



Vem äger frågan?

-Förutsättningar för kommunikation i svenskt miljömålsarbete

Madelaine Johansson

Victoria Wibeck

Gunilla Öberg

Förord

Naturvårdsverket finansierar det femåriga projektet "Assessment of environmental goal achievement under uncertainty" (ENGO), vilket startade vid Linköpings universitet under hösten 2003. Programmet är tvärvetenskapligt och syftar till att utveckla verktyg och procedurer för dataanalys samt studera kommunikationsprocesser inom ramen för uppföljningen av de svenska nationella miljökvalitetsmålen. Studierna av dataanalys och insamling av data kommer att integreras med studier av kommunikationsprocesser mellan forskare och praktiker samt kommunikationen mellan olika nivåer i miljöadministrationen. Ett av programmets tre delprojekt heter "Att överbrygga kommunikationsbarriärer vid uppföljning av miljömål". Det syftar till att identifiera och hantera hinder för kommunikationen när det gäller framsteg mot uppställda miljömål. Inom ramen för detta projekt genomförde vi år 2004 en inledande studie av kommunikationen inom miljömålsadministrationen. Vi samlade åtta fokusgrupper bestående av representanter från olika delar av miljömålsadministrationen samt representanter från den politiska sfären (landshövdingar och kommunpolitiker).

I föreliggande rapport diskuteras övergripande resultat som framkommit av studien och som kan ligga till grund för en diskussion mellan aktörer inom miljömålsadministrationen. Förhoppningen är att de som arbetar med eller av andra skäl är intresserade av miljömålen ska få inspiration till vidare tankar och diskussioner och därigenom utökad grund till dialog och reflektion kring miljömålsarbetet.

Vi vill framföra ett varmt tack till alla som deltagit i studiens fokusgrupper och genom sina erfarenheter bidragit med värdefulla insikter.

Norrköping i juni 2005,

Madelaine Johansson, Victoria Wibeck och Gunilla Öberg

ISSN 1651-0798
ISBN 91-85297-80-1

Rapportserie för Svenskt centrum för klimatpolitisk forskning 05:02

Innehåll

<u>1. SAMMANFATTNING</u>	<u>3</u>
1.1. STUDIENS HUVUDRESULTAT	4
1.2. SLUTSATSER	6
1.3. RAPPORTENS UPPLÄGG	7
<u>2. INLEDNING</u>	<u>8</u>
2.1. SVENSK MILJÖPOLITIK OCH DE SVENSKA MILJÖMÅLEN	8
2.2. SYFTE	10
<u>3. FOKUSGRUPPER</u>	<u>11</u>
3.1. FOKUSGRUPPER SOM METOD	11
3.2. GENOMFÖRANDE	11
3.3. URVAL OCH AVGRÄNSNINGAR	12
3.4. ETISKA ÖVERVÄGANDEN	13
<u>4. HINDER FÖR MILJÖMÅLSARBETET</u>	<u>14</u>
4.1. MILJÖMÅLEN – VEMS ANSVAR?	14
4.1.1. ÖTYDLIGHET KRING MÅLANSVARIGA MYNDIGHETERS ANSVARSOMRÅDEN	14
4.1.2. DET INTERNA FÖRANKRINGSARBETET AV MILJÖMÅLEN	19
4.1.3. BEGRÄNSAT HANDLINGSUTRYMME I MILJÖMÅLSSTRUKTUREN	21
4.2. ATT GÅ FRÅN MÅL TILL HANDLING	23
4.2.1. DISKREPANS MELLAN FÖRESTÄLLNING OCH PRAKTIK	24
4.2.2. MILJÖMÅLENS ABSTRAKTION OCH ANTAL	28
4.3. UPPFÖLJNING AV MILJÖMÅLEN	30
4.3.1. UPPFÖLJNING PÅ BEKOSTNAD AV ÅTGÄRDER?	30
4.3.2. ÅRLIG RAPPORTERING, STÖD ELLER HINDER I MILJÖMÅLSARBETET?	31
4.3.3. ATT MÄTA MÅLUPPFYLLELSE – EN AKILLESHÄL	37
<u>5. VINSTER MED MILJÖMÅLSARBETET</u>	<u>41</u>
<u>6. SAMMANFATTANDE REFLEKTIONER</u>	<u>43</u>
6.1. HUR OMSÄTTIS POLITISKA MÅL I PRAKTIKEN?	43
6.2. UTVÄRDERING, RAPPORTERING OCH HANDLINGSUTRYMME I MILJÖMÅLSARBETET	44
6.3. UPPFÖLJNING AV MILJÖMÅLEN – BEGRÄNSNINGAR OCH ANPASSNING AV INFORMATION ..	45
6.4. MÅLKONFLIKTER, DECENTRALISERING OCH CENTRALSTYRNING	46
<u>7. SLUTSATSER</u>	<u>48</u>

1. Sammanfattning

Ständiga förändringar i samhället ökar kraven på flexibilitet och nya strategier för att hantera miljöproblematiken och arbetet med att nå en hållbar utveckling. Det kan uppstå problem när samhället ska anpassa sig efter nya strukturer och nyuppkomna behov, exempelvis när det gäller miljöhot.

De nya krav som kopplas till hållbar utveckling och dess ekologiska dimension reser krav på förändrad politisk styrning. I Sverige har det beslutats att miljöfrågor ska vara övergripande för alla politiska områden. Formulering av planer och program för ekologisk hållbar utveckling införs därför i olika typer av styrningssystem som bygger på olika sorts logik vilket kan leda till intressekonflikter.

Det övergripande målet för svensk miljöpolitik är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta och där mänsklig påverkan på miljön är långsiktigt hållbar. År 1999 fastställdes en ny struktur i hållbarhetsarbetet genom framtagandet av 15 nationella miljökvalitetsmål och i november 2001 antog riksdagen regeringens förslag om delmål och riktlinjer för hur dessa miljösmål ska uppnås. Tanken är att miljökvalitetsmålen ska ge vägledning för allt miljöarbete inom såväl olika samhällssektorer som på olika nivåer i miljömålsadministrationen. Regionala mål och sektorsmål ska utvecklas med utgångspunkt i de mål som beslutats av riksdagen.

Syftet med studien som ligger till grund för denna rapport var att identifiera hinder för kommunikation i miljömålsarbetet och därigenom underlätta överbryggandet av kommunikationsbarriärer i framtida miljöarbete. Vi har studerat hur aktörer på olika nivåer inom miljömålsadministrationen ser på målstyrning och arbetet med de svenska miljökvalitetsmålen med syfte att synliggöra hur kommunikationen kring miljömålen uppfattas.

Vi har särskilt fokuserat på:

- kommunikation mellan administrativa nivåer, i allmänhet och rörande uppföljningsarbetet i synnerhet
- hur målstyrning fungerar i praktiken
- vad som kan och bör mätas i uppföljningen av miljömålsarbetet
- möjligheter till feedback mellan olika aktörer och administrativa nivåer.

1.1. Studiens huvudresultat

Kommunikationsbarriärer och strukturproblem

- Ansvarsfrågor som handlar om organisation och genomförande är ett problematiskt område. Det är oklart vem som har huvudansvar för att kommunikation och samordning av miljömålsarbetet fungerar. Komplexiteten i miljömålsstrukturen och avsaknaden av en uttalad strategi för hur miljömålsarbetet ska genomföras skapar problem i det praktiska arbetet och leder till mål- och intressekonflikter. Sådana konflikter grundas bland annat i att:
 - Styrning via centrala system kommer i konflikt med det lokala självstyret
 - Det uppstår oklarheter inom organisationerna kring vad som är miljömålsarbete och vad som är exempelvis miljöövervakning
 - Det är svårt att förankra och skapa engagemang för miljömålsarbetet såväl i samhället som i den egna myndigheten
 - Miljöfrågor är svåra att se som en del av en helhet, kopplad till arbetet med en hållbar utveckling, när administrationen i övrigt är så tydligt sektorsindeldad
- Studien synliggör svårigheten med att gå från mål till handling i miljömålsarbetet. Politiska visioner tydliggörs inte alltid på så sätt att de förmedlas till alla delar av administrationen. Vår studie visar att svårigheterna kan grundas i att:
 - De inblandade myndigheterna och aktörerna ligger inte i fas vid implementering och uppföljning av miljömålen. I praktiken är systemet inte hierarkiskt genom att allt miljömålsarbete inte initierats centralt, på lokal nivå ligger t ex Agenda 21-arbete eller andra redan igångsatta miljöplaner ofta till grund för miljömålsarbetet.
 - Miljömålens abstraktion och mängd skapar problem när det gäller kommunikationen, såväl utåt mot aktörer som inte är direkt involverade i miljömålsadministrationen och inåt den egna myndigheten. Ju närmare genomförandet av åtgärder man kommer, desto större verkar behovet av tydlighet bli: det är viktigt att kunna visa på resultat, att insatserna gör skillnad.

Uppföljning

- De årliga sammanställningarna är tidskrävande och därför problematiska. De system och effekter som ska beskrivas är beroende av förändringshastigheten i naturgivna system, vilka är långt trögare än rapporterbara förändringar per år.
- Bristen på feedback är ett problem. Det förefaller vara svårt att få en uppfattning om vem som läser rapporterna som skrivs och om de har någon effekt på beslutsfattare och samhället i övrigt.

Relevanta och användbara indikatorer

- Det är svårt att anpassa antalet indikatorer till det miljömål som ska följas upp. Å ena sidan ger för få indikatorer en alltför förenklad bild av ett komplext tillstånd. Å andra sidan är det nästintill omöjligt att kommunicera ett stort antal indikatorer.
- Det är svårt att mäta kvalitet och utveckling och sätta det i relation till hur väl miljömålen blir uppfyllda.

Vinster med miljömålsarbetet

- Olika delar av miljömålsadministrationen samlas, vilket ger en struktur för kommunikationen och möjligheter till uppföljning.
- Miljömålsarbetet ger en arena för möten med aktörer som inte vanligtvis sysslar med miljöfrågor.
- Uppföljningen av miljömålen är viktig ur kommunikationssynpunkt. Kontinuerlig uppföljning och rapportering leder till att politiker och allmänhet påminns om miljömålsarbetet med jämna mellanrum och gör så att frågan inte kommer bort bland alla andra frågor.
- Den fördjupade utvärderingen, som genomförs vart fjärde år, är positiv ur kommunikationssynpunkt, då den samlar och ger en bild av hur miljömålsarbetet fortskrider.

1.2. Slutsatser

Miljömålsstrukturen ger en god grund för nuvarande och kommande miljömålsarbete, men det finns områden som behöver utvecklas, förstärkas och förtydligas. För att miljömålsuppföljningsarbetet ska bli rättvisande och relevant bör en fortsatt diskussion kring utvecklingen av indikator- och uppföljningssystem stödjas. Kommunikationen och stödet kring det regionala och lokala miljömålsarbetet bör prioriteras för att om möjligt uppnå en balans och större överensstämmelse när det gäller tidsaspekter och ekonomiska resurser. Miljömålen definierade som allas ansvar har sin relevans, men hur ansvarsfördelningen ska kommuniceras och fördelas behöver förtydligas, för att eliminera delar av den frustration och osäkerhet kring organisations- och ansvarsfrågor som påvisats i denna studie.

1.3. *Rapportens upplägg*

Fortsättningen av denna rapport är upplagd som följer:

I kapitel två ges en bakgrund till arbetet med de svenska miljökvalitetsmålen som en grund för den fortsatta läsningen. I kapitlet beskrivs utvecklingen av målstyrning som politisk strategi.

I kapitel tre följer en beskrivning av fokusgrupper som metod för datainsamling. Vidare beskrivs hur analysen av datamaterialet genomförts.

I kapitlen fyra och fem presenteras de temaområden som utkristalliserats i analysen av de genomförda fokusgruppsdiskussionerna.

Slutligen presenteras i kapitel sex och sju ett antal reflektioner och slutsatser som kan utgöra en grund för vidare diskussioner kring miljömålsarbetets utformning och möjligheter.

2. Inledning

Vårt samhälle genomgår ständigt förändringar vilket på senare tid bland annat lett till att uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna kommit att diskuteras. Dessutom har EU-medlemskapet inneburit att en av grundpelarna i den svenska förvaltningsmodellen, med uppdelningen i politiskt styrda departement och organisatoriskt fristående myndigheter, har ifrågasatts (Statskontoret 2003). Utvecklingen i samhället skapar behov av nya strategier för att hantera nya politikområden som exempelvis hållbar utveckling, vilka kan skapa oklarhet när det gäller ansvarsförhållanden och ge ökade kostnader som inte faller under redan etablerade kostnadsområden (Ansvarskommittén 2003). I sin rapport "Utvecklingskraft för hållbar välfärd" beskriver Ansvarskommittén svårigheter som uppstår när samhället ska anpassa sig efter nya strukturer och nyuppkomna behov. Det kan exempelvis gälla miljöhot eller bristande integration av invandrare i samhället. Vidare noteras kritik från den kommunala nivån som grundar sig i åsikten att initiativen från central nivå är för många. De centrala initiativen präglas av sektorstänkande och är inte koordinerade (Ansvarskommittén 2003).

Hållbar utveckling och dess ekologiska dimension har rest krav på förändrad politisk styrning. I Sverige har detta lett till att miljöfrågor, enligt politiska styrdokument, ska vara överordnade när det gäller alla politiska områden. Enligt Lundqvist (2004), arbetar Sverige med en intention om en ekologisk styrning. Denna ekologiska styrning ska hantera inte bara en stor komplexitet utan även olika skalnivåer både i tid och rum. Formulering av planer och program för ekologisk hållbar utveckling införs därför i olika typer av styrsystem som bygger på olika sorts logik vilket kan leda till intressekonflikter (Lundqvist 2004).

2.1. Svensk miljöpolitik och de svenska miljömålen

Det övergripande målet för svensk miljöpolitik är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta och där mänsklig påverkan på miljön är långsiktigt hållbar. Med en generation avses i de flesta fall ett tidsspänn på 20-25 år (Wandén 2002). Redan år 1990 beslöt statsmakterna att målet för miljöpolitiken ska vara att skydda människors hälsa, att bevara den biologiska mångfalden, att hushålla med naturresurser så att de kan utnyttjas långsiktigt samt att skydda natur och kulturlandskap. Riksdagen fastställde år 1999 en ny struktur i hållbarhetsarbetet genom att ta fram 15 nationella miljökvalitetsmål. Miljökvalitetsmålen anger det tillstånd för den svenska miljön som miljöpolitiken ska sträva mot. I det konkreta arbetet anges inriktning och tidsperspektiv genom delmål. De 15 miljökvalitetsmålen och delmålen utgör en samlad målstruktur, vilken ersätter tidigare miljömål av olika slag och på olika nivåer inom miljöpolitiken. Miljökvalitetsmålen är allmänt formulerade och

beskriver vilka egenskaper som man uppfattar att vår natur och kulturmiljö måste ha för att samhällsutvecklingen skall vara ekologiskt hållbar (Miljödepartementet, 2001). Enligt regeringens proposition 2000/01:130 "Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier" ska förslagen i propositionen "konkretisera miljömålsarbetet och leda till omfattande miljöförbättringar och en betydande ekologisk modernisering inom en tioårsperiod" (Miljödepartementet 2001, s. 1). Miljökvalitetsmålen ska vara "ett handlingsprogram för miljöpolitiken" där avsikten är att tydliggöra den ekologiska dimensionen i begreppet hållbar utveckling genom mål som utformas enligt "vad naturen tål" (Miljödepartementet 2001, s. 1). I november 2001 antog riksdagen regeringens förslag om delmål och riktlinjer för hur dessa ska uppnås. Miljömålen och delmålen ska ge "vägledning för allt miljöarbete som bedrivs inom olika samhällssektorer och på skilda nivåer av aktörer inom alla samhällsområden" (Miljödepartementet 2001, s. 1). Miljömålen kan efterhand revideras och nya mål kan tillföras efter beslut i riksdagen. Revideringar eller andra ändringar kan grundas i internationella åtaganden eller i erfarenheter från exempelvis den fördjupade utvärdering som beskrivs i miljömålspropositionen.

Ansvar för att samordna miljömålsarbetet mellan myndigheterna ligger hos det av regeringen inrättade Miljömålsrådet. Rådet ska även följa upp och utvärdera måluppfyllelse, avge skriftliga rapporter till regeringen om hur miljömålsarbetet framskrider (årliga rapporter samt vart fjärde år en fördjupad utvärdering), samt fördela medel till miljömålsuppföljning och miljöövervakning (Miljömålsrådet 2005).

Regionala mål och sektorsmål ska utvecklas med utgångspunkt i de mål som beslutats av riksdagen. De statliga myndigheternas ansvarsområden är formulerade utifrån det sektorsansvar som regeringen beskriver i den senaste miljömålspropositionen (Prop. 2000/01:130). Sektorsansvaret innebär att myndigheter och andra organisationer samt företag inom en sektor ska ansvara för de miljöfrågor som berör det egna sektorsområdet. Vad gäller ansvarsområden för statliga myndigheter sägs i propositionen att:

Ansvar innefattar att identifiera sektorsmyndighetens roll och hur sektorns verksamhet påverkar utvecklingen mot ekologisk hållbarhet, att ta fram underlag i form av tänkbara sektorsmål och åtgärder samt beskriva dessa åtgärders samhällsekonomiska konsekvenser, att verka för att åtgärderna genomförs, att fortlöpande följa utvecklingen inom ansvarsområdet och att samarbeta med och informera om arbetet till andra som är verksamma inom sektorn (Miljödepartementet 2001, s. 22).

På regional nivå ska Länsstyrelserna ha det övergripande ansvaret för mål- och uppföljningsarbetet. Länsstyrelserna ska sträva efter ett sektorövergripande arbetssätt där kommuner, näringsliv och andra aktörer inbjuds till en dialog. I

samråd med miljömålsrådet ska det regionala miljömålsarbetet anpassas så att de nationella målen täcks in (Miljödepartementet 2001).

Kommunerna har ansvaret för att på det lokala planet anpassa de nationella målen. Regeringen menar att kommunerna har viktiga uppgifter i detta arbete genom sitt myndighetsarbete och i sin roll som samhällsplanerare. Som stöd för formulerandet av lokala miljömål ska Länsstyrelserna förse kommunerna med underlag (Miljödepartementet 2001).

Frågan är om inte den generella problematik, som beskrivits av Ansvarskommittén (2003), dvs. att centrala initiativ präglas av ett sektorstänkande där initiativen inte koordineras, också påverkar implementering och uppföljning av de svenska miljökvalitetsmålen. Dessutom har man inte utrett och analyserat hur förutsättningar och möjligheter att styra på ett mål- och resultatriktat sätt påverkat olika beslutsnivåer och därmed möjligheten att hantera och åtgärda miljöproblem, trots att Sveriges politiska arbete redan under 1970-talet ordnades efter en mål- och resultatstyrd modell. För att få en bild och därmed möjlighet till uppföljning och utvärdering av miljöpolitiken och dess administration på olika nivåer behövs en omfattande diskussion om mål och ambitionsnivå, problem och svårigheter. Vidare menar Anderberg (1998) att det behövs en grundlig analys och diskussion kring målkonflikter och andra konfliktfyllda aspekter (Anderberg 1998).

2.2. Syfte

Syftet med studien som ligger till grund för denna rapport var att identifiera hinder för kommunikation i miljömålsarbetet och därigenom underlätta överbryggandet kommunikationsbarriärer i framtida miljöarbete. Vi har studerat hur aktörer på olika nivåer inom miljömålsadministrationen ser på målstyrning och arbetet med de svenska miljökvalitetsmålen med syfte att synliggöra hur kommunikationen kring miljömålen uppfattas.

Vi har särskilt fokuserat på:

- kommunikation mellan administrativa nivåer, i allmänhet och rörande uppföljningsarbetet i synnerhet
- hur målstyrning fungerar i praktiken
- vad som kan och bör mätas i uppföljningen av miljömålsarbetet
- möjligheter till feedback mellan olika aktörer och administrativa nivåer.

3. Fokusgrupper

3.1. Fokusgrupper som metod

Studien baseras på fokusgruppsintervjuer. Metoden innebär att en utvald grupp, med liknande erfarenhetsbakgrund, samlas och under begränsad tid får diskutera ett givet ämnesområde. Diskussionen leds av en moderator, eller samtalsledare, och deltagarna får någon form av introduktion som ledning inför gruppdiskussionen. Antalet gruppdeltagare är ofta mellan fyra och sex personer (Wibeck 2000). Fokusgrupper har utvecklats från att mestadels användas inom marknadsundersökningar till att på senare tid bli en metod som även används inom den akademiska forskningen. Först och främst är fokusgrupper en kvalitativ undersökningsmetod. Som sådan används fokuserade gruppdiskussioner för att generera en stor förståelse för deltagarnas erfarenheter och tankar (Morgan 1999).

Vårt metodval grundas i att fokusgrupper kan fånga in olika personers erfarenheter och värderingar samtidigt som det sker en dialog och reflektion under diskussionens gång. På så sätt ökar möjligheten till fördjupad förståelse av studieområdet. I gruppen kan ett samspel ske som i sig ger en bredare informationsbas kring frågeområdet, vilket ger ett mer nyanserat analysmaterial än vid intervjuer med enskilda. Fokusgrupper kan vara strukturerade eller ostrukturerade, dvs. mer eller mindre styrda av moderatören (Wibeck, 2000). Genom att välja en låg grad av moderatorinblandning ges gruppdeltagarna på ett friare sätt möjlighet att diskutera frågeområdet. Det innebär dock inte en passiv process, då det huvudsakliga målet är att lyssna och lära av deltagarna (Morgan 1999). Om syftet, som i vårt fall, är att studera vad som är viktigt för gruppdeltagarna, ger fria diskussioner större möjlighet att synliggöra vilka ämnen och problemområden som upplevs mest centrala av deltagarna än vad styrda diskussioner gör. Ett känt talesätt lyder "som man frågar får man svar" – den strukturerade eller styrda diskussionen riskerar att sätta fokus på de problemområden som forskaren upplever som mest centrala medan i den ostrukturerade fokusgruppen, som öppnar för friare diskussion, sätts större fokus på deltagarnas egen syn på ett givet område.

3.2. Genomförande

Som en introduktion till de gruppintervjuer som här genomförts beskrevs forskningsprojektet och fokusgrupper som metod i ett inbjudningsbrev samt muntligen av moderatören vid fokusgruppsstillfället. En genomgång av tidigare studier och litteratur om målstyrning i allmänhet och miljömålsarbetet i synnerhet ledde till fram till fyra frågeområden:

- Hur fungerar kommunikationen mellan administrativa nivåer, i allmänhet och rörande uppföljningsarbetet?
- Hur fungerar målstyrning i praktiken?
- Vad kan och bör mätas i uppföljningen?
- Vilka möjligheter finns för feedback mellan olika aktörer?

Frågeområdena användes som en bas för moderatorn för att kunna ingripa under diskussionens gång om grupperna gled iväg från de ämnen vi var intresserade av. Det visade sig dock att alla grupper, om än i olika utsträckning, behandlade våra frågeområden, vilket ledde till att moderatorn intog en tillbakadragen roll under diskussionerna.

Fokusgruppsintervjuerna spelades in på band och skrevs ut ordagrant varefter de analyserades. Analysen har i ett första skede främst varit inriktad på innehållet i diskussionerna, dvs. åsikter, tankar och uppfattningar kring miljömålsarbetet. Rent praktiskt har arbetet bestått i att utskrifterna lästs igenom flera gånger, olika teman har identifierats varefter en ny genomläsning gjorts och materialet kategoriserats och nya teman identifierats. Temana systematiserades därefter och relaterade eller återkommande teman sammanfördes till ett fåtal kategorier med sammanhängande innehåll, så kallade övergripande teman. Flera av dessa övergripande teman tangerar eller går in i varandra. I rapporten presenteras emellertid varje övergripande tema för sig.

3.3. Urval och avgränsningar

Studien avgränsades till representanter för de olika verksamhetsområdena inom miljömålsadministrationen; kommuner, länsstyrelser och ansvariga myndigheter. Tjänstemän på respektive nivåer har intervjuats samt ansvariga kommunpolitiker och landshövdingar. När det gäller miljömålsansvariga myndigheter inbjöds en tjänsteman med särskilt miljömålsansvar från målsvariga myndigheter till en intervju. På kommunnivå valde vi ut kommuner som kommit igång med sitt miljömålsarbete. Vi strävade efter att få kommuner med olika storlek och geografiska förhållanden. Inbjudan skickades ut till de personer som vi, genom exempelvis hemsidor, identifierade som involverade i miljömålsarbetet. Alla länsstyrelser i landet inbjöds att delta i fokusgrupper. Det resulterade i två grupper, en i den norra och en i den södra delen av landet. När det gäller målsvariga myndigheter valde vi att förlägga en grupp till Naturvårdsverket, bestående av miljömålsansvariga tjänstemän som arbetar där, och en grupp till LiU Norrköping med representanter från miljömålsansvariga tjänstemän på andra myndigheter. Dessutom genomfördes en fokusgrupp på Miljömålsrådets kansli då det visade sig att kansliet i övriga

intervjuer omtalades som en viktig aktör. Två grupper från den politiska sfären har intervjuats, en grupp med landshövdingar, som visserligen inte är demokratiskt valda men väl utsedda av regeringen, samt en tvåpartsintervju med kommunpolitiker. Sammanlagt har åtta fokusgrupper genomförts.

3.4. Etiska överväganden

För att bevara fokusgruppsdeltagarnas integritet har personerna avidentifierats så långt som möjligt. Vi ser det som en poäng att läsaren av rapporten ser från vilken administrativ nivå citat och utdrag är hämtade, varför referenserna anger vilken grupp som är citerad.

De citat och utdrag som är presenterade i denna rapport är inte ordagrant återgivna. För att öka läsvänligheten har upprepningar och utfyllnadsord redigerats bort. Genom att redigera citaten och utdragen är vi medvetna om att vi gör en tolkning av innehållet i citaten. Det har dock varit vår intention att ändå återge deltagarnas uttalanden så autentiskt som möjligt.

4. Hinder för miljömålsarbetet

Det svenska miljömålsarbetet, som sattes 1999, är tänkt att vara ett kraftfullt verktyg i samhällets strävan att arbeta för en ekologiskt hållbar utveckling. Att få miljömålsarbetet att fungera som en samordnande struktur för miljöarbetet verkar dock inte vara helt oproblematiskt. Erfarenheterna efter en inledande period visar att det finns ett antal svårigheter som måste hanteras för att miljömålen inte skall bli ett hinder snarare än en hjälp att nå en hållbar utveckling. Vi har i denna studie identifierat flera områden som förefaller ställa till problem för alla nivåer i den svenska miljöadministrationen.

4.1. Miljömålen – vems ansvar?

Vår studie visar att det är oklart var ansvaret för olika delar av miljömålsarbetet ligger. Detta är problematiskt ur flera perspektiv, exempelvis vad gäller ansvar för målformulering, prioritering och kommunikation. I titlarna till miljömålsdokument som SOU 2000:52 och Miljömålsrådets fördjupade utvärdering (2004) sägs att ansvaret för genomförandet av miljömålen är "allas vårt ansvar" vilket signalerar att tanken är att en mängd olika aktörer på olika nivåer och inom olika sektorer ska involveras i arbetet (Miljömålskommittén 2000; Miljömålsrådet 2004). Det har dock visat sig att det inte är alldeles klart för olika aktörer var ansvaret för utarbetandet och genomförandet egentligen ligger. Dessutom har inte alla har samma bevekelsegrund att delta i miljömålsarbetet.

4.1.1. Otydlighet kring målsansvariga myndigheters ansvarsområden

Otydligheten kring de olika ansvarsområdena diskuterades främst inom grupperna bestående av tjänstemän från ansvariga myndigheter även om frågan även kom upp i de andra samtalen. Problematiken förefaller bota i uppbyggnaden av miljömålsstrukturen. En och samma myndighet kan ha ansvar för såväl ett eller flera enskilda miljö kvalitetsmål som ett övergripande målsvar, vilket i sig skapar oklarhet i vad som egentligen behandlas av vem och i vilken situation. Tjänstemän som arbetar med miljömålsfrågorna har svårt att förklara miljömålsstrukturens olika nivåer och varför nivåerna ser ut som de gör. En tjänsteman på en målsansvarig myndighet reflekterar över problematiken med miljömålsstrukturen:

B. Jag vet inte om ni har upplevt det här, men när man skulle börja med det här och börja informera internt så var ju hela tiden frågan bland tjänstemännen "men vad är nu detta, var är vi nu i den här hierarkin?". Vi har ju ett miljömål, samtidigt så har vi övergripande ansvar [...] och här finns det mycket sådant som vi stötte på när vi började. Just arbetet internt, att få folk på verket att inse vad detta är,

när vi själva hade svårt att förklara. Dom som jobbade mycket med dom här frågorna, de visste att det var en övergripande miljömålsfråga. Och jag vet att det så sent som vid publiceringen av de här rapporterna om [...] delmålen så har det ju också varit frågor. Samtidigt som det finns en rapport som heter fördjupad utvärdering som tar upp utvärderingen av delmålen finns det en rapport för varje delmål, och sen kommer Miljömålsrådet med en syntesrapport och då börjar ju folk undra "vad är det för någonting?", ja men det är en sammanslagning av alla femton miljö kvalitetsmålen, "ja men den övergripande miljömålsfrågan då, var är den, är den med där?". Det finns hela tiden det här.

(Tjänsteman på målsansvarig myndighet)

Citatet illustrerar även att det uppstår oklarheter inom myndigheterna kring vilken del av miljömålsarbetet som avrapporteras. Miljömålsstrukturen bidrar alltså till en osäkerhet om vilken del av ansvarsområdet som rapporteringen behandlar såväl i som utanför myndigheterna. Det skapar en stor förvirring och oklarhet vilket hänger samman med den komplicerade uppbyggnaden av miljömålsstrukturen. Det blir inte alldeles enkelt att som utomstående få en klar bild av hur rapporteringen är upplagd.

När information och återkoppling ska förmedlas mellan centrala, regionala och lokala nivåer uppstår kommunikationsproblem i miljömålsadministrationen. Det förefaller som om kontakterna på de ansvariga myndigheterna främst hålls på det plan man befinner sig. Så här resonerade en grupp bestående av tjänstemän på målsansvarig myndighet:

25. C. Jag tror inte det är så att det förväntas av oss att vi ska klara hela kedjan ner till gräsrötterna. Det är en omöjlighet tror jag till att börja med. För min del kan jag intyga att kontaktnivåerna ligger ganska högt upp. Sedan förväntar man sig att andra ska ta ansvar för andra nivåer. Dom kontakter jag har rör sig huvudsakligen på samma nivå som vi är, dvs. myndighetsnivåer, centrala myndigheter och i vissa enskilda fall lite underhandskontakter med enskilda län, men inte alls särskilt väl utvecklat. Och det betyder att jag har väldigt begränsad uppfattning om vad som händer även med mitt miljö mål på andra nivåer, alltså ute i länen. Visserligen rapporterar länsstyrelserna om det här i olika sammanhang men den tiden finns inte att sätta sig in i allt vad man gör, så jag får nog erkänna att jag är ganska långt bort ifrån någon bättre insikt om vad som händer med miljö målen på lokala nivåer, så är det nog.

26. A. *Men jag håller inte med dig när du säger att andra ska ta vid. Jag tror att det är jätteviktigt för oss att få återkopplingen där, annars missar vi väldigt mycket inför nästa omgång. Vi har inte klart för oss hur de diskuterar det ute i län och kommuner, så jag tror vi måste ha någon form av kontakt där.*

(Tjänstemän på målsansvarig myndighet)

Citatet ger en bild av hur man från centralt håll diskuterar kring kommunikationen, eller bristen på kommunikation, mot länsstyrelserna. C menar att kommunikationen för en målsansvarig tjänsteman "ligger ganska högt upp", det vill säga kommunikationen sker främst mellan centrala myndigheter, och att det är det som kan förväntas. Det ger dock i praktiken en begränsad bild av den verksamhet som pågår exempelvis inom olika län. Detta trots att länen skriver rapporter som inkommer till de centrala myndigheterna, men av tidsskäl blir inte rapporterna grundligt lästa. A pekar i sin tur på vikten av att de centrala myndigheterna håller en öppen dialog med länsstyrelserna för att skapa en möjlighet till återkoppling. I annat fall kan bristen på kommunikation och återkoppling bli ett problem när mål och åtgärder ska omformuleras efter exempelvis en utvärdering. Som illustreras av citatet förs diskussioner av olika aktörer, men de centralt ansvariga myndigheterna har inte en samlad bild av dessa och därmed blir analysen av möjligheterna till konstruktiva förslag och förändringar begränsade. När de rapporter som kommer in från länsstyrelserna av tidsskäl inte heller blir lästa, riskerar förståelsen och insikterna kring miljömålsarbetets förutsättningar att bli bristfälliga.

Ansvar för de olika miljömålen är uppdelat mellan olika myndigheter. Samtidigt uttrycks en förväntan om att arbetet med de olika målen och åtgärderna ska samordnas av någon. Miljömålsrådet har, enligt regeringen, det övergripande samordningsansvaret för miljömålsarbetet men trots det tycks det oklart vem som har ansvar för att implementera målen i praktiken samt att samordna och leda arbetet med de olika målen:

F. [...] ett problem tycker jag om vi ska nå målen är ju att varje län sitter och jobbar och gör som dom vill med att dom tittar på de nationella målen och vi måste regionalisera våra, så gör dom som du säger, ibland plankar dom rakt av och ibland hittar dom på helt egna delmål och kors och tvärs. Men sen då, om det leder till summan för att nå det nationella miljömålet det är det ingen som har någon överblick på. Då undrar man vems ansvar det är, är det miljömålsrådets eller är det vår uppgift?

D. Det tror jag är vår, var det inte det NN sa en gång när vi hade ett möte? Vi tyckte att det var miljömålsrådets kansli som skulle ha den

överblicken. Men då bollade dom tillbaka och säger att det är vår uppgift att som miljömålsansvariga, plussa ihop. Det var därför länsstyrelserna till den fördjupade utvärderingen inte bara skulle lämna till miljömålsrådet, var det inte så? Jag vet att vi reagerade på att vi skulle ha samordningsansvar för länen.

F. Det var dessutom försent när de redan regionaliserat sina mål. Det tror jag är ett problem framöver att kanske till exempel Skåne måste ta ett mycket, mycket större grepp, större procent av kväveutsläpp. Men det där är precis efter vad dom har lust att göra. Så är det vårt ansvar.

(Tjänstemän på målsansvarig myndighet)

Utdraget tyder på att det inte är klart vem som ansvarar för att kommunikation, samordning och rapportering mellan exempelvis centrala myndigheter och länsstyrelserna fungerar. Det förefaller oklart huruvida Miljömålsrådet ska sammanfatta och redovisa miljömålsarbetet eller om det är de målsansvariga myndigheternas ansvar. Vidare visar utdraget på de svårigheter som målstyrningsstrukturen medför vad gäller frihet och ansvar. Målsansvariga myndigheter upplever att ansvaret för att åtgärder genomförs åligger dem, medan länsstyrelserna inte är bundna att genomföra exempelvis åtgärder som reducerar utsläpp, vilket kan leda till bristande måluppfyllelse. Komplexiteten i miljömålsstrukturen kan även problematiseras med fokus samordning på det centrala planet. Det är inte bara i kopplingen mellan det centrala och regionala planet som det saknas en samlad strategi och tydlig ansvarsfördelning, utan även mellan målsansvariga myndigheter, vilket illustreras i citatet nedan.

C. Men jag uppfattar det som att det är en mängd olika aktörer och att det saknas strategier. Målen finns där, men hur ska man arbeta, och kanske framför allt det här med samverkan. Jag upplever det lite grann att nu, nu går man helt och hållet på sitt eget miljömål och det ska man göra som ansvarig myndighet, men det finns kanaler och förgreningar till andra miljömål men det finns ingen strategi eller plan för hur den där samverkan ska ske, och det kan ju ha att göra med att alla har så fullt upp med sitt eget. Men det borde enligt min mening ett kansli ha en strategi, centralt, att försöka vara en plattform för ett sådant samarbete.

(Tjänstemän på målsansvarig myndighet)

Tjänstemannen lyfter här problematiken med bristen av samordning mellan de målsansvariga myndigheterna. Målsansvariga myndigheter tenderar att fokusera på "sitt" miljömål, och därmed förloras helhetsbilden och de kopplingar och eventuella samordningsvinster som kan finnas mellan olika miljömål. Trots att Miljömålsrådet och dess kansli formellt har ett samordningsansvar tycks det inte

som om den strukturen fått genomslag i praktiken. Tjänstemän på målsansvariga myndigheter saknar ett samlande forum för de miljömålsfrågor som har en övergripande karaktär. Även senare i samma fokusgrupp togs problemet upp med vem som egentligen har ansvaret för att driva miljömålsarbetet framåt:

B. Men problemet är väl lite att det är ingen som bestämmer. Jag tror att man måste ha någon som är drivningsansvarig för att se till att allt det här arbetet faktiskt får en output någonstans, och också leder till så konkreta resultat som möjligt. Jag tror inte att man kan förutsätta att myndigheterna, även om de kommer samman vid olika tillfällen, kommer att ha de bästa lösningarna och sen genomföra olika satsningar, utan jag tror att man måste ha någon som har drivningsansvar för det, och som faktiskt ser till att driva dom här frågorna. Helt enkelt ser till att det blir en output av detta. Ni [i en beredningsgrupp] skulle till exempel kunna avsluta era möten med att ställa frågan till Miljömålsrådet: Hur kommer ni att kommunicera detta och till vem? Och då har ni ju lagt över bollen, och sedan kan de ju använda sig av de olika myndigheternas informatörer om dom nu vill det, eller se till att köra racet själva. Men drivningsansvaret där är jätteviktigt, för alla sitter med hur mycket som helst, så det måste vara tydligare.

(Tjänsteman på målsansvarig myndighet)

Det finns alltså en frustration, inte bara kring samordningen av miljömålsarbetet på myndigheterna, utan även kring genomförandet. I citatet ovan påtalas problemet med att ingen tar ett "drivningsansvar". Trots att företrädare för myndigheter och Miljömålsråd uppenbarligen samlats och diskuterat frågan råder det oklarhet om vem som ser till att arbetet drivs vidare och att det blir ett resultat av arbetet. Det förefaller som om de möten som sker mellan representanter från myndigheter och Miljömålsrådet tenderar att bli formella och tidspressade, vilket uttrycks av en tjänsteman på en målsansvarig myndighet:

C. Det är ju inte mycket diskussionsutrymme. De här riktlinjerna har tagits fram och så har man en kvart på sig för varje papper, för de ska gås igenom. Jag kan tycka att det vore intressantare att diskutera vissa temafrågor, när man nu har representanter från alla myndigheter som är inblandade där.

(Tjänsteman på målsansvarig myndighet)

Arenor för möten finns således, men det finns brister i mötesstrukturen där det till exempel inte klargörs vem som har ansvar för att saker som beslutas genomförs. Ett tillfälle till dialog med utbyte av erfarenheter och idéer samt klargörande av ansvarsstruktur tycks här gå förlorad.

4.1.2. Det interna förankringsarbetet av miljömålen

När det gäller ansvarsfrågor och kompetensområden på de myndigheter som arbetar med miljömålen förefaller det som det ibland är svårare att engagera medarbetare än externa aktörer. Det arbete som bedrivs på myndigheterna ses inte som en del av miljömålsarbetet, och det finns ett mer eller mindre uttalat motstånd mot att inom miljöadministrationen arbeta eller tänka i miljömålsbanor. I en grupp som bestod av tjänstemän på länsstyrelser beskrevs situationen som följer:

A. Hos oss, när det gäller miljömålsarbetet, uppfattas väldigt mycket den här regionaliseringsbiten av oss, men att se kopplingen till den dagliga verksamheten, den ordinarie verksamheten, att det är en del i att uppnå målen, en del av åtgärdsarbetet, en del av uppföljningsarbetet, det har liksom inte trängt in riktigt än. Och det är det som vi ska försöka ta upp internt på länsstyrelsen, att prata funktionsvis och sätta oss ner i lugn och ro och diskutera som vi gör här nu och höra vad vi tycker, och försöka hitta gemensamma vägar och se kopplingen, att det hänger ihop.

B. Hos oss är alla, dom allra flesta, helt övertygade om att dom arbetar för att vi ska nå målen, det är nämligen det lättaste sättet

C. Okey, det var ju också ett sätt att se på det. För jag kan tro att det här att man säger att man inte jobbar mot miljömålen, eller det är ju ingen som säger att man inte jobbar mot miljömålen, men just det här att ta avstånd från miljömålsarbetet har jag sett som något som vi måste fortsätta jobba på. Och många gånger så behövs det ju inga förändringar, inga större förändringar i alla fall.

A. Men det finns varianter på hur man ser kopplingar mellan miljömålen och det man gör, att det alltid är miljömålsarbete, men att från det steget sedan gå till att man kanske ska ha en lite mer systematisk uppföljning, eller att man liksom har grepp om det hela inom myndigheten, vad vi gör och hur vi jobbar för att uppnå målen det saknar jag. Alltså, jobbar jag med exempelvis naturvård, biologisk mångfald, så jobbar ju jag för att uppnå miljömålen, jag gör ju inget annat. Sedan i det här systematiska arbetet, det är där det blir glapp. Eller om man jobbar inom miljöskydd och tycker att "ja men vi jobbar enligt miljöbalken och den måste vi följa". Ja men att se kopplingen, visst vet man om att Miljöbalken och miljömålen där är kopplingar, men ändå med tankesättet det tar lång tid [...] Men tanken är att vi ska få in det här tanket i verksamheterna, inte att miljömålen och hållbar utveckling är en separat grej som körs för sig, utan man ska

verkligen känna att det blir en koppling till den ordinarie verksamheten.

(Länsstyrelsetjänstemän)

Att implementera miljömålsarbetet i en redan etablerad organisation med ett inarbetat synsätt på vad miljöarbete är ter sig alltså problematiskt. A beskriver svårigheter med att få miljömålsarbetet inarbetat på den egna myndigheten. Den dagliga verksamheten som bedrivs på olika avdelningar ses inte som en integrerad del av miljömålsarbetet. B å sin sida uppfattar att man på andra avdelningar ser sitt arbete som integrerat i strukturen för att det blir enklast så. C stöder A i att det trots allt finns ett motstånd mot att inordna sin verksamhet i miljömålsstrukturen, trots att det egentligen inte krävs stora förändringar. Slutligen poängterar A att det är viktigt att det miljöarbete som utförs på olika avdelningar samordnas i en gemensam struktur för att få en bra bas för en gemensam uppföljning. Ett gemensamt arbete för miljömålen kan på sikt skapa en bättre insikt i att miljömålen och arbetet för en hållbar utveckling inte är "en separat grej som körs för sig" utan något som genomsyrar verksamheten på alla områden. Kanske bottnar motståndet mot att inordna sig i miljömålsstrukturen mer i tänkande än i praktisk verksamhet, det man gör främjar miljömålsarbetet men det finns ett motstånd att inordna sig i ett nytt system. Det visar sig alltså att den nya strukturen med övergripande mål stödda av olika styrmedel som miljöbalken tar tid att förankra. En sammanhållen strategi för uppföljningen av miljöarbetet kopplat till miljömålen behöver utvecklas och implementeras i myndigheterna samtidigt som en förståelse för vad som ingår i miljömålsstrukturen behöver förtydligas och förankras.

Avslutningsvis kan noteras att de som har ansvaret för miljömålsarbetet sällan har makten, eller möjligheten, att planera för att hantera miljöfrågor, vilket ställer till problem för miljömålsarbetet. Man äger inte hela frågan. Exempelvis kan transportfrågor ligga utanför den sfär som en länsstyrelse kan påverka, och det blir då en fråga som måste lösas nationellt eller till och med internationellt. Sådana situationer återfinns inom flera politikområden i samhället och är en följd av den komplexitet som uppstår då ansvaret fördelas på flera olika nivåer. Ansvarskommittén noterar i sin utredning "Utvecklingskraft för hållbar välfärd" att det finns en stor "invävdhet" i samhällsorganisationen. Det innebär att många politikområden har en ansvarsstruktur med flera nivåer och att ett politikområde ofta påverkas av flera andra politikområden. Den övergripande styrningsstrategin blir i sådana fall otydlig och det blir svårt att urskilja vem som egentligen är ansvarig (Ansvarskommittén 2003). Vår studie visar att denna problematik i allra högsta grad är aktuell när det gäller både det politiska och administrativa arbetet inom miljöområdet.

Målstyrningens struktur med frihet på olika nivåer kan gälla hur mål formuleras och genomförs.

4.1.3. Begränsat handlingsutrymme i miljömålsstrukturen

Otydlighet vad gäller samordnings- och drivningsansvar i en komplicerad målstruktur ger en större frihet i organisationens olika delar. I diskussionerna framkom att just friheten i målstyrningsformen kan leda till problem när det kommer till den praktiska verksamheten. Till detta kommer att kommunerna har självstyre vilket förutsätter frihet i genomförandet av verksamheten. I diskussionerna blev det dock tydligt att deltagarna från kommunerna ändå uppfattade sitt handlingsutrymme som tämligen begränsat. Ett exempel kan hämtas från den grupp som bestod av kommuntjänstemän. Några av gruppdeltagarna reflekterade kring det egna handlingsutrymmet på följande sätt:

1. D. [...] men mest styr de nationella myndigheterna med deras system och så

2. A. Ja dom gör ju det, man är ju lite fastlåst. Så kan man ju fundera hur fastlåst man i och för sig är i och med att i kommunen är man fri att göra vad man vill.

[...]

3. B. Och då har vi ju ytterligare en svårighet, och det är ju att vi äger ju nästan aldrig hela frågan.

(Kommuntjänstemän)

Utdraget illustrerar att det finns en frustration över hur handlingsutrymmet begränsas på det kommunala planet. D menar exempelvis att miljömålsarbetet är styrt från centrala nivåer, ”mest styr de nationella myndigheterna med deras system”. A uttrycker vidare att man på kommunnivå är ”fastlåst”, det kommunala självstyret till trots. Även om man i kommunerna ska kunna råda över sin verksamhet finns det överordnade strukturer som upplevs som begränsande. Det leder i sin tur till att handlingsutrymmet och rådigheten över ett problemområde begränsas, som B uttrycker i utdraget: kommunerna ”äger ju nästan aldrig hela frågan”. Sammanfattningsvis kan man säga att kommunerna står med ansvar för genomförande och åtgärder av mål och miljöfrågor som de inte har full rådighet över.

Under de olika diskussionerna har det framkommit en klar skillnad i hur man ser på orsaken till de problem som finns i organisationen. På central nivå uttrycktes förhoppningar om en utveckling mot bättre förankring och förståelse av miljömålsarbetet i kommunerna, vilket underförstått betyder att arbetet kommer

att flyta på bättre om bara kommunerna förstår vad det handlar om, vilket illustreras av nedanstående citat:

D. Länsstyrelsen har ju tittat på målen och jobbat med dem [...] och alla har förstått vilka mål som de ska arbeta med och det dom kan göra, utan att vi har sagt någonting. Och nu pågår, förstår jag, samma diskussioner i många kommuner "vilka mål är det som vi ska driva ansvaret för och som vi har rådgivet över", och när fler än en person på kommunerna börjar förstå det där, då är det ju lättare att kommunicera om miljömål överhuvudtaget. Nu tror jag att om man går ner på någon verksamhet i kommunerna och det finns ett stadsbyggnadskontor så skulle nog den här förvirringen uppstå "vad är de här målen till?" Man kan hoppas att om en fyra fem år att man vet vad, "ja det är det här vi arbetar med, det här har vi ansvar, det här har vi planer för".

(Tjänsteman på målsansvarig myndighet)

Tjänstemannen på central nivå menar således att arbetet med implementering av miljömålen pågår på länsstyrelserna men att det på kommunnivå inte finns full förståelse för vad miljömålsarbetet innefattar. Detta står i kontrast till den bild som framkom i samtalen med företrädare från den lokala nivån där man understryker att kommunerna i praktiken legat före länsstyrelserna i sitt miljömålsarbete vilket här illustreras av ett citat av en kommunpolitiker:

A. [...] jag kan väl se att när vi startade miljömålsarbetet med den statliga och på regional nivå så är det väl så att kommunerna hade mycket mer kunskap än vad länsstyrelserna hade. Det var närmast så att de började med att åka runt och ta reda på hur långt vi hade kommit. Och det visade ju sig [...] att det var närmast för att komma på själva hur man skulle jobba, för man hade nog rätt svårt att greppa det här, och då var det nog kanske framförallt dom stora kommunerna som var dom som hade jobbat systematiskt med det här. Så vi hjälpte nog till att se till att dom här miljömålen också blev fungerande och att man fick ut dom i verkligheten. Man kunde skapa regionala miljömål då, som fick ihop den här kopplingen.

(Kommunpolitiker)

Studien visar klart att man uppfattar orsaken till problemen på olika sätt på de olika nivåerna.

Sammanfattningsvis kan sägas att det råder oklarhet om ansvarsfördelningen mellan miljömålsrådet och de centrala miljömålsansvariga myndigheterna främst vad gäller de senares ansvar för den övergripande samordningen av

miljömålsarbetet. Vidare upplever många inom miljömålsadministrationen att det är svårt att förankra miljömålsarbetet i den egna organisationen och i våra intervjuer har flera uttryckt en frustration över att miljömålsarbetet i det närmaste motarbetas internt i organisationerna. Slutligen har det framkommit att kommunerna upplever att deras handlingsfrihet och därmed det kommunala självstyret, begränsats av miljömålsarbetet trots att de anser att det är de som besitter kompetensen att genomföra miljöarbetet i praktiken, ett miljöarbete som många kommuner utarbetat en plan för långt innan miljömålsarbetet initierades. Dessa planer måste nu inordnas i ett nytt system som formulerats på central nivå. Svårigheter med att synkronisera olika delar av miljömålsadministrationen är en av de orsaker som nämns när våra informanter diskuterat problemet med att gå från mål till handling, ett område som utvecklas i nästa avsnitt och särskilt i 4.2.1.

4.2. Att gå från mål till handling

Ett problem som inte är specifikt för miljöområdet utan snarast kännetecknar all politisk eller målstyrd verksamhet är hur man ska gå till väga för att omsätta centralt formulerade mål i praktiken. Målen når av olika anledningar inte ut till dem som ska genomföra dem. Det kan i slutänden vara så att målen är definierade men det finns inga åtgärdsplaner, vilket leder till att målen blir svåra att konkretisera och föra ut. Nedanstående citat är två på varandra följande kommentarer tagna från den fokusgrupp som bestod av kommunala tjänstemän och illustrerar hur det kan se ut i relationen mellan den politiska visionen och styrningen av organisationen:

E. Lite grann uppfattar jag att man är väldigt duktig på att arbeta fram mål och göra det i stor mängd, men lite sämre på att titta på handlingsplaner som verkligen når ut ända till aktörerna som ska göra det här jobbet. Jag ser en stor brist även i dem mål man arbetar fram nu, man har faktiskt inte nått ut till aktörerna och då blir det kanske inte så mycket gjort.

C. På kommunal nivå är ett stort hinder att man inte har instruerat sin förvaltningsledning eller förmedlat dem politiska målen, dem omsätts inte i den praktiska verksamheten. Jag ser ett stort glapp där mellan den politiska visionen och sedan hur man styr sin organisation.

(Kommuntjänstemän)

I praktiken kan det alltså vara så att målen blir formulerade på central politisk nivå men varken administration eller andra berörda aktörer är klara över hur målen ska tolkas och vad som behöver genomföras. Utdraget ovan pekar på att det finns kommunikationsbarriärer såväl vertikalt som horisontellt. E påtalar att i ett vertikalt perspektiv blir de centralt formulerade målen svåra att omsätta i

åtgärdsplaner och vidare i praktiska åtgärder. Av denna anledning blir de aktörer som förutsätts agera i praktiken inte insatta i hur målen ska tolkas och vilka åtgärder som bör genomföras. C å sin sida menar att i ett horisontellt perspektiv kommuniceras de politiska målen inte ut till förvaltningsledning och administrationen i övrigt. Det finns ett antal andra orsaker till att visioner eller mål inte sprids i en organisation på förväntat sätt, vilket utvecklas nedan.

4.2.1. Diskrepans mellan föreställning och praktik

Målstyrningsprincipen bygger på en föreställning om att visioner formuleras centralt och sedan implementeras genom att visionerna sipprar hierarkiskt nedåt i organisationen och omsätts i handling på den nivå där det är mest lämpligt (Rogers and Hunter 1992). I praktiken ser det dock annorlunda ut. Oberoende av hur man väljer att definiera "miljöarbete" kan man slå fast att det myndighetsbaserade miljöarbetet har funnits och utvecklats på olika administrativa nivåer under flera decennier. Arbetet med miljöfrågor startade med andra ord inte i och med att miljömålen antogs av riksdagen. En del av implementeringsarbetet och uppföljningen av miljökvalitetsmålen handlar därför om att synkronisera miljömålsarbetet med redan pågående verksamhet. Tidigare har det praktiska miljöarbetet i huvudsak varit decentraliserat till kommunal nivå. Exempelvis har många kommuner som ett led i bland annat Agenda 21-arbetet fastställt handlingsplaner för miljöarbetet med mål såväl som planer för implementering och övervakning. Målformuleringar som arbetats fram på lokal nivå skiljer sig med andra ord från kommun till kommun och följer inte alltid samma logik som miljökvalitetsmålen.

Att kommunerna ofta hade mer erfarenhet av att arbeta målstyrt inom miljöområdet än vad länsstyrelserna hade när miljömålsarbetet startade uttrycktes på följande sätt av en kommunpolitiker:

A: Miljömålsarbete kan ju vara väldigt olika saker beroende på var man befinner sig. Åtminstone ur kommunperspektiv, det är ju inte dom statliga miljömålen som satte igång miljöarbetet i vår kommun. Jag tror att det var så i väldigt många kommuner, det är snarare så att kommunerna har drivit miljöarbete med Agenda 21 och så vidare långt innan det egentligen blev någon fart på regional och statlig nivå. Och på ett sätt så har vi ju jobbat väldigt tydligt med vår Agenda 21 och tagit fram miljösmål på kort och lång sikt och miljövisioner. Sen har vi ju då i nästa skede fått plocka ihop dom med dom statliga miljösmål som kommer. Dom är ju inte så olika i sig men jag känner att det på något sätt är en brist i det här arbetet, på ett sätt, att man jobbar väldigt mycket nere, sedan kommer man uppifrån med någonting. Sedan stämmer det ju inte riktigt och då får man väldigt mycket med att slå ihop dom på olika sätt. [...] Men jag känner att

just det här är ett problem. Jag ser just nu samma problem i folkhälsoarbetet att det finns egentligen inte heller där någon bra struktur, utan kommunerna får uppfinna sitt arbete själva och först därefter så börjar man väl på regional och statlig nivå att strukturera upp det här. Det kanske är så att man ska börja lokalt och det kanske inte är fel, men lite grand blir det så att sen ska man komma efteråt och anpassa sig till ett system när man själv har byggt upp sitt eget. Det tycker jag är ett problem.

(Kommunpolitiker)

Citatet ovan visar på två svårigheter med implementeringsarbetet: Dels ligger inte den regionala och den lokala nivån i fas tidsmässigt vad gäller införandet av miljömålsarbete och dels ska två olika system med olika logik samordnas. Aktörer på kommunplanet menar att det kommunala miljömålsarbetet hade kommit en bra bit på väg när arbetet med att formulera och implementera miljömål på regional nivå skulle initieras. Det medför svårigheter med att samordna två olika målsystem, dvs. miljömålsarbete utifrån Agenda 21 och miljömålsarbetet utifrån de nationella miljömålen. Det ena målsystemet grundas i ett arbete som startat på lokal nivå vilket sedan ska inordnas i och transformeras till ett nytt målsystem initierat på central nivå. Direktiven om hur miljömålsarbetet ska bedrivas har formulerats centralt, men på det kommunala planet anser man att kunskapen och erfarenheten av arbeta målstyrt redan fanns i många kommuner. Detta fick, såsom det uttrycks i citatet ovan, till följd att när de nationella miljömålen skulle operationaliseras fick länsstyrelserna ”åka runt och ta reda på hur långt vi kommit”. Agenda 21-baserade planer bygger på lokala initiativ vilket leder till problem när de i efterhand genom miljömålsarbetet ska inordnas i centrala strukturer, vilket kommunalpolitikern kommenterar i slutet av citatet ovan.

Förutom att det finns problem med att synkronisera den kommunala nivån med den regionala nivån finns även klara problem med att samordna den regionala nivån med den centrala nivån vilket illustreras nedan med ett citat från en grupp bestående av tjänstemän från målsansvariga myndigheter:

1. E: Det var ju inget givande och tagande, utan vi samlade ju in det som dom hade gjort i länsstyrelserna i sina miljömålsplaner. Men problemet där var ju att vi inte har legat i fas med deras arbete, dom har ju legat före oss egentligen. RUS [Regionalt Uppföljnings System] till exempel, när det gäller indikatorarbetet så har dom legat före oss, och dom har ju även tagit fram dom här lokala miljömålen eller regionala miljömålen också lite fristående.

2. A: Jo men vi jobbar parallellt.

3. E: Fast inte i fas.

[...]

7. E: Dom har legat lite före oss känns det som kanske.

8. A: Ja, i vissa fall.

9. E: I vissa avseenden också efter.

(Tjänstemän målansvariga myndigheter)

I utdraget ovan diskuteras problemet med samordning mellan det centrala och regionala planet. Myndigheter och länsstyrelser har arbetat med miljömålen utan någon egentlig samordning vad gäller implementerings- och uppföljningsarbetet. E menar i citatet ovan att det inte skett något utbyte mellan central och regional nivå varken när det gäller miljömålsformulering eller i framtagandet av indikatorer. Liksom Agenda-21 arbetet startade på kommunal nivå långt innan miljömålsarbetet initierades så har man länge arbetat med målstyrda system på regional nivå. Detta medför att miljömålsstrukturen ska inordnas i och synkroniseras med andra system på regional nivå vilket lett till att de regionala målen inte alltid är utarbetade efter de nationella målformuleringarna. Påståendet stöds av A som ändå vill poängtera att det skett arbete parallellt, det regionala planet har inte helt legat före tidsmässigt. En slutsats som kan dras är att arbetet mellan myndigheter och länsstyrelserna inte är synkroniserat.

Förutom att miljömålsstrukturens synkronisering med befintliga system på de olika nivåerna i administrationen medför problem så finns det svårigheter som är relaterade till själva implementeringen av miljömålen på lokal nivå. Miljöfrågorna ska enligt den nationella visionen vara överordnad alla andra frågor. I praktiken visar det sig dock att miljöfrågorna har låg prioritet vilket bland annat får till följd att de kommer sent in i planeringsprocessen. En kommundiensteman tog upp problematiken:

C: När det gäller den praktiska verksamheten, planeringen och att ta större kommunala projekt så är ju också ett dilemma att visionerna och målen finns, och finns väl i varenda kommun nästan. Men sedan när det gäller att få in frågorna på rätt sätt i planering och projekt så kommer det ofta in för sent egentligen, och så ska vi miljöanpassa också. Då är man tre steg för långt för då har man redan lagt fast vissa utstakningar. Då kanske man har försämrat ekonomin radikalt för ett alternativt avloppssystem till exempel, det där är ju också ett dilemma. Det har ju helt och hållet att göra med styrning av diskussionen och hur man ger direktiv. Varför ska det alltid vara en tekniker, oftast så är det ju tekniker, som sitter som projektledare för

en ny fastighet eller för en ny skola? Men jag är inte så säker på att vi ska ha en tekniker som projektledare, dom är oftast så sektoriserade och sitter fast i sina gamla värderingar och synsätt så där behövs det också... Och har man inte en bra uppföljning av sin organisation och sin projektledare så blir det inte bra.

(Kommuntjänsteman)

Citatet illustrerar att trots stora visioner i de flesta kommuner så efterlevs de inte i den praktiska verksamheten. Kommunerna har ansvar för ett stort antal sektorer där miljöverksamheten ses som en sektor bland andra vilket skiljer sig från den nationella visionen, dvs. att miljöarbetet skall vara överordnat allt annat. När miljöaspekter så ska implementeras i kommunala sektorer som inte har miljöfrågor som ansvarsområde, och därmed inte alltid kompetensen, kan det uppstå problem vid tolkningen av miljömålen. Även om man lyckas med att föra ut miljömålen i de olika sektorerna råder det osäkerhet kring hur de olika målen ska tolkas och hur de kan kopplas till de enskilda sektorernas verksamhet. Det förefaller även som om frågor kring miljöaspekter kommer sent in i planeringsprocessen, dvs. efter att en verksamhet planerats utifrån andra sektors perspektiv och behov. Att planeringsprocesser har drivits utan att miljöfrågor lyfts i ett tidigt skede leder till svårigheter. Det blir problematiskt att lyfta in miljöaspekter efterhand på ett effektivt sätt, då det kan vara för sent att ändra på vissa beslut som är fastlagda. Att de olika sektorernas behov prioriteras före miljöfrågorna leder till att miljökompetens hos projektledare inte prioriteras utan förs in först i ett sent skede. Som tjänstemannen uttrycker det: Varför ska det alltid vara en tekniker som sitter som projektledare?

Sammanfattningsvis kan man konstatera att genomförandet av miljömålsarbetet på olika nivåer inom miljömålsadministrationen inte ligger i fas. Delmål och åtgärder utformas utan övergripande samordning och de övergripande visionerna och målen förs ofta in i processen i ett sent skede. Vid implementering prioriteras sektorsbehoven före miljöfrågorna och därmed skattas inte miljökompetens högt bland projektledare. Slutsatsen blir att miljöaspekter i praktiken knappast kan sägas vara överordnade annan verksamhet. Snarare betraktas de som underordnade frågor, varför miljökompetens varken efterfrågas i övergripande planeringsstadier eller vid implementering av miljömålen i sektorer som inte har särskilt miljöansvar.

En förutsättning för framgångsrik kommunikation av miljömålen till olika aktörer kräver att målen är tydligt formulerade och möjliga att implementera inom olika områden, vilket leder oss in på nästa avsnitt.

4.2.2. Miljömålen abstraktion och antal

Det förefaller som om miljömålen uppfattas som diffusa och otydliga. Tjänstemän inom miljöadministrationen ser det därför som en central uppgift att tydliggöra vad målen står för och sedan klargöra vad som krävs av olika aktörer, samt vilka åtgärder som krävs för att nå dem. Ju närmare vi kommer genomförandet av åtgärder, desto större uppfattar man att behovet av tydlighet är. I fokusgrupperna påtalas, bland annat, vikten av att avpassa språkbruket för målgruppen och inte använda ett alltför specialiserat språk med många och krångliga facktermer. En tjänsteman på en målansvarig myndighet lyfte till exempel språkets betydelse när det gäller kommunikationen i miljömålssammanhang:

D: Sedan blir det inte tillräckligt konkret. Jag såg att NN försökte lyfta fram att den fysiska planeringen var strategisk och berörde fjorton miljömål, och det är alldeles riktigt, men han gav inget exempel på hur det kunde vara, så det är ingen som förstår det. Fysiska planeringen det kan man ju inte skriva om utan att förklara vad det är för någonting. Och påverkar strategiskt fjorton miljö kvalitetsmål... Vilket språk, hur ska det gå hem?

(Tjänsteman på målansvarig myndighet)

Citatet visar att ett språkbruk utvecklat på en myndighet som kommuniceras ut mot aktörer i samhället kan te sig krångligt och till och med obegripligt när det överförs från en kontext till en annan. En metod att förtydliga vad man pratar om kan vara att ge konkreta exempel på vad som avses, att sätta det som beskrivs i ett sammanhang som är relevant för målgruppen. Det blir viktigt att förtydliga det som man som yrkesverksam kan anse vara självklart.

Vår studie har vidare visat att konstruktionen med miljömål, delmål och indikatorer för uppföljning kan försvåra möjligheterna att skapa tydlighet när det gäller att förmedla information. Miljö kvalitetsmålen som beskriver ett önskat tillstånd för miljön blir en abstrakt beskrivning av kvalitativa värden. En grundläggande svårighet är att tydliggöra vad de övergripande målen egentligen innefattar och beskriver, vilket i sin tur ger upphov till osäkerhet när målen ska omsättas på regionalt och lokalt plan. Vad menas *egentligen* med de metaforiskt formulerade miljö kvalitetsmålen "Frisk luft", "Levande sjöar och vattendrag" eller "Myllrande våtmarker"? Problematiken blir belyst av en tjänsteman på en målansvarig myndighet:

A: Men man kan ju säga att allt det här är ju väldigt abstrakt att förmedla, jag menar miljömålen i sig är ju liksom någon sorts abstrakt konstruktion, även om vi kan ha någon slags känslomässig förankring, liksom levande sjöar och så vidare. Alla delmålen splittrar

också upp och hur man följer upp dem med indikatorer, det är ju oerhört abstrakt. Jag menar att det måste vara jättesvårt att förmedla och få intresset. Jag tror man måste släppa lite av överbyggnaden och gå mer på sakfrågor.

(Tjänstemän på målansvarig myndighet)

Citatet illustrerar att man tycker att det är svårt att skapa en meningsfull kommunikation när målen är diffusa och många. Mängden delmål skapar i sin tur ett behov av ett stort antal indikatorer som ska visa på graden av uppfyllnad. Delmålen ska i sin tur ge en bild av huruvida det övergripande målet är på väg att bli uppfyllt eller inte. Det kan ibland vara svårt att förklara hur indikatorerna kopplar till delmålen och vidare visa på hur det i praktiken ser ut i miljön. Deltagarna i fokusgrupperna uttrycker en rädsla för att mängden mål, delmål och indikatorer gör att beskrivningen av miljötillståndet för varje miljömål, och miljön som helhet. Beskrivningen blir alltför omfattande för att det ska kunna bli möjlig att greppa och hantera för aktörer i samhället.

Generellt uttrycks i intervjuerna att det blir det svårt att skapa ett engagemang i samhället om det inte finns någon förståelse för miljöproblematiken och vad miljömålsarbetet egentligen innefattar. Tjänstemän med miljömålsansvar upplever att det ligger på deras bord att förklara såväl vad miljöproblemen är rent reellt såväl som vad som krävs för att åtgärda dem. En kommuntjänsteman uttryckte problematiken på följande sätt:

A. Man måste förklara vad vi egentligen menar, vad det betyder. Går du ut och pratar med folk på gatan och visar dom de nationella målen så tror jag folk säger: "Ja frisk luft, ja men det har vi ju. Yttre miljö ja men det är det ju". Det speglar naturligtvis politikernas inställning också. Någonstans så tror jag att dom flesta tycker att vi har det nog ganska bra här, när det inte är så egentligen. Och det där tror jag för det första, om vi pratar hinder för kommunikation, just att tala om vad det egentligen är målen står för och vad det är vi behöver göra bara för att nå dit, det är först då vi sedan kan börja jobba med hur vi når dit.

(Kommuntjänsteman)

Kommuntjänstemannen talar om en problematik på flera plan när det gäller kommunikationen av vad miljömålen innebär. Målen behöver förtydligas hos såväl allmänhet som de aktörer som ska genomföra miljömålsarbetet. De kvalitativa målformuleringarna är skapade utifrån en svår och komplex miljöproblematik, vilket inte är alldeles tydligt för var och en som läser dem. Miljöproblem är ofta diffusa till sin karaktär varför det är svårt att klargöra vilken typ av praktiska insatser som krävs för att uppnå miljömålen.

Det har i våra fokusgrupper visat sig att det blir svårt att tydliggöra mål som formulerats på politisk nivå om inte åtgärdsplaner kopplas till dem. Om inte blir det svårt att reda ut och förmedla vilka åtgärder som krävs för att miljömålsarbetet ska bli effektivt. Vidare är det oklart vem som har ansvar för att åtgärderna blir genomförda. Eftersom miljömålsarbetet på de olika nivåerna inte ligger i fas inom miljömålsadministrationen måste dessutom åtgärderna anpassas till de nya strukturerna. Slutligen innebär miljömålsens och indikatorernas abstrakta utformning och karaktär att de blir svåra att konkretisera och göras levande för berörda aktörer. Problematiken är nära kopplad till den osäkerhet som råder kring hur såväl mål, delmål och indikatorerna ska tolkas och vilka åtgärder som krävs för att målen ska bli uppfyllda. Detta leder oss till nästa kapitel som berör olika aspekter av miljömålsuppföljningen.

4.3. Uppföljning av miljömålen

Regeringen pekar i sin proposition (Prop. 2000/01:130) på att före införandet av miljömålen strävade miljöpolitiken mot flera mål, arbetet var inte systematiskt utformat och därmed blev inte uppföljningar och utvärderingar konsekvent genomförda. Uppföljningarna kunde som en följd av detta inte ge svar på om de beslutade åtgärderna ledde till avsedda effekter. Tanken med miljömålsarbetet var att samordna allt miljöarbete under en gemensam målstruktur, såsom formulerats i propositionen "Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier". Regeringen skriver: "Miljömålsstrukturen måste därför kompletteras med ett effektivt och enkelt system för uppföljning, utvärdering och rapportering [...]. Alla berörda parter skall kunna bedöma om de vidtagna åtgärderna och strategierna för att nå miljö kvalitetsmålen är effektiva" (Miljödepartementet 2001, s. 16). Det har dock visat sig att miljömålsstrukturen alltså är invecklad med överlappande mål, många delmål med olika karaktär samt innefattar målkonflikter mellan olika mål (Riksrevisionen 2005). Vilka problem kan då uppstå när detta uppföljningssystem ska genomföras i praktiken?

4.3.1. Uppföljning på bekostnad av åtgärder?

Det förefaller som det finns en klar risk att visioner och utvecklingsarbete får begränsat utrymme i förhållande till de resurser som läggs på att mäta och följa upp de uppsatta målen. Indikatoridentifiering och uppföljning prioriteras snarare än åtgärder när det gäller uppfyllandet av miljömålen, vilket illustreras genom citaten nedan ur ett samtal i en grupp kommunaltjänstemän:

1. A. Jag vill också nämna en farhåga för att det finns en risk för att vi kommer att jobba mycket med att se om vi nått målen, snarare än att jobba mer med att nå målen. Det är den stora risken med det arbete

som kommer att bedrivas, att vi lägger alldeles för mycket arbete på att ta fram olika former av nyckeltal, siffror.

2. D. Det är så himla många...

3. A. Och statistik, och ja det är för mycket, och vi kommer att hålla på med det istället för att jobba med att nå mål.

4. B. Ja men vi kanske har gjort så diffusa till och med delmål i vissa lägen så det blir ett helvete att hitta indikatorerna, dom mäter ingenting.

5. A. Nej

6. B. Så gör vi ingenting åt situationen.

(Kommuntjänstemän)

Utdraget visar att A och D är överens om att antalet indikatorer gör att framtagande av statistik och bedömning av måluppfyllelse sker på bekostnad av åtgärdsarbetet för att nå miljömålen. Redovisningen av siffror och nyckeltal tar upp merparten av all arbetstid. B å sin sida pekar på svårigheterna med identifiering av indikatorer som visar på hur väl miljömålen är på väg att uppfyllas. Med diffusa mål blir det svårt att med indikatorer visa på vad som händer, dvs. hur identifieras lämpliga indikatorer när det är oklart vad som ska uppnås? Indikator- och uppföljningsarbetet blir en barriär snarare än en hjälp att hantera miljöfrågorna.

4.3.2. Årlig rapportering, stöd eller hinder i miljömålsarbetet?

Miljömålsarbetet följs upp i årliga rapporter, De Facto-rapporterna, samt i en fördjupad utvärdering som sammanställs och publiceras vart fjärde år. Vår studie tyder på att man på miljömålsansvarig myndighetsnivå ser den fördjupade utvärderingen som något positivt. Även om mycket arbetstid krävs, ger den en samlad bild av miljömålsarbetet och hur det fortskrider. Det råder dock en viss ambivalens beträffande värdet av de årliga rapporterna.

Å ena sidan menar man i fokusgrupperna att det är viktigt att hålla uppe intresset och engagemanget hos exempelvis politikerna för miljöfrågorna och där kan tät rapportering vara ett stöd. Miljöfrågan måste hållas aktuell för att den inte ska tappas bort och därmed riskera att man tappar kontinuiteten i arbetet och förlorar möjligheten till långsiktig finansiering och planering. Miljömålsarbetet måste därför kontinuerligt sättas i sitt sammanhang, och återkopplas till den hållbara utvecklingen och dess länk till välfärd och övrig samhällsutveckling. Utdraget nedan exemplifierar hur tjänstemännen på en målansvarig myndighet diskuterade hur frågan kan hållas aktuell och kommuniceras till politiker:

1. E. Jag tycker att det finns en poäng med att lämna någon sorts skriftlig rapport varje år till regering och riksdag för att påminna, kom ihåg att vi gör det här varje år, och sedan också att dom inte glömmet bort. Jag menar två år, då hinner dom glömma mycket, och behöver påminnas om att nu var det miljön igen här.

2. F. Och lite är det ju för att hålla det levande.

3. E. För att hålla det levande, det tror jag är jätteviktigt.

4. F. Dom missar ju så mycket information, så att det är nog bra att mata dom med information hela tiden. Och den ska ju vara lättillgänglig.

5. E. Jag tror det är ganska praktiskt att ha det här varje år och sedan en fördjupad vart fjärde år då dom riktigt ska fördjupa sig.

6. B. Men det är ändå det lättillgängliga, dom säger att dom där gubbarna är så viktiga för att många läser dom inte, många tittar på dom där gubbarna och säger ”oj där är en röd gubbe”.

7. E. Man kanske bara skulle ha gubbarna och diagrammen som representerar indikatorerna.

(Tjänstemän på målsansvarig myndighet)

I utdraget trycker tjänstemännen på hur viktigt det är med en kontinuerlig rapportering för att hålla miljöfrågorna levande. E och F menar att genom en årlig rapportering till politikerna aktualiseras miljöfrågan och därmed elimineras risken för att miljöfrågorna faller i glömska. Den komplexitet och mångfald av frågor som präglar en politikers vardag kräver att miljöfrågor aktualiseras och inte försvinner i mängden av information som förmedlas från olika samhällssektorer. B understryker att rapporteringen måste vara enkel, i den meningen att det inte blir krångligt och tidskrävande att läsa informationen. Då politikerna inte antas ha tid att läsa rapporterna grundligt, utan bara förväntas ta till sig den information är lättillgänglig, som förmedlas via ”gubbarna och diagrammen”, föreslår F att rapporteringen ska inskränka sig till det. Senare i samma diskussion lyfts frågan igen:

F. På departementet är det så, de här gubbarna är så bra. Men det är bara det, gubbarna tycker de är bra, men man orkar inte läsa.

B. Nej man tittar bara så här, och så tittar man på den här (visar i Miljömålsrådets fördjupade utvärdering)

F. Det säger ganska mycket om hur vi ska kommunicera.

B. Så här enkelt är det (skrattar)

F. Det måste bara vara bilder...

(Tjänstemän på målsvarig myndighet)

Tjänstemännen poängterar, återigen, att informationen måste vara enkel och lättillgänglig för att politikerna ska ta den till sig.

Å ena sidan menar således tjänstemännen att det är viktigt med en kontinuerlig rapportering så att hålla miljöfrågorna hålls levande och att rapporteringen måste vara enkel och lättillgänglig. Å andra sidan förefaller det som om den arbetstid som läggs ner på årsrapporterna inte står i proportion till de förändringar i miljötillståndet som kan identifieras och rapporteras med så korta tidsintervall. De naturgivna systemen reagerar inte på samhällets åtgärder i en takt som gör årliga mätningar och uppföljningar av natur- och miljötillståndet relevanta, vilket här illustreras med nedanstående citat:

C. Jag hör ju till dom som tycker att dom här årliga rapporterna är lite överflödiga. Jag skulle ju hellre se att man till exempel gjorde uppföljningarna vartannat år och då kunde kanske göra det på ett bättre sätt än vad man gör nu, för att det hinner ju inte hända särskilt mycket från ett år till ett annat, och ändå så är vi då tvungna att redovisa förändringar. Jag tror att om man haft tvååriga rapporter hade man kanske hunnit med att analysera underlaget lite bättre och göra mera meningsfulla tvåårsrapporter än dom här nu som ska till varje pris fram, när man klämmer fram siffror som man känner att det är i stort sett samma som man använde förra året. För att många av dom här förändringarna som man vill åstadkomma är ju långsamma till sin natur, men när man tar upp den frågan så får man ju till svar att det är riksdagen som har bestämt, att riksdag och regering har sagt att det ska vara årliga rapporter, men det känns inte riktigt meningsfullt tycker jag.

F. Jag håller med helt, man märker ju det, man kopierar ju nästan texten från förra årets. Det har inte hänt så mycket, om det är någon liten ny uppgift, men där skulle man ju kunna ändra. Det har ju blivit lite mer så att man kan göra en årlig rapport mer som temagrej, att kansliet istället sköter det och så. Det här året fokuserar dom bara på åtgärder eller någonting, och nu har dom ju försökt göra det lite mer då inför det här året, fast det blev inte så bra ändå. Men ändå skulle vi ha med den här snutten om varje mål som blir ganska meningslös, det är ju bara en kopiering av förra årets, den var alldeles för kort dessutom.

B. Ja det blir väldigt svårt.

F. Vad ska med? Dom har liksom bantat ner det men dom har fortfarande kvar det, och det är ganska meningslöst som du säger. Det är samma uppgifter fast till och med färre.

(Tjänstemän på central myndighet)

I utdraget påtalar A att de årliga rapporterna känns överflödiga då det blir svårt att hinna göra en grundlig analys av miljötillståndet under ett så kort tidsspann. Rapporteringen tenderar att bli en upprepning av föregående års rapport. Det som styr tjänstemannens arbete är dock de politiska besluten tagna av riksdagen och inte det som känns relevant och meningsfullt. A får i diskussionen stöd av F som understryker att de årliga rapporterna inte skiljer sig mycket från varandra år från år. Ett förslag, menar F, är att göra presentationen mer inriktad på olika teman för att tydligare belysa vad som händer i miljömålsarbetet. B och F är eniga om svårigheterna med att göra rapporteringen relevant då uppgifterna som kommer med i den slutliga rapporteringen dessutom är reducerade.

Å ena sidan förefaller de årliga rapporterna upplevas som ett relevant medel för att hålla miljöintresset uppe bland politiker. Å andra sidan förefaller det vara ytterst tveksamt om årlig rapportering är ett lämpligt tidsspann för att mäta och utvärdera förändringar i natur och miljötillståndet.

Arbetet med årsrapporterna ifrågasätts också då det förefaller vara oklart för rapportförfattarna vilka som är mottagare, förutom rikspolitikerna. Författarna får ytterst sällan feedback från dem som läser rapporterna. I och med att man inte vet om arbetsinsatsen står i proportion till nyttan med rapporterna upplevs arbetet betungande, vilket illustreras med följande citat:

C. Man vet att det kommer upp igen det här, att det tar en hel del av ens arbetstid, då känns det naturligtvis lite lättare om man känner sig tillfreds med uppgiften och resultatet, och jag är inte där än får jag säga. Jag tycker det här arbetet som man lägger ner står inte riktigt i proportion till det jag tycker man får ut av det här. Jag skulle vilja se bevis på att en sån här rapport utnyttjas av fler, eller vilka grupper som verkligen tar till sig och läser alltihop det man skriver. Det känns fortfarande som man lägger ner tid på någonting som inte uppskattas eller inte kan tillgodogöras av dom grupperna det egentligen är avsett för.

(Tjänsteman på målsansvarig myndighet)

Här tydliggörs att det finns en frustration över bristen på feedback när det gäller vad arbetet med rapportskrivandet ger för resultat. Riksdag och regering, som är

målgrupper för de centrala myndigheterna, förefaller vara särskilt svåra målgrupper eftersom det kan vara svårt att få genomslag för information/kommunikation på denna nivå. Inte på någon nivå förefaller det finnas någon fungerande feedback från målgrupperna utan det förefaller främst handla om envägskommunikation, vilket gör det svårt för rapportförfattarna att bedöma hur rapporterna skall utformas. Nedan följer ett exempel från en av fokusgrupperna:

A. Men för dom målgrupperna då, regering och riksdag, är det ju klart att det finns hinder på vägen att nå fram på ett bra sätt, även till dom så att det inte bara blir någon form av envägskommunikation. Att vi rapporterar till dom och sen inte vet "jaha vad händer sen då?" Det är väl lätt att det blir så. Men jag tänker att en riksdagskvinna eller riksdagsman har ju så många olika intressen att bevaka. Det här med miljöfrågorna är väl inte så där alldeles självklart någon del i deras vardag som de alltid väger in i sina överväganden och beslut eller när de för förhandlingar i olika sammanhang.

C. Det händer ju ofta saker också som gör att de får kasta om sina agendor.

A. Ja

C. Det är ju en sån speciell miljö

A Frågan är ju vad i det här samordnade budskapet eller budskapen som vi försöker få fram, hur kan vi förbättra det? /.../En sak är väl det här med olika typer av konsekvensanalyser, att göra dom bättre. När man från vare sig rådet eller från olika myndigheter/.../ kan visa dom olika möjliga eller troliga konsekvenserna av ett förslag som man lägger fram. Fast samtidigt blir ju det lite konstigt när vi ska göra jättebra analyser och sedan sitter politikerna i sina förhandlingsrum och kastar ur sig helt nya förslag, som ett led i att kunna komma överens då, i någon uppgörelse som inte verkar så där alldeles väl konsekvensanalyserande alla gånger. Det är en sak att fortsätta jobba med, kunna visa mer av att det här någonting som faktiskt behöver genomföras [...].

B. Jo men det finns säkert mycket att göra för att utveckla den kommunikationen med regering och riksdag också. Både innehållsmässigt, som du är inne på, men också via de kontakter vi har, vilken dialog vi har.

(Tjänstemän på central myndighet)

I utdraget uttrycker A att kommunikationen och informationen med politiker blir problematisk då deras område innefattar så mycket mer än bara miljöfrågor. Det blir i praktiken fråga om en envägskommunikation, där tjänstemännen rapporterar utan att få någon respons på vad det leder till. Trots att miljömålen enligt regeringen ska integreras i alla politiska områden, vägs de inte på ett alldeles självklart sätt in i alla överväganden och beslut. C instämmer i att politikerna har en hektisk situation och arbetar under speciella förhållanden. A menar att ett sätt att förbättra rapporteringen är att tydliggöra vad som återges i rapporterna genom att tydligare koppla till vilka konsekvenser olika åtgärder och prioriteringar ger. Samtidigt finns farhågan att politikerna, när det verkligen kommer till en beslutssituation kan lämna helt nya förslag, utan förankring i de konsekvensanalyser som utarbetats. B instämmer och poängterar att det fortsatta arbetet både innefattar en tydligare kommunikation vad gäller konsekvensanalyser men även en bättre utvecklad dialog med politikerna. Liknande problem lyftes fram när det gäller åtgärdsprogram exempelvis på kommunal nivå. Där menade deltagarna att det saknas återkoppling på vad programmen har gett för resultat. De menade att uppföljningen av miljömålen skulle kunna vara en väg att kommunicera till medborgarna på vilket sätt deras ansträngningar på miljöområdet lönat sig.

Problem som skapas på grund av avsaknaden av återkoppling blir särskilt svåra att hantera när det handlar om åtgärder. För att uppföljningsarbetet ska fungera måste man på något sätt få återkoppling på de åtgärder man föreslår som skall genomföras av sektorsföreträdare eller allmänhet. I och med att man inte har ett fungerande system för återkoppling på föreslagna åtgärder försvåras uppföljningsarbetet. En fråga behandlade hur man designar indikatorer som mäter hur exempelvis företagen arbetar mot en måluppfyllnad. Detta illustreras med ett utdrag från diskussionen med tjänstemän på en målansvarig myndighet:

D. Det ger mig en tanke på hur våra uppföljningar har fungerat med våra delmål. De har fungerat väldigt bra när det gäller att kommunicera med regeringen, för att de följer upp politiken och de talar om vad som är bra och dåligt och vi har gjort väldigt tydliga förslag om att man ska korrigera politiken, där har de fungerat jättebra. Sedan inom de delar där man förväntar sig att företag och delvis allmänheten vidtar åtgärder, där har vi väldigt dålig uppföljning. Vi vet inte riktigt vad de gör och dessutom kan vi konstatera att företagen inte känner till målet som sådant. Så där har inte kommunikationen kring målformuleringarna fungerat.

A. Nej det är svårare åt det hållet.

D. Men de förutsätts fungera, därför att det är områden om kemikaliesäkerhet som måste finnas på varje företag. Där kan vi inte

gå in, det finns regler, men när det gäller miljöutveckling kan inte vi alltid veta eller tala om exakt vad som ska göras utan det måste man ha kompetens att driva själv på de här ställena, och det har vi inte lyckats fånga upp idag i uppföljningen.

C. Det är svårare att följa upp.

D. Men det är ju inte bara ett kommunikationsproblem, utan det är ju hela miljömålssystemet. Att uppfatta att företagen kanske inte har gjort så mycket som vi har förutsatt, det måste vi hitta något sätt att få tag i, att hitta ett uppföljningssystem som ser detta, eller som ser om det har gått bra. Där har vi inga bra indikatorer.

C. Nej, arbetet är ju inte färdigt på något sätt, det har ju precis bara satts igång. Det finns ju en tanke bakom att målet ska vara 2020 och inte 2005, man får se det som en process.

(Tjänstemän på målsansvarig myndighet)

I utdraget inleder D med att uttrycka att uppföljningsarbetet fungerar bra på ett politiskt plan, myndigheterna kan ge konstruktiva förslag till korrigeringar av de politiska riktlinjerna. Svårigheter uppstår i kontakterna med företag och allmänhet, där det inte finns några utarbetade kanaler eller strategier för en uppföljning. Den verksamhet som är reglerad genom lagstiftning upplevs som mindre problematisk än exempelvis frågor som rör utvecklingen av miljöarbetet. Företagen har inom målstyrningssystemet frihet när det gäller utvecklingsfrågor och är svårt för myndigheterna att fånga och följa upp det arbetet. Det blir även svårt för myndigheterna att systematiskt mäta och följa upp vad som händer i förhållande till miljömålsuppfyllandet.

Rapporteringen av miljömålsuppfyllnad har alltså visat sig vara inte helt oproblematiske. Att skapa användbara indikatorer för oss in på nästa temaområde som behandlar mätbarhet.

4.3.3. Att mäta måluppfyllelse – en Akilleshä

För att få till stånd en uppföljning av miljömålen krävs att det sker mätningar som ligger till grund för de bedömningar som görs. När det gäller mätningar som ska visa på uppfyllandet av miljö kvalitetsmål blir det viktigt vad som mäts och hur relevanta dessa mätningar är för att visa på måluppfyllelse. Användbara och relevanta indikatorer är med andra ord något av en Akilleshä i hela miljömålsarbetet. Följande utdrag visar på hur frågan diskuterades i en av grupperna med tjänstemän från målsansvariga myndigheter:

C. När vi talar om uppföljning skulle jag vilja komma in på det här med indikatorer. Det är ett dilemma med indikatorer, att man ofta vill ha ett fåtal [...] ett av våra delmål är oerhört brett förgrenat så vi skulle kanske behöva ha en åtta indikatorer bara för det delmålet. Jag ser problem med uppföljningen där, om man går mot färre antal indikatorer, man vill till och med göra om så att man får vissa nyckeltal som ska integrera flera indikatorer i ett nyckeltal. Det pågår ju mycket mer arbete än bara kring just den här indikatorn. Ett miljömål är ofta väldigt brett. Jag förstår att det är lätt att rapportera vidare till regeringen och riksdag om man har ett fåtal indikatorer, men jag tror att man får inte bara lägga allt krut på det som så att säga är indikatorerna, utan man måste se att det pågår verksamhet som också är kopplad till miljömål som inte kan rapporteras enligt de här indikatorerna.

A. Dels vill man ju att de ska vara rättvisande och hålla över tiden, men det kan ju inte vara så att man fokuserar på åtgärder på det som man har valt som indikator nödvändigtvis. Då kan man ju tappa jättestora delar, man kan göra felsatsningar och de vänder sig ju väldigt brett då. När det handlar om vattenkvalitet och finns förslag nitrat då i vattentäkter. Det lättaste sättet att få den att gå i rätt riktning är ju att lägga ner vattentäkter, men det motverkar ju det vi egentligen vill uppnå med miljömålet. Det är ju ett oerhört abstrakt arbete också, speciellt då när man inför det här DPSIR-systemet så blir det ju en väldigt, väldigt smal bild av verkligheten. Och ännu svårare blir det ju att göra det på det här sättet i presentationssystemet, det märker man ju att "det kunde man inte visa" och vad kan man då egentligen visa? Det är väldigt styrt.

C. Det är något förslag som kommer upp, det står i någon text om hur indikatorerna ska presenteras och hur man ska göra. Då har man skrivit i riktlinjerna att i princip ska indikatorerna och det som ligger på indikatorhemsidan kunna utgöra De Facto-rapportern. Alltså, man skulle kunna skriva De Facto-rapporter utifrån de beskrivningarna då som ligger där per indikator. Det kommer jag att försöka föra fram i alla fall, att man får akta sig så att man inte tappar diskussioner kring miljömålet som inte går att snäva in under de här indikatorerna. Jag ser en risk med att man blir för smal i rapporteringen.

(Tjänstemän målsvarsiga myndigheter)

Här belyser tjänstemännen återigen problematiken kring behoven av en lättöverskådlig rapportering med ett fåtal indikatorer till regeringen och riksdag. Kraven på få indikatorer kommer i konflikt med behovet av en bred

genomlysning av en komplex och invävd miljöproblematik. C efterlyser i inledningen av utdraget snarare fler indikatorer än färre för att kunna visa på tillståndet för de delmål som myndigheten har ansvar för. Uppföljningsarbetet tenderar dock att gå mot få indikatorer som samlas under nyckeltal, vilket ska underlätta vidare rapporteringen, medan man menar att en relevant rapportering kräver ett utökat antal. I utdraget poängteras vidare att miljömålsrapporteringen kräver mer än rapportering av utvalda indikatorer. Det finns behov att belysa vilket arbete som pågår utöver det som omfattas av indikatorerna. Det förefaller som om det finns ett behov av att inte bara se till kvantitativa aspekter av redovisningen av miljömålsarbetet.

Studien visar på att det uppstår svårigheter att åstadkomma en uppföljning som speglar hur arbetet går mot en ekologiskt hållbar utveckling. Frågor uppstår kring vad det är som mäts och vilken relevans det har för att utvärdera om utvecklingen går mot de uppsatta målen. Mäts det som är relevant eller mäts det som är möjligt? I den grupp som bestod av kommuntjänstemän diskuterades problematiken:

A. Det måste göras en utvärdering, men det måste göras på vettiga grunder. Jag är rädd för att vi hamnar lite grann i att vi räknar kilon eller antal eller stycken istället för att fråga: vad är det som är intressant i ett målperspektiv och hållbar utveckling? Det är ju ett systemskifte och vad händer egentligen, då hamnar man också i en konstig situation där vi faktiskt idag inte har någon kontroll. Vi har ju väldigt lite mätmetoder på kommunalnivå, så de här siffrorna med 2010 jämfört med 1999, alla siffror som kommer, det har inte vi på kommunal nivå möjlighet att följa upp, det har inte vi instrument för. Vi har inte lagt ned resurserna på det, det kanske går att göra på central nivå så man kan räkna statistik med SCB och det blir relativt väl, men bryter du ned det på kommunal nivå är det omöjligt, för vi måste ju ha rätt siffror, vi kan inte gissa. Framförallt i en ännu mindre kommun blir det ännu svårare.

E. Sedan är det ju intressant också att veta hur mycket av frågan man äger, hur stor påverkansgrad har man på miljöfrågan?

A. Ja, hur mycket kan du påverka själv?

(Kommuntjänstemän)

Utdraget visar att det råder tvivel om vilka möjligheter miljömålsarbetet på kommunal nivå egentligen har när det gäller arbetet mot en hållbar utveckling. A menar att det fokuseras på att hitta mått, att det räknas kilon, antal eller stycken vilket kan leda till att perspektivet tappas när det gäller hur miljömålsarbetet fortskrider. Fokuseringen på att mäta mängder leder till att det

visionära utvecklingsarbetet får stå tillbaka. A belyser vidare svårigheten att mäta och kontrollera de data som visar miljötillståndet på kommunal nivå. Små kommuner har exempelvis begränsade resurser att sätta in i uppföljningsarbetet, och de sammanställningar av data som görs centralt blir omöjliga att bryta ned till relevanta data på kommunnivå. Slutligen lyfts återigen frågan, av E och A, om vilken möjlighet exempelvis en kommun har att påverka det som styr utvecklingen i miljön. Invävdheten och komplexiteten är stor när det gäller miljöfrågor och det blir svårt att som kommun reda ut eller åtgärda dessa problem.

På övergripande nivå handlar miljökvalitetsmålen, som namnet antyder, om miljöns kvalitet. I uppföljningsarbetet omvandlas detta till mätbara, eller kvantifierbara enheter. Kvalitet transformeras eller operationaliseras i kvantitativa mått. En av riskerna är, som illustrerats i citatet ovan, att helheten går förlorad. En annan risk är att endast en del aspekter av miljökvaliteten går att omvandla till mätbara enheter och metoder för att bedöma kvalitativa aspekter är dåligt utvecklade, vilket illustreras med citatet nedan:

D. Jag tror att den stora utmaningen för oss, det är för dom målen som handlar om skydd och restaurering av olika naturtyper, så finns det väldigt få metoder att verkligen utvärdera det. Alltså räkna antalet naturreservat, vad säger det egentligen om vad vi uppnår ute i landskapet? Det skulle vi egentligen behöva mäta på ett annat sätt, inte kvantitet utan kvaliteten, så den typen av utmaning, tror jag, för dom gröna målen nästan är störst.

F. Dom är ju jättetuffa tycker jag. Vi har ju svårt tycker vi då som aldrig kan mäta utsläppen, vi får ju verkligen tufft att försöka uppnå det biologiska mångfaldsmålet, det är ju helt omöjligt.

(Tjänstemän på målsansvarig myndighet)

Här lyfts problematiken kring behovet av bedömningar av kvalitativa aspekter av miljötillståndet. Antalet naturreservat visar per automatik inte hur en ambition om bevarande av värdefull natur kan ses som uppfylld. Vad innebär biologisk mångfald i realiteten? Att mäta kvalitativa aspekter visar sig kräva andra metoder för uppföljningsarbetet än de som finns tillgängliga idag.

Sammanfattningsvis kan sägas att uppföljningsarbetet är tungrovt eftersom det är svårt att veta om någon läser rapporterna, rapportförfattare får inte någon egentlig återkoppling och arbetet är svårmotiverat eftersom förändringar i natursystemen, genom deras inneboende tröghet, inte kan observeras på årlig basis. Det förefaller även finnas en rädsla för att uppföljningsarbetet sker på bekostnad av formulering av mål, handlingsplaner och inte minst åtgärder.

Slutligen riskerar man att missa viktiga delar av miljö kvalitetsmålen eftersom man fokuserar på sådana aspekter som är mätbara.

Denna rapport fokuserar på hinder för kommunikation inom miljömålsarbetet och olika sätt att hantera dessa. Allt är dock inte problematiskt. Vi vill därför avsluta med att lyfta fram några av de fördelar som studien visar att många ser med systemet.

5. Vinster med miljömålsarbetet

En allmänt omfattad bild är att miljömålen skapar en samlande struktur för olika former av miljöarbete. Åtgärder och aktiviteter kanske inte alltid har sin grund i miljömålen, men kan ändå samlas inom miljömålsstrukturen, vilket skapar överblick och möjlighet till samordning. Ytterligare en fördel är att staten, genom miljömålen, ger uttryck för ett ökat intresse för miljöfrågor vilket stärker arbetet regionalt och lokalt. Den nyinrättade centrala miljömålsadministrationen skulle även kunna vara en hjälp i det breda och omfattande arbetet att systematisera uppföljningsarbetet genom att till exempel identifiera nyckeltal, som i sin tur (förhoppningsvis) kan ge en tydligare bild av hur arbetet fortskrider.

Ytterligare en styrka med miljömålen är att aktörer som inte tidigare involverats i det traditionella miljöarbetet engagerats i det förberedande arbetet med att formulera miljömål. Därigenom har man skapat fora för möten och samverkan mellan olika aktörer. Vidare är det inte bara målformuleringarna i sig utan även åtgärder och uppföljning som gett förnyade möjligheter att involvera olika aktörer i arbetet. En landshövding beskriver detta arbete på följande sätt:

B. /V/i [har] också jobbat på ett brett sätt, att försöka få med alla olika involverade aktörer, inte minst då näringslivet, organisationer, kommunerna självklart. Det gjorde vi när vi tog fram våra regionala miljömål. Vi hade konferenser där vi också kunde diskutera på bredden. [...] Vi har satt upp olika delmål självklart också, och när vi nu fortsätter med jobbet med att uppfylla våra mål så är det ytterligare arbetsgrupper som jobbar. Vi har alltså ansvariga projektledare för varje arbetsgrupp som i sin tur då involverar resurspersoner som man plockar, jag tror att då att vi har femton olika grupper.

(Landshövding)

Det tycks även råda enighet om att miljömålsuppföljning och den fördjupade utvärderingen kan användas för att ge exempelvis politiker och näringsliv en bild av miljötillståndet. En tjänsteman på en målansvarig myndighet formulerade följande:

D. En annan central punkt det är att uppföljningen faktiskt ser vad som händer. Indikatorer täcker ju inte allt, i vår rapportering får man inte in allting, men den är ju kraftfull i grunden i och med att vi försöker följa upp genom beskrivning, och på grundval av det så ställer vi ju förslag till politiken. Och därmed är den ju väldigt kraftfull på det sättet [...]

(Tjänsteman miljömålsansvarig myndighet)

Även om miljömålsarbetet skapat vinster kvarstår det faktum att miljöarbetet är ytterst komplext och berör snart sagt alla sektorer och verksamheter i samhället. Att organisera myndighetsutövandet så att det fungerar som ett effektivt och resurssnålt stöd i samhällets arbete för en ekologiskt hållbar utveckling är lättare sagt än gjort, vilket vi kommer att diskutera i följande kapitel.

6. Sammanfattande reflektioner

Vi har i föreliggande rapport presenterat hur miljömålsarbetet uppfattas av de aktörer som är involverade i arbetet med de svenska miljökvalitetsmålen och sökt skapa en bild av hur arbetet med målstyrningssystemet ser ut i praktiken på olika nivåer, och på vilket sätt det skapar en grund för uppföljning och utvärdering.

6.1. *Hur omsätts politiska mål i praktiken?*

Sett i ett historiskt perspektiv infördes i början av 1960-talet en ny styrmodell i den svenska statsförvaltningen som grundades i idéerna om att den offentliga verksamheten kan delas in i en politisk och en opolitisk/administrativ sfär. Enligt modellen formulerar politikerna löpande tydliga och mätbara mål, möjliga att bryta ned enligt ett hierarkiskt system från central till lokal nivå. Idealt sett har förvaltningsenheterna möjlighet att kartlägga sin verksamhets effekter och sina prestationer. Förvaltningsenheterna förväntas även kunna ge en återrapportering gällande prestationer, helt värderingsfritt, till regeringen. Slutligen förutsätter modellen att resultat på lägre nivåer kan omsättas på högre nivåer och därmed läggas till grund för nya beslut om mål och bedömning av resursbehov (Sundström 2003). Tidigare studier har pekat på att den ökade komplexiteten i samhällsstrukturen leder till att kraven på tydlighet ökar. En förutsättning för insyn och ansvarsutkrävande är att rollfördelning och gränser för den offentliga verksamheten klargörs (Regeringskansliet 2003). Det skapas ett behov av sektorsövergripande verksamheter, vilket kan innebära att en grundfråga härrör från ett politikområde men berör myndigheter och verksamheter inom ett stort antal politikområden. Grunden för de uppkomna behoven av sektorsövergripande verksamheter kan vara nationella eller internationella åtaganden (Statskontoret 2003).

Resultaten i denna studie tyder på att den ideala hierarkiska modellen med politiska mål som bryts ned från centrala till regionala och lokala mål i en strikt hierarkisk ordning inte gäller för miljömålsadministrationen. Riksdagen har antagit nationella miljökvalitetsmål som ska ligga till grund för allt svenskt miljöarbete, men det är inte så att miljömålsarbetet sipprat uppifrån och ned i miljömålsorganisationen. På många håll har arbetet med att formulera mål för miljöarbetet varit långt framskridet på lokal nivå innan miljömålsarbetet initierats på central nivå och länsstyrelserna börjat formulera de regionala målen. Detta har skapat ett merarbete på kommunplanet då befintliga målstrukturer ska anpassas till nya. Problematiken upplevs även på central nivå där man uppmärksammat att miljömålsarbetet inte är synkroniserat, vilket kan

ge upphov till svårigheter, exempelvis vid identifiering av gemensamma indikatorer och återrapporering.

Vidare menar aktörer inom miljömålsadministrationen att miljömålen är alltför omfattande till antalet och dessutom abstrakt formulerade. De centralt formulerade målen blir svåra att omsätta i åtgärder och handlingsplaner. Problemet lyfts även fram av Riksrevisionen som menar att: "Många samhällsområden berörs av miljömålsarbetet, vilket innebär att informationen från uppföljningen måste kunna tolkas av personer som inte är experter på enskilda miljöfrågor. Hur informationen kommuniceras är avgörande för hur användbar informationen blir." (Riksrevisionen 2005, s. 15).

6.2. Utvärdering, rapportering och handlingsutrymme i miljömålsarbetet

Det som framkommit i denna studie som en avgörande faktor är hur synen på ansvarsfrågor ter sig. Som formulerats i titlarna på SOU: 2000:52 och den fördjupade utvärderingen från miljömålsrådet, ska miljömålen vara allas ansvar. Men hur ansvaret ska fördelas och tolkningarna kring detta är i praktiken inte en självklarhet. Det gäller både var drivningsansvaret för att åtgärder ska genomföras ligger samt på ett rent organisatoriskt plan. Problematiken kring ansvarsfrågor inom miljömålsadministrationen lyfts i Riksrevisionens rapport "Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite". Riksrevisionen menar att regeringen behöver förtydliga Miljömålsrådets roller samt "anpassa rådets ställning och faktiska möjligheter att samordna rapporteringen till rådets uppgifter" (Riksrevisionen 2005, s. 9). Vidare har det visat sig att när miljömålsarbetet ska följas upp kan det vara så att möjligheten att mäta eller åtgärda exempelvis utsläpp från transportsektorn ligger utanför den berörda myndighetens handlingsfär - som det uttrycktes i fokusgrupperna: man äger inte frågan. Detta kan jämföras med den ideala tanken om en resultatstyrd verksamhet, vilken enligt Sundström (2003) kännetecknas av att olika nivåer ges stor handlingsfrihet när det gäller genomförandet av delegerade uppgifter. Sundström menar vidare att ett tydligt resultatansvar måste finnas för varje nivå. Utan fungerande återrapporering, information och dialog finns en risk att styrningen kan urholkas. Vår studie tyder på att det i miljömålssammanhang brister i flera delar av vad som ska känneteckna en resultatstyrd verksamhet. Inom miljömålsadministrationen upplevs det som att det inte finns ett tydligt drivningsansvar för miljömålsarbetet. Myndigheterna inbjuds till möten med Miljömålsrådet, men de har svårt att se att dessa möten leder till konkreta åtgärder och upplever att möjligheterna till dialog och diskussion är begränsade (s. 22). På regional nivå kan det vara svårare att förklara och involvera medarbetare på den egna myndigheten än externa aktörer i miljömålsarbetet (s. 24). Kommunikationen och återkopplingen mellan olika nivåer brister, vilket ger svårigheter när det gäller att komma vidare och mål och åtgärder ska

omformuleras (s. 20). Styrningen av miljömålsadministrationen brister alltså vad gäller både återrapportering och dialog.

Ett område som lyftes i flera av grupperna behandlar hur miljömålen och miljöfrågor ska inarbetas i den egna organisationen, trots att miljömålsarbetet enligt de politiska intentionerna ska genomsyra all verksamhet inom alla samhällssektorer. Det är svårt att förankra miljömålsarbetet i den egna organisationen, trots att det arbete som utförts både sedan förut och nu egentligen är kopplat till miljömålsarbetet, exempelvis när det gäller miljöövervakning.

En fråga som blir central i perspektivet att miljömålen ska vara allas ansvar är: Hur kan miljömålsarbetet kommuniceras utanför miljömålsadministrationen? I likhet med tidigare studier visar denna att bristen på feedback är ett centralt problem. Statskontoret noterar i sin studie av ungdomspolitiska mål att berörda myndigheter inte uppfattar att den rapportering som sker har någon betydelse för departementet och inte skapar någon dialog, en erfarenhet som delas av många handläggare med ansvar inom tvärsektoriella områden (Statskontoret 2003). Det har även framkommit i vår studie att tjänstemännen på olika nivåer har svårt att få respons på arbete med exempelvis rapportskrivande. Man skulle gärna vilja få återkoppling från politikerna som ska läsa de rapporter som produceras varje år.

6.3. Uppföljning av miljömålen – begränsningar och anpassning av information

När det gäller uppföljning framhöll deltagarna i fokusgrupperna att det är svårt att hitta indikatorer till de målsättningar som inte går att mäta i exempelvis kilo eller ton. Detta tycks vara ett problem som återkommer när det gäller mål- och resultatstyrning. Sundström (2003) påvisar att resultatstyrning bl.a. bygger på att det är möjligt att formulera klara och substantiella mål, att identifiera och redovisa relevanta resultat samt återföra resultaten till beslutsprocessen. Studier har visat att myndigheter i sina försök att uppfylla generella krav tenderat att överbetona betydelsen av mått och mättekniker på bekostnad av att ge beslutsfattare på olika nivåer nödvändig och efter nivån anpassad information (Sundström 2003). Denna studie visar att så kanske det ser ut i praktiken, men det är inte något som sker oreflekterat. I diskussionerna har frågan lyfts vad som kan mätas och hur det som mäts relaterar till målen. Ett problem som visat sig i kommunikationen av hur uppföljningsarbetet fortskrider till exempelvis politiker bottenar i svårigheter att ge information i ett format som blir hanterbart. För att skapa en information som blir hanterbar bygger presentationen av hur miljömålsarbetet utvecklas på ett system med glada, neutrala och ledsna gubbar, s.k. 'Smileys'. Det är en typ av information som politiker anses ha tid att kunna ta till sig. Ett problem blir att bilden rörande graden av måluppfyllelsen inte blir nyanserad så länge inte informationstexten, med beskrivningar kring

miljömålen, blir läst. Miljömålsrådet lyfter i sina kriterier för att sätta 'Smileys' problemet med att det kan finnas begränsande fysiska och biologiska faktorer för ett fullständigt uppfyllande av vissa mål. Man menar att det bör finnas varierande gränser för vad som bedöms som tillräcklig grad av måluppfyllelse, annars kommer vissa mål att oavsett åtgärder visa på en ledsen gubbe. Gränserna ska sättas av respektive expertmyndighet för varje miljö kvalitets- och delmål (Miljömålsrådet, 2002). I Riksrevisionens rapport om miljömålsrapporteringen behandlas brister i beskrivningen av bakomliggande drivkrafter till miljöproblematiken. Riksrevisionen skriver: "Riksrevisionens samlade bedömning är att rapporteringen från uppföljningen mot miljö kvalitetsmålen sannolikt inte ger den överblick som regeringen och riksdagen efterfrågat." (Riksrevisionen 2005, s. 9). Det kan jämföras med den bild som tonar fram i denna studie där det från den miljömålsadministrativa sidan tycks råda en bild av politiker som inte har tid att sätta sig in i de komplexa förutsättningar som miljöfrågor innefattar. Tjänstemännen i vår studie beskriver ett behov av att rapporteringen är enkel att ta till sig, politikerna tittar på de glada eller ledsna gubbarna, vilket antyder att någon djupare analys inte efterfrågas. Det tycks i denna studie som att miljömålsadministrationen har en god bild av analyserna i den fördjupade utvärderingen, frågan är hur det förhåller sig med politikerna på nationell nivå? Den fördjupade utvärderingen ska ju trots allt "utgöra ett av riksdagens viktigaste beslutsunderlag för miljöarbetet" (Riksrevisionen 2005, s. 33).

6.4. Målkonflikter, decentralisering och centralstyrning

Samhället och den offentliga verksamheten har som nämnts genomgått förändringar de senare decennierna och därmed har behovet av nya styrningsstrategier ökat. Införandet av ramlagstiftningar, resultatstyrning samt Sveriges medlemskap i EU har förändrat inflytandet över lagstiftningen och dess tillämpningar och därigenom även den offentliga förvaltningen. Det har framförts kritiska synpunkter från exempelvis kommuner mot utvecklingen mot vad man ser som en ökad detaljreglering, vilken ger kommunerna minskat handlingsutrymme och inskränker den kommunala självstyrelsen (Regeringskansliet 2003). Olika styrmedel för att hantera miljöfrågor kan komma i konflikt med varandra inom miljömålsstrukturen. I fokusgrupperna lyftes hur olika styrmedel kan skapa byråkrati och därmed, om inte motverka så i alla fall försvåra, arbetet för att förbättra miljön. Problematiken kring att se miljöfrågor i sin helhet, integrerade i ett tänkande kring hållbar utveckling och samtidigt arbeta i ett samhälle som är uppdelat efter olika sektorer och system blir påtaglig.

Ett område som behandlats ur olika perspektiv i de olika fokusgrupperna, men som i grunden inte handlar om kommunikationen inom miljömålsadministrationen rör mål- och intressekonflikter. När det gäller

miljömålsarbetet har det visat sig att målkonflikter är näst intill oundvikliga (Wandén 1997). När det gäller ett kommunikationsperspektiv blir det tydligt att de konflikter som uppstår inom miljömålsarbetet är av vad Wandén beskriver som procedurell art. Det vill säga att det uppstår konflikter i hur olika styrsystem och nivåer för beslutsfattande samverkar. Det blir särskilt tydligt när det gäller kommunikation och styrning i ett vertikalt plan där de centrala systemen ska integreras i ett lokalt sammanhang. Vår studie tyder även på att det uppstår problem kring att integrera miljöfrågor i ett tänkande kring hållbar utveckling, i ett samhälle som är uppdelat i olika sektorer och styrt av övergripande strukturer och system.

När det handlar om decentralisering som begrepp kan det kopplas till arbetet med målstyrning. Man kan förklara det som att besluts- och handlingsbefogenheter flyttas från "högre till lägre nivåer" i en organisation eller "från centrum till periferi" (Pierre 2001, s. 107). Tanken om ett samhälle där beslut tas på de nivåer där de hör hemma utan inblandning från centrala myndigheter och byråkrater kan te sig tilltalande som filosofi. Denna filosofi överensstämmer även med de tankar om den ideala modellen där beslut fattade på den lokala nivån är mindre partipolitiserade och därför har större legitimitet och blir mer resultatnriktade (Pierre 2001). Hur kommunikationen och ansvarsfördelningen i realiteten ser ut när det gäller miljömålsarbetet är dock inte alldeles rationellt och tydligt. Denna studie har visat att ansvaret för genomförandet flyttas nedåt samtidigt som centrala beslut och målformuleringar fortfarande styr, och därmed begränsar utrymmet för lokalt självstyre. Ett argument för en decentraliserad verksamhet kan vara fördelarna med en ökad anpassning till lokala förhållanden; informationen kan bli effektivare om avståndet till medborgarna minskas och ansvarsfördelningen blir klarare. Det antas vara lättare för medborgare att vända sig till ett lokalt kommunkontor än till en central myndighet. I tidigare studier noteras dock att "i dessa argument för decentralisering blir svagare om programmet i fråga måste uppfylla något nationellt mål" (Broadway and Mörk 2002, s. 22). De nackdelar Broadway och Mörk påvisar berör bl.a. kommunernas varierande förutsättningar, vilket visat sig problematiskt även i denna studie. Vår och tidigare studier av miljömålsarbetet har pekat på att implementeringen av miljömålen i svenska kommuner har kommit olika långt. Det finns olika förutsättningar vad gäller resurser och möjligheter att ta fram mätdata för en uppföljning av de lokala miljömålen (Naturvårdsverket 2003). I vår studie har det också visat sig att det lokala självstyret upplevs av kommunrepresentanter som begränsat då de nationella målen och systemen styr, vilket kan stärka ovanstående påstående om svagheter i målsystemet rörande nationella målsättningar. Samtidigt som beslut och ansvar flyttas nedåt i en hierarkisk organisation har det visat sig att den lokala nivån ibland kommit längre än de centrala och regionala nivåerna när det handlar om utformning av

miljömålsarbetet. Detta leder till ett merarbete då de lokala målen ska anpassas till de nationella och regionala.

Vem kan då påverka vad som ska prioriteras, vilka medel finns tillhands och var ska åtgärder sättas in? Sådana frågor behöver utifrån resultaten i denna studie ges större utrymme i arbetet med miljömålen. Sammanfattningsvis kan konstateras att miljömålen ofta presenteras i termer av allas ansvar. Utifrån denna studie tycks det dock relevant att även fråga sig: Vem äger frågan?

7. Slutsatser

Miljömålsstrukturen ger en god grund för nuvarande och kommande miljömålsarbete, men det finns områden som behöver utvecklas, förstärkas och förtydligas. För att miljömålsuppföljningsarbetet ska bli rättvisande och relevant bör en fortsatt diskussion kring utvecklingen av indikator- och uppföljningssystem stödjas. Kommunikationen och stödet kring det regionala och lokala miljömålsarbetet bör prioriteras för att om möjligt uppnå en balans och större överensstämmelse när det gäller tidsaspekter och ekonomiska resurser. Miljömålen definierade som allas ansvar har sin relevans, men hur ansvarsfördelningen ska kommuniceras och fördelas behöver förtydligas, för att eliminera delar av den frustration och osäkerhet kring organisations- och ansvarsfrågor som påvisats i denna studie.

Referenser:

Anderberg, S. (1998). Hållbar utveckling av de rumsliga arrangemangen. Hållbart samhälle: en antologi om mål, möjligheter, medel och makt. O. Wärneryd and T. Hilding-Rydevik. Stockholm, Forskningsrådsnämnden.

Ansvarskommittén (2003). Utvecklingskraft för hållbar välfärd.

Broadway, R. and E. Mörk (2002). Fördelning av makt och ansvar. Staten och kommunerna. P. Molander. Stockholm, SNS Förlag.

Lundqvist, L. J. (2004). Sweden and ecological governance. Straddling the fence. Manchester, UK, Manchester University Press.

Miljödepartementet (2001). Svenska miljömål- delmål och åtgärdsstrategier, Regeringskansliet.

Miljömålskommittén (2000). Framtidens miljö- allas vårt ansvar. Stockholm.

Miljömålsrådet (2004). Miljömålen- allas vårt ansvar! Stockholm, Naturvårdsverket.

Morgan, D. L. (1999). Focus group kit. Vol. 1, The focus group guidebook.

Naturvårdsverket (2003). Kommunerna och miljömålen - En utvärdering. Naturvårdsverket. Stockholm.

Pierre, J. (2001). Decentralisering, governance och institutionell förvandling. Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem. R. B. Stockholm, SNS Förlag.

Regeringskansliet (2003). Översyn av strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen. **Dir. 2003:10**.

Riksrevisionen (2005). Miljömålsrapporteringen - för mycket och för lite. Stockholm.

Rogers, R. and J. E. Hunter (1992). "A foundation of good management practice in government: Management of objectives." Public Administration Review 52: 27-39.

Statskontoret (2003). Målstyrningssystemet för ungdomspolitiken. E. AB. Stockholm.

Sundström, G. (2003). Stat på villovägar. Edsbruk, Akademitryck.

Wandén, S. (1997). Målkonflikter och styrmedel - Ett centralt miljöstrategiskt problem. Naturvårdsverket. Stockholm.

Wandén, S. (2002). Övergödningen - ett styrproblem. Naturvårdsverket. Stockholm.

Wibeck, V. (2000). Fokusgrupper. Om fokuserade gruppintervjuer som undersökningsmetod, Studentlitteratur.

Elektroniska källor:

Miljömålsrådet (2005). Vem gör vad?
(www.miljomal.nu/vem_gor_vad/miljomalsradet.php).

Miljömålsrådet (2002). Gemensamma kriterier för att sätta "Smileys" i miljömålsrapporter,
(http://miljomal.nu/nar_vi_malen/bedomningar05/kriterier05.pdf)