

Öppen mun eller slutna läppar – samverkan mellan två organisationskulturer i arbetet mot brister i företags miljöarbete

*Artikel till Statsvetenskapliga förbundets årsmöte i Växjö, den 6-8 oktober 2002.
Arbetsgruppen ”Offentlig förvaltning”*

Av Erland Sköllerhorn, Länsstyrelsen i Västerbottens län
Fil dr i Statskunskap vid Umeå universitet

Sammanfattning

En samlad svensk miljölagstiftning trädde i kraft den 1 januari 1999 i form av miljöbalken. En nyhet i samband med införandet av miljöbalken var betoningen av samverkan mellan tillsynsmyndigheter och rättsväsendet (polis och åklagare). En allmän åsikt var att den tidigare miljölagstiftningen inte hade varit effektiv, när det gällde att bekämpa miljöbrott.

Den nya lagstiftningen har nu tillämpats under närmare 4 år. Man kan anta att det utformats synsätt och rutiner inom många områden om hur detta regelverk bör tillämpas. När det gäller den legalt föreskrivna samverkan mot miljöbrott har regionala träffar hållits, åtminstone årligen, runt om i landet. Dessutom sker fortlöpande kontakter i enskilda ärenden mellan tillsynsmyndigheter och rättsväsendet. Trots samverkan i positiv anda, kvarstår svårigheter att förstå hur medlemmar i den andra organisationskulturen tänker och handlar, såväl i policy som i enskilda fall. Man kan anta att ökad förståelse för "de andra" skulle innebära ökad motivation hos alla inblandade och ett effektivare arbete mot miljöbrotten.

Syftet med denna studie är därför att redovisa en modell, för att kartlägga faktorer som innebär begränsningar och möjligheter för en förbättrad samverkan. Det antas att huvudorsak till svårigheter att förstå "de andra", är de olika organisationskulturer som av tradition präglar statliga myndigheter respektive rättsväsendet.

Med organisationskultur menas i denna studie medlemmars idéer om verkligheten, hur de pratar om verkligheten, samt hur de betar sig utifrån idéer och språkbruk:

- idéer antas utgöras av kunskap, värderingar och sätt att betrakta handlingar
- idéer antas styra perceptionen av verkligheten, som i sin tur ligger till grund för medlemmarnas språkbruk,
- idéer antas förmedlas och förändras av detta språkbruk, samt
- rutiner och beteenden antas rättfärdigas med stöd av gemensamma idéer.

Grundläggande faktorer som skapar och återskapar en organisationskultur antas vara:

- *kulturella faktorer*. Hit hör att individer har fått likartad utbildning, inklusive kunskaps- och samhällssyn samt likartad yrkeserfarenhet (s.k. 'epistemic communities'). Hit hör också inskolning i att använda ett likartat språkbruk kopplat till utbildningen.
- *institutionella faktorer*. Hit hör hur en institution är utformad, legal avgränsning av dess verksamhetsområde, erfarenheter av att tillämpa en bestämd lagstiftning och rutiner för detta.

Individer med miljöutbildning från universitet och högskola behöver delvis omsocialiseras, för att fylla rollen som statstjänsteman med tillsynsuppgifter. Samtidigt behöver polis och åklagare skaffa sig miljöutbildning, för att fylla rollen som miljöpolis respektive miljöåklagare.

Kontextuella faktorer kan också hävdas ha betydelse vid samspråk mellan medlemmar i två organisationskulturer som är hårt institutionaliserade, vilket statliga myndigheter och rättsväsendet är. Hit hör dels slumpmässiga effekter orsakade av begränsad kunskap om varandra (t.ex. att prata för fort och använda okända termer), dels ojämlik kunskapsstillgång orsakad av arbetsfördelningen mellan institutionerna och informationsförluster vid "gränsen" mellan dem. När det gäller att skapa tilltro och förtroende för processer som syftar till samarbete och konsensus, bör fokus ligga på processen där policy för samverkan tas fram. Här blir det centralt att studera var samtalen äger rum, tillträdet till dessa samtal och tillgänglig information, samt stil och rutiner vid diskussionerna.

Inledning - att välja problem

Esping (1983:115) betonar att sättet att uppfatta ett problem är centralt, när man ska planera för att lösa detta problem. Han nämner två principiella möjligheter att från en bestämd problemverklighet välja handlingslinje. Den ena möjligheten är s.k. gapteori, där man ser problemet som en brist som det gäller att fylla igen. Den andra är strukturellt inriktad, där man ser problemet som "...det sammansatta resultatet av olika samverkande faktorer. Lösningen måste då främst sökas i påverkan på olika systempräglade faktorer." Esping understryker att den *problemverklighet* som väljs, ofta bara är ett av många möjliga sätt att beskriva ett givet *problem i verkligheten*. I nästa skede konstruerar man ett *genomförande-system*, som man antar "avbildar" problemverkligheten. Sedan genomförandet gjorts, med hjälp av lagstiftning och andra resurser, uppstår en *effektverklighet*. Esping menar att man ska kunna mäta denna effektverklighet i problemverklighetens termer. Han betonar dock att *effekter i verkligheten* delvis är något annat. För det första har genomförandesystemet inte bara avsedda (manifesta) effekter, utan också förbisedda (latenta). För det andra kan det uppstå reaktioner bland andra berörda organisationer, som neutraliserar de avsedda effekterna. För det tredje kan förändringar i andra, yttre samhällsförhållanden göra att effektverkligheten leder till nya spänningar. Samtidigt kan effekterna i verkligheten innebära att nya problemverkligheter lyfts fram i den allmänna debatten (Ibid, s. 116f).

Det bör noteras att Espings kunskapsteoretiska utgångspunkt är påverkad av idéer hos Kant. Esping skiljer nämligen dels mellan problem i verkligheten och problemverkligheten, dels mellan effekter i verkligheten och effektverkligheten. Detta kan jämföras med hur Kant skiljer mellan tingen i sig, och hur tingen framträder för oss.

Esping menar beträffande relationen mellan problem i verkligheten och problemverkligheten, att upplevelser ligger bakom varje gestaltning av problemverkligheten. Dessa upplevelser antas alltid innebära att vissa aspekter i verkligheten "filtreras bort". De tre grundläggande faktorerna som påverkar "filtret" mellan problem i verkligheten och problemverkligheten är ideologiska, institutionella och kognitiva. Till den ideologiska hör de politiska partiernas agerande, program, inbördes styrkeförhållanden etc. Till den institutionella faktorn hör olika organisationers (myndigheters) utseende och hur verksamhetsområden avgränsats i relation till varandra. Organisatoriska ramar sägs ha avgörande betydelse för vad som observeras. Och t.ex. val av statistiska enheter och metoder påverkar problemuppfattningar. Esping betonar att myndigheters rutinmässiga uppföljning av verksamheter leder till konservatism. Till den kognitiva faktorn hänförs vår förmåga att registrera data och sammanställa dem till meningsfulla bilder av verkligheten (Ibid, s. 118-122).

Det problem som ska belysas i denna studie är samverkan mellan operativa tillsynsmyndigheter (centrala ämbetsverk, länsstyrelser och kommuner) och rättsväsendet (polis och åklagare), när det gäller att bekämpa miljöbrott. En allmän åsikt är att den tidigare miljölagstiftningen inte hade varit effektiv, när det gällde att bekämpa miljöbrott. Trots samverkan i positiv anda utifrån den nya miljöbalken från 1999, kvarstår svårigheter att förstå hur medlemmar i den andra organisationskulturen tänker och handlar, såväl i policy som i enskilda fall. Man kan anta att ökad förståelse för "de andra" skulle innebära ökad motivation hos alla inblandade och ett effektivare arbete mot miljöbrotten. Syftet med denna studie är därför att redovisa en modell, för att kartlägga faktorer som innebär begränsningar och möjligheter för en förbättrad samverkan. Det antas att huvudorsak till svårigheter att förstå "de andra", är de olika organisationskulturer som av tradition präglar statliga myndigheter respektive rättsväsendet.

I en färsk studie av miljöbrott menar man att: ”Samhällelig styrning genom kriminalisering bygger på allmänpreventionstanken. Denna är beroende av förutsättningar såsom norm-kunskap hos bland andra de rättstillämpande myndigheterna, en viss sanktionssannolikhet för begångna brott och tillräckligt avskräckande påföljder.” (BRÅ 2002:6). Man finner att utbildning om och erfarenhet av handläggning av miljöbrott är relativt god, hos tillsynsmyndigheter och rättsväsende. Upptäcktsrisken för brott förmodas dock vara liten, då miljöbrott har karaktären av spaningsbrott samtidigt som antalet tillsynsbesök är relativt litet. Tillsynsmyndigheterna anses ha störst kompetens om miljöbrott och vara de som upptäcker samt anmäler brotten. Man betonar att endast ca 10 % av anmälda miljöbrott går till åtal, att mycket få blir dömda och att påföljden normalt blir relativt låga dagsböter. Straffen upplevs för milda av merparten handläggare inom tillsynsmyndigheterna. Det sägs finnas vissa brister i anmälningsbenägenheten. Huvudskälen uppges vara att anmälningar inte leder till några lämpliga åtgärder och synen att vissa lagöverträdelser inte bör hanteras straffrättsligt. Rättsväsendet säger att störst problem är juridiska/tekniska inslag i utredningarna och/eller brist på nödvändig kompetens. Bland faktorer utanför lagstiftningen, som påverkar utfallet vid anmälda brott vid näringsverksamhet, betonar tillsynsmyndigheterna egna personalresurser, kunskap om miljörett inom rättsväsendet, samt benägenheten att utreda och åtala vid miljöbrott. Från polisen betonas lagarnas utformning som en svag länk. Slutligen redovisas en oro för att kommunala myndigheters nyckelroll angående miljöbrott kan hota rättssäkerheten, liksom kriminalisering utan resurstillskott inom rättsväsendet. Blir rättstillämpningen inte är enhetlig, antas nämligen systemet förlora legitimitet. Det nämns en idé om att låta personer med naturvetenskaplig/teknisk utbildning medverka vid utredning av miljöbrott i näringsverksamhet (Ibid, s. 6f).

Material, metod och avgränsningar

Denna studie bygger på innehållsanalys av ett urval vetenskapliga arbeten, som handlar om institutionell teori, s.k. epistemic communities, politisk kultur, och kontextuella faktorer. En enkel kulturell modell används som ”inventeringsverktyg” vid tolkningen av de vetenskapliga arbetena. Syftet är att på detta sätt få fram en modell, i form av allsidiga frågeställningar, för kommande empiriska studier av organisationskultur. Den enkla kulturella modellen ser ut så här:

- idéer antas utgöras av kunskap, värderingar och sätt att betrakta handlingar
- idéer antas styra perceptionen av verkligheten, som i sin tur ligger till grund för medlemmarnas språkbruk,
- idéer antas förmedlas och förändras av detta språkbruk, samt
- rutiner och beteenden antas rättfärdigas med stöd av gemensamma idéer.

Modellen för organisationskultur är tänkt att användas både för *beskrivning av rättsväsende respektive tillsynsmyndigheter*, och av *nyckelfaktorer för samverkan* mellan dem. Urvalet av faktorer tas fram vid tolkningen av litteraturen och används i modellens frågeställningar. Den efterföljande empiriska studien av frågeställningarna utgör sedan ett test av vilka faktorer som har mest betydelse vid samverkan.

Modellen för organisationskultur är avsedd att testas empiriskt på rättsväsendet i förhållande till statliga operativa tillsynsmyndigheter. Att välja statliga tillsynsmyndigheter som analysenheter motiveras av antagandet att dessa är mer likartade än kommunala tillsynsmyndigheter. Detta skulle underlätta tolkning av data och analys. Sedan modellen har testats på detta sätt, kan kommuner vara intressanta analysenheter i ett andra steg. Detta intresse kan motiveras dels av flera uppmärksammade fall där miljöbalken inte verkar ha följts lokalt, dels av det

stora antalet tillsynsobjekt och ansvariga verksamhetsutövare för dessa objekt. Man kan anta att det finns större olikheter i organisationskultur inom gruppen kommunala tillsynsmyndigheter än inom gruppen statliga, till följd av det kommunala självstyret. Dessa större olikheter kan antas försvåra urval, datainsamling, tolkning och analys, samt slutsatser. Sammantaget torde det alltså vara mer arbetskrävande att göra ett första empiriskt test, där kommunala tillsynsmyndigheter ingår.

Institutionell teori

Urvalet av litteratur begränsas till två huvudverk, March och Olsen (1989) samt Goldstein och Keohane (eds 1993). Motiv till detta urval är att dessa verk får anses innehålla huvudidéerna inom institutionell teori. Därmed kan man hävda att de är nödvändiga och tillräckliga, för att bidra med de viktigaste idéerna till modellen för organisationskultur. Syftet med läsningen och presentationen nedan, är att urskilja faktorer som sannolikt har betydelse dels för organisationskultur, dels för samverkan mellan institutioner med olika kultur. Betydelsen är sedan tänkt att studeras empiriskt, vid ett genomförande av modellen. March och Olsen betonar i högre grad meningsskapande (hermeneutik). Goldstein och Keohane lägger däremot större vikt vid materiella resultat, trots ett fokus på idéer. Därmed kommer de två verken teoretiskt att komplettera varann.

March och Olsen om institutioner

Kapacitet att handla, förenkling av verkligheten och stabilitet

Enligt March och Olsen är en central egenskap hos institutioner att de ökar kapaciteten att handla, genom att bara betrakta delar av omgivningen runt dem. En institution bortser från eller undertrycker vissa tänkbara deltagare, frågor, perspektiv och värden. Den definierar individuella identiteter och gruppidentiteter, och vad det innebär att tillhöra ett specifikt kollektiv. Detta underlättar lösandet av de problem institutionen är till för att lösa, samtidigt som det innebär barriärer mot omgivningen. De olika formerna av förenkling av verkligheten innebär bl.a. att inre processer i institutioner kommer att påverka maktfördelningen i det omgivande samhället. Det motiverar enligt författarna för forskare att ta fram modeller för studier av olika sätt som

- intressen och preferenser utvecklas på, i samband med institutionella handlingar
- idéer och förväntningar utvecklas på, mot bakgrund av utfallen av en viss policy, och
- ändamålsrationell kontroll av institutioner leder till oväntade konsekvenser. Den sistnämnda aspekten berör även frågor om hur kontroll är knuten till en uppsättning av symboler samt hur symbolerna förändras internt. Enligt March och Olsen stöds grundidén att institutioner kan ses som politiska aktörer, på antaganden dels om intern sammanhållning, dels om självständighet. Intern sammanhållning varierar, men hävdas allmänt gå att rättfärdiga. Därmed kan en institutions handlande ses som kollektivt. Sammanhållningen sägs främst skapas av lagar och stabila regelverk samt moraliska förpliktelser. Självständighet hävdas vara central, för att se institutionen som något mer än en spegel av sociala krafter i dess omgivning. Det anges att politiska kompromisser vid lagstiftning ges en särskild innebörd inom institutionen, som ska genomdriva denna lagstiftning. Skapandet av en policy eller konkurrens mellan byråkrater och politiker, aktiverar och organiserar identiteter och social splittring. Experter inom det politiska systemet påverkar också förståelsen av policyfrågor och alternativ (March and Olsen 1989:17f). Deras slutsats är: "Thus, political institutions define the framework within which politics takes place." (Ibid, s. 18).

March och Olsen tar här upp flera aspekter på organisationskultur och samverkan, som berör arbete mot miljöbrott.

Vilka mål (värden) anses vara viktiga/oviktiga?

Vilka symboler och uttryck används internt vid styrning av arbetet mot miljöbrott?

Vilka perspektiv anses vara viktiga/oviktiga?

Vilka frågor anses vara viktiga/oviktiga?

Vilka roller har man i förhållande till miljöbrott, och hur bör man bete sig inom institutionen?

Vilka organisationer och personer kontaktar institutionen i sådana ärenden?

March och Olsen betonar reglers stora betydelse, när det gäller hur institutioner fungerar: "By 'rules' we mean the routines, procedures, conventions, roles, strategies, organizational forms, and technologies around which political activity is constructed. We also mean the beliefs, paradigms, codes, cultures, and knowledge that surround, support, elaborate, and contradict those roles and routines. It is a commonplace observation in empirical social science that behavior is constrained or dictated by such cultural dicta and social norms. Action is often based more on identifying the normatively appropriate behavior than on calculating the return from alternative choices. Routines are independent of the individual actors who execute them and are capable of surviving considerable turnover in individuals." (March and Olsen 1989:22).

Här läggs en tyngdpunkt på en bred innebörd av begreppet "rules", för att beskriva hur vedertagna idéer, arbetssätt och teknologier präglar en institution och begränsar handlingsfriheten inom den. När det gäller miljöbrottsarbete, blir i detta sammanhang följande frågor relevanta:

Vilka trosföreställningar och vilken kunskap har man om miljöbrott?

Hur är miljöbrottsarbetet organiserat internt inom institutionen?

Vilka rutiner används?

Vilka sociala roller är kopplade till dessa rutiner?

Vilka strategier används?

Vilka teknologier har man tillgång till?

De anger att rutiner kan gälla *processregler* om vad som ska följas under vissa förutsättningar, *beslutsregler* som specificerar hur 'inputs' ska omvandlas till 'outputs', *utvärderingsregler* som anger kriterier för resultatbedömning. Regler kan även gälla *fördelning av makt och ansvar*, arkivhantering samt hur information ska samlas och hanteras. Regler kan ange vem som *har tillgång* vilken institution eller arena under vilka förhållanden, De kan redovisa *lämpliga tidpunkter* för när något kan sägas eller göras, i form av t.ex. deadlines. Regler kan styra *hur regler förändras*. Regler är kodifierade i viss utsträckning men vanligen inte fullständigt, vilket gör att efterlevnad av en specifik regel inte är automatisk (Ibid, s. 22).

Författarna nämner här ett antal olika regler, som styr institutioners handlande. Man kan anta att dessa typer av regler också förekommer vid arbete med miljöbrott:

Hur ska man handla vid olika förutsättningar (processregler)?

Hur omsätts inkommande uppgifter om miljöbrott till beslut och handling (beslutsregler)?

Vilka kriterier används vid utvärdering av miljöbrottsarbetet (utvärderingsregler)?

Hur bestäms ansvar för beslut, beredning, föredragning och arkivering?

Vem får kontakta institutionen respektive ta del av tillgänglig information under olika förhållanden?

Vid vilka tidpunkter bör man göra vissa åtgärder och får berätta om dem?

Hur bestäms när några regler bör förändras?

March och Olsen tar ställning för teorier om att institutionellt handlande styrs av regler om lämpligt uppträdande, och mot teorier om att sådant handlande styrs av förväntade konsekvenser (rational choice). Deras val innebär att se en handling utifrån krav på individer i en viss position att anpassa beteendet till den aktuella situationen. Beskrivande termer i detta sammanhang är åligganden och förpliktelser. Vad som är "appropriate" för en viss person att göra i en bestämd situation, definieras av politiska och sociala institutioner och överförs genom socialisation. Logiken som styr handlandet sägs vara frågor om vilken typ av situation man befinner sig i, vem man är, hur lämpliga olika handlingar är i just denna situation, och vilken som är den lämpligaste handlingen. March och Olsen menar att institutioner är konstruerade runt ett knippe av lämpliga aktiviteter, runt processer för att garantera institutionernas fortlevnad mot bakgrund av hot om omkastningar och från egenintressen, samt runt procedurer för förändring av institutionerna (Ibid, s. 23f).

Här nämner författarna kontextuella aspekter, av betydelse vid miljöbrottsarbete:

Vilka typer av situationer kan individer i institutionen befinna sig i?

Vem är man i dessa olika situationer?

Vilka är lämpliga handlingar i dessa olika situationer?

Beträffande det politiska livet, anser March och Olsen att enskild personlighet och vilja hos politiska aktörer är mindre viktigt än historiska traditioner, som är lagrade och inordnade i ett regelverk. Beräkning av politisk kostnad och nytta anses mindre viktigt än bedömning av identitet och lämplighet. Och uppskattningar av framtiden anses mindre viktigt än lärande, via historiskt lagrade och förankrade rutiner och normer (Ibid, s. 38).

Vid utveckling av föreställningar och preferenser under förhållanden präglade av osäkerhet, menar March och Olsen att betydelsen av institutioner ökar, genom förstärkning av befintliga strukturer av kunskap och värderingar. Förståelse av händelser och deras värde är kopplad till individers befintliga egna förståelse, förståelse av andra, och till sociala band av vänskap och tillit. Politiska institutioner organiserar sociala kontakter på sätt som påverkar tolkningar och preferenser. Både individer och institutioner eftersträvar kognitiv konsistens (Ibid, s. 41). Både individers seende och gillande sägs oftast styras av grundläggande yttre faktorer som omgivande verklighet, attitydstruktur, social verklighet och sociala normer. Dessa faktorer sägs dock inte helt bestämma tolkning av händelser där det finns inslag av kontextuell tvetydighet, vilket är vanligt. Trots tvetydighet och osäkerhet, försöker individer tolka händelser och förklara dem. När det görs i efterhand, kommer det institutionella "minnet" (arkiv, historier etc.) och de sätt på vilket "minnet" kontaktas, att påverka den grad som olika deltagare kan använda sig av forna händelser, löften, mål, antaganden, beteenden m.m. (Ibid, s. 42f).

March och Olsen pekar här på inflytandet av "det institutionella arvet", när individuella och gemensamma behov av konsistens ska uppfyllas, genom att få en mångtydig omgivning begriplig och möjlig att förklara. Här kan två frågor utkristalliseras:

Vilket språkbruk används när man i efterhand berättar om händelser och handlingar, som gäller miljöbrott?

Vilka rådande kunskaper, värderingar, rutiner och beteenden rättfärdigas i dessa historier?

Enligt March och Olsen kan man med sex påståenden redovisa ett enkelt system för hur medborgare kommer till tro på det de tror på. Individer litar på andra som de ser som producenter av händelser de gillar (och vice versa). Individer tror att personer de litar på orsakar händelser de gillar. Individer tror att händelser är viktiga, ifall de är överens om detta

med personer de litar på. Individer är aktiva i den omfattning deras seende, gillande och tillit är entydig. Individer söker kontakt med personer de litar på, så långt det politiska systemet och deras egen aktivitetsnivå tillåter. Individer känner sig inordnade i det politiska systemet i den utsträckning de gillar de relevanta händelser de ser. Synen på verkligheten formas alltså under påverkan av sociala kontakter inom det politiska systemet och den känslomässiga kopplingen mellan systemet och deltagarna i utvecklingen av föreställningar, liksom av samspelet mellan seende och gillande. I enlighet med idén om kognitiv konsistens, är organiseringen av föreställningar lika viktig som innehållet i dem. När mening utvecklas i ett sådant system, finns en tendens till uppdelning i grupper och institutioner, utefter gemensamma tolkningar och preferenser. Denna uppdelning befästs och förstärks i situationer med starka inre kontaktnät eller överskott på resurser. Däremot försvagas den, när inre mekanismer undertrycks av andra krafter som skapar förändringar i kontakter, tillit, preferenser, eller perceptioner som strider mot rådande konsistensregler (Ibid, s. 45).

Här är författarna inne på faktorer, som kan ”mjuka upp” och ändra rådande regler för hur man internt återskapar en konsistent syn på miljöbrott:

Hur organiseras idéutbytet om miljöbrott inom institutionen?

Finns gemensamma synsätt, starka interna kontaktnät och tillit, samt en god tillgång på resurser? Eller präglas förhållandena snarare av olika synsätt, starka, tillitsfulla kontaktnät utanför institutionen samt dålig tillgång på egna resurser?

March och Olsen menar att politik skapar, bekräftar eller ändrar tolkningar av livet. Den kan ses som utbildning, plats för upptäckter, utveckling och uttryckande av mening, hantering av erfarenheter, värderingar och världsbilder. Informationshanteringen gäller oklarheter om hur man bör prata om tillvaron. Sammanhängande tolkning av tvetydigheter fås med hjälp av symboler, ritualer, ceremonier, berättelser och dramaturgi på ett subtilt och diffust sätt. Sådana aspekter på beslut är viktiga, när det gäller hur organisationskulturer utvecklas och hör ihop med effektivt handlande, kontroll och nytänkande (Ibid, s. 48f).

Här framhåller författarna ytterligare några aspekter på meningsskapandet inom institutioner, vid sidan av standardiserade rutiner.

Vilka symboler, ritualer, ceremonier och dramaturgi används, när man pratar om miljöbrott?

Institutionalisering, dels av handlingar genom rutiner, dels av föreställningar och värden genom skapandet av mening, påverkar det politiska livet. Institutioner bidrar till ordning och stabilitet i en kaotisk värld. De begränsar dels rationella aktörers fria konkurrensbeteende, dels ett fritt flöde av personer, problem och lösningar enligt s.k. skräptunnemodeller för beslutsfattande (garbage can models) (Ibid, s. 53).

Institutionella förändringar

Avsiktlig förändring av stabila rutiner för handlande kan enligt March och Olsen ske enligt sex mekanismer, som kan förekomma samtidigt inom en institution:

- variation och urval: en process där åligganden, förpliktelser, roller, regler och kriterier för lämplighet utvecklas genom experiment, konkurrens och överlevnad
- handlande som problemlösning: en process med medvetna val mellan olika alternativ enligt någon beslutsregel, utifrån förväntade konsekvenser jämfört med tidigare målsättningar
- experimentellt lärande: en process där framgångsrika regler bibehålls och dåliga regler överges
- intressekonflikter: en process med konfrontation, förhandlingar, koalitionsbyggande och mobilisering av resurser, där utfallen beror på ursprungliga preferenser och maktförhållanden

- spridning av "smitta": en process där variation i kontakter och attraktion hos handlingar eller idéer, påverkar hastighet och spridningsmönster för dem, samt
- omkastningar utifrån avsikter och kompetens: en process där förhållanden inom en institution (t.ex. tillväxt och ändrade kompetenskrav) eller frigörande strategier påverkar handlande, genom en ändring av blandningen på deltagarna (Ibid, s. 58-60).

Stabila processer är konservativa. Avsiktlig förändring genom utnyttjande av brister i stabila rutiner för handlande, kan ske på tre sätt.

- kontroll över uppmärksamheten. Varken enskilda eller institutioner klarar att behålla helt konsekventa kognitiva system, eller uppmärksamma allt de skulle vilja. Därför är deras fokus viktigt
- kontroll över avvikelser i processer där anpassning sker till omgivningen, vilket ger upphov till oväntade konsekvenser, samt
- kontroll över hela det breda systemet för skapande av mening (Ibid, s. 61).

Nu diskuterar March och Olsen aspekter som kan användas, för att studera samverkan mellan tillsynsmyndigheter och rättsväsende.

Vilka mekanismer används uttryckligen, för att förändra gällande rutiner vid samverkan mot miljöbrott?

Hur utnyttjas brister i gällande rutiner (vad står i fokus vid samverkan, vilka avvikelser betonas, hur vill man generellt prata om samverkan mot miljöbrott)?

Förståelse av institutionella förändringar fordrar, enligt March och Olsen, ett erkännande av att det finns ett flertal, inte nödvändigtvis konsekventa avsikter, att avsikter ofta är tvetydiga, att avsikter är delar av ett system av mål och värden samt attityder som i sin tur är inbäddade i en struktur av andra föreställningar och målsättningar, vilken formats, tolkats och skapats under förändringen av institutionen. Institutioner utvecklas och omdefinierar mål, tar beslut och anpassar sig till omgivningens krav, varvid den ursprungliga avsikten kan försvinna. Förändring tycks ofta ske vid tillfällena när handlingar sker, oavsett orsaken till dessa handlingar. De tillfällena blir då källa till omdefinitioner av målen. Möjligheten att preferenser och mål kan förändras i respons på beteende innebär en allvarlig komplikation för teorier om rationella aktörer. Förändring av avsikter är särskilt viktigt att studera vid institutionell förändring, då denna tar tid. Avsiktig kontroll av institutionell förändring är alltså beroende av stabilitet och beständighet i avsikten under en diffus process, ifall påverkan ska leda till en konsekvent förändring. Dessa komplikationer kan modereras med konstaterandet att avsikter ingår i en bredare struktur av föreställningar och värden, som ändras i långsammare takt. Politiska aktörer upptäcker och konstruerar sina avsikter inom detta bredare sammanhang av föreställningar, som ändras långsamt (Ibid, s. 65f).

Med författarnas systemteoretiska ansats, nedtonas betydelsen av avsikter, som förklaring av institutionell förändring. Viktiga frågor blir istället:

Vilka speciella tillfällen och handlingar har ändrat synen på miljöbrott och på samverkan mot dessa brott?

Vilka nya mål för arbetet mot miljöbrott och för samverkan mot dessa brott fick man då?

Det kan hävdas att omedelbara strukturella förändringar har mindre betydelse, än förstärkning av sociala idéer och långsiktiga effekter av utbildning. Detta motiverar ett litet intresse för studier av direkta resultat vid omorganisationer på papperet. Vad folk då säger och vad de gör är bara löst ihopkopplat (March and Olsen 1989:92). Analyserar man politiskt styre i USA ser man, för det första, att kortsiktigt handlande inom de flesta politikområden är starkt påverkat

av uppmärksamhet och hur denna organiseras. För det andra, är långsiktigt handlande mindre en produkt av avsikter, planer och konsekventa beslutsprocesser, än av gradvis anpassning till skiftande problem med olika tillgängliga lösningar inom stegvis utvecklade strukturer av mening. För det tredje, handlar politiskt styre om tolkning av tillvaron och försäkringar om legitima värden och institutioner (Ibid, s. 92-94).

March och Olsen betonar betydelsen av sk institutionell friktion. När institutionella arrangemang en gång skapats, kommer de att överleva tills yttre förändringskrav blir mycket tydliga. Institutioner stabiliseras genom anpassning och uppsugning av proteströrelser. Och ju mer en institution är inordnad i en större politisk ordning, så att förändring av en institution fordrar förändringar av flera andra institutioner, desto mindre trolig blir förändringar. Undantaget är de stora historiska vägskalet, som ger möjlighet till större förändringar (Ibid, s. 106).

Här väcks frågan om kraven i miljöbalken på samverkan mellan tillsynsmyndigheter och rättsväsendet fått något genomslag. Man kan ju anta att varje institution är starkt präglad av det fasta nätverk av andra institutioner, som den redan sitter fast i:

Vilka yttre krav på förändringar av institutionen har man upplevt p.g.a. miljöbalkens krav på samverkan?

Vad man har gjort, för att anpassa institutionen till dessa krav?

Goldstein och Keohane om institutionella idéer

Institutionella idéers olika betydelser och sätt att påverka

När idéer en gång institutionaliserats, kommer de att styra handlingar, i frånvaron av kostsamt nytänkande (Goldstein and Keohane 1993:5). Författarna definierar idéer som "...particular beliefs – shared by large numbers of people – about the nature of their worlds that have implications for human actions. Such beliefs range from general moral principles to agreement on a specific application of scientific knowledge." (Ibid, s. 7). De indelar idéer i tre analytiska kategorier, som kan vara hopblandade när handlingar motiveras i praktiken:

- *world views*, som är inbäddade i symbolsystemet i en kultur, och som djupt påverkar sätt att tänka och diskutera bl.a. möjligheter och begränsningar. Världsbilder är djupt knutna till människors identiteter samt väcker djupa känslor och lojaliteter. Världsbilder är den typ av idéer som har bredast påverkan på handlande.

- *principled beliefs*, bestående av normativa idéer som preciserar kriterier för att skilja mellan rätt och fel samt mellan rättvist och orättvist. Denna typ av idéer är förmedlare mellan världsbilder och enskilda slutsatser om policy. De översätter grundläggande doktriner till riktlinjer för aktuellt handlande.

- *causal beliefs*, som är föreställningar om orsak och verkan, vilka får sitt rättfärdigande från samförstånd bland samhällseliter, t.ex. vetenskapsmän. Denna typ av idéer vägleder enskilda individer om hur de ska uppnå personliga mål, mot bakgrund av gemensamma normativa idéer, som bara kan förstås med hjälp av rådande världsbilder i en kultur. Idéer om orsak och verkan antas förändras snabbast av de tre kategorierna av idéer (Ibid, s. 8-11).

Nytänkandets svaga ställning gentemot stabiliteten hos institutionaliserade handlingssätt betonas här, precis som March och Olsen. De tre analytiska typerna av idéer kan omformuleras till följande frågor:

Vilka anses vara de viktigaste generella orsakerna till miljöbrottslighet?

Vilka anses vara de viktigaste generella möjligheterna och begränsningarna, i institutionens eget bekämpande av miljöbrott?

Vilka anses vara de effektivaste, praktiska egna handlingarna för att bekämpa miljöbrott?
Vilka handlingar anses vara rätt och fel, i processer där institutionen arbetar med misstänkta miljöbrott?

Idéer sägs bidra till att skapa ordning i tillvaron genom att påverka dagordningar och minska antalet upplevda handlingsalternativ. Man kan enligt Goldstein och Keohane indela de kausala vägar, som idéer har möjlighet att påverka policyutfall, i tre kategorier:

- *road maps*: när en idé valts kommer vägvalet att begränsa handlingsalternativen, genom att logiskt utesluta andra tolkningar eller åtminstone få dem att verka ointressanta

- *affecting strategic interactions*: idéer bidrar till eller försvårar att uppnå effektivare utfall, utfall som åtminstone är lika bra som utgångsläget för alla deltagare. Idéer kan definiera nya samarbetslösningar eller utgöra kitt i en koalition som underlättar för grupper att ansluta sig. En policy kommer alltså att variera beroende på val av idéer.

- *institutionalising*: när idéer har inbäddats i regler och normer kommer dessa att specificera policyn, i avsaknad av nytänkande.

Det betonas att när ett policyval skapat styrande organisatoriska och normativa strukturer, kommer en policyidé att påverka långt efter att dess ursprungliga förespråkare försvunnit (Ibid, s. 12f).

Goldstein och Keohane menar att för *road maps*, hör förväntade effekter av handlingar ihop med idéer om orsak och verkan, och med aktörers val av strategier utifrån dessa idéer. Men förväntade effekter hör också ihop med hur det institutionella beslutsfattande är upplagt, vilket formar bilden av lösningar på problem (Ibid, s. 13f). Idéerna ger vägledning under osäkerhet, genom att förutsätta orsakssamband eller normativa skäl för handlande, som går utöver rent materiella aspekter (Ibid, s. 16f).

När det gäller *samordning* är det inte bara upplevda materiella möjligheter och begränsningar som inverkar på handlandet, utan även idéer och förväntningar. Politiska eliters delade kulturella, normativa, religiösa och kausala idéer är här viktiga. Kan inte samförstånd uppnås om ett regelverk, saknar det betydelse om det finns institutioner som kan underlätta att samförståndet efterlevs (Ibid, s. 17f).

Angående *institutionalising* får idéer en långsiktig påverkan genom att inkluderas i den politiska debatten. Men de påverkar också genom hur institutioner, som har idéerna inbäddade, handlar. När idéer en gång påverkat utformningen av en institution, kommer deras påverkan att synas i drivkrafterna hos de som arbetar i den och hos dem, vars intressen institutionen ska tillgodose. Institutionaliserade idéer kan påverka under decennier, och även sedan ingen uppriktigt längre tror på dem. Bra exempel på institutionella idéer är legala doktriner; socialt konstruerade knippen av idéer som begränsar samtida policyarbeten. Till politiska institutioner hänförs administrativa byråer, lagar, normer och handlägningsprocedurer, som är förmedlare mellan idéer och politiska utfall.

Institutionaliserade äldre idéer och inbäddade normer kan, som sagt, ha fortsatt politisk betydelse. Detta visas när det inte går att förstå nutida politiska utfall utifrån rådande ekonomiska intressen och maktförhållanden. Därför är det viktigt att söka förstå hur det historiskt kom sig att vissa knippen av idéer institutionaliserades på bekostnad av andra. Det finns här också skäl att hävda att idéer använts för att kodifiera och legitimera gällande praktiker, snarare än att skapa nya former av ordning (Ibid, s. 20-22). Institutionaliserade idéer har betydelse genom att generalisera regler och sprida dem, koppla ihop olika politiska frågor samt rättfärdiga principer och handlingar (Ibid, s. 23f).

Man kan säga att de kausala vägarna, hör ihop med samverkan mellan institutioner. Samverkan kan antas påverka dagordningen när miljöbrott och handlingsalternativ mot dessa

diskuteras. Samverkan kan också antas påverka hur man ser på utfallet av arbetet mot miljöbrott och vilka förväntningar man får på detta arbete.

Vilka vägval har gjorts vid samverkan med den andra institutionen? Har institutionens egen ursprungliga syn på miljöbrott och lösningen på detta problem ändrats? Vilka handlingsalternativ har valts och varför?

Vilka möjligheter och begränsningar finns vid samverkan med den andra institutionen? Finns exempel på nya idéer, som gett bättre utfall i den egna institutionens arbete än utan detta samarbete?

Vilka typer av formellt organiserat samarbete mot miljöbrott finns numera? Vilka effekter anses detta samarbete ha haft på bekämpningen av miljöbrott?

Vilka förväntningar finns på det framtida samarbetet, när det gäller möjligheter och begränsningar att effektivare bekämpa miljöbrotten?

Förändring av institutionella idéer och institutioners handlande

Angående idéer, menar Goldstein och Keohane att både förändring av idéer, och av underliggande förhållanden (maktrelationer, ekonomiska intressen, osäkerhet, kontext etc.) har betydelse för vilken påverkan idéer får på en policy. Kraften som förändrar idéer kan komma både från det aktuella politikområdet och utanför detta. Normalt institutionaliseras idéer vid en bestämd tidpunkt.

Beträffande kausala vägar för idéers påverkan, anses det vara förändringar i underliggande förhållanden (maktrelationer, ekonomiska intressen, osäkerhet i samhällssituationen), snarare än i själva idéerna, som ändrar deras påverkan. Upptäckter av nya fördelar, kan förändra samarbete och innebära sökande efter nya idéer som möjliggör detta samarbete.

Beträffande institutionalisering, hävdats det att institutioner kan stärkas eller försvagas, oberoende av idéerna som bär upp dem. Och förändring av idéer leder ofta inte till omedelbar ändring av policy. Förändring av idéer uppmärksammas ofta först sedan ett existerande samförstånd inom ett politikområde underminerats och efterfrågan på nya gemensamma idéer uppstår för att skapa ett nytt samförstånd (Ibid, s. 24-26).

Det kan hävdas att en idéns påverkan när det gäller samarbete, hör ihop med förväntade vinster för berörda deltagare, idén som uttrycker dessa vinster, och den institution (mekanism) som översätter idén till gemensamma föreställningar som påverkar förväntningar och därmed säkrar ett "rättvist" beteende. Idéer måste motivera deltagarna att samarbeta, ge dem skäl för detta, och förklara varför institutionen är nödvändig för att uppnå fördelarna av samarbetet. Samarbete underlättas av institutioner som minskar tvetydigheter på olika sätt: genom att konstruera en tydlig problemlösning, skapa beskrivningar och omdömen om vad som hänt i det förgångna, och berätta vad som nu förmodligen händer i framtiden. Dessutom måste det skapas ett normativt system, som översätter den generella idén om samarbete till specifika förväntningar och beteenden som innefattar den. Uppgiften för det normativa systemet är att klargöra vad samarbetet består av, och därmed vad som är bra och dåliga handlingar. Institutionen måste visa att alla har nytta av den, jämfört med hur det var tidigare (Garrett and Weingast 1993:203-205).

Man kan också hävda att ett större antal olika idéer i samhället underlättar byggande av nya institutioner, med bibehållen legitimitet hos medborgarna. Den delade förståelse, som legitimitet grundas på, kan då skapas från ett brett urval av föreställningar. Om antalet tillgängliga idéer är mindre, blir utrymmet mer begränsat för nya policies, som svar på ändrade samhällsförhållanden (Krasner 1993:263f).

När det gäller förändring av idéer och handlande vid samverkan mot miljöbrott, kan följande frågor ställas:

Vad har främst förändrat samverkan mellan institutionerna: gemensamt skapade idéer, ändringar av den egna institutionens ställning i samhället, tillgången på resurser etc.?

Har nya fördelar av en fungerande samverkan upptäckts, i så fall vilka? Om nya fördelar upptäckts, vilka gemensamt skapade idéer uttrycker dessa fördelar?

Hur motiveras gjorda förändringar av samverkan såsom nödvändiga? Hur beskrivs bakgrunden till förändringar och vad förmodas de komma att leda till i framtiden?

Vad består förändringarna av samarbetet mellan institutionerna mer konkret av? Hur ska utvärdering göras av vad som är bra och dåligt handlande, utifrån dessa förändringar?

Vad innebär förändringarna mer konkret när det gäller handlande och förväntningar inom den egna institutionen?

Kulturella faktorer

Politisk kulturteori

Thompson, Ellis och Wildavsky (1990:5-11) hävdar att olika politiska subkulturer kan urskiljas med hjälp av tre variabler:

- delade värden och trosföreställningar ('cultural bias')
- mönster för sociala relationer ('social relations'), och
- livsstilar ('ways of life'), som rättfärdigas med hänvisning till 'cultural bias' och 'social relations'.

De två dimensionerna i deras modell är stark respektive svag grupptillhörighet ('group') och stark respektive svag vilja att följa kollektiva beslut ('grid'). När variablerna används i deras fyrfältfigur, framträder fyra livsstilar: individualister, fatalister, hierarkiker och egalitära.

Utan att använda hela deras modell kan en omformulering ske, för en studie av organisationskultur inom miljöbrottsområdet:

Vilka livsstilar förekommer inom institutionerna, när det gäller miljöbrott (obyråkratiska eldsjälarna, apatiska paragrafryttare, engagerade paragrafryttare, eller obyråkratiska förhandlare)?

Hur rättfärdigas dessa livsstilar, med hänvisning till delade värden och trosföreställningar, samt interna mönster för sociala relationer?

I Jürgen Habermas kommunikativa handlingsteori finns en utveckling av Max Webers idéer, av stort värde när man diskuterar institutioner, organisationskultur och förändring. I enlighet med Weber, betonar Habermas hur enskilda individers ändamålsrationella handlande, via organisationer, blir institutionaliserat och rutinmässigt. Habermas verkar också mena att först när styrning med pengar och makt är *avsiktligt* institutionaliserad, måste sådan samordning av handlande rättfärdigas normativt i samhället (Sköllerhorn 2001:9, del II). Ser man på det rutinmässiga från ett kulturellt perspektiv, hör detta ihop med att den gemensamma bakgrundskunskapen normalt är oproblematiserad bland medlemmarna. Enligt Habermas byts slentrianen i rutinbeteenden mot aktivt deltagande och ifrågasättande bara

- i de sociala situationer där det uppstår problem med gemensam förståelse av ett problem, och
- i de sociala situationer där individer upptäcker någon oönskad konsekvens av ekonomin (spontan marknadseffekt), eller av statlig reglering (normativt orättfärdigad effekt av politisk styrning). Endast i dessa två typer av situationer ändras gemensamma idéer och rutiner (Ibid, s. 12f, del II). Ett sådant synsätt, som framhåller fortlöpande förändring i små steg av en organisationskultur, kan kallas poststrukturalistiskt. Det kan ställas mot ett strukturalistiskt

synsätt, som betonar tröghet på person- och institutionell nivå istället för flexibilitet. Street (1993:97) noterar att politisk kulturforskning, med ett strukturalistiskt synsätt, klarar sig med enkätundersökningar vid empiriska studier. Han säger om klassikerna: "For Almond and Verba, political culture is to be regarded as a set of individual psychological states which can be revealed through survey questionnaires."

Användbara i denna studie är idéerna om hur slentrianen i rutinbeteenden byts mot aktivt deltagande och ifrågasättande, som i sin tur är enda sätten att ändra gemensamma idéer och rutiner:

Vid vilka tillfällen har problem uppstått att gemensamt förstå frågor om miljöbrott? Vilka ändrade idéer och rutiner ledde dessa problem till?

Vid vilka tillfällen har gemensamma upptäckter gjorts av oönskade konsekvenser av lagstiftningen om miljöbrott? Vilka har dessa oönskade konsekvenser varit (t.ex. spontana marknadseffekter)? Vilka ändrade idéer och rutiner ledde dessa upptäckter till?

'Epistemic communities'

Haas (1992) beskriver s.k. 'epistemic communities', som består av grupper av experter med vissa gemensamma egenskaper. De har gemensamma normativa föreställningar, syn på orsakssamband, kriterier för kunskap, och yrkesmässig träning i att hantera vissa problem.

Hall (1993:53f) instämmer i synen att intellektuella är en maktgrupp, som påverkar genom att skapa sociala identiteter. Han menar dock att motsättningen mellan arbete och kapital i moderna samhällen begränsar denna grups inflytande. Den anses på sin höjd ibland kunna definiera gränserna för andra typer av sociala handlingar, än de som gäller materiell fördelning. Ett viktigt kännetecken på intellektuellas gruppidentiteter, är att de överskrider nationella territorialgränser.

Ikenberry (1993:82-84) menar istället att experter från olika länder, med gemensamma idéer om institutionella förändringar, vid brytpunkter i historien kan bidra till större policyförändringar. Deras gemensamma idéer kan då överbrygga olika konflikter och lösa upp dödlägen. Idéerna kan peka på möjligheter till nya koalitioner. Tillskottet på ny kunskap är viktigt, men ännu viktigare är det praktiska värdet för politisk problemlösning.

Man kan anta att 'epistemic communities' är en viktig faktor, när det gäller samverkan mot miljöbrott. Individer med naturvetenskaplig högskoleutbildning, har en helt annan bakgrund än individer som utbildats till polis och åklagare. Dessutom kommer de naturvetenskapligt utbildade individerna delvis att omsocialiseras, för att fylla roller som statstjänstemän med tillsynsuppgifter. Samtidigt behöver polis och åklagare skaffa sig miljöutbildning, för att fylla roller som miljöpolis respektive miljöåklagare. Det kan alltså antas att de två grupperna av individer har inskolats i två olika 'epistemic communities', vilket försvårar samverkan. De torde ha skilda gemensamma normativa föreställningar, syn på orsakssamband, kriterier för kunskap, och yrkeserfarenhet av att hantera miljöbrott. Förutom skild utbildning, inklusive kunskaps- och samhällssyn, kan det antas att de inskolats i skilda språkbruk kopplade till respektive utbildning.

Lundholm har i en licentiatuppsats studerat just språkbrukets betydelse vid miljöutbildning. Hon visar (2001:85f) att ett begrepp som "populationsdynamik" har olika innebörd i olika språkliga sammanhang, vid ekologiutbildning av teknologer. Sammanhangen karakteriseras som naturvetenskapliga (om olika arters tillväxt), existentiella (filosofiska idéer om arten

människa) respektive samhällspolitiska (om befolkningsökningen som ett eventuellt problem och olika lösningar på detta problem). Samtalen mellan lärare och elever växlar mellan kontexter och innebörder, utan att ett tydliggörande sker. Detta leder till s.k. kontextuell inkonsistens, vilket hindrar ett lärande via urskiljande av och utvecklande av olika meningssammanhang. På samma sätt är det med begreppet ”miljöproblem”, som förekommer i naturvetenskapliga, kulturella respektive samhällspolitiska kontexter. Vissa elever uppges vara medvetna om att denna typ av termer kan stå i relation till andra termer på olika bestämda sätt. De har alltså uppmärksammat, vad jag betecknar som förekomsten av olika språkspel.

Lundholm redovisar att blivande teknologers intresse främst är att kursinnehållet i ekologi ska belysa lösningar på miljöproblem som presenteras, med koppling till yrket som civilingenjör. De söker i kursinnehåller efter vilka lösningar som finns på olika miljöproblem. De söker också svar på vilka lösningar som är bra och varför, alltså kriterier. Teknologerna sägs ha ett människocentrerat perspektiv och upplever att läraren implicit har ett mer naturcentrerat perspektiv. Detta leder till en annan värdering av kursinnehållet än läraren. Istället för att människans påverkan på naturen bara framställs som negativ, vill teknologerna framhålla att ingrepp i naturen har ett värde för människan (Ibid, s. 88). Lundholm menar att förekomsten av flera kontexter i kursinnehållet, utan att det tydliggörs på en metanivå, leder till svårigheter för eleverna att orientera sig i innehållet, vilket väcker känslor av missmod och frustration hos teknologerna, och: ”Tankar om yrkesrollen aktualiseras också och känslor av lojalitet och tillhörighet med en yrkeskår. Teknologerna är upprörda och känner sig utpekade som framtidens miljöbovar av sin lärare.”(Ibid, s. 89).

Av Lundholms resultat framgår det att praktisk mänsklig nytta är ett centralt värde för teknologerna. Man kan också konstatera att det redan verkar finnas en yrkesidentitet hos teknologstudenter som läser ekologikursen i sin utbildning till blivande ingenjörer. Det väcker frågor om var, när och hur socialisation in i denna yrkesidentitet sker?

Lundholm nämner också att lärande teoretiskt kan ses som förståelse av i vilka situationer och inom vilka genrer olika typer av kunskap är användbar och lämplig. Lärande ses då som en process av urskiljande av olika sammanhang, genom individuell tolkning av begrepp eller sinnesintryck. Hennes studie bygger också på antagandet att förståelse av en läroprocess förutsätter att man känner till elevernas syften och motiv för att delta i utbildning och undervisningssituationer (Ibid, s. 91).

Av särskilt värde i denna studie är Lundholms idéer om språkbrukets roll vid läroprocesser. Detta gäller främst samverkan, där olika ’epistemic communities’ möts, för att förbättra förståelsen av varann och arbetet mot miljöbrotten:

Hur tydliggörs och urskiljs olika meningssammanhang och innebörder, vid samverkan mellan institutionerna mot miljöbrott?

Hur utvecklas idéerna inom respektive meningssammanhang?

Kontextuella faktorer

Forester (1982:70-72) framhåller två oundvikliga typer av förvrängning av information, när individer inom en institution uppriktigt ska informera utomstående. Han pekar dels på sociala ad hoc-begränsningar, vilka avser oplanerade, slumpmässiga och spontana effekter, som orsakas av begränsad kunskap om varandra (t.ex. att prata för fort och använda okända termer). Han pekar också på strukturella sociala begränsningar, i form av ojämlik kunskaps-

tillgång, orsakad av arbetsfördelningen mellan institutioner och informationsförluster vid "organisationsgränsen" mellan dem. Han betonar också två onödiga typer av förvrängd information, dels mellanmänsklig manipulation på ad hoc-nivå, dels likformig ideologisk förvrängning som försvar av klass- och maktstrukturer – alltså rättfärdigande på en strukturell social nivå.

Healey (1997:263-266) redovisar idéer om hur man skapar tilltro och förtroende för processer som syftar till samarbete och konsensus, i en värld dominerad av oenighet, förtryck och maktkamper. Tillämpar man dessa idéer vid studier av hinder för socialt lärande, bör man fokusera på processen där policy för samverkan tas fram. Här blir det centralt att studera var samtalen äger rum, tillträdet till dessa samtal och tillgänglig information, samt stil och rutiner vid diskussionerna.

Foresters och Healeys idéer är viktiga vid en studie av organisationskultur. De är ursprungligen inriktade på deltagardemokratiska aspekter i planeringsprocesser. Emellertid är en välfungerande samverkan mellan institutioner beroende av tilltro och en fri diskussion. Huvudskillnad jämfört med en deltagardemokratisk modell, är att urvalet av deltagare blir begränsat till de institutioner som samverkar.

Genomförande av modellen med de två organisationskulturerna

Grundläggande ansats

En institutionell ansats innebär att man först formellt definierar gränsen mellan rättsväsende och tillsynsmyndigheter. Forskaren antar att deltagarnas sociala roller i förhållande till respektive institution nästan jämt avgör deras idéer, synsätt, språk- och rollspel om miljöbrott, samt handlingar. Alltså antar forskaren att tillsynstjänstemän normalt företräder tillsynsmyndighetens formella organisationskultur medan polis och åklagare normalt företräder rättsväsendets formella organisationskultur. Annorlunda uttryckt, antas social professionalisering ha mycket större betydelse än allmän professionalisering. Empiriska resultat om organisationskultur presenteras sedan i form av olika kännetecken för de två formellt definierade subkulturerna.

När det gäller samverkan mellan institutionerna, får ansatsen dock inte vara låst av något antagande om vilka sociala roller som avgör deltagarnas föreställningar och handlande. Därmed förkastas ett strukturalistiskt antagande om att sociala roller i relation till det formella politiska systemet alltid avgör varje deltagares handlande i språk- och rollspel om ett miljöbrott. Det måste finnas en öppenhet för att flera sociala roller kan komma till uttryck i språk- och rollspelet om arbetet mot miljöbrott, särskilt när det gäller en "ny samverkan".

Det strukturalistiska antagandet kan kritiseras för att överskatta betydelsen av varje deltagares gruppidentitet i relation till sin egen institution, på bekostnad av deltagarens övriga gruppidentiteter, när ett visst miljöbrott diskuteras. Denna ansats fäster alltså för stor vikt vid om enskilda deltagare arbetar inom tillsynsmyndigheter eller inom rättsväsendet, i relation till andra gruppidentiteter de har vid sidan av miljötjänstemän/miljöpolis/miljöåklagare, när de samverkar med varandra. En öppenhet är nödvändig, för att få med att deltagarnas hela sociala nätverk (gruppidentiteter och –lojaliteter med många sociala gemenskaper) påverkar språk- och rollspelet i en situation, där ett miljöbrott hanteras. Denna idé överensstämmer med nyare politisk teori, som antar att mänsklig identitet är i ständig tillblivelse istället för att vara given en gång för alla.

Material, metod och praktisk användbarhet

I ett första steg studera skrivna källor, som är direkt riktade till respektive institution. Det rör sig främst om lagar och förordningar, föreskrifter, allmänna råd, handböcker, tillsynsnytt, tillsyns- och föreskriftsrådets seminarier, riksåklagarens nyhetsbrev om miljöbrott etc. Ett exempel på naturvårdsverkets publikationer framgår av bilaga.

I ett andra steg görs intervjuer med öppna frågor om den egna institutionen och samverkan med "de andra". Här kan man inkludera frågor som gäller resultaten från innehållsanalysen i det första steget. Därmed erhålls en avstämning av tolkningen av centrala styrdokument. Urvalet av respondenter kan vara den som samordnar varje myndighets (länsstyrelses) operativa tillsynsplan, samtliga miljöåklagare och en miljöpolis per län.

Frågeställningarna som ska besvaras i de två stegen, är de som framkommit vid tolkningen ovan. De kan grupperas på följande sätt nedan, utifrån den enkla kulturella modell som har använts som inventeringsverktyg vid innehållsanalysen av de vetenskapliga texterna.

Utvärderingen av innehållsanalysen av skrivna källor och intervjusvaren syftar till att hitta de faktorer som främst begränsar/möjliggör ökad förståelse av "de andra", och därmed en bättre samverkan. Grundantagandet här är att "stora skillnader i synsätt mellan de två organisationskulturerna är inte bra". Påträffade faktorer där synsätten skiljer sig kraftigt, kan sedan användas som utgångspunkt för diskussion på ett seminarium, med representanter från tillsynsmyndigheter och rättsväsende.

Frågeställningarna i modellen

'Epistemic communities'

Hur skiljer normativa idéer om vad miljöbrott är, mellan tillsynsmyndigheter och rättsväsendet? Hur skiljer sig synen på huvudorsaker till vanligt förekommande miljöbrott och deras konsekvenser i miljön? Hur skiljer sig synen på huvudorsaker till miljöbrott samt vilka konsekvenser de får på värderingar hos medborgarna respektive tilltro till miljöbalken? Hur skiljer sig de kriterier man inom respektive institution sätter upp, för att ha kunskap om miljön respektive kunskap om miljöbrott? Hur skiljer sig yrkeserfarenheten av att hantera miljöbrott? Hur skiljer det på språkbruket som används (begrepp och termer), när man inom respektive institution talar om miljön respektive om miljöbrott?

Idéer inom den egna institutionen

Vilka trosföreställningar och vilken kunskap har man om miljöbrott?

Vilka anses vara de viktigaste generella orsakerna till miljöbrottslighet?

Vilka mål (värden) anses vara viktiga/oviktiga i arbetet mot miljöbrotten?

Vilka perspektiv anses vara viktiga/oviktiga?

Vilka frågor anses vara viktiga/oviktiga?

Vilka anses vara de viktigaste generella möjligheterna och begränsningarna, i institutionens eget bekämpande av miljöbrott?

Vilka anses vara de effektivaste, praktiska egna handlingarna för att bekämpa miljöbrott?

Vilka handlingar anses vara rätt och fel, i processer där institutionen arbetar med misstänkta miljöbrott?

Vilka roller har man i förhållande till miljöbrott, och hur bör man bete sig inom institutionen (förebyggande rådgivare kontra strikta kontrollanter, föranmälda kontra oanmälda inspektioner, när lagföra respektive avskrika misstänkta brott etc.)?

Hur ska man handla i olika förväntade situationer (processregler)?
Vilka kriterier används vid utvärdering av det egna miljöbrottsarbetet (utvärderingsregler)?
Hur bestäms ansvar för beslut, beredning, föredragning och arkivering av miljöbrott?
Vem får kontakta institutionen respektive ta del av tillgänglig information om miljöbrott, under olika förhållanden?
Vid vilka tidpunkter bör man göra vissa åtgärder och får berätta om dem?
Hur bestäms när några egna regler i arbetet mot miljöbrott bör förändras?

Förmedling och förändring av idéer genom språkbruk inom institutionen

Vilka symboler och uttryck används internt vid styrning av arbetet mot miljöbrott (t.ex. bildspråk och anekdoter)?
Vilket språkbruk används när man i efterhand internt berättar om händelser och handlingar, som gällt miljöbrott (liknelser, begrepp och termer)?
Vilka rådande kunskaper, värderingar, rutiner och beteenden rättfärdigas i dessa historier?
Vilka symboler, ritualer, ceremonier och dramaturgi används, när man pratar om miljöbrott?
Hur organiseras idéutbytet om miljöbrott inom institutionen?
Vid vilka tillfällen har problem internt uppstått att gemensamt förstå frågor om miljöbrott?
Vilka ändrade idéer och rutiner ledde dessa problem till?
Vid vilka tillfällen har gemensamma upptäckter gjorts av oönskade konsekvenser av lagstiftningen om miljöbrott? Vilka har dessa oönskade konsekvenser varit (t.ex. spontana marknadseffekter)? Vilka ändrade idéer och rutiner ledde dessa upptäckter till?

Rutiner och beteenden som rättfärdigas med stöd av gemensamma interna idéer

Hur organiseras rutinerna för miljöbrottsarbetet inom institutionen?
Vilka rutiner används?
Vilka sociala roller är kopplade till dessa rutiner?
Vilka strategier används?
Vilka teknologier har man tillgång till?
Hur omsätts inkommande uppgifter om miljöbrott till beslut och handling (beslutsregler)?
Vilka livsstilar förekommer inom institutionen, när det gäller miljöbrott (obyråkratiska eldsjälar, apatiska paragrafryttare, engagerade paragrafryttare, eller obyråkratiska förhandlare)?
Hur rättfärdigas dessa, med hänvisning till delade värden och trosföreställningar, samt interna mönster för sociala relationer?
Vilka typer av situationer kan individer i institutionen befinna sig i beträffande miljöbrott?
Vem är man i dessa olika situationer (sociala roller)?
Vilka är lämpliga handlingar i dessa olika situationer?

Samverkan med den andra institutionen

Idéer

Vilka möjligheter och begränsningar finns vid samverkan med den andra institutionen? Finns exempel på att nya idéer skapats, som gett bättre utfall i den egna institutionens arbete, än utan denna samverkan?
Vilka förväntningar finns på det framtida samarbetet, när det gäller möjligheter och begränsningar att effektivare bekämpa miljöbrotten?
Vad har främst förändrat samverkan med den andra institutionen: gemensamt skapade idéer, ändringar av någon institutions ställning i samhället, tillgången på resurser etc.?
Vilka vägval har gjorts vid samverkan med den andra institutionen? Har institutionens egen ursprungliga syn på miljöbrott och lösningen på dessa problem ändrats? Vilka handlingsalternativ har valts och varför?

Vilka kriterier används vid utvärdering av samverkan mot miljöbrott (utvärderingsregler)?
Vilka mekanismer används uttryckligen, för att förändra gällande rutiner vid samverkan mot miljöbrott?
Hur utnyttjas brister i gällande rutiner (vad står i fokus vid samverkan, vilka avvikelser betonas, hur vill man generellt prata om arbetet med miljöbrott)?
Vilka speciella tillfällen och handlingar har ändrat synen på miljöbrott och på samverkan mot dessa brott?
Vilka nya mål för arbetet mot miljöbrott och för samverkan mot dessa brott fick man då?
Vilka yttre krav på förändringar av institutionen har man upplevt p.g.a. miljöbalkens krav på samverkan?
Vad man har gjort, för att anpassa institutionen till dessa krav?

Språkbruk

Vid vilka tillfällen har problem uppstått att gemensamt förstå frågor om miljöbrott? Vilka ändrade idéer och rutiner ledde dessa problem till?
Vid vilka tillfällen har gemensamma upptäckter gjorts av oönskade konsekvenser av lagstiftningen om miljöbrott? Vilka har dessa oönskade konsekvenser varit (t.ex. spontana marknadseffekter)? Vilka ändrade idéer och rutiner ledde dessa upptäckter till?
Hur tydliggörs och urskiljs olika meningssammanhang och innebörder hos begrepp, vid samverkan med den andra institutionen mot miljöbrott?
Hur utvecklas idéerna inom respektive meningssammanhang?
Har nya fördelar av en fungerande samverkan upptäckts, i så fall vilka? Om nya fördelar upptäckts, vilka gemensamt skapade idéer uttrycker dessa fördelar?
Hur motiveras gjorda förändringar av samverkan såsom nödvändiga? Hur beskrivs bakgrunden till förändringar och vad förmodas de komma att leda till i framtiden?
Vad består förändringarna av samarbetet mellan institutionerna mer konkret av? Hur ska utvärdering göras av vad som är bra och dåligt handlande, utifrån dessa förändringar?
Vad innebär förändringarna mer konkret när det gäller handlande och förväntningar inom den egna institutionen?
Har oplanerad förvrängning av information uppstått vid möten, orsakad av begränsad kunskap om varandra (t.ex. att prata för fort och använda okända termer)? Orsakad av ojämlig kunskapsstillgång till följd av lagstadgad arbetsfördelning mellan institutionerna och förluster vid kunskapsöverföring mellan dem?
Har förvrängd information uppstått vid möten, orsakad av manipulation i enstaka situationer? Orsakad av likformig ideologisk propaganda, till försvar av rådande maktförhållanden?

Rutiner och beteenden vid samverkan som rättfärdigas med stöd av interna idéer

Vilka typer av situationer befinner sig den egna personalen i vid samverkan?
Vem är man i dessa olika situationer?
Vilka är lämpliga handlingar i dessa olika situationer?
Vilka organisationer och personer kontaktar den egna institutionen när det gäller miljöbrott?
Finns gemensamma interna synsätt, starka kontaktnät och tillit, samt en god tillgång på resurser? Eller präglas förhållandena snarare av olika synsätt, starka, tillitsfulla kontaktnät utanför institutionen samt dålig tillgång på egna resurser?
Vilka typer av formellt organiserat samarbete mot miljöbrott finns numera? Vilka effekter anses detta samarbete ha haft på bekämpningen av miljöbrott?
Var sker samtalen om miljöbrott mellan tillsynsmyndigheter och rättsväsendet?
Vad styr tillträdet till dessa samtal och tillgänglig information inför dem?
Vilken stil och vilka rutiner används vid samtalen?

Något om resultat, i förväg

Miljöbalkskommittén ska enligt direktiv (M 1999:03) utvärdera effektiviteten hos det nya sanktionssystemet och samspelet mellan reglerna för tillsyn, miljöstraffsavgifter och de straffrättsliga reglerna, samt föreslå ändringar av regelverket (se Dir 1999:109). I principbetänkandet (SOU 2002:50) föreslår kommittén dels en åtalsprövningsregel, dels en sänkning av minimibeloppet för miljöstraffsavgift från 5 000 till 1 000 kr.

”Öppen mun” - öppenhet

Grundregel inom tillsynsmyndigheter är offentlighet för allmänna handlingar och fullständig kommunikation med näringsidkare (TF, 17 § FL, 30 kap 3 § 2 st. MB)

Tillsyn och påföljder regleras i 26 kap till 30 kap miljöbalken, med tillhörande förordningar. Dessutom har främst Naturvårdsverket publicerat föreskrifter, allmänna råd och handböcker för tillsyn och miljöstraffsavgifter (se bilaga).

Tillsynsmyndighet arbetar med förebyggande information samt anmälda och oanmälda inspektioner. Besluten kan gälla råd, rättelse via förelägganden, administrativa s.k. miljöstraffsavgifter samt åtalsanmälningar av misstänkta brott.

Förebyggande information kan ske till enskilda företag eller i form av branschutbildning om miljöbalken.

När det gäller ingående element i ett tillsynssystem, kan man utläsa följande idéer:

”En *medborgare* eller en grupp av medborgare, vilken/vilka är berörd/berörda av de företeelser (verksamheter, produkter eller anläggningar) vilkas egenskaper skall uppfylla normer som är fastställda av staten och som är av betydelse för medborgarnas väl och ve i förbindelsen med dessa företeelser. Ett *tillsynsobjekt*, som är de verksamheter, produkter eller anläggningar, dvs. de enheter som är föremålet för och bedöms enligt de av staten fastställda normerna. En *objektsansvarig*, som är den fysiska eller juridiska person som är ansvarig för att ett tillsynsobjekt uppfyller statens krav. Ett *tillsynsorgan*, som är den myndighet eller ett annat organ vilket på statens uppdrag har ansvaret att granska huruvida tillsynsobjektet uppfyller ställda krav och i direkt kommunikation med den objektsansvariga klargör om detta är fallet eller ej. Som grund för detta synsätt ligger alltså antagandet att tillsyn som samhällsstyrande system är användbart i situationer där staten garanterat medborgarna att vissa förhållanden (verksamheter eller fysiska fenomen) skall nå upp till en viss standard. Dessa ”garantier” eller utfästelser har formen av statsmaktsbeslut, i princip lag.” (SOU 2002:14, s. 142f).

Halvöppen mun

Förundersökningssekretess hos tillsynsmyndighet som hjälper rättsväsendet (5 kap 1 § 3 st. SekrL – skydda uppgifter om uppdragande och utredning av brott hos myndigheter, som normalt ej är brottsbekämpande)

Några idéer om samverkan mellan tillsynsmyndigheter och rättsväsende, från en tillsynsmyndighet

- + återkommande möten med polis/åklagare
- + åklagare gör kort avstämning av läget före rättegång
- + polis kollar om nya uppgifter framkommit (t ex om miljöstraffsavgift), före förhör med misstänkt
- befintliga polisresurser för utredning av misstänkta brott
- stora brott bör prioriteras i förhållande till små brott (allmänprevention)
- hellre preskription, än att söka motiv för att avskryva anmälan, för tillsynsmyndighetens trovärdighets skull (förekommit före miljöbalken)

+ få beslut om nedlagd förundersökning, för lärande

”Slutna läppar” – sekretess

Skyldighet för tillsynsmyndighet att göra åtalsanmälan, så snart en överträdelse av miljöbalkens eller annan miljöförfattnings bestämmelser objektivt kan konstateras (misstänkt brott). Tillsynsmyndigheten ska inte bedöma om en överträdelse kan leda till fällande dom, eller om det rör sig om ett s.k. ringa brott som inte leder till påföljd.

Även om någon annan gjort en åtalsanmälan, är detta inte ett tillräckligt skäl för tillsynsmyndigheten att avstå från en egen anmälan. På grund av myndighetens sakkunskap torde en sådan anmälan i regel få större tyngd (JO:s ämbetsberättelse 1988/89, s. 383).

Det är i den följande brottsutredningen som man bedömer gärningens allvar, vårdslöshet eller uppsåt, och vem som är straffrättsligt ansvarig för överträdelsen. Alla brott enligt bestämmelserna i 29 kap miljöbalken faller under allmänt åtal. Detta betyder att en anmälan inte kan återkallas, att åklagare är skyldiga att utreda och väcka åtal om det finns tillräckliga skäl. Finns inte tillräckliga skäl, avskrivs ärendet. I vissa fall meddelas ett s.k. strafföreläggande, istället för att väcka åtal. Om den utpekade ansvarige betalar, slipper denne en rättegång. Strafföreläggande sägs användas när risken är liten för att den ansvarige ska begå nya miljöbrott.

Den s.k. verksamhetsutövaren bör inte informeras om en åtalsanmälan, då det finns risk för att bevis undanröjs – förundersökningssekretess enligt 5 kap 1 § SekrL.

Förundersökningssekretess till skydd för enskild 9 kap 17 § SekrL hos rättsväsendet (uppgifter om personliga och ekonomiska förhållanden): här gäller s.k. omvänt skaderekvisit – en uppgift får röjas bara om ”det står klart” att den enskilde inte lider skada eller men. Svårare för rättsväsendet att lämna uppgift till tillsynsmyndighet som har lägre sekretess, då det hos myndigheten gäller 8 kap 6 § SekrL vid statlig tillsyn: med hänsyn till skydd för en enskilds ekonomiska förhållanden, affärs- och driftförhållanden – uppgift röjas bara om ”det kan antas” att den enskilde inte lider skada.

Det anges dock i 13 kap 1 § SekrL att om en tillsynsmyndighet får sekretessuppgift från en annan myndighet, så gäller sekretess också hos mottagande myndighet.

Referenser:

- BRÅ (2002): *Miljöstraffrätt i praktiken. En studie av rättstillämpningen*. Rapport 2002:10, forskning om ekonomisk brottslighet, Brottsförebyggande rådet, Stockholm.
- Esping, H (1983): "Att planera för ett komplext samhälle", s. 115-138, i Abrahamsson, K och Ramström, D (red): *Vägen till Planrike. Om start, sektor och sammanhang*. Studentlitteratur, Lund.
- Forester, J (1982): "Planning in the Face of Power" i *APA Journal*, winter 1982:67-80.
- Goldstein, J and Keohane R O (eds) (1993): *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Cornell University Press, New York.
- Garrett, G and Weingast, B R (1993): "Ideas, Interests, and Institutions: Constructing the European Community's Internal Market" s. 173-206 in Goldstein, J and Keohane R O (eds) (1993): *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Cornell University Press, New York.
- Haas, P M (1992): "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination" i *International Organization* 46, winter 1992:1-35.
- Hall, J A (1993): "Ideas and the Social Sciences", s. 31-54 in Goldstein, J and Keohane R O (eds) (1993): *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Cornell University Press, New York.
- Healey, P (1997): *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. MACMILLAN Press Ltd, London.
- March, J G and Olsen, J P (1989): *Rediscovering Institutions: the Organizational Basis of Politics*. The Free Press, New York.
- Ikenberry, G J (1993): "Creating Yesterday's New World Order: Keynesian "New Thinking" and the Anglo-American Postwar Settlement", s. 57-86 in Goldstein, J and Keohane R O (eds) (1993): *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Cornell University Press, New York.
- Krasner, S D (1993): "Westphalia and All That" s. 235-264 in Goldstein, J and Keohane R O (eds) (1993): *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Cornell University Press, New York.
- Lundholm, C (2001): *Lärande om miljö i högre utbildning. Studier av forskar- och högskolestuderandes inlärningsprojekt om miljö vid en teknisk högskola*. Licentiatavhandling, Avd för Vattenbyggnad, Inst för Anläggning och miljö, Kungl Tekniska Högskolan och Pedagogiska institutionen, Stockholms universitet, Stockholm.
- SOU 2002:14: "Statlig tillsyn – Granskning av medborgarnas uppdrag", Delbetänkande från Tillsynsutredningen.
- Sköllerhorn, E (2001): *Habermas kommunikativa handlingsteori för studier av miljöpolitik – ett kulturteoretiskt förslag*. Doktorsavhandling, Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet, Umeå.
- Street, J (1993): "Review Article: Political Culture – from Civic Culture to Mass Culture", s 95-114 i *British Journal of Political Science* 24.
- Thompson, M, Ellis, R & Wildavsky, A (1990): *Cultural Theory*. Westview Press, San Francisco.

Bilaga

Texten nedan är en förkortad version hämtad från Naturvårdsverkets hemsida:

Miljöbalken

Avdelning V Tillsyn m.m.

Kapitel 26 Tillsynsregler

Avdelning VI Påföljder

Kapitel 29 Straffbestämmelser och förverkande

Kapitel 30 Miljösanktionsavgifter

Naturvårdsverket ger ut allmänna råd, (AR) som innehåller generella rekommendationer om tillämpning av lagar och regler. Från och med år 2000 speglar däremot inte Naturvårdsverkets Allmänna Råd vad som framgår av lag, förordning och föreskrifter samt förarbeten och praxis. Allmänna råd utgivna fr.o.m. år 2000 publiceras i Naturvårdsverkets författningssamling

Miljösanktionsavgifter NFS 2000:10

Miljörapport för tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter NFS 2000:13

Tidpunkt för anmälan av anmälningspliktig verksamhet NFS 2000:14

Egenkontroll NFS 2001:2

Tillsyn NFS 2001:3

Den 1 januari 1999 trädde miljöbalken i kraft. Som ett stöd för bland annat tillstånds- och tillsynsmyndigheterna ger Naturvårdsverket ut handböcker till miljöbalken. Handböckerna är samlade dokument om det regelverk som gäller inom olika områden. De innehåller faktaupplysningar samt utdrag ur Naturvårdsverkets allmänna råd, som är Naturvårdsverkets tolkning av föreskrifterna i miljöbalken.

Handbok 2001:1

Handläggning av ärenden om miljösanktionsavgift

Handbok med Allmänna råd

Handbok 2001:2

Miljörapport för tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter

Handbok med Föreskrifter och Allmänna råd

Handbok 2001:3

Egenkontroll - en fortlöpande process

Grundbok med Allmänna råd

Handbok 2001:4

Operativ tillsyn

Handbok med allmänna råd för tillsynsmyndigheten

Handbok 2001:6

Anmälan för samråd enligt 12 kap. 6§ miljöbalken