

Tillsyns- och föreskriftsrådet

Arbetsmetoder för tillsynsverksamhet

utbildning - fortbildning

en önskelista

*Framtagen av Fortbildningsgruppen, antagen
av Rådet den 6 juni 2000*

Tillsyns- och föreskriftsrådet

Önskvärd utbildning vad gäller arbetsmetoder för tillsyn

Behov, syfte och mål

Tillsyns- och föreskriftsrådet är ett samrådsorgan för att uppnå god tillsyn enligt miljöbalken. Rådets medlemmar representerar de centrala och regionala tillsynsvägledningsmyndigheterna samt kommunerna. Medlemmarna har uppmärksammat behovet av kvalificerad utbildning inom området arbetsmetoder för tillsynsverksamhet såväl på grund- som vidareutbildningsnivå. Rådet varken kan eller vill avgränsa ämnesområdet men konstaterar att utbildning efterfrågas inom områden som avhandlar hur man bäst utför sin tillsynsuppgift med avseende på framför allt planering, genomförande och uppföljning.

En naturlig tanke är att en utbildning inom detta område bör utformas utan direkt koppling till olika tillsynsmyndigheters sakområden. En enhetlig kunskap om metoder för tillsynsverksamhet skapar enligt Rådets mening goda förutsättningar för en samordning av tillsynen på miljöområdet och på områden som har beröring med detta. Tillsynspersonal som verkar och agerar utifrån gemensamma kunskaper och riktlinjer ger effektivitet och trovärdighet åt systemet.

Det är därför viktigt att tillhandahålla dessa kunskaper i olika grundutbildningar. ***Det är särskilt angeläget att vidareutbildning av redan yrkesverksam tillsynspersonal med olika erfarenhet och bakgrund kommer tillstånd***, med denna inriktning. Rådets önskemål utgår närmast från detta behov varvid rådet vill betona att det även för denna målgrupp finns behov av såväl översikts- som fördjupningskurser.

Till ledning för de som utformar och tillhandahåller utbildning med inriktning på eller med anknytning till tillsynsverksamhet har rådet arbetat fram denna lista med förslag på målgrupper, innehåll och utförande av olika kurser med inriktning på arbetsmetoder för bedrivande av tillsynsverksamhet. Dokumentet är inte uttömmande utan endast avsett att inspirera utbildningsinstitutioner att utveckla detta område samt att underlätta samarbete mellan och vidareutveckling av de utbildningsprogram som redan idag tillhandahåller utbildningsalternativ inom området.

Det är enligt rådets mening önskvärt med vetenskaplig forskning inom området och möjligheterna till detta bör utredas av de utbildningsinstitutioner som kan komma i fråga för sådan verksamhet.

Möjliga målgrupper

Tillsyn med tillämpning av miljöbalkens regler omfattar en stor mängd aktiviteter och åtgärder. Målgruppen för utbildningar och fortbildningar i arbetsmetoder för tillsyn är ur Rådets synpunkt i första hand de som skall utöva tillsynsverksamhet under miljöbalken. Detta hindrar dock inte att en kurs eller moment i en kurs kan vara utformad på så sätt att även andra yrkeskategorier med tillsynsuppgifter

deltar. Även de som verkar som konsulter inom miljöområdet kan antas ha ett intresse i frågan.

Här följer några förslag på möjliga målgrupper.

Kommunanknutna tjänstemän

Tjänstemän som arbetar med miljöskydd, kemikaliehantering, hälsoskydd, livsmedelshygien, smittskydd, djurskydd, avfall, naturvård och fysisk planering, renhållning, vatten och avlopp, fastigheter, exploatering, gatu- och parkskötsel, räddningstjänst, transporter, kommunantikvarier, kommunekologer. Miljö- och tekniska handläggare på Svenska kommunförbundet och de regionala Kommunförbunden.

Länsstyrelseanknutna tjänstemän

med liknande arbetsuppgifter som de kommunanknutna och Länsantikvarier.

Tjänstemän vid statliga myndigheter med tillsynsvägledningsansvar:

Arbetskyddsstyrelsen, Boverket, Fiskeriverket, Kemikalieinspektionen, Läkemedelsverket, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen och Socialstyrelsen, Statens jordbruksverk, Statens livsmedelsverk

Generalläkarens tjänstemän

Tillsynen över försvarsmaktens anläggningar utövas av generalläkarens tjänstemän, en egen organisation inom försvarsmakten.

Övriga som arbetar med olika former av tillsyn

Här avses i första hand andra myndigheter, t.ex. Kärnkraftsinspektionen, Sprängämnesinspektionen, Räddningsverket.

Genomförande

Uppräkningen nedan innehåller en mängd möjliga inslag i en utbildning i arbetsmetod. Kunskapsförmedlingen inom de nedan uppräknade områdena kan och bör troligen genomföras på olika sätt. Rådet bedömer att efterfrågan på vissa inslag kan antas vara högre än på andra och att det är sannolikt att vissa inslag är svårare att åstadkomma än andra. En möjlighet är att utbildningarna utformas i samverkan mellan myndigheterna och utbildningsinstitutionerna, varvid myndigheterna kan bidra med erfarenheter och exempel från sakområdet. Det sker redan i viss utsträckning inom t.ex. kemikalieområdet.

Rådet utgår ifrån att det på många håll kommer att föreligga praktiska svårigheter att upprätta en utbildning av denna typ eftersom den spänner över många olika ämnesinstitutioner. Rådet understryker därför att det är angeläget att de som utbildar i detta tvärvetenskapliga ämne behärskar delämnensområdena. En bra och användbar utbildning förutsätter därför troligen en samverkan mellan olika utbildningsorgan och ämnesinstitutioner.

Enligt rådets mening bör utbildningarna hålla en hög nivå med kvalificerade föreläsare m.m. och styras av en läroplan med t.ex. målformulering, litteraturgenomgång, lärarhandling, exempellistor.

Det är vidare viktigt att det bedrivs forskning inom detta område varför det är önskvärt (men inte nödvändigt) med ett samband mellan utbildningsinstitutionen och de vetenskapliga forskningsinstitutionerna.

Omfattning

Kurserna bör anpassas efter målgruppen. Utbildningar bör kunna skräddarsys. Grundutbildning blir naturligt av helt annan karaktär än när det är fråga om fortbildning eller komplettering för yrkesverksamma.

”Examination”

För att skapa en viss enhetlighet med möjligheter att kontrollera kvalitet och innehåll i olika institutioners kurser samt för att vidmakthålla en hög status och ett värde på att ha genomgått kurser i arbetsmetod för tillsyn är det önskvärt att en kurs innehåller med någon form av kunskapskontroll.

Innehåll

I det följande lämnar Rådet förslag på önskvärda delmoment i en eller flera utbildningar i arbetsmetoder för tillsyn. Avsikten är, som nämnts tidigare, att ledorden och kommentarerna skall användas som inspiration och referensmaterial vid utarbetande av olika utbildningar. Momenten är inte rangordnade och uppräkningsordningen är inte heller avsedd att vara uttömmande. Det står således varje utbildningsinstitution fritt att ta bort eller lägga till moment. Med tanke på momentens skiftande karaktär bör en kurs kunna utformas med såväl teoretiska som praktiska kursmoment. Troligen finns det moment som ensamt innehåller underlag till en kurs.

Planering, genomförande och utvärdering

Rådet konstaterar att dessa tre övergripande begrepp kan antas utgöra kärnan i en effektiv tillsyn jmf. 26 kap. miljöbalken och 7 § förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken. Begreppen innefattar mycket av vad som nämns i de följande punkterna och innehåller i sig ett behov av utarbetande av metod. Ytterligare ledning vad gäller innehållet i denna grundläggande struktur kan hämtas t.ex. från Arbetarskyddsstyrelsens och yrkesinspektionens tillsynsverksamhet samt i viss mån från IMPELs arbete (The European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law).

Prioriteringar m.m.

Som en del i planeringen ingår att prioritera vilka verksamheter som i första hand skall granskas och hur detta görs på bästa sätt. Utbildningen bör avhandla metoder för hur prioriteringar kan göras. I detta ligger frågor som tillsynens relevans för ändamålet, risker, resurser, målformuleringar, verksamhetsplanering, tidsredovisning, checklistor, metodutveckling, utredningsmetodik.

Uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring m.m.

Utvärdering intar en central roll i tillsynsarbetet och även om miljöbalken i huvudsak placerar ansvaret för utvärderingen av tillsynsarbetet på central och regional nivå är det enligt Rådets mening av största vikt att en grundläggande utvärderingen genomförs av de operativa tillsynsmyndigheterna. Det är önskvärt att tillsynsmyndigheterna bibringas metoder för att kunna utföra utvärdering på ett rättvisande och i största möjliga mån enhetligt sätt. De frågor som aktualiseras är i

stort sett de samma som nämns under rubriken prioriteringar m.m. Sammantaget är det önskvärt att ta upp och gå igenom olika metoder för kvalitetssäkring av arbetet.

"Dubbla rollen"

Särskilt svårt att ta till sig är problemet med tillsynens dubbla roller och funktion. Tillsynen skall präglas av integritet gentemot politiker, verksamhetsutövare, övriga tillsynsobjekt och andra krafter som kan komma att utöva inflytande över tillsynsverksamheten. Den som utövar tillsyn skall gentemot ett och samma tillsynsobjekt både behärska rollen som myndighetsutövare och kunna motivera verksamhetsutövaren att vidta förbättringar med andra medel.

Juridik

Tillsyn bedrivs med stöd i lag och reglerna och dess tillämpning är grunden för alla tillsynsåtgärder och efterlevnaden en förutsättning för en enhetlig tillsynsverksamhet. Ett kursmoment bör innehålla en översiktligt genomgång av en metod att ta fram och tillämpa gällande rätt inom ett område både vad gäller förfaranderegler och materiella regler samt praktisk kunskap om rättssystemet. Viktiga rättsområden är förutom miljörätten förvaltningsrätt, offentlighetsrätt, sekretess, EG-rätt m.m. Särskilt frågor om delegation, befogenheter, bevissäkring, åtalsanmälan m.m. kan behandlas. Detta kursmoment kan med fördel arbetas fram i samråd med eller utföras av någon juridisk institution.

Förhandlingsteknik och retorik

Kännedom om förhandlingsteknik och retorik ger personer som bedriver tillsyn en god grund för att nå ett gott resultat dels i det enskilda ärendet gentemot verksamhetsutövaren, dels vid överprövningar av meddelade tillsynsbeslut. Men även i andra sammanhang, t.ex. vid föredragningar inför politiskt sammansatta organ kan färdigheter som dessa komma till användning.

Beteendevetenskap

Samspelet mellan personen som bedriver tillsyn och verksamhetsutövaren är viktigt för att ett gott resultat skall kunna uppnås. Kunskap om hur människors beteende, sitt eget och andras, påverkar budskapet och hur det uppfattas och omsätts är en grundläggande förutsättning för att välja metod och uttrycksätt i tillsynsverksamhet.

Mediakunskap m.m.

God kontakt med media och en bra nyhetsförmedling kräver kunskap om medias olika förutsättningar. På så sätt undviks missförstånd och korrekt information förmedlas till allmänheten. Detta är ett sätt att göra inspektionen vidare känd och därmed effektivare. Resultat från tillsyn bör publiceras på lämpligt sätt, antingen som inlägg eller artiklar eller på annat sätt. Presentations- och informationsteknik är mycket viktiga moment som kommer till användning t.ex. vid genomgångar med verksamhetsutövaren inför och efter omfattande inspektioner. Detta moment hänger väl samman med frågor om retorik, förhandlingsteknik och beteendevetenskap.

Samverkansprojekt

Effektiviteten av och förståelsen för en myndighets agerande torde öka, både hos andra myndigheter och hos verksamhetsutövaren, om myndigheterna följer och utnyttjar de skyldigheter och möjligheter till samverkan som systemen erbjuder. Det kan t.ex. röra sig om samverkan med andra tillsynsorgan och planering, genomförande och utvärdering av tillsyn under dessa förhållanden, vidare om

samarbete med rättsvårdande myndigheter. Ett kursmoment bör innehålla en översikt av de verksamheter som andra tillsynsmyndigheter bedriver. Även myndigheter som utövar tillsyn inom andra områden än de som faller under miljöbalken, t.ex. alkoholspektionen, sjukvården m.fl. bör ingå. I denna del kan det t.ex. vara möjligt med fördjupningsprojekt om möjligheterna att öka samarbetet mellan vissa tillsynsmyndigheter.

Miljöledningssystem

Även användningen av miljöledningssystem och dess ev. inverkan på tillsynens utövande kan behandlas. Dessa kan t.ex. påverka en verksamhetsutövares uppfattning om tillsynsmyndigheten. Den ökande användningen av systemen kan föranleda nya frågeställningar och arbetsmetoder.

Mentor system

Mentor system, fristående eller kopplat till en utbildning är något som skulle tillföra framför allt yngre inspektörer erfarenhet och ge ett gott kontaktnät.

Mätteknik och mätnoggrannhet

Mätteknik är en speciell del av tillsynsarbetet. Medvetenhet om betydelsen av mätnoggrannhet, felkällor m.m. är viktigt för att bedöma resultatet av mätningar såväl vid natur- och kulturvårdstillsyn som vid tillsyn av miljöfarlig verksamhet. Utbildningen kan och bör endast beröra de svårigheter som föreligger vid mätning, tolkning och användningen av mätresultaten och peka på vilka effekter detta kan få t.ex. på planering och uppföljning av tillsynen. Tanken är alltså inte att det skall vara någon kurs i mätteknik.

Teknikutvecklingen

Uppbygganden av en tillsynsmetod innebär även en möjlighet att välja att använda tekniska hjälpmedel. En kurs/kursmoment kan t.ex. innehålla en orientering om de senaste rönen när det gäller tekniska hjälpmedel som kan komma till användning och underlätta och förbättra tillsynsarbetet, t.ex. möjligheten att använda handdatorer m.m.

Tillsyns- och föreskriftsrådet

Rådet har följande medlemmar vilka är förordnade av regeringens till och med utgången av år 2001.

Miljöskyddsdirektören **Eva Ölundh**, Länsstyrelsen i Örebro län
Direktören, enhetschefen, **Martin Eriksson**, Socialstyrelsen
Projektledaren **Lars Fladvad**, Kommunförbundet
Kommendören **Magnus Gripmark**, Generalläkaren
Chefsjuristen **Anders Larsson**, Boverket
Enhetschefen **Evert Jonsson**, Statens jordbruksverk
Direktören **Jan Movitz**, Statens livsmedelsverk
Verksjuristen **Patrik Moberg**, Läkemedelsverket
Överdirektören **Mats Olsson**, Naturvårdsverket
Avdelningschefen **Bernt Nilsson**, Arbetskyddsstyrelsen
Avdelningsdirektören **Anita Tullrot**, Fiskeriverket
Stf områdeschefen, utvecklingsledaren **Gudrun Wahlén**, Kemikalieinspektionen
Chefsjuristen **Bertil Österberg**, Skogsstyrelsen
Avdelningschefen **Hans Ling**, Riksantikvarieämbetet
Enhetschefen **Heléne Zachrison**, Naturvårdsverket

Direktören **Bo Svensson**, Miljöförvaltningen i Göteborgs stad
Rättsenhetschefen **Inger Eriksson**, Länsstyrelsen i Dalarnas län

Arbetsgruppen för fortbildning m m

Följande personer har utsetts att representera sina respektive myndigheter i *Fortbildningsgruppen*.

Håkan Alfredsson, Jordbruksverket, **Björne Olsson**, Kemikalieinspektionen, **Bo Pettersson**, Socialstyrelsen, **Kerstin Blom-Bokliden**, Kommunförbundet, **Monica Magnusson**, Naturvårdsverket, **Ulla Nordström**, Livsmedelsverket, **Ulf Lindberg**, (Björn Winberg ht99), Riksantikvarieämbetet, **Eva-Christina Arvidsson**, Länsstyrelsen i Stockholms län samt **Åsa Norrman**, från Tillsyns- och föreskriftsrådets kansli.

Kansliet

För att biträda Rådet har ett kansli inrättats vid Naturvårdsverket. Kansliet utgörs av Kanslichefen tillika chefsjuristen vid Naturvårdsverket **Kitty Victor**, avdelningsdirektören **Olle Boström**, avdelningsdirektören **Marie Eriksson**, sekreteraren **Liisa Pettersson** och juristen **Åsa Norrman**.

E-post kan skickas till tofr@environ.se. Adress till webbplatsen är www.tofr.environ.se

Postadress:

Tillsyns- och föreskriftsrådet
106 48 STOCKHOLM
Tel: 08-698 10 00
Fax: 08- 698 14 80

Sändlista

Högskolan i Kalmar
Göteborgs universitet
Chalmers tekniska högskola
Högskolan i Gävle
Kungliga Tekniska Högskolan i Stockholm
Högskolan Kristianstad
Högskolan i Halmstad
Karlstad universitet
Högskolan i Trollhättan/Uddevalla
Högskolan i Skövde
Växjö universitet
Örebro universitet

Luleå universitet
Lunds universitet
Mithögskolan
Mälardalens högskola
Stockholms universitet
Umeå Miljöhögskola, Umeå universitet
Uppsala universitet
Linköpings universitet
Högskolan i Kristianstad
Högskolan i Jönköping
Högskolan i Borås
Malmö högskola
Högskolan i Dalarna
Sveriges lantbruksuniversitet