

Miljömål i Östergötlands län

**- en studie av konfliktområden inom ramen
för det regionala miljömålsarbetet**

Madelaine Johansson

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 20030702

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--03/10--SE**ISSN****Serietitel och serienummer**

Title of series, numbering

Handledare

Tutor
Karolina Isaksson och Gunilla Öberg

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

Miljömål i Östergötlands län
-en studie av konfliktområden inom ramen för det regionala miljömålsarbetet

Title

Environmental objectives in the County of Östergötland – a study of areas of conflict within the frame of the regional preparation of the environmental objectives

Författare

Author
Madelaine Johansson

Sammanfattning

Studien belyser det regionala arbetet med miljö kvalitetsmålen inom Östergötlands län. Syftet för studien har varit att identifiera och analysera hinder inom ramen för utarbetandet av miljömålen i Östergötlands län, med särskilt fokus på konflikter och de främsta orsakerna bakom detta. För att avgränsa studien har främst arbetet inom jordbrukssektorn granskats. Studien är en kvalitativ och grundad på kvalitativa intervjuer av personer involverade i miljömålsarbetet i Östergötland. Min studie tyder på att det har uppstått konflikter i samband med prioriteringsarbetet och att det inom jordbrukssektorsgruppen i Östergötland förekommit interna målkonflikter, kanske främst grundade i ideologiska synsätt. Ytterligare ett konfliktområde som framkommit i studien gäller målstyrning som form och miljöbalken. När det gäller arbetsformen med sektorsgruppen tyder studien på att det upplevts som en positiv modell för miljömålsarbetet.

Abstract

Nyckelord

miljömålsarbete, målstyrning, målkonflikt, kommunikativt handlande

Keywords

Sammanfattning

Denna studie belyser hur det regionala arbetet med miljö kvalitetsmålen sett ut inom Östergötlands län. Syftet med studien har varit att identifiera och analysera hinder inom ramen för utarbetandet av miljömålen i Östergötlands län, med särskilt fokus på konflikter och de främsta orsakerna bakom dessa. För att avgränsa studien har främst arbetet inom jordbrukssektorsgruppen granskats. Intentionen har främst varit att skapa bild av de perspektiv som präglat miljömålsarbetet inom östgötaregionen. Valet att särskilt titta på konflikter grundas i åsikten att det framtida arbetet med miljömål vinner på att underliggande hinder lyfts fram, inte för att underblåsa dem utan för att kunskapen om dess förekomst och art gör att det ges en bättre möjlighet till hantering. I samband med analysen av konflikter har jag belyst av vilken art de är. Studien är utarbetad med kvalitativa intervjuer som metod. Studieresultatet tyder på att det har uppstått konflikter i samband med prioriteringsarbetet och att det inom jordbrukssektorsgruppen i Östergötland förekommit interna och procedurella målkonflikter, kanske främst grundade i ideologiska synsätt. Ytterligare ett konfliktområde som framkommit i studien gäller målstyrning som form och miljöbalken. När det gäller arbetsformen med sektorsgruppen tyder studien på att det upplevts som en positiv modell för miljömålsarbetet. Studien lyfter fram olika perspektiv på miljömålsarbetet, vilket ger möjlighet till fortsatt analys och därigenom genererar nya perspektiv på studieområdet.

1	INLEDNING.....	4
1.1	BAKGRUND TILL STUDIEN	4
1.2	STUDIENS SYFTE	5
1.3	STUDIENS FRÅGESTÄLLNINGAR	6
1.4	AVGRÄNSNINGAR	6
1.5	DISPOSITION	6
2	METOD OCH MATERIAL.....	7
2.1	KVALITATIV UNDERSÖKNING.....	7
2.2	KVALITATIV INTERVJU.....	7
2.3	METODISKA ÖVERVÄGANDEN.....	9
2.4	ETISKA ÖVERVÄGANDEN	9
2.5	TIDIGARE STUDIER PÅ OMRÅDET.....	9
3	MÅLSTYRNING SOM METOD OCH MILJÖPOLITISK STRATEGI.....	11
3.1	MÅLSTYRNING.....	11
3.2	MÅLKONFLIKTER.....	12
3.3	MILJÖPOLITISKA MÅL	14
3.4	DET KOMMUNIKATIVA ARBETSSÄTTET I MÅLSTYRNINGSPROCESSEN.....	14
4	DET REGIONALA ARBETET	16
4.1	DET REGIONALA MILJÖMÅLSARBETET I ÖSTERGÖTLAND.....	16
4.2	UTARBETANDE AV REMISSEN ”ÖSTGÖTSKA MILJÖMÅL”	16
5	KONFLIKTOMRÅDEN INOM RAMEN FÖR MILJÖMÅLSARBETET	18
5.1	PRIORITERINGAR, ETT KONFLIKTSKAPANDE OMRÅDE?	18
5.2	MÅLKONFLIKTER/INTRESSEKONFLIKTER	22
5.3	ATT ARBETA I EN SEKTORSGRUPP	25
5.4	MILJÖMÅLEN OCH MILJÖBALKEN.....	28
6	UTMANINGAR FÖR DET FRAMTIDA MILJÖMÅLSARBETET I ÖSTERGÖTLAND	30
7	AVSLUT	31
	REFERENSER.....	32
	BILAGA 1. DE SVENSKA MILJÖKVALITETSMÅLEN.....	34
	BILAGA 2. INTERVJUGUIDE TILL SEKTORSGRUPPSDELTAGARNA	35
	BILAGA 3. INTERVJUGUIDE TILL SAMORDNARE PÅ LÄNSSTYRELSEN I ÖSTERGÖTLAND.	36

Förord

Denna uppsats är min slutliga examinationsuppgift på min fyraåriga utbildning på Miljövetarprogrammet på Campus Norrköping, Linköpings Universitet. Det finns flera personer som bidragit till att denna uppsats blivit vad den är. Jag vill rikta ett varmt tack till Karolina Isaksson och Gunilla Öberg som varit mina handledare under uppsatsskrivandet. Vidare vill jag tacka Peter Dahlström, Kerstin Konitzer och Sofie Palmqvist, Länsstyrelsen i Östergötland, Börje Johansson, Ekologiska Lantbrukarna i Östergötland samt Anders Johansson LRF Östergötland för att ni så generöst delat med er av er tid och erfarenhet när det gäller miljömålsarbetet i Östergötland.

Då detta arbete är slutpunkten på min utbildning vill jag här tacka mina föräldrar och min syster som gjort det möjligt för mig att fullfölja mina fyra år på programmet. Det känns lite slitet att skriva att utan er hade inte detta varit möjligt, men så är det. Tack för all hjälp och support på alla plan, det har varit ovärderligt!

Till sist tack till de två personer som betyder allra mest för mig, Joakim och Mikaela. Ni har under hela min studietid stått ut med alla uppoffringar det innebär att ha en mamma som studerar. Jag vet inte om jag sagt det någon gång förut... Jag älskar er!

Norrköping 030518

Madelaine Johansson

1 Inledning

Det du håller i din hand är som titeln antyder en studie av miljömålsarbetet inom Östergötlands län. För att ge en inramning till arbetet och mitt syfte kommer här en bakgrund till studien.

1.1 Bakgrund till studien

Det övergripande målet för svensk miljöpolitik ska, enligt regeringen, vara att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta och att påverkan på vår miljö ska vara långsiktigt hållbar. Med en generation avses i de flesta fall ett tidsspänn på 20-25 år (Wandén, 2002, s.16). Redan 1990 beslöt statsmakterna att målet med miljöpolitiken ska vara att skydda människors hälsa, att bevara den biologiska mångfalden, att hushålla med uttag av naturresurser så att de kan utnyttjas långsiktigt samt att skydda natur och kulturlandskap. Riksdagen fastställde 1999 en ny struktur i hållbarhetsarbetet med framtagandet av 15 nationella miljökvalitetsmål (se bilaga 1), samtidigt som en stor del av miljölagstiftning samlades i miljöbalken. Införandet av miljöbalken innebar ”en anpassning av lagstiftningen till den miljöpolitiska utvecklingen och avsikten är att den bland annat ska användas till att uppnå miljökvalitetsmålen” (Miljödepartementet, 2001, s. 67). Miljökvalitetsmålen, vilka är allmänt formulerade, skall beskriva vilka egenskaper vår natur- och kulturmiljö måste ha för att samhällsutvecklingen skall vara *ekologiskt hållbar*. Miljökvalitetsmålen är alltså politiska och miljöbalkens regler och föreskrifter är de juridiska verktyg som står till buds för att uppnå målen. Tanken är att miljökvalitetsmålen och miljöbalken ska samverka för att uppnå det slutliga målet, en ekologiskt hållbar utveckling (Miljödepartementet 2001, s. 67).

I regeringens proposition 2000/01:130 ”Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier” avses att förslagen i propositionen ska ”konkretisera miljömålsarbetet och leda till omfattande miljöförbättringar och en betydande ekologisk modernisering inom en tioårsperiod” (Prop. 2000/01:130, s.1). Miljökvalitetsmålen avses vara ”ett handlingsprogram för miljöpolitiken” och i november 2001 antogs regeringens förslag om delmål och riktlinjer för hur dessa ska uppnås. Avsikten är att miljökvalitetsmålen gör den ekologiska dimensionen i begreppet hållbar utveckling tydlig och att miljömålen är utformade enligt ”vad naturen tål” (Prop. 2000/01:130, s.1). Regeringen beskriver förhållandet mellan miljökvalitetsmålen och delmålen som att ”miljökvalitetsmålen definierar det tillstånd för den svenska miljön som miljöarbetet skall sikta mot, medan delmålen skall ange riktning och tidsperspektiv i det fortsatta konkreta arbetet” (Prop. 2000/01:130, s. 14). Vidare anges i regeringens proposition 2000/01:130 att, de av regeringen föreslagna, delmålen till miljökvalitetsmålen bör utformas enligt fem kriterier:

1. Människors hälsa
2. Den biologiska mångfalden och naturmiljön
3. Kulturmiljön och de kulturhistoriska värdena
4. Ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga
5. En god hushållning med naturresurser (Prop.2000/01:130, s. 10)

Regeringen menar att delmålen ska vara dynamiska och när det behövs ska nya delmål kunna utformas och infogas i målstrukturen efter fastställande i riksdagen. Miljömålen ska vara tydliga och överskådliga, vara uppföljningsbara på kort och lång sikt, ingå i en heltäckande struktur samt kunna användas som underlag för nationellt och lokalt målarbete. Regeringen föreslår i propositionen tre strategier för att uppnå miljökvalitetsmålen. Strategierna avser effektivare energianvändning och transporter, giftfria och resurssnåla kretslopp som innefattar en miljöorienterad produktpolitik samt hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö. Ett viktigt syfte med strategierna ska vara att samordna och optimera olika styrmedel (Miljödepartementet, 2001, s.59). I sin proposition ger regeringen uttryck för ett nytt sätt att se på miljöarbetet. Den nya målstrukturen ska ge förutsättningar för ett dynamiskt arbetssätt med miljöfrågor. Lagstiftning och ekonomiska styrmedel kan kompletteras med frivilliga överenskommelser och en dialog mellan staten och näringslivet (Miljödepartementet, 2001, s. 63).

Länsstyrelserna har av regeringen tilldelats det övergripande ansvaret för de regionala anpassningar av miljömålen som kan behövas. Sveriges länsstyrelser har alltså fått i uppgift av regeringen att regionalt anpassa, precisera och konkretisera 14 av de 15 nationella miljökvalitetsmålen (klimatmålet behandlas separat). Enligt uppdraget bör arbetet utföras sektorsövergripande i samverkan med kommuner, näringsliv och andra aktörer (Prop. 2000/01:130, s.232).

Varför är då miljökvalitetsmålen intressanta att studera? En anledning är att det inte finns någon omfattande forskning inom detta område. Det har konstaterats, bl.a. vid ett seminarium kring miljömål och miljöstyrning, att det idag finns väldigt lite forskning kring miljömålen, målkonflikter och svårigheter med prioriteringen inom detta område. Seminariet anordnades av Naturvårdsverket, miljömålsrådets kansli och forskningsprogrammet "Agree", i december 2002 (Protokoll från seminarium 021209).

Vid kontakter mellan Miljövetarprogrammet vid Campus Norrköping och intressenter inom miljömålsarbetet i länsstyrelser, kommuner och näringslivet väcktes mitt intresse för hur man arbetar med miljökvalitetsmålen på regional nivå. Det förefaller som att den regionala nivån blir en slags brytpunkt där politiska mål ska omvandlas till handling, från vision till operationalisering. Enligt uppgift från Länsstyrelsen i Östergötland har man där varit tidiga i sitt arbete med miljökvalitetsmålen. Länsstyrelsen i Östergötland framstår således som en intressant aktör att studera om man vill veta mer om regionalt miljömålsarbete.

Ett exempel på en sektor som ska kunna bidra till att uppfylla flera miljömål är jordbruket där sociala, ekonomiska och miljömässiga faktorer måste vägas mot varandra. Det kan många gånger vara svårt att se konsekvenserna av de överväganden som gjorts. När olika miljöprogram ska genomföras i det svenska jordbruket har konflikter mellan olika miljömål blivit allt tydligare (Jordbruksverket, 2002, s. 119).

1.2 Studiens syfte

Syftet med denna studie är att identifiera och analysera hinder inom ramen för utarbetandet av miljömålen i Östergötlands län, med särskilt fokus på konflikter och de främsta orsakerna bakom dessa. För att avgränsa studien kommer främst arbetet inom jordbruksektorsgruppen att granskas.

1.3 Studiens frågeställningar

- Präglas miljömålsarbetet på länsstyrelsenivå av speciella förutsättningar?
- I vilken utsträckning präglas arbetet av konflikter? Av vilken art är dessa?
- Hur kommer eventuella konflikter till uttryck och hur hanteras de?
- Har arbetsformen med sektorsgrupper varit fruktbar i det regionala miljömålsarbetet?
- Vad framstår som kommande utmaningar i det framtida miljömålsarbetet i länet?

1.4 Avgränsningar

Inför studien har jag varit i kontakt med en tjänsteman på länsstyrelsen i Östergötland för att få information hur miljömålsarbetet bedrivits. Jag har därigenom fått tillgång till sektorsgruppsrapporter, som i sin tur sammanställts till den remiss och senare måldokument (dvs. det underlag/dokument) som ska ligga till grund för beslut av länsstyrelsens styrelse. Materialet är totalt sett mycket omfattande vilket ledde till att jag beslutade att begränsa de empiriska studierna till en sektor för att få en fördjupning. Efter att ha tagit del av de olika rapporterna och informationen om sektorsgrupperna valdes jordbrukssektorn ut, då den tilldelats flera miljömål inom samma sektor. Jordbrukssektorn är dessutom intressant då den påverkas i hög grad av EU:s jordbrukspolitik samt både ska producera livsmedel och tillhandahålla mark för friluftsliv och rekreation.

1.5 Disposition

Det första kapitlet innefattar en inledning med en bakgrund till studien, studiens syfte och dess frågeställningar. I det andra kapitlet beskriver jag min metod, dvs. hur jag gått tillväga när jag genomfört studien. Mina teoretiska grunder för denna studie presenteras i kapitel tre. Det innebär att jag kortfattat redogör för målstyrning, målkonflikter, miljöpolitiska mål och en kortare redogörelse för Jürgen Habermas teorier om kommunikativt handlande. Kapitel fyra beskriver det regionala arbetet med miljömålen i Östergötlands län. I kapitel fem redovisar jag resultatet av mina intervjuer med personer som är involverade i miljömålsarbetet i Östergötland. Arbetsformen med sektorsgrupper när det gäller utformning av miljömålsarbetet är ny och jag kommer att redovisa min tolkning utifrån intervjuerna kring arbetssättet. En frågeställning jag sökt svar på är vilka utmaningar miljömålsarbetet i Östergötland står inför i framtiden. Mina reflektioner kring detta tema behandlas i kapitel sex. Slutligen har jag ett avslutande kapitel där jag gör en mer generell diskussion kring min studie.

2 Metod och material

Metod betyder enligt Kvale ursprungligen vägen till målet (Kvale, 1997, s.91). Här följer en beskrivning av min väg mot målet.

2.1 *Kvalitativ undersökning*

Studien utförs som en kvalitativ undersökning. Jag vill i studien klargöra om och i så fall vilken typ av målkonflikter och svårigheter i miljömålsarbetet som föreligger. En poäng med att använda kvalitativ forskning är att vara öppen för det oväntade, det är för att jag inte vet utan vill utforska och reda ut som jag bedriver just kvalitativ forskning (Widerberg, 2002, s. 35). Alvesson och Sköldberg förespråkar i sin bok "Tolkning och reflektion" en mer reflekterande kvalitativ forskning. Reflektion innebär att man ser kritiskt på sitt eget arbete, sina tolkningar och sitt perspektiv, sätter studieanalysen en självkritisk belysning (Alvesson & Sköldberg, 1994, s. 5). Med "reflekterande empirisk forskning" menas enligt samma författare en forskning som utgår från att den som tolkar något inte automatiskt ska godta det som vid en första anblick kan te sig som "oproblematiska speglingar av hur verkligheten fungerar" (Alvesson & Sköldberg, 1994, s. 12). Med detta kritiska synsätt ska tolkaren ändå tro på att det valda studiematerialet ger viktigt underlag till en kunskapsbildning som ger större möjligheter till förståelse av fenomen, snarare än fastställer "sanningar" (Alvesson & Sköldberg, 1994, s. 11). Satt i relation till denna studie betyder det att jag strävar efter att belysa hur miljömålsarbetet i Östergötland ser ut, enligt min tolkning av det material jag samlat in och analyserat. Även om detta material inte kan anses visa på en total och uttömmande "sanning" menar jag att det kan ge en god grund till reflektion och djupare kunskap om det regionala miljömålsarbetets förutsättningar samt belysa eventuella målkonflikter. Metoder som används i denna studie är kvalitativa intervjuer och dokumentstudier. Syftet med metodvalet är att få en bild av vilka målkonflikter och övriga konflikter som kan finnas i samband med miljömålsarbetet i Östergötland.

2.2 *Kvalitativ intervju*

Intervjuerna har genomförts med personer som varit centralt involverade i miljömålsarbetet i Östergötland. Jag har vid intervjutillfällena använt en intervjuguide, alltså har det funnits en i förväg uttänkt grundstruktur för vilka teman som ska behandlas men även uppkomna infallsvinklar och följdfrågor har varit inslag under intervjutillfällena. Denna typ av semistrukturerade eller halvstrukturerade intervjuer innebär tekniskt sett att intervjun varken är ett öppet samtal eller ett noga följt frågeformulär. Den semistrukturerade formen av intervju ger enligt mitt sätt att se en större möjlighet att få fram personliga reflektioner från de personer som intervjuas, dessutom ges de möjlighet att lyfta fram andra viktiga aspekter för arbetet än vad som uttryckligen efterfrågats. Genom att inte vara statiskt bunden till vissa frågor kan en djupare förståelse nås, då ett samtal kan ge nya uppslag underhand som kan lyftas fram och reflekteras kring. Synpunkter som kanske inte skulle ha förts fram utan följdfrågor, eller möjlighet till eftertanke under intervjusituationen, kunde annars ha gått förlorade. Efter intervjutillfället görs en utskrift av intervjun och den samt bandinspelningen blir grundmaterial för en tolkning (Kvale, 1997, s. 32).

Den kvalitativa forskningsintervjun försöker enligt Kvale förstå världen, eller en specifik problematik, ur de intervjuades synvinkel och tolka innebörden av människors erfarenheter

(Kvale, 1997, s. 9). Utmärkande för en kvalitativ intervju är alltså att man följer upp de delar av intervjupersonens berättelse som kan ge information om personens förståelse av intervjutemat. Tanken är att höra hur människor resonerar, reflekterar över, uppfattar och tolkar detta tema. Målsättningen med intervjuerna är att få fram förståelse i första hand och att få en bild av den intervjuades erfarenheter (Widerberg, 2002, s. 66). Som forskare använder jag mig av det direkta mötet och det speciella samtal som då uppstår (Widerberg, 2002, s.16). Även om forskningsintervjun kan ses som ett samtal, är det viktigt att tänka på att det inte är ett samtal mellan "två likställda parter", eftersom jag som intervjuare ställer frågorna och kommer att göra en analys av svaren (Kvale, 1997, s. 13).

Det planerade antalet intervjuer var 2 –3. Tanken var att intervjua två personer i sektorsgruppen samt eventuellt en person som varit delaktig i arbetet med att sammanställa remissen. Efter de två inledande intervjuerna med ordförande och sekreteraren i sektorsgruppen tycktes det mig som om det funnits en uppdelning i gruppen mellan olika intressen. Exempelvis använde ordföranden i jordbrukssektorsgruppen ibland uttrycken "vi" och "dom". På frågan "När du säger vi och dom är det vi LRF?" svarar ordföranden:

"När det är vi då är det lantbruks- och skogskollektivet jag ser... .. och när jag säger dom är det ju dom motstående intressena då, det är i viss mån ekoodlarna men naturskyddsföreningen och kulturmiljöenhetens representant var ju angelägna om att komma så långt som möjligt." (Intervju med ordföranden 030230)

För att om möjligt få en större jämvikt i analysmaterialet genomfördes en tredje intervju med en sektorsgruppsdeltagare som inte företrädde LRF: s intressen i jordbrukssektorsgruppen. Sammanlagt innebar det att fyra intervjuer genomfördes. En av de intervjuade är tjänsteman på länsstyrelsen i Östergötland och har haft en sekreterarroll i sektorsgruppen. Han har i sitt arbete sysslat mycket med jordbruksfrågor och speciellt med bevarandefrågor. Jag har även intervjuat den person som var ordförande i sektorsgruppen, som ordförande i LRF Östergötland kan han även ses som en representant för jordbruksnäringen. Han var dock tydlig med att hans roll i sektorsgruppen varit gruppordföranderollen, vilket inneburit att han i arbetet med miljömålsgruppen inte drivit "sin ståndpunkt" utan det har funnits ytterligare en representant för just LRF. I intervjusituationen fanns inte längre något behov av "opartiskhet", tvärtom var jag intresserad av hans syn på miljömålsarbetet även som en representant för jordbruksnäringen. Jag bad alltså inte att han skulle förhålla sig neutral i intervjusituationen. Den tredje intervjun med deltagare i sektorsgruppen hölls med en person som är ordförande för Ekologiska Lantbrukarna i Östergötland. För att få en bild av arbetet på en högre nivå intervjuade jag även en person som arbetat i ledningsgruppen för miljömålsarbetet i Östergötland.

För att undvika att den intervjuade personen, respondenten, skulle känna sig "i underläge" har intervjuerna genomförts i för respondenten välkänd miljö såsom arbetsplatser och hemmiljö. Längden på intervjuerna har varierat från 45 minuter till 90 minuter. Jag har använt bandspelare vid intervjuerna för att få god tid att lyssna på svaren. Efter intervjuerna har jag skrivit ut intervjuerna för att kunna göra en analys av det som sagts. Bandspelaren har inte, enligt min mening, inverkat i någon större grad på intervjuerna. Mitt intryck är att intervjuerna stundtals tenderat till att mer ha karaktären av samtal än rena intervjuer och min upplevelse är att de svar jag fått verkligen redovisar de intervjuades erfarenheter. Inför intervjusamtalet kan man välja att klargöra syftet från början eller inte. Jag valde att förklara syftet för de intervjuade från början, dvs. redan vid den första kontakten med förfrågan om intervju. Det finns, som jag ser det, ingen vinst i att undanhålla syftet till senare.

Under hela arbetsprocessen med denna studie har efter hand ny kunskap inhämtats då nya infallsvinklar och litteraturtips dykt upp. Enligt Sköldberg och Alvesson är det en form av abduktiv tolkningsmetod. Teorin ger inspiration till att upptäcka mönster som ger mig förståelse för det jag upptäcker i det empiriska materialet, dvs. mina intervjuer och de dokument som producerats (Alvesson och Sköldberg, 1994, s. 42). Karolina Isaksson beskriver arbetssättet som en "hermeneutisk pendlingsprocess", där konsekvensen blir att frågeställningar och teoretiska ställningstaganden, tolkningar och beskrivningar av det empiriska materialet justeras och granskas på nytt under hela processen (Isaksson, 2001, s. 41).

En konsekvens av den abduktiva arbetsmetoden har varit att under studieprocessen har nya teoretiska perspektiv framträtt. Min intervjuundersökning grundas i första hand på ett målkonfliktperspektiv. Det är utifrån det perspektivet jag formulerat mina intervjufrågor. Då jag under hela studien fortlöpande studerat litteratur parallellt med min granskning och analys av intervjuerna har dock fler områden än de som enbart riktas mot målkonflikter fångat mitt intresse. Då jag menar att de har relevans för miljömålsarbetet har jag valt att presentera även dessa perspektiv i min teoriram. Ett problem som uppstår är dock att intervjufrågorna inte är riktade för de perspektiv som tillkommit. Jag har ändå valt att presentera det jag tycker framkommit under min analys, främst gällande kommunikativa processer. Intervjufrågor rörande problem vid utformandet av miljömål och åtgärder, grundade på olika mål och intressen gav, enligt min mening, svar som kan ligga till grund för, eller ses som en ansats till, en analys av kommunikativt handlande.

2.3 Metodiska överväganden

Jag har i studien valt att citera ordagrant, vilket möjligen kan ge ett oordnat intryck. Min avsikt med att använda denna metod är att ge läsaren möjlighet att själv bedöma vad som sagts. Jag menar att en omformulering av citaten i sig ger en tolkning av vad som sagts och jag har velat undvika att så blir fallet i min studie. Det som ser ut som avbrott i citaten grundar sig i de flesta fall på att jag plockat bort "utfyllnadsord".

2.4 Etiska överväganden

Inför studien har jag frågat om respondenterna vill vara anonyma, ingen har dock sett detta som ett problem utan givit sitt medgivande till att kunna identifieras. Vid intervjutillfället informerade jag även om hur jag tänkt använda intervjuresultaten. När det gällde hur jag skulle använda intervjumaterialet var jag noga med att understryka att jag inte hade för avsikt att peka ut någon, syftet var att klargöra hur arbetet sett ut och i vad det resulterat. Jag har under arbetsprocessen med skrivandet av rapporten fortlöpande reflekterat över om något kan betecknas som integritetskränkande. Då intervjuerna av mig har upplevts som informella och jag upplevt att respondenterna gett sina personliga tolkningar av miljömålsarbetet, vill jag vara noga med att inte lämna ut någon. Innan jag avslutade arbetet med denna uppsats skickade jag ett utkast till de intervjuade personerna för att ge en möjlighet till genomläsning och kommentarer.

2.5 Tidigare studier på området

Att läsa tidigare studier på området har gett uppslag och fördjupning för mitt upplägg på arbetet och gett en breddad kunskapsbas. Forskningsprogram som pågår av intresse för denna

studie är bl.a. det ovan nämnda "Agree" (Achieving Greater Environmental Efficiency), ett tvärvetenskapligt program på Kungliga tekniska högskolan (KTH) under ledning av filosofiprofessor Sven Ove Hansson. Programmet avser att belysa en rad aspekter av effektivitet och genomförande på miljöstyrningens område. Sven Ove Hansson har beskrivit olika utgångspunkter när man arbetar med att formulera mål, samt gett olika perspektiv på kraven om realism när det gäller målformulering. Resonemangen har varit av intresse för min studie då jag använt av Hansson angivna målformuleringsteorier för min analys av arbetet i jordbrukssektorsgruppen (www.infra.kth.se/phil/agree). Andra studier av intresse för denna uppsats är till exempel "Målkonflikter och styrmedel" (Naturvårdsverkets rapport 4800). Rapporten ger en bild av problem inom miljöpolitiken och målkonflikter som kan uppstå vid användandet av olika styrmedel. När det gäller beskrivningen av målkonflikter har den legat till grund för min analys av vilka målkonflikter som uppkommit i samband med miljömålsarbetet i jordbrukssektorsgruppen i Östergötland. Jag har dessutom använt beskrivningarna av den svenska miljöpolitiken och målstyrningen inom densamma som en bas för min analys (Wandén, 1997). Rapporten "Övergödningen ett styrproblem" (Naturvårdsverkets rapport 5213) tar upp problemet med utvärderingen av det nationella miljömålet "Ingen övergödning" vilket bidragit med en fördjupad syn på målkonflikterna kring ett miljömål som anknyter starkt till min studies innehåll (Wandén, 2002). När det gäller studier av konflikter på miljöområdet generellt finns flera studier exempelvis om Dennispaketet (Isaksson, 2001) och Riksväg 50 (Storbjörk, 2001). Studierna ger en fördjupad bild av konfliktperspektiv och konflikter med grund i skiftande ideologiska perspektiv eller grundsyn hos de studerade aktörerna. Det har varit värdefullt att ta del av metoder och tillvägagångssätt som författarna till dessa studier presenterat då min egen studie har vissa gemensamma nämnare, exempelvis som tidigare angivits konfliktperspektiv grundade i ideologiska motsättningar.

3 Målstyrning som metod och miljöpolitisk strategi

För att skapa en ram för de iakttagelser som görs i analysen kommer jag här att redovisa de teoretiska grunderna för min studie. Jag kommer att redovisa grunderna för tanken om målstyrning för att kunna sätta min studie och min analys i relation till en mer generell teori inom detta område. Kapitlet innefattar vidare en orientering kring vilka olika typer av målkonflikter som kan uppstå och varför samt en kortfattad beskrivning av miljöpolitiska mål. Slutligen redogör jag kort för grunderna om teorierna om det kommunikativa handlandet, utvecklade av Jürgen Habermas. Med stöd av denna teori kommer jag att belysa arbetsmodellen med sektorsgrupper.

Att målkonflikter uppstår är en följd av att någon form av målstyrning används. Modellen med målstyrning är använd i olika sammanhang och jag kommer här att beskriva den mer generellt.

3.1 Målstyrning

Miljömålsarbetet kan beskrivas som en form av målstyrning. Regeringen har i sin proposition ”Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier” angett att en tydlig miljömålsstruktur i kombination med ett tydligt uppföljningssystem gör en effektiv mål- och resultatstyrningsprocess möjlig. Det svenska miljömålsarbetet ska alltså utarbetas och genomföras med målstyrning som metod (Prop.2000/01:130, s.2). I det följande kommer jag att belysa teorier om målstyrning i företag och organisationer och anknyta till dessa till miljömålsarbetet.

Enligt Björn Rombach står Peter F Drucker ofta omnämnd som ”målstyrningens fader” genom publiceringen av boken ”The practice of management”, men han bör enligt samma författare ändå ses som en av flera pionjärer inom området (Rombach, 1991, s. 15).

Målstyrning har många olika definitioner vilket orsakar problem. Målstyrning är inte och har aldrig varit en välpreciserad teknik. Rombach menar dock att det går att minska begreppsförvirringen genom att skilja målstyrning som *filosofi* från målstyrning som *teknik* eller *process* (Rombach, 1991, s.18). Som en beskrivning av målstyrningen som filosofi eller idé anger Rombach att:

Målstyrningens filosofi eller idé är att organisationens medlemmar (kan i vissa fall utläsas chefer) ska känna till sina respektive delmål. Därmed försöker de också nå dem. (Rombach, 1991, s.19).

Det kan tyckas vara en enkel och oemotståndlig idé vilket gör det svårt att argumentera emot den. Idén kan ses som en logisk och rationell lösning på ledningsproblem (Rombach, 1991, s.19). Min tolkning är att när det gäller det svenska miljömålsarbetet har regeringen i sin proposition ”Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier” givit uttryck för en filosofisk syn på målstyrning. Jag stöder detta antagande på formuleringar i propositionen som exempelvis:

Den nya strukturen för arbete med miljömål ger förutsättningar för ett brett upplagt, effektivt miljöarbete med deltagare inom alla samhällsområden. En gemensam målbild anger riktningen för arbetet i ett mål- och resultatstyrningssystem med syfte att uppnå ett ekologiskt hållbart samhälle (Prop. 2000/01:130, s. 18)

Det är när man kommer till överförandet av målstyrning från ideologi till teknik det börjar bli problematiskt. Det är vid användningen av tekniken som komplexiteten blir uppenbar, implementeringen är en stor svårighet med målstyrning (Rombach, 1991, s.16). Denna studie av miljömålsarbetet i Östergötland kommer att ge en bild av hur problemen med målstyrning som teknik kan visa sig när regeringens visioner ska omsättas, operationaliseras, på regional nivå.

Vid en studie av målstyrningslitteratur, genomförd av Rombach, framkom att kärnan i målstyrningstekniken är att klara mål ska formuleras av organisationens ledning, att personal på olika hierarkiska nivåer ska engageras vid målformulering och nedbrytning av mål. Det faller på de verksamhetsansvariga att välja medel för att uppnå målen som är uppställda. Slutligen ska målen följas upp vilket innebär mätning av kvantiteter (Rombach, 1991, s. 19-20).

Det kan sägas finnas tre olika typer av mål:

- Inriktningsmål
- Effektmål
- Produktionsmål

Inriktningsmålet är allmänt formulerat och ska ange inriktningen för en verksamhet. Här ska viljeriktningen anges eller en gemensam grundsyn, målet behöver inte vara tidsbestämt. Exempel på detta kan vara målen i socialtjänstlagen eller läroplanen för grundskolan, eller enligt min tolkning målet om en ekologiskt hållbar utveckling. Ett effektmål är konkretiserat och kvantifierat, dessutom ska tidsramen vara definierad. Sådana mål kan vara både kvalitativa och kvantitativa, här ser jag en koppling till delmålen. När det gäller produktionsmål kan det gälla att ett visst antal tjänster ska utföras under en given tidsperiod (Svensson, 1993, s.29).

Det förekommer dock kritik mot fördelarna med målstyrning. I sin bok "Det går inte att styra med mål" redovisar Björn Rombach en kritisk vinkel på målstyrning. Han menar målstyrningstekniken vanligen bygger på ett antagande att mål kan ordnas hierarkiskt. Ett annat antagande är att övergripande mål kan brytas ner till delmål. Det förekommer även ett tredje antagande om att abstrakta mål på högre hierarkiska nivåer kan brytas ner till konkreta mätbara mål på och för lägre nivåer. Rombach menar att dessa antaganden sällan problematiseras och omnämns vanligen inte i litteraturen (Rombach, 1991, s. 20).

Används målstyrning som metod kan en följd bli att det uppstår målkonflikter. Jag kommer nu att redogöra för problematiken kring detta.

3.2 Målkonflikter

Arbetet med miljöpolitiska mål hittills har visat att målkonflikter kan uppstå mellan olika miljömål. Allmänt sett uppstår en målkonflikt när två miljömål är oförenliga, man kan bara uppnå det ena på bekostnad av det andra. Målkonflikter är i praktiken rätt vanliga och enligt Stig Wandén kan de sägas utgöra den stora svårigheten i miljöpolitiken (Wandén, 1997, s.17).

Begreppet målkonflikt kan, enligt Wandén, tolkas på två olika sätt. Den *första* traditionella tolkningen rör innehållet i existerande mål och innebär att man måste välja mellan två eller fler alternativ, dvs. man måste väga för- och nackdelar mot varandra. Att väga för- och nackdelar mot varandra innebär att man tar reda på hur de bidrar till eller motverkar uppfyllandet av olika mål. Två mål kan visa sig vara oförenliga då det ena målet endast kan uppnås på bekostnad av det andra (Wandén, 1997, s. 17). Det är viktigt att skilja mellan interna och externa målkonflikter. Interna målkonflikter uppstår om ett styrmedel leder till en konflikt mellan olika miljömål. Ett exempel på denna typ av målkonflikt som kan uppstå inom jordbrukssektorn är när exempelvis förbud mot bekämpningsmedel kan leda till mer mekanisk markberedning, och därigenom ökade koldioxidutsläpp. Externa konflikter uppstår om ett miljömål leder till en konflikt mellan ett miljömål och ett annat samhällsmål. För att anknyta denna typ av konflikt till jordbrukssektorn anger Stig Wandén som exempel odlingen av energigrödor. Framställningen av energigrödor är sällan lönsam och en högre beskattning av fossila bränslen skulle göra bioenergin relativt sett billigare. Samtidigt kan den högre skatten fördyra användningen av arbetsmaskiner och transporter och då motverka lönsamheten inom jordbruket och näringslivet i dess helhet (Wandén, 1997, s. 18, 25, 28). Interna och externa miljökonflikter kan enligt Wandén:

- Vara öakta och bero på ineffektiv miljöpolitik, dvs. styrmedel kan användas på ett bättre sätt
- Lösas med bättre teknik
- Vara äkta och framtvinga avvägningar mellan olika miljömål (Wandén, 1997, s. 23-24)

	Oäkta konflikter	Tekniskt lösbara konflikter	Äkta konflikter
Interna konflikter	Ineffektiv miljövard	Miljötekniska ineffektiviteter	Konflikter mellan olika miljömål
Externa konflikter	Ineffektiv miljöförvaltning	Tekniska ineffektiviteter	Konflikter mellan miljömål och andra mål

Figur 1. Olika slags målkonflikter och dess orsaker, enligt Wandén (Wandén, 1997, s.23)

Det *andra* slaget av målkonflikt kan kallas procedurellt. Konflikterna uppstår då inte genom svårigheter att välja alternativ utan när man ska genomföra det handlingsprogram man beslutat sig för. Målkonflikten innebär då att tillämpandet av styrmedlet strider mot hur man vill att miljöpolitiken ska genomföras ex. centrala beslut/kommunalt självbestämmande. En stor mängd av miljöpolitiska mål och andra mål kan locka politiker och byråkrater att vilja centralstyra, men en sådan centralisering kan hämma entusiasm och idéer på den lokala nivån. Angreppssättet att se målkonflikter som procedurella kan vara fruktbart när det uppstår oenigheter om hur miljöfrågor ska hanteras. Ska vi ha en representativ demokrati, direkt demokrati eller en anpassning till marknadssystemet, där var och en får producera och konsumera vad den vill? Finns det oförenliga uppfattningar om vad en politiker, en företagare och en vanlig konsument har för roller kan det uppstå procedurella konflikter (Wandén, 1997, s.19, 29,30).

Den svenska miljöpolitiken har som jag beskrivit ovan en struktur genom fastställandet av de 15 nationella miljö kvalitetsmålen. Här följer en beskrivning av miljöpolitiska mål.

3.3 Miljöpolitiska mål

De nationella miljökvalitetsmålen är ett sätt att uttrycka miljöpolitiska mål. Stig Wandén menar att det inte innebär stora svårigheter att ställa upp övergripande mål för att rädda naturen. Övergripande mål som det om det hållbara samhället med dess olika dimensioner, som idag finns uttryckta i svenska miljöpolitiska riktlinjer och lagar, är allmänt hållna och inte mätbara i siffror. Övergripande mål tycks ha fått en roll att ange den önskvärda riktningen, men säger desto mindre om detaljer för miljöpolitikens genomförande (Wandén, 1997, s. 11). Det behövs alltså en komplettering med konkreta kvalitetsmål för att kunna bedöma vad som är socialt, ekonomiskt samt politiskt möjligt och önskvärt. Konkreta miljökvalitetsmål är tidsbestämda och uppföljningsbara. De uttrycker enligt Wandén ”biologiska, kemiska och fysikaliska mätvärden för de tillstånd som krävs för att centrala processer och biologiska funktioner i ekosystemen ska vidmakthållas långsiktigt” (Wandén, 1997, s.12). Det betonas också att dessa mål uttrycker vad som anses vara en acceptabel eller tolerabel påverkan och är därmed beroende av ett politiskt, socialt, kulturellt eller etiskt betingat ställningstagande. Miljökvalitetsmålen kan inte formuleras ”i ett vakuum” utan måste ses i sammanhang med det övriga samhället. Målen kompletteras därför med åtgärds mål som formuleras av politiska organ eller myndigheter (Wandén, 1997, s. 12). De miljöpolitiska målen brukar inte fastläggas i författningar även om de har en stor politisk och praktisk betydelse. De är inte juridiskt bindande och om man inte uppfyller ett miljömål blir det normalt inte några rättsliga sanktioner (Wandén, 1997, s. 13).

Det regionala miljömålsarbetet i Östergötland har delvis genomförts i form av sektorsgrupper. Arbetssättet kan ses som en form av kommunikativt handlande, vilket jag kommer att utveckla i följande avsnitt.

3.4 Det kommunikativa arbetssättet i målstyrningsprocessen

Ett teoretiskt perspektiv på arbetet i sektorsgrupper är att se det som en form av kommunikativt handlande. Teorin om det kommunikativa handlandet har utvecklats av den tyske sociologen Jürgen Habermas.

Kommunikativa handlingar uppstår enligt Habermas när:

De delaktiga aktörernas handlingar inte koordineras via egoistiska framgångskalkyler utan via uppnåendet av inbördes förståelse [Verständigung]. I kommunikativt handlande är deltagarna inte primärt inriktade på egen framgång utan på inbördes förståelse (Habermas, 1996, s.99-100).

Habermas intresserar sig för på vilket sätt språket används praktiskt, vilket innebär att han analyserar språket som ett kommunikationsmedel mellan människor, vilka förutsättningar det bygger på och vilken kompetens människor måste ha i grunden för att kunna tala störningsfritt med varandra (Månson, 1998, s.323). Vi reser vissa giltighetsanspråk när vi talar. Vid uttalanden om sakförhållanden kan den som talar tvingas att inlösa sitt giltighetsanspråk, dvs. argumentera för att det som sagts är sant. När vi talar hävdar vi genom språket att någonting i världen är sant, att vissa normer i samhället är riktiga och att en sanningsenlig bild ges av subjektiva upplevelser. Språkets djupaste mening kan sägas ligga i dessa giltighetsanspråk, en mening som handlar om en mänsklig strävan att bli införstådda eller samförstådda med varandra, dvs. att nå en rationellt grundad gemensam ståndpunkt (Månson, 1998, s. 324). För att ett yttrande ska vara trovärdigt enligt Habermas måste en part uppfylla tre giltighetsanspråk:

- 1) Det som sägs måste vara sant
- 2) Att den tänkta handlingen är riktig med avseende på normer i den rådande situationen, den normativa kontexten (eller att den normativa kontexten handlingen ska leva upp till är legitim eller accepterad).
- 3) Att talaren har ett ärligt uppsåt, ”att talarens manifesta intention är menad som den yttras” (Habermas, 1996, s. 126).

Habermas skiljer mellan det han kallar *livsvärld* och *system*, men menar att båda är viktiga för förståelsen av samhällsutvecklingen (Månson, 1998, s. 319). Livsvärlden är den värld i vilken vi arbetar, har familj och vänner, där vi har våra sociala relationer. Systemet består av ”anonyma och sakliga relationer” som exempelvis den ekonomiska marknaden eller en statlig myndighet. I livsvärlden sker en social integration och människors handlande koordineras genom den kommunikativa rationaliteten. I systemet sker en systemintegration och människors handlande koordineras här genom det som Habermas kallar ”medier som pengar och makt” (Månson, 1997, s. 326). Habermas menar att systemet tränger in i livsvärlden och styr den allt mer i det moderna samhället. Medierna ”makt och pengar” styr allt fler handlingar i livsvärlden, samtidigt som utvecklandet av olika expertkulturer, som skilt ut sig från den kommunikativa strukturen, lett till en fragmentarisering. Det rationella samtalet om sakliga eller normativa förhållanden i livsvärlden har alltmer blivit en uppgift för experter (Månson, 1998, s.332). För att motverka systemkravens intrång i livsvärlden krävs en utveckling av institutioner grundade på rationellt uppnått samförstånd och social integration. Det innebär konkret att människor i en diskussion inriktad på ömsesidigt samförstånd ska planera och utföra den materiella produktionen och bestämma om de politiska mål som ska vägleda samhället (Månson, 1998, s. 333). Det gäller att nå en ”gemensam kunskap och tolkning av dessa två system och deras delar och av människornas sätt att fungera i dem” (Wandén, 1997, s. 30). Om inte detta sker kan det uppstå det som ovan (kap. 3.2) beskrivits som procedurella konflikter. Vidare behöver människor ha en överlag överensstämmande syn på sina roller i samhället. Rolluppfattningar får inte strida mot varandra eftersom det då inte uppstår någon gemensam tolkning av vad som görs och sägs, samverkan och informella kontakter över organisationsgränser blir viktiga (Wandén 1997, s. 20).

Min studie behandlar som titeln anger det regionala miljömålsarbetet i Östergötland. För att ge en bild av vad som ligger till grund för de olika sektorsgruppernas arbete ska jag i nästa kapitel sammanfattande beskriva det regionala miljömålsarbetet i Östergötland.

4 Det regionala arbetet

De senaste årtiondena har det funnits en decentraliseringstendens (Svensson, 1993, s.12). I regeringens proposition "Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier" visar sig detta genom beskrivningen av hur målstrukturen ser ut. Delmålen fastställs centralt men ansvaret för genomförandet och preciserande av delmålen ligger på de olika sektorerna och när det gäller regionala anpassningar är länsstyrelserna ansvariga (2000/01:130, s.14). Av intresse för denna studie är bl.a. att se hur decentralisering av miljöåtgärder från stat till länsstyrelser hanteras.

Regeringen har, som angetts ovan, givit länsstyrelserna i uppdrag att samordna arbetet med att bryta ned de nationella miljö kvalitetsmålen till regional nivå och detta arbete ska bedrivas i samverkan med företrädare för olika sektorer i näringslivet. (Länsstyrelsen 2003, s.2). Hur har då detta genomförts i Östergötland? Genom att studera arbetet med utarbetandet av "Miljömålsprogram för Östergötlands län" ges svaret på denna fråga. Först kommer en beskrivning av organisationen av det regionala miljömålsarbetet i Östergötland.

4.1 *Det regionala miljömålsarbetet i Östergötland*

Formellt har arbetet med att regionalisera miljö kvalitetsmålen letts av en ledningsgrupp som bestått av representanter för Länsstyrelsens olika fackenheter och Skogsvårdsstyrelsen i Östra Götaland. I denna grupp har även projektledarna för arbetet ingått. Genom denna arbetsmodell har en tvärspektoriell beredning uppnåtts (Länsstyrelsen, 2003, s. 3).

Då kommunerna lokalt har det samlade ansvaret för lokala anpassningar av de nationella målen har kommunvisa besök gjorts av företrädare för Länsstyrelsen. Man har träffat kommunledning och ledande tjänstemän för olika kommunala förvaltningar och då erhållit idéer och synpunkter som kunnat tillvaratas vid den slutliga utformningen av miljömålsprogrammet (Länsstyrelsen, 2003, s.3)

4.2 *Utarbetande av remissen "Östgötska miljömål"*

I mars 2000 inbjöd Länsstyrelsen i Östergötland företrädare för olika samhällssektorer, intresseorganisationer, näringslivet och kommunerna i länet till ett samarbete kring utarbetandet av miljömålen i länet. Tanken var att i grupperna få företrädare som kunde tala för en större grupp av människor (Intervju med samordnare på Länsstyrelsen 030306). Då intresset för arbetet var stort skapades en god grund för "ett utvecklingsarbete i bred dialog mellan olika intressenter och aspekter" (Miljömålsprogram för Östergötlands län, s.3).

5 sektorsgrupper utsågs med ansvar för att ta fram underlag till miljömålsarbetet för sektorerna jordbruk, skogsbruk, transport, energi och näringsliv. Grupperna organiserades med utgångspunkt från de intresseanmälningar om deltagande som inkom. Sektorsgrupperna fick i uppgift att utarbeta förslag till regionala miljö mål för ett eller flera nationella miljö kvalitetsmål med anknytning till sin sektor. Grupperna skulle dessutom lämna förslag till åtgärder för att uppnå målen inom en tioårsperiod. Under september/oktober lämnade grupperna sedan sina förslag till Länsstyrelsen (Miljömålsprogram för Östergötlands län, s.3). Det har sedan remissen utarbetades till nuvarande skick blivit så att tiden för beslut angående miljömålen ändrats från november 2002 till maj 2003.

Länsstyrelsen skriver i sitt Miljömålsprogram att det är viktigt att koncentrera arbetet till åtgärder som kan påverka förändra de aktiviteter som är huvudorsaker till dagens problem. Det kan också av resursskäl finnas ett behov av att prioritera arbetsinsatserna, så att effektiviteten blir så stor som möjligt av insatserna (Miljömålsprogram för Östergötlands län, s. 7). För de tre problem- och åtgärdsområdena; övergödningsfrågorna, kulturlandskapsfrågorna och energi- och transportfrågorna, ska samlade handlingsprogram "tas fram i bred samverkan" (Miljömålsprogram för Östergötlands län, s.8). Arbetsförfarandet kan ses som ett sätt att omsätta det som Stig Wandén beskriver som en "Kommunikativ strategi" (Wandén, 2002, s.33). Tanken är att alla som berörs av ett problem kommer överens om hur det ska åtgärdas, vilket förväntas leda till en god förankring av åtgärderna (Wandén, 2002, s.33).

Vad har då präglat arbetet i jordbrukssektorsgruppen i Östergötlands län? I analysen som följer har de frågor jag bedömt varit dominerande i målkonfliktperspektiv lyfts fram. Jag analyserar även arbetsformen med sektorsgrupper.

5 Konfliktområden inom ramen för miljömålsarbetet

Jag intervjuade fyra personer, tre som deltagit i jordbrukssektorsgruppen och en som suttit med projektledningsgruppen. I jordbrukssektorsgruppen intervjuade jag ordföranden, sekreteraren och en övrig sektorsgruppsdeltagare, som jag beskrivit i metodkapitlet 2.2. De frågor som kommer i fokus i denna del av min studie är främst i vilken utsträckning arbetet präglas av målkonflikter, samt hur eventuella målkonflikter kommer till uttryck och hanteras.

5.1 Prioriteringar, ett konfliktskapande område?

Hur man ska prioritera när det gäller målkonflikter är enligt Stig Wandén ett uppmärksammat problem, konflikter mellan miljömål och långsiktiga välfärds mål utgör en kärnfråga i miljöpolitiken. Frånvaron av direktiv från regeringen gör att man på regional nivå har stor frihet att göra sina egna prioriteringar, dock inom ramen för miljöbalken. (Wandén, 2002, s.26). För att skapa en möjlighet att operationalisera övergripande mål menar Staffan Westerlund, professor i miljö rätt, att det är helt nödvändigt att bryta ner dem i delmål. Delmålen behöver sedan, när det gäller miljömål, i sig sättas upp på flera nivåer. Ett delmål blir underordnat ett annat och därigenom en del av genomförandet av övergripande mål (Westerlund, 1997, s.50-52). Björn Rombach har som jag skrev tidigare framfört kritik mot att målstyrningstekniken bygger på ett antagande om att mål kan ordnas hierarkiskt, kan brytas ner till delmål samt att mål på högre hierarkiska nivåer antas kunna brytas ner till konkreta mätbara mål för lägre nivåer (Rombach, 1991, s. 20). Huruvida de nationella kvalitetsmålen kan ordnas hierarkiskt kräver en enligt min mening mycket omfattande konsekvensanalys, om det överhuvudtaget praktiskt är möjligt. Avvägningarna mellan olika mål som skulle bli nödvändiga har i de flesta fall så många olika dimensioner. Jag anser att det förmodligen är omöjligt att komma fram till en slutgiltig ordning för de nationella miljö kvalitetsmålen. En väg för att komma till handling i miljöfrågan är att helt enkelt besluta sig för en handlingsprioritering och sedan jobba efter den, viktigt är dock att urvalsprocessen är presenterad och möjlig att diskutera och eventuellt omvärdera. Enligt min mening har Länsstyrelsen genom sin beskrivning av miljömålsarbetets organisation i miljömålsprogrammet redovisat urvalsgrunder och val av prioriteringar. Miljömålen i Östergötland har ingen inbördes hierarkisk ordning, när det gäller skrivningen i miljömålsprogrammet, utan är ordnade efter de nationella målen (Intervju med samordnare på Länsstyrelsen 030306). Genom att undvika att ordna målen hierarkiskt undviks följaktligen ett problem vid målformuleringsprocessen, enligt min tolkning. Ett problem som det kan visa sig istället kommer att uppstå när de tänkta åtgärderna ska genomföras. Samordnaren på länsstyrelsen säger:

”Det finns ju olika tydligheter eller hur det ska lösas rent praktiskt och ansvarsmässigt när man väl kommer till den konkreta situationen, men man måste ju se att det här är ju målsättningar, visioner, som man jobbar med... .. det är ju inte så att man precis kan spika att man ska göra så här och så här... .. det är ju som sagt mål och visioner och sen får man applicera dem på de särskilda fallen” (Intervju med samordnare på Länsstyrelsen 030306)

I miljömålsprogrammet har Länsstyrelsen gjort en bedömning av olika möjligheter till prioriteringar på regional nivå. En prioritering kan göras efter vilken ”Östgöta profil” ett

miljökvalitetsmål har, alltså frågor med särskilt stor regional tyngd och/eller där länet har ett särskilt nationellt ansvar eller del av ett visst miljöproblem. Vidare kan man prioritera efter de miljökvalitetsmål som är nationellt högt prioriterade, där regionala insatser i Östergötland är av särskild betydelse för måluppfyllelsen (ur remiss "Östgötska miljömål", s.3). En annan metod har enligt sekreteraren i gruppen varit att titta på de nationella målen och bryta ned dem till meningsfulla mål för Östergötland (Intervju med sekreteraren 030127). I den text som följer ska jag beskriva hur prioriteringsarbetet sett ut i jordbrukssektorsgruppen.

Det var, som jag beskrivit tidigare, så att jordbrukssektorsgruppen redan vid starten av arbetet blivit tilldelad utvalda miljömål. Redan där kan en grundläggande prioritering sägas vara gjord. Sektorsgruppen skulle behandla följande miljömål: "Ett rikt odlingslandskap", "Ingen övergödning", "Giftfri miljö", "Myllrande våtmarker", "Levande sjöar och vattendrag", "Hav i balans och levande skärgård" samt "Bara naturlig försurning". Ganska snart kom man i jordbrukssektorsgruppen fram till att man behövde prioritera bland de tilldelade målen. I rapporten från arbetet med jordbrukssektorsgruppen skrivs att man valt att koncentrera sig på konkreta uppföljningsbara mål som man bedömt vara viktiga för länet. Enligt rapporten valde gruppen att inte formulera för många mål då det fanns en rädsla att de viktigaste målen skulle försvinna i mängden (Jordbrukssektorsgruppens rapport, s.1). En av mina inledande intervjufrågor behandlar hur man har prioriterat de olika målen och åtgärderna i jordbrukssektorsgruppen. Det visade sig att en prioriteringsmetod var att se vilka mål som ledde till uppfyllande även av andra mål, ordföranden i gruppen formulerar det som:

"Sedan konstaterade vi ganska snabbt att en del av dom här målen blir väldigt lätt tillgodosedda om dom [mål] vi prioriterade, om vi hanterade dom ordentligt så skulle även de andra målen hänga med lite på köpet och så skulle vi samla upp, kolla av då i sluttampen om dom som vi inte hanterade med prioritet om dom var tillgodosedda..." (Intervju med ordföranden 030230).

En annan prioriteringsstrategi var att se vilka stödsystem för jordbruket och bevarande av olika naturtyper som används i länet. En sektorsgruppsdeltagare säger:

"Man kan ju följa att dom jobbar efter dom här, ja det vi har redan, bidragssystemet som finns. Det finns ju stödåtgärder för växtnärläckage... ... så man utnyttjar det. Så det formas ju lite så det stämmer in... ... dom är väl inte felsatta i och för sig, men lite kan man märka det att det blir bekvämare, då har man ju redan ett program och kan fortsätta med det" (Intervju med sektorsgruppsdeltagare 030220).

I gruppen lades störst tyngd på de åtgärder som var mätbara. När det gäller exempelvis växtnärläckage uppstår det problem då man inte vet exakt var man ska sätta in åtgärderna då en del av problematiken grundar sig i "diffusa utsläpp". Övergödningen är ett problematiskt område vilket även konstateras i Naturvårdsverkets rapport "Övergödning ett styrproblem". Tidigare nationella mål rörande kvävereducering har inte nåtts. I rapporten framhålls att svårigheterna i arbetet med övergödningsmålet grundar sig i synen på roller, ansvar och målkonflikter (Wandén, 2002, s.3). En brist som påtalades av sekreteraren i jordbrukssektorsgruppen har varit att ingen från myndighetshåll med specialkompetens inom dom områden som betecknats som "svåra" har deltagit i sektorsgruppen. Sekreteraren i jordbrukssektorsgruppen säger bl.a.:

"När det handlar om växtnärläckage och sånt är det ju svårare..... det är ju svårare mätprocedurer och så där. Det är ju svårare att veta var exakt man ska sätta in åtgärderna [när det gäller] diffusa utsläpp, så att det är ju på sätt

och vis svårare problem att komma tillrätta med” (Intervju med sekreteraren 030127).

Sekreteraren säger vidare:

”Vill man bevara en hagmark så är det ju ganska lätt. Man kan välja om man vill eller inte vill, men man vet hur man gör det i alla fall, men sen minska kväveläckage..... det är inte samma per automatik att det räcker att göra våtmark här och där..... det kanske blir lika illa ändå i det korta perspektivet” (Intervju med sekreteraren 030127).

Svårigheten att mäta effekter i kort perspektiv ger även problem när man formulerar mål och åtgärder. Sekreteraren säger att:

”I vår grupp har vi haft en ambition om att det ska vara mätbart på nåt sätt, att man har väldigt konkret på kilo kväve, kilo fosfor eller vad det kan vara... .. däremot så är det väl just det här med mätmetoder och sådant, det är kanske inte alltid så lätt” (Intervju med sekreteraren 030227).

Målet ”Ingen övergödning” är alltså enligt min mening problematiskt då det inte uppfyller kriteriet för ett ”konkret miljö kvalitetsmål”, som enligt Stig Wandén ska vara tidsbestämt och *uppföljningsbart* (Wandén, 1997, s.12). Hur följer man upp något som är svårdefinierat eller där det inte finns tillförlitliga mätmetoder? Sven Ove Hansson har som utgångspunkt för sitt arbete att mål ska vara handlingsvägledande. Som kriterier för att ett mål ska vara handlingsvägledande uppges att målet ska vara realistiskt och utvärderingsbart. Hansson menar att realismen, eller nåbarheten, traditionellt sett har delats upp i realistiska eller orealistiska ”utopiska” målsättningar. Ett konstruktivt sätt att se på realiserbarheten hos ett mål är att gradera snarare än dela upp i antingen eller. Frågan blir då att värdera om det blir möjligt att komma närmare målet än man var från början, även om målsättningen inte är tillfullo uppfylld (Hansson, 2001 s. 4). Sätter vi detta i relation till arbetet i jordbrukssektorsgruppen i Östergötland tolkar jag att det inom sektorsgruppen funnits delade meningar om hur målen ska sättas. LRF anser att målen ska vara realistiska i traditionell mening medan de ekologiska odlarna vill ha mål som kan uppnås även på längre sikt.

En fråga som uppstått under mitt arbete med denna studie är hur miljömålsarbetet påverkas av att miljömål för att vara effektiva måste vara mätbara (Jfr Wandén kap. 3.3). Finns ett ”konfliktområde” kring kvalitativa och kvantitativa mål, då de senare är lättare/möjliga att mäta och därmed blir prioriterade? Rombach menar till och med att när det uppstår svårigheter att formulera mätbara mål blir risken stor att de mål som är mätbara överbetonas (Rombach, 1999, s.49). Mätbara prestationer är de som normalt följs upp, men det finns en konflikt mellan vad som är mätbart och vad som är relevant (Rombach, 1991, 27). Min tolkning är att under miljömålsarbetet i Östergötlands län har det funnits en tendens att lyfta fram och prioritera mätbara mål, eller mål som är mätbara idag.

Även mål som redan innefattas av andra program har prioriterats. Jag ställer mig då frågan om miljömålsarbetet i sig är drivande i miljöarbetet eller skulle större delen av de åtgärder som föreslagits i miljömålsprogrammet genomförts ändå. Kanske har miljömålsarbetet främst en roll som ”samlande kraft”, ett sätt att få en helhetsbild/struktur av miljöarbetet. En betydande del av miljömålsarbetet återstår dock, och jag tänker då på uppföljnings- och utvärderingsarbetet.

Som avslutning av detta prioriteringsavsnitt vill jag lyfta fram problematiken kring prioriteringar mellan miljömål och andra sociala välfärds mål, externa målkonflikter. Om det vid formulerandet av miljömål uppstår externa målkonflikter bör det öppet diskuteras hur avvägningar ska göras vid målkonflikter. Det praktiska arbetet med åtgärder ligger på det lokala och regionala planet och avvägningarna ska göras på denna nivå (Wandén, 2002, s. 6). När målkonflikter väl uppstår finns en tendens att lågprioritera miljömålen, trots att konsekvenserna av exempelvis övergödningen är väl kända. Miljömålen har fått stå tillbaka för den allmänna samhällsutvecklingen (Wandén, 2002, s. 26). En fråga som uppstår är då vilken status det regionala miljömålsprogrammet i realiteten får? Problematiken kring de länsvisa miljöprogrammets status beskrivs av Stig Wandén enligt följande:

Länsstyrelserna har i varierande mån länsvisa miljöprogram, och befintliga program är ofta inte operativa utan ett beslutsunderlag bland flera andra regionala program. Det rör sig alltså inte om indikativ, inte bindande planering. Ska miljömålen vara styrande så är det nödvändigt att bestämma vilken status de regionala programmen ska ha (Wandén, 2002, s.6).

Under intervjuerna kom frågan om det regionala miljömålsprogrammets status upp, och en åsikt som fördes fram var att:

"Vi har väl haft en del frågor och diskussioner kring det... ... vad kommer det här att få för status och vem kommer att bry sig om det här när det inte finns några verktyg... ... men det är ju ändå det som gör att den här förankringsprocessen och hela processen när man tagit fram det att det har varit så viktigt att man har haft så många som möjligt med sig för att man just ska bli överens om att det är det här som är våra mål." (Intervju med samordnare på Länsstyrelsen 030306).

Jag tolkar det som att själva arbetsprocessen med sektorsgrupper i miljömålsarbetet i sig förväntas legitimera de mål och åtgärder som tagits fram, sett till hur regeringen formulerat sig i sin proposition (2000/01:130). Regeringen skriver:

Genom sektorsansvaret fördelas ansvaret för att uppnå miljökvalitetsmålen inom samhällets alla sektorer, dvs. att myndigheter, företag och andra organisationer inom olika samhällssektorer tar ansvar för miljöfrågor inom sina verksamhetsområden (Prop.2000/01:130, s. 20).

Miljömålsarbetets mer bindande karaktär när det gäller sektorena i samhället tycks dock inte varit tydlig för jordbrukssektorsgruppen. Vid frågan om arbetet i sektorsgruppen gett resultat i miljömålsprogrammet säger en deltagare i gruppen:

"Javisst... ... men länsstyrelsen som får uppdraget dom talade ju om för oss att dom bär ju ansvaret, så vi har ju inte nåt ansvar i de här grupperna, utan de ville mer lyssna till vad vi har att säga" (Intervju med sektorsgruppsdeltagare 030220).

Detta kan jämföras med regeringens tankegångar om de olika sektorernas ansvar för miljöfrågorna. Regeringen skriver dock att sektorsansvaret behöver förtydligas genom preciseringar av vad en sektor är, samt vilka som är dess ansvariga aktörer (Miljödepartementet, 2001, s. 63). Min studie tyder på att ansvarsfördelningen i länet är otydlig, vilket jag ser som ett möjligt problemområde när vi kommer till genomförandet av miljömålsprogrammet. Min tolkning är att det i frågan om ansvarsfördelning är fråga om en procedurrell målkonflikt.

5.2 Målkonflikter/intressekonflikter

I mina frågeställningar som ligger till grund för denna studie avsåg jag att undersöka om miljömålsarbetet på länsstyrelsenivån präglas av speciella förutsättningar samt i vilken utsträckning miljömålsarbetet i Östergötland präglats av konflikter. En vinst med att lyfta fram målkonflikter är att komma till insikt om en betydande svårighet inom miljöpolitiken, vilket kan leda till bättre möjligheter att lösa miljöproblem. Som Stig Wandén så riktigt uttrycker det: *"Man löser bäst sådana problem som man tillfullo förstår."* (Wandén, 1997, s.9). I fallet med länsstyrelsens hierarkiska ställning, som "mellannivå" mellan den nationella och lokala nivån ser jag det som att det i första hand kan leda till procedurrella konflikter. När det gäller ansvarsfördelning sett i ett "samhällshierarkiskt" perspektiv säger samordnaren på länsstyrelsen:

"Det finns konflikter mellan miljömålen och mellan miljömålen och andra mål som riksdagen satt upp och det är ju alla medvetna om... .. det kanske till och med kan finnas konflikter mellan regional nivå och nationell nivå, vem som ska göra vad och vem som har ansvaret, vem som ska betala och likadant mellan regional och lokal nivå, men det är väl sånt som man får lösa i dom enskilda fall och ärenden man tar sig an." (Intervju med samordnare på Länsstyrelsen 030306)

Från LRF: s sida är man noga med att poängtera att målen behöver vara realistiska på lång sikt. Utan realistiska mål kommer det dessutom bli svårt att argumentera för åtgärderna i den egna organisationen. Det antyds att det fanns en konflikt kring hur målen i stort skulle sättas:

"Där fanns lite olika sätt att se på det i gruppen. En del i gruppen tyckte att nu ska vi sätta upp rejäla mål och gör vi inte det och spänner bågen rejält högre än vad vi tror vi klarar av nu, ja då kommer vi ingenstans, medan vi stod för den här mer realistiska tanken att vi måste vara så realistiska att vi känner att det finns möjlighet att nå målen utan att man ska behöva inteckna en massa forskning och utveckling vi idag inte ser ett embryo till" (Intervju med ordförande 030230).

Resonemanget om realistiska mål får stöd av Stig Wandén som menar att det är problematiskt om miljömål sätts som är praktiskt och politiskt omöjliga. I förlängningen kan det leda till att miljöproblem får en sämre lösning än vid mer realistiska mål, "det bästa blir i så fall det godas fiende" (Wandén, 1997, s. 12). Sven Ove Hansson har beskrivit problematiken genom att påvisa att vi kan se två sätt att uppställa mål. Inom vissa områden arbetar man traditionellt med högt ställda mål, till exempel brottsförebyggande arbete och trafiksäkerhetens "nollvision". Andra områden där målformuleringar är präglade av de avvägningar som i praktiken måste göras är exempelvis ekonomisk politik. Enligt Hansson beskriver de två synsätten då det föreligger målkonflikter att i det ena fallet formuleras mål först och därefter görs avvägningar och kompromisser i det andra fallet görs avvägningar och kompromisser först och utifrån dessa formuleras målen (Hansson, 2001, s. 3)

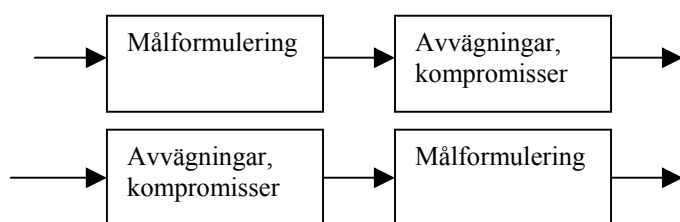


Fig. 2. Olika synsätt för utformande av målformulering (Fritt från Hansson 2001, s.3)

Min studie tyder på att det finns skillnader inom jordbrukssektorsgruppen, där jag tolkar det som att LRF förespråkar att göra avvägningar först och formulera målen utifrån dessa. De ekologiska lantbrukarna vill snarare formulera målen först och sedan göra avvägningar och kompromisser.

Ett konfliktområde inom jordbrukssektorsgruppen tycks ha varit synen på målet giftfri miljö, där uppfattar jag att det går en skiljelinje mellan de ekologiska lantbrukarna och LRF. Sekreteraren i jordbrukssektorn menade att:

”Vi har ett stödsystem där man kan få ersättning för det bevarade så [det blir] ju ingen het potatis, däremot när vi kom mer i dom här diskussionerna som vi också hade med Giftfri miljö där vi kom in på det här med bekämpningsmedelsdiskussioner och på kväveläckagediskussioner... .. det är svårare att nå en samsyn där” (Intervju med sekreterare030117)

En sektorsgruppsdeltagare uttryckte det som:

”Jag ser det lite som på två sätt antingen väljer man ekologisk drift utan gifter, eller så väljer man det andra och så ser man till att det inte kommer ut eller skadar omgivningen... .. det är två sätt att välja” (Intervju med sektorsgruppsdeltagare 030220).

Även ordföranden i jordbrukssektorsgruppen berörde ämnet:

”... lite problematiskt det är ju när det gäller målet giftfrimiljö... .. det var mycket diskussioner runt det, vad man egentligen menade med målet där extremerna så att säga ser att allting, alla kemiska preparat totalt sett måste bort på sikt. Medan man ser ju att det sätt som vi lever idag har ju under utvecklingstiden fram till nu förutsatt dom insatserna och då tänker jag inte bara på jordbrukets växtskyddsmedel och det här utan totalt sett i livsmiljön” (Intervju med ordföranden 030203).

Jag tolkar det som att det är frågan om ideologiska motsättningar, om vilka övergripande målbilder som finns representerade. Det finns olika synsätt för vad som är verksamma styrmedel och skilda synsätt på hur man ser på åtgärder när det gäller miljöproblem när det gäller LRF och de ekologiska lantbrukarna (Fig. 2). Jag tolkar de olika ideologiska riktningarna som en form av procedurrell målkonflikt, att organisationerna har olika syn på styrmedel och hur mål ska sättas. Sett till hur procedurrella målkonflikter beskrivs av Wandén, grundas de i hög grad på synsättet på samhällets och naturens sätt att fungera. Som exempel menar Wandén att:

Anser man att marknadssystemet är effektivt och rättvist och på ett adekvat sätt speglar konsumenters och producenters värderingar och önskemål, är det naturligt att ekonomiska resonemang spelar en stor roll i miljöpolitiken. Ekonomiska styrmedel blir rimliga, medan administrativa regleringar kan te sig ineffektiva och till och med motbjudande. Är man å andra sidan mer kritisk mot marknaden, är man mer villig att godta detaljerade styrningar från statens och kommunernas sida. Lagar och förordningar från riksdagen, regeringen eller kommunerna blir ett naturligt inslag i miljöpolitiken. Tror man slutligen att de enskilda människorna handlar miljömässigt klokt bara de få tillräcklig kunskap om konsekvenserna av sitt agerande, kan utbildning och forskning te sig mest angelägna, medan administrativa och ekonomiska styrmedel närmast verkar klåfingriga och till och med motverkar tilliten till den enskilda människan (Wandén, 1997, s. 30-31).

Enligt min tolkning går det vissa skiljelinjer som går mellan LRF och de ekologiska lantbrukarna i Östergötland (fig.3):

	LRF	Ekologiska lantbrukarna
Styrmedel	Ekonomiska styrmedel, tilltro till marknadssystem samt utbildning och forskning	Administrativa styrmedel, utbildning och forskning
Synsätt	Pragmatiskt	Ett ekologiskt synsätt som överordnat ekonomi och teknik
Målsättning	Avvägningar och kompromisser följs av målformulering	Målformulering följs av avvägningar och kompromisser

Figur 3. Skiljelinjer mellan LRF och ekologiska lantbrukarna i Östergötland

Jordbruksverket menar i sin rapport "Förslag till handlingsprogram för användningen av bekämpningsmedel i jordbruket och trädgårdsnäringen till år 2006" att det vidtagits flera åtgärder under senare år för att minska växtnäringens förluster. Det har dock visat sig att flera av dessa insatser kommit i konflikt med målsättningen att minska användningen av bekämpningsmedel (Jordbruksverket, 2002, s. 123). Växtnäringens fråga lyftes under intervjuerna fram som ett konfliktområde. En deltagare i jordbrukssektorsgruppen uttryckte det som:

"Sen kommer ju det här med växtnäringens bilden in också, växtnäringens läckaget. Vi måste ha växtföljder och sånt istället det är väl den sidan som du ser en konflikt... .. det är ju det som jag ser skiljer oss ganska mycket åt. Den konventionella sidan svarar eller står upp och försvarar den delen, och det har dom all rätt att göra, men dom vill inte ha in ekologisk produktion som ett annat val utan det är som ett medel... .. sen är det lite samma attityd både [när det gäller] myndigheter och det konventionella jordbruket ser inte grunden... .. vi ser det som en helhetsdel, alltså vi angriper problemet i början stället för att jobba med skadan" (Intervju med sektorsgruppsdeltagare 030220).

Ett alternativ till kemisk ogräsbekämpning är mekanisk bekämpning. Mekanisk bearbetning får som följd fler jordbearbetningar vilket ökar förbrukningen av diesel, ökad risk för markpackning och ökad risk för kväveläckage eftersom mineralisering stimuleras av bearbetning. Markpackning kan i sig resultera i högre kväveläckage då rotsystemen hos grödorna kan bli sämre. Jordbruksverket anser att kemisk ogräsbekämpning i regel är effektivare och inom nuvarande ekonomiska ramar lönsammare än motsvarande mekaniska (Jordbruksverket, 2002, s. 121). Ser man till problematiken i ett renodlat målkonfliktperspektiv råder det alltså en intern målkonflikt mellan målen "Giftfri miljö" och "Ingen övergödning" samt "Begränsad klimatpåverkan". En inriktning på jordbruk utan bekämpningsmedel kan också ses som en extern målkonflikt då det ekonomiskt sett kan innebära merkostnader, enligt jordbruksverket. Det uppstår då en konflikt mellan miljömål och sociala/ekonomiska mål.

Att skapa miljömål utan att ha ett produktionsmål kan ge framtida målkonflikter enligt ordföranden i jordbrukssektorsgruppen:

"Ska vi producera livsmedel för precis den befolkning vi är eller ska vi producera mindre och importera en massa, ska vi vara exportör av livsmedel eller livsmedelsråvara. Jag menar dom här synsätten, beroende på hur man ser på det så kommer det att få en väldigt betydelse för hur man ska lyckas med målen... .. sätter man väldigt restriktiva mål och sedan ändå har en tanke om att vi ska ha full självförsörjningsgrad, eller ska vi till och med exportera, ja då stämmer inte målsättningarna med produktionsmålen, det saknar jag i hela det nationella grundarbetet" (Intervju med ordförande 030203).

Som jag skrivit om i kap 3.1 när det gäller produktionsmål avses att ett visst antal tjänster ska utföras under en given tidsperiod. Produktionsmål anger vad man avser att göra men inte vilka effekter man vill uppnå. I organisationsperspektivet måste det, enligt Svensson, finnas en koppling mellan resurser, produktion och effekter (Svensson, 1993, s. 29-30). Det ter sig som att det i Östergötlands län, och kanske även nationellt, inte finns någon tydlig koppling eller precisering av produktionsmål. Jag instämmer i åsikten att det kan generera problem i framtiden om det inte är tydligt vilka grundförutsättningar som gäller. När åtgärder ska genomföras underlättas arbetet av att prioriteringar mellan olika samhällsmål är tydliga. Är grundarbetet väl genomfört kan framtida konflikter undvikas, om inte föreligger risken att många frågor måste bearbetas igen. Lena Gipperth menar att en metod om det skulle uppstå konflikter mellan olika delmål är att bedöma vilket delmål som bäst uppfyller det övergripande målet. Eftersom det är svårt att lösa målkonflikter bör delmålen vara så tydligt formulerade att det är möjligt att göra en avvägning av vad som bäst gynnar det övergripande målet. Som ett led i utarbetandet av delmålen bör de vara ”transparenta”, dvs. att det övergripande målet hela tiden framträder. Om det finns osäkerhet om det övergripande målets innehåll, eller att målet kan tolkas på olika sätt, kan det bli omöjligt att hantera en målkonflikt (Gipperth, 1999, s. 42). Det är som jag tolkar det av stor vikt att arbetet med att utforma delmålen är väl genomfört. När det gäller de nationella målen har det under intervjuerna uttryckts att de inte är tydliga, de upplevs som diffusa:

”Om man bara ser på målen, hur dom är uttryckta, så säger det ju inte så förskräckligt mycket” (Intervju med ordföranden 030203).

Det framstår i ljuset av detta som att det regionala arbetet med utformningen av delmål står inför stora svårigheter. Hur ska delmål formuleras så att de är transparenta när det inte finns en tydlig bild av det övergripande målet? Problemet uppmärksammades under intervjuerna då det påtalades ett behov av att de som ska föreslå regionala mål läser in sig och skapar sig en bild av vilken nivå målen ska ligga på. Om inte detta görs finns det en risk för att:

”Då sitter man ju med [någon] slags egen föreställning om hur målen ska vara. Man har en egen idealbild av hur man skulle vilja ha miljön framigenom” (Intervju med ordföranden 030203).

Hur möjligheten, eller snarare bristen på möjligheter, att göra ett grundligt förberedande arbete har påverkats lyftes fram under intervjuerna. Tiden för utbildning av jordbrukssektorsgruppen ansågs för kort. Tidsramarna för arbetet sätts av regeringen, men innan arbetet kommer till länsstyrelsenivån har mycket av den avsatta tiden förbrukats. Ordföranden uttrycker det som att:

”Vi i andra änden som förväntas göra arbetet, vi får så förbålt kort tid på oss” (Intervju med ordföranden 030203).

5.3 Att arbeta i en sektorsgrupp

Östergötlands länsstyrelses miljömålsarbete har som jag beskrivit tidigare förberetts i form av olika sektorsgrupper. Hur arbetsmodellen har uppfattats av deltagarna i jordbrukssektorsgruppen kommer jag här att redogöra för. Arbetssättet med sektorsgrupper kan sägas vara initierat av regeringen då de i sin proposition (2000/01:130) skriver att olika samhällssektorer ska ta ansvar för miljöfrågorna inom sitt verksamhetsområde (Miljödepartementet, 2001, s.63). Arbetsmodellen kan ses som en följd av regeringens strategi

i arbetet med att uppnå en "ekologisk modernisering" (se kap. 1.1). Ekologisk modernisering har, av Hajer, beskrivits som en metod där miljöhänsyn ska integreras i politiska, ekonomiska och sociala institutioner. Ett antagande är miljöproblemen främst är av kollektiv karaktär. Genom deltagande och samarbete mellan olika grenar av samhället kan man komma tillrätta med miljöproblemen (Hajer, 1995, s. 25-26). Stig Wandén menar att arbetssättet är ett exempel på ett samrådssystem, en "kommunikativ strategi". Strategin innebär att alla som berörs av ett problem kommer överens om hur det ska lösas. Genom denna arbetsmetod förväntas en god förankring av åtgärderna uppnås (Wandén, 2002, s. 33). Tanken i jordbrukssektorsgruppen i Östergötland var att komma fram till "[någon] slags minsta gemensamma nämnare" där alla kunde vara överens (Intervju med sekreterare 030117). Den intervjuade deltagaren i jordbrukssektorsgruppen menar att "det är ju ingen som reserverat sig" (Intervju med sektorsgruppsdeltagare 030220) och att detta i sig skulle betyda att man gemensamt står för mål och åtgärder i Miljömålsprogrammet för Östergötland.

Det har i litteraturen kring målstyrningsarbete pekats på att ökat deltagande i målformuleringsprocessen ger nöjdare, eller fler nöjda medarbetare. Även ökad förståelse och förbättrad kommunikation nämns som effekter av målstyrning. Ger detta konsekvensen att deltagandet ökar prestationen, och motivationen att uppfylla målen och vad beror det i så fall på? Det har enligt Rombach förts fram två tänkbara förklaringar. En förklaring är att deltagande kan leda till att högre mål sätts som i sin tur kräver en större ansträngning. En andra förklaring är att deltagande leder till att målen accepteras bättre och att motivationen att nå dem ökar (Rombach, 1991, s. 40-41). Har miljömålsarbetet då gett ett större handlingsutrymme och ökat kreativiteten på den regionala nivån? Ett problem som framkommit både i mina intervjuer och i det teoretiska material jag studerat påvisar att de som ska arbeta efter målen även har andra arbetsuppgifter "inte minst rutinbetonade och administrativa" (Rombach, 1999, s.49). Men arbetsmetoden i sig har ändå rönt uppskattning. Ordföranden för jordbrukssektorsgruppen säger:

"Jag tycker arbetssättet är rätt så spännigt, det var nog min första tanke när länsstyrelsen väckte den här arbetsmodellen att göra det i dom här grupperna. Det tycker jag var ett rätt bra initiativ och kan vara modell för andra saker framöver" (Intervju med ordföranden 030230).

En positiv verkan med miljömålsarbetet har varit att en plattform skapats för diskussion mellan olika intressegrupper inom sektorn. Sekreteraren i jordbrukssektorn menar att:

"Det här skapar väl ändå bra plattformar för att träffas via myndigheter..... genom att naturskyddsföreningar och näring sitter och resonerar kring samma bord" (Intervju med sekreterare 030117).

Arbetet i sektorsgrupperna tolkar jag som en form av kommunikativt handlande. Om kommunikativt handlande enligt Habermas teori leder till ett samförstånd ska alltså jordbrukssektorsgruppens deltagare utveckla en förståelse för varandra. Jag tycker mig ha funnit stöd i min studie för att så varit fallet. Ordföranden i gruppen säger att:

"Det är ju ett embryo till att vi lär förstå varandras synpunkter, när en grupp är så allsidigt sammansatt..... det känner jag att vi utbildade varandra under vägs gång. Vi fann förståelse i en hel del saker, sen är det starka människor som sätts att jobba med såna här saker..... det är bra möten, bra mötesplatser." (Intervju med ordföranden 030230).

När det gäller arbetsmodellen med sektorsgrupper har det generellt tolkats som ett positivt sätt att arbeta. Det har ansetts givande att kunna diskutera "över gränser". Intressant har varit att

tre av de intervjuade personerna fört fram att företrädare för sektorerna deltar i miljömålsarbetet för att ha möjlighet att påverka så att målsättningarna inte blir alltför krävande. Samordnaren på Länsstyrelsen uttrycker det som att:

”Så långt kan man väl säga att det fanns ett intresse för miljöfrågorna, man såg att det här var ett sätt att kunna vara med och påverka. En del sa att vi är intresserade av miljöfrågor och vill vara med därför medan andra sa vi vill inte missa chansen och påverka så att det inte blir alltför illa” (Intervju med samordnare på Länsstyrelsen 030306).

Även ordföranden i jordbrukssektorsgruppen berör ämnet:

”Vi i LRF vi förstår ju målen, att det måste hända saker och ting, men nånstans känner vi att vi får ju hålla emot då så att det inte blir vilka restriktioner som helst, för då funkar ju inte jordbrukets situation” (Intervju med ordföranden 030230).

Det som jag tolkat som fördelar med arbetssättet med sektorsgrupper är att sektorerna genom framtagandet av målen godtagit att de satta miljömålen och åtgärderna är rimliga, och därigenom i det närmaste förbundit sig att genomföra dem. Som jag tidigare redogjort för finns dock problem med hur sektorsföreträdarna uppfattar ansvarsfrågan. Det är värt att notera att det inte ens på nationell nivå är klart med definitionerna, sektorsansvaret behöver förtydligas och det behövs en tydlig definiering av begreppet sektor samt dess ansvariga aktörer (Miljödepartementet, 2001, s. 63).

En vinst med en arbetsprocess grundad på kommunikativt handlande, enligt Jürgen Habermas teorier, är att den ger en grund för beslut som kan accepteras av de inblandade. Ordföranden i gruppen berör ämnet och uttrycker det som att:

”Under det här arbetets gång var vi väldigt noga med att från vårt håll se till så att det kändes realistiskt på lång sikt, annars fanns det ju ingen anledning att sitta där, för sen ska vi ju kunna jobba mot målen och finns det ingen hyfsad realism i dom så har vi ju ingen möjlighet att stå upp inför våra medlemmar... ... så att [vi lade ju] rätt mycket själ i att se till så att det blev hanterbara mål” (Intervju med ordföranden 030230).

Detta kan jämföras med Jürgen Habermas tankar om att beslut i sig inte kan ha en legitimerande kraft. De beslutade normerna måste även ha grunder som de som ska efterleva dem accepterar. Demokratiskt grundade beslut ska idealiskt sett resultera i att besluten är mer eller mindre förnuftiga och bygger på de bästa tillgängliga argumenten och därmed vara värda respekt (Habermas, 1997, s.9). Wandén menar att en fri och öppen dialog, enligt Habermas teorier, är en god väg att komma vidare när det gäller det han kallar procedurella målkonflikter. Syftet bör inte vara att övertyga andra utan att skapa en fri och öppen dialog och genom denna bli medveten om och respektera andras uppfattningar. På detta sätt kan kompromisser uppnås på miljöområdet. Procedurella målkonflikter kan inte undvikas eftersom människor har olika syn på hur samhället fungerar och sin roll i det, och oenigheter kan vara bra om de stimulerar till debatt och omprövning. Viktigt är dock att debatten är fri och öppen så att alla kan komma till tals på lika villkor (Wandén, 1997, s. 31). Detta har speglats även i mina intervjuer då sekreteraren säger att:

”Man kanske inte närmar sig varandra i sak, men ändå, man skapar ändå någon form av samtalsklimat som gör att man ändå respekterar varandra och varandras åsikter” (Intervju med sekreteraren, 030127).

Som avslutning på detta avsnitt om sektorsgruppens arbete kan jag konstatera att det, enligt min tolkning, finns beröringspunkter mellan arbetet i sektorsgruppen och Habermas teorier om det kommunikativa handlandet. Det ter sig som en god väg att formulera verksamma åtgärder, då utarbetandet har skett i samarbete och givit en ökad förståelse för olika synsätt inom den egna sektorn. Sett ur ett målkonfliktperspektiv ger denna studie en bild av att interna och externa målkonflikter till en betydande del grundas i procedurella konflikter. De procedurella inslagen blir tydliga då miljömålsarbetet når regional nivå, när målstyrningsfilosofin ska omsättas i målstyrningsteknik. Genom att arbetet med prioriteringar och formuleringar av åtgärder grundas i ett kommunikativt arbetssätt blir de procedurella inslagen tydliga. Sett enbart till de skrivna miljömålen kan en indelning av målkonflikter som interna eller externa göras på ett traditionellt sätt, men i ett djupare perspektiv när det gäller utarbetandet visar sig konfliktformen vara av procedurell art. Målformuleringssarbetet kan sägas ha vunnit på det gemensamma arbetssättet inom jordbrukssektorn. Teorin om målstyrningsprocessen som skapar av kreativitet och nöjda medarbetare kan delvis anses som bekräftad så här långt.

5.4 Miljömålen och miljöbalken

När det gäller miljömålen och de olika styrmedel som är avsedda att uppfylla dem, kan det även på det området uppstå målkonflikter. Ett område där en sådan konflikt blivit tydlig är lagstiftning som stöd för målstyrning. Hur förhåller sig styrmedlens effektivitet till det övergripande målet om en hållbar samhällsutveckling? Staffan Westerberg menar att det tar tid att gå från målsättning till resultat. När väl lagstiftning har införts syftande till att genomföra målet, återstår mycket att uppfylla. Westerlund använder begreppet "genomförandesystem" som beskrivning av till exempel rättssystemet för genomförande av miljömål. Vid brukandet av regleringar för att uppnå miljömål uppstår vad Westerlund kallar "genomförandeunderskott". I praktiken begås misstag eller det uppstår andra brister, exempelvis administrativa, när miljömåls ska omsättas i lagar. Finns ett effektivt miljökontrollsystem och en effektiv användning av regler för genomdrivandet menar Westerlund att genomförandeunderskottet blir mindre (Westerlund, 1997, s. 54-56). I regeringens proposition 2000/01:130 beskrivs miljö kvalitetsmålen som ett handlingsprogram för miljöpolitiken och miljöbalken anges innebära en anpassning av lagstiftningen till den miljöpolitiska utvecklingen. Avsikten är att miljöbalken bland annat ska användas för att uppnå miljö kvalitetsmålen. Miljömålen är alltså politiska till sin karaktär och miljöbalkens regler och föreskrifter är juridiska verktyg, "rättsregler" för att uppnå målen. Regeringen menar i sin proposition att: "Det finns ingen motsättning mellan miljöbalken och miljö kvalitetsmålen utan de samverkar för att uppnå det slutliga målet, att nå en ekologiskt hållbar utveckling" (Miljödepartementet, 2001, s. 67). Erfarenheter från intervjuerna ger en något annan bild av hur balken och målen samverkar eller kanske snarare hur balken motverkar ett effektivt, pragmatiskt miljöarbete. I förlängningen kan det betyda att uppfyllandet av miljömålen försvåras. Ordföranden i jordbrukssektorsgruppen uttrycker att:

"Man har ju suttit och jobbat med denna miljöbalk och försökt plocka med alla eventualiteter. Den har ju blivit så detaljerad men framför allt har den blivit så pass kriminaliserad så det hämmar ju pragmatiska lösningar för att nå mål. När både ledamöter i politiska nämnder och handläggare på olika nivåer riskerar att hamna inför tinget om dom inte följer miljöbalken till punkt och pricka... lagen säger en sak men miljömålen skulle helst behöva att något annat hände" (Intervju med ordföranden 030230).

Jag tolkar det som att miljöbalken begränsar flexibiliteten avsevärt och sett ur ett målstyrningsperspektiv är det en brist då avsaknaden av strikt reglering är en styrka, för att hitta effektiva lösningar. Det är intressant att jämföra detta antagande med Westerlunds argumentation att det behövs en överkapacitet, som motvikt mot genomförandeförluster, i regelsystemen för att miljömål ska uppnås (Westerlund, 1997, s. 57)

Även i rapporten "Förutsättningar för den operativa tillsynen enligt miljöbalken" påpekas problemet:

De operativa myndigheterna menar att de hinder som finns för att få till stånd en målstyrd tillsyn framförallt är alla "måsten" i form av inkommande ärenden, formalia kopplat till miljöbalken och att man fastnat i egna traditioner om hur arbetet ska utföras. Till detta ska läggas att tillsynsmyndigheterna brottas med en ständig resursbrist. Regler som följer av EG-direktiv upplevs alltför ofta att vara föråldrat anläggningsinriktade och detaljstyrande (Naturvårdsverket "Förutsättningar för den operativa tillsynen enligt miljöbalken", s. 37)

När det gäller målstyrningsformen och regleringar anges i citatet ovan ytterligare en dimension, om vi ser till EU och EG-rätten. Intervjun med samordnaren på Länsstyrelsen i Östergötland styrker denna syn:

"Ibland [blir det] ett lite konstigt detaljreglerande från EU, då det blir listor på precis allting, svart eller vitt, ofta är det ju inte så enkelt när man står där i den enskilda situationen för det passar liksom inte in... .. det [är inte] varken eller utan nånstans mitt i mellan. Man kan ju inte tänka på alla dom här situationerna när man gör dom här listorna, men det lämnar ju inte utrymme för nån sorts bedömning utifrån det enskilda fallet med en målsättning, ett tydligt huvudsyfte, vilket man kunde önska. Det är ju det man på nåt sätt försöker jobba med i miljömålsarbetet... .. det är den här målsättningen vi har, det här syftet vi ska uppnå och sen, varsågod var och en löser det på sitt sätt, men här [när det gäller EU] blir det precis tvärtemot." (Intervju med samordnare på Länsstyrelsen 030306).

6 Utmaningar för det framtida miljömålsarbetet i Östergötland

En av mina frågeställningar för denna studie var vilka utmaningar det framtida miljömålsarbetet i länet står inför. Jag ser det kommande genomförandet och utvärderingsarbetet som områden där det föreligger stora utmaningar. Intervjuerna visar att det inte förefaller helt klart exempelvis hur finansieringen ska ske, vilka som ska stå för kostnaderna. Ordföranden i jordbrukssektorsgruppen menar att:

”När jag ser på det samlade resultatet som ska fattas beslut om nu, så undrar jag hur i hela friden vi ska nå målen med egentligen inga anvisade resurser... ... här finns det ju en slags tanke att med att, om jag förstått det rätt, att varje enskild aktör ska dra sitt strå till stacken, men att vi kommer in i diverse ersättningsanspråk framigenom det tror jag säkert” (Intervju med ordföranden 030230).

Som jag diskuterat ovan kräver utvärderingar att något blivit mätt, att det kan göras en bedömning av om någon förändring har skett. Detta kräver relevanta mätmetoder och urval av indikatorer samt en fungerande kommunikation mellan de som mäter och de som tolkar resultaten. Ytterligare en utmaning är att omsätta det utvärderade till effektiva åtgärder, som kan förväntas leda till förändringar och förbättringar. Alla samhällssektorer ska, enligt grundtanken med miljömålsarbetet, vara med och ta sin del av de åtgärder som krävs. Det visar sig dock som framkommit i studien att det krävs goda sakliga grunder för föreslagna åtgärder då det kan uppstå konflikter om vem som egentligen bär ansvaret för uppkomna problem. Åtgärderna måste för att se det ur ett ”kommunikativt perspektiv” vara legitima, vilket kräver trovärdiga och acceptabla grunder för utformningen.

7 Avslut

Som en avslutning på denna skrift kan det vara på sin plats att begrunda om det i denna studie finns något som kan gälla för andra områden än det förberedande miljömålsarbetet i Östergötland, något som kan vara av generell karaktär? Enligt Kvale ska en analytisk generalisering ge en välgrundad bedömning om i vilken mån en undersökning kan ge vägledning för vad som kommer i en annan situation. (Kvale, 1997, s. 210-211). När det gäller möjligheten att generalisera utifrån det jag kommit fram till i denna studie ser jag att analysen av arbetet med sektorsgrupper mycket väl kan gälla även andra grupprocesser än jordbrukssektorsgruppen i Östergötland. Dessutom kan denna studie vara intressant inför det fortsatta arbetet med "Samlade handlingsprogram" i Östergötland, vilka ska tas fram med bred samverkan då det kommer att finnas behov av ett kommunikativt handlande än en gång (Miljömålsprogram för Östergötlands län, s.8). Behovet av kommunikation och förståelse mellan människor är enligt min mening generellt och förekommer i vår vardag inom många områden i samhället. Problematiken med konflikter mellan styrmedel och målstyrningsarbete är även det ett område som kan gälla hantering för andra samhällsfrågor än miljöfrågan.

Jag tycker att det har varit mycket stimulerande att ta mig an det arbete som denna uppsats inneburit. Under min utbildning på Miljövetarprogrammet i Norrköping har jag blivit väl förtrogen med och skolad i arbetsmetoden med grupparbeten (basgrupper). Vi har fått en utgångspunkt som vi tillsammans i gruppen har som uppgift att söka information om och i och med det uppnå ökad kunskap, och i slutänden kursmålen. Arbetet med miljömålen i Östergötland har många gemensamma nämnare med detta arbetssätt och jag tycker att jordbrukssektorsgruppen mycket väl kan liknas vid en "jordbrukssektorns basgrupp". Jag är dock medveten om att min positiva syn på problembaserat lärande kan få till följd att jag blir alltför positiv i min bedömning av det arbetssätt som varit grunden i miljömålsarbetet i länet. Det är dock min mening, även i ljuset av min skolning, att arbetsmetoden varit positiv. Mitt resonemang styrks genom de citat från de intervjuade deltagarna som jag lyft fram i mitt arbete.

Referenser

Litteratur:

Asplund e. och Hilding-Rydevik t. (red.) (2001), *"Arena för hållbar utveckling aktörer och processer"*, Erlanders Gotab, (Formas dnr 2001-0064)

Gipperth L. (1999), *"Miljökvalitetsnormer – En rättsvetenskaplig studie i regelteknik för operationalisering av miljömål"*, Uppsala Universitet, Reprocentralen, Uppsala

Habermas J., (1995), *"Diskurs, rätt och demokrati"*, Bokförlaget Daidalos, Göteborg

Habermas J., (1996), *"Kommunikativt handlande – texter om språk, rationalitet och samhälle"*, Bokförlaget Daidalos, Göteborg

Hajer M. A., (1995), *"The politics of Environmental Discourse"*, Oxford University Press Inc., New York

Isaksson K., (2001), *"Framtidens trafiksystem? Maktutövningen i konflikterna om rummet och miljön i Dennispaketets vägfrågor"*, Kanaltryckeriet i Motala

Kvale S. (1997), *"Den kvalitativa forskningsintervjun"*, Studentlitteratur, Lund

Månson, P. (red), (1998), *"Moderna samhällsteorier – Traditioner, riktningar, teoretiker"*, Bokförlaget Rabén Prisma, Stockholm

Rombach B., (1991), *"Det går inte att styra med miljömål"*, Studentlitteratur, Lund

Storbjörk S. (2001), *"Vägsäl – miljöfrågan, subpolitiken och planeringsidealets praktik i fallet riksväg 50"*, Kanaltryckeriet i Motala

Svensson A., (1993), *"Målstyrning i praktiken"*, Liber-Hermod, Malmö

Widerberg K. (2002), *"Kvalitativ forskning i praktiken"*, Studentlitteratur, Lund

Rapporter och offentliga tryck:

Jordbruksverket, (2002), *"Förslag till handlingsprogram för användningen av bekämpningsmedel i jordbruket och trädgårdsnäringen till år 2006"*, rapport 2002:7, (www.sjv.se)

Jordbrukssektorsgruppen i Östergötland, (2001) rapport *"Förslag på miljömål för Östergötland – Jordbruk"*,

Länsstyrelsen i Östergötland, (2003), *"Miljömålsprogram för Östergötlands län"*

Miljödepartementet, (2001), *"Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier"*, Artikelnr. M 2001.10, Regeringskansliet, Miljödepartementet, Stockholm

Regeringens skrivelse (2001/02:172) *"Nationell strategi för hållbar utveckling"*

Wandén S. (1997), *"Målkonflikter och styrmedel- Ett centralt miljöstrategiskt problem"*, rapport 4800, Naturvårdsverkets förlag, Stockholm

Wandén S. och Rydén M-L. (1999), *"Samordning och målkonflikter"*, rapport 5008, Naturvårdsverkets förlag, Stockholm

Wandén S. (2002), *"Övergödningen ett styrproblem"*, rapport 5213, Naturvårdsverkets förlag, Stockholm

Internetkällor:

www.infra.kth.se/phil/agree, Sven Ove Hansson, föredrag "Rationalitet och etik i samhällsekonomisk analys och Nollvision", 2001. Utskrift april -03

www.naturvardsverket.se, "Förutsättningar för den operativa tillsynen enligt miljöbalken". Utskrift 030121

Sammandrag från seminarium om "Miljömål och miljöstyrning", Stockholm 021209, (www.naturvardsverket.se/dokument/hallbar/miljomal/referat.pdf) Utskrift 030120

Intervjuer

Peter Dahlström, Länsstyrelsen i Östergötland, intervjuad 030117

Anders Johansson, ordförande LRF Östergötland, intervjuad 030203

Börje Johansson, ordförande Ekologiska lantbrukare, intervjuad 030220

Sofie Palmqvist, Länsstyrelsen i Östergötland, intervjuad 030306

Bilaga 1. De svenska miljö kvalitetsmålen

Miljö kvalitetsmål	
”Frisk luft” Luften ska vara så ren att människors hälsa samt djur, växter och kulturvärden inte skadas.	”Bara naturlig försurning” De försurande effekterna av nedfall och markanvändning ska underskrida gränsen för vad mark och vatten tål. Nedfallet av försurande ämnen ska heller inte öka korrosionshastigheten i tekniskt material eller kulturföremål och byggnader.
”Skyddande ozonskikt” Ozonskiktet ska utvecklas så att det långsiktigt ger skydd mot skadlig UV-strålning.	”Myllrande våtmarker” Våtmarkens ekologiska och vattenhushållande funktion i landskapet ska bibehållas och värdefulla våtmarker bevaras för framtiden.
”Levande sjöar och vattendrag” Sjöar och vattendrag ska vara ekologiskt hållbara och deras variationsrika livsmiljöer ska bevaras. Naturlig produktionsförmåga, biologisk mångfald, kulturmiljövärden samt landskapets ekologiska och vattenhushållande funktion ska bevaras samtidigt som förutsättningarna för friluftsliv värnas.	”Hav i balans, levande kust och skärgård” Västerhavet och Östersjön ska ha en långsiktigt hållbar produktionsförmåga och den biologiska mångfalden ska bevaras. Kust och skärgård ska ha en hög grad av biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Näringar, rekreation och annat nyttjande av hav, kust och skärgård ska bedrivas så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden ska skyddas mot ingrepp och andra störningar.
”Ingen övergödning” Halterna av gödande ämnen i mark och vatten ska inte ha någon negativ inverkan på människors hälsa, förutsättningarna för biologisk mångfald eller möjligheterna till allsidig användning av mark och vatten.	”Storslagen fjällmiljö” Fjällen ska ha en hög grad av ursprunglighet vad gäller biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturmiljövärden. Verksamheter i fjällen ska bedrivas med hänsyn till dessa värden och så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden ska skyddas mot ingrepp och andra störningar
”Begränsad klimatpåverkan” Halten av växthusgaser i atmosfären ska i enlighet med FN:s ramkonvention för klimatförändringar stabiliseras på en nivå som innebär att människans på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Målet ska uppnås på ett sådant sätt och i en sådan takt att den biologiska mångfalden bevaras, livsmedelsproduktionen säkerställs och andra mål för hållbar utveckling inte äventyras. Sverige har tillsammans med andra länder ansvar för att det globala målet kan uppnås.	”Säker strålmiljö” Människors hälsa och den biologiska mångfalden ska skyddas mot skadliga effekter av strålning i den yttre miljön.
”Giftfri miljö” Miljön ska vara fri från ämnen och metaller som skapats eller återvunnits av samhället och som kan hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden.	”Grundvatten av god kvalitet” Grundvattnet ska ge en säker och hållbar dricksvattenförsörjning samt bidra till en god livsmiljö för växter och djur i sjöar och vattendrag.
”Levande skogar” Skogens och skogsmarkens värde för biologisk produktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras samt kulturmiljövärden och sociala värden värnas.	”Ett rikt odlingslandskap” Odlingslandskapets och jordbruksmarkens värde för biologisk produktion och livsmedelsproduktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden och kulturmiljövärdena bevaras och stärks.
”God bebyggd miljö” Städer, tätorter och annan bebyggd miljö ska utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Natur- och kulturvärden ska tas tillvara och utvecklas. Byggnader och anläggningar ska lokaliseras så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas.	

Bilaga 2. Intervjuguide till sektorsgruppsdeltagarna

1. Som en inledande del i intervjun förklarades syftet med intervjun, jag gav information om hur intervjun kommer att användas samt frågade om det fanns invändningar mot att respondenten kunde identifieras i rapporten. Jag frågade även om det gick bra att jag använde bandspelare under intervjun.
2. Inledande frågor om respondentens yrke och engagemang i miljömålsarbetet i Östergötland.
 - *Vill du berätta om ditt arbete?*
 - *Vad har varit din roll i miljömålsarbetet?*
 - *Hur blev du utsedd att delta i gruppen?*
3. Hur har ni i sektorsgruppen valt ut/värderat de olika miljömålen/åtgärderna?
 - *Hur har ni resonerat?*
 - *Vad har varit lätt/svårt i detta arbete?*
 - *Har du upplevt det som svårt att förena olika mål och intressen?*
4. Hur har du upplevt arbetet med att ta fram miljömål och åtgärdsförslag?
 - *Om det har förekommit svårigheter hur har det yttrat sig?*
5. Kan hanteringen av målkonflikter förändras/förbättras på något sätt?
 - *Vad skulle underlätta arbetet?*
6. Upplever du tillgängliga resurser som tillräckliga för att förverkliga miljömålen?
 - *Vilka resurser finns; pengar, arbetskraft?*
 - *Tränger miljömålsarbetet undan något annat?*
7. Ser du några externa synergier mellan miljömål och andra mål i er sektor?
 - *Ser du några interna synergier mellan miljömålen i er sektor?*

Bilaga 3. Intervjuguide till samordnare på Länsstyrelsen i Östergötland

1. Som en inledande del i intervjun förklarades syftet med intervjun, jag gav information om hur intervjun kommer att användas samt frågade om det fanns invändningar mot att respondenten kunde identifieras i rapporten. Jag frågade även om det gick bra att jag använde bandspelare under intervjun.
2. Inledande frågor om respondentens yrke och engagemang i miljömålsarbetet i Östergötland.
3. Hur har ni på Länsstyrelsenivå värderat och valt ut de målformuleringar och åtgärder som ligger i det slutliga miljömålsprogramförslaget?
 - *Vad har varit lätt/svårt i detta arbete*
 - *Har du upplevt det svårt att förena olika mål och intressen inom sektorsgrupperna?*
4. Hur utsågs sektorsgruppsdeltagarna?
 - *Vilka organisationer tillfrågades i första hand?*
 - *Vilka tillfrågades personligen om exempelvis ordförandeuppdrag i sektorsgrupperna?*
5. Kan hanteringen av målkonflikter förändras eller förbättras på något sätt?
 - *Vad skulle underlätta?*
6. Upplever du tillgängliga resurser som tillräckliga för att förverkliga miljömålen?
 - *Vilka resurser finns; pengar arbetskraft?*
 - *Tränger miljömålsarbetet undan något annat?*
7. Ser du några synergieffekter mellan miljömålen och andra samhällsmål?