envar borde också de allmänna hänsynsreglerna vara allmänt kända. Allmänheten bör också känna till vilka krav man kan ställa på olika företagare och verksamheter. Det gäller t.ex. hanteringen av kemiska produkter och hälsoskyddsfrågor i fråga om bostäder.

Kommittén tvingades av ekonomiska skäl att redan i utbildningsplanen välja bort information till allmänheten.

- Kartlägga och utvärdera olika utbildningsvägar och utbildningsmetoder
- Initiera rekrytering och utbildning av informanter för olika målgrupper

Kommittén diskuterade i planeringsstadiet möjligheten av interaktiv utbildning på internet eller cd-rom. Utbildning i denna form är under utveckling och har hittills visat sig lämplig vid inläring av t.ex. väl utvecklade arbetsrutiner. Utbildning har även prövats för inläring av föreskrifter och regelverk. Utbildningsprogrammen är dock dyra och kräver relativt lång tid för framtagning och inkörning och metoden bör fortfarande betraktas som experimentell. En nackdel med interaktiv utbildning är att deltagaren inte får möjlighet att diskutera frågorna med varandra och att nätverk mellan deltagarna inte heller bildas på ett naturligt sätt. Av dessa skäl beslöt kommittén att utöver en egen hemsida inte utnyttja den interaktiva utbildningsformen.

Kommittén valde att följa samma uppläggning av utbildningen i två steg som användes vid PBL-utbildningen 1987, vilken också i stort beskrivs under rubriken uppdraget i regeringens direktiv till kommittén. Erfarenheterna från PBL-utbildningen var nämligen mycket goda även om någon formell utvärdering inte då gjordes.

Kommittén tog först fram kompendier till de planerade kurserna. För varje kompendium knöt kommittén en skrivare, en ordförande och en grupp experter från berörda verk, länsstyrelser, kommuner och industrin. Expertgruppernas sammansättning framgår av bilaga 2 i utbildningsplanen (bilaga 2).

Utbildningen av varje kurs genomfördes i två steg.

I steg 1 utbildades över 500 blivande lärare till steg 2. Lärarna till kurserna i steg 1 rekryterades från de expertgrupper som medverkat vid framtagningen av kompendierna. Inalles deltog 22 experter.

Före grundkursen på tre dagar anordnade kommittén en introduktionsdag. Syftet med dagen var

- att för första gången samla alla lärare och gå igenom förutsättningarna för hela miljöbalksutbildningen,
- att redovisa miljöbalkens struktur och introducera miljöbalksträdet som sammanhållande bild för regelverket,
- att få en genomgång av hur man bör uppträda som föreläsare för att budskapet och kunskapsinnehållet ska nå fram och

- att till alla lärare dela ut prop 1997/98:45 del 1-2 (miljöbalken) och prop 1997/98:145 (Svenska miljömål) samt planschen över miljöbalksträdet.

Varje lärare hade efter grundutbildningen möjlighet att delta på de fördjupningskurser som man själv önskade. Kommittén uttryckte dock ett starkt önskemål om att endast de som genomgått grundkursen skulle få delta på fördjupningskurserna .

I miljöbalksutbildningens steg 2 medverkade lärare från kommuner och länsstyrelser som gått grundutbildningen i steg 1. Kursverksamheten skedde länsvis och organiserades gemensamt av de regionala kommunförbunden och länsstyrelserna. Kursutbudet i steg 2 var samma som i steg 1. Utanför Miljöbalksutbildningens administration har motsvarande steg-2 kurser arrangerats av konsultbranschen och internt av centrala myndigheter och större företag.

- **Utarbeta en övergripande plan för genomförandet av utbildningen för olika målgrupper**

Kommittén överlämnade en utbildningsplan till regeringen för godkännande den 19 februari 1999 (reviderad 1999-03-03). Planen redovisas i sin helhet i bilaga 2.

Genomförandet har helt skett enligt utbildningsplanens uppläggning. Tidplanen och de givna kostnadsramarna har hållits. Genom kompendieförsäljningen har kommittén erhållit nettointäkter på drygt 2 miljoner kronor, vilket inte var kalkylerat med i budgeten. Kommittén har av den anledningen bl.a. kunnat ta fram och distribuera en broschyr till kommunledningen om kommunernas ansvar enligt miljöbalken och en broschyr som redovisar riksdagens beslut om de 15 svenska miljömålen med illustration i form av en plansch till landets skolor och barnstugor. Utvärderingen, som utförts av utomstående konsult, har också blivit grundligare.

- **Utarbeta en strategi för hur miljöbalken ska tillämpas för att nå de fastlagda miljömålen**

Redan på kommitténs första möte behandlades frågan om en strategi för att nå miljömålen. Kommittén gjorde jämförelser med kommunernas handläggning av ärenden enligt plan- och bygglagen. Enligt kommittén gäller frågan hur man kan få ett målseende i balken. Miljö-

balken saknar de detaljerade processuella reglerna som finns i PBL. Tillvägagångssättet för tillsynsarbetet och handläggningen av ett miljöbalksärende är inte preciserat och kan därför följa flera vägar vilket kan komma att upplevas som diffust och oklart om inte en handfast strategi utvecklas. Kommittén har uppdrag att utveckla en sådan strategi.

Kommittén diskuterade frågan och var överens om att en strategi endast kan konkretiseras genom att man tar fram och beskriver exempel för tillsyn och handläggning av olika ärenden enligt miljöbalken.

Kommittén lät en konsult (Peggy Lerman) ta fram ett första utkast till en strategi. Rapporten redovisas i en särskild bilaga.

Miljöbalksträdet

Kommittén enades om att en utgångspunkt måste vara att miljöbalken som helhet är bättre än summan av de lagar som den utgått från. Kommitténs uppgift skulle då vara att förmedla ett nytänkande till alla de handläggare som arbetat enligt de äldre lagarna.

Efter en idé av Mia Jameson lanserade kommittén miljöbalken som en ikon i form av ett miljöbalksträd. Miljöbalksträdet är en mycket god samlande bild av miljöbalkens regelverk. Bilden har använts i introduktionen av miljöbalken på grundkurser och översiktskurser under hela utbildningen.

Bilden har utförts av Gunnel Ginsburg och tryckts som en plansch i 7 000 exemplar. Hela upplagan är slut. Planschen har i många fall delats ut till deltagarna efter genomgången kurs.

Miljömålen i grundutbildningen

Miljökvalitetsmålen har ingått som en del av grundutbildningen trots att riksdagen antog målen först i juni 1999 då huvudparten av utbildningen redan genomförts. Miljömålen behandlas i grundkompendiet på 20 sidor och finns också med i översiktskompendiet.

Broschyr och plansch över de svenska miljömålen

Kommittén har låtit Gunnel Ginsburg illustrera de svenska miljömålen. Till bilden har kommittén tryckt en broschyr som kort beskriver de 15 svenska miljömålen. Planschen och broschyren har erbjudits landet skolor och barnstugor. Planschen är utsänd i 8 000 ex och broschyren i 4 500 exemplar.

Strategi för att nå de fastlagda målen

Kommittén har givit Boverkets förre chefsjurist, Peggy Lerman, i uppdrag att analysera frågan om hur man kan utarbeta en strategi för att nå det fastlagda miljömålen. Peggy Lerman har tidigare anlitats av kommittén som kursledare på kursen "Miljöbalken och den fysiska planeringen".

Kommittén har diskuterat frågan utifrån den lämnade konsultrapporten och funnit att följande utgångspunkter bör ingå i en strategi:

Samspelet mellan miljöbalken och miljömålen

Förarbetena till miljöbalken och miljö kvalitetsmålen förutsätter ett samspel dem emellan. Det finns emellertid inga tydliga kopplingar i lagstiftningen mellan balken och miljö kvalitetsmålen som visar samspelet. Portalparagrafen beskriver hållbarhet, men det ger varken entydigt stöd för att åberopa miljömålen eller något hinder att använda dem. För att tydliggöra samspelet föreslår Peggy Lerman i sin konsultrapport att man i portalparagrafen, som ledning för att bedöma vad hållbar utveckling innebär, hänvisar till de miljö kvalitetsmål som riksdagen beslutar om.

Kommittén avfärdar inte frågan men är för närvarande inte beredd att ställa sig bakom ett förslag om en sådan bindande koppling. Kommittén anser att frågan bör utredas vidare.

Miljömålen kan trots att de inte är införda i lagstiftningen komma in i tillämpningen av miljöbalken i flera sammanhang, med varierande styrka och funktion. För att få igång samspelet behövs information till aktörerna om hur det kan gå till. För den praktiska tillämpningen behövs utveckling av kunskap och metoder.

- Miljö kvalitetsmålen kan underlätta tillämpningen av de generella hänsynsreglerna. Det gäller exempelvis att skaffa kunskap om målen, bedöma lokalisering utifrån hur målen främjas och begränsa sådan inverkan som motverkar målen. Hänsynsreglerna är därmed viktiga redskap för målen vid prövningen – och omprövningen - av villkor för verksamheter.
- Den kontinuerliga och breda kontaktytan mellan myndigheterna och verksamhetsutövarna sker i den operativa tillsynsverksamheten. Tillsynsmyndigheten ska årligen upprätta en tillsynsplan. Då tillsynsmyndigheten gör sina prioriteringar utifrån mycket knappa resurser bör detta ske med målen som bedömningsgrund.
- Miljö kvalitetsmålen kan ge stöd för arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar och visa vilka frågor som är viktiga att bedöma i beslutet och ta med i villkor. Målen kan fungera som bedömningsgrund.

- Samhällsplaneringen – som ofta innebär tillämpning av flera delar av balken - är betydelsefull för att undvika vissa miljöproblem såväl som att minimera störningar. Målen kan även här fungera som styrmedel och bedömningsgrund, dvs. peka på angelägna frågor och ge stöd vid avvägningarna mellan konkurrerande intressen.
- Direkta genomförandemedel finns i flera former i balken och är givetvis en viktig del av strategin. Regler om reservat, strandskydd och förorenade områden är några exempel. Miljömålen kan tänkas ge stöd för att bedöma vilka typer av beslut som bör tas i första hand i olika regioner, när knappa resurser fördelas inom myndigheterna.

Kunskapsflödet är stort – sålla ut det användbara

För att miljöbalken ska kunna bli ett verksamt medel för att nå miljökvalitetsmålen måste det finnas kunskap. Utvecklingsarbeten för målen pågår i ett otal sammanhang. Allmän information om målen har också spritts brett. Men det behövs förmodligen en vetenskaplig, geografisk och lokal anpassning för att få in målen i samband med den processuella hanteringen av olika ärenden enligt balken. Det är emellertid inte självklart vad för slags kunskap som behövs i t.ex. arbetet med MKB eller vid prövningen av verksamheter.

Särskild kunskap och information om hur målen kan främjas genom tillämpningen av balkens regler bör kontinuerligt tas fram på central nivå som underlag för prioritering av den kommunala tillsynsverksamheten.

Sprid dagens metoder – vänta inte på den enda rätta

Metoder behöver ständigt utvecklas för beslutsfattandet. Det finns emellertid redan så mycket att ta stöd i, så det inte finns anledning att vänta på den ”perfekta” metoden. En sammanställning och beskrivning av erfarenheterna av arbetet med miljöfrågor i den fysiska planeringen, i miljökonsekvensbeskrivningar, miljöledningssystem och flera andra sammanhang, skulle ge viktigt stöd för att vägleda beslutsfattare redan idag.

Lokal förankring kräver lokal anpassning

Kommunerna berörs av miljöbalken på flera olika sätt vilket kommittén har utvecklat i broschyren till kommunens politiska ledning. I denna gör kommittén följande uppdelning av ansvarsområden.

- Kommunen som prövnings- och tillsynsmyndighet
- Kommunen som verksamhetsutövare
- Kommunen som fastighetsägare
- Den kommunala renhållningsskyldigheten
- Kommunen och den fysiska planeringen
- Kommunens rättigheter som sakägare och företrädare av allmänintresset

Kommunen har stora möjligheter att få dessa olika ansvarsområden att samverka mot en bättre miljö om miljömålen blir tillräckligt tydliga. Utan en bred förankring av miljöbalkens regler och dess praktiska tillämpning hos allmänheten och i den kommunala organisationen är detta dock inte möjligt. De möjligheter till lokalt handlingsutrymme för tillämpningen av regelverket som finns bör därför lyftas fram. Dessutom borde man överväga om inte vissa lokala frågor i högre utsträckning skulle kunna avgöras av den kommunala myndigheten.

- Ansvara för att utbildningsmaterial tas fram för olika utbildningsmetoder och för olika målgrupper

Tabell 2: Utbildnings- och informationsmaterial utgivna av Miljöbalkskommittén

Utgåva	Omfattning eller storlek	Tryckt i antal exemplar	Pris kr/ex, fraktmoms tillkommer	Omfattning	Kurslängd
Miljöbalkstrådet, plansch	50 x 70 cm	7 000	10-50		
1. Grundkompendiet	263 sid	12 000	100	Hela regelverket och de svenska miljömålen	3 dagar
2. Översiktskompendiet	80 sid	20 000	60	Hela regelverket	1 dag
3. Kompendium för kurs Miljö & Hälsa med lärarhandledning	123 sid	5 000	100	Miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd Förorenade områden Kemiska produkter Avfall och producentansvar	2 dagar
4. Kompendium för kurs Natur & Kultur med lärarhandledning	142 sid	3 000	100	Områdesskydd Vattenverksamhet Täkter, jordbruk, samråd Genteknik Ersättning	2 dagar
5. Kompendium för kurs Miljöbalken och den fysiska planeringen med lärarhandledning	116 sid	3 000	100	Sambandet mellan den fysiska planeringen med dess ärendehantering och miljöbalkens regelverk	2 dagar
6. Kompendium för kurs Att använda miljöbalken med lärarhandledning	164 sid	4 000	100	Prövning, tillsyn och sanktioner	2 dagar
Miljöbalken, lagtexten	50 sid	16 500	50	Bilaga till alla kurser	
Miljöbalken, förordningarna	153 sid	8 000	100	Bilaga till alla kurser	
Myndigheternas uppgifter och ansvar	55 sid	8 000	50	Utdelad på grundkursen	
Handläggning av ärenden	50 sid	8 000	50	Utdelad till grundkursen	
Företagsbroschyren	8 sid (A5)	110 000	gratis	Utdelad till småföretagare	
Kommunbroschyren	16 sid (A5)	15 000	gratis	Utdelad till kommunledningen	
Svenska miljömål plansch	50x70	15 000	gratis alt 15 kr	Utdelad till skolor och barnstugor	
Svenska miljömål broschyr	31 sid	5 000	gratis alt 15 kr	Utdelad till skolor och barnstugor	
Sammanställning Frågor och Svar I och II	80 sidor	2 000	gratis	Utdelad till besökare på hemsidan	

Allt kurs- och informationsmaterial har kunnat köpas av alla intresserade till samma pris. Inget av kommitténs material har belagts med copyright utom planscher som inte är helt friköpta. Hur stor försäljningen varit till olika målgrupper framgår av tabell 8 i bilaga 3. All distribution av kompendier, broschyrer och planscher har skett genom Byggtutbildarna AB.

• Informationsinsatser riktade till olika målgrupper

Hemsidan på internet öppen för alla

Kommitténs hemsida med frågelådan är öppen för alla intresserade. Se vidare under rubriken ”Verka för att kunskapsbaser byggs upp”.

De centrala myndigheterna

Ett flertal myndigheter har deltagit i kommitténs expertgrupper (se bilaga 2 i kommitténs utbildningsplan).

Kommittén tog kontakt med 27 berörda myndigheter genom att i en skrivelse till verkscheferna informera om miljöbalksutbildningen. Kommittén anhöll samtidigt om namn på en kontaktperson inom myndigheten. Myndigheterna har därefter erbjudits att delta i miljöbalksutbildningens lärarkurser. Avsikten har varit att de som gått på lärarkurserna själva ordnar kurser internt inom myndigheten om behov finns. När man ordnat kurser är det sannolikt att man också använt miljöbalksutbildningens kursmaterial. I tabellen 4 redovisas antal sålda grund- och översiktskompendier till olika myndigheter. Det sålda kursmaterialet borde därför till viss del spegla myndighetens interna utbildning. Vägverket har använt extern utbildningskonsult.

Polishögskolan och åklagarmyndigheten har särskilt erbjudits lärarplatser på miljöbalksutbildningens kurser.

Domstolverket har anordnat egen utbildning av sin personal i miljödomstolarna. I samband med denna utbildning organiserade kommittén två endagskonferenser i allmän miljökunskap på Naturvårdsverket.

Kommittén medverkade vid två utbildningsdagar för regeringskansliets personal.

Kommuner och länsstyrelser

De regionala kommunförbunden och länsstyrelserna har i samverkan utsett lärarlag för den regionala utbildningen. Dessa lärarlag har utgjort stommen av deltagare på miljöbalksutbildningens lärarkurser i steg 1. Lärarlagen har sedan bedrivit egen utbildning inom sina respektive län.

Målgrupper har då främst varit kommunala och länsstyrelsehandläggare men även kommunalpolitiker och företagare. Alla länen har anordnat miljöbalksutbildningens hela kursutbud.

Kommittén har utarbetat en särskild broschyr ställd till kommunens ledning och övriga berörda kommunala förtroendemän. Broschyren har distribuerats i november 1999 till landets kommuner utan kostnad.

Den regionala kursverksamheten har hittills haft 18 000 deltagare. En närmare redovisning görs länsvis i tabellerna 4 - 6 i bilaga 3.

Den privata sektorn

Sveriges Industriförbund har varit representerad i samtliga expertgrupper med företrädare från industrin (se bilaga 2 i utbildningsplanen).

Sveriges Industriförbund utsåg 22 egna deltagare från förbundet och från industrin till lärarkurserna i steg 1.

Vissa större konsultföretag och branschorganisationer fick efter förfrågan erbjudande om två lärarplatser per företag och mindre företag fick en plats. LRF erhöll efter begäran åtta lärarplatser. Totalt deltog 81 personer på lärarutbildningen i steg 1. Någon aktiv marknadsföring av utbildningen har i detta sammanhang inte bedrivits.

Drygt 1 600 personer från den privata sektorn har sedan deltagit på miljöbalksutbildningen regionala kurser i steg 2.

Kommittén arrangerade dessutom två öppna endagskonferenser särskilt riktade till företagarna, en i Stockholm och en i Göteborg med sammanlagt 75 deltagare.

De mindre företagarna

Kommittén har tagit fram broschyren ”Miljöbalken – Hur berör den mig?” Broschyren är på åtta sidor och vänder sig speciellt till de mindre företagarna. Broschyren har distribuerats av kommittén utan kostnad i totalt 110 000 exemplar. Kommittén gjorde ett utskick till landets kommuner och länsstyrelser och ca 400 olika branschorganisationer med erbjudande om gratisbeställning av broschyren. Någon begränsning i antalet beställda exemplar har inte gjorts.

Utskick har gått till:

Kategori	Antal ex
Kommuner	73 000
Länsstyrelser	7 000
Branschorganisationer	20 000
Företag och konsulter m.m.	10 000
Summa	110 000

Kommunerna (238 st) har i genomsnitt beställt 300 exemplar per kommun med stor variationsbredd. Gnosjö med 10 000 invånare har t.ex. beställt 1 000 exemplar medan Stockholm med 700 000 invånare beställt 500 exemplar.

Miljöorganisationerna

Kommittén tog tidigt kontakt med de större miljöorganisationerna. Dessa visade sig ha ett mycket svagt intresse av miljöbalksutbildningen. Endast Svenska Naturskyddsföreningen var intresserad av att följa lärarutbildningen med en deltagare.

Skolor och barnstugor

Kommittén har låtit ta fram en plansch över de svenska miljömålen avsedd för landets skolor och barnstugor. Till planschen medföljer en broschyr. Planschen distribueras efter beställning utan kostnad. Det har distribuerats 7 600 planscher och 2 700 broschyrer.

• Kursdimensioneringen och antalet faktiska deltagare

Kommittén gjorde först en överslagsmässig beräkning av det totala antalet handläggare och andra berörda som skulle komma att delta på miljöbalkutbildningens olika kurser i skede 2. Antalet lärardagar som krävdes för dessa kurser beräknades sedan utifrån en bedömning av det genomsnittliga antalet deltagare och lärare per kurstillfälle. Beräkningen gav 1 800 lärardagar. Som en förutsättning för att få vara med på lärarutbildningen i steg 1 ställde kommittén krav på att varje deltagare skulle vara beredd att efter utbildningen medverka som lärare i minst sex dagar. Behovet av lärare kunde så beräknas till ca 300 aktiva lärare.

Efter en enkät till länen beslöt kommittén att för grundkursen och fördjupningskurserna anordna utbildningstillfällen på kursorterna Stockholm/Bålsta, Örebro, Gävle, Umeå, Norrköping, Växjö, Höör, Trollhättan och Göteborg.

Kommittén föreslog att länen bildade lärarlag om vardera fyra lärare. Varje län erbjöds ett visst antal lärarlag i förhållande till länens folkmängd.

Kommitténs tanke var att deltagare från både de centrala myndigheterna och den privata sektorn skulle kunna medverka i de regionala kurserna som lärare. Denna tanke fullföljdes aldrig eftersom det helt saknades intresse från de regionala kursarrangörernas sida. Dessa be-

gärde i stället fler deltagare från kommuner och länsstyrelser. Eftersom kurserna genomfördes innan miljöbalken trädde ikraft var efterfrågan stor inte bara bland handläggarna utan också bland de centrala myndigheterna och den privata sektorn. Kommittén accepterade att kurserna blev större än vad som var pedagogiskt motiverat eftersom man såg det som ett egenvärde att så många handläggare som möjligt fick tillfälle att utbildas vid detta tillfälle. Antalet deltagare på grundkurserna blev därför många fler än vad som först planerades.

Tabell 3: Antalet beräknade och antalet faktiska deltagare på Miljöbalks-utbildningens grundkurs

	Antal beräknade platser i utbildningsplanen	Antalet deltagare vid genomförandet
Kommuner	150	220
Länsstyrelser	70	143
Övriga myndigheter	40	83
Privata sektorn	40	81
Totalt	300	527

Antalet deltagande lärare från olika län redovisas i tabell 1 i bilaga 3

Miljöbalksutbildningens beräknade omfattning uppnåddes med viss marginal som kan avläsas i tabell 4.

Tabell 4: Antalet planerade och antalet faktiska deltagare på miljöbalks-utbildningens samtliga kurser

	Grundkurs	Översiktskurs	Fördjupningskurser			Att använda miljöbalken
			Miljö & Hälsoskydd	Natur & Kultur	Miljöbalken och den fys. planeringen	
Enligt utbildningsplanen	3 dagar	1 dag	2 dagar	2 dagar	2 dagar	1 dag
Kommunerna	2 500	7 500	1 300	600	600	1 200
Statliga myndigheter	1 110	1 320	220	190	200	450
Den privata sektorn	500	egen regi	240	40	40	90
Summa planerade deltagare	4 110	8 820	1 760	830	840	1 740
Genomförda kurser	3 dagar	1 dag	3 dagar	2 dagar	2 dagar	2 dagar
Kommuner, tjänstemän	3 311	3 994	1 553	600	1 040	911
Kommuner, politiker	313	3 055	13	9	32	26
Statliga myndigheter	1 215	935	405	445	369	359
Den privata sektorn	513	1 176	124	28	44	26
	5 352	9 160	2 096	1 082	1 492	1 322*

* Kursverksamheten i flera län är inte medräknade eftersom kurserna ännu inte påbörjats vid denna redovisning

• Verka för att kunskapsbaser byggs upp

Utöver kompendie- och informationsutgivningens har Miljöbalks-utbildningen sedan oktober 1998 egen hemsida på Internet med adressen **www.miljobalksutbildningen.gov.se**.

Hemsidan har varit öppen för alla. Via hemsidan har kommittén kunnat informera om kommitténs arbete och kursutbudet samt aktuell information kring frågor som rör miljöbalken och om ändringar i regelverket.

Hemsidan har haft följande innehåll:

- Kommitténs uppgift, organisation och utbildningsplan
- Kort information om miljöbalken som alla bör känna till
- Miljöbalkens lagtext och dess förordningar har varit direkt länkade till hemsidan
- Gjorda ändringar i balken och dess förordningar efter i ikraftträdandet

- ”Företagarspecial” - särskild information som vänt sig till företagare (från mars 1999)
- Hela grundkompendiet och översiktskompendiet med OH-bilder liksom bilagorna ”Handläggning av ärenden” och ”Myndigheternas ansvar” och de bägge planscherna som producerats av kommittén. Kompendierna har kunnat tas ut och fått användas av alla i utbildning utan någon copyright.
- En frågelåda
- Erfarenheter från tillämpningen av miljöbalken. En interaktiv sida som öppnades i oktober 1999.

Besöksstatistik

Under 1999 har web-statistik tagits fram varje månad och bl.a. har antalet besökare till hemsidan räknats. Statistik lämnas i antal ”requests”. En ”request” markeras varje gång man går in och ut från sidan även om man är uppkopplad hela tiden. Markering görs också då man går till en undersida inom hemsidan. Antalet ”requests” i genomsnitt per besökare varierar mellan olika typer av hemsidor. Företaget som levererar statistiken gjorde bedömningen att genomsnittet borde ligga mellan 5 och 10 ”requests” per besökare. I tabellen nedan, har vi räknat med i genomsnitt 7 ”requests” per besökare.

Tabell 5: Antalet besökare per dag på Miljöbalksutbildningens hemsida under olika månader 1999

jan	feb	mar	apr	maj	jun	jul	aug	sep	okt	nov
578	532	319	124	193	225	113	289	315	378	

Frågelådan

Frågelådan har besvarat frågor kring tillämpningen av regelverket. Frågorna har besvarats genom kansliets försorg. Fram till oktober 1999 har kansliet besvarat ca 1 500 frågor. Ungefär 60 % av frågorna har tillsammans med sina svar lagts tillbaka ut på hemsidan under olika rubriker. Frågeställarnas hemvist framgår av tabell nedan och har varit relativt jämn under hela perioden.

Kansliet har gjort två sammanställningar med frågor och svar som tryckts och distribuerats utan kostnad efter beställning via hemsidan. Fördelningen av frågeställarna till frågelådan som framgår av tabell 6, har inte varierat nämnvärt över tiden. Av tabellen framgår också fördelningen av dem som beställt sammanställningen av Frågor och Svar.

Tabell 6: Antal frågor från olika frågeställare och antalet beställare av sammanställningen "Frågor och Svar" nov 1999

	Antal frågeställare		Antal beställare	
	abs.tal	%	abs.tal	%
Kommuner	729	47	418	31
Statliga myndigheter	226	15	161	13
Företag och organisationer	435	28	590	45
Pivatpersoner	154	10	151	11
Summa	1 544	100	1 152	100

• Verka för att nätverk för information skapas

Kommitténs val av utbildningsmetod har gjorts med stor hänsyn tagen till möjligheten för skilda handläggare från centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner att träffa varandra vid olika tillfällen under relativt lång tid. Detta har skett genom tillsättningen av expertgrupper på det nationella planet och uppbyggnaden av de regionala lärarlagen på den regionala nivån.

I bilaga 5 finns listade alla de personer som medverkat som experter eller lärare på miljöbalksutbildningens kurser.

• Skapa förutsättningar för samråd och erfarenhetsutbyte mellan dem som genomför utbildningen

- Lärarna har träffats i sina lärarlag vid varje kurstillfälle. Grundkursen och fördjupningskurserna har genomförts med en eller två övernattningar på konferensanläggningar, vilket givit deltagarna tillfälle att kvällstid umgås och lära känna varandra.
- På lärarkursen "Att använda miljöbalken" diskuterades den aktuella tillämpningen av miljöbalken.
- På hemsidan har öppnats en egen sida om erfarenheter från tillämpningen av miljöbalken.

• Utvärdera utbildningen

Kommittén har underhand följt upp sin egen verksamhet. Utvärderingsblanketter har delats ut vid samtliga kurstillfällen i steg 1 och i

steg 2. Svarsprocenten är genomgående mycket hög eftersom deltagarna fått särskild tid under kursen för att fylla i blanketterna. Kursernas uppläggning har också direkt justerats med hänsyn till de synpunkter som deltagarna lämnat.

Kommittén har också kontinuerligt samlat in statistiskt material för att följa omfattningen av olika verksamheter, som redovisats i denna rapport.

Kommittén har slutligen låtit konsultföretaget Inregia AB göra en utvärdering av Miljöbalksutbildningens verksamhet. Kontentan av Inregias rapport redovisas under rubriken Extern utvärdering.

3 Tidplanen

Den ursprungliga tidplanen redovisas i sin helhet i utbildningsplanen bilaga 2.

Tidplanen har fullföljts enligt planen i alla väsentliga delar. Kompletteringar och förändringar framgår av tabellen nedan.

Tabell 7: Miljöbalksutbildningens tidplan och tider för faktiskt genomförande

	Enligt utbildningsplanen	Genomförande
Hemsidan Hemsidan öppnas Utskick av Frågor & Svar 1 Utskick av Frågor & Svar 2	maj 1998 ej inplanerad ej inplanerad	okt 1998 apr-dec 1999 dec 1999
Introduktionsdag	aug-sept 1998	enligt plan
Grundkursen Kompendium, tryckt Bilaga: Myndigheters ansvar Bilaga: Handläggning av ärenden Bilaga: Lagtext Kurser i steg 1 Kurser i steg 2	okt 1998 ej inplanerad ej inplanerad ej inplanerad okt-nov 1998 dec-maj 1998-99	enligt plan okt okt okt enligt plan enligt plan
Företagsbroschyren Utskick av broschyren	ej inplanerad	feb-dec 1999
Kursen Miljö & Hälsa Kompendium Bilaga: Förordningarna Kurser i steg 1 Kurser i steg 2	jan 1999 ej inplanerad feb 1999 apr-maj 1999	enligt plan jan 1999 enligt plan feb-mar 1999
Kursen Natur & Kultur Kompendium Kurser i steg 1 Kurser i steg 2	jan 1999 feb 1999 apr-maj	feb 1999 enligt plan enligt plan
Miljöbalken och den fysiska plan. Kompendium Kurser i steg 1 Kurser i steg 2	jan 1999 mars 1999 apr-maj 1999	feb 1999 enligt plan enligt plan
Att använda miljöbalken Kompendium Kurser i steg 1 Kurser i steg 2	aug 1999 sept 1999 okt-nov 1999	enligt plan enligt plan enligt plan
Svenska miljömål Utsändning av plansch och broschyr	ej inplanerat	okt-nov 1999
Kommunbroschyren Utskick av broschyren	ej inplanerad	dec 1999

Kursen - Att använda miljöbalken - lades inte in under våren 1999 eftersom utbildning då pågick av både grundkursen och de tre övriga fördjupningskurserna. Kommittén såg inte detta som en nackdel. Tvärtom bidrog en återsamling av lärarlagen ett halvår senare till att förstärka de nätverk som tidigare byggts upp. Under hösten 1999 har man också fått en viss erfarenhet av tillämpningen vilket var värdefullt i kommitténs utvärderingsuppdrag.

4 Miljöbalksutbildningens finansiering

Miljöbalksutbildningen fick ett kommittéanslag på 8 miljoner kronor. Den budget som kommittén redovisade i utbildningsplanen i mars 1998 rymdes inom det anslagna beloppet. Den redovisade budgeten bygger på en överenskommelse mellan staten och Svenska Kommunförbundet om hur olika former av utbildningskostnaderna skulle fördelas.

Överenskommelsen innebär i stort att staten bl.a. genom kommittéanslaget ekonomiskt har ansvarat för framtagning av läromedel och utbildning av lärare i steg 1 och att den regionala organisationen helt finansierar utbildningen i steg 2 genom kursavgifter.

Steg 1-utbildningen

De av kommittén tillsatta expertgrupperna svarade genom sina sekreterare för framtagning av var sitt kompendium. Experternas uppgift var att först ingå som sakkunniga vid framtagningen av kompendierna för att sedan medverka som lärare i steg 1-utbildningen. Alla deltagare i expertgrupperna har medverkat utan särskilt arvode från kommittén utom sekreteraren i Natur & Kultur-gruppen, för vilken kostnaderna delades mellan kommittén och länsstyrelsen i Jönköpings län. Kommittén fördelade uppgifterna som ordförande och sekreterare på de myndigheter som redovisas i tabellen nedan.

Lärarnas uppgift var att först utbilda sig själva i minst sammanlagt sex dagar för att sedan medverka som lärare i minst sex dagar. Under utbildningen i steg 1 har medverkande experter enbart fått ersättning för sina omkostnader (resor, mat och logi och utbildningsmaterial). Arvoden har inte betalats ut i något fall under steg 1-utbildningen. Deltagarna i steg 1 har till övervägande delen fått sina omkostnader betalda av kommittén. De som betalat sina omkostnader själva framgår av tabellen. Själva kurserna i steg 1 har i samtliga fall varit avgiftsfria för alla.

Tabell 8: Fördelning av arbetsuppgifter vid framtagning av kompendier och vid utbildningen i steg 1

	Grundkursen	Miljö & Hälsa	Natur & Kultur	Miljöbalken och den fysiska planeringen	Att använda miljöbalken (Prövn. och sankt.)
Ordförande	Kommittén	Socialstyrelsen	Länsstyrelsen i Västra Götaland	Svenska Kommunförbundet	Domstolsverket
Sekreterare	Kommittén	Naturvårdsverket	Länsstyrelsen i Jönköpings län	Boverket	Kommittén
Kursansvarig	Kommittén Naturvårdsverket	Naturvårdsverket Kommittén	Länsstyrelsen	Boverket	Kommittén

Deltagare som betalat sina omkostnader vid utbildningen i steg 1

Deltagare i steg 1-utbildningen som betalat för sina egna omkostnader	Deltagare från den privata sektorn	Deltagare från centrala myndigheter och den privata sektorn	Deltagare från centrala myndigheter och den privata sektorn samt övriga som även gått kursen i Miljö & Hälsa	Deltagare från centrala myndigheter och privata sektorn samt övriga som gått någon tidigare fördjupningskurs	Kommittén betalar för alla
--	------------------------------------	---	--	--	----------------------------

Steg 2-utbildningen

Kurserna i steg 2 arrangerades av de regionala kommunförbunden som är självständiga organisationer gentemot Svenska Kommunförbundet. Kurserna finansierades genom kursavgifter och kommittén rekommenderade en avgift runt 600 kr/kursdag. Kommittén uttryckte särskilt önskemål om att även deltagare från den privata sektorn skulle bjudas in till kurserna och påpekade samtidigt att kursavgifterna för dessa då kunde läggas på en högre nivå. Kommittén gjorde inga rekommendationer avseende arvodesfrågan för lärarnas utbildningsinsatser.

Hur de regionala kommunförbunden agerat framgår av tabell 3 i bilaga 3. Genomsnittsavgiften har varit 660 kr/kursdag med en spridning från 350 kr till 1 100 kr per dag. Tretton län har haft samma avgift

för företagare och sex län har haft dubbel avgift. Hälften av länen har delat ut arvoden till lärarna och något fler har lämnat ersättning till lärarnas arbetsgivare. Beloppen har i samtliga fall varit relativt blygsamma.

Kommitténs budget och faktiska kostnader

Utbildningsprogrammet dimensionerades utifrån det anslag på åtta miljoner kronor som tilldelades kommittén. I budgeten räknade kommittén inte in några intäkter från kompendieförsäljningen eftersom grund- och översiktskompendiet, lagtext och förordningar hela tiden varit till fritt förfogande på internet.

Kostnadsramen har hållits. Genom den oväntat mycket stora försäljningen av kompendier har kommittén kunnat producera ytterligare informationsmaterial. Nettoresultatet blir trots detta positivt. Överskottet kommer att vara ca 1,7 miljoner kronor.

Tabell 10 : Miljöbalksutbildningens budget för 1998 -1999 och faktiska kostnader

	Utbildningsplanen Tkr	Faktiska kostnader Tkr
Personalkostnader	2 500	2840
Kostnader för kommitténs ledamöter	360	200
Hemsida med frågelåda, logotype m.m.	270	250
Produktion av kompendier	800	540
Utvärdering av utbildningen	70	380
	4 000	4 210
<u>Steg 1 utbildningen</u>		
Introduktionskurs	600	640
Grundkurs (3 dagar)	1 800	1 350
De tre fördjupningskurser	1 100	1 180
Fortsättningskursen	400	390
	3 900	3 560
<u>Övrigt</u>		
Expertmöte	100	60
Kurs för personal på miljödomstolar	-	80
Företags- och kommunbroschyrerna	-	270
Miljömålsplansch och broschyr	-	240
Frågor och svar II		160
Konsult balken-miljömålen	-	75
Kompendier (nettoresultat)	-	-2 115
		-1 230
SUMMA	8 000	6 540
Tilläggsanslag	150	
Överskott		1 610

Totalkostnadsberäkning

En överslagsmässig totalkostnadsberäkning av Miljöbalksutbildningens verksamhet för den offentliga sektorn redovisas i tabell 7, bilaga 3.

Tabell 11: Totalkostnadsberäkning

	Faktiska kostnader	Mkr	Lönekostnader för belastad arbetstid	Mkr
Staten	Kommittéanslag Omkostnader för kursdeltagare på regionala kurser	8 7	Ej ersatt arbetstidskostnad	17
Kommunerna	Omkostnader för kursdeltagare på regionala kurser	24	Ej ersatt arbetstidskostnad	45
SUMMA		39		62

De faktiska omkostnaderna för kursdeltagarna som består av kursavgift och res- och logikostnader har beräknats till i genomsnitt 900 kr/kursdag. Arbetstiden för kursdeltagarna har beräknats till 1 500 kr/kursdag.

5 Extern utvärdering

Den i detta kapitel redovisade utvärderingen har utförts av Inregia AB. Resultatet från utvärderingen har erhållits genom inläsning av material, intervjuer av ca tio nyckelpersoner, fem utvärderingskonferenser i olika delar av landet och en enkät riktad till olika målgrupper. Inregia AB har i särskilda rapporter redovisat resultaten dels från utvärderingskonferenserna dels från enkäten. Kommittén redovisar utvärderingen i sin helhet i en fristående bilaga.

Rubrikerna med nedanstående text är direkt hämtad från utvärderingsrapporten

- Kursutbudet
- Kurserna
- Omfattningen
- Uppläggningsen
- Kursmaterialet
- De regionala kursanordnarna
- Lärarna
- Övrig information

Kommitténs slutsatser om den genomförda utbildningen till fortsatt information och utbildning finns återgivet under rubriken ”Slutsatser och förslag”. Värderingar som redovisas i detta kapitel är Inregias.

5.1 Kursutbudet

Slutsatser:

- Kommittén har utformat kurser som överensstämmer med elevernas efterfrågan, givet de övergripande prioriteringar som kommittén har gjort.
- En översiktskurs 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.

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 sattes man samman en grundkurs som omfattade tre kursdagar samt fyra fördjupningskurser om två till tre dagar. För målgruppen med politiker, chefer och näringsliv sattes 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-skydds-handläggare.
- 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 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 översiktsskurserna 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

¹ Enkätundersökningen har redovisats i en separat underlagsrapport till utvärderingen.

² Utvärderingsseminarierna har redovisats i en separat underlagsrapport till utvärderingen

inriktning mot politikernas 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 miljömyndigheternas 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.

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 kursanordnare 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

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

gäller lärarnas juridiska kompetens ger man bättre betyg åt utbildningsanordnare utanför Miljöbalksutbildningen.

5.2 Kursverksamhetens omfattning

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.

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 översiktskursen, Miljö och hälsa samt Natur och kultur har legat inom 5 procent från beräkningen.

Endast på grundkursen har avvikelsen varit påtaglig 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 översiktskursen 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 översiktskurserna, 5 160 på grundkurserna och 3 500 på fördjupningskurserna. Antalet på fördjupningskurserna 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 kommunledningarna 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 tilltänkta 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 kommunledningar och kommunala verksamhetsutövare.

Näringslivet

Utbildning för näringslivet var ursprungligen tänkt 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 av 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 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 branschpassning för att informationen ska upplevas tillräckligt välpaketerad av företagarna.

5.3 Uppläggningsen

Sammanfattning:

- Kombinationen av "korvstoppning" 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.

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 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". Istället önskade man 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. 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

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 lärarlagen behandlat materialet. Det stora utrymmet för diskussioner medför även att deltagarnas egna erfarenheter påverkar kursernas innehåll. Även om lärarna ansett att exemplen hade kunnat 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 sannolikt 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 översiktskurser.

Kurskompendiet för översiktskursen kom från trycket senare än kompendiet för grundkursen, vilket kan ha bidragit till turordningen hos vissa regionala kursanordnare. Kommittén hade givit översikts-

kursen lägre prioritet även genom att det inte fanns någon lärarkurs specifikt för översiktskursen. Frågan om turordningen mellan grundkurs och orienteringskurs 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.

5.4 Kursmaterial

Sammanfattning:

- 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.

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 ordförande, 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. Ordförandena och skrivarna handplockades av kommittén. Tanken var att hitta personer som kunde skapa effektivitet i skrivarbetet. 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
- Lantmäteriverket
- 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 uppläggningsmetod 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 uppläggningsmetoden 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 tryckningen. 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 övningsexempel som i övriga fördjupningskurser, utan istället att ha dis-

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

kussioner 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 uppläggningsdjupningskurserna 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 förfogande. 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 framgick 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 översiktsskurser 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 "korvstoppling" 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 uppläggningsmetoden 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.

5.5 Regionala kursanordnare

Sammanfattning:

- 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 informerade lärarna.

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.

Samordning

Redan i januari 1998 skickade kommittén brev till samtliga regionala kommunförbund och länsstyrelser där man informerade om den kommande utbildningen, kommunförbundens och länsstyrelsernas 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 "korvstoppning" 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 liknande 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.

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 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. Sammanslagningen 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.

5.6 Lärare

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.
- Lärarlagan 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.

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 kurstillfällen. 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.

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 e-post.

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 uppläggningsmetoden 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 dåligt. 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 de regionala 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 att hålla en "jourhavande" lärare tillgänglig för lärarna. En tredje möjlighet hade varit att inrätta en chat-funktion 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.

5.7 Övrig information

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 .

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 informationssatsningen 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.

Hemsidan

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 kansliet svaret 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 intresse 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.

Företagsbroschyren

I slutet av 1998 blev kommittén kontaktat av miljödepartementet om 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 miljömål. Kansliet har gjort ett utskick till kommunerna och erbjudit dem att rekvirera affischer och broschyrer till en låg kostnad.

Kommunbroschyren

I utvärderingsseminarierna har det mycket tydligt framgått att politikererna 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.

6 Slutsatser och förslag

6.1 Slutsatser om den genomförda utbildningen

Efter två års verksamhet kan kommittén konstatera att de mål som kommittén själv satt upp i utbildningsplanen utifrån de givna direktiven har uppnåtts. Information till allmänheten om miljöbalkens regler kvarstår. De slutsatser och förslag som redovisas nedan är en bearbetning och en komplettering av den externa utvärderingens slutsatser och förslag.

Utvärderarna drar slutsatsen att Miljöbalksutbildningen har genomfört sitt arbete på ett mycket förtjänstfullt sätt givet sina förutsättningar. Kommittén 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 bl.a. har lett till att Miljöbalksutbildningen tvingats välja bort all information speciellt riktad till allmänheten.

Några av de viktigaste framgångsfaktorerna har enligt utvärderingen 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 uppläggnings 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.

Tidplanen

Den största utmaningen för kommittén var att utbildningen skulle genomföras på kort tid. Inför framtida utbildningssatsningar av liknande slag vore det angeläget starta motsvarande arbete ett halvår tidigare än vad som blev fallet. Det extra halvåret skulle då ägnas åt rekrytering och förberedelser, men framför allt åt att ta fram kompendiet till grundkursen.

Tabell 12: Förslag till tidplan för Miljöbalksutbildningen som skulle ha givit bättre förutsättningar för uppdraget.

Före ikraftträdandet			Efter ikraftträdandet
Ett halvår	Ett halvår	Ett halvår	Ett år
Kommitté och medarbetare rekryteras	Grundkursen hålls för fördjupningskursernas expertgrupper	Lärarna till Grund- och Översiktskurserna utbildas	Lärarna till fördjupningskurserna utbildas
Utbildningen förbereds	Översiktskursen sammanställs	Grund- och Översiktskurserna genomförs	Fördjupningskurserna genomförs
Kursmaterial till grundkursen skrivs	Lärohandledning för anpassade varianter av översiktskursen	Kursmaterialet till fördjupningskurserna skrivs	

Grundkurskompendiet hade under andra halvåret kunnat användas till att fortbilda de arbetsgrupper som skulle ta fram kompendierna till fördjupningskurserna. På så sätt hade arbetsgrupperna fått en gemensam helhetsbild av lagstiftningen. De hade då också fått bättre förutsättningar att avgöra hur deras kursmaterial skulle kunna fördjupa grundkursen.

I början på halvåret innan lagen trädde i kraft skulle lärarutbildningarna för grundkurs och översiktskurs ha genomförts. Kort därefter kunde de regionala grund- och översiktskurserna hållits så att merparten av målgrupperna hade 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 figuren ovan 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 ett halvår innan ikraftträdandet. 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 före ikraftträdandet.

Ekonomi

Den andra starka begränsningen för kommittén har ekonomin varit. Kommittén löste detta genom att avgränsa sitt uppdrag så att all information speciellt riktad till allmänheten prioriterades bort. I intervjuer med de som varit med om både PBL- och Miljöbalksutbildningarna framkommer att omkostnaderna låg på en generellt högre nivå i PBL-utbildningen.

Kommittén har erhållit relativt stora nettointäkter från kompendieförsäljningen som inte varit budgeterade eftersom kommittén ansåg det alltför riskabelt att redan från början utgå från en sådan förutsättning. Erfarenheterna från Miljöbalksutbildningen visar att sådana budgettillägg eller ekonomiska reserver är nästan nödvändiga för de behov av särskilda informationsinsatser som uppkommer under genomförandeskedet.

Särskilt smalt intresse av information av 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 med mera. På så sätt hade kommittén kunnat nå ut även till småföretagen i större utsträckning.

Målgrupper och information

Kommitténs uppdelning av de tilltänkta eleverna kom i huvudsak att utgöras av två målgrupper. En målgrupp var förhållandevis homogen, dvs. tjänstemän i kommuner och länsstyrelser som arbetar med handläggning av ärenden med anknytning till miljöfrågor. Den andra var desto heterogenare 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. I efterhand kan man alltså konstatera att översiktskursen borde ha funnits i flera varianter anpassade efter bl.a. politiker, företagare och kommunala verksamhetsutövare.

I utvärderingsrapporten påstås bl.a. i sammanfattningen att kommittén av ekonomiska skäl nedprioriterat informationen till småföretagen. Någon sådan nedprioritering har enligt kommitténs uppfattning aldrig skett. Det finns heller inga sådana beslut i kommittén. Problem med att nå småföretag med generella utbildnings- och informationsinsatser har kommittén uppmärksammat och därför tagit fram en informationsbroschyr särskilt riktad till småföretagare. Broschyren är utsänd i 110 000 exemplar och har finansierats genom tilläggsanslag.

Uppläggningsen

Den pedagogiska uppläggningsen i Miljöbalksutbildningen har sammantaget fungerat mycket bra. Korvstoppsningen 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.

Kursmaterialet

Kommittén gjorde den huvudsakliga egna insatsen i framtagningen av grundkompendiet och översiktskompendiet. Materialet till fördjupningskurserna har samtidigt tagits fram av självständigt arbetande arbetsgrupper. Kommitténs prioritering var en riktig bedömning utifrån spridningen och användningen av kompendierna på kurserna. Grundkompendiet och översiktskompendiet har sålts i 27 700 exemplar medan de fyra fördjupningskompendierna tillsammans har sålts i 9 100 exemplar.

För att nå ett fullgott resultat borde grundkompendiet ha utarbetats först och utgjort grund för fördjupningskursernas kompendier. De senare borde därefter ha utförts mer direkt anpassade till den kursuppläggning som till sist genomfördes dvs. med huvudsakligen exempel på olika tänkbara ärendetyper.

Lärare

Rekryteringen av lärare har hanterats av de regionala kursanordnarna. Detta har i huvudsak fungerat bra. Flera av deltagarna på de centralt arrangerade lärarkurserna ställde dock av olika skäl inte upp som lärare

i den omfattning som var avsett. Av detta skäl tillsammans med att kursverksamheten blev mer omfattande än vad man beräknat tillkom nya lärare både från kommunerna och länsstyrelserna som då inte gått lärarutbildningen. Även om det vållade merarbete kunde de regionala kursanordnarna bemästra problemet.

Från lärarna har 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.

6.2 Förslag till fortsatt information och utbildning

Miljöbalkskommittén är planerad att upphöra vid utgången av 1999. Kommittén har haft till uppdrag att redovisa behov av framtida utbildning och information. Kommittén har därför bl.a. låtit utvärderingen ställa frågor till lärare, kursanordnare och elever om hur man ser på framtida behov av utbildning och information.

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:

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

Kommunledningen skulle kunna bjudas in på en halvdagskonferens där man kunde informera om och diskutera de frågor som behandlas i kommunbroschyren. För de kommunal verksamhetsutövarna och miljöpolitikerna lämpar sig översiktskursen om en kursdag bäst. Det är

inte osannolikt att de kommunala verksamhetsutövarna har önskemål om branschspecifika kurser. Kursmaterialet bör i så fall bearbetas i samråd med både Kommunförbundet och branschorganisationerna för i första hand va-verk, värmeverk och avfallshanteringen med deponier.

I utvärderingsseminarierna har deltagarna varit förhållandevis överens om att det troligen inte kommer att finnas tillräcklig efterfrågan för att i varje län upprepa grundkursen eller fördjupningskurserna. Där-
emot kommer det alltid att finnas ett samlat behov av grundutbildningen som motiverar en kontinuerlig kursverksamhet i någon form.

Ordförandena i kommunernas miljönämnder ser fortfarande ett stort behov av utbildning för de kommunala miljöpolitikerna. Den fortbildningsmetod man mest förespråkar är regionala seminarier mellan tjänstemän och politiker för att bl.a. diskutera myndighetsutövningens former.

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.

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 av ekonomiska skäl måste hållas regionalt.

Sammanhållen författningsinformation

Miljöbalksutbildningens hemsida har tillhandahållit lagtext, förordningar, ändringar i lag och förordningar samt stora delar av utbildningsmaterialet från Miljöbalksutbildningen. Att allt detta har funnits att nå på ett och samma ställe på Internet har varit mycket uppskattat och man är från kommuner och länsstyrelser mycket angelägna om att motsvarande information även i framtiden kan nås 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 aktuella rättsfall liksom information om myndigheternas föreskrifter och allmänna råd och all denna information ska kunna hittas från samma hemsida.

Under utvärderingsseminarierna har naturvårdeverket medverkat och informerat om sina planer att tillhandahålla material liknande det 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".

Naturvårdsverket kommer inte att ha sin hemsida klar 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 december 1999 hade man besvarat ca 1 600 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 1 350 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.

Kommittén kan konstatera att frågelådan - i betydelsen att besökaren kan ställa frågor och snabbt få svar - har varit mycket uppskattad. Frågelådan kommer dock att försvinna i samband med att Miljöbalksutbildningen upphör eftersom Naturvårdsverket inte anser sig kunna besvara frågor om miljöbalkens regelverk och dess tillämpning i denna form.

Näringslivet

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

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

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. Ny information kommer att krävas först då vägledande rättsfall har kommit fram.

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 branschers behov av information. Det är därför angeläget att i den fortsatta utbildningen ta fram branschanpassad information.

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. Denna insats borde kompletteras med en dagskonferens för både gymnasie- och grundskolelärare där man diskuterade miljöbalken, miljökvalitetsmålen och den aktuella kommunala miljöpolitiken.

Den vuxna delen av allmänheten har ännu så länge inte tillställts någon information från kommittén. Informationen om miljöbalken till allmänheten bör inriktas på sådana konkreta frågor som berör många. Anslagstavlan på TV är troligtvis den bästa informationskanalen.

Kommittédirektiv



Miljöbalken - utbildning inför ikraftträdandet

**Dir.
1997:110**

Beslut vid regeringssammanträde den 25 september 1997.

Sammanfattning av uppdraget

En kommitté tillkallas med uppdrag att ansvara för att den utbildning som föranleds av att miljöbalken träder i kraft genomförs i sådan tid och på sådant sätt att förutsättningar skapas för att miljöbalkens mål skall kunna uppnås.

Kommittén skall i samarbete med de berörda myndigheterna och organisationerna

- kartlägga vilka som berörs av miljöbalken och gruppera dessa efter behovet av kunskap om miljöbalken,
- analysera behovet av utbildning hos olika målgrupper,
- kartlägga och utvärdera olika utbildningsvägar och utbildningsmetoder,
- utarbeta en övergripande plan för genomförandet av utbildningen för olika målgrupper,
- utarbeta en strategi för hur miljöbalken skall tillämpas för att nå de fastlagda miljömålen,
- ansvara för att utbildningsmaterial tas fram för olika utbildningsmetoder och för olika målgrupper,
- initiera rekrytering och utbildning av informatörer för olika målgrupper,
- verka för att kunskapsbaser byggs upp,
- verka för att nätverk för information skapas,
- skapa förutsättningar för samråd och erfarenhetsutbyte mellan dem som genomför utbildningen,
- utvärdera utbildningen och
- lämna förslag till förbättringar av utbildningsinsatserna efter vad som framkommer vid utvärdering.

Analys, planering, utvärdering, m.m., skall ske i kommittén. Framtagande av utbildningsmaterial, utbildning av lärarlag och liknande arbete kan ske i undergrupper som utses av kommittén.

Bakgrund

Regeringen har den 3 april 1997 beslutat att överlämna lagrådsremiss av ett förslag till miljöbalk.

I miljöbalken samordnas, skärps och breddas miljö-lagstiftningen. Miljöbalken syftar till att skapa förutsättningar för en ekologiskt långsiktigt hållbar utveckling av samhället. Vilken miljö kvalitet som kan anses tillförsäkra en ekologiskt hållbar utveckling och delmål för att åstadkomma en sådan miljö kvalitet kommer till uttryck i de miljömål som antas av riksdag och regering och de mål som myndigheterna fastställer. För att bidra till att målet om en hållbar utveckling tillgodoses innehåller miljöbalken bl.a. allmänna hänsynsregler som riktar sig till alla och envar, regler om hushållningen med landets samlade mark- och vattenresurser, särskilda regler för sådan verksamhet som medför stor påverkan på människors hälsa och miljön, regler om ersättning och skadestånd, tillsynsregler, straffrättsliga regler och förfaranderegler för prövningen av mål och ärenden vid myndigheter och domstolar. Miljöbalken innebär stora materiella och systematiska ändringar i miljö-rätten. Regelverket berör i olika avseenden allmänheten, företag, kommuner och statliga myndigheter. Miljöbalkens ikraftträdande leder till att befintliga myndigheter får nya uppgifter. Kommunerna, länsstyrelserna, de centrala verken, åklagarmyndigheten och polismyndigheten, m.fl., kommer att beröras av miljöbalkens regler. För att miljöbalken skall få avsedd effekt behövs kunskaper inte bara om de materiella reglerna utan också om balkens uppbyggnad och om det system i vilket reglerna samverkar.

Naturvårdsverket, Boverket, Landstingsförbundet, Försvarsmakten, Vägverket, Riksrevisionsverket samt flera länsstyrelser och kommuner har pekat på behovet av information och utbildning dels i samband med införandet av balken, dels i form av vidareutbildning.

Avsikten är att det samlade införandet av den nya miljölagstiftningen skall ske i fyra steg. Det första steget innefattar utarbetandet av ett förslag till och riksdagsbeslut om själva miljöbalken. Det andra omfattar motsvarande ifråga om följdlagstiftning. Det tredje steget avser följdändringar i gällande förordningar och utfärdande av nya förordningar. Det fjärde steget slutligen innefattar information, utbildning och ytterligare tillämpningsföreskrifter. Arbetet skall bedrivas så att

huvuddelen av författningarna skall kunna träda i kraft vid samma tidpunkt.

För att miljöbalken skall få det avsedda genomslaget måste i ett första skede utbildning ske av personal i kommuner, domstolar och förvaltningsmyndigheter som skall tillämpa balken. Vidare bör allmänheten informeras om de nya reglerna. Med hänsyn till den snabba utvecklingen, vad gäller t.ex. kunskaper om hälso- och miljöeffekter, teknik och de krav som följer av Sveriges internationella åtaganden kan en utveckling av regelsystemet förutses ske bl.a. genom att förordningar och föreskrifter med stöd av balken kommer att behöva ändras efter hand.

Utbildningen och informationen delas in i två faser. Den första fasen avser utbildning och information i samband med miljöbalkens ikraftträdande. Den andra fasen avser den kontinuerliga utbildningen och informationen om bestämmelserna i eller med stöd av miljöbalken.

Berörda myndigheter och organisationer har ett ansvar för att den personal som tillämpar olika regelverk fortlöpande får adekvat information och utbildning om nya och förändrade regelsystem.

En särskild kommitté bör tillkallas för att initiera och samordna utbildningsinsatserna för den första fasen.

Uppdraget

Kommitténs arbete skall bedrivas i tre steg. I det första steget skall kommittén kartlägga målgrupperna och behovet av utbildning för dessa i samband med miljöbalkens införande (den första fasen). Av betydelse för behovet av utbildning i olika målgrupper är bl.a. olika myndigheters ansvar för den fortsatta informationen och utbildningen med anledning av miljöbalkens tillämpning (den andra fasen). Kommittén skall utreda hur utbildningen bäst genomförs för varje målgrupp och göra en tidplan för hur utbildningen skall genomföras. Kommittén skall överväga om utbildningen bör genomföras länsvis eller inom andra geografiska områden. I detta sammanhang skall kommittén även belysa på vilket sätt de regionala kommunförbunden, myndigheterna och näringslivet kan komma att få betydelse i utbildningsprojektet. Vidare skall beaktas vilka specifika behov hos olika målgrupper som motiverar särskild inriktning på utbildningen.

I nästa steg ansvarar kommittén för att ta fram det utbildningsmaterial som behövs för att förstå lagstiftningen och dess miljöpolitiska ambitioner. Kommittén svarar vidare för att ett antal personer utbildas i syfte att föra vidare kunskapen till målgrupperna. Utbildningen skall leda till att kompetens-uppbyggnad sker hos berörda myndigheter samt

att förutsättningar skapas för uppbyggnad av kunskapsbaser och nätverk för information. En viktig del av utbildningen rör frågan hur balken skall tillämpas i förhållande till de fastlagda miljömålen. Vidare skall kommittén verka för att samråd och erfarenhetsutbyte sker mellan dem som genomför utbildningsarbetet. Utvärderingar skall ske kontinuerligt och arbetet anpassas till resultatet av dessa.

I det tredje och sista steget skall kommittén dokumentera sitt arbete på ett sådant sätt att erfarenheterna av det kan användas i kommande utbildningsprojekt. I samband med den slutliga utvärderingen skall kommittén också överväga behoven av ytterligare informations- och utbildningsinsatser till konsumenter, allmänhet m.fl. samt lämna förslag till sådana insatser.

I kommittén skall ingå företrädare för de myndigheter och organisationer som direkt berörs av arbetet. Ett sekretariat skall inrättas där det bör finnas juridisk kompetens och erfarenhet av IT. Analyser, planering, utvärdering m.m. skall ske i kommittén. Kommittén kan organisera sig i undergrupper eller arbetsgrupper för att ta fram utbildningsmaterial, utbilda lärarlag och liknande arbete.

Kommittén skall bedriva sitt arbete i nära samarbete med berörda myndigheter.

Kommittén skall senast den 1 februari 1998 i en övergripande plan över utbildningsinsatser redovisa för regeringen det första steget i sitt arbete. Kommittén skall ett år efter miljöbalkens ikraftträdande redovisa sitt arbete och en utvärdering av genomförda utbildningsinsatser.

För kommitténs arbete gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), redovisa jämställdhetspolitiska aspekter (dir. 1994:124), samt att redovisa konsekvenserna för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49). De ekonomiska konsekvenserna av åtgärder och förslag skall redovisas. Förslag till finansiering skall lämnas.

(Miljödepartementet)