



2006-11-23

Dnr 117-7519-06

Sammanfattning av seminarium om projektet "Att lära av inspektörers erfarenheter"

Dokumentation från seminarium 2006-11-15 av Marie Eriksson.

I mitten av november anordnade Tillsyns- och föreskriftsrådet (ToFR) ett seminarium där *Anna-Karin Lindberg* och *Sven-Ove Hansson*, KTH¹ redovisade resultatet av sitt projekt² "[Att lära av inspektörers erfarenheter. En undersökning av inspektionsverksamheten i elva kommuner](#)". Representanter från tillsynsmyndigheter, åklagarväsendet, polismyndigheten och näringsliv hade bjudits in för att ta del av resultatet och för att diskutera hur det kan användas i tillsynsverksamheten. Ca 25 deltagare hade hörsammat inbjudan.

Kitty Victor, Tillsyns- och föreskriftsrådet/Naturvårdsverket inledde seminariet och påtalade bland annat att generell erfarenhetsåterföring både kan beröra kontakterna internt mellan tillsynsmyndigheterna och mellan dessa och de rättsvårdande myndigheterna.

Hur tas erfarenheter från tillsynsärenden omhand

Anna-Karin Lindberg redovisade projektet som omfattar studier av 28 tillsynsärenden i elva kommuner. Genomgången av dokumentationen i ärendena har kompletterats med en del intervjuer med inblandade myndigheter och företag. Begreppet erfarenhetsåterföring i rapporten omfattar att utvinna, sammanställa och analysera information samt att förmedla och återföra kunskap till dem som har nytta av den.

De kommunala inspektörerna saknade framförallt erfarenhetsåterföring som berör lagtolkning och juridik, både från rättsväsendet och från de tillsynsväglärande regionala och centrala myndigheterna. Återrapporteringen upplevs många gånger som bristfällig och det saknas rutiner och tillvägagångssätt för en systematisk erfarenhetsåterföring.

Vad behövs teoretiskt sett för att få det att fungera?

Sven-Ove Hansson förklarade att ett sätt att arbeta med erfarenhetsåterföring kommer från tillbuds- och olycksarbetet t.ex. från Haverikommissionen. Det handlar om att lära sig från vad som händer på ett ställe för att kunna undvika att det händer igen. Det finns dock stora skillnader mellan olika områden. De tekniska, organisatoriska och praktiska frågorna dominerar inom olycksområdet medan de rättsliga frågorna dominerar inom miljöområdet.

¹ Avdelningen för filosofi, Institutionen för filosofi och teknikhistoria på KTH

² Projektet "Att lära av inspektörers erfarenheter" har initierats av ToFR och genomförts med medel från Naturvårdsverkets forskningsnära utredningsbidrag. I syfte att undersöka hur erfarenheter från tillsynsärenden tas omhand och hur arbetet med den generella erfarenhetsåterföringen fungerar för de kommunala miljöinspektörerna. En fungerande erfarenhetsåterföring kan effektivisera och underlätta tillsynsmyndighetens arbete.

Med hjälp av den s.k. "Kedjemodellen" kan man förklara vad som behövs för att få en fungerande erfarenhetsåterföring. Om en av länkarna fallerar så bryts hela kedjan. Modellen är generaliserbar och kan användas vid diskussioner om erfarenhetsåterföring i samband med miljötillsyn.

1	2	3	4	5
Rapportering	Urval	Undersökningar	Sprida resultat	Ta hand om och dra nytta

När det gäller det undersökta miljöområdet fallerade redan den första länken. Länken med rapportering skulle behöva konstrueras så att säga.

Beträffande företag fungerar erfarenhetsåterföring i regel och utan myndigheternas inblandning i de fall när samma olycka händer på samma företag. När det gäller erfarenhetsåterföring när samma olycka händer på andra företag skulle den bäst kunna skötas av myndigheterna men detta fungerar sämst. I de fall det sker en annan typ av olycka på ett och samma företag kan detta bero på organisatoriska fel.

Samverkan – så gör vi i Västra Götaland

Kammaråklagare *Magnus Clase* från 1:a åklagarkammaren i Göteborg gav en bild av hur arbetet har sett ut från och med 2001 när han började att arbeta som miljöåklagare där. Hans företrädare stämde av med inspektörerna innan avskrivning men på grund av ett stort antal ärenden och tidsbrist får inspektörerna numera ringa och höra efter själva istället. Länet är stort med 49 kommuner vilket försvårar närmare kontakter. Samverkan i länet sker framförallt genom fyra stora samverkansmöten vartannat år. På dessa möten är det vanligt att straffrätt, ny lagstiftning, praxis etc. tas upp. Det är mer ovanligt att beslut i olika ärenden tas upp. Det finns beslutsmotiveringar men inspektörerna verkar i allmänhet tycka att beslut om avskrivning är svåra att förstå sig på. Ett Nyhetsbrev skulle vara bra att ha som en informationskanal. Två gånger per år träffas en mindre grupp i länet och diskuterar vissa frågor. En gång per år träffas de tre miljöåklagarna tillsammans med miljöåklagare och polis på riksnivå.

Det är viktigt i samverkan och för trovärdigheten att veta vem som gör vad och skillnaden mellan tillsyn och brottsutredande verksamhet. Viktigt inte minst vid åtalsanmälan.

Offensiv tillsyn – förslag på förbättrat samarbete

Kriminalinspektör Miljöbrottshandläggare *Henrik Forssblad* från RPS/ Polismyndigheten i Uppsala län förklarade att lagföring kräver:

- Upptäckt
- Anmälan
- Att brottet utreds

Det som avskräcker från brott är inte i första hand straffet utan upptäcktsrisken. Problemet inom miljöområdet är att brotten inte upptäcks. Det kanske istället är hos de mest laglydiga som lämnar in sina handlingar självmant som vi upptäcker brott. Miljöinspektören skulle kunna ha möjlighet att upptäcka brott men i det avseendet försvåras möjligheten på grund av tillsynsmetodiken t.ex. att annonsera tillsynsbesök i förväg, granska inkomna handlingar och tillsyn av de som anmält sig. Spaning är en traditionell polisverksamhet men inom miljöområdet utför polisen ingen spaning och ingen uppsökande verksamhet.

För ett offensivare tillsynsarbete föreslog *Henrik Forsblad* att miljöbrottsenheter (inom ramen för tillsyn) inrättas på miljökontoret. Detta kan bland annat innebära:

- Naturlig kontaktyta polis/åklagare – miljökontor
- Kompetensutveckling hos miljökontor och polis
- Inspektörer med "håg och fallenhet" – resten får koncentrera sig på "traditionell" tillsyn
- Inga dubbla roller (inte längre informatör, rådgivare, bollplank – omväxlande med anmälare)
- Rättsäkerhet och konsekvens
- Metodutveckling – hur man, inom ramen för tillsyn, kan hitta de mest brottsbenägna

När det gäller uppbörd så ansvarar Rikspolisstyrelsen, Kirunaenheten för miljöstraffavgifter enbart när ärendet går till domstol. Skatteverket ansvarar för uppbörden av vite.

Diskussion

Efter de fyra föredragen följde diskussion kring två frågeställningar

1. På vilket sätt skulle man kunna förbättra kommunikationen mellan polis/åklagare och miljökontoren?
2. Vad behövs för att erfarenhetsåterföringen såsom avses i rapporten ska kunna bedrivas inom den kommunala tillsynen

Här följer en kort sammanfattning av diskussionerna. När det gäller vad som behövs för att erfarenhetsåterföringen ska fungera används den av Sven-Ove Hansson presenterade "Kedjemodellen" som utgångspunkt

Förbättrad kommunikation

Det som fungerar bäst är när samverkan är lagstadgad i förordning. Det är uthålligt och gäller över hela landet. Kommunikationen har blivit bättre i och med länsstyrelsernas skyldighet att hålla i samverkan. Person – och resursfrågor påverkar hur aktiva länsstyrelserna/ regionerna är.

Miljöbrottsområdet har inte lyfts fram vid Naturvårdsverkets behovsinventering hos de operativa tillsynsmyndigheterna.

Viktigt att beakta att även polisen numera leder förundersökningar och att det är troligt att detta kan bli vanligare framöver.

Blanketter för åtalsanmälan såsom "Kalmarmodellen" kan användas. De underlättar och förenklar och alla uppgifter som behövs finns med.

Det bör finnas möjlighet inom samverkan att miljöinspektören kan ringa upp miljöåklagaren i samband med att åtalsanmälan skrivs. Dock inte för att diskutera om anmälan ska göras utan istället vad den ska innehålla.

Miljöbrottsjour hos polisen finns lokalt och är ett initiativ som ger möjligheter att få snabb kontakt vid miljöbrott.

Med lite utförligare avskrivningsmotiveringar finns möjligheten att mottagaren bättre förstår och dessutom sparas och arkiveras dessa. Enligt nuvarande gallrings regler sparas endast undertecknade dokument, resten skickas tillbaka till polisen.

Ett Nyhetsbrev skulle vara bra att ha som en informationskanal för miljöbrottsamverkan.

Miljöbrottsenheter (inom ramen för tillsyn) föreslås inrättas på miljökontoret.

Fungerande erfarenhetsåterföring?

Reflektioner - rapportering

I Stockholm finns följande rutin när det gäller åtalsanmälan. Det första man gör med ärendet är att skicka en underrättelse till anmälande myndighet, som får ärendenumret. Om ärendet avskrivs så underrättas myndigheten.

Enligt Brottsbalken finns ingen reglering att den som anmäler ska få reda på något om ärendet.

Miljöåklagarna har en rapporteringsväg till Riksåklagarens Utvecklingscentrum. De finns på fyra platser i landet med uppgift att bedriva metod- och rättsutveckling inom olika brottsområden och svara för den samlade kunskapen inom sina ansvarsområden.

Vem har ansvaret för att se till att felaktigheter rättas till? - Alla myndigheter har ytterst möjlighet att rapportera till sitt ansvariga departementet.

Reflektioner – kunskapsöverföring

Boskillnaden mellan kunskapsbehov och återkoppling/erfarenhetsåterföring behövs säkert funderas mer på.

Det är svårt att hantera juridiken inom miljöområdet. Kunskapsöverföring behövs från rättsvårdande och tillsynsvägledande myndigheter till miljöinspektörerna.

Oro finns hos miljöåklagare för kunskapsnivån hos miljöinspektörerna inför lagändringarna i kap.29 MB fr.o.m. januari 2007. Ändringarna kommer att tas upp på samverkansmötena och i Naturvårdsverkets webbtidning Tillsynsnytt. Även miljöåklagare och miljöbrottsmyndigheter på polismyndigheten är välkomna att skriva artiklar i Tillsynsnytt.

Det är viktigt att myndigheterna verkligen använder de verktyg som finns.

Socialstyrelsen hade inte möjlighet att närvara på seminariet med någon representant men lämnade en sammanställning över vad SoS/hälsoskyddsmyndigheten gör för att ta tillvara erfarenheter från inspektörer, se bilaga 1.

Anna-Karin Lindberg föreslog en handlingsväg för att åstadkomma en fungerande erfarenhetsåterföring. 1. Resonera och diskutera mera (t.ex. om bästa sätt att rapportera, att utvinna information och sammanställa den) 2. Samordna 3. Agera

Kitty Victor avslutade seminariet.

Bilaga 1

Till seminariet den 15/11

Vad SoS/hälsoskyddsenheten gör för att ta till vara erfarenheter från inspektörer

Nätverk

Vi har sen många år tillbaka återkommande träffar med länsstyrelsernas hälsoskyddshandläggare, 1-2 ggr/år. På träffarna diskutera vi nyheter inom vårt område, både tillsyns- och miljömålsanknutet. Vi har försökt att variera "formen" för träffarna bland annat för att stimulera till "erfarenhetsutbyte", både länsstyrelserna emellan men också "vi – dom".

Vi ordnar också återkommande länsvisa kommunträffar, lite olika intensitet, eftersom vi är beroende av att länsstyrelserna tar ansvar för själva arrangerandet, lokal, inbjudan etc. Även vid dessa träffar försöker vi få till en dialog, bland annat för att få influenser om vad "inspektörerna behöver".

Ett exempel på en "input" som påverkat, är att under åren har man "önskat" nationella tillsynskampanjer/projekt inom hälsoskyddet (a la livsmedelsverket). Vi tog till oss detta och har genomfört det första nationella projekt under 2005. Det handlade om höga ljudnivåer och rapport om det finns på vår hemsida. Under 2006/2007 sker även två projekt till, ett om radon i skolor/förskolor och ett om dricksvatten i enskilda brunnar.

Referensgrupper

När vi har reviderat och tagit fram nya allmänna råd och handböcker bjuder vi in bland annat in kommunala inspektörer till våra referensgrupper, för att få del av deras erfarenheter.

I vilken mån de känner sig lyssnade till i de sammanhangen vet jag faktiskt inte, men jag hoppas att det är så.

Uppföljning av våra "skrifter"

Vi har gjort en uppföljning av vår skriftliga tillsynsvägledning i form av fokusgrupper då bland annat flera inspektörer medverkade. Det är ett sätt att försöka ta reda på om vi når ut och vad de tycker om våra alster. Vi gör vad vi kan för att "ta hand om" deras synpunkter, men i sådana sammanhang blir önskemålen "spretiga" och det blir då svårt att "tillfredställa alla". Vi kommer att upprepa den typen av "utvärdering" av hur vi når ut.

Vi får ju också mycket samtal och gör vad vi kan för att ta tillvara de synpunkter och erfarenheter som inspektörer framföra till oss.