

Institutionen för tematisk utbildning och forskning - ITUF  
Campus Norrköping

---

# **Miljömål - inte så enkelt som det låter**

## **En studie av roller och kommunikation i det svenska miljömålsarbetet**

*Anna Larsson*

Magisteruppsats från Miljövetarprogrammet, 2003

---



**LINKÖPINGS UNIVERSITET**

Linköpings universitet, Campus Norrköping, 601 74 Norrköping

**Institution, Avdelning**

Department, Division  
Institutionen för tematisk utbildning och forskning,  
Miljövetarprogrammet  
Department of thematic studies,  
Environmental Science Programme

**Datum**

Date

**Språk**

Language

- Svenska/Swedish  
 Engelska/English

 \_\_\_\_\_**Rapporttyp**

Report category

- Licentiatavhandling  
 Examensarbete  
 AB-uppsats  
 C-uppsats  
 D-uppsats  
 Övrig rapport

 \_\_\_\_\_**ISBN**

---

**ISRN** LIU-ITUF/MV-D--03/31--SE

---

**ISSN****Serietitel och serienummer**

Title of series, numbering

**Handledare**

Karolina Isaksson och Gunilla Öberg

**URL för elektronisk version**<http://www.ep.liu.se/exjobb/ituf/>**Titel**

Miljömål - inte så enkelt som det låter. En studie av roller och kommunikation i det svenska miljömålsarbetet.

**Title**

Environmental objectives – not as simple as it sounds. A study of management and communication in the implementation process of environmental objectives in Sweden

**Författare**

Anna Larsson

**Sammanfattning**

Införandet av mål- och resultatstyrning tillhör de mest betydande förändringarna i den svenska statsförvaltningen under modern tid. Enligt regeringen är ett system för mål- och resultatstyrning det mest effektiva sättet att styra ett brett upplagt miljöarbete. Styrningen sker med hjälp av uppställda mål, miljö kvalitetsmål, men vägen att nå dit bestäms inte i detalj utan kommuner, myndigheter, företag med flera ges stor frihet att välja hur man vill arbeta för att nå målen. Målstyrningen har visat sig ställa höga krav på målformulering, kommunikation och uppföljning och dess praktiska betydelse är livligt omdiskuterad. I studien genomförs en analys av de hinder och möjligheter som uppkommer i implementeringsarbetet av de svenska miljö kvalitetsmålen. Vidare beskrivs, analyseras och diskuteras målstyrningens för och nackdelar samt relationen och kommunikationen mellan olika aktörer på nationell, regional och kommunal nivå i det svenska miljö målsarbetet. I uppsatsen riktas särskild uppmärksamhet mot målet God bebyggd miljö och hur detta mål uppfattas och tolkas på de olika nivåerna i miljö målsadministrationen. Vidare undersöks vilka kommunikationsproblem som upplevs vara centrala, vad de består i samt om och hur de hanteras.

**Nyckelord**

Målstyrning, Kommunikation, Miljöpolitik, Miljö kvalitetsmål, Implementering

## Sammanfattning

Införandet av mål- och resultatstyrning tillhör de mest betydande förändringarna i den svenska statsförvaltningen under modern tid. Enligt regeringen är ett system för mål- och resultatstyrning det mest effektiva sättet att styra ett brett upplagt miljöarbete. Styrningen sker med hjälp av uppställda mål, miljö kvalitetsmål, men vägen att nå dit bestäms inte i detalj utan kommuner, myndigheter, företag med flera ges stor frihet att välja hur man vill arbeta för att nå målen. Målstyrningen har visat sig ställa höga krav på målformulering, kommunikation och uppföljning och dess praktiska betydelse är livligt omdiskuterad. I studien genomförs en analys av de hinder och möjligheter som uppkommer i implementeringsarbetet av de svenska miljö kvalitetsmålen. Vidare beskrivs, analyseras och diskuteras målstyrningens för och nackdelar samt relationen och kommunikationen mellan olika aktörer på nationell, regional och kommunal nivå i det svenska miljö målsarbetet. I uppsatsen riktas särskild uppmärksamhet mot målet God bebyggd miljö och hur detta mål uppfattas och tolkas på de olika nivåerna i miljö målsadministrationen. Vidare undersöks vilka kommunikationsproblem som upplevs vara centrala, vad de består i samt om och hur de hanteras.

God bebyggd miljö har visat sig vara ett komplext och mångdimensionellt mål vilket resulterar i att det uppfattas och tolkas på olika sätt inom miljö målsadministrationen. Det har även framkommit att målet är svårt att reducera ner till ett antal konkreta delmål och att det därför är svårt att hantera framför allt på den regionala och lokala nivån. Risken för målförskjutning är stor eftersom det finns en tendens att man riktar in sig på de delmål som är konkreta och kvantitativa till sin karaktär och därmed lättare och hantera och följa upp. Detta torde göra att den övergripande målsättningen reduceras och förändras. Kommunikationen mellan de olika administrativa nivåerna kan beskrivas som enkelriktad och till största delen reducerad till information. Den återkoppling som finns är främst kopplad till miljö målsuppföljningen och inte till själva arbetet med att nå målen.

Intervjupersonerna ser både möjligheter och problem med miljö målen och miljö målsstrukturen. De problem som verkar vara störst och svårast att hantera är uppföljningen, att bredda miljö målsarbetet till att innefatta fler än de som redan arbetar med miljö frågor, att få till stånd en helhetssyn, att engagera politiker i miljö målsarbetet samt att såväl rollfördelningens som ansvarsfördelningen uppfattas som otydliga. De fördelar och möjligheter som förknippas med miljö målen är att de ger handlingsfrihet i genomförande, att det finns en enad nationell politisk viljeyttring samt att miljö målsarbetet bygger på en bättre och tydligare struktur jämfört med tidigare. Viktiga förutsättningar för ett framgångsrikt arbete med målet God bebyggd miljö kan sammanfattningsvis sägas vara att:

- kommunikationen utvecklas och förbättras till att innefatta mer än uppföljning och information
- miljö målsstrukturen, rollerna och ansvarsfördelningen mellan de olika administrativa nivåerna tydliggörs
- miljö målen används aktivt av politiker på nationell nivå genom att de debatteras och synliggörs så att politiker på regional och lokal nivå känner igen målen och blir medvetna om vikten av att arbeta med dessa
- få till stånd ett väl utvecklat uppföljnings- och utvärderingssystem som möjliggör jämförelser även på lokal nivå

## Tack

Då var jag då äntligen framme. Resan tog lite längre tid än beräknat och stoppen blev fler men som tur var har det alltid funnits möjlighet att kliva på igen och fortsätta resan till slutstationen, en Filosofie Magisterexamen i Miljövetenskap.

Först och främst vill jag rikta ett varmt tack till de personer som ställt upp och låtit sig intervjuas av mig. Jag vill även tacka mina båda handledare Karolina Isaksson och Gunilla Öberg för att ni lät mig stiga av och på under resans gång och hela tiden såg till att jag kom framåt. Utan ert stöd, engagemang och berikande diskussioner hade jag aldrig kommit fram till målet. Jag vill också tacka Anna, Lisa och Emma för de många och ofta sena samtalen med befriande skratt som skingrade de orosmoln som tornade upp sig på himlen! Det sista stora tacket går till Peter för all din uppmuntran, värme och omtanke och till alla andra, arbetskamrater och vänner som har funnits där för mig under resans gång.

Norrköping, december 2003

*Anna Larsson*

# Innehållsförteckning

<b>SAMMANFATTNING</b> .....	<b>1</b>
<b>TACK</b> .....	<b>2</b>
<b>INNEHÅLLSFÖRTECKNING</b> .....	<b>3</b>
<b>1 INLEDNING</b> .....	<b>4</b>
1.1 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR .....	5
1.2 DISPOSITION .....	5
<b>2 MATERIAL OCH METOD</b> .....	<b>6</b>
2.1 KVALITATIV FORSKNING .....	6
2.1.1 <i>Datainsamling</i> .....	6
2.1.2 <i>Val av studieobjekt</i> .....	6
2.2 DE KVALITATIVA INTERVJUERNA .....	7
2.2.1 <i>Genomförande</i> .....	8
2.2.2 <i>Bearbetning, tolkning och analys av materialet</i> .....	9
<b>3 MILJÖPOLITIK, MÅLSTYRNING OCH KOMMUNIKATION</b> .....	<b>10</b>
3.1 MÅLSTYRNING .....	10
3.1.1 <i>Implementering</i> .....	12
3.1.2 <i>Administrativa nivåer och aktörer</i> .....	12
3.2 MILJÖMÅLENS KOMMUNIKATIVA FÖRUTSÄTTNINGAR .....	14
3.2.1 <i>Kommunikation i organisationer</i> .....	15
3.2.2 <i>Kommunikation mellan olika kontexter och administrativa nivåer</i> .....	15
<b>4 MÅLSTYRNING. INTE SÅ ENKELT SOM DET LÅTER</b> .....	<b>17</b>
4.1 IMPLEMENTERINGSPROBLEMATIKEN .....	17
4.1.1 <i>Effektiv styrning?</i> .....	18
4.1.2 <i>Att formulera och integrera miljömål</i> .....	19
4.2 HUR UPPFATTAS OCH TOLKAS MÅLET GOD BEBYGGD MILJÖ? .....	22
4.2.1 <i>Olika typer av mål</i> .....	22
4.2.2 <i>Att tolka och hantera mål</i> .....	24
4.3 ROLLER, ANSVAR OCH KOMMUNIKATIVA FÖRUTSÄTTNINGAR .....	27
4.3.1 <i>Samarbete och integration</i> .....	30
4.3.2 <i>Kommunikation mellan administrativa nivåer</i> .....	32
4.4 HUR KAN MILJÖMÅLSARBETET UTVECKLAS OCH FÖRBÄTTRAS?.....	34
<b>5 AVSLUTANDE REFLEKTION</b> .....	<b>37</b>
<b>6 KÄLLFÖRTECKNING</b> .....	<b>40</b>

# 1 Inledning

Miljöfrågorna och miljöproblematiken har ändrat karaktär många gånger sedan de fick fäste på allvar under 1960-talet. Ny teknik har undanröjt gamla miljöproblem som punktutsläpp och smog men har också resulterat i nya, mer komplexa, diffusa och svårupptäckta problem. I takt med att problematiken har förändrats har också tankarna kring hur man ska komma till rätta med problemen förändrats. Under 1990-talet har väsentliga förändringar skett inom miljöpolitiken. Begreppet hållbar utveckling har etablerats och blivit ett centralt begrepp i det svenska samhället och politiken. Visionen om en hållbar utveckling innefattar en social, ekonomisk och ekologisk dimension men i Sverige är det den ekologiska dimensionen som hittills varit den mest framträdande och idag är en ekologisk hållbar utveckling det övergripande målet för svensk politik. Även hållbar utveckling som helhet börjar dock ta form som ledstjärna.<sup>1</sup>

Den övergripande visionen för svensk miljöpolitik är att till nästa generation ha löst ”de stora miljöproblemen”.<sup>2</sup> Enligt regeringen är ett system för mål- och resultatstyrning med deltagande aktörer inom samtliga samhällssektorer det mest effektiva sättet att styra ett tvärsektorieellt miljöarbete.<sup>3</sup> Riksdagen beslutade 1999 om 15 Miljökvalitetsmål som ska leda samhällsutvecklingen i ekologiskt hållbar riktning. Målen ska fungera som ”riktmärken för allt svenskt miljöarbete, oavsett var och av vem det bedrivs” och beskriver den kvalitet och det tillstånd för Sveriges miljö, natur- och kulturreсурser som är ekologiskt hållbara på lång sikt. Målen är allmänt formulerade och för att de skall operationaliseras krävs att de preciseras och konkretiseras vilket är ett arbete som just nu pågår. Att miljöpolitiken numera är fokuserad på ekologisk hållbarhet i stället för vad man kan kalla ”traditionell miljövard” har tillsammans med miljöbalkens ikraftträdande och införandet av de nationella miljökvalitetsmålen, medfört att förutsättningarna för myndigheternas miljöarbete har förändrats.<sup>4</sup>

En annan förändring är införandet av mål- och resultatstyrning som tillhör de mest betydande förändringarna i den svenska statsförvaltningen under modern tid.<sup>5</sup> Svårigheter som brukar förknippas med mål- och resultatstyrning är att målen är otydliga till sin karaktär och inte tillräckligt klart uttrycker den ambition som regeringen har för den enskilda verksamheten i förhållande till andra styrformer. För att målen skall bli verklighet krävs enligt regeringens proposition *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier* insatser inom samtliga politikområden och att miljöaspekterna införlivas i alla beslut.<sup>6</sup> Direktiv och mål av tvärsektorieell karaktär som formuleras på statlig nivå är dock ofta svåra att göra praktiskt hanterbara på regional och kommunal nivå då det många gånger råder delade meningar om hur miljömålen ska tolkas, implementeras och kommuniceras.<sup>7</sup> En viktig förutsättning för att nå den politiska visionen om ekologisk hållbar utveckling med hjälp av miljömålen är dels att det finns tydliga mål att utgå ifrån och dels att kommunikationen mellan och inom olika administrativa nivåer fungerar. Relationen och kommunikationen mellan olika administrativa

---

<sup>1</sup> Orrskog, Lars (2001) ur Asplund och Hilding-Rydevik (red.) (2001), s. 148, 150. Se även regeringens skr. 2000/01:172 Nationell strategi för hållbar utveckling

<sup>2</sup> Prop. 2000/01:130, s. 14 samt prop. 1997/98:145, s. 36 och 38

<sup>3</sup> Prop. 1997/98:145, s. 38 samt prop. 2000/01:130, s. 17

<sup>4</sup> Riksrevisionsverket (2001), s. 14

<sup>5</sup> Ibid., s.13

<sup>6</sup> Prop. 2000/01:130, s. 17

<sup>7</sup> Hilding-Rydevik, Tuija (2001) ur Asplund, Eva och Hilding-Rydevik, Tuija (red.) (2001), s. 16-17

nivåer har alltså en central roll i miljömålsarbetet. Enligt Riksrevisionsverkets granskning av miljömålsarbetet har kopplingen mellan mål på olika administrativa nivåer ofta uppfattats som otydlig.<sup>8</sup> Ett av de miljömål som jag tycker förefaller vara särskilt svårtolkat är God bebyggd miljö då det är ett mål som rymmer samtliga dimensioner av hållbar utveckling och därmed många stora och svåra politiska frågor.

### **1.1 Syfte och frågeställningar**

Uppsatsen syftar till att identifiera och analysera hinder och möjligheter för implementering av miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö samt urskilja var de centrala och mest svårhanterbara kommunikativa problemen finns och vad dessa består i. Särskilt vikt kommer att ligga på relationen och kommunikationen mellan olika administrativa nivåer i det svenska miljömålsarbetet.

Utifrån studiens syfte har ett antal övergripande frågor formulerats som berör hur målet God bebyggd miljö tolkas och kommuniceras mellan nationell, regional och lokal nivå.

- På vilket sätt uppfattas och tolkas målet God bebyggd miljö på olika administrativa nivåer i det svenska miljömålsarbetet? Förändras målsättningen när den flyttar mellan nationell, regional och lokal nivå?
- Vilka implementeringsproblem är förknippade med målstyrning?
- Vilka kommunikationsproblem/kommunikationsbarriärer upplevs vara centrala, på vilka samhällsnivåer finns dessa, vad består de i och hur hanteras de?
- På vilket sätt kan det svenska miljömålsarbetet utvecklas och förbättras?

### **1.2 Disposition**

I nästa kapitel ges först en beskrivning av det material och den metod jag använt mig av i studien. Därefter beskrivs de teoretiska ramar som studien omges av samt en översiktlig beskrivning av de nivåer och aktörer som visat sig vara centrala i arbetet med målet God bebyggd miljö. I kapitel fyra presenteras analysen av det empiriska materialet där jag ser närmare på miljömålets styrkor och svagheter, hur målet God bebyggd miljö uppfattas och tolkas samt roller, ansvarsfördelning och kommunikativa förutsättningar i miljömålsarbetet. Därefter diskuteras hur miljömålsarbetet kan utvecklas och förbättras. Under rubriken avslutande reflektion (kapitel 5) summerar jag och reflekterar över vad jag har kommit fram till.

---

<sup>8</sup> RRV (2001), s. 16

## 2 Material och metod

Studiens utförande grundas på kvalitativa studier. Både det empiriska och teoretiska materialet är valt med utgångspunkt från att belysa problemområdet från flera olika perspektiv. En del av materialet består av skrivelser och rapporter eller liknande material som skrivits av och ibland för tjänstemän och politiker vid olika myndigheter. Ett exempel på detta är regeringens proposition Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier.<sup>9</sup> Propositionen har haft stor betydelse för miljöpolitiska arbetet då det ger uttryck för den aktuella politiska situationen i Sverige samt ger en ny struktur för miljöarbetet.

### 2.1 Kvalitativ forskning

Kvalitativa studier kännetecknas av närhet till studieobjektet.<sup>10</sup> Det betyder att jag försöker se det fenomen som studeras inifrån och därigenom skapa en djupare uppfattning om, i det här fallet, operationaliseringen av miljömålen och kommunikationen mellan administrativa nivåer i miljömålsarbetet. Den kvalitativa forskningen utgår från att alla de företeelser som ligger till grund för studier är unika och består av otaliga kombinationer av egenskaper eller kvaliteter. Tonvikten inom den kvalitativa forskningen ligger på förståelse och tolkning av sociala fenomen. Forskningsprocessen ses ofta som en kommunikationsprocess där forskaren ingår i en tvåvägskommunikation med det han eller hon studerar vilket gör reflektionen över arbetet oerhört central.<sup>11</sup> Reflektion innebär enligt Alvesson & Sköldberg, att man har ett kritiskt synsätt på det egna arbetet, sina tolkningar och det perspektiv man har samt att man ser på studieanalysen med självkritiska ögon.<sup>12</sup>

#### 2.1.1 Datainsamling

För att bilda mig en uppfattning om såväl miljömålsarbetet i stort som aktörernas roller på de olika administrativa nivåerna inhämtades material i form av relevanta statliga utredningar, regeringspropositioner och skrivelser. Även material knutet till kommunalt och regionalt miljöarbete och dessa instansers arbete med miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö samt information och material från Miljömålsrådet och Boverket av relevans för studien har inhämtats och studerats. Det empiriska material som ligger till grund för studien utgår dock i huvudsak från kvalitativa intervjuer som gjorts med representanter för olika administrativa nivåerna; Miljömålsrådet, Boverket, Länsstyrelse och Kommun. Litteratur som bygger på tidigare genomförda undersökningar som behandlar det svenska miljömålsarbetet har inhämtats, studerats och använts utifrån ett jämförande perspektiv gentemot det egna materialet i analysen.

#### 2.1.2 Val av studieobjekt

Uppsatsen begränsas till att omfatta hur kommunikationen mellan de administrativa nivåerna fungerar och går inte djupare in på hur kommunikationen fungerar inom de olika nivåerna. Jag har studerat miljömålsarbetets administration som ett system i sin helhet och inte fördjupat mig i de olika administrativa nivåernas specifika arbete med miljömålen. Uppsatsen är tänkt att ge en bild av hur kommunikationen i miljömålsarbetet fungerar utifrån olika aktörers perspektiv och peka på hur olika aspekter kan påverka kommunikationen i miljömålsadministrationen. Jämförelser görs utifrån hur regeringen tänkt att miljömålsarbetet

---

<sup>9</sup> Prop. 2000/01:130

<sup>10</sup> Holme, Idar Magne och Solvang Bernt Krohn (1997), s. 92 och 98

<sup>11</sup> Alvesson, Mats och Sköldberg, Kaj. (1994), kap. 1.1-1.3

<sup>12</sup> Ibid., s. 5



ska fungera i den utsträckning det framgår av propositioner och annat underlag. Uppsatsen teoretiska utgångspunkt baseras på flera perspektiv som har sin grund i kommunikationsteori, förvaltningspolitik och organisationsteori.

Jag har valt att fokusera på God bebyggd miljö av flera orsaker. Målet är sammansatt och komplext och rymmer flera olika dimensioner och stora politiska frågor vilket torde göra målet svårt att hantera och kommunicera. Tidigare studier som är kopplade till ”bebyggelsesammanhang” har visat att bebyggelsefrågor är ett konfliktfyllt område.<sup>13</sup> Målet lämpar sig därför väl att studera närmare när det gäller de förutsättningar som råder för kommunikation inom ramen för miljömålsarbetet. Min förhoppning är att beskrivningen och analysen av problemområdet blir tydligare och lättare att följa genom att använda ett mål som får statuera exempel genom att problematiken hamnar på sin spets. Studiens generalitet kan dock komma att påverkas av det faktum att Boverket bara är ansvarig myndighet för miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö, medan de övriga 14 målen hanteras av andra myndigheter.

Miljömålsrådets kansli och Boverket är två aktörer som spelar en avgörande roll när det gäller arbetet med God bebyggd miljö. Två andra aktörer som har framträdande roller i detta arbete är kommun och länsstyrelse då det är på dessa nivåer som den egentliga implementeringen äger rum. Såväl kommuner och länsstyrelser har olika förutsättningar för att arbeta med miljömålen och man har också kommit olika långt i detta arbete. Vissa kommuner håller redan på och reviderar sina miljömål medan andra ännu inte har börjat arbeta med målen. Jag började med att rikta in mig på att hitta en kommun med tydlig miljöprofil och som kommit igång med miljömålsarbetet då jag utgick från att det skulle ge mig mer information om hur arbetet fungerar rent praktiskt. En mellanstor kommun i Mellansverige blev mitt val vilket ledde till att länsstyrelsen i samma län valdes ut eftersom jag bland annat har för avsikt att undersöka hur kommunikationen mellan kommun och länsstyrelse gestaltar sig.

## **2.2 De kvalitativa intervjuerna**

För att få en uppfattning om olika aktörers uppfattningar och ageranden samt i syfte att komplettera befintlig dokumentation i form av nationella, regionala och kommunala styrdokument har jag genomfört intervjuer med fyra personer som är centrala i arbetet med God bebyggd miljö. Styrkan med intervjuer är att de kan fånga olika personers uppfattningar om ett ämne och ge en bild av en komplex och omdiskuterad situation eller ett kontroversiellt ämne.<sup>14</sup> Intervjuernas form har utvecklats från Kvalets forskningsintervju.<sup>15</sup>

Intervjupersonerna har valts med utgångspunkt från att de förväntas ha god överblick över samt värdefull kunskap och erfarenhet av miljömålsarbetet. De personer som jag intervjuat är:

- Miljöstrategen på kommunen
- Länsexperten för natur- och miljöfrågor på länsstyrelsen<sup>16</sup>
- Kanslichefen på Miljömålsrådets kansli
- Miljömålsansvarig för God bebyggd miljö och tema miljömål på Boverket

---

<sup>13</sup> Se bland annat Storbjörk, Sofie (2001), Isaksson, Karolina (2001), Asplund och Hilding-Rydevik (2001) och Flyvbjerg, Bent (1998)

<sup>14</sup> Kvale, Steinar (1997), s. 13-14

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Intervjupersonen var vid intervjutillfället även ansvarig för länsstyrelsens miljömålsarbete.

### 2.2.1 Genomförande

Jag har valt att arbeta med vad man brukar kalla för *halvstrukturerade* intervjuer.<sup>17</sup> Inför varje intervju har jag utarbetat en intervjuguide som innehållit ett antal punkter, frågeområden eller frågor som tagit upp aspekter som jag funnit intressanta utifrån mitt syfte och mina frågeställningar. Det har utöver dessa hållpunkter också varit möjligt att ta upp andra frågor vilket jag informerat respondenterna om vid tidpunkten för intervjutillfället. Intervjuguiden innehöll följande teman; *Allmänt*, här tog jag upp frågor som rörde deras arbetsuppgifter och roll i arbetet med miljö kvalitetsmålen, för att på så sätt skapa en bekväm stämning. Övriga teman var *De nationella Miljö kvalitetsmålen*, *God bebyggd miljö* samt *Kommunikation mellan administrativa nivåer*. Intervjuerna avslutades med några *Övergripande frågor om miljömålsarbetets utformning, funktion och framtida utveckling*. Under intervjuernas gång höll jag mig inte strikt till frågeguiden utan hoppade över en del frågor och lade till andra kompletterande följdfrågor, dels på grund av tidsbrist och dels för jag märkte att intervjupersonen inte förstod vad jag var ute efter. Alla intervjuer fick mot slutet mer formen av diskussionsartat samtal än intervju. Jag har strävat efter att skapa en trivsamt stämning genom att presentera mig själv och mitt syfte med intervjun och försökt få intervjun att ta formen av en öppen dialog.

Då respondenterna befinner sig på olika nivåer i miljömålsarbetets administration utformades intervjuguiden något olika inför de olika intervjuerna. Frågor som återkommit i alla fyra intervjuer är dock hur intervjupersonerna uppfattar att kommunikationen mellan de olika administrativa nivåerna i miljömålsarbetet fungerar och vad som eventuellt kan upplevas som problematiskt samt hur respondenten uppfattar den egna och övriga organisationers roll i miljömålsarbetet. Jag har vidare bett samtliga respondenter beskriva hur de ser på målet God bebyggd miljö och viktiga förutsättningar för att arbetet med målet skall lyckas samt hur arbetet med de nationella miljömålen skulle kunna utvecklas och förbättras.

Intervjuerna ägde rum under mars, april och november 2003. Under denna period förvärvade jag såväl ny kunskap som nya perspektiv på miljömålsarbetet och på olika aktörers roller, ageranden och åsikter. Detta är något som jag haft konkret användning av både när det gäller utformandet av intervjuguiden och i intervjuarbetet som sådant. Den här formen av arbets sätt, det vill säga att man låter ny kunskap forma och i viss mån förändra intervjuarbetet har beskrivits som "den kumulativa intervju processen" vilken kännetecknas av en "växelverkan mellan datainsamling, tolkning och nytolkning".<sup>18</sup> Fördelen med arbetssättet är att man inför varje intervju är fri att formulera om, lägga till eller ta bort perspektiv och frågor i intervjuguiden samt har möjligheten att välja ut de frågor som man anser vara bäst lämpade och mest intressanta för respektive intervjutillfälle. En nackdel med det här sättet att arbeta är dock att möjligheterna till jämförelse av olika intervjuer minskar.<sup>19</sup> Min ambition har emellertid inte främst varit att jämföra intervjuerna utan lyfta fram aspekter som påverkar implementeringsprocessen såväl positivt som negativt.

Intervjun med den miljömålsansvarige för God bebyggd miljö och tema miljömål på Boverket genomfördes som telefonintervju medan de övriga tre intervjuerna ägde rum på intervju personernas arbetsplatser och tog 1-1 ½ timme. Jag använde bandspelare vid alla tillfällen (utom vid telefonintervjun), dels för att jag skulle kunna koncentrera mig på att lyssna och ställa frågor och dels för att undvika att missa något av det som sagts. Intervju personerna erbjöds konfidentialitet och informerades om att bandspelaren kunde

<sup>17</sup> Kvale, S. (1997), s. 32

<sup>18</sup> Isaksson, K (2001), s. 46, se även Kvale, S. (1997), s. 96

<sup>19</sup> Isaksson, K (2001), s. 47

stängas av när som helst under intervjun om de så önskade för att undvika en situation där intervjupersonen skulle hålla inne med information. Ingen av de intervjuade krävde konfidentialitet men jag har ändå valt att avidentifiera intervjupersonerna i största möjliga mån. Vid transkriberingen av intervjuerna togs inte små ord och uttalanden av karaktären, hm, liksom, då, va med och därför är inte angivna citat alltid exakta. Detta gjordes för att få ett tydligare och enklare skriftspråk.<sup>20</sup> Jag har inte haft samma möjlighet att citera och tolka svaren från intervjupersonen från Boverket då denna intervju genomfördes över telefon och inte spelades in. Detta faktum har gjort att analysen av telefonintervjun inte är lika omfattande som de tre övriga intervjuerna.

## **2.2.2 Bearbetning, tolkning och analys av materialet**

I analysen av det empiriska materialet var studiens syfte och frågeställning vägledande för bearbetningen av materialet. Analysen genomfördes i tre faser. Jag började med att försöka utkristallisera vad som kommit upp under intervjuerna. Därefter koncentrerade jag mig på vad de intervjuade haft för åsikter och funderingar kring miljömålsarbetet och kommunikation och sammanställde sedan intervjuerna utifrån de teman som frågeguiden innehöll (se kap 2.2.1).

En vanlig kritik som riktas mot intervjuer är att resultaten inte går att generalisera på grund av att intervjupersonerna är för få. Det finns dock mycket att vinna på att ha få intervjuer då mer tid kan läggas på förberedelser och analys. Det är därför inte intervjuernas kvantitet som är det centrala utan intervjuernas kvalitet och tolkningen/analysen av de gjorda intervjuerna som bör stå i centrum.<sup>21</sup> I studiens andra fas jämfördes intervjumaterialet sinsemellan samt med textmaterial i form av olika typer av styrdokument. I den tredje, och sista fasen, drogs paralleller till och jämfördes det egna materialet med tidigare studier med anknytning till om miljömålen. Genom att göra detta kan jag sätta in min studie och dess slutsatser i ett större sammanhang och på så sätt får studien en ökad generaliserbarhet.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> För en utförligare diskussion om detta förfarande se Kavle, S. (1997), kap. 11, s. 150 ff

<sup>21</sup> Ibid., s. 98

<sup>22</sup> Ibid., s. 209-212

### 3 Miljöpolitik, målstyrning och kommunikation

I det här kapitlet presenteras den teoretiska ram som omger de iakttagelser som görs i analysen. Kapitlet innehåller en redogörelse av de grunder som målstyrningstekniken vilar på samt en beskrivning av den implementeringsproblematik som är kopplad till miljömålsarbetet. Kapitlet innefattar vidare en översiktlig beskrivning av de nivåer och aktörer som har visat sig vara särskilt betydelsefulla i arbetet med målet God bebyggd miljö. Slutligen redogör jag kort för de kommunikativa förutsättningar som miljömålen vilar på.

Under 1970- och 80-talen började miljöpolitiken ändras genom att antalet aktörer i miljöarbetet ökade successivt då bland andra företag och konsumenter förväntades delta i miljöarbetet vid sidan av myndigheterna. Under 80-talet decentraliserades miljöarbetet i allt högre grad vilket gjorde att antalet aktörer växte och kommunerna fick en mer central roll. Miljöpolitikens verktyg och prioriteringar mellan olika typer av miljöproblem förändrades i takt med att miljöproblemen internationaliserades i allt högre grad och miljöpolitiken breddades och kopplades till andra politikområden.<sup>23</sup> Både miljöbalken och miljö kvalitetsmålen kan ses som resultat av dessa förändringar.

Den förvaltning som är kopplad till fastställandet och genomförandet av den svenska miljöpolitiken omges alltså av en hel del förändringar. Förvaltningspolitik brukar enligt Bo Rothstein beskrivas som den politiska debatten om hur den offentliga förvaltningen bör organiseras på bästa sätt.<sup>24</sup> Rothstein anser att en stor del av förvaltningspolitikens potential ligger i spänningen mellan det normativa – om hur vi anser att den offentliga förvaltningen bör agera – och hur den faktiskt agerar.<sup>25</sup> Man brukar skilja mellan två roller i det politiska livet, beslutsfattarrollen och verkställarrollen.<sup>26</sup> Relationen mellan dessa kan beskrivas i termer av olika former av styrning och kontroll. Två centrala former av styrning är direkt och indirekt styrning. Direkt styrning innebär att beslutsfattaren tydligt beskriver för verkställaren vad denne skall göra. Indirekt styrning är mer inriktad på att påverka förutsättningarna genom till exempel beslut om hur verkställandet skall vara organiserat, tilldelande av resurser, regler för hur arbetet ska/bör bedrivas eller genom rekrytering av de som ska verkställa beslutet. Indirekt styrning är det också när beslutsfattaren inte anger hur beslutet ska tolkas eller genomföras vilket är fallet med miljö kvalitetsmålen. Mål har alltid varit viktigt i den politiska diskussionen men benämningen mål och målstyrning har inte varit vanlig lika länge. All typ av styrning utgår från en idé om vart man vill komma, vad man vill uppnå. Målstyrning i offentlig sektor fanns redan på 1950-talet men fick sitt egentliga genomslag på 1970-talet såväl i Sverige som internationellt. Införandet av mål- och resultatstyrning tillhör de mest betydande förändringarna i den svenska statsförvaltningen och dess praktiska betydelse är livligt omdiskuterad.<sup>27</sup>

#### 3.1 Målstyrning

Målstyrning kan ses som ett resultat av den decentraliseringstendens som blivit allt tydligare inom den svenska förvaltningspolitiken.<sup>28</sup> Decentralisering är något som varit tongivande under de senaste årtiondena inom den offentliga arbetsorganisationen där man har strävat efter

---

<sup>23</sup> RRV (2001), s. 40

<sup>24</sup> Rothstein, Bo (red.) (2001), s. 8

<sup>25</sup> Ibid., s. 12

<sup>26</sup> Sannerstedt, Anders (2001) ur Rothstein, B (red.) (2001), s. 20

<sup>27</sup> Ibid., s. 35, se även RRV (2001), s. 13 och Eriksen, Erik Oddvar (1998), kap 5

<sup>28</sup> Svensson, Arne (1997), s. 12

att delegera och decentralisera i allt högre grad. Detta är något som skett på flera plan inom den offentliga organisationen genom att staten har decentraliserat till kommunerna, kommunerna har decentraliserat sin politiska organisation (ex. kommundelsnämnder) och förvaltningarna har decentraliserats vilket lett till mer ansvar på de enskilda arbetsplatserna.<sup>29</sup> Decentralisering kan betyda att såväl makten att beskatta, som ansvaret för att genomföra den offentliga politikens utformning och genomförande förläggs till kommunerna.<sup>30</sup> Enligt Rombach bygger dock målstyrning delvis på en annan logik än decentralisering och lokalt ansvar.<sup>31</sup> Skapandet av en målhierarki kräver enligt Rombach en hierarkisk organisation med en tydlig och stabil ansvarsfördelning, istället för att styra genom detaljregler ska politikerna styra genom mål för olika verksamheter och sektorer.<sup>32</sup> Regeringens intention är att miljö kvalitetsmålen, delmålen och sektorsmålen ska vara vägledande för statliga och andra samhällsaktörers åtgärder på miljöområdet. Styrning sker med hjälp av uppställda mål men vägen att nå dit bestäms inte i detalj utan kommuner, myndigheter, företag m.fl. ges stor frihet att välja väg för att nå målen. Politikernas uppgift är alltså att formulera och följa upp de övergripande målen men ska i övrigt lämna verksamheten i fred.

Det som skiljer målstyrning från andra styrtekniker är att målstyrning är ”den enda teknik där man styr mot mål med hjälp av mål”.<sup>33</sup> Grunden i målstyrningsfilosofin utgörs av målformulering, resultatuppföljning och dialog. Enligt Rombach brukar målstyrningens spridning ses som ett bevis på att tekniken är och har varit framgångsrik men målstyrningens effekter har visat sig vara osäkra. Att formulera och komma överens om oklara mål kan vara ett sätt att komma runt olika typer av politiska och administrativa krav som finns medan tydliga mål kan formuleras inom ”opolitiska områden”.<sup>34</sup> Mål som är övergripande och allmänt formulerade kan ibland vara en strategi för politiker att komma överens och detta gör att målen i sin tur blir mindre tjänliga som styrinstrument.

Alla mål, utom det övergripande, kan samtidigt betraktas både som mål och medel. Det som på en överordnad nivå betraktas som medel kan vara mål på en underordnad nivå. De lokala miljömålen och åtgärdsprogrammen ska till exempel bygga på de nationella miljömålen och deras regionala anpassningar. Nedbrytningen av mål är komplicerad eftersom uppfattningar om och tolkningar av det övergripande målet kan skilja sig åt inom målarbetets organisation. Delmål på de olika organisatoriska nivåerna bryts ofta enligt Rombach ned oberoende av varandra och man bortser då från möjligheten att de olika delmålen på olika organisatoriska nivåer kan komma att strida mot varandra eller påverka varandra negativt.<sup>35</sup> Uppfyllandet av ett delmål kan till exempel motverka uppfyllandet av ett annat, på en annan hierarkiskt nivå.

En central del av miljömålsarbetet utgörs av uppföljning och utvärdering. För att kunna följa upp och utvärdera måluppfyllelse måste man ha någonting att jämföra med och därför ställs ofta krav på kvantifierbarhet.<sup>36</sup> Regeringen ska årligen rapportera till riksdag hur miljömålsarbetet fortskrider och vart fjärde år ska regeringen göra en fördjupad utvärdering för att klarlägga om t.ex. mål eller lagstiftning behöver omarbetas. Underlaget för denna rapportering utarbetas av Miljömålsrådet och dess kansli. Syftet med utvärderingen är att urskilja de viktigaste drivkrafterna bakom miljöproblem, redovisa om vi närmar oss målen

---

<sup>29</sup> Svensson, A. (1997), s. 23

<sup>30</sup> Petersson, Olof och Söderlind, Donald (1993), s. 22

<sup>31</sup> Rombach, Björn (1991), s. 101

<sup>32</sup> Rombach, B. (1991), s. 101, se även Svensson, A (1997), s. 24

<sup>33</sup> Rombach, B. (1991), s. 31

<sup>34</sup> Ibid., s. 19, 26 och 34

<sup>35</sup> Ibid., s. 99-100

<sup>36</sup> Ibid., s. 26

och i vilken takt detta går, samt ge underlag för beslut om justering av åtgärder och styrmedel.<sup>37</sup> Förutom miljö kvalitetsmålen består den svenska miljöpolitiken av andra delar som också är mål- och resultatstyrda och där system har skapats för återrapportering och uppföljning av verksameters miljöpåverkan och måluppfyllelse. Exempel på detta är Miljö kvalitetsnormerna, miljöövervakningen samt miljöledningssystemen i offentlig förvaltning som alla utgör en central del av miljöarbetet.<sup>38</sup> En viktig skillnad är att dessa, till skillnad från miljömålen, är juridiskt bindande.

### 3.1.1 Implementering

Problemet att politiska beslut inte genomförs såsom beslutsfattarna avsett är välkänt och hänger ihop med den politiska förvaltningens komplexa organisation.<sup>39</sup> Om besluten i sig är ottydligt utformade försvåras implementeringen ytterligare. Målstyrning används ofta i hopp om att lösa organisatoriska problem och svårigheter. Om målstyrningens teknik inte är väldefinierad kan detta leda till att målstyrning betyder olika saker för olika personer och då blir det svårt att uppfylla de mål som formulerats.<sup>40</sup> En väl fungerande dialog är särskilt viktig när visioner arbetas fram, konkreta åtagandena formuleras och när resultaten ska sammanställas och utvärderas.<sup>41</sup>

En mängd aktörer är avgörande för såväl miljömålen utformning som implementeringen och operationaliseringen av målen. Målen ska implementeras i ett samspel mellan statliga, kommunala och privata aktörer som tjänstemän, politiker eller företrädare för organisationer. Aktörerna har såväl sammanfallande som motstridiga intressen och deras agerande får därför karaktären av förhandlingsprocesser, där såväl konfliktlösning som problemlösning är väsentliga inslag.<sup>42</sup> För att tillämparen ska kunna implementera ett beslut på det sätt som beslutsfattaren avser måste denne *förstå* beslutet (den direkta styrningen bör vara entydig) kunna *genomföra* beslutet (tillämparen måste ha de resurser som krävs och omgivningen får inte förhindra genomförandet) samt *vilja* genomföra beslutet.<sup>43</sup> Det finns en mängd aspekter som kan orsaka problem i implementeringsfasen av miljömålen. Kommunala aktörer kan till exempel hänvisa till den lokala demokratin och det lokala självstyret och på så sätt motsätta sig ett politiskt beslut fattat på central nivå. Lokala krav, villkor och/eller värderingar kan ligga till grund för denna motvilja.<sup>44</sup>

### 3.1.2 Administrativa nivåer och aktörer

För att miljömålen ska bli verklighet krävs ett gediget arbete från nationell till lokal nivå. I det här avsnittet beskrivs de mest centrala aktörerna för detta arbete.

#### Det nationella arbetet

Miljömålsstrukturen som beskrivs i propositionen Svenska miljö mål – delmål och åtgärdsstrategier förtydligar de Miljö kvalitetsmål som riksdagen beslutade om i april 1999.<sup>45</sup> Arbetet med att formulera miljö kvalitetsmålen baserades på fem grundläggande värden:

---

<sup>37</sup> Naturvårdsverket (2003) de Facto 2003 rapporten finns att hämta som pdf-fil på Miljömålsportalen [www.miljomal.nu](http://www.miljomal.nu)

<sup>38</sup> RRV (2001), s. 15

<sup>39</sup> Sannerstedt, A. (2001) ur Rothstein, B (red.) (2001), s. 19, se även Peterson, O och Söderlind, D. (1993), kap. 1 och 5

<sup>40</sup> Rombach, B. (1991), s. 22

<sup>41</sup> Svensson, A. (1997), s. 94

<sup>42</sup> Sannerstedt, A. (2001) ur Rothstein, B (red.) (2001), s. 23-24

<sup>43</sup> Ibid., s. 29

<sup>44</sup> Lidskog, Rolf (1996), s. 7

<sup>45</sup> Prop. 1997/98:145 och prop. 2000/01:130

människors hälsa, den biologiska mångfalden och andra naturvärden, kulturhistoriska värden, ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga och en god hushållning med naturresurserna. Dessa värden beskrivs också som horisontella miljöfrågor och regeringen har, för att säkra att dessa får central betydelse även i det fortsatta miljömålsarbetet utsett, Naturvårdsverket, Boverket, Riksantikvarieämbetet och Socialstyrelsen som ansvariga myndigheter för dessa övergripande miljösmål.<sup>46</sup> Miljömålsarbetet ställer stora krav på samordning, därför har regeringen inrättat Miljömålsrådet vars uppgift är att samordna arbetet mellan berörda myndigheter och se till att myndigheternas resurser utnyttjas så effektivt som möjligt. Rådet består av företrädare för centrala myndigheter, länsstyrelser, kommuner, frivilliga organisationer och näringsliv.

#### *Miljömålsrådets kansli och Boverket*

Organisatoriskt ligger Miljömålsrådets kansli under Naturvårdsverket. Kansliets uppgift är att planera, bereda och följa upp Miljömålsrådets möten och beslut och skall även samordna miljömålsmyndigheternas uppföljningar och utvärderingar. Kansliet har således en viktig roll i uppfyllande av samtliga mål och kan beskrivas som en samlande aktör i miljömålsarbetet.

Boverket är ansvarig sektorsmyndighet för God bebyggd miljö. Boverket ska verka för att miljö kvalitetsmålet nås genom att till exempel arbeta för ett byggande som tar hänsyn till tillgänglighet, säkerhet, hälsa och energihushållning.<sup>47</sup> Verket ansvarar också för samla in data, redovisa måluppfyllelse och föreslå kompletterande insatser som är nödvändiga för att nå målet samt ska i samarbete med företag och organisationer utveckla indikatorer i syfte att mäta måluppfyllelse.

#### **Det regionala och lokala arbetet**

Länsstyrelserna har en övergripande och samordnande roll som regional miljömyndighet i arbetet med miljömålen och ska anpassa, precisera och konkretisera miljömålen efter de förutsättningar som finns i länet.<sup>48</sup> Tillsammans med andra regionala myndigheter och organ och i dialog med kommuner och andra samhällsaktörer ska länsstyrelserna verka för att miljö kvalitetsmålen och delmålen får genomslag i länen. I länsstyrelsen uppgifter ingår även att stödja kommunerna i deras arbete med att formulera lokala mål och åtgärdsprogram samt att samordna uppföljningen av miljömålsarbetet i den egna regionen.<sup>49</sup> Det är i det regionala miljömålsarbetet hos länsstyrelserna som samordning kan ske mellan nationella och lokala miljösmål.

Den nya miljömålsstrukturen är tänkt att underlätta kommunernas arbete med att samordna och prioritera miljöarbetet samt att utöva ett lokalt mål och uppföljningsarbete i ett nationellt perspektiv.<sup>50</sup> Kommunerna har det övergripande ansvaret för lokal anpassning av miljö kvalitetsmålen och ska förankra, utveckla och förverkliga miljömålsarbetet i dialog med samhällets olika aktörer samt följa upp och utvärdera målen och relatera dem till lokala insatser. Kommunerna ses utifrån sina olika roller som plattformen och motorn i arbetet med miljö kvalitetsmålen.<sup>51</sup> Kommunernas roll som central aktör är särskilt tydlig när det gäller

---

<sup>46</sup> [http://miljomal.nu/vem\\_gor\\_vad/miljomalsansvariga.php](http://miljomal.nu/vem_gor_vad/miljomalsansvariga.php)

<sup>47</sup> [www.boverket.se](http://www.boverket.se)

<sup>48</sup> Prop. 2000/01:130, s. 14

<sup>49</sup> Ibid., s. 239

<sup>50</sup> Naturvårdsverket (2003), s. 18

<sup>51</sup> Prop. 2000/01:130, s. 238

målet God bebyggd miljö där de kommunala insatserna beskrivs som avgörande när det gäller bland annat samhällsplanering, avfallsfrågor och bulleråtgärder.<sup>52</sup>

### *Miljömålsarbetet på den utvalda länsstyrelsen och den utvalda kommunen*

Både de regionala och lokala miljömålen som formulerats av länsstyrelsen och kommunen relaterar på olika sätt till de nationella miljömålen. Länsstyrelsen utgår helt och hållet från de nationella miljömålen medan man på kommunen har valt att arbeta utifrån ett hållbarhetsperspektiv och integrerat folkhälsomålen i det dokument som beskriver kommunens miljömålsarbete. Kommunen har försökt få till stånd en samsyn kring den här typen av frågor och hoppas även att genom att integrera miljö och hälsa göra målen mer intressanta för allmänheten.

### **3.2 Miljömålen kommunikativa förutsättningar**

Målstyrning förutsätter en väl fungerande kommunikation eftersom det är av central betydelse att de mål som politikerna fastställer är väl förankrade i den verklighet de anställda befinner sig i på de olika administrativa nivåerna. Det är därför mycket viktigt att målstyrningsprocessen utformas så att den möjliggör en dialog i hela organisationen.<sup>53</sup> Information och kommunikation kan t.ex. syfta till att ge underlag för beslut och reducera oklarheter och tolkningsproblem.<sup>54</sup> Naturvårdsverket har tillsammans med de andra sektorsmyndigheterna utarbetat en kommunikationsstrategi där övergripande nationella strategier för kommunikation kring de nationella miljömålen och en handlingsplan för hur målen kan göras kända presenteras.<sup>55</sup> Strategin syftar till ”att genom kommunikation medverka till att miljömålen nås” och intentionen är att strategin ska vara ett levande dokument som utvecklas och kompletteras med delstrategier.<sup>56</sup> Att kommunikationen fungerar inom miljömålsorganisationen beskrivs som grundläggande.

Förmågan att kommunicera inom och mellan miljöarbetets aktörer är avgörande för möjligheterna att få fler att aktivt arbeta för att nå miljömålen.<sup>57</sup>

Begreppet kommunikation används ofta för att skildra en mängd olika saker, och information och kommunikation beskrivs många gånger som synonymer. Kommunikation är dock något mer än information. Informationen kan beskrivas som en envägsprocess, dvs. man *talatill* någon medan kommunikation kan beskrivas som en tvåvägsprocess eller en dialog, dvs. man *talamed* någon.<sup>58</sup> Detta har inte minst stor relevans för ett administrativt system där såväl den regionala som lokala nivån har ett stort eget utrymme, inflytande och ansvar över hur arbetet ska läggas upp. Informationen kan sägas utgöra kommunikationens innehåll, det man vill förmedla. När vi kommunicerar är vi en del av en utbytesprocess.<sup>59</sup> Kommunikationen påverkas av en mängd faktorer som är kopplade till enskilda individer och den miljö som dessa vistas i och är därför kraftigt situationsberoende. Feedback eller återkoppling är grundläggande för kommunikationen. En dialog kan beskrivas som en ständig feedbackprocess där budskapen går fram och tillbaka och där de som kommunicerar anpassar

---

<sup>52</sup> Ibid., s. 239

<sup>53</sup> Svensson, A. (1997), s. 94

<sup>54</sup> Palm, Lars och Windahl, Sven (2002), s. 13 se även Linell, Per (1982), sidhänvisning saknas

<sup>55</sup> Naturvårdsverket (1999), s. 7

<sup>56</sup> Ibid.

<sup>57</sup> Naturvårdsverket (1999), s. 26

<sup>58</sup> Hallin, P.O, Jarlbro, Gunilla och Nilsson-Djerf, Jon (2001), s. 23 och 28

<sup>59</sup> Dimpleby, Richard och Burton, Graeme (1995), s. 29



sitt sätt att kommunicera efter varandra.<sup>60</sup> Detta är mycket viktigt. Om man inte kan reagera på feedback brister kommunikationen.

### 3.2.1 Kommunikation i organisationer

Kommunikation och organisation är tätt sammanlänkande. Jacobsen och Thorsvik uttrycker det som att ”så länge det finns människor i en organisation och de människorna har behov av att samordna sina aktiviteter kommer det att finnas behov av kommunikation.”<sup>61</sup> En tillfredsställande kommunikation är en förutsättning för att andra organisatoriska processer som att skapa motivation eller fatta beslut ska fungera.<sup>62</sup> Att skapa en tydlig organisation beskrivs i Kommunikationsstrategin som viktigt för att nå framgång, men är enligt rapporten inte en informationsuppgift. Man anser däremot att informationsarbetet berörs då ”information aldrig kan bli bättre än den verksamhet den speglar”.<sup>63</sup>

Kommunikation är ett viktigt medel för styrning, samordning och kontroll.<sup>64</sup> En förutsättning för styrning och kontroll är att det finns information om vad som händer i organisationen så att organisationens ledning, i det här fallet riksdag och regering, kan åtgärda felaktigheter och/eller stödja sådant som betraktas som positivt. Insatser för kommunikation och information måste enligt Kommunikationsstrategin knytas till samtliga mål, från de nationella till delmål, regionala mål, sektorsmål och lokala mål.<sup>65</sup>

### 3.2.2 Kommunikation mellan olika kontexter och administrativa nivåer

Budskapets väg från sändaren till mottagaren är ofta lång och inte helt okomplicerad och därför är osäkerheten stor när det gäller om mottagaren skall nås av meddelande och hur denne kommer att tolka detta. I den här uppsatsen utgörs budskapet av miljömålen. Budskapet består både av den mening som den som vill förmedla budskapet har lagt i kommunikationens innehåll och den mening som mottagaren har lagt i detta innehåll. Budskapet kan således bestå av flera olika saker och vara beroende av vad som läggs i det givna budskapet vilket innebär att det avsedda budskapet inte alltid är identiskt med hur det tas emot och tolkas.<sup>66</sup> Följaktligen är det rimligt att föreställa sig att man på den regionala och lokala nivån tolkar målformuleringarna på olika sätt.

Kommunikation innebär ofta att mottagaren ställs inför tolkningsproblem, ett problem som mottagaren aktivt är tvungen att lösa. Linell har uttryckt det som att ”att tolka och förstå budskap är /.../ som att gissa gåtor och att lösa problem”.<sup>67</sup> Det är viktigt att komma ihåg att kommunikationen alltid sker i tid och rum. Rummet kan vara av kulturell, fysisk eller social karaktär. Socialt innebär att människor som tar emot budskapet ingår i sociala nätverk inom vilka kommunikationen sprids vidare. Det är alltså av viktigt att man utformar budskapet så entydigt att det även håller för vidarebefordran i den organisation eller nätverk som miljömålsarbetet ingår i.<sup>68</sup>

Det moderna samhället utmärks av en uppdelning i specialiserade verksamheter. Verksamheterna eller sektorerna är dock inte helt och hållet isolerade från varandra utan

---

<sup>60</sup> Dimpleby, R. och Burton, G. (1995), s. 68-70

<sup>61</sup> Jacobsen, Dag Ingvar och Thorsvik, Jan (2002), s. 334

<sup>62</sup> Ibid., s. 339

<sup>63</sup> Naturvårdsverket (1999), s. 23

<sup>64</sup> Jacobsen, D. I. och Thorsvik, J. (2002), s. 337

<sup>65</sup> Naturvårdsverket (1999), s. 42

<sup>66</sup> Ibid., s. 10

<sup>67</sup> Linell, P. (1982), sidhänvisning saknas

<sup>68</sup> Palm, L. och Windahl, S. (2002), s. 14-16

kommer i kontakt med varandra på olika sätt. Dessa möten kan enligt Linell ses som "förmedlararenor".<sup>69</sup> Det finns många exempel på kommunikationsprocesser och förståelseproblem som uppstår när representanter för olika intresseområden, sektorer eller administrativa nivåer möts. Ofta genomgår problem, frågor och argument serier av kontexter och kommunikationssituationer i sin vandring mellan samhällets olika sektorer och nivåer, vilket gör att budskapen hela tiden förändras.<sup>70</sup>

Meddelanden kan nästan aldrig betecknas som värdeneutrala. Olika aktörer tolkar budskap utifrån de förutsättningar och villkor som råder och därför tar ofta budskap ny form och får eller ges ny mening när de flyttas och tas över från en sektor till en annan eller mellan olika administrativa nivåer.<sup>71</sup> Det är därför också rimligt att anta att även om en målformulering är formulerad med identiska ord på olika administrativa nivåer, så tolkas den på olika sätt av olika aktörer. Vad som enligt Linell kan vara speciellt förvirrande för förståelsen över sektorsgränser är att samma ord och uttryck ofta förekommer i en mängd sammanhang men förknippas med olika innebörder i olika sammanhang. En central fråga blir därmed hur olika sektorer/kulturer tolkar och associerar kring begrepp som "god miljö". Detta är en av de frågor som jag kommer att analysera och diskutera närmare i nästa kapitel.

---

<sup>69</sup> Linell, Per (1995), s. 12

<sup>70</sup> Ibid., s. 13

<sup>71</sup> Ibid., s. 6

## 4 Målstyrning. Inte så enkelt som det låter.

I det här kapitlet presenteras resultaten och analysen av de genomförda intervjuerna samt de dokument som granskats under studiens gång. Kapitlet är tematiskt indelat och behandlar först den implementeringsproblematik som är kopplad till miljömålen, därefter hur målet God bebyggd miljö uppfattas och tolkas. Kapitlets tredje avsnitt handlar om miljömålen aktörer, ansvarsfördelning och kommunikativa förutsättningar och det fjärde och sista avsnittet tar upp hur miljömålen och arbetet med att förverkliga målen kan utvecklas och förbättras.

### 4.1 Implementeringsproblematiken

I det här avsnittet undersöker jag närmare vilka hinder och möjligheter som är förknippade med målstyrning och belyser några av de svårigheter som uppfattas som mest problematiska när det gäller implementeringen av miljömålen.

Målstyrning ger ett intryck av att vara den smidiga lösningen på en rad komplicerade frågor som rör uppbyggnaden och ledningen av en organisation, kort sagt en lockande styrteknik. Man kan säga att målstyrning är enkel att förstå men svår att införa och genomföra av flera skäl och det är när man ska gå från målstyrningens idé till praktik som det de stora problemen börjar. Det är vid den faktiska användningen av tekniken som komplexiteten blir tydlig. Bland annat är målstyrningen oerhört kostsam då den är ytterst tidskrävande, mycket på grund av de formaliserade mätsystem som behövs byggas upp för en tillfredsställande återkoppling och uppföljning.<sup>72</sup> Tidigare miljömål har haft en begränsad användning vilket sägs bero på att de inte varit konkreta och kopplade till åtgärder, att de inte följts upp och att de som skulle genomföra åtgärderna inte känt sig berörda eller ansvariga.<sup>73</sup> Frågan är om den nya miljömålsstrukturen är den mirakelmedicin som ska råda bot på detta? En av de intervjuade beskriver miljömålen styrkor och svagheter så här.

Jag tror att styrkan är just att riksdagen verkligen har slagit till här och satt upp mål som är någorlunda lättbegripliga. Att man också har satt upp ett tidsmätt som man uttrycker som en generation, det är, tror jag, väldigt pedagogiskt. /.../ Alltså jag tycker att det har gett en bra struktur för miljöarbetet och det är väl den synpunkten man får, ofta positiva synpunkten: att det här ger en bra struktur, det ger någonting som man har lättare att kommunicera än det har varit tidigare kring miljön, om vad det är som man ska uppnå. /.../ Sen är ju frågan om hur det fungerar /.../ kunskapen om miljömålen är väl ganska bra bland de tjänstemän som jobbar med miljömål på myndigheter, länsstyrelser och kommuner, men man skulle kunna få en vidare spridning för att man ska få ett riktigt tryck.<sup>74</sup>

Att riksdagen har beslutat om nationella miljömål upplevs alltså av intervjupersonen ha stor betydelse för den svenska miljöpolitiken men samtidigt tyder citatet på att miljömålen inte fått det breda genomslag som man hoppats på. Det verkar fortfarande vara de som redan jobbar med miljöfrågor som har lättast att ta till sig miljömålen. Intervjupersonen är positiv till miljömålen struktur men anser att miljömålen behöver spridas utanför miljöfolkets domäner för att de på allvar ska bli integrerade i samhället som helhet. Chefen för Miljömålsrådets kansli beskriver också miljömålen som ”någorlunda lättbegripliga” vilket tyder på att målen uppfattas som otydliga och svåra att tolka.

<sup>72</sup> Rombach, B. (1991), s. 45-46

<sup>73</sup> Naturvårdsverket (2003), s. 32

<sup>74</sup> Intervju med chefen för Miljömålsrådets kansli, april 2003

Miljömålen har fattats i stor politiskt enighet och syftar till att få till stånd en helhetssyn som går på tvären genom alla samhällssektorer men det tvärsektoriella arbetssättet syns än så länge inte på ett tydligt sätt i samhället vilket enligt den kommunala miljöstrategen kan bero på att miljömålen har arbetats fram av ”miljöfolk” och att målen därför till stor del är formulerade utifrån och representerar ett naturvetenskapligt perspektiv.<sup>75</sup>

Det är fortfarande en sektor som har kommit med det här, det är fortfarande så att säga miljösektorn med dess miljöverk, alltså sektorsverk och sektorsmyndigheter som har producerat det här.<sup>76</sup>

Även om den nationella nivån har en viktig roll i det nationella miljömålsarbetet så är det den regionala och framförallt lokala nivån som oftast lyfts fram i arbetet med att implementera de nationella miljö kvalitetsmålen. De är på dessa nivåer, framförallt den lokala, som målen ska preciseras och blir tydliga för medborgarna. Men det finns enligt den kommunala miljöstrategen en tendens i det svenska administrativa miljöarbetet som består i att man glömmer bort den befintliga kommunala organisationen.

/.../. Sakta men säkert kan man väl säga att det blir möjligt att mäta det men som man brukar säga att om det ska göras någonting så görs det ju alltid lokalt, det är ju ingenting som görs i riksdagen /.../ Men [man] bortser från den befintliga organisationen, bortser från kommunernas roll, bortser från pågående översiktsplanering /.../ och kommunens roll allmänt sätt.<sup>77</sup>

Att man inte reflekterar över kommunens roll och handlingsutrymme gör att risken är stor för att allt för stora förhoppningar ställs på kommunen, vilket också Lidskog visar i sin studie om kommunikation, kunskap och konflikter i samband med samråd.<sup>78</sup> Även om den kommunala politiken och planeringen är viktig i arbetet med att realisera miljömålen finns det strukturer och aktörer som påverkar kommunens handlingsutrymme vilket gör att kommunen inte på något enkelt sätt kan användas som instrument för centralt fattade beslut.<sup>79</sup> Såväl de kommunala och regionala organisationsstrukturerna kan vara svåra att förändra då detta påverkar ansvars- och befogenhetsfördelningen.

#### 4.1.1 Effektiv styrning?

I propositionen 2000/01:130 står det som tidigare nämnts, att mål- och resultatstyrning är det mest effektiva sättet att styra ett brett upplagt miljöarbete. Effektiv styrning förutsätter att ledningen lyckas kommunicera det som den avser förmedla.<sup>80</sup> Detta betyder att informationen når dem det angår och budskapet kommuniceras på ett sätt som gör att det blir accepterat. Den organisation som är kopplad till miljömålen kan beskrivas som komplex och är svår att överblicka. Komplexa organisationer är trögörsliga, oavsett hur de organiseras vilket gör att det ofta tar 5-10 år innan man kan bedöma vilket genomslag en reform faktiskt har haft.<sup>81</sup> Det har visat sig att förvaltningens organisering kan vara en avgörande faktor bakom att politiska åtgärdsprogram misslyckas inom olika områden.<sup>82</sup> Ett åtgärdsprogram kan naturligtvis även misslyckas för att det inte har haft det genomslag eller de positiva effekter som beslutsfattaren avsett på grund av t.ex. oförstående personal eller avsaknad av politisk legitimitet. Jag frågade de intervjuade om de anser att miljömålen har blivit det effektiva mål- och resultatstyrningssystem som man säger i propositionen att det ska vara.

---

<sup>75</sup> Intervju med den kommunala miljöstrategen, mars 2003

<sup>76</sup> Ibid.

<sup>77</sup> Ibid.

<sup>78</sup> Lidskog, R. (1996), s. 3

<sup>79</sup> Ibid., s. 3 och 7

<sup>80</sup> Jacobsen, D. I. och Thorsvik, J. (2002), s. 336, 338

<sup>81</sup> Sannerstedt, A. (2001) ur Rothstein, B (red.) (2001), s. 19

<sup>82</sup> Ibid., s.15

... / det där med mål och målstyrning det är inte enkelt, och det kan aldrig behandlas på ett enkelt sätt. Det har gjorts så många misstag och sen vet jag inte om det till och med är så att vi verkligen vill ha det? Jag uppfattar det som så, det är väl min erfarenhet av det där med målstyrning generellt, att många politiker vill inte ha det. .../ Det är svårt att jobba med mål, det upplevs väldigt abstrakt och konstigt, det är väl så .../ [att] det är svårt att jobba allmänt sett med något slags helhetsfokus... och tänka på allt samtidigt. .../ och jag vill väl påstå att det finns människor idag, i kommunledning och andra som tycker att det här med miljö och miljömål och annat det är liksom bara skit ”vad ska man ha det till?”<sup>83</sup>

Citatet visar att det finns en misstro mot miljömålsstyrningen som styrelseform och en ovilja att integrera miljörelaterade frågor i den övriga kommunala verksamheten. De svenska miljömålen är inte juridiskt bindande utan bygger på frivillighet. Om politiker, chefer och tjänstemän är emot styrelseformen som sådan är det lätt att förstå att implementeringen blir problematisk. Den kommunala politiska ambitionen grundar sig enligt Naturvårdsverkets rapport *Kommunerna och miljömålen* dels på kommunernas tidigare arbete med miljöfrågor men också på enskilda tjänstemäns och politikernas engagemang och insatser.<sup>84</sup> Politiska och ekonomiska prioriteringar i form av intressekonflikter och resursbrist sägs i rapporten vara faktorer som hindrar enskilda kommuner i deras arbete med målen. Det är därför viktigt att man hittar ett system för hur man arbetar med den här typen av frågor för att möjliggöra en verklig integration. Ett sätt att få politikerna intresserade av miljömålen är att få till stånd en fungerande uppföljning som visar hur det går för kommunen när det gäller arbetet med målen. Men även uppföljningen är förknippad med en hel del problem.

.../ Just dataförsörjningen är väl en svårighet, det kostar ju mycket pengar. .../ Svårigheten kommer ju igen här, på det lokala planet. För där, tror jag att .../ ska kommunens politiker engagera sig i det här så behöver dom ju också kunna, om de ska sätta lokala mål för miljön, .../ kunna följa upp och se hur går det för kommunen och där ser jag en ganska lång väg innan man har något sådant här system där kommunerna använder sig av någorlunda likvärdiga uppföljningsmetoder så att man kan göra jämförelser. Det där är ju också en ekonomisk fråga där många kommuner inte tycker att de har råd att köpa statistik. Man har inte råd att göra egna uppföljningar eller man vill inte prioritera det ... på bekostnad av skolan och åldringsvården.<sup>85</sup>

Dataförsörjning och datakvalitet utmålas här som ett stort problem i miljömålsarbetet. Ett annat problem är kostnaderna för uppföljning och dataöverföring då detta inte får bli en ekonomisk belastning för kommunerna. Uppföljning och utvärdering är som tidigare nämnts en av grundpelarna i målstyrningsmodellen. Utan en fungerande uppföljning av arbetet riskerar hela miljömålsprojektet att rämna. Enligt Naturvårdsverket är de centrala myndigheterna tvungna att anpassa information på nationell nivå så att data blir tillgängliga på kommunal nivå.<sup>86</sup>

#### 4.1.2 Att formulera och integrera miljömål

Implementeringsprocessen syftar till att formulera och genomföra övergripande miljömål, delmål och åtgärder på samtliga administrativa nivåer i miljömålsarbetet. Rombach menar att målstyrningstekniken ofta saknar metoder för att ta fram delmål eller åtgärder och att tekniken därmed inte ger någon ledning för huvuddelen av arbetet.<sup>87</sup> Detta behöver dock inte vara något negativt då kommuner och länsstyrelser har större möjlighet att anpassa, mål, delmål och åtgärder efter de förutsättningar som råder i länet eller kommunen.

<sup>83</sup> Intervju med den kommunala miljöstrategen, mars 2003

<sup>84</sup> Naturvårdsverket (2003), s. 4

<sup>85</sup> Intervju med chefen för Miljömålsrådets kansli, april 2003

<sup>86</sup> Naturvårdsverket (2003), s. 49

<sup>87</sup> Rombach, B. (1991), s. 101

/.../ Det har inte funnits någon på Naturvårdsverket som har tydligt sagt, ”så här är det! Det här är det som gäller” och gått ut med information. /.../ man har fått de nationella miljö kvalitetsmålen och sagt ”börja jobba med dom” och så har man gjort det och [det har] blivit rätt så spretigt och det är inget bra.... Låt många blommor blomma! (Skratt) En del vissnar, en del lever vidare. Jag tror att det har varit bra, att det har blivit på det här sättet, men det har tagit tid och det har tagit kraft, det har inte blivit optimalt, på det sättet, men däremot har vi fått lära oss himla mycket. Nu kan man på nationell nivå samla ihop alla tankar och idéer och sen ha någon slags idébank, det tror jag skulle vara bra, så att vi inte springer ett varv till och börjar på ett annat ställe.<sup>88</sup>

Det finns en tendens i det regionala miljömålsarbetet att det i mångt och mycket liknar det kommunala arbetssättet och risken finns därför att det pågår två parallella processer i operationaliseringen av målen utan att arbetet kommuniceras närmare kommun och länsstyrelse emellan. Länsstyrelsen borde här, enligt den kommunala miljöstrategen, ha en förmedlande roll mellan staten och kommunen där länsstyrelsen efterfrågar tillämpningsverktyg från central nivå som de sedan kan förmedla till kommunerna. Det är inte ovanligt med implementeringsproblem i samband med bristfälligt och oklart formulerade politiska mål och visioner.<sup>89</sup> Målen för politiska reformer är många gånger vaga och svåra att konkretisera. Den vaghet som kommer till uttryck i miljömålen kan ses som resultatet av en förhandlingsprocess där man har lyckats nå enighet men att detta har skett till priset av en viss oklarhet. Politisk enighet är viktig för att målen ska ligga fast under en längre tid, oberoende av valresultat och regeringsskiftet och enighet kan också vara viktigt genom att det kan underlätta när kommuner med olika politiska majoritetsförhållanden skall genomföra beslutet. En vaghet i styrningen ger också tillämparen handlingsfrihet för att kunna hantera nya, oförutsedda situationer som man inte haft möjlighet att beakta när styrningen utformades. Förhandlingar mellan intressen kan även det uppfattas som nödvändiga för genomförandet och politikerna kan i dessa fall välja en vag formulering för att ge förhandlingsutrymme åt de olika aktörer som ska medverka till att implementera målen. Men enighet till pris av oklarhet på central nivå som bilagt en konflikt innebär att det finns stora risker för att den istället blossar upp under implementeringsfasen på regionala och lokala arenor. ”Konflikten har inte lösts utan endast förflyttats till nya arenor och andra aktörer” som Anders Sannerstedt uttrycker det.<sup>90</sup> Ett försök att komma tillrätta med det här problemet när det gäller miljömålen är att utforma nationella delmål som anger inriktning och tidsperspektiv för arbetet. Regeringen har eftersträvat att delmålen skall uppfylla fyra kriterier; de skall vara tydliga och överskådliga, uppföljningsbara på kort och lång sikt, ingå i en heltäckande struktur samt kunna tjäna som underlag för regionalt och lokalt miljömålsarbete.<sup>91</sup> Under intervjuerna frågade jag intervjupersonerna huruvida de tycker att delmålen lever upp till dessa kriterier. Samtliga menade att delmålen till viss del uppfyller de krav som ställs i propositionen men att det finns en del brister.

De flesta delmålen gör ju det. Det finns ju en del, mer luddiga miljömål, till exempel under God bebyggd miljö.<sup>92</sup>

God bebyggd miljö lyfts här fram som ett exempel på ett mål som inte är tydligt och överskådligt trots försöken att precisera och konkretisera målet med hjälp av åtta delmål som ska ge en klarare bild av vad målet handlar om. Även dessa mer precisa mål inrymmer enligt intervjupersonen dock en hel del oklarheter och tolkningssvårigheter. Även miljömålsstrukturen i sin helhet uppfattas av de flesta intervjupersonerna som rörig och det sägs vara svårt att reda ut vem som ansvarar för vad.

<sup>88</sup> Intervju med den miljömålsansvarige på länsstyrelsen, mars 2003

<sup>89</sup> Eriksen, E.O (1998), s.119

<sup>90</sup> Sannerstedt, A. (2001) ur Rothstein, B. (red.), s. 31

<sup>91</sup> Prop. 2000/01:130, s. 15-16

<sup>92</sup> Intervju med chefen för Miljömålsrådets kansli, april 2003

Jag tycker att det här är en lite snårig variant av miljömålsarbete, eftersom de är så många olika sektorer inblandade, och framför allt så pratas det miljömål i så många olika delar av, hur ska jag säga, både nationellt och regionalt. Vägverket har sina miljömål, som dom kallar för miljömål och som inte är då miljömål som vi pratar om i miljömålsarbetet. När man nu tar fram vattendirektivet här, då pratar man om vattenmål, miljömål för vatten, som inte är några nationella miljökvalitetsmål, men man kallar det för miljömål. [Det här] innebär att vi kommer att få ett stort problem när vi ska kommunicera miljömålen, de nationella miljökvalitetsmålen med allmänheten. Miljömål har blivit ett modeord /.../.<sup>93</sup>

Citatet belyser även det problematiska i att integrera miljöaspekter i samhällets olika sektorer och döpa integrationen till miljömål. Dels är det inte säkert att det är frågan om någon reell integration och dels försvåras kommunikationen med allmänheten kring miljömål då det är svårt för en oinsatt att skilja på vilka mål som är miljömål och vilka mål som är miljömål för vatten eller trafiksektorn. Analysen som gjorts inom ramen för den här studien visar också på en annan svårighet i miljömålsarbetet och integrationen av miljöfrågor. Det har blivit tydligt att det är viktigt att de centrala myndigheterna samordnar miljömål och åtgärder såväl innehållsmässigt som tidsmässigt eftersom kommunerna ibland får motsägande budskap från olika myndigheter. Slutsatsen stöds av Naturvårdsverkets egen utvärdering av kommunernas arbete med miljömålen där man bland annat konstaterar att ”de centrala myndigheterna upplevs företräda olika sektorer och intressen och saknar ofta helhetsperspektiv”.<sup>94</sup> Något som varit påtagligt är att kritiken mot målstrukturen växer ju längre ner man kommer i miljömålsadministrationen. Detta hänger antagligen ihop med att operationaliseringskraven blir tydliga och mer påtagliga på den regionala och kommunala nivån.

Vi hade bokslutsberedning och uppföljning som pågår. Jag kan då inte påstå att man kopplar ihop de här processerna [miljömålen och bokslutet] så särskilt mycket trots att vi försöker inrätta oss och göra det. /.../ Som det ser ut nu så tror jag inte att några politiker riktigt känner att det gäller att integrera och se för- och nackdelar och de är ju som andra, de känner ju strömningar. Vad får de för signaler uppifrån, vad får de för signaler inifrån, vad är det som gäller? Och där är hjälpen ganska frånvarande från externa, regering och riksdag, framför allt från regeringen.<sup>95</sup>

Helhetsperspektivet riskerar enligt miljöstrategen att falla bort då de olika myndigheterna företräder olika sektorer och intressen. Kommunernas förutsättningar för ett lyckat arbete med målen är intimt förknippat med den nationella politiken och omvärlden. Det är angeläget att målen används mer aktivt på såväl nationell och regional som lokal nivå för att bli mer kända bland allmänheten, kommunala politiker och andra aktörer då kommunerna själva förfogar över begränsade styrmedel som syftar till att åstadkomma samhällsförändringar. Kontinuitet i det nationella miljömålsarbetet, det vill säga att man på central nivå behåller de beslutade miljömålen över en längre tid och inte ändrar strategi, är en faktor som lyfts fram som central av flera kommuner.<sup>96</sup> Enligt Naturvårdsverkets rapport *Kommunerna och miljömålen* saknar många kommuner en nationell debatt om målen som skulle hjälpa kommunerna att göra målen mer tydliga och kraftfulla på den kommunala nivån. Miljömålsrådets kansli håller tillsammans med Svenska Kommunförbundet på att arbeta med hur man kan nå ut mer effektivt till kommunpolitiker. Kommunförbundets idé är att för att intressera ansvariga kommunpolitiker så räcker det inte med att fokusera på miljömålen utan att man ska sätta in målen i ett helhetsperspektiv genom att koppla ihop dem med exempelvis folkhälsofrågor och hållbar utveckling i stort. På det viset hoppas man kunna få in miljömålen som en naturlig del

---

<sup>93</sup> Intervju med den miljömålsansvarige på länsstyrelsen, mars 2003

<sup>94</sup> Naturvårdsverket (2003), s. 5

<sup>95</sup> Intervju med den kommunala miljöstrategen, mars 2003

<sup>96</sup> Ibid., s. 4

i den kommunala helheten.<sup>97</sup> Något som beskrivs som en svårighet i arbetet med God bebyggd miljö på den lokala nivån är det starka kommunala planmonopolet.

Det kommunala planmonopolet är väldigt starkt. Det är många politiker och personer som kanske har en viss färg som värnar om det här och man ser det här som att ni ska inte komma hit och göra våld på våra möjligheter att planera i kommunen och göra vad vi vill, vi ska inte bli inrutade i något sådant här ”miljö- eller målstyrt”, framförallt miljö, som gör att vi blir fullständigt handlingsförlamade i kommunerna, vi måste ju kunna göra någonting. Den typen av synpunkter finns det.<sup>98</sup>

Citatet tyder på att det inom kommunen finns aktörer som värnar starkt om det kommunala självstyret. Sverige har ett väl utvecklat kommunalt självstyre, internationellt sett. Den kommunala politiken bedrivs dock inte som någon isolerad företeelse utan skapas och genomförs i relation till politiska, sociala, ekonomiska och geografiska aspekter som påverkar och ibland begränsar detta självstyre.<sup>99</sup> Citatet är ett exempel på åsikter om att en långtgående miljöpolitik kan leda till negativa konsekvenser för kommunens möjlighet att planera.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att implementeringsproblematiken rymmer lika många dimensioner som målen i sig. Intervjupersonerna ser både möjligheter och problem med miljömålen och miljömålsstrukturen. De problem som verkar störst och svårast att hantera är uppföljningen, att bredda miljömålsarbetet till att innefatta fler än de som redan arbetar med miljöfrågor, att få till stånd en helhetssyn, att engagera politikerna i miljömålen samt att miljömålen och strukturen uppfattas som otydliga. De fördelar och möjligheter som förknippas med miljömålen är att de ger handlingsfrihet i genomförandet, att det finns en enad nationell politisk viljeyttring bakom miljömålen samt att miljömålsarbetet bygger på en bättre och tydligare struktur jämfört med tidigare.

## **4.2 Hur uppfattas och tolkas målet God bebyggd miljö?**

Avsnittet börjar med en beskrivning av vad målet God bebyggd miljö innehåller och hur det är uppbyggt. Därefter analyseras hur målet uppfattas och tolkas på de olika administrativa nivåerna i miljömålsadministrationen och om och i så fall hur målsättningen förändras när den flyttar mellan nationell, regional och lokal nivå.

### **4.2.1 Olika typer av mål**

Det finns flera olika typer av mål som är kopplade till den typ av hierarkiska målstruktur som presenteras i propositionen *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier*. Några måltyper som brukar beskrivas i litteraturen är *inriktningsmål*, *effekt mål* och *produktionsmål*.<sup>100</sup> *Inriktningsmål* är mål av övergripande karaktär och beskriver ofta en allmänt formulerad politisk vision, en gemensam grundsyn eller viljeyttring och anger de långtgående ambitioner som eftersträvas. Den här typen av mål behöver varken vara konkreta, mätbara eller tidsbestämda. I den här studien utgörs inriktningsmålen av det övergripande målet för den svenska miljöpolitiken, de nationella miljömålen samt de övergripande miljömålen på regional och lokal nivå. Det övergripande nationella målet för God bebyggd miljö lyder så här:

Städer tätorter och annan bebyggd miljö skall utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Natur- och kulturvärden skall tas till vara och utvecklas. Byggnader och anläggningar skall lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och

<sup>97</sup> Intervju med chefen för Miljörådets kansli, april 2003

<sup>98</sup> Intervju med den kommunala miljöstrategen, mars 2003

<sup>99</sup> Lidskog, R. (1996), s. 2

<sup>100</sup> Rombach, B. (1991), s. 19-20 och Svensson, A. (1997), s. 17



så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas. Inriktningen är att miljö kvalitetsmålet skall nås inom en generation.<sup>101</sup>

God bebyggd miljö är ett mål som innehåller den hållbara utvecklingens samtliga dimensioner och därmed många stora och komplicerade frågor. Den bebyggda miljön berör en mängd aktörer i samhället och har även mer eller mindre tydliga samband med många av de andra miljö kvalitetsmålen. Bygg- och planeringsfrågor är vidare en central del av såväl kommuners som länsstyrelsers arbete. I ett generationsperspektivet ska målet och den bebyggda miljön bland annat ge skönhetsupplevelser och trevnad.<sup>102</sup> Generationsperspektivet ger en bredare bild än delmålen av vad God bebyggd miljö innebär. Enligt Boverkets fördjupade utvärdering av målet speglar målet endast delvis vad "människor i allmänhet menar med en God bebyggd miljö" och verket anser att målet behöver breddas så att det speglar människors uppfattning av vad en God bebyggd miljö är på ett bättre sätt än i dagsläget.<sup>103</sup>

*Effektmål* ska till skillnad mot inriktningsmålen vara mer konkreta och mätbara. Målen gäller för en del av organisationen eller verksamheten och har tidsbestämd måluppfyllelse. I den här studien utgörs effektmålen av nationella delmål och sektorsmål samt regionala och kommunala delmål. De nationella delmålen ska som tidigare nämnts användas för att styra utvecklingen mot de övergripande miljö kvalitetsmålen och är utgångspunkt för att precisera mål- och åtgärdsstrategier inom olika samhällssektorer och på skilda nivåer. För att delmålen ska ha en styrande funktion måste de enligt Boverket vara "realistiska" och därför tas fram i dialog mellan miljö- och sektorsmyndigheter samt med dem som ska genomföra förändringarna.<sup>104</sup> God bebyggd miljö består av åtta stycken delmål varav ett är delmålet för buller.<sup>105</sup>

Antalet människor som utsätts för trafikbullerstörningar överstigande de riktvärden som riksdagen ställt sig bakom för buller i bostäder skall ha minskat med 5 % till år 2010 jämfört med år 1998.<sup>106</sup>

Jämför man delmålet för buller med det övergripande, inriktningsmålet, för God bebyggd miljö slås man av att människans goda och hälsosamma livsmiljö har reducerats till ett riktvärde för buller. Delmålet är formulerat med utgångspunkt från vilka effekter, det vill säga miljö kvalitet som man vill uppnå. Boverket skriver i sin fördjupade utvärdering av God bebyggd miljö att människan endast nämns indirekt i de flesta av delmålen och att människan och hennes behov borde uttryckas på ett tydligare sätt i delmålen.<sup>107</sup> Verket menar att "om man bara ser de åtta delmålen kan man undra hur väl de egentligen speglar vad "människor i allmänhet menar med God bebyggd miljö."<sup>108</sup> För att bredda diskussionen vill verket ta upp fler aspekter som man anser vara av stor betydelse för upplevelsen av God bebyggd miljö. Dessa handlar om trygghet mot brott, tillgänglighet och människors möjlighet att delta i miljöarbetet.

Att förbättra miljö situationen är enligt regeringen i miljö målspropositionen 2000/01:130 allas ansvar. För att vara villig att ta ett sådant ansvar måste människor känna sig delaktiga och engagerade i miljö frågor. Om målet att alla stora miljö problem ska vara lösta inom en generation ska nås krävs det att vi ändrar beteende. Delaktighet och bred medverkan är grunden för att

<sup>101</sup> Prop. 2000/01:130 s. 171

<sup>102</sup> Prop. 1997/98:145, s. 124-125

<sup>103</sup> Boverket (2003), s. 8 samt intervju med miljö målsansvarig för God bebyggd miljö, Boverket, november 2003

<sup>104</sup> Boverket (1999), s. 15

<sup>105</sup> De åtta delmålen under God bebyggd miljö är: Planeringsunderlag, Kulturhistorisk värdefull bebyggelse, Uttag av naturgrus, Deponerat och genererat avfall, Avfallsdeponier, Energianvändning i byggnader och Inomhusmiljö. Se Boverket (2003) och Prop. 2000/01:130 s.171 ff

<sup>106</sup> Prop. 2000/01:130 s. 171

<sup>107</sup> Boverket (2003), s. 63

<sup>108</sup> Ibid.

komma tillrätta med ohållbara levnadsmönster och få acceptans för nödvändiga förändringar. Bara genom att utgå från hur människor själva upplever sin situation, sin livsmiljö och sina levnadsförhållanden kan dessa frågor rätt förstås och förutsättningar och hinder tydliggöras.<sup>109</sup>

Den tredje måltypen, *produktionsmål* anges ibland i form av ett visst antal tjänster som ska utföras under en given tidsperiod, men ett produktionsmål kan även handla om att genomföra en viss aktivitet, det vill säga åtgärder som syftar till att nå målen.<sup>110</sup> Målhierarkin innebär i miljömålsarbetet att politikerna anger inriktningsmålen och vilka resurser man vill ställa till förfogande, att politiker och förvaltning preciserar effektmål utifrån detta och att de olika administrativa nivåerna anger vilka åtgärder som måste uppfyllas för att man ska nå den miljö kvalitet som eftersträvas.

#### 4.2.2 Att tolka och hantera mål

Som Per Linell framhåller har ord och budskap i sin praktiska användning inte fasta och konstanta betydelser. Språket är inte en kod i strikt bemärkelse, d.v.s. ett system där varje ord har en bestämd mening utan språkets ord har ”ett spektrum av olika tolkningsmöjligheter”.<sup>111</sup> Detta innebär att man i olika kommunikationssituationer kan tolka och använda olika delar av detta spektra. Hur miljömålen formuleras är alltså av avgörande betydelse för hur de kommer att tolkas och operationaliseras. De olika aktörerna i miljömålsadministrationen tolkar målen utifrån de förutsättningar som råder där de befinner sig. Som beskrivits i kapitel 3.2.2 får eller ges budskap ofta ny mening när de flyttas från en sektor till en annan eller mellan olika administrativa nivåer. Även om målformuleringen verkar vara ungefär densamma på de olika nivåerna genom att de har nästan identiska ord, tolkas den alltså på olika sätt av olika aktörer. På vilket sätt tolkas målet God bebyggd miljö på de olika administrativa nivåerna i miljömålsarbetet? Förändras målsättningen när den flyttar mellan central, regional och lokal nivå? Jag bad intervjupersonerna beskriva målet God bebyggd miljö.

[God bebyggd miljö] är det mål som tydligast är kopplat till mänskliga frågor /.../ och tydligt knyter an till folkhälsomålen. /.../ När det gäller miljö och natur talar vi ofta om djurlivet och biotoper. När det gäller människan, kan vi då tala om människans biotop och dess kvalitet [som] skönhet, trygghet och tillgänglighet? En annan viktig aspekt är delaktighet, att få vara med och bestämma och forma livsmiljön och boendemiljön och dess kvaliteter.<sup>112</sup>

/.../ Om du pratar med kommunala politiker[i Sörmland] säger dom ; ”en god bebyggd miljö det är där som folk vill bo” men frågar du våra naturvårdare är det ”en god bebyggd miljö som en miljö som medger att natur[och] naturvårdsintressen bibehålls”. Så det finns ju en tydlig konflikt där. Strandskyddsaspekten, till exempel, där det finns kommuner i länet som vill göra inskränkningar i strandskyddet för att kunna locka till sig nya invånare, och så finns det då motsatsförhållandet mot våra naturvårdare som ser att det här med strandskyddet ska vi hålla på.<sup>113</sup>

[Målet] speglar vårt liv så att säga /.../. Vad styrs då den bebyggda miljön av för villkor? Det blir väldigt avslöjande och laddat och därför är det så svårt att hantera. Det här med att ha mål för en god bebyggd miljö, det blir konstruerat på något sätt. Det [målet] innehåller bitar [från många områden] och det blir en abstraktionsnivå som är något fruktansvärd. Det är svårt att prata med människor, jag tror inte att det är någon som begriper egentligen.<sup>114</sup>

Intervjupersonerna tycks uppfatta målet på lite olika sätt på de olika administrativa nivåerna. De olika personerna har olika perspektiv, förståelser och bedömningar av målets innebörd och konsekvenser och jag tolkar jag det som att God bebyggd miljö blir vad man vill att det ska

<sup>109</sup> Boverket (2003), s. 67

<sup>110</sup> Svensson, A. (1997), s. 17-19

<sup>111</sup> Linell, P. (1995), s. 18-19

<sup>112</sup> Intervju med den miljömålsansvarige för God bebyggd miljö och tema miljömål på Boverket, november 2003

<sup>113</sup> Intervju med den miljömålsansvarige på länsstyrelsen, mars 2003

<sup>114</sup> Intervju med den kommunala miljöstrategen, mars 2003

vara och vad man gör det till. I och med att det inte finns något absolut sätt att se på och tolka målet öppnas ett ”kommunikativt rum” där det finns möjlighet att kommunicera målet och tolkningen av detta.<sup>115</sup> Att målet går att tolka på en mängd sätt torde få konsekvenser för hur målet kommuniceras, följs upp och utvärderas. Intervjupersonen från Boverket anser att God bebyggd miljö är det mål som är tydligast kopplad till ”mänskliga” frågor och att det är svårt att formulera ”mjuka” kvalitativa värden på ett tydligt sätt. På grund av detta anser han att det finns en risk att man väljer att arbeta med de mål som är enkla att formulera och att God bebyggd miljö på det sättet reduceras till det som man uppfattar som tydligt och klart.<sup>116</sup> Citaten ovan antyder också att man blir mer kritiskt inställd till målet ju längre ner i hierarkin man befinner sig. Det är ju på de lägre nivåerna, den regionala och lokala, som målet ska bli verklighet och det är då som svårigheterna blir mest påtagliga. Vad som enligt Linell gör det särskilt svårt för förståelse över sektorsgränser är att samma ord och uttryck ofta förekommer i en mängd sammanhang men förknippas med olika innebörder i olika sammanhang.<sup>117</sup> Samtliga intervjupersoner anser att målet är komplext och måste brytas ner för att bli både möjligt att förstå och hantera.

[Vi har] tagit bitar och ryckt loss bitar och på det sättet skulle man kunna vrida ur det här begreppet och säga att det består av en massa saker [som] i sin tur styr mycket.<sup>118</sup>

Ofta resulterar arbetet med att formulera mål inte i operationella resultatmål utan en mängd strategiska mål som sedan bryts ner till delmål, regionala och lokala mål. På detta sätt lyckas man skapa gemensamma formuleringar som, även om de är vagt formulerade, anvisar en strategi för hur målen ska bli verklighet.<sup>119</sup> Chefen för Miljömålsrådets kansli var med 1997, och tog fram förslagen till miljö kvalitetsmålen. I förslaget fanns förutom de nuvarande femton målen ytterligare tre mål som handlade om resursfrågor.

[I de tre målen] hade vi lagt sådant här som hushållning med naturgrus, avfallsfrågor och lite annat smått och gott. /.../ Jag vet inte riktigt vad bevekelsegrunderna var men av någon anledning så ville man inte ha de här resursfrågorna, resursmålen, utan då bakade man in dem i de andra målen [och] då var det God bebyggd miljö som fick bli slasktratten. /.../ [Det] känns ju lite udda på det viset /.../ man har lastat in så mycket i målet, men jag menar, någonstans ska ju dom frågorna finnas.<sup>120</sup>

Man har alltså plockat in frågor i målet som berör allt från naturgrus till livskvalitet vilket har gjort att målet har fått en väldigt blandad karaktär. Som tidigare nämnts i uppsatsen inledande del förväntas målstyrning av miljöpolitiken leda till att de anställda försöker nå uppsatta mål, en förbättrad kommunikation samt ett mer effektivt miljöarbete. För att dessa positiva effekter skall bli verklighet krävs dock att vissa villkor uppfylls bland annat att målen är klart formulerade och möjliga att följa upp och utvärdera.<sup>121</sup> Ett mål som beskrivs som slasktratt torde inte uppfylla de kraven. Samtliga intervjupersoner beskriver God bebyggd miljö som ett sammansatt mål som innefattar en rad komplicerade frågor och värdeladdade målkonflikter. Målet innehåller även olika tidsperspektiv vilket gör det svårt att veta vilket perspektiv man ska rikta in sig på. Detta har medfört att målet varit svårt att hantera både på den kommunala och regionala nivån. På den undersökta länsstyrelsen har man valt att lyfta ut målet ur det regionala målprogrammet tillsvidare och arbetar med målet separat.

---

<sup>115</sup> Lidskog, R. (1996), s. 4

<sup>116</sup> Intervju med miljömålsansvarig för God bebyggd miljö och tema miljömål på Boverket, november 2003

<sup>117</sup> Linell, P (1995), s. 7

<sup>118</sup> Intervju med den kommunala miljöstrategen, mars 2003

<sup>119</sup> Eriksen, E.O (1998), s. 123

<sup>120</sup> Intervju med den kommunala miljöstrategen, mars 2003

<sup>121</sup> Ibid., s. 119 och 121

Det [som] gör det här målet lite knepigt [är att] det finns alltså tydliga ekonomiska, eller en tillväxtfaktor i målet. /.../ Jag ser på det målet som där stoppar man in allting annat som man inte klarar av att hantera på andra ställen som något slags ”övrigt mål” vilket har gjort det väldigt svårt att hantera det regionalt. /.../ Målet har ju åtta delmål som är allt ifrån buller och avfall, som är då väldigt konkreta miljöfrågor och hälsoskyddsfrågor till planeringsfrågor och det gör ju målet väldigt brett. Och jag tror att vi kommer att komma långt, lätt fram i de här sex-sju delmålen som har att göra med det konkreta; täkter, naturgrus, radon och sådan frågor, det ordnar vi. Men planeringsdelen är mera abstrakt, svårare att ta till sig, svårare att bryta ner och framförallt svårare att följa upp. Det förstår jag inte hur man ska göra.<sup>122</sup>

Beskrivningen talar för sig själv. Bebyggelsefrågor har många gånger visat sig vara svåra att hantera då det ofta innehåller motstridiga intressen och konflikter.<sup>123</sup> Citatet visar tydligt att intervjupersonen anser att målet är komplext och att man har lättare att hantera de frågor som är mer konkreta och lätta att följa upp. Det finns många mål som inte går att värdera enbart med hjälp av kvantitativa indikatorer. När målen är av kvalitativ natur försvagas de kvantitativa indikatorernas betydelse. God bebyggd miljö är just ett sådant mål. Risken är att man mäter fel saker genom att man mäter någonting annat än vad man från början avsåg att mäta genom att endast beakta förhållanden som kan kvantifieras. Detta i sin tur leder till en målförskjutning då det finns en tendens att endast fastställa operativa mål som går att kvantifiera. Man riktar helt enkelt in sig på att formulera mål som man vet går att mäta med hjälp av kvantitativa indikatorer.<sup>124</sup>

God byggd miljö innehåller, som tidigare nämnts, en mängd målkonflikter. Åtgärder som syftar till att ändra uppvärmningssätt eller spara energi kan till exempel, om det görs på fel sätt, leda till en försämrad inomhusmiljö.<sup>125</sup> För att lyckas med arbetet med målet måste de värdeladdade målkonflikterna synliggöras och hanteras men vilka verktyg har man på länsstyrelser och kommuner för att arbeta med God byggd miljö? Både på den regionala och kommunala nivån pekar man på att det saknas instrument och incitament som krävs för att arbetet skall fortskrida på dessa nivåer.<sup>126</sup> Man söker ett centralt ansvar där man på nationell nivå vågar fattar beslut som är till gagn för det regionala och kommunala miljömålsarbetet.

Vad erbjuder man för incitament för att kommunerna, för att människorna i kommunerna ska jobba för en, kalla det god byggd miljö eller bättre livsmiljö? De är inte så många [incitamenten] och det är fullt av motsättningar. /.../ man måste kunna hantera det här nationellt, annars går det ju inte<sup>127</sup>

Enligt Boverkets fördjupade utvärdering är det osäkert om God byggd miljö kommer att nås i sin helhet inom en generation och hävdar vidare att både länsstyrelser och kommuner behöver förstärkta ekonomiska och personella resurser men det finns även behov av att utveckla nya metoder för utbildning, inspiration och information för att arbeta med målet.<sup>128</sup>

God byggd miljö har visat sig vara ett mångdimensionellt och komplext mål som uppfattas på olika sätt på de olika administrativa nivåerna i miljömålsadministrationen. Det har blivit tydligt att det är svårt att reducera ner målet till ett antal konkreta delmål och att målet på grund av detta är problematiskt att hantera på framförallt den regionala och lokala nivån. Det

<sup>122</sup> Intervju med den miljömålsansvarige på länsstyrelsen, mars 2003

<sup>123</sup> Se till exempel Storbjörk, Sofie (2001), Isaksson, Karolina (2001), Asplund och Hilding-Rydevik (2001) och Flyvbjerg, Bent (1998)

<sup>124</sup> Eriksen, E.O (1998), s. 127

<sup>125</sup> Boverket (2003), s. 53

<sup>126</sup> Naturvårdsverket (2003), s. 27

<sup>127</sup> Intervju med den kommunala miljöstrategen, mars 2003

<sup>128</sup> Boverket (2003), s. 7 och 9

har även visat sig att risken är stor att det sker en målförskjutning om man inriktar sig på de delmål som är konkreta och lätta kvantifiera vilket torde göra att målsättningen reduceras och förändras när den rör sig mellan nationell, regionala och lokal nivå.

### **4.3 Roller, ansvar och kommunikativa förutsättningar**

Vilka kommunikationsproblem/kommunikationsbarriärer upplevs som mest betydelsefulla, på vilka samhällsnivåer finns dessa, vad består de i och hur hanteras de? Detta är några av de frågor som behandlas i detta avsnitt.

Utvärderingen ”Övergödning ett styrproblem” pekar på att det finns problem i arbetet med miljömålen som har medverkat till att målen inte kunnat uppfyllas som framför allt är förknippade med ansvarsfrågor, roller och målkonflikter.<sup>129</sup> Centralt i utvärderingen är frågan om vilken roll de nationella målen spelar på den lokala och regionala nivån. Man konstaterar bland annat att det nationella målet ”Ingen övergödning” inte i tillräckligt hög utsträckning har motiverats och konkretiserats vare sig på nationell, regional eller lokal nivå. I likhet med målet God bebyggd miljö innehåller inte riksdagens och regeringens beslut några riktlinjer för hur avvägningar ska göras mellan olika samhällsmål och miljömål. Under intervjuerna bad jag intervjupersonerna att beskriva vilka aktörer som de anser vara viktiga i arbetet med God bebyggd miljö, vilka roller dessa har samt var gränserna går mellan de olika administrativa nivåernas ansvar.

Det är svårt, alltså, att säga, vem som har ansvaret. Alla har ju ett ansvar men jag tror nästan att man måste dissekera det hela lite grand och se att det är olika delar /.../ där man kan säga att regeringen har ansvaret, eller en myndighet, eller kommunerna /.../ Sen kan man ju /.../ ansvar och ansvar /.../ näringslivet, liksom, vad kan man lägga för ansvar på, rent formellt kan ju inte riksdagen lägga ansvar vare sig på näringsliv eller kommuner annat än genom lagstiftning och det kanske inte är lagstiftning som är det rätta medlet för att genomföra det här målet. Så det är på nått sätt att, engagera kommuner och näringsliv och engagera människor i stort och vem har ansvar för det? (skratt)<sup>130</sup>

Citatet går att koppla till idén om målstyrningens valfrihet, en valfrihet som gör det svårt att utkräva ansvar. Det finns oklarheter gällande hur arbetet ska fördelas mellan de olika nivåerna i miljömålsadministrationen samt vilket ansvar som åligger de olika nivåerna. Insatser för kommunikation och information måste enligt Naturvårdsverket knytas till samtliga mål, från de nationella till delmål, regionala mål, sektorsmål och lokala mål.<sup>131</sup> Enligt Naturvårdsverkets Kommunikationsstrategi bör den som ansvarar för att ett miljömål uppnås också vara informationsansvarig vilket innebär att man tar initiativ till de åtgärder som krävs, t.ex. att precisera målgrupper och anpassa informationen till deras behov och möjligheter.<sup>132</sup> Några av de intervjuade upplever att det finns högt ställda förväntningar från central nivå på det lokala och regionala miljömålsarbetet men att det är oklart hur och hur mycket man ska bidra till att de nationella målen nås.<sup>133</sup> Den politiska visionen om det gröna folkhemmet och ett ekologiskt hållbart samhälle bygger på grundidén att alla ska delta i förverkligandet av denna.<sup>134</sup> I propositionen 2000/01:130 poängteras både kommunernas och länsstyrelsernas roll i arbetet samt de olika sektorernas påverkan på miljön och vad dessa kan göra för att minska sin negativa miljöpåverkan men propositionen ger ingen ledning i hur de nationella miljömålen kan anpassas till regional och kommunal nivå eller hur ansvaret mellan olika

<sup>129</sup> Naturvårdsverket (2002), s. 32-35

<sup>130</sup> Intervju med den miljömålsansvarige på länsstyrelsen, mars 2003

<sup>131</sup> Naturvårdsverket (1999), 42

<sup>132</sup> Ibid.

<sup>133</sup> Intervju med den kommunala miljöstrategen samt den miljömålsansvarige på länsstyrelsen, mars 2003

<sup>134</sup> Hilding-Rydevik, T. (2001) ur Asplund och Hilding-Rydevik (red.), s. 11

aktörer i miljömålsarbetet bör fördelas. Även de intervjuade är överens om att kommunen är en av de absolut viktigaste aktörerna i implementeringsarbetet men det anses oklart hur långt det kommunala ansvaret sträcker sig.

./../ Du har ju staten och dess förlängda arm länsstyrelserna och kommunerna. På något sätt så blir det strid om initiativet. ./../ Naturligtvis har staten den möjligheten att föreslå ny lagstiftning och nya mål men det blir en väldigt konstig balans i det här och det är att man ändå inte tillerkänner det lokala ./../ ställning i att få någonting gjort./../ Så har det successivt trillat ner att allt mer saker görs av kommunerna, allt större ansvar [läggs] där, men fortfarande sitter man och säger liksom att det verkliga huvudansvaret och resurserna det läggs där uppe.<sup>135</sup>

Operationaliseringen av miljömålen bygger på att de nationella målen och delmålen anpassas till regional och lokal nivå. På det här sättet hoppas man lösa en mängd styrproblem samtidigt som ansvaret för att konkretisera och operationalisera målen flyttas längre och längre ner i organisationen medan makten att formulera de övergripande målen och visionerna finns kvar i organisationens topp. I Naturvårdsverkets utredning *Kommunerna och miljömålen* anser man att den lokala anpassningen av miljömålen bör ske i flera steg så att kommunerna i första hand kan anpassa sina mål till de regionala målen.<sup>136</sup> Länsstyrelsernas funktion blir här att stödja kommunerna i deras arbete.

./../ som det hände nu att vi tog tag i det här [miljömålsarbetet] före länsstyrelsen, då kan man fråga sig; vad fan ska vi då ha regionala mål till.<sup>137</sup>

Miljöstrategen ifrågasätter i citatet behovet av regionala mål. Kommunen har valt att inte vänta på de regionala målen när man tog fram lokala miljösmål utan använt en egen målstruktur som bygger på de nationella miljömålen och folkhälsomålen. Kommunen har gått före länsstyrelsen i miljömålsarbetet och när väl länsstyrelsen beslutat om regionala mål har kommunen begränsad användning av dessa. Den kommunala miljöstrategen upplever inte att länsstyrelsen har fungerat som ett stöd i miljömålsarbetet så här långt. När jag frågar hur han tycker att länsstyrelsens roll borde vara i miljömålsarbetet säger han:

Länsstyrelsen anser jag bör utifrån det nationella målet God bebyggd miljö koncentrera sig på regional samordning, stöd till kommuner och återkoppling till staten och regeringsnivån. I samordningen ingår till exempel länstransportplaner, underlätta för kommunerna att vara proaktiva i sin (fysiska)-planering med bland annat God bebyggd miljömålen som tydliga utgångspunkter, och motverka de så vanliga tendenser till "suboptimeringar" från kommunernas sida, det vill säga att alla kommuner vill ha allt: flyg, järnväg, motorvägar med mera. De regionala God bebyggd miljömålen bör ligga mer på strukturell systemnivå och understödja effektiv planering och åtgärder i kommunen.<sup>138</sup>

Miljöstrategen anser att länsstyrelsen har ett övergripande ansvar i regionen och att deras roll är att forma det regionala miljömålsarbetet till de särskilda miljömässiga förutsättningar som finns i länet. Vidare anser han att länsstyrelsen bör bistå kommunerna med hjälp och stöd i det kommunala miljömålsarbetet i form av verktyg som gör det praktiskt möjligt för kommunerna att omsätta målen. Med verktyg avser han bland annat att länsstyrelsen ska ta fram sammanställningar som underlättar för kommunerna samt jobba uppåt mot regeringen och nedåt mot kommunerna i stödjande form. Miljöstrategen är inte ensam om att tycka att länsstyrelsen bör ta ett större ansvar för samordningen av miljömålsarbetet inom regionen och av centrala frågor som trafik, infrastruktur och miljö samt utvecklar regionala nätverk. Flera

---

<sup>135</sup> Intervju med den kommunala miljöstrategen, mars 2003

<sup>136</sup> Naturvårdsverket (2003), s. 7

<sup>137</sup> Intervju med den kommunala miljöstrategen, mars 2003

<sup>138</sup> Ibid.

undersökningar har visat att detta är något som generellt efterfrågas av landets kommuner.<sup>139</sup> Även samverkan mellan sektorsmyndigheterna och den regionala och kommunala nivån behöver utvecklas för att idéer, kunskap och erfarenheter ska få spridning inom miljömålsadministrationen. Den här typen av samverkansprojekt skulle även underlätta kommunikationen med allmänheten genom att miljömålsarbetet breddas.

Boverket är en annan aktör som har en självklar roll i arbetet med implementeringen av God bebyggd miljö.

*.../ när det gäller att driva arbetet för att man ska nå målen, där ser jag att Boverket har en roll, dels uppåt mot regeringen att föreslå styrmedel och mer konkreta åtgärder, kanske styrmedel i form av hur man ska utveckla Plan- och bygglagen eller vad det nu kan vara. Och sen så gentemot kommunerna så har man ju en annan roll att sprida kunskap, samordna arbetet och hämta in, alltså vara lyhörd och lyssna på kommunerna, vad dom har för behov.<sup>140</sup>*

Eftersom mycket av målet God bebyggd miljö anknyter till fysisk planering anser chefen för Miljörådets kansli att kontakten med kommunerna är mycket viktig för att stämma av både hur man ska tolka målen, hur man ska driva arbetet mot målen och hur man ska följa upp målen.<sup>141</sup> Boverket har tagit fram en rad så kallade goda exempel på hur kommuner kan arbeta med målet när det gäller bland annat planering. Den kommunala miljöstrategen tycker dock inte att den sortens arbete i realiteten är någonting som hjälper och underlättar för kommunerna att planera på ett sätt som leder till att målen nås och anser att verket mer aktivt bör medverka till att ta fram alternativa styrverktyg för kommunernas planering.<sup>142</sup> På länsstyrelsen har kontakten med Boverket inte varit något som sker kontinuerligt, åtminstone inte när det gäller kommunikationen rörande God bebyggd miljö.

*.../ jag har inte märkt av Boverket mycket i det här arbetet annat än vi har fått enkäter från dom där dom undrar hur vi jobbar med det [miljömålet]. Det är möjligt att dom har en syn på det här som inte har tydliggjorts regionalt. .../ Jag tycker att de skulle kunna fylla sin roll som sektorsmyndighet, ja dom skulle kunna vara tydligare än vad de varit hittills. Men det blir säkert bättre.<sup>143</sup>*

Miljömålsrådets kansli är en annan aktör som har en viktig roll i miljömålsadministrationen. Under intervjun med den miljömålsansvarige för God bebyggd miljö på Boverket blir det klart att kansliets roll och position inte är helt oproblematiske.

*Det finns ett problem med att kansliet sitter på Naturvårdsverket, [genom att] deras arbete och kultur är starkt kopplad till Naturvårdsverket och det gamla sättet att se på miljöproblem [som] utsläpp, föroreningar med mera och det förhindrar förnyelse och nya sätt att tänka och hantera miljöfrågorna.../ [Kansliet] sitter i knät på Naturvårdsverket och arbetar ej objektivt .../ rutiner bygger på vad som har varit. Kansliet är beroende av Naturvårdsverket och det är inte bra eftersom det minskar bredden och helhetssynen i miljömålsarbetet. En förnyring av tankesättet behövs.<sup>144</sup>*

Intervjupersonen menar bland annat att begreppet miljö kvalitet är väldigt brett till sin karaktär och att det ”gamla sättet” att se på miljöproblem som är inriktat på störning och utsläpp inte är tillräckligt för att kunna hantera det breda begreppet miljö kvalitet. Han anser vidare att kansliet inte fungerar bra idag när det är placerat under Naturvårdsverket då verket styr

<sup>139</sup> Se exempelvis Edström, Charlotta och Eckerberg, Katarina (2002) samt Naturvårdsverkets rapporter 5256 och 5213

<sup>140</sup> Intervju med chefen för Miljömålsrådets kansli, april 2003

<sup>141</sup> Ibid.

<sup>142</sup> Intervju med den kommunala miljöstrategen, mars 2003

<sup>143</sup> Intervju med den miljömålsansvarige på länsstyrelsen, mars 2003

<sup>144</sup> Intervju med miljömålsansvarig för God bebyggd miljö och tema miljö mål på Boverket, november 2003

kansliets sätt att fungera. Den fördjupade utvärderingen av miljömålsarbetet som kansliet har hållit ihop har dock enligt intervjupersonen fungerat bra.<sup>145</sup>

#### 4.3.1 Samarbete och integration

I och med att målstyrningsprocessen involverar många aktörer från olika sektorsområden och nivåer i samhället ställs stora krav på samarbete. Miljömålsens administrativa organisation kan liknas vid en pyramid med regering och riksdag i toppen, sektorsmyndigheterna ett steg ner, därefter följer länsstyrelsen och längst ner kommer kommunerna och dess olika aktörer. I miljömålsarbetet följer kommunikationen i stort sett den organisatoriska princip som organisationen bygger på. För att samarbetet mellan de olika nivåerna och aktörerna ska fungera krävs det att kommunikationen fungerar. Även om förbättrad kommunikation ofta framställs som en positiv effekt av målstyrning har det visat sig vara svårt att visa om och i så fall hur måluppfyllelsen påverkas av detta.<sup>146</sup> Problemen blir tydliga när miljömålen ska integreras i praktiken.

[Det är] ej genomtänkt hur integrationen ska gå till. [Det är ] viktigt att strukturera miljömålsarbetet och decentralisera arbetet i myndigheter och sektorer. Det är dock otydligt från regeringen, hur det ska gå till. Hur återspeglas sektorsansvaret i praktiken? Hur [ska] integrationsstrukturen stödjas i praktiken? Miljöledningssystem är ett verktyg för detta men man måste backa upp metodutvecklingen för detta.<sup>147</sup>

Enligt intervjupersonen från Boverket är det väldigt oklart hur integrationen av miljömålen ska gå till och han anser bland annat att det är viktigt att regeringen styr detta utifrån regleringsbrevens på ett tydligare sätt. Den här uppfattningen delas av den miljömålsansvarige på länsstyrelsen.

Tyvärr, så är ju, eller tyvärr... Regleringsbrevet skrivs av finansdepartementet medan miljömålen hanteras av miljödepartementet./.../ Man vill fråga miljödepartementet och näringsdepartementet: hur tänker ni att kopplingen mellan era två departement ska gå till?<sup>148</sup>

Uttalandet tyder på att intervjupersonen anser att det finns svårigheter uppdelningen av frågor mellan olika departement och att kommunikationen mellan finansdepartementet och miljödepartementet är bristfällig. Enligt Petersson och Söderlind är en allmän utveckling i det moderna samhället ökad specialisering och arbetsdelning vilket även är tydlig när det gäller den offentliga organisationen. Staten har blivit allt mer uppdelad.<sup>149</sup> Politiska beslut som syftar till att lösa olika samhällsproblem har medfört att en mängd nya offentliga institutioner har bildats vilket har lett till en sektorisering av den offentliga förvaltningen. Den miljömålsansvarige på länsstyrelsen berättar att förra året (2002) när de skulle följa upp regleringsbrevet så gjorde de det utifrån miljömålen men att det inte ska göra det i år. När jag frågar honom varför det är på det sättet säger han:

/.../ jag vet inte, den frågan ställde vi till Naturvårdsverket och dom hade inte uppmärksammat det här, men dom kontaktade finansdepartementet men då var det för sent, då var beslutet redan klart. Så det [regleringsbrevet] ska ju följas upp mot normala kvantitativa mått då: beslut, antal tillsynsärenden. Sen finns ju förstås begreppet hållbar utveckling med hela tiden i regleringsbrevet, men miljömålen har försvunnit och det var lite synd för vi hade gjort upp ett system för hur vi skulle följa upp utifrån miljömålen, miljöledningssystemen bygger på miljömålen, nu vet jag inte hur det ska bli. Den nationella nivån där har man stuprörsnivån /.../ men så sitter länsstyrelsen och [ska arbeta] horisontellt och det där blir liksom svårt. Det kommer direktiv, och tyck om hur vi ska jobba, vertikalt genom en horisontell organisation, och det blir väldigt konstigt. Till exempel,

<sup>145</sup> Ibid.

<sup>146</sup> Rombach, B (1991), s. 41

<sup>147</sup> Intervju med miljömålsansvarig för God bebyggd miljö och tema miljömål på Boverket, november 2003

<sup>148</sup> Intervju med den miljömålsansvarige på länsstyrelsen, mars 2003

<sup>149</sup> Petersson, O. och Söderlind, D. (1993), s. 21



hållbar utveckling, där vi försöker jobba tvärssektoriellt men där man inte gör det på den nationella nivån. Då blir det svårt. Den myndighet som är mest tvärssektoriellt organiserad är ju faktiskt länsstyrelsen.<sup>150</sup>

Tillämpningen av miljömålen komplexa program förutsätter att flera olika politiska institutioner och andra aktörer måste medverka och samverka. Dessa har ofta olika intressen och företräder olika perspektiv på den verklighet som de ska förändra vilket torde påverka implementeringsprocessen. Jag tolkar tjänstemannen från länsstyrelsen som att det finns en frustration på den regionala nivån när det gäller den bristfälliga integreringen av miljömålen på nationell nivå. Länsstyrelsen verkar sväva i någon slags mellannivå där man endast i begränsad omfattning kan styra vad som händer ovanför och under den egna nivån och att risken därför är stor att mycket av det som görs på den regionala nivån går förlorat högre upp i organisationen.

Miljömålen beslutar man om här, och samtidigt beslutar man om resurser och budget där och så talar man om för finanserna att nu ska ni fördela ekonomiska resurser och skriva regleringsbrev för länsstyrelserna och naturvårdsverket och så talar man om för Miljödepartementet att de ska göra delmål... men var är sambanden? Summan blir i alla fall att när det kommer ner på länsstyrelsenivå så har vi så himla massa olika uppdrag så det blir liksom en gryta där man håller ner "hållbar utveckling, miljömål, nya tillväxtprogram, länstrafikplaner" och sen ska man agera kock. /.../ Och sen ska vi rapportera tillbaka.<sup>151</sup>

Det helhetsperspektiv som har förutsättningar att växa sig starkt på länsstyrelsenivå blir alltså i stort sett reducerat till delar när länsstyrelsen rapporterar i olika kanaler för olika frågor. Samtliga intervjupersoner efterlyser ett bredare tänkande som sträcker sig tvärs över samhällets olika sektorer. Visserligen finns denna ambition med den nya miljömålsstrukturen men den fungerar inte fullt ut. Den kommunala miljöstrategen anser att miljömålsarbetet, trots de visioner som finns i proposition fortfarande är ganska traditionellt och sektorsinriktat och tycker inte att man lyckats bredda tänkandet och involvera alla sektorer. Han tror till exempel inte att varken finansdepartementet eller näringsdepartementet i realiteten tänker och arbetar för att nå miljö kvalitetsmålen utan att man på dessa departement fortfarande tänker för smalt kring sitt verksamhetsområde. Detta är något som enligt miljöstrategen försvårar kommunens arbete som i sin verksamhet ska hantera en väldig bredd av olika frågor genom att de inte får "rätt" signaler uppifrån. Helhetsperspektivet riskerar att falla bort då de olika myndigheterna företräder olika sektorer och intressen.

/.../ Om nu regering och riksdag menar någonting så bör dom göra ungefär som vi, eller åtminstone det vi försökte dra igång här, att mera hålla ihop det här helhetstänkandet och säga att "på vilket sätt ska det avspelas i olika verksamheter?" Ett litet embryo till det kanske är det att staten har gett uppdrag till att statliga verk ska ha miljöledningssystem /.../ men det behövs mer! Hela tiden /.../ en slags helhetstanke, där man involverar departementen, väver ihop det här, ett speciellt integrationsdepartement, som liksom backar upp det här, som synar finansdepartementet och liksom frågar "hur gör ni de här styrreglerna för ekonomin? Är de gjorda så att de gynnar målen?"<sup>152</sup>

De kommunikativa svårigheter som beskrivs på lägre administrativa nivåer tycks alltså ha sitt ursprung i svårigheter och bristande kommunikation som finns på den nationella nivån mellan departement, myndigheter och verk. Som en förlängning av detta kan de konflikter som beskrivs vara inbyggda i God bebyggd miljö ha sitt ursprung i konflikter som finns mellan olika typer av politiska samhällsmål. Konflikterna kan vara resultat av att målen arbetas fram av olika samhällssektorer men kan också bottna i inneboende intressekonflikter.

---

<sup>150</sup> Intervju med den miljömålsansvarige på länsstyrelsen, mars 2003

<sup>151</sup> Ibid.

<sup>152</sup> Intervju med den kommunala miljöstrategen, mars 2003

Här är regeringen och här har vi alla departementen, och här ligger länsstyrelsen... eller vi har ju egentligen sektorsmyndigheterna... dom ligger ju också så här, och sen kommer länsstyrelserna. Så vad regeringen talar om här; miljömålen, tar bara dom [miljödepartementet] åt sig. Varför tar inte dom åt sig det? Och så rinner det rakt genom miljödepartementet ner till Naturvårdsverket och så kommer regleringsbrevet så här: och går förbi, och ner så här – det är klart att det blir jätte konstigt. Och så gör finansdepartementet regleringsbrev till Naturvårdsverket också... NÄEJ. En nyordning behövs.<sup>153</sup>

Citatet visar på bristen på horisontell kommunikation och samarbete mellan departement och verk på nationell nivå och tydliggör uppfattningen om att miljöfrågorna behandlas separat i den svenska förvaltningen.

#### 4.3.2 Kommunikation mellan administrativa nivåer

Under intervjuerna ställdes en del frågor kring hur de intervjuade personerna upplever att kommunikationen fungerar mellan de olika administrativa nivåerna i miljömålsarbetet. Det finns ingen färdig lösning på hur kommunikationen mellan de olika nivåerna ska skötas utan det är upp till varje län eller region att ordna det. Kommunikationsproblem är vanliga i alla typer av organisationer. Det är inte ovanligt att de som arbetar i en organisation klagar över att kommunikationen inte fungerar.<sup>154</sup> Ofta handlar kritiken om att kommunikationen är dålig mellan en organisations ledning och de anställda men det är lika vanligt att kommunikationen mellan de anställda betecknas som dålig.<sup>155</sup> De kommunikationsproblem som uppstår i organisationer är ofta kopplade till att man inte förstår det som sägs och kommuniceras att informationen inte når fram. Det är grundläggande att man i organisationen har kunskap om vilka organisatoriska förhållande som främjar eller hämmar kommunikationen för att kunna utveckla kommunikationen så den fungerar tillfredsställande.

Jag tycker att i och med att det inte fanns något nationellt system uppbyggt för hur man skulle kommunicera miljömålen med regioner och kommuner så har många hittat på sina egna nätverk och det är ju också på gott och ont. Det är ju jättebra att vi samarbetar men det känns ju ibland som att det har gått lite fladdrigt./.../ När vi träffar kommunerna i olika sammanhang så diskuterar vi ju miljömålen men någon kommunikation av det som händer, det har vi ju inte. [Det finns] inget utarbetat system, utan det sker ju mer spontant, då när vi träffas, att vi diskuterar de olika målen.<sup>156</sup>

Naturvårdsverket har tillsammans med de andra sektorsmyndigheterna som tidigare nämnts (kap. 3.2) utarbetat en kommunikationsstrategi med övergripande nationella strategier för kommunikation kring de nationella miljömålen. Detta är dock inte något som nämns av intervjupersonen. Denne hävdar däremot att det inte finns något utarbetat system för hur kommunikationen med kommunerna ska skötas vilket tyder på att kommunikationsstrategin inte fått något egentligt genomslag. På länsstyrelsen har man dock en hel del tankar om hur kommunikationen skulle kunna fungera som går ut på att det finns en miljömålsansvarig på länsstyrelsen, en för varje miljö kvalitetsmål som har ett uppbyggt kontaktnätverk i länet där man kontinuerligt samarbetar och diskuterar miljömålsrelaterade frågor. Den som har det regionala huvudansvaret för t.ex. God bebyggd miljö ska också finnas med i någon typ av regional miljömålsförvaltning och ansvara för kommunikationen uppåt med Boverket och nedåt med kommunerna och andra regionala och lokala samhällsaktörer.<sup>157</sup> På länsstyrelsen tycker man att det går bra att kommunicera målen externt mot kommuner och andra aktörer i samhället men att det är svårare att nå ut med målen internt. Var man väljer att placera

<sup>153</sup> Intervju med den miljömålsansvarige på länsstyrelsen, mars 2003

<sup>154</sup> Jacobsen, D.I. och Thorsvik, J. (2002), s. 337

<sup>155</sup> Ibid.

<sup>156</sup> Intervju med den miljömålsansvarige på länsstyrelsen, mars 2003

<sup>157</sup> Intervju med den miljömålsansvarige på länsstyrelsen, mars 2003

ansvaret för miljömålsarbetet inom både den kommunala och regionala organisationen anses av den miljömålsansvarige på länsstyrelsen ha betydelse för det genomslag miljömålen får inom den egna organisationen. Kan detta också avspeglas i spridningen av miljömålen i samhället i stort? Målen betraktas enligt den ansvarige för miljömålsarbetet på länsstyrelsen som ett externt styrdokument och är inte allmänt kända för den interna verksamheten.

Det är vi i miljöstrategigruppen, miljöskyddsgruppen, natur, och inte ens riktigt, alla naturskyddare känner till miljömålen.<sup>158</sup>

Den kommunala miljöstrategen beskriver kommunikationen mellan länsstyrelsen och kommunen som ”enkelriktad”. Det är, enligt den kommunala miljöstrategen, länsstyrelsen som tar initiativ till det regionala miljömålsarbetet, tillsätter styrgrupper och målgrupper där kommunen inbjuds att delta. Förutsättningar och former för arbetet beskrivs som förutbestämda och enligt den kommunala miljöstrategen diskuteras de sällan med kommunerna. Även kommunikationen mellan kommunen och Miljömålsrådet och dess kansli beskrivs av miljöstrategen som formell och enkelriktad.

Mål och åtgärder är ibland tidsmässigt separerade. Kopplingen till den kommunala nivån avseende genomförbarhet är inte avstämd. Kommunikationen med kommunerna är mer formell än reell och funktionell och därmed inte särskilt effektivt för att nå hållbar utveckling. Kommunikationen bygger på att kommunerna skall ta del av Miljömålsrådets material på hemsida med mera [och] vad jag vet någon enstaka konferens per år.<sup>159</sup>

Mycket av den kommunikation som är av betydelse för God bebyggd miljö sker via Miljömålsportalen och olika typer av dokument.<sup>160</sup> Dokument som lyfts fram som centrala är propositioner, Miljöbalken, Plan- och bygglagen, Regleringsbrev, skrivelser från regeringen samt olika typer av dokument från till exempel Johannesburgkonferensen. Det är tydligt att kommunikationen många gånger reduceras till enkelriktad information vilket gör att kommunikationsprocessen haltar. Även om information kan vara till stor hjälp för att förtydliga mål och som underlag till implementering är det endast en del av kommunikationen. För att kommunikationen skall bli hel och levande krävs en ömsesidig och levande dialog mellan de olika nivåerna i miljömålsorganisationen. Kommunikationen med Boverket sker till största delen indirekt genom Boverkets skrifter, projekt och kurser och beskrivs inte vara systematiskt ordnad.<sup>161</sup>

Mycket av den kommunikation som sker mellan de olika nivåerna i miljömålsadministrationen kan till största delen beskrivas som envägskommunikation och är kopplad till uppföljning av målen. Kontinuerlig dialog kan betecknas som en bristvara. Enligt den miljömålsansvarige på länsstyrelsen är det helt avgörande att målen och resultaten är mätbara för att målen över huvud taget ska gå att kommunicera ut såväl till allmänheten som när det gäller rapporteringen av måluppfyllelse till Miljömålsrådet och riksdagen.<sup>162</sup> Han anser vidare att de indikatorer som avser mäta måluppfyllelse måste vara kvantifierbara, inte ha för långt tidsperspektiv och ”lätt att ta till sig och mer folkliga” för att allmänheten ska bli engagerad.<sup>163</sup> Även chefen på Miljömålsrådets kansli anser att det är viktigt ur pedagogisk synpunkt att målen är konkreta och möjliga att följa upp för att man på ett enkelt sätt ska kunna följa utvecklingen i arbetet med att nå målen. Det finns dock en väsentlig skillnad

---

<sup>158</sup> Ibid.

<sup>159</sup> Intervju med den kommunala miljöstrategen, mars 2003

<sup>160</sup> Miljömålsportalen är Miljömålsrådets hemsida och finns på [www.miljomal.nu](http://www.miljomal.nu)

<sup>161</sup> Intervju med den miljömålsansvarige på länsstyrelsen, mars 2003

<sup>162</sup> Ibid.

<sup>163</sup> Ibid.

mellan de båda intervjupersonerna då den ena talar om mätbarhet för att kunna visa på resultat medan den andre om konkretionens vikt för att kunna visa på måluppfyllelse.

Alltså risken är ju alltid när man har uppföljningen som ett viktigt kriterium för att sätta mål, att man missar kärnfrågorna och bara sätter mål för sådant där vi har lätt att få tag i data för uppföljningen men jag tror att det pedagogiskt är väldigt bra, att ha lätt uppföljningsbara mål, för då kan man verkligen peka på att här har vi nu, vi har nått det här målet.<sup>164</sup>

Citatet ovan visar dock att intervjupersonen är medveten om att man risker att missa helhetstanken och de större perspektiven genom att rikta in sig på de mål som är möjliga att mäta och göra konkreta.

Sammanfattningsvis kan man säga att såväl rollfördelningen som ansvarsfördelningen upplevs som oklar samt att miljömålen har visat sig vara svåra att integrera på samtliga administrativa nivåer. Kommunikationen mellan de olika nivåerna kan betecknas som enkelriktad och alltså till största delen reducerad till information. Den återkoppling som finns har visat sig främst vara kopplad till uppföljningsarbetet av måluppfyllelsen och inte till själva arbetet med att nå målen. I det fjärde och sista avsnittet riktas uppmärksamheten till hur arbetet med att förverkliga miljömålen kan utvecklas och förbättras.

#### **4.4 Hur kan miljömålsarbetet utvecklas och förbättras?**

Under intervjuerna ombads intervjupersonerna att beskriva de viktigaste förutsättningarna för att arbetet med att nå målet God bebyggd miljö skall lyckas. På den kommunala nivån kretsade svaren kring vikten av helhetssyn och integrering av miljöperspektivet i kommunens övriga verksamhet men även behovet av tydliga måldokument med system för uppföljning och vidareutveckling av arbetssättet beskrevs som centrala. Naturvårdsverket har i sin utvärdering av det kommunala miljömålsarbetet kommit fram till att uppföljning och resultatåterföring är nödvändiga förutsättningar för ett lyckat miljömålsarbete.<sup>165</sup> Det finns ett stort behov av ändamålsenliga och tydliga ”uppföljningssystem” där både behovet av nationell, regional och lokal uppföljning tillfredsställs samt fungerar som stöd i det regionala och kommunala miljömålsarbetet.

*./../ även om man lyckas åstadkomma någonting så blir det ofta problem i datakvaliteten. ./../ om man har ett län med 20 kommuner [och] 10 av dom mätte just den här saken på ett sätt och 10 av den på ett helt annat sätt och så får man ändå inte jämförbara värden som man kan lägga ihop till någon slags summa för länet.<sup>166</sup>*

Arbetet med att ta fram uppföljningsmått/indikatorer har bara börjat såväl på kommunal som regional och central nivå. Bristen på data som är anpassade till den lokala nivån beskrivs av Miljömålsrådets kanslichef som ett stort problem. I dagsläget finns det många olika typer av uppföljningsmått på den lokala nivån vilket gör att arbetet mot miljömålsuppfyllnad blir svårt att sammanställa och utvärdera. En annan utmaning som det fortsatta miljömålsarbetet står inför är att tydliggöra miljömålsstrukturen. Detta kan bland annat ske genom att minska ner antalet delmål och tydliggöra rollfördelningen och få till stånd en bred integration av miljömålen i samhället som helhet.

*[Jag] tror att vi skulle må bra av färre /nationella/ delmål ./../ Man kanske skulle välja bort en del delmål. Antingen får man helt enkelt öka resurserna i samhället när det gäller miljömålsarbetet, alltså att fler jobbar med miljömålen ./../ att det inte bara är miljöfolk utan informatörer statistiker,*

<sup>164</sup> Intervju med chefen för Miljömålsrådets kansli, april 2003

<sup>165</sup> Naturvårdsverket (2003), s. 5

<sup>166</sup> Intervju med chefen för Miljömålsrådets kansli, april 2003

ja en rad nya yrkeskategorier som kommer in och börjar jobba med miljöfrågor och då måste man öka resurserna, eller också får man helt enkelt prioritera.<sup>167</sup>

Citatet pekar på att man behöver mer ekonomiska och personella resurser på den regionala nivån för att klara av arbetet med att uppnå de delmålen som finns idag. Enligt intervjuerna lägger man både på lokal och regional nivå vikt vid att målen ska vara få till antalet, konkreta, uppföljningsbara, publika och vardagsnära.

Vi skulle ha mål som är lättare för folk att ta till sig /.../ och syftande till att ändra på folks beteenden, tror jag. /.../ och så måste vi lyckas med att få målen mer folkliga, mer lättillgängliga, mer hanterbara när det gäller att få ut dom i samhället. /.../ Hur ska vi kommunicera delmålen, eller miljömålen, med samhället? Så därför skulle jag vilja ha hjälp i de delarna. /.../ om det stod i regleringsbrevet att länsstyrelsens uppdrag för de kommande fyra åren är att se till att miljömålen blir allmänt kända, så skulle det vara annorlunda, man skulle i alla fall på länsstyrelsen kunna komma igång.<sup>168</sup>

De intervjuade på den regionala och kommunala nivån anser båda att det är viktigt att de nationella miljömålen används aktivt på nationell nivå genom att målen debatteras och synliggörs på olika sätt så att kommunpolitikerna känner igen sig och förstår vikten av att arbeta med miljömålen. Ett problem har varit att miljömålen varit för övergripande - och delvis fortfarande är det. Man pekar också på att man genom att ta fram konkreta miljömål skulle underlätta återkoppling och redovisning av resultat som i sin tur är viktigt för att kunna få engagemang från allmänhet och politiker. Samtliga intervjupersoner anser att frågorna måste beröra och vara konkreta för att gå hem hos allmänheten. Den uppfattning jag har fått är att ambitionen och viljan att integrera allmänheten i miljömålsarbetet är hög bland tjänstemännen som jag intervjuat men att man hittills inte har lyckats med detta vilket bland annat sägs bero på att man saknar kunskap och resurser för detta samt att man tycker det är svårt att få allmänheten intresserad av målen. Det här är något som även kommit fram i Naturvårdsverkets undersökning av kommunernas miljömålsarbete.<sup>169</sup>

/.../ jag tror att kan vi inte få politiker, politiska beslutsfattare i kommunerna att förstå vad det här målet handlar om och känna att det här är någonting som man ska jobba för i kommunen, då tror jag inte att det går. Det tror jag är nyckeln.<sup>170</sup>

Intervjupersonen menar att den politiska förankringen underlättas om målen är tydliga och möjliga att följa upp. Det är viktigt att beslutsfattare och politiker har tillgång till överskådlig och lättillgänglig information om miljö kvaliteten samt om hur arbetet med miljömålen fortskrider för att kunna fatta beslut som är långsiktigt hållbara. I flera av intervjuerna framkom att kopplingen mellan politiska beslut och åtgärder är viktig för att miljömålen ska realiseras. Intentionen på både den kommunala och regionala nivån har enligt intervjupersonerna varit att integrera miljömålsarbetet i länsstyrelsens och kommunens olika verksamheter, men i praktiken har detta inte skett. Vilket tyder på att den horisontella kommunikationen inom de olika administrativa nivåerna är bristfällig.

/.../ man jobbar på för många spår kan man säga, man är inte tillräckligt sampratad nationellt, regionalt och lokalt. Därför vill jag ha mål som går att jobba med rakt genom samhällsstrukturen.<sup>171</sup>

---

<sup>167</sup> Intervju med den miljömålsansvarige på länsstyrelsen, mars 2003

<sup>168</sup> Ibid.

<sup>169</sup> Ibid., s. 42

<sup>170</sup> Intervju med chefen för Miljömålsrådets kansli, april 2003

<sup>171</sup> Intervju med den miljömålsansvarige på länsstyrelsen, mars 2003

Enligt den kommunala miljöstrategen är det viktigt att arbeta med målen kontinuerligt för att inte tappa fokus. Man kan enligt strategen inte förvänta sig att människorna som arbetar inom de olika förvaltningarna inom kommunen ska ta hänsyn till miljömålen utan att anstränga sig, att miljömålstänkandet genomsyrar hela verksamheten och att det finns en inspiration för att jobba med den här typen av frågor bara för att Kommunfullmäktige tagit ett beslut. Det stora arbetet handlar om att omsätta målprogrammet i praktiken.

Jag tycker att mycket återstår. Visserligen har man tänkt sig någon typ av åtgärdsplan /.../ men väldigt lite återspeglas så att säga i systemåtgärder som underlättar det här. Det finns väldigt mycket pompösa krav /.../ samtidigt som man inte plockar fram verktygen och inte ser till att man har resurser för det. /.../ Målet God bebyggd miljö berör hela samhällsplaneringen och förutsätter därför att kunskapsnivån om miljö och hållbarhet höjs kraftigt i kommunorganisationen och bland kommunmedborgarna. Utbildning och information till kommunanställda måste gå hand i hand med arbetet med miljömålen och inte minst God bebyggd miljö.<sup>172</sup>

Enligt Edstöms och Eckerbergs undersökning av kommunernas arbete med Agenda 21 anses intresset när det gäller Agenda 21 bland politiker och andra grupper inom den kommunala organisationen ha minskat betydligt. Intresset för den här typen av frågor tycks gå upp och ner i kommunerna och det gäller att hela tiden omformulera frågorna för att stimulera att intresset hålls vid liv.<sup>173</sup> Ett grundläggande skäl till det minskade intresset är att arbetet med Agenda 21 ofta har saknat ett miljöperspektiv som bygger på helhetstänkande och prioriteringar av centrala problemområden.<sup>174</sup> Arbetet har hittills enligt kritikerna varit för fokuserat på sopsortering och liknande frågor och politikerna har inte heller kunnat komma överens om hur miljöfrågorna ska prioriteras och vilken ambitionsnivå kommunerna ska ha.<sup>175</sup> De lokala investeringsprogrammen har enligt Naturvårdsverkets undersökning lett till att engagemanget hos de lokala politikerna har ökat när det gäller miljöfrågor. Åtgärder som bidrar till att minska negativa miljöeffekter har vidtagits vilket även har bidragit till att miljömålen nås men det allra viktigaste är att LIP-arbetet i kommunerna har lett till nätverk med olika aktörer har byggts upp vilket är viktigt för kommunikationen och för måluppfyllelsen.<sup>176</sup>

På något sätt jobbar man med det här, ungefär som med demokratin /.../ det måste man hela tiden erövra, man måste hela tiden vinna det. Och det är ju samma med de här sakerna. Har man satt ett mål så måste man ju jobba med det. /.../ .Det måste vara ett jobb som pågår hela tiden och det måste läggas pengar på det här.<sup>177</sup>

Citatet visar att det inte räcker att komma överens om hur målen ska formuleras utan att det egentliga arbetet börjar när man ska implementera och integrera målen. Det kommunala planeringsarbetet, att miljömålen kommer in i Översiktplanen är något som beskrivs enormt viktigt av samtliga intervjupersoner. Viktiga förutsättningar för ett lyckat arbete med målet God bebyggd miljö kan sammanfattningsvis sägas vara att kommunikationen utvecklas och förbättras till att innefatta mer än uppföljning samt att målsstrukturen förenklas och blir tydligare. Det finns också en önskan om att målen görs mer lättfattliga för att engagera medborgarna och att ansvarfördelningen mellan olika administrativa nivåer blir klarare. Vikten av kontinuitet i miljömålsarbetet samt behovet av bredda målarbetet genom att koppla det till andra frågor har också lyfts fram som viktiga framgångsfaktorer för ett lyckat arbete med målet God bebyggd miljö.

<sup>172</sup> Intervju med den kommunala miljöstrategen, mars 2003

<sup>173</sup> Edström, C. och Eckerberg, K. (2002), s. 16 och 22 ff

<sup>174</sup> Naturvårdsverket (2003), s. 37

<sup>175</sup> Ibid.

<sup>176</sup> Ibid. LIP står för lokalt investeringsprogram för en ekologisk hållbar utveckling.

<sup>177</sup> Intervju med den kommunala miljöstrategen, mars 2003

## 5 Avslutande reflektion

Miljömålsstrukturen kan beskrivas som en väv, ett komplicerat system eller en labyrint. När jag var liten och funderade på hur jag på bästa och mest effektiva sätt skulle ta mig igenom pysseltidningarnas labyrinter brukade jag ibland fuska och gå baklänges. Jag började vid mål och gick till start för att hitta den rätta vägen... och det lyckades alltid. Målstyrning innebär att styrningen sker med hjälp av uppställda mål men vägen dit bestäms inte i detalj utan aktörerna i miljömålsadministrationen har stor frihet när det gäller att finna vägen till målet. Vägvalen är både många och svåra och det finns definitivt ingen möjlighet att gå baklänges. Mycket av miljömålsarbetet tycks därför handla om att hitta den ”rätta vägen” för att nå miljömålen. Avsikten med uppsatsen har varit att ge en bild av de erfarenheter som finns av arbetet med miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö inom den svenska miljömålsadministrationen utifrån olika aktörers perspektiv samt att visa på olika faktorer betydelse för förverkligandet av detta mål.

### Hur uppfattas och tolkas God bebyggd miljö?

God bebyggd miljö har visat sig vara ett mångdimensionellt och sammansatt mål där många heta politiska potatisar som till exempel energi- och planeringsfrågor samsas om utrymmet. Målet har i uppsatsen bland annat beskrivits som en ”slasktratt” där man bakat in de frågor som inte fick plats eller passade in under de andra miljö kvalitetsmålen. Målets breda och komplexa karaktär har visat sig göra det svårt att tolka, hantera och kommunicera på samtliga administrativa nivåer i den svenska miljömålsadministrationen men det är framför allt på regionala och kommunala nivån som problemen tycks vara störst. Man har blivit mer kritiskt inställd till målet ju längre ner i hierarkin man befinner sig vilket kan kopplas ihop med att det är på de lägra nivåerna, den regionala och kommunala, som målet ska bli verklighet och det är också då som svårigheterna blir mest påtagliga.

### Målen och målarbetets styrkor och svagheter.

Samtliga intervjuade är positivt inställda till miljömålets idé och tänkta struktur men när det gäller hur målen är utformade och hur arbetet och kommunikationen fungerar har man en hel del synpunkter. De fördelar och möjligheter som förknippas med miljömålen är att de ger handlingsfrihet i genomförandet, att det finns en enad nationell politisk viljeyttring bakom miljömålen samt att miljömålsarbetet bygger på en bättre och tydligare struktur jämfört med tidigare. De problem som visat sig vara störst och svårast att hantera är hur miljömålsarbetet ska breddas till att innefatta fler än de som redan arbetar med miljöfrågor, att få till stånd en helhetssyn, att engagera politiker i miljömålsarbetet samt att många uppfattar miljömålen, målstrukturen, roller och ansvarsfördelning som otydliga. Ett annat problem är uppföljningen. I dagsläget finns det många olika typer av uppföljningsmått på den lokala nivån vilket gör att arbetet mot miljömålsuppfyllnad blir svår att sammanställa och utvärdera.

Grunden i målstyrningsfilosofin utgörs av målformulering, uppföljning och dialog. God bebyggd miljö uppfattas av de flesta av de intervjuade som det miljö kvalitetsmål som tydligast knyter an till vad man kan kalla för mänskliga frågor som trygghet, estetik, planering et cetera. Det har under studiens gång blivit tydligt att målet är svårt att reducera ner till ett antal konkreta delmål som är kvantifierbara och lätta att följa upp. Förutsatt att rätt saker mäts kan mätningen och uppföljningen leda till ett mer effektivt arbete och en högre grad av måluppfyllelse. Men vilka är ”de rätta sakerna”? Vad är god respektive dålig miljö kvalitet? Det är nästintill omöjligt att hitta ett mått, en indikator, som säger hela sanningen om målet eller problemområdet och därför måste det i bedömningen av måluppfyllelsen ingå många olika typer av komponenter. Kvalitativa mål som God bebyggd miljö är ofta diffusa och svårtolkade eftersom vi lägger in olika värderingar i ordet ”kvalitet”. Det finns inga objektiva

värden och det blir därför avgörande hur värdet sätts, av vem och från vilket perspektiv (medborgarens, naturmiljöns, näringslivets et cetera). Risken för målförskjutning är stor när man tenderar att rikta in sig på de delmål som är konkreta och lätta att kvantifiera och följa upp då detta torde göra att den övergripande målsättningen reduceras och förändras när den rör sig mellan nationell, regional och lokal nivå.

I en hierarkiskt uppbyggd organisation som miljömålsadministrationen i sin helhet utgör är en fungerande dialog mellan olika nivåer av grundläggande betydelse. Det har under analysen blivit tydligt att en väl fungerande kommunikation är särskilt viktig när miljömålen utarbetas och formuleras, när ansvaret ska fördelas, när de konkreta åtgärderna ska formuleras och när målen ska följas upp och utvärderas. Kommunikationen är alltså lika central under målstyrningsprocessens alla steg. God bebyggd miljö är ett mål med stort tolkningsutrymme. Samtliga intervjupersoner ser på och tolkar målet på olika sett utifrån sina egna perspektiv och den verklighet som de befinner sig i på de olika administrativa nivåerna. Detta borde också göra att målsättningen förändras när den förflyttas mellan olika arenor och nivåer men detta kan inte sägas med säkerhet. För att förhindra målförskjutning är det viktigt att diskutera hur det övergripande målet och delmålen kan tolkas och hur de ska implementeras lokalt, regionalt och nationellt. Mycket av den kommunikation som sker idag mellan de olika nivåerna kan till största delen beskrivas som envägskommunikation, information, som är kopplad till uppföljningen av målen. Det faktum att kommunikationen många gånger reduceras till information gör att kommunikationsprocessen haltar. Information är viktigt genom att den kan hjälpa till att förtydliga mål och fungera som underlag för implementering men det är endast en del av kommunikationen. För att kommunikationen ska bli hel och levande krävs en ömsesidig fortgående dialog mellan de olika nivåerna i miljömålsadministrationen. Under analysen har det framkommit att politikerna har en viktig roll i detta arbete. Det är framför allt de lokala politiska ambitionerna som har lyfts fram som betydelsefulla för ett framgångsrikt miljömålsarbete men intervjupersonerna har även poängterat att det krävs en politisk vilja även på den regionala och nationella nivån. Det är därför av största vikt att politiker på den nationella nivån tar miljömålen på allvar och deltar i dialog med regionala och lokala politiker om miljömålen för att ge dessa politisk tyngd, samt att det förs en diskussion om politikens hinder, möjligheter och prioriteringar i arbetet med att genomföra de nationellt beslutade målen på den regionala och lokala nivån.

I dagsläget finns inga givna ramar för hur miljömålsarbetet ska fördelas på nationell, regional och lokal nivå då varje verk, län och kommun har unika förutsättningar som påverkar val och prioriteringar i implementeringsprocessen. Analysen har visat att ansvarsfördelning mellan de olika aktörerna i miljömålsadministrationen många gånger upplevs som oklar. Både på regional och lokal nivå efterfrågas mer stöd från nationell nivå i form av ökade ekonomiska resurser och vägledning när det gäller hur målen ska tolkas och implementeras.

### **Hur kan miljömålsarbetet utvecklas och förbättras?**

Målstyrningen har i uppsatsen visat sig ställa stora krav på målformulering, kommunikation och uppföljning. För att arbetet med miljö kvalitetsmålen ska bli framgångsrikt måste en hel del bitar falla på plats. För det första behöver målstrukturen förenklas och bli tydligare och roller och ansvarsfördelningen mellan de olika administrativa nivåerna klargöras. För det andra bör kommunikationen mellan de olika nivåerna i miljömålsadministrationen utvecklas till att innefatta mer än information och uppföljning. I ett så komplext system som miljömålsstrukturen och den svenska miljömålsadministrationen utgör är det av största vikt att de olika delarna och aktörerna kan kommunicera med varandra. Hur ska vi annars kunna veta om arbetet går framåt, varför det inte gör det, var svårigheterna och möjligheterna finns och



hur miljömålen, uppföljningen och utvärderingen skall handhas och tolkas? För det tredje är det av central betydelse att miljömålen används mer aktivt på nationell nivå genom att de debatteras och synliggörs på olika sätt så att politiker på regional och lokal nivå känner igen sig och förstår vikten av att arbeta med målen. En annan stor utmaning som det fortsatta miljömålsarbetet står inför är därför att få till stånd ett väl utvecklat uppföljnings- och utvärderingssystem som möjliggör jämförelser även på lokal nivå.

## 6 Källförteckning

- Alvesson, Mats och Sköldberg, Kaj (1994). *Tolkning och reflektion. Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Studentlitteratur, Lund
- Boverket (2003). *Fördjupad utvärdering av miljömålsarbetet – God bebyggd miljö*. Boverket, Karlskrona
- Boverket (1999). *God bebyggd miljö: Miljökvalitetsmål 11*. Boverket, Karlskrona
- Dimbleby, Richard och Burton, Graeme (1995). *Kommunikation är mer än ord*. Studentlitteratur, Lund
- Edström, Charlotta och Eckerberg, Katarina (2002). *Inför Johannesburg. Svenska kommuners arbete med Agenda 21 – en jämförelse över tid*. Satens offentliga utredningar, Nationalkommittén för Agenda 21 och Habitat, Stockholm
- Eriksen, Erik Oddvar (1998). *Kommunikativt ledarskap. Om styrning av offentliga institutioner*. Daidalos AB, Göteborg
- Flyvbjerg, Bent (1998). *Rationality and power : democracy in practice*. University of Chicago Press, Chicago
- Hallin, Per Olof, Jarlbro, Gunilla och Nilsson-Djerf, Jon (2001). *Avfallshantering och miljökommunikation i ett framtidsperspektiv*. Stiftelsen REFORSK, Malmö
- Hilding-Rydevik, Tuija (2001). *Ett forskningsprojekt om fysisk planering, hållbar utveckling och dess aktörer*. Ur Asplund, Eva och Hilding-Rydevik, Tuija (red.) (2001). *Arena för hållbar utveckling, aktörer och processer*. Institutionen för infrastruktur och samhällsplanering, Kungl. Tekniska Högskolan, Stockholm.
- Holme, Idar Magne och Solvang Bernt Krohn (1997). *Forskningsmetodik : om kvalitativa och kvantitativa metoder*. Studentlitteratur, Lund
- Isaksson, Karolina (2001). *Framtidens trafiksystem? Maktutövningen i konflikterna om rummet och miljön i Dennispaketets vägfrågor*. Tema Teknik och social förändring, Linköpings universitet
- Jacobsen, Dag Ingvar och Thorsvik, Jan (2002). *Hur moderna organisationer fungerar*. Studentlitteratur, Lund
- Kvale, Steinar (1997). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Studentlitteratur, Lund
- Lidskog, Rolf (1996). *Kommunikation, kunskap och konflikt: samrådets väsen och villkor*. Rapport nr. 37. Centrum för stadsmiljöforskning, Högskolan i Örebro
- Linell, Per (1982). *Modeller och metaforer för kommunikation*. Tema Kommunikation, Linköpings universitet
- Linell, Per (1995). *Kommunikation bortom den egna världens gränser: Om ord, begrepp och argument som flyttas mellan samhällets meningsprovinser*. Rapport 1995:19. Tema Kommunikation, Linköpings universitet, Linköping
- Naturvårdsverket (1999). *Kommunikationsstrategi. Plattform för myndigheternas arbete med miljömålen*. NV Rapport 5018. Naturvårdsverkets förlag, Stockholm
- Naturvårdsverkets (2002). *Övergödningen ett styrproblem. En utvärdering av det regionala och kommunala arbetet mot övergödning genom utsläpp till vatten*. NV Rapport 5213. Naturvårdsverkets förslag, Stockholm.
- Naturvårdsverket (2003). *Miljömålen – när vi delmålen*. de Facto 2003. Rapporten finns att hämta som pdf-fil på Miljömålportalen [www.miljomal.nu](http://www.miljomal.nu)
- Naturvårdsverket (2003). *Kommunerna och miljömålen. En utvärdering*. NV Rapport 5265. Naturvårdsverkets förlag, Stockholm
- Orrskog, Lars (2001). *Verklighetsbilder i planeringen – att reflektera över samhällsförändringar*. Ur Asplund och Hilding-rydevik (red.) (2001). *Arena för hållbar utveckling, aktörer och processer*. Institutionen för infrastruktur och samhällsplanering, Kungl. Tekniska Högskolan, Stockholm.
- Palm, Lars och Windahl, Sven (2002). *Kommunikation - teorin i praktiken : hur modern kommunikationsteori kan användas av informatörer i det dagliga arbetet*. Konsultförlaget, Uppsala
- Petersson, Olof och Söderlind, Donald (1993). *Förvaltningspolitik*. Publica, Stockholm
- Riksrevisionsverket (2001). *Miljömålen och återrapporteringen – en felande länk i resultatstyrningen*, Rapport:29 Riksrevisionsverket, Stockholm
- Rombach, Björn (1991). *Det går inte att styra med mål!. En bok om varför den offentliga sektorns organisation inte kan målstyras*. Studentlitteratur, Lund

Rothstein, Bo (2001). *Organisation som politik*. Ur Rothstein, Bo (red.) (2001). *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. SNS Förlag, Stockholm

Sannerstedt, Anders (2001). *Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken*. Ur Rothstein, Bo (red.) (2001). *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. SNS Förlag, Stockholm

Storbjörk, Sofie (2001). *Vägskäl : miljöfrågan, subpolitiken och planeringsidealets praktik i fallet riksväg 50*. Tema Vatten i natur och samhälle, Linköpings universitet

Svensson, Arne (1997). *Målstyrning i praktiken*. Lieber Ekonomi, Malmö

### **Offentligt tryck**

Regeringens skrivelse 2000/01:172. *Nationell strategi för hållbar utveckling*

Regeringens proposition 1997/98:145. *Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige*

Regeringens proposition 2000/01:130. *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier*

### **Internet**

[http://.miljomal.nu/vem\\_gor\\_vad/miljomalsansvariga.php](http://.miljomal.nu/vem_gor_vad/miljomalsansvariga.php), senast besökt 2003-11-26

[www.boverket.se](http://www.boverket.se), senast besökt 2003-11-26

[www.miljomal.nu](http://www.miljomal.nu), senast besökt 2003-11-26