



**MÄLARDALENS HÖGSKOLA
ESKILSTUNA VÄSTERÅS**

EN FALLSTUDIE ÖVER MILJÖMÅLSARBETET PÅ FYRA LÄNSSTYRELSER.

Beskrivning och analys av det regionala miljömålsarbetet i Mellansverige.

GUSTAV WREDH

JOHN KOHLIN

Akademien för ekonomi, samhälle och teknik
Miljövetenskap
G1
15 hp
Kandidatprogrammet i miljövetenskap, miljö,
hälsa, arbete
MXA205

Handledare intern: Bozena Guziana
Handledare extern: CJ Carlbom
Examinator: Patrik Klintonberg
Uppdragsgivare: Länsstyrelsen Västmanlands Län
Datum: 2013-05-31

ABSTRACT

The Swedish system of environmental quality objectives is a so-called MBO, Management By Objective and has the purpose to guide the Swedish society towards sustainable ecological development. The system involves the whole society from the parliament and the government down to individual citizens. At the regional level, it is the county administrative boards that are responsible for the work with the system of environmental objectives. At the County Administrative Board of Västmanland County, it is the environmental unit who is in charge of work with the environmental objectives and they want input for how to improve their work with the environmental objectives, both internally at the Administrative Board and externally with external parties.

The main purpose and goal of the study is to present the work of four other county administrative boards regarding their work with the environmental quality objectives and to identify external parties' opinions of how they want the County Board of Västmanland county to work with them in this matter.

The work is designed as a case study of four county councils, where the environmental objectives coordinators at the four county administrative boards were interviewed about their work with environmental quality objectives. External parties were also interviewed to explore their view on how they want the county administrative board to operate in a coordinating role in the system of environmental quality objectives. The interviews were recorded, transcribed and analyzed using the template-based model.

The case study of the four selected county administrative boards shows that the county administrative boards have developed their own systems using various methods and procedures for their work with the environmental quality objectives, although, the study comes to some conclusions:

- The number of people involved in the work with the environmental quality objectives varies between the county administrative boards
- It is not enough of time to work with the environmental quality objectives
- The numbers of environmental objectives coordinators have reduced over the past years
- The priority of the work with the environmental quality objectives varies between the county administrative boards
- None of the county administrative boards have updated regional environmental quality objectives

Currently do the external parties not have so much contact with the county administrative board of Västmanland concerning the work with the environmental quality objectives and they want to have more collaboration with county administrative board in this matter.

Keywords: Miljömål, brister, länsstyrelse, kommun, företag, frivilligorganisation, målsättning, struktur, prioritet, resurser.

FÖRORD

Detta examensarbete är utfört inom kandidatprogrammet i miljövetenskap – miljö, hälsa, arbete på Mälardalens Högskola (MDH), och omfattar 15 högskolepoäng.

Examensarbetet är utfört på uppdrag av miljöenheten på Länsstyrelsen Västmanlands län för att finna underlag till effektiviseringar och förbättringar i deras miljömålsarbete, såväl internt som externt.

Från början utgick vi från att miljömålsarbetet i stort sett skulle se likadant på de intervjuade länsstyrelserna, men den genomförda fallstudien har givit oss en intressant bild av hur varierad synen på, och arbetsmetoderna med, miljömålssystemet kan vara mellan olika länsstyrelser. Att samordningen mellan Länsstyrelsen Västmanland och dess externa intressenter var så pass liten var även det förvånande. Vi hade en föreställning om att mer samarbete skedde, speciellt med länets kommuner, men den kom att ändras allt efter intervjuernas gång.

Vi vill tacka alla de personer som varit oss behjälpliga med våra intervjuer, samt våra handledare, CJ-Carlbon och Bozena Guziana, som har kommit med goda råd.

SAMMANFATTNING

Miljömålssystemet är något som involverar hela samhället, från riksdag och regering, till den medborgare som via sina vardagsbeslut kan påverka om miljö kvalitetsmålen nås. Länsstyrelserna är de som ansvarar för det regionala arbetet med miljömålssystemet och de ska verka för att målen nås i respektive län och svara för regional uppföljning. Länsstyrelsen har i sin roll som regional miljömyndighet även en övergripande och samordnade funktion i miljömålsarbetet, tillsammans med kommuner, näringsliv och frivilliga organisationer. På Länsstyrelsen Västmanlands län är det miljö enheten som har hand om miljömålsarbetet och de har önskat undersöka hur miljömålsarbetet kan effektiviseras och förbättras internt och externt. För närvarande arbetar inte länsstyrelsen efter någon arbetsplanering. För att underlätta för Länsstyrelsen Västmanlands läns arbete att ta fram förslag till förbättringar och effektiviseringar i sitt interna och externa miljömålsarbete har studiens huvudsakliga syften och mål varit att presentera arbetsmetoder samt situationer på andra län i Mellansverige samt att kartlägga externa intressenters meningar om hur Länsstyrelsen Västmanlands län bör verka i sin samordnande roll. Detta genomfördes som en fallstudie över fyra länsstyrelser miljö målsarbete, där miljö målssamordnarna på respektive länsstyrelse fick svara på frågor utifrån fyra problemkategorier; resurser, prioritet, struktur och målsättning. De externa intressenterna, (kommuner, företag och en intresseorganisation) blev även de intervjuade för att undersöka deras åsikter om hur de vill att länsstyrelsen bör verka i sin samordnande roll.

En övergripande inblick över Sveriges miljöbudget utfördes där effekter av budgetnedskärningar belystes. Sveriges miljöbudget för år 2013 ligger på 4,9 miljarder kronor vilket är en minskning mot det föregående året. Miljöbudgeten beräknas även bli lägre i framtiden än beräknat. Vissa projekt som syftar till att förbättra kvaliteten på den svenska miljön har drabbats negativt av detta på grund av minskade finansiella resurser.

För att få en fördjupad förståelse i miljömålssystemet och dess möjliga brister genomfördes även en litteraturstudie. Denna visade att miljömålssystemet är ett så kallat MBO, Management By Objective, eller på svenska, målstyrning. Det är ett system som bygger på målsättning för att styra en organisation åt en önskad riktning, eller som i detta fall samhället, mot en hållbar ekologisk utveckling. Miljömålssystemet är uppbyggd som en hierarki, där generationsmålet befinner sig i toppen och har en övergripande vision och de 16 miljö kvalitetsmålen befinner sig på botten och har en mer specifik utformning. För att kunna uppnå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen finns etappmål som anger steg på vägen till målluppfyllelsen av dessa. Systemet involverar hela samhället, där några särskilt viktiga aktörer, förutom riksdag och regering, beslutar om målen, bland annat Naturvårdsverket, länsstyrelserna, kommunerna samt näringslivet.

MBO eller målstyrning anses ha en rad positiva effekter, men kräver emellertid att vissa villkor är uppfyllda för att tekniken ska fungera ändamålsenligt. Enligt litteraturen så tycks dessa villkor inte vara uppfyllda och därmed är fallet så att målstyrning inte kan anses vara att föredra som ett sätt att styra. Även vid formulering av miljömål finns det särskilda krav som bör uppfyllas för att målen ska verka önskvärda. Dessa ska heller inte krocka med andra mål. När det gäller svenska miljökvalitetsmål anses vissa inte uppfylla kraven. Vid uppföljning av miljökvalitetsmålen används en rad indikatorer för att kontinuerligt undersöka och följa tillståndet i miljön. Dock har fokus legat på kvantifierbar data och gör det därmed svårt att mäta estetiska värden som vissa av miljökvalitetsmålen uttrycker, exempelvis storslagenheten i miljökvalitetsmålet "Storslagen fjällmiljö". Det finns även en rad målkonflikter kopplat till miljömålssystemet, både externa konflikter som är de mest vanliga och allvarligast förekommande, samt interna målkonflikter som är mer sällsynta.

Antalet personer som är direkt involverade i miljömålsarbete varierar mellan länsstyrelserna. Två av länsstyrelserna har en heltidstjänst, medan de två andra har en halvtidstjänst för miljömålssamordning. Även antalet miljömålsansvariga samt dagar avsatta för miljömålsarbete varierar mellan länsstyrelserna. Men tiden för miljömålssamordnare eller miljömålsansvariga uppges som otillräcklig för ålagda uppgifter. Även de neddragningar som sker i miljöbudgeten kan märkas av på länsstyrelserna både i det allmänna miljöarbetet och i direkta miljömålsmedel.

Det är ett fåtal av miljömålssamordnarna som upplever att miljömålsarbetet är klart prioriterat på sin respektive länsstyrelse och detta kan bero på att ledningen på länsstyrelserna inte anser att det är en del av den ordinarie verksamheten utan en aktivitet på sidan, som i och med detta lätt kan bli nedprioriterat. Just ledningen, anser samtliga miljösamordnare, spelar en stor roll för hur miljömålsarbetet prioriteras. Om miljömålsarbetet nedprioriteras kan det bli svårare att nå miljömålen. För att undvika detta och istället få miljömålsarbetet prioriterat krävs det, enligt miljömålssamordnarna, klara riktlinjer, politiska åtgärder, ständig förnyelse och nya idéer. Men för detta behövs det resurser och detta verkar det vara brist på inom miljöområdet i stort, förutom i vissa prioriterade områden, som exempelvis klimatarbete.

Gällande strukturen för länsstyrelserna, så uppger ingen av de fyra miljösamordnarna att det bedrivs någon form av utbildning om miljömålssystemet för länsstyrelsernas anställda, dock finns planer på att införa det hos några. Samtliga miljösamordnare uppger att det sker samordning med externa intressenter inom deras län, men att det är mer indirekt kopplat mot miljömålen. Någon uppföljning av åtgärdsprogrammen förekommer inte eftersom länsstyrelserna eftersom de antingen inte har några aktuella åtgärdsprogram eller att det inte är fastställt hur programmen ska följas upp.

Miljömålssamordnarna anser att målsättningen rörande de nationella miljö kvalitetsmålen är för visionära och behövs konkretiseras mer, men de täcker in relevanta områden där miljöproblemen finns. Alla länsstyrelser har kommit i kontakt med målkonflikter i sitt arbete, bland annat när områdena jakt och biologisk mångfald ställs mot varandra. Ingen av länsstyrelserna har uppdaterade regionala mål då det anses vara för tidskrävande att regionalisera de nationella målen och samtidigt hålla dem uppdaterade.

Samtliga av de externa intressenter vi intervjuat i denna studie arbetar på något sätt med miljöfrågor. Samverkan mellan Länsstyrelsen Västmanlands län och intressenterna gällande miljömålsarbete sker, även om det mestadels är indirekt. De externa intressenterna anser inte att länsstyrelsens samordning är märkbar och önskar en förbättring inom detta område, även att länsstyrelsen ska etablera en större kontakt utåt mot både kommuner och företag.

INNEHÅLL

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | INLEDNING | 5 |
| 1.1 | Bakgrund..... | 5 |
| 1.2 | Syfte | 6 |
| 1.3 | Mål | 6 |
| 1.4 | Frågeställningar..... | 6 |
| 1.5 | Avgränsning | 7 |
| 2 | METODBESKRIVNING | 8 |
| 2.1 | Beskrivning av undersökningsområde..... | 8 |
| 2.1.1 | Länsstyrelsen Västmanlands län..... | 8 |
| 2.1.2 | Externa intressenter..... | 8 |
| 2.2 | Analysmetoder..... | 9 |
| 2.3 | Insamling av data och bearbetning av insamlat datamaterial | 9 |
| 2.3.1 | Litteraturstudie | 9 |
| 2.3.2 | Fallstudie | 10 |
| 2.3.3 | Arkivstudie | 11 |
| 2.3.4 | Felkällor | 11 |
| 3 | LITTERATURSTUDIE ÖVER MILJÖMÅLSSYSTEMET | 13 |
| 3.1 | Miljömålssystemets målstruktur | 13 |
| 3.1.1 | Generationsmålet..... | 13 |
| 3.1.2 | Miljö kvalitetsmålen..... | 14 |
| 3.1.3 | Etappmålen..... | 15 |
| 3.2 | Olika roller i miljömålssystemet | 16 |
| 3.2.1 | Översikt..... | 16 |
| 3.2.2 | Riksdag och regering | 17 |
| 3.2.3 | Miljömålsberedningen | 18 |
| 3.2.4 | Naturvårdsverket..... | 18 |
| 3.2.5 | Länsstyrelsen..... | 18 |
| 3.2.6 | RUS..... | 19 |
| 3.2.7 | Kommunerna | 20 |
| 3.2.8 | Näringslivet..... | 20 |
| 3.2.9 | Miljöorganisationer och medborgare | 20 |

| | | |
|------------|--|-----------|
| 3.3 | Sveriges miljöbudget | 20 |
| 3.3.1 | <i>Exempel på effekter av minskad budget.....</i> | 21 |
| 3.4 | MBO - Målstyrning..... | 22 |
| 3.4.1 | <i>Vad är MBO?</i> | 22 |
| 3.4.2 | <i>Teknikens osäkerheter.....</i> | 23 |
| 3.4.3 | <i>Formulering av miljömål.....</i> | 24 |
| 3.5 | Brister i det svenska miljömålssystemet..... | 25 |
| 3.5.1 | <i>Målformulering och uppföljning</i> | 25 |
| 3.5.2 | <i>Målkonflikter.....</i> | 26 |
| 4 | RESULTAT..... | 28 |
| 4.1 | Länsstyrelsen Västmanlands län miljömålsarbete..... | 28 |
| 4.2 | Resurser..... | 30 |
| 4.3 | Prioritet | 32 |
| 4.4 | Struktur | 33 |
| 4.5 | Målsättning | 37 |
| 4.6 | Externa intressenter..... | 40 |
| 5 | DISKUSSION..... | 43 |
| 6 | SLUTSATS..... | 48 |
| 7 | FÖRSLAG TILL FORTSATT ARBETE..... | 51 |
| | REFERENSLISTA | 52 |
| | BILAGOR | |
| | BILAGA A – RESURSER | |
| | BILAGA B – PRIORITET | |
| | BILAGA C – STRUKTUR | |
| | BILAGA D – MÅLSÄTTNING | |
| | BILAGA E – EXTERNA INTRESSETER | |
| | BILAGA F – INTERVJUFRÅGOR..... | |

FIGURER OCH TABELLER

| | |
|--|----|
| <i>Figur 1.</i> Länsstyrens roll som statens förlängda arm. | 8 |
| <i>Figur 2.</i> Miljö kvalitetsmålen samt respektive måls ansvariga myndigheter..... | 17 |
| | |
| <i>Tabell 1.</i> Litteratursökning i databaser och på webbplatser. | 9 |
| <i>Tabell 2.</i> Företag och kommuner indelade i storlek efter antalet anställda/invånarantal..... | 11 |
| <i>Tabell 3.</i> Utgiftsförändringar 2013-2017 i förhållande till föregående år. | 21 |
| <i>Tabell 4.</i> Önskvärda egenskaper för miljömål. | 25 |
| <i>Tabell 5.</i> Olika slags målkonflikter..... | 26 |
| <i>Tabell 6.</i> Sammanfattning av länsstyrelsernas svar på frågor om resurser..... | 30 |
| <i>Tabell 7.</i> Sammanfattning av länsstyrelsernas svar på frågor om prioritet..... | 32 |
| <i>Tabell 8.</i> Sammanfattning av länsstyrelsernas svar på frågor om struktur. | 34 |
| <i>Tabell 9.</i> Sammanfattning av länsstyrelsernas svar på frågor om målsättning..... | 37 |
| <i>Tabell 10.</i> Sammanfattning av externa intressenter. | 40 |

1 INLEDNING

Sveriges riksdag har beslutat om att vi i Sverige inte ska lämna över miljöproblemen till framtida generationer, utan ta tag i dem nu direkt. Som riktmärke för detta arbete ska uppsatta miljömål användas (Naturvårdsverket, u.d). Trots den ambitiösa målsättningen och systemet som har byggt upp kring det, med en rad olika aktörer i samhället och som enligt miljöminister Lena Ek är världsunikt (SVD, 2012) så pekar verkligheten åt ett annat håll, endast 2 av de 16 målen kommer att nås (Naturvårdsverket, 2012 a), samtidigt som vi faller på den internationella miljörankningen, från en tidigare andraplats 2006 (Yale University, Columbia University, 2006) till dagens niondeplats (Yale university, 2012).

1.1 Bakgrund

Miljömålssystemet är en omfattande apparat som även har kallats Sveriges största samarbetsprojekt och som involverar många aktörer i samhället (Miljödepartementet, 2013a). Det svenska miljömålssystemet är ett så kallat MBO, Management By Objective vilket är ett system som till stor del bygger på målsättning (Edvardsson & Hansson, 2005). Detta kan anses passande då miljömål vanligtvis just är satta för att styra och samordna arbete mot en förbättrad ekologisk hållbarhet (Edvardsson, 2007).

Miljömålssystemet är uppbyggt enligt en hierarkisk målstruktur, där generationsmålet befinner sig i toppen och har en övergripande vision och miljö kvalitetsmålen befinner sig på botten och har en mer specifik utformning.(Nordisk ministerråd, 1999). För att kunna uppnå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen finns etappmål som anger steg på vägen till målfyllelsen av dessa (Miljömålportalen, 2012a).

År 2010 skedde en större förändring av miljömålssystemet då riksdagen beslutade om en ny målstruktur, en ny organisation samt en ny bedömningsgrund för miljö kvalitetsmålen. (Naturvårdsverket, 2011a)

Ansvariga för det regionala arbetet med miljömålssystemet är länsstyrelserna. De ska verka för att målen nås i respektive län och svara för regional uppföljning. Länsstyrelsen har i sin roll som regional miljömyndighet även en övergripande och samordnade funktion i miljömålsarbetet, tillsammans med kommuner, näringsliv och frivilliga organisationer. (Miljömålportalen, 2012b)

På länsstyrelsen Västmanlands län är det miljö enheten som har hand om miljömålsarbetet (Länsstyrelsen Västmanlands län, u.d.), och de har önskat att undersöka hur deras miljömålsarbete kan förbättras och effektiviseras. Vid en tidigare utförd intervjustudie med samt-

liga handläggare vid miljöenheten, samt miljömålsansvariga på andra enheter på länsstyrelsen, identifierades fyra huvudsakliga problemområden:

- Resurser - Det saknas tid och personal för ett proaktivt miljömålsarbete
- Prioritet - Miljömålsarbetet upplevs som lågprioriterat
- Målsättning - Oklarheter angående nationella/ regionala miljömål samt nya etappmål
- Struktur – Det är inte klarlagt hur miljömålsarbetet ska bedrivas

1.2 Syfte

Studiens huvudsakliga syfte är att presentera arbetsmetoder och situationer gällande resurser, prioritet, struktur, samt målsättning för andra län i Mellansverige. Därtill kommer externa intressenters meningar om hur Länsstyrelsen Västmanlands län bör verka i sin samordnande roll att kartläggas. Slutligen syftar studien till att ge en fördjupad förståelse av det nationella miljömålssystemet struktur och eventuella brister samt att ge en övergripelig bild över Sveriges miljöbudget då mycket av miljömålsarbetet är beroende av finansiella resurser.

1.3 Mål

Målet med studien är att genom intervjuer med länsstyrelser i Mellansverige samt externa intressenter i länet, få fram underlag som underlättar för Länsstyrelsen Västmanlands läns arbete med att ta fram egna förslag till förbättringar och effektiviseringar i sitt interna och externa miljömålsarbete.

1.4 Frågeställningar

För att ge förståelse i hur det nationella miljömålssystemet är strukturerat och förekommande brister kopplade till systemet, samt hur mycket finansiella resurser det finns för miljöarbete i stort, söks svar på följande frågor:

- Hur är det svenska miljömålssystemet strukturerat och vilka brister finns det i systemet kopplat till målformulering, uppföljning och målkonflikter?
- Hur prioriteras miljöfrågorna i Sverige idag med fokus på finansiella resurser?

För att ta fram underlag till arbetsmetoder för Länsstyrelsen Västmanlands län söks svar på följande frågor:

- Hur är miljömålssystemet uppbyggt på Länsstyrelsen Västmanlands län?
- Hur arbetar omkringliggande län med sina miljömålsarbeten, kopplat till de fyra problemområdena?
- Hur fungerar Länsstyrelsen Västmanlands län i sin roll som samordnande i miljömålsarbetet enligt externa intressenter? Hur vill de att Länsstyrelsen Västmanlands län ska fungera i sin samordnande roll?

1.5 Avgränsning

Det nationella miljömålssystemet är ett stort område och för att hålla litteraturstudien på en rimlig nivå avgränsas den till att överskådligt beskriva miljömålssystemet samt delen om MBO-system i offentligt sektor.

Som ovan nämnt är det nationella miljömålssystemet stort och många aktörer är inblandade. Studien avgränsas därför till presentera hur länsstyrelser i Mellansverige övergripligt bedriver sitt miljömålsarbete. Det finns som sagt många aktörer inblandade i miljömålssystemet och några av dem är externa intressenter till länsstyrelsen. Studien kommer att ta upp företags, kommuners och en intresseorganisations uppfattningar och önskemål om Länsstyrelsen Västmanlands län samordnande roll i miljömålsarbetet.

Inget förslag till arbetsätt för Länsstyrelsen Västmanlands län kommer att presenteras, utan rapporten blir till ett underlag för ett fortsatt arbete att ta fram lämpliga arbetsmetoder för miljömålsarbetet, både internt och externt för Länsstyrelsen Västmanlands län.

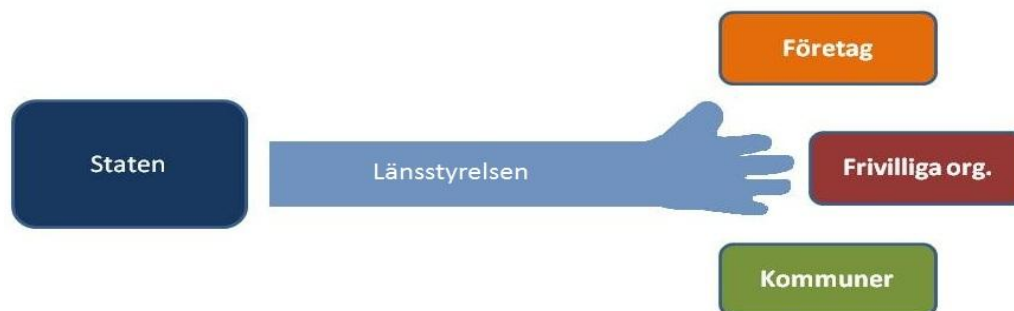
Miljömålsarbete kan tolkas på många olika sätt och kan även likställas med övrigt miljö- och naturarbete som sker på länsstyrelsen. Vi har försökt att fokusera på miljömålsarbetet så långt det går, men kommer ibland att komma in på övriga miljö- och naturfrågor.

2 METODBESKRIVNING

2.1 Beskrivning av undersökningsområde

2.1.1 Länsstyrelsen Västmanlands län

I varje län finns en länsstyrelse som ska agera som statens förlängda arm och verka för att nationella mål får genomslag i länet. Myndigheten ska även ha en samordnande roll mellan olika sektorer, exempelvis kommun, näringsliv samt frivilliga organisationer, vilket visas övergripande i *figur 1* nedan. Samtidigt som länsstyrelserna ska företräda staten så ska de även ta hänsyn till regionala förhållanden och förutsättningar. Varje länsstyrelse har en chef som benämns landshövding samt ett insynsråd som består av högst åtta ledamöter. (SFS 2007:825)



Figur 1. Länsstyrelsens roll som statens förlängda arm.

Länsstyrelsen består av ett flertal enheter som är inriktade på olika funktioner och arbetsuppgifter. På Länsstyrelsen Västmanlands län arbetar en av enheterna, miljöenheten, med bland annat att samordna miljöarbetet internt och externt, miljöövervakning samt vattenförvaltning. De har även ansvaret för miljömålsarbetet, vilket innebär att följa upp och utvärdera både de nationella och regionala miljömålen. (Länsstyrelsen Västmanlands län, u.d.)

2.1.2 Externa intressenter

Länsstyrelsen Västmanlands län har kontakt och samarbete med flera externa intressenter gällande miljömålsarbetet. I denna fallstudie undersökte vi hur kommuner, företag och en frivilligorganisation uppfattar hur Länsstyrelsen Västmanlands läns miljömålsarbete fungerar i sin samordnande roll samt vad som kan förbättras med denna.

2.2 Analyismetoder

För att analysera och strukturera insamlad data från intervjuerna med länsstyrelser och externa intressenter användes matriser. I matriserna sammanfördes svaren på intervjufrågorna av länsstyrelserna utifrån de fyra problemområdena; resurser, prioritet, målsättning och struktur. De externa intressenternas kommentarer sammanställdes i en matris uppdelad i två delar; externa aktörers miljöarbete samt länsstyrelsens roll i miljömålsarbetet.

Analysen som genomfördes var kvalitativ. I en kvalitativ analys är förekomsten av beskrivningar, begrepp och ord viktig. Det går inte att göra en kvantitativ analys till exempel genom beräkning av varians eller medelvärde då dessa data som samlats in är kvalitativa. För att analysera de kvalitativa data från intervjuerna valdes en mallbaserad metod. Det viktigaste från transkriberingarna av intervjuerna sammanställdes enligt den mallbaserade metoden i fem olika matriser. Denna matrisanalys utgår ifrån att organisera relevant data i kolumner och rader. Detta är en välfungerande metod då man på ett tydligt och effektivt sätt presenterar vilken länsstyrelse och extern intressent som uttryckt vad gällande miljömålssystemet. (Höst, et al., 2006, pp. 114-115)

2.3 Insamling av data och bearbetning av insamlat datamaterial

2.3.1 Litteraturstudie

Litteratursökningar gällande miljömålssystemets struktur genomfördes främst på Naturvårdsverket, Miljömålportalen samt regeringens webbplatser.

Litteratursökning gällande MBO-system och brister i miljömålssystemet gjordes främst i databaserna DIVA, Google Scholar och Discovery, samt på Naturvårdsverkets webbplats. Se tabell nedan.

Tabell 1. Litteratursökning i databaser och på webbplatser.

| Miljömålssystemets struktur Webbplats | Förfarande/sökord |
|--|--|
| Naturvårdsverket | Orientering på webbplatsen - Miljömålssystemets struktur och aktörer |
| Miljömålportalen | Orientering på webbplatsen - Miljömålssystemets struktur och aktörer |
| Regeringen | Sökning efter specifika propositioner |
| Brister i miljömålssystemet Databaser/webbplatser | Förfarande/sökord |

| | |
|------------------|---|
| DISCOVERY | Environmental quality objectives, environmental goals, goal conflicts, MBO |
| DIVA | Miljömålssystem, miljö kvalitetsmål, målkonflikt, målstyrning |
| Google Scholar | Sökning efter artiklar som inte har funnits i fulltext i de andra databaserna (Discovery och DIVA). |
| Naturvårdsverket | Miljömålssystem, miljö kvalitetsmål, målkonflikt |

2.3.2 Fallstudie

Fallstudie var den metod som användes för denna studie, vilket är ett bra val om man ska ta reda på hur en organisation fungerar och arbetar. Fallstudier kan ge djupa kunskaper inom det specifika fall som behandlas. Det är också en väldigt flexibel metod att använda. Majoriteten av all data som samlas in är kvalitativ och inriktningen kan under studiens gång ändras. För att få kvalitativ data till denna studie intervjuades exempelvis flera personer med olika anknytningar till miljömålsarbetet för att få information från flera källor. I fallstudier är det vanligt att man använder sig av observationer, intervjuer och arkivanalys för datainsamling. (Höst, et al., 2006, pp. 33-35)

För att få svar på vår frågeställning genomfördes halvstrukturerade intervjuer. Aktuell intervjuemetod valdes för att få en tydlig struktur och möjlighet att vara friare på så sätt att frågornas följd och ordning kan ändras, så att de passar intervjusituationen bättre. (IBID, p. 34)

Genom att samtliga intervjuer spelades in på ett ljudmedium (förutom den med intresseorganisationen) och transkriberades sedan till text, fick vi tillgång till mer tillförlitlig och bättre data (IBID, pp. 33-35). De intervjuade personerna tillfrågades om de ville bli inspelade.

För att inte vilseleda och påverka respondenterna undveks ledande frågor och intervjun sändes även tillbaka till respondenten för godkännande, ifall denna hade ändrat ståndpunkt. (Ejvegård, 2009, p. 54)

Länsstyrelser

För studien valdes fyra länsstyrelser i Mellansverige ut för intervju. Valet av länsstyrelser baserades på att dessa, tillsammans med Länsstyrelsen i Västmanlands län, ingår i en samverkansgrupp. Detta anser vi underlättar om Länsstyrelser Västmanlands län vill följa upp och arbeta vidare med en särskilt metod som någon av de intervjuade länsstyrelserna arbetar efter.

Två av intervjuerna genomfördes vid fysiska möten, de övriga två via telefon. Intervjufrågorna, och därmed även svaren, indelades i fyra problemkategorier: resurser, prioritet, struktur samt målsättning. Detta för att kunna jämföra andra länsstyrelsers uppfattning i dessa frågor i varje problemkategori.

Externa intressenter

Företag och kommun valdes ut genom ett stratifierat urval (se tabell 2 nedan) baserat på antalet anställda/kommuninvånare i företagen och kommunerna. Detta för att få en bra spridning och därmed så många olika variationer i exempelvis åsikter kring frågorna som möjligt (Höst, et al., 2006). Valet av frivilligorganisation baserades på att de skulle vara aktiva inom miljöområdet. Företagen som valdes delades in i två grupper, stora och små, det stora med mer än 100 anställda och det lilla med mindre än 50 anställda. Kommunerna delades in på samma sätt, den stora med mer än 20 000 invånare och den lilla med mindre än 20 000 invånare (se tabell 2.). Tre av intervjuerna genomfördes vid fysiska möten, den fjärde via e-post.

För att sammanfatta och analysera svaren från de genomförda intervjuerna, kategoriserades de i olika matriser för respektive intressent och liknande för länsstyrelserna för att lättare kunna jämföra och analysera svaren. Matriserna sammanfattades sedan. I analysen togs det hänsyn för vilken intressent det var samt storleken på denne.

Tabell 2. Företag och kommuner indelade i storlek efter antalet anställda/invånarantal.

| Företag | Anställda |
|-----------------|---------------------|
| Stora | >100 |
| Små | <50 |
| Kommuner | invånarantal |
| Stora | >20000 |
| Små | <20000 |

2.3.3 Arkivstudie

Arkivstudier genomfördes för att kunna beskriva hur Länsstyrelsen Västmanlands län miljömålsarbete är strukturerat. Vi studerade interna miljömålsdokument som sedan bearbetades och sammanfattades i text.

2.3.4 Felkällor

Utgångspunkten för arbetet var från början att fem länsstyrelser, fyra kommuner samt tre företag skulle intervjuas för att samla data till studien. Gällande den femte länsstyrelsen val-

des denna bort då svaren från de andra länsstyrelserna var så pass utförliga samt att tiden för hinna bearbeta data inte skulle räcka till. Det hade annars varit väldigt intressant att få ännu en version av hur miljömålsarbete kan bedrivas, då samtliga länsstyrelser i detta arbete skilde sig åt på flera punkter.

Intervjuerna med länsstyrelserna utfördes dels via telefon och e-post, dels vid fysiska möten. Vi upplevde det inte som något negativt med att genomföra intervjuerna via telefon, nackdelen kan dock ha varit att det då inte är möjligt att uppfatta minspel eller annat kroppsspråk med aktuell intervjuperson. Emellertid försvinner kroppsspråket och liknande ändå när intervjun transkriberas. Samtliga intervjuer spelades in men ingen av respondenterna uppfattade detta som negativt och det var dessutom till fördel för oss då ett mer utförligt material kunde fås till studien.

Angående de intervjuade miljömålssamordnarna på länsstyrelserna, så består svaren av en persons subjektiva uppfattning om miljömålsarbetet. Ett problem eller en företeelse kan upplevas subjektivt, men behöver för den delen inte ge en falsk bild. För att få en mer allsidig bild kunde fler personer ha intervjuats i studien.

Då studien endast täcker fyra länsstyrelser miljöarbete, kan inga långtgående slutsatser av materialet dras. Fler länsstyrelser i Sverige skulle behövs intervjuats för att få mer kvalificerade slutsatser .

I studien hann vi med att intervjua endast två av de fyra tänkta kommunerna. Det kan uppfattas som att vi kanske var allt för optimistiska i att tro att vi skulle få möjlighet att få tid med alla fyra kommuner. Dock så anser vi att vi var ute i god tid med förfrågningarna, 1-2 månader innan inlämningsdatum samt att intervjutiden beräknades att ligga på ungefär 20 minuter. Tiden är i och för sig alltid en bristvara och vi måste respektera detta. Det skulle annars ha varit intressant att se om det var någon skillnad i hur kommunerna svarade, beroende på kommunstorlek eller på deras eget miljöengagemang.

Vi lyckades inte få en intervju med ett tredje företag som från början var vår tanke. Många av de företag vi var i kontakt med ansåg att de inte alls hade någon samverkan med länsstyrelsen och därför inte kunde eller ville vara med i studien. Detta kan ses som ett tecken på att länsstyrelsen inte verkar ha så god samverkan med näringslivet ute i länet. Detta kan bero på flera orsaker, bland annat att vi kan ha kontaktat just sådana företag som inte länsstyrelsen i vanliga fall samordnar med. Detta är endast spekulationer och behöver undersökas närmare.

Frivilligorganisationen intervjuades via e-post. Vid intervju via e-post så kan spontaniteten gå förlorad då respondenten får mer tid att tänka på exempelvis hur denna formulerar sina svar. Men detta kan även vara positivt då risken för att glömma viktig fakta minskar. Även

här skulle det varit intressant att ha intervjuat flera frivilligorganisationer då det är mycket svårt att dra slutsatser baserat på endast en organisations åsikter.

Då intervjuer valdes som den huvudsakliga metodiken för datainsamling till arbetet kan de ställda frågorna ha påverkat respondenterna att svara på ett speciellt vis.

Intervjufrågorna ändrades under arbetets gång och kompletterande frågor skickades till respondenterna via e-post. Vi anser att detta inte har påverkat det slutliga resultatet i någon högre grad.

Vid analysen av det insamlade datamaterialet finns det möjlighet att vi som bearbetare av data har missuppfattat en intervjupersons svar. Ett försök till att undvika detta var att intervjuerna bandades och sedan transkriberades för att undvika just nämnda felkällor.

3 LITTERATURSTUDIE ÖVER MILJÖMÅLSSYSTEMET

Nedan presenteras resultaten av den litteratursökning som genomfördes. Den kommer att inledas med en närmare beskrivning av hur miljömålssystemet är uppbyggt, mål och roller i systemet. Därefter följer en genomgång av hur ett MBO-system bör vara uppbyggt och formulerat samt de brister som finns med tekniken, samt hur just miljömål bör vara formulerade. Därefter följer ett avsnitt som går igenom vilka brister det finns i det svenska miljömålssystemet kopplat till målformulering, uppföljning och målkonflikter. Slutligen redovisas huruvida miljöfrågorna prioriteras i Sverige idag med fokus på finansiella resurser.

3.1 Miljömålssystemets målstruktur

3.1.1 Generationsmålet

En av förändringarna i miljömålssystemet som riksdagen röstade igenom år 2010 var som tidigare nämnt den nya målstrukturen, där generationsmålet skulle utvecklas och få en tydligare funktion i miljömålssystemet. Den tidigare målstrukturen bestod endast av två målnivåer; miljökvalitetsmål samt delmål. (Prop. 2009/10:155)

Generationsmålet, som fastställs av riksdagen, är ett så kallat inriktningsmål som ska vägleda miljöarbetet i hela samhället. Dess mål är att finna lösningar på dagens miljöproblem inom en generation och är överordnat de 16 miljökvalitetsmålen. (Naturvårdsverket, 2013a)

Definitionen av generationsmålen är enligt Sveriges riksdag:

"Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser." (Naturvårdsverket, 2013a)

Generationsmålet är i sin tur uppdelat i sju strecksatser som förtydligar målets definition genom att visa på vad miljöpolitiken ska inrikta sig på. Dessa är följande:

- Ekosystemen har återhämtat sig, eller är på väg att återhämta sig, och deras förmåga att långsiktigt generera ekosystemtjänster är säkrad.
- Den biologiska mångfalden och natur- och kulturmiljön bevaras, främjas och nyttjas hållbart.
- Människors hälsa utsätts för minimal negativ miljöpåverkan samtidigt som miljöns positiva inverkan på människors hälsa främjas.
- Kretsloppen är resurseffektiva och så långt som möjligt fria från farliga ämnen.
- En god hushållning sker med naturresurserna.
- Andelen förnybar energi ökar och energianvändningen är effektiv med minimal påverkan på miljön.
- Konsumtionsmönstren av varor och tjänster orsakar så små miljö- och hälsoproblem som möjligt. (Naturvårdsverket, 2012a)

Enligt Naturvårdsverkets bedömning kommer generationsmålet inte att kunna nås till år 2020, detta beroende på dagens politik och utvecklingsriktning. Dock går utvecklingen åt rätt håll gällande vissa av ovan nämnda strecksatser, bland annat på avfallsområdet där Naturvårdsverket menar att EU:s avfallsdirektiv har bidragit, och även fortsättningsvis kommer att bidra till åtgärder inom området. (IBID)

3.1.2 Miljökvalitetsmålen

Miljökvalitetsmålen, själva grunden i miljömålsarbetet, består av riksdagen 16 beslutade mål som har till syfte att beskriva det tillstånd som den svenska miljön ska ha. Till varje mål finns det preciseringar som förtydligar dem och används vid uppföljning av målen (Naturvårdsverket, 2013b). Dessa preciseringar uppdaterades år 2012 (Ds 2012:23).

År 2010 beslutades det om att miljökvalitetsmålen skulle få nya bedömningsgrunder. De nya bedömningsgrunderna innebär att om ett miljökvalitetsmål ska anses vara möjligt att nå, ska det miljötillstånd som målet uttrycker bedömas vara möjligt att nå, eller att tillräckliga åtgärder i form av exempelvis styrmedel och åtgärder finns beslutade. (Naturvårdsverket, 2012a)

För att kunna följa upp och utvärdera miljökvalitetsmålen har varje miljömål ett antal indikatorer. De ska ge information om utvecklingen och graden av måluppfyllelse för miljökvalitetsmålen (Länsstyrelsen Dalarna, u.d.,a). Det svenska indicatorsystemet bygger på DPSIR-modellen, (Länsstyrelsen Dalarna, u.d.,b) förkortningen står för Driving forces, Pressure, State, Impact, Respons, som även används av EEA (Smeets & Weterings, 1999).

3.1.3 Etappmålen

Som ovan nämnts beslutade riksdagen år 2010 om en ny målstruktur, där etappmål skulle tillkomma och de gamla delmålen skulle upphöra att gälla när de nya etappmålen beslutades (Prop. 2009/10:155). År 2012 beslutade regeringen om 13 nya etappmål inom fyra prioriterade områden: *avfall, biologisk mångfald, farliga ämnen samt luftföroreningar*. Tanken med etappmålen är att de ska identifiera en önskad samhällsomställning och ange steg på vägen för att nå generationsmålet och ett eller flera miljökvalitetsmål. Däremot ska etappmålen inte ange ett miljötillstånd, eftersom det är miljökvalitetsmålen med dess preciseringars uppgift (Ds 2012:23). Enligt regeringens bedömning skulle detta underlätta möjligheterna att nå generationsmålet samt miljökvalitetsmålen (Prop. 2009/10:155).

Nedan listas de 13 etappmålen i de fyra prioriterade områdena (Ds 2012:23) samt etappmålet om växthusgaser som sedan tidigare var beslutat (Naturvårdsverket, 2011a).

- Utsläpp av växthusgaser till år 2020

Avfall

- Ökad resurshushållning i byggsektorn
- Ökad resurshushållning i livsmedelskedjan

Biologisk mångfald

- Ekosystemtjänster och resiliens
- Den biologiska mångfaldens och ekosystemtjänsternas värden
- Hotade arter och naturtyper
- Invasiva, främmande arter
- Kunskap om genetisk mångfald

Farliga ämnen

- Särskilt farliga ämnen
- Kunskap om ämnens hälso- och miljöegenskaper
- Information om farliga ämnen i varor

Luftföroreningar

- Begränsade utsläpp av gränsöverskridande luftföroreningar i Europa
- Begränsningar av utsläpp av luftföroreningar från sjöfarten
- Luftföroreningar från småskalig vedeldning (Ds 2012:23)

3.2 Olika roller i miljömålssystemet

3.2.1 Översikt

Samtliga nivåer i samhället hanterar miljö kvalitetsmålen, från riksdagen som beslutar om att miljö kvalitetsmålen och generationsmålet och regeringen som har det övergripande ansvaret för arbetet, ner till den vanliga medborgaren som med sina handlingar hemma och på jobbet kan bidra till att miljö kvalitetsmålen nås. (Miljömålportalen, 2012b)

Det finns även ett drygt 20-tal myndigheter, inklusive de åtta ansvariga miljö målsmyndigheterna, som har ansvar för ett eller flera miljö mål i miljö målssystemet. Myndigheterna ska samråda och ge underlag till Naturvårdsverket vid den samlade uppföljningen och utvärderingen av målen (Miljödepartementet , 2013b). Nedan i *figur 2* listas de åtta ansvariga miljö målsmyndigheterna.

| <u>Miljökvalitetsmål</u> | <u>Miljömålsansvariga myndigheter</u> |
|---|---------------------------------------|
| Begränsad klimatpåverkan | → Naturvårdsverket |
| Frisk luft | |
| Bara naturlig försurning | |
| Giftfri miljö | |
| Skyddande ozonskikt | |
| Myllrande våtmarker | |
| Ett rikt djur- och växtliv | |
| Ingen övergödning | → Havs- och Vattenmyndigheten |
| Levande sjöar och vattendrag | |
| Hav i balans samt levande kust och skärgård | |
| | |
| God bebyggd miljö | → Boverket |
| Giftfri miljö | → Kemikalieinspektionen |
| Grundvatten av god kvalitet | → Sveriges geologiska undersökningar |
| Säker strålmiljö | → Strålsäkerhetsmyndigheten |
| Ett levande odlingslandskap | → Jordbruksverket |
| Levande skogar | → Skogsstyrelsen |

Figur 2. Miljökvalitetsmålen samt respektive måls ansvariga myndigheter. (Figuren är sammanställd efter Miljödepartementet, 2013a)

3.2.2 Riksdag och regering

Riksdagen beslutar om generationsmålet och miljökvalitetsmålen samt vissa beslut av stor betydelse när det gäller styrmedel och åtgärder (Länsstyrelsen Dalarnas län, u.d.,c).

Det övergripande ansvaret för miljömålssystemet har regeringen. Det är även regeringen som har utsett ansvariga myndigheter till miljökvalitetsmålen (Miljömålportalen, 2012c) samt beslutat om etappmålen (Ds 2012:23).

Regeringen rapporterar årligen till riksdagen och berättar hur det går med miljökvalitetsmålen. Utifrån en fördjupad utvärdering om miljökvalitetsmålen som Naturvårdsverket lämnar in var fjärde år, tar regeringen fram propositioner om bland annat miljökvalitetsmålen. (Miljömålportalen, 2012c)

3.2.3 Miljömålsberedningen

År 2010 infördes den parlamentariska Miljömålsberedningen¹ som har till uppgift att dels ge regeringen råd i hur miljömålsarbetet ska skötas, exempelvis utveckla strategier med etappmål och åtgärder, dels att kommunicera med länsstyrelser, kommuner, landsting, näringsliv och intresseorganisationer. (Miljömålsportalen, 2012d)

Miljömålsberedningen ersatte det tidigare Miljömålsrådet som hade till uppgift att både ha hand om utvecklingen av strategier med åtgärder och styrmedel samt ansvara för att följa upp och utvärdera miljö kvalitetsmålen. Ansvaret för uppföljning samt utvärdering av miljö kvalitetsmålen lades istället ut på de åtta ansvariga målmyndigheter som nämndes ovan. Syftet med detta var bland annat att mer fokus skulle läggas på genomförande och åtgärdsarbete. (Miljödepartementet, 2013b)

3.2.4 Naturvårdsverket

Det övergripande ansvaret för miljö kvalitetsmålen har idag Naturvårdsverket, det ska verka för att nå det generationsmål samt de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt. Verket ska även vägleda de myndigheter som har ett ansvar i miljö målssystemet och samordna miljö måluppfølningen, samt självt ha hand om sju stycken mål som kan ses ovan i *figur 2*. Naturvårdsverket ska även göra en årlig uppföljning av hur det går med miljö kvalitetsmålen, samt regelbundet presentera en fördjupad rapport till regeringen om möjligheterna att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen. (SFS 2012:989, 2, 3)

Angående den årliga uppföljningen görs det en bedömning om dagens styrmedel och huruvida de åtgärder som genomförs före år 2020, är tillräckliga för att nå målen. Denna bedömning sammanfattas i ett omdöme bestående av ja, nära eller nej. (Naturvårdsverket, 2013b)

3.2.5 Länsstyrelsen

Riksdagen beslutar om samtliga länsstyrelseras budgetar varje år i ett regleringsbrev. Anslaget som riksdagen beslutat om är tänkt att finansiera hälften av länsstyrelsens verksamhet. Resterande finansiering kommer från inomstatliga bidrag och andra anslag. (Regleringsbrev, 2013)

Länsstyrelserna fungerar, i arbetet med miljö målen, som regionala miljö myndigheter och har en samordnande samt övergripande roll. Samarbete gällande arbetet med miljö kvalitetsmå-

¹ Miljömålsberedningens består av riksdagsledamöter från både regerings- och oppositionspartierna samt sakkunniga från departement, myndigheter, länsstyrelser, kommuner, näringsliv och intresseorganisationer. (Miljömålsportalen, 2012)

len sker med andra regionala organ och myndigheter. Kontakt med näringsliv, frivilliga organisationer, kommuner och andra aktörer är en del av arbetet. Länsstyrelserna ansvar för uppföljning av miljömålen inom länet och deras arbetsuppgifter innefattar att årligen redovisa uppdraget till Naturvårdsverket. Regeringen mottar sedan rapporteringen från Naturvårdsverket. (Naturvårdsverket, 2012b)

En viktig del av miljömålssystemet som länsstyrelserna jobbar med är åtgärder, uppföljning samt indikatorer. Regionala miljömål tas fram av flera länsstyrelser i samarbete med aktörer i länen. Dessa aktörer kan till exempel vara näringsliv, kommuner och landsting. Kommunerna ska också få hjälp av länsstyrelserna med att ta fram relevant underlag, samt hjälpa dem att formulera lokala åtgärdsprogram och mål. Tillsammans med regionförbund och kommunerna, ansvarar länsstyrelserna för samordningen av miljö- och regionalpolitik, samt för fysisk planering. (IBID)

3.2.6 RUS

Regional utveckling och samverkan i miljömålssystemet (RUS) är ett samverkansorgan som finansieras av anslag via Naturvårdsverket. En arbetsgrupp på ca 10 personer driver det dagliga arbetet på organet och en styrgrupp organiserar verksamheten. Majoriteten av personerna i RUS arbetar på svenska myndigheter. Länsstyrelsernas arbete och det arbete som sker regionalt i miljömålsområdet har RUS till uppgift att vägleda, stödja och samordna. Uppgifter som är länsstyrelsegemensamma, samt samordning mellan kommuner, nationella myndigheter och olika berörda parter svarar samverkansorganet för. Uppgifterna som RUS arbetar med omfattar i stort sett hela miljömåluppdraget. Uppgifterna kan variera från arbete med mål och åtgärdsarbete till uppföljning. Exempel på uppgifter är bland annat arbete med att revidera regionala mål, uppdatera indikatorer på miljömålsportalen, ge stöd och utveckla åtgärdsarbetet. (RUS, u.d.,a)

Miljösamordnare på Skogsstyrelsen och länsstyrelserna är de som RUS främst kommunicerar med. RUS största målgrupp är just dessa samordnare som ber om stöd i deras dagliga arbete. (RUS, u.d.,b)

Omkostnader och löner tar cirka hälften av RUS budget. Den andra hälften används till utveckling av miljömåluppföljning, utvecklingsprojekt främst inom åtgärdsarbetet för att nå miljömålen, samordning av miljödataförsörjning m.m. År 2013 hade RUS en budget på 6 475 000 kronor. 5,2 miljoner kronor av budgeten kommer från anslag via Naturvårdsverket och resterande var överskott från tidigare år. (RUS, 2013)

3.2.7 Kommunerna

Viktiga aktörer i det lokala arbetet med att nå miljö kvalitetsmålen är kommunerna. De har det övergripande ansvaret för lokala anpassningar av miljö kvalitetsmålen (Prop. 1997/98:145) och de allra flesta kommuner har, eller arbetar med att ta fram lokala miljömål, eller på annat sätt arbetar in miljö kvalitetsmålen i kommunala planer och program (SKL, 2009). Arbetet med att exempelvis arbeta in miljömålen i en plan sker i samarbete med kommunernas respektive länsstyrelse (Miljömålportalen, 2012e).

3.2.8 Näringslivet

Näringslivet bedöms även det ha en stor roll i arbetet att nå målet om ett ekologiskt hållbart samhälle inom en generation. Detta grundar sig bland annat på att företag tar fram nya produkter och tjänster med en mindre miljö påverkan, i alla produktionsled. Ekonomisk tillväxt ska byggas med hjälp av miljö tekniska lösningar (Prop. 2009/10:155). Även företagens miljö ledningssystem lyfts fram som en viktig del i företagens miljö arbete som bidrar till att nå miljö kvalitetsmålen (Miljömålportalen, 2012f).

3.2.9 Miljöorganisationer och medborgare

Mycket av miljöorganisationernas löpande arbete bidrar aktivt till att nå miljö kvalitetsmålen och deras roll i miljö målssystemet är att driva på för att miljömålen ska leda till verkliga förbättringar av miljö tillståndet. Bland annat är Naturskyddsföreningen och WWF med i det regelbundna arbetet att följa upp och utvärdera miljömålen. (Miljömålportalen, 2009)

En aktör som inte får glömmas bort är medborgaren, som via vardagsbeslut kan påverka möjligheterna till att miljömålen nås. (Miljömålportalen, 2012g)

3.3 Sveriges miljöbudget

Sveriges regering har en årlig budget för "Allmän naturvård". "Allmän naturvård" innefattar budgetar för bland annat miljö övervakning, Naturvårdsverket, åtgärder för värdefull natur, klimatanpassning, Havs- och vattenmyndigheten och Kemikalieinspektionen m.m. I denna budget ingår även pengarna till miljö målsarbetet. Regeringen gör regelbundet en uppföljning samt bedömning om det är möjligt att nå miljö kvalitetsmålen. Denna uppföljning och bedömning presenteras i Sveriges årliga budget under utgiftsområde 20 (Allmän miljö- och naturvård) (Miljömålportalen, 2013a; Skr. 2011/12:101 BILAGA 2). Regeringens vårändringsbudget 2013 ligger budgeten för "Allmän naturvård" på ca 4,9 miljarder kronor

(Finansdepartementet, 2012). År 2012 låg samma budget på ca 5 miljarder kronor (Skr. 2012/13:101 BILAGA 2).

I tabell 3 nedan har regeringen presenterat utgiftsförändringar för 2013 och fram till 2017 i förhållande till föregående år till följd av tidigare beslutade, aviserade och nu föreslagna finansieringar och åtgärder. För samtliga år till 2017 har de nuvarande besluten och åtgärderna inneburit en minskning i budgeten. Minustecken innebär att anslagsminskningar eller att temporära program upphör eller minskar. (Prop. 2012/13:100 p. 126)

Tabell 3. Utgiftsförändringar 2013-2017 i förhållande till föregående år. (Prop. 2012/13:100, p.126)

| Utgiftsområde | År 2013 | År 2014 | År 2015 | År 2016 | År 2017 |
|--------------------------------|------------|------------|-------------|------------|------------|
| 20 Allmän miljö- och naturvård | -0,17 mdkr | -0,14 mdkr | - 0,12 mdkr | -0,02 mdkr | -0,06 mdkr |

3.3.1 Exempel på effekter av minskad budget

För att minska övergödningen i Västerhavet och Östersjön finns LOVA-projekt². Framst går bidraget till:

- Föreningar
- Kommuner
- Andra sammanslutningar

Bidraget söks hos länsstyrelsen. I år (2013) har en viss summa tilldelats varje län av Havs- och vattenmyndigheten. Detta för att länen själva ska kunna prioritera vilka projekt som pengarna ska gå till för att effektivast uppfylla miljömålen. År 2012 gav Havs- och vattenmyndigheten ut ett anslag på 738 miljoner kronor för att förbättra havs- och vattenmiljö varav ca 95 miljoner gick till LOVA-projekt. I år(2013) kommer denna siffra ligga på 503 miljoner kronor vilket innebär en minskning med 32 % (Havs- och Vattenmyndigheten , 2011). På grund av detta har bland annat Länsstyrelsen Södermanlands län publicerat information om att det inte är lönt att söka LOVA-bidrag på grund av resursbrist (Länsstyrelsen Södermanlands län, u.d.). Därmed påverkas möjligheterna att nå målet *Levande sjöar och vattendrag* negativt (Miljömålsportalen, 2013b).

4 160 000 kr fick Länsstyrelsen Blekinge län år 2012 att använda till lokala vattenvårdsprojekt och de beslutade bland annat om att beviljad finansiering av våtmarker, en båttvätt samt ett flertal mindre avlopp. Intresset för att söka dessa stödpengar har varit stort och har bidra-

² Lokala vattenvårdsprojekt

git till att förbättra den lokala vattenmiljön. År 2013 kommer summan endast att ligga på 446 000 kr. Det är en nerdragning med 90 % jämfört med året innan. Länsstyrelsen Blekinge län kommer således inte bevilja nya projektpengar utan endast projekt som pågått i flera år har beviljats pengar (Sveriges Radio, 2013). Även här påverkas målet Levande sjöar och vatten- drag negativt (Miljömålsportalen, 2013b).

Svenska Artprojektet syftar till att kartlägga samtliga djur och svampar samt flercelliga växter i Sverige samt att skapa ett standardverk som redogör för dem. Det var år 2002 som riksdagen gav ArtDatabanken, SLU (Sveriges lantbruksuniversitet) i uppgift att utföra detta uppdrag (SLU, u.d.,a). År 2013 beslutade regeringen att skära ner budgeten för ArtDatabanken med 10 miljoner kronor. Tidigare har budgeten legat på 77 miljoner kronor och kommer år 2013 ligga på 67 miljoner kronor. Av dessa 67 miljoner kommer det Svenska artprojektet få 55 miljoner kronor att använda i sin verksamhet. Regeringen gav även SLU i uppgift att utreda artprojektet. Det som ska utredas är vad som ytterligare kan besparas och effektiviseras (SLU, u.d.,b). Chefen för ArtDatabanken ser negativt på nedskärningen från regeringen och menar att det skapar en osäkerhet om artprojektets framtid. (SLU, 2013) Målet som påverkas negativt av regerings beslut är Ett rikt växt- och djurliv (Miljömålsportalen, 2013c).

3.4 MBO - Målstyrning

Nedan presenteras kort vad MBO är för något, hur det är tänkt att fungera samt osäkerheter med tekniken när det appliceras på den offentliga sektorn. Sedan följer ett avsnitt om hur miljömål bör vara formulerade för att nå önskade resultat med dem.

3.4.1 Vad är MBO?

Management by objectives, MBO (målstyrning) introducerades i början av 1950-talet (Kyriakopoulos, 2012) och har använts av flera länders administrationer sedan 1970-talet (Busch, 1998). MBO tekniken är även ett vanligt sätt att leda och samordna arbetet för att förbättra miljöns kvalitet både inom privat som offentlig sektor och på internationell, nationell och lokal nivå (Edvardsson, 2004).

Men vad är egentligen målstyrning, hur kan det definieras? Detta är inte helt lätt att säga då nästan varje författare inom området har en egen syn på vad målstyrning innebär. Björn Rombach (1991) gör ett försök att sammanfatta litteraturen och kommer fram till att den gemensamma kärnan bland litteraturen anses vara följande:

- Klara mål ska formuleras av organisationens ledning

- Att personal på olika hierarkiska nivåer ska engageras vid målformulering och nedbrytning av mål
- Att de verksamhetsansvariga ska välja medel för att nå uppställda mål
- Målen ska följas upp, mätning av kvantiteter (Rombach, 1991 pp. 18-20)

De positiva effekter av målstyrningen som nämns av flertalet författare, sammanfattas av Rombach och är bland annat att klart uppställda mål höjer produktiviteten då anställda försöker att nå målen, på grund av att människor finner det positivt att arbeta mot mål. Det här sättet att styra får de anställda att känna sig delaktiga i målformuleringsprocessen. Det medför en förbättrad planering och kommunikation, då intresset för planering ökar (IBID, pp. 39-42). Dock måste vissa villkor vara uppfyllda, nedan räknas fem framgångsfaktorer upp för målstyrning enligt litteraturen:

- 1. Klara mål formuleras** – Specifika och mätbara mål utgör en väsentlig framgångsfaktor
- 2. De anställda medverkar och har inflytande i målformuleringsprocessen** – De som ska uppfylla målen ska ha kunnat påverka dess utformning.
- 3. Resultaten återförs** – En relevant och regelbunden återföring är en viktig framgångsfaktor
- 4. Måluppfyllelse belönas** – framgångsrik målstyrning kopplas samman med resultatbaserade belöningssystem
- 5. Målstyrning har ledningens stöd**- målstyrningen behöver ledningens stöd för att lyckas (IBID, pp. 42-45)

3.4.2 Teknikens osäkerheter

Enligt Rombach så stödjer inte litteraturen de goda erfarenheter som målas upp om målstyrning och har därför listat fyra argument mot målstyrning, främst att använda som argument när exempelvis personer inom kommuner och landsting kräver målstyrning, eller när lagstiftare vill skriva in målstyrning i lagen. (IBID, p. 106)

1. Teknikens effekter är osäkra

För att tekniker ska fungera måste de fem framgångsfaktorer som nämndes ovan vara uppfyllda. Detta har, enligt Rombach, offentliga organisationer svårt att uppfylla då målen ofta är oklara och oförenliga med andra mål. Resultaten är svåra att mäta. Belöningssystemen är stela. Att låta tjänstemän ha inflytande i målformuleringsprocessen är svårt att kombinera med de krav som demokratin ställer på politiskt styrning. Det är inte heller självklart att ledningen vill ha målstyrning. Då dessa förutsättningar

inte kan uppfyllas kan man inte heller vänta sig de positiva effekterna av målstyrning. (IBID, pp.106-107)

2. Det finns bättre tekniker

De styrtekniker som politiker använder sig av när de försöker påverka den offentliga sektorn organisationer går inte att kombinera med målstyrning. (IBID, pp. 107-108)

3. Svårt att använda tekniken

Användning av tekniken målstyrning görs svår, eller omöjlig, på grund av den ledningsorganisation som vi har i Sverige, där den offentliga sektorns organisationer leds av parlament. (IBID, p. 108)

4. Tekniken verkar ogenomtänkt

Målstyrningen fungerar inte därför att tekniken inte säger hur målhierarki ska byggas upp eller hur mål ska brytas ner. Det är även oklart hur negativa sidoeffekter vid nedbrytning av mål ska behandlas. Fler brister i tekniken är att den bygger på orealistiska uppfattningar om hur besluts fattas och hur organisationer styrs. Målstyrning anger inte heller hur man ska konstruera medel för att fatta beslut. (IBID, pp. 108-109)

När det svenska miljömålssystem som vi känner igen idag, tog sin form, bedömde den dåvarande regeringen att ett system med mål- och resultatstyrning var det effektivaste sättet att genomföra miljöarbete inom alla samhällsområden. Systemet innebar enligt den dåvarande regeringen att styrningen mot ett mer ekologiskt hållbart samhälle skulle ske med hjälp av uppställda mål, utan att staka ut vägen dit i detalj. (Prop. 1997/98:145)

Miljömålssystemet, tillsammans med den då även nya miljöbalken, skulle decentralisera miljöarbetet, och därmed skulle detta följa enligt regeringens bedömning:

”Häri genom ökar möjligheterna och intresset, inte minst inom näringslivet, att ta egna initiativ till åtgärder för en bättre miljö. ” (Prop. 1997/98:145)

3.4.3 Formulering av miljömål

Utöver det ovan nämnda om hur mål bör formuleras samt hur de mer specifikt bör formuleras i offentlig sektor, sammanfattar Slocombe (1998) i tabellen nedan önskvärda egenskaper som miljömål bör ha när de utformas. De tre första punkterna är sammanlänkade, eftersom dessa lägger grunden för målen. De ska vägleda hur man bör tänka och handla men samtidigt

avspegla den bredd av andra intressen och mål som finns, för att nå uppsatta mål. Utöver detta bör målen bland annat vara komplexa, men ändå begripliga, då de inte får förenklas i allt för stor grad.

Målen bör slutligen även vara dynamiska, tvärvetenskapliga, tillämpningsbara och begripliga, samt avslutningsvis anpassningsbara. Detta grundar sig bland annat på att miljömål hanterar dynamiska system som snabbt kan ändra sig, exempelvis genom en plötslig förändring i miljön. Detta kräver som ovan nämnts bland annat ett anpassningsbart och dynamiskt målsystem. (Slocombe, 1998)

Även svenska författare har kommit med bidrag till hur miljömål bör vara utformade för att dessa i deras mening ska vara rationellt utformade. Målen ska ha en vägledande förmåga för att underlätta för måluppfyllelse. Så är fallet när de är precisa, utvärderingsbara, lättillgängliga och motiverande (Edvardsson & Hansson, 2005), och utöver detta ska de även vara konsekventa, så att inga större målkonflikter uppstår (Edvardsson Björnberg, 2009).

Tabell 4. Önskvärda egenskaper för miljömål. (Baserad på Slocombe, 1998)

| | |
|----------------------|---|
| 1. Normgivande | } |
| 2. Principfasta | |
| 3. Integrerande | |
| 4. Komplexa | |
| 5. Dynamiska | |
| 6. Tvärvetenskapliga | |
| 7. Tillämpliga | |
| 8. Delaktiga | |
| 9. Begripliga | |
| 10. Anpassningsbara | |

3.5 Brister i det svenska miljömålssystemet

Nedan följer exempel på brister som har identifierats i det svenska miljömålssystemet gällande målformulering, uppföljning samt målkonflikter.

3.5.1 Målformulering och uppföljning

Hur lever då det svenska miljömålssystemet upp till dessa krav på ett bra fungerande målsystem kopplat till miljö? Systemet är tyvärr inte felfritt, flera brister, bland annat i dess målformulering har identifierats och analyserats ((Edvardsson, 2004); (Edvardsson, 2007)). Enligt Edvardsson (2004) är huvudproblemet att vissa mål inte leder till åtgärder, detta dels på grund av att målen är oprecisa och därmed svåra att utvärdera. Som exempel på ett klart och mätbart mål ges miljö kvalitetsmålet *Ren luft* och som exempel på några mer oprecisa mål ges *Levade sjöar och vattendrag* samt *Storslagen fjällmiljö*. Författaren frågar sig när ett fjäll är storslaget eller när ett hav är i balans.

För att följa upp miljö kvalitetsmålen används, som ovan nämnt, indikatorer. De har använts sedan 80-talet för att kontinuerligt undersöka och följa tillståndet i miljön. Dock har fokus legat på kvantifierbar data (Lowe, et al., 1999), som till exempel antalet järvar i fjällen i mil-

jökvalitetsmålet *Storslagen fjällmiljö*. Det är just det som är indikatorernas största brist, att de endast kan mäta det som är kvantifierbart medan det är svårt att mäta estetiska värden, exempelvis storslagenheten i *Storslagen fjällmiljö*. Detta kan leda till en felaktig bild av hur det egentligen står till med miljön (Lowe, et al., 1999; Edvardsson, 2007) eller till vilken grad målet är uppnått (Edvardsson, 2004).

3.5.2 Målkonflikter

Gällande målkonflikter har bland annat Naturvårdsverket kommit med flertalet rapporter i ämnet (Wandén, 2007; Almstedt, et al., 2006; Wandén, 2003; Naturvårdsverket, 2011b; Wandén & Rydén, 1999).³ Det är emellertid skillnad på konflikt och konflikt då det görs skillnad på en äkta konflikt och en oäkta konflikt samt interna och externa konflikter. En äkta konflikt är något som leder till ofrånkomliga avvägningar mellan mål. En oäkta konflikt är exempelvis ett dåligt eller slarvigt formulerat mål. En extern konflikt är mellan ett miljömål och ett annat samhällsmål medan interna konflikter råder mellan olika miljömål (Wandén, 2007). Tabellen nedan sammanfattar:

Tabell 5. Olika slags målkonflikter. (Omarbetad version efter Wandén, 2007)

| | OÄKTA KONFLIKTER | ÄKTA KONFLIKTER |
|---------------------------|------------------------|--|
| INTERNA KONFLIKTER | Ineffektiv miljövård | Konflikter mellan olika miljömål |
| EXTERN KONFLIKTER | Ineffektiv förvaltning | Konflikter mellan miljömål och andra mål |

Om vi nu fokuserar på de äkta målkonflikterna, så är de externa konflikterna de mest och allvarligaste förekommande och de sker oftast mellan miljömål och olika politikområdets produktionsmål, till exempel inom skogspolitiken och regional utveckling. Som exempel på målkonflikt kan man ta utvecklingen av vindkraftsparker och mineralprospektering mot rennäringen som är en indikator på jökvalitetsmålet *Storslagen fjällmiljö*. (Naturvårdsverket, 2011b)

Det förekommer relativt få äkta interna konflikter, främst mellan klimatmålet och övriga mål i miljömålssystemet (IBID). Som exempel kan nämnas uttag av bioenergi. För att minska utsläpp av fossilt lagrad koldioxid är eldning av biomassa ett alternativ, dock kan bristande miljöhänsyn vid avverkning ge negativ inverkan på måluppfyllelsen av *Levande skogar* (Naturvårdsverket, 2012a).

³ Rapporterna går relativt djupt in och beskriver olika slags statliga mål och vilka konflikter och synergier som kan uppstå mellan dessa och miljömål. Detta hamnar utanför satt avgränsning, så för en mer detaljerad beskrivning hänvisas läsaren till ovan nämna rapporter.

I en annan rapport undersöks huruvida målkonflikter inom naturvårdsarbetet och mellan naturvård och andra samhällsmål leder till en ineffektiv naturvård. Författarna till rapporten menar att intressekonflikter både kan utvecklas till en konstruktiv process, där arbetet med naturvård kan drivas framåt, samt utvecklas till en destruktiv process som blir till ett hinder i naturvårdsarbetet. Konflikter kan uppstå, men behöver inte göra det, bland annat på grund av oklara mål och regler. Dock kommer rapporten fram till att många konflikter uppstår på grund av brister i kommunikation, dålig förståelse för andras intressen samt okänsliga arbetsprocesser. (Almstedt, et al., 2006)

Enligt Edvardsson (2007) så förutsätter ett fungerande målsystem att målkonflikter kan identifieras, undvikas och hanteras. Emellertid verkar det som att målkonflikter inte kan undvikas i dessa system och man bör därför överge tanken om perfekta målsystem utan målkonflikter och fokusera på att identifiera faktiska och potentiella målkonflikter i ett tidigt skede i målsättningsprocessen.

4 RESULTAT

I denna del kommer resultaten av arkiv- och intervjustudien att presenteras. Först redovisas hur Länsstyrelsen Västmanlands län arbetar med miljömålsarbetet. Därefter följer en övergripande sammanfattning i dels matriser, dels i text, av de svar som de intervjuade miljömålssamordnarna och de externa intressenterna gav på ställda frågor.

För en mer utförlig bild av hur miljömålsarbetet utförs på respektive länsstyrelse samt svaren från de externa intressenterna hänvisas läsaren till bilagorna.

4.1 Länsstyrelsen Västmanlands län miljömålsarbete

Ett förslag till beslut om arbetsplaneringen för miljömålsarbetet för år 2012 finns på Länsstyrelsen Västmanlands läns interna server. Planeringen nämner vilka delar som arbetet bör vara inriktat på. Dessa delar är bland annat kontinuerlig uppföljning av miljömålen, att ta fram nya förslag på åtgärder (bidra till miljöutveckling), fylla ut översikten över åtgärder sedan miljömålssystemet infördes för att ha som grund vid åtgärder i framtiden, samt ha beredskap för att bistå länsplanarbetet med underlag för miljöarbetet. De tre områden som det ska läggas fokus på är giftfri miljö, biologisk mångfald samt klimat och energi. (Länsstyrelsen Västmanlands län, 2012, pp. 2-3) Planeringen listar även upp vilka enheter på länsstyrelsen som ansvarar för varje miljömål. Det är chefen på enheten som har ansvar för arbetet. Chefens uppgift är att för varje miljö kvalitetsmål utse en miljömålsansvarig inom området som enheten arbetar med samt att utifrån miljö kvalitetsmålen strukturera enhetens åtgärdande arbete. Det miljömålsarbetet som är löpande ska följas upp, ledas och samordnas av en miljömålssamordnare. (IBID, pp. 4-5)

Miljömålssamordnarens uppgifter är att se till att arbetet följer arbetsplaneringen, rapportera till Naturvårdsverket, följa upp miljömålen och se till att resterande rapporteringsskyldigheter utträttas. Den ska även se till att rapporter och material från miljömålsarbetet, innan de beslutas om, ska vara väl sammanbundet inom länsstyrelsen, samt se till att de mellan de olika miljömålsansvariga förekommer erforderlig koordinering. Miljömålssamordnaren har också i uppgift att samråda med övriga länsstyrelser gällande de övergripande miljömålsfrågorna. (IBID, pp. 5-6)

Den som är miljömålsansvarig har i uppgift att nödvändigt underlag tas fram för rapportering till Naturvårdsverket och att miljö kvalitetsmålen följs upp. För miljö kvalitetsmålet ska åtgärdsbehov kartläggas och åtgärdsprogram tas fram underlag. Den miljömålsansvarige ska dessutom med hjälp av miljömålssamordnaren samordna arbetet med andra myndigheter,

kommuner och organisationer för det aktuella miljö kvalitetsmålet samt se till att initiativ tas för åtgärder både i länet och på Länsstyrelsen. Om allmänhet, kommuner eller organisationer har frågor har den miljömålsansvarige i uppgift att svara på dessa. (IBID, pp. 6)

Externa samarbeten

Länsstyrelsens externa samarbete sker i nätverk med grannlänen. Andra partners som det samarbetas med är till exempel:

- Förbundet Agenda 21
- Luftvårdsförbundet
- Västmanlands kommuner och landsting
- Mälardalens Högskola
- Mälarens Vattenvårdsförbund

Det är inom ramen för RUS som Länsstyrelsen samarbetar med miljömålsuppföljningen. (IBID, pp. 10)

Målen 2012

Planeringen listar upp vilka mål som ska nås under år 2012.

- ”Deltagande i nationella miljömålsdagar (andra kvartalet)
- Kommentarer till uppdaterade miljömålsindikatorer (andra kvartalet)
- Kompletterande kartläggning av genomförda åtgärder 2004 – 2012 (tredje kvartalet)
- Utveckla ett arbetssätt för att driva ett samlat åtgärdsprogram för miljö kvalitetsmålen (tredje kvartalet)
- Lista över åtgärder för prioritering till åtgärdsprogram (tredje kvartalet)
- Finansiering sökt/erhållen för dels extern miljömålsuppföljning, dels minst en prioriterad åtgärd som inte är Länsstyrelsens ordinarie verksamhet
- Redovisning av miljömålsuppföljningen till Naturvårdsverket (fjärde kvartalet)
- Preliminärt åtgärdsprogram (fjärde kvartalet)
- Kommentarer till uppdaterade miljömålsindikatorer (fjärde kvartalet)
- Dialog inledd med minst en kommun och åtgärd inom kommunal verksamhet och ansvar (fjärde kvartalet)
- Bevaka och verka för att miljömål ingår i arbetet med ny länsplan (hela året)

- Planering och genomförande av ett arrangemang i samverkan med Förbundet Agenda 21, med anledning av det gått 20 år sedan mötet i Rio de Janeiro
- Planering och genomförande av Ungdomsting för hållbar utveckling i samverkan med Förbundet Agenda 21, Västerås stad och Landstinget” (IBID, pp. 11-12)

4.2 Resurser

Matrisen och texten nedan redovisar och sammanfattar övergripligt vad de respektive miljömålssamordnarna svarade på frågorna angående hur mycket personal det är som arbetar med miljömålsarbetet på varje länsstyrelse, hur mycket tid som läggs ner på det, om den lagda tiden upplevs tillräckligt för att kunna utföra ålagda uppgifter inom miljömålsarbetet och avslutningsvis om de har noterat förändringar i antalet tjänster på miljömålsarbetet under de senaste åren. För en mer utförlig sammanfattning av miljömålssamordnarnas svar, se bilaga A.

Tabell 6. Sammanfattning av länsstyrelsernas svar på frågor om resurser.

| | Länsstyrelse 1 | Länsstyrelse 2 | Länsstyrelse 3 | Länsstyrelse 4 |
|--|---|--|---|---------------------------|
| Personal | | | | |
| Miljömålssamordnare/ Uppföljare | 1 tjänst på 3 pers. | 0,5 tjänst på 1 pers. | 1 tjänst på 2 pers . | 0,5 tjänst på 1 pers . |
| Miljömålsansvariga | Ca 15 pers. För varje miljökvalitetsmål finns en eller flera ansvariga handläggare samt en huvudansvarig. | 18 pers. | 10 + en av miljömålssamordnarna. Vissa har hand om flera miljökvalitetsmål. | Ca 13-14 pers. |
| Övrigt ansvariga i miljömålsarbetet | Sekretariatet 3 pers Gruppsamordnare 4 pers. | Styrgrupp 5 pers. Sekretariat 6 pers. | Några personer arbetar med information till några RUS-indikatorer. | Ca 20 indikatoransvariga. |
| Noterat om det har blivit fler eller färre tjänster på miljömålsarbetet över de senaste åren | Färre | Färre | Färre | Färre |
| Tid | | | | |
| Miljömålssamordnare/ uppföljare | - | 50 % av tjänsten. | 50 % av tjänsten. | 50 % av tjänsten. |
| Miljömålsansvariga | Varierar beroende på mål. Stödpers till vissa mål. I verksamhetspla- | 5-7 pd ⁴ /år. Har ingen verksamhetsplanerad tid | 5-10 dagar. Olika för olika miljömål. | Varierar, ca 5 dagar. |

⁴ Personaldagar

| | | | | |
|---|--|--|---|--|
| | neringen tar man upp i gruppen hur mycket tid som behövs. | avsatt. Tiden är avsatt för arbetsgrupper alt sekretariatet. | | |
| Övriga | Sekretariatet 3 pers 90 %, 10 % samt 30 % Gruppsamordnare 4 pers 10 %, 10, % 10, %, 5 % | Sekretariatet 10 pd/år, Arbetsgrupperna 5 pd/år. | | Indikatoransvariga väldigt lite tid. |
| Tillräcklig med tid för att kunna utföra ålagda uppgifter inom miljömålsarbetet | Nej, i planeringen behövs 1.5 tjänst för att det som är planerat ska genomföras. | Ålagda uppgifter behöver tolkas och ambitionsnivå sätts, denna kan anpassas till resurserna. | Tillräcklig för rapportering. Dock inte för samordning. | Nej, har inte tagit fram ett åtgärdsprogram i bred förankring. |

Två av länsstyrelserna har en heltidstjänst för miljömålssamordning och två länsstyrelser har en halvtidstjänst. Två till tre personer delar på heltidstjänsten. Antalet miljömålsansvariga och övriga som är involverade i miljömålsarbetet varierar och tiden som de miljömålsansvariga lägger på miljömålsarbete är runt 5 dagar per år hos tre av länsstyrelserna (kan variera) medan det hos länsstyrelse 1 bestäms helt utifrån planeringen.

Miljömålssamordnarna på länsstyrelse 1, 3 och 4 (här efter kallade MS 1,2,3 eller 4) upplever att tiden för dem inte räcker till för att utföra ålagda uppgifter. Tiden kan vara tillräcklig för rapporteringen, men inte för exempelvis samordningen, som är en viktig del i arbetsuppgiften. De berättar även att deras miljömålsansvariga inte hinner med uppgifter utöver miljömålsuppföljningen. MS2 ser det som att ålagda uppgifter behöver anpassas efter de resurser som finns tillgängliga, men att det då tydligt måste kommuniceras vad som ska utföras och hur väl det ska utföras.

Samtliga av de tillfrågade miljösamordnarna upplever att tjänster och finansiella resurser har minskat inom miljömålsarbetet under de senaste åren. MS1 säger att resurserna har varierat de senaste åren men har långsiktigt minskat. MS4 berättar att länsstyrelserna för ungefär tio år sedan inledningsvis fick en speciell summa pengar för att jobba med miljömål. Länsstyrelse 4 fick drygt en miljon tilldelat sig och MS3 märker av en tydlig resursminskning framför allt inom det arbete inom miljömålsarbetet som är lite friare, som exempelvis samordning och kontakt med kommuner.

4.3 Prioritet

Matrisen och texten nedan redovisar och sammanfattar övergripligt vad de respektive miljömålssamordnarna svarade på frågor angående hur prioriterat de anser att miljömålsarbetet är hos dem samt om hur miljömålsarbetet kan prioriteras upp och hållas levande. För en mer utförlig sammanfattning av miljömålssamordnarnas svar, se bilaga B.

Tabell 7. Sammanfattning av länsstyrelsernas svar på frågor om prioritet.

| | Länsstyrelse 1 | Länsstyrelse 2 | Länsstyrelse 3 | Länsstyrelse 4 |
|--|---|---|---|---|
| Är miljömålsarbetet prioriterat? Ja/Nej/Både ja och nej | Både ja och nej | Nej | Ja | Både ja och nej |
| Kommentar | Beror på hur man ser på miljömålsarbete. | Miljömålsarbetet i stort är utpekat som prioriterat område i VP ⁵ . Dock inte bland andra handläggare. Det är svårt att få mandat och gehör för arbetet. Svårt få resurser och pd. | Miljömålssystem är styrverksamhet för ordinarie verksamhet. | Varken högt eller lågt prioriterat. |
| Ledningens roll i miljömålsarbetets prioritet. Stor/liten | Stor | Stor | Stor | Stor |
| Kommentar | De har en viktig roll, det är i en övergripande verksamhetsplanen som resurserna bestäms. | Ledningen har sagt att miljömålsarbetet är prioriterat, dock när inte budskapet ner. Brister i kommunikation. Person möter ointresse i sitt arbete från andra anställda. Tycker chefen ska vara tydligare till medarbetarna vad som krävs av dem och vad de ska göra. | Viktiga genom att de beslutar om övergripande koll på miljömålsarbetet. | Det är ledningen som prioriterar helt enkelt. |
| Hur kan arbetet prioriteras upp? | Visa att miljömålssamordnarna kan vara resurser åt andra. | Lyftas politiskt. Hålla begreppsbiblioteket och strukturen levande. Presenteras miljömålens organisation som en verktygslåda istället för ett hinder. | Viktigt att få in vad som ska rapporteras in, till vem, vilka projekt osv. in i VP:n. Samordningsgrupper, där finns det kraft i att växla upp miljöarbete kring samarbeten. | Förändring, förnyelse och nya idéer. Intern marknadsföring. Regeringen ger länsstyrelsen konkreta, tydliga och mycket uppföljningsbara uppdrag. |

⁵ VP - Verksamhetsplan

Det är endast MS3 som klart anser att miljömålsarbetet prioriteras, då det är tydligt uttryckt att miljömålsarbete är en styrverksamhet på länsstyrelse 3. MS2 berättar att miljömålsarbetet i stort är utpekade som prioriterat område i VP, men att det i realiteten är nedprioriterat, eftersom det både är svårt att få mandat och gehör för arbetet samt svårt att få resurser och pd. MS4 anser att miljömålsarbetet varken är högt eller lågt prioriterat och MS1 talar om att miljömålsarbete kan uppfattas som att de tar tid från ordinarie uppgifter om handläggarna uppfattar miljömålsarbete endast som måluppföljning, medan om man uppfattar det som ordinarie uppgifter, är så inte fallet.

Samtliga miljösamordnare anser att ledningen har en viktig och stor roll i att miljömålsarbetet prioriteras. Som exempel på att ledningen inte endast är viktig internt utan även externt, menar MS1 att den kan påpeka vikten av miljömålsarbete för kommunerna, så att det blir lättare att få med dem i åtgärdsprogram.

För att prioritera upp miljömålsarbetet har miljömålssamordnarna olika förslag. MS2 och 4 anser att det är viktigt att det lyfts politiskt, särskilt MS4 ser det som det klart effektivaste sättet att prioritera upp miljömålsarbetet. MS1 och 3 tror på samarbeten, antingen genom att visa att miljösamordnarna kan vara en resurs åt andra eller genom samordningsgrupper där miljömålsarbetet kan förbättras. Övriga förslag från samordnarna är att ständigt komma med nya idéer för att hålla arbetet intressant och inte köra fast, att presentera miljömålens organisation som en verktygslåda istället för ett hinder, samt att få in vad som ska rapporteras in, till vem, vilka projekt osv. in i VP:n så att det blir synligt och kan följas upp.

4.4 Struktur

Matrisen och texten nedan redovisar och sammanfattar övergripande vad de respektive miljömålssamordnarna svarar på frågor angående hur deras styrdokument ser ut, om de har någon utbildning i miljömålssystemet för de anställda, samt om det sker någon samordning med andra intressenter inom länet och hur denna då går till eller varför det inte sker någon samordning. Vidare svarar miljömålssamordnarna på om de finner några brister i länsstyrelsens roll som samordnare i miljömålsarbetet, vad som kan bättras med denna, om och hur de genomför uppföljning av åtgärder i det regionala miljömålsarbetet, hur de får överblick och avslutningsvis om de har några tankar kring hur deras miljömålsarbete kan förbättras. För en mer utförlig sammanfattning av miljömålssamordnarnas svar, se bilaga C.

Tabell 8. Sammanfattning av länsstyrelsernas svar på frågor om struktur.

| | Länsstyrelse 1 | Länsstyrelse 2 | Länsstyrelse 3 | Länsstyrelse 4 |
|---|---|---|---|---|
| Uppdaterat styrdokument för miljömålsarbete. Ja/Nej | Ja | Nej | JA | Ja |
| Kommentar | Det finns en organisationsbeskrivning där alla rollerna inom miljömålsarbetet finns beskrivna. Ska ta fram ett nytt åtgärdsprogram. | Har en utdaterad organisationskiss. Dock ska ett slags åtgärdsprogram, eller styrdokument, tas fram i och med att två nya projekt. | Har försökt att styra in miljömålsarbetet in i organisationen. | En VP tas fram varje år för miljömålsarbetet. Senare kommer det att tas fram ett ÅGP. |
| Bedrivs utbildning inom miljömålssystemet. Ja/Nej | Nej | Nej | Nej | Nej |
| Kommentar | Miljömålsansvariga får en introduktion i miljömålssystemet. | De har introduktionsutbildningar, dock så nämns inte miljömålen där. | Det finns planer på att under en fika för personalen ha ett miljömålstema. | Tidigare ordnade samordnaren möten med ansvariga där info om bl.a. nyheter inom miljömålssystemet. |
| Samordning med externa intressenter. Ja/Nej | Ja | JA | Ja | JA |
| Kommentar | Sker mestadels med kommuner, landsting och Skogsstyrelsen. Träffar med kommunerna och landstinget sker ungefär 2 ggr/år. Sporadisk samordningen med företag och andra organisationer. | Nätverk med kommunernas miljöstrategier som träffas fyra gånger per år. Övriga enheter anses ha god samverkan med externa intressenter. | Samordningen som sker med externa intressenter varierar beroende på verksamhetsområde. Låg aktivitet på miljömålssidan. | Relativt liten samordning inom miljömålsarbetet. Sker annan samordning i en naturvårdsgrupp, tillsynsvägledningsgrupp, samt vattensidan inom RDV ⁶ . |
| Uppföljning av åtgärder i det regionala miljömålsarbetet. Ja/Nej | Nej | Nej | Nej | Nej |
| Kommentar | Just nu ingen uppföljning då det endast finns gamla åtgärdsprogram. De gamla åtgärdsprogrammen är uppföljda. Liten uppföljning görs vid miljömålsuppföljning, dock inte samlat på | Det har tagits ett första beslut om ett åtgärdsarbete, dock är inget beslutat. | Just nu oklart hur uppföljningen av det nya energi- och klimatprogrammet ska ske. Det tidigare beslutade åtgärdsprogrammet är uppföljt. | Då länet inte har något åtgärdsprogram sker ingen uppföljning av åtgärder. |

⁶ Ramdirektivet för vatten

| | | | | |
|---|---|---|---|--|
| | hur åtgärdsarbetet går i länet. | | | |
| Brister i samordningen | Den interna tvärssektoriella miljömålssamordningen. | Rollen samordnare är diffus. | Medarbetare har en felaktig bild av miljömålsarbetet. | Definitionen miljömålssamordning är otydlig. |
| Förbättringsförslag. | Tala med ex tillsynsgruppen att de kan använda miljömålen som utgångspunkt vid prövningsärenden. Planfunktionen med klimat och energi, kan vara med mer vid samrådsplaner Miljösamordnarna ska vara till stöd till andra grupper. | Öppen dialog med dem som länsstyrelser samordnar med. Intressenterna själva får identifiera vilka behov och brister de har samt vad de skulle behöva hjälp med. | Förbättra genom att inte se miljömålsarbete som en särskild verksamhet. | RUS och regeringen bör tydliggöra vad miljömålssamordning är och vilken roll länsstyrelsen har i denna. |
| Övriga förbättringars/effektiviseringsförslag för miljömålsarbetet. | - | Effektivisera arbetet genom en tydligare ambitionsnivå, Klargöra vad som ska göras, hur det ska göras samt hur bra det ska göras. Förbättra arbetet genom en tydlig medborgardialog för att länsstyrelsen behöver identifiera vilken roll och funktion som länsstyrelsen ska ha som myndighet i olika sammanhang. | Undersöka om länsstyrelsen arbetar på rätt sätt med miljöfrågorna. Ex. undersöka om det skulle ske någon vinning i att samverka med fler, eller lägga mer tid att hjälpa kommunerna att förbättra naturvården på deras marker, istället för att själva skydda områden. Samordningstjänsten bör stödja kommunerna mer. | Ta fram åtgärdsprogram för att då få vetskapen om ständig förbättring och att dessa positiva framsteg, bland annat kan leda till måluppfyllelse. Dra ner på antalet miljömålsansvariga och indikatoransvariga och låt dessa personers sysslor skötas av en eller två personer som då får rollen som experter. På så sätt läggs mer energi på åtgärder. |

På länsstyrelserna 1, 3 och 4 finns det uppdaterade styrdokument för miljömålsarbetet. MS1 berättar att de har en organisationsbeskrivning där alla rollerna inom miljömålsarbetet finns beskrivna och MS3 berättar att de har försökt att styra miljömålsarbetet in i organisationen genom att de miljömålsansvariga har fått rollen som utförare och enhetscheferna de som är ansvariga för miljömålen. MS4 talar om att de tar fram en VP varje år för just miljömålsarbetet och att det i den även finns de förväntningar på vad miljömålsansvariga ska göra. Enligt MS2 har länsstyrelse 2 endast en utdaterad organisationsskiss som inte gäller längre på grund av ändringar i organisationer.

Ingen av länsstyrelserna bedriver någon utbildning för övrig personal om miljömålssystemet, dock har flera av miljömålssamordnarna tänkt planera in det som ett tema på frukostmöte eller personalcafé.

Samtliga miljömålssamordnare anser att det sker samordning med externa intressenter. Däremot sker det ingen större samordning på just miljömålsområdet, utan denna sker på andra arenor, såsom vid tillsyn och vattenfrågor. MS3 vill inte ha någon större samordning med externa intressenter inom miljömålsarbetet, utan anser att arbetet ska ses som ett systematiserings- och rapporteringsverktyg. MS4 anser att om samordningen går bra inom andra områden så behövs inte miljömålssamordningen på det sättet, utan MS4 vill se samordningen mer som ett sätt att stötta och intensifiera miljöarbetet i stort. MS1 och 2 berättar att deras samordning inom miljömålsarbetet mestadels sker med andra myndigheter och har då karaktären av uppdatering av läget i det nationella miljömålssystemet och allmän stöttning.

Det sker ingen uppföljning av åtgärder i det regionala miljöarbetet då ingen av länsstyrelserna har ett aktuellt åtgärdsprogram eller klara rutiner för hur uppföljningen ska ske. Däremot är flera åtgärdsprogram på gång så det kommer att ske uppföljning av åtgärder i framtiden och den ordinarie miljömålsuppföljningen till Naturvårdsverket utförs enligt samtliga tillfrågade miljömålssamordnare.

De brister som de miljömålsansvariga ser i miljömålssamordningen är enligt MS1 inom den interna tvärsaktoriella miljömålssamordningen. Denna kan förbättras genom att miljömålssamordnarna exempelvis talar med tillsynsgruppen om att de ska utgå från miljö kvalitetsmålen vid prövningsärenden eller att planfunktionen kan vara mer aktiv med klimat- och energifrågor vid samrådsplaner för att få in miljö kvalitetsmålen den vägen. Enligt MS2 är själva rollen samordnare diffus, men samtidigt anser MS2 att det ligger lite i arbetets roll och möjliga förbättringsförslag gäller därmed inte själva rollen samordnare utan att länsstyrelsen bör ha en mer öppen dialog med externa intressenter som de samordnar med. Då får intressenterna själva identifiera sina egna behov och brister som de har och sedan själva meddela länsstyrelsen vad de skulle behöva ha hjälp med. Även MS4 anser att samordnarrollen är diffus och menar att RUS och regeringen bör tydliggöra vad miljömålssamordning är och vilken roll länsstyrelsen har i denna. MS3 berättar att den tidigare synen på miljöarbetet, det vill säga att det skulle skapa mervärde, har fört med sig en felaktig bild av miljöarbete hos medarbetarna. Medarbetarna tror nu att det alltid ska hända någonting när det handlar om miljöarbete, men är samtidigt rädda att detta ska tunga ner deras ordinarie arbetsuppgifter. Denna situation kan förbättra genom att upplysa medarbetarna om att miljöarbete inte är en särskild verksamhet som ligger utöver länsstyrelsen ordinarie arbetsuppgifter.

Övriga förbättrings-/effektiviseringsförslag för miljöarbetet som miljömålssamordnarna ser är bland annat ett effektiviseringsförslag av MS2 som vill se en tydligare ambitionsnivå där det tydligt klargörs vad som ska göras, hur det ska göras samt hur bra det ska göras. Vidare kan även arbetet förbättras genom en tydlig medborgardialog för att länsstyrelsen behö-

ver identifiera vilken roll och funktion som den ska ha som myndighet i olika sammanhang, då denna roll kan variera. MS3 skulle vilja undersöka om länsstyrelsen arbetar på rätt sätt med miljöfrågorna. Detta genom att gå igenom område för område på länsstyrelsen. Exempelvis att utgå från hypotesen att mer samverkan och hjälp till kommunerna med naturvård på deras marker skulle vara effektivare än att länsstyrelsen själva skulle skydda områden. MS4 ser att förbättringar skulle ske genom att ett åtgärdsprogram togs fram eftersom detta ökar vetskapen hos medarbetarna att ständig förbättring och de positiva framsteg det ger på miljömålrådet kan leda till att miljö kvalitetsmålen nås. Vidare vill MS4 även dra ner på antalet miljömålsansvariga och indikatoransvariga och låta dessa personers sysslor skötas av en eller två personer som då får rollen som experter. På så sätt läggs mer energi på åtgärder för att förbättra miljön och nå miljö kvalitetsmålen.

4.5 Målsättning

Matrisen och texten nedan redovisar och sammanfattar övergripligt vad de respektive miljö-målssamordnarna svarar på frågor angående större specifika målkonflikter i länet som påverkar miljömålsarbetet negativt, vad de anser om formuleringen av de nationella miljö kvalitetsmålen, om de har några uppdaterade regionala mål, vilka för- och nackdelar de ser med att ha egna regionala mål och avslutningsvis vad de anser om indikatoruppföljning. För en mer utförlig sammanfattning av miljömålssamordnarnas svar, se bilaga D.

Tabell 9. Sammanfattning av länsstyrelsernas svar på frågor om målsättning.

| | Länsstyrelse 1 | Länsstyrelse 2 | Länsstyrelse 3 | Länsstyrelse 4 |
|--|--|----------------|--|---|
| Nationella miljö kvalitetsmålen formulering | | | | |
| Vad är bra | Bra att de är just miljö kvalitetsmål, de uttrycker det vi vill uppnå. | - | De täcker in allt relevant. | De är stora och visionära mål som täcker in väldigt mycket av miljöproblemen |
| Vad är sämre | De är övergripande och inte så konkreta. | - | Väldigt visionärt formulerade. Även många preciseringar till miljö kvalitetsmålen är dåligt formulerade, då är det omöjligt att tala om när de är uppnådda eller ej. | Målen har inte brutits ner tillräckligt, det saknas en nivå. Fel att kalla vissa miljö kvalitetsmål för miljö kvalitetsmål, då dessa inte följs upp kvantitativt. |
| Målkonflikter i länet | Inga specifika för länet. | Vet ej | Miljö målsarbetet vs regional utveckling. | Jakt vs biologisk mångfald. Energi produk- |

| | | | | |
|--|---|--|---|---|
| | | | Energipolitik vs skoglig biologisk mångfald. Begränsad klimatpåverkan vs levande skogar | tionen vs byggd miljö samt biologisk mångfald |
| Uppdaterade regionala mål. Ja/Nej | Nej | Nej | Nej | Nej |
| Kommentar | Fokus ligger på att ta fram åtgärdsprogram. | Finns inga uppdaterade och det kommer inte heller att tas fram några nya. | De nationella målen kommer att antas istället. Inom vissa områden kommer regionala mål att tas fram. | Ska anta de nationella målen med precisering och nuvarande etappmål. |
| Fördelar med regionala mål | Skapar en regional diskussion. | Van med att sätta upp mål och jobba mot dem. Konkritisserar vad arbetet ska leda mot | Möjlighet att ha ett mer målstyrt arbete. Detta underlättar samordningen eftersom det är många aktörer som efterfrågan lokala konkreta mål för att kunna ta hänsyn i sina verksamheter. Regionala mål är lättare och tydligare att kommunicera. | Måste förankra dem och jobba efter dem. |
| Nackdelar med regionala mål | Kräver mycket resurser att ta fram regionala mål. | Dyrt och ineffektivt, ger ingen tydlig slutprodukt. | Energi läggs på att enas kring mål istället för att jobba med verksamhet. De regionala målen kan även bli en slags önskelista över åtgärder som skulle behövas nås. | Oklart uppdrag att regionalisera målen. RUS är oklara med om dessa behövs eller ej. Tidsåtgången. |
| Indikatoruppföljning. Positiv/Negativ | Positiv | Negativ | Positiv | Positiv |
| Kommentar | Bör välja indikatorer som verkligen indikerar en förändring eller ett miljötillstånd. | Sker för ofta och på fel sätt. | Det behövs mått som tydligt visar utvecklingen | Ger stöd till de som arbetar med och ska använda miljömålen. |

MS1 anser att det är bra att miljö kvalitetsmålen just är miljö kvalitetsmål som uttrycker det som vill uppnås. Det är enligt MS1 emellertid svårt att arbeta direkt mot dem eftersom de är övergripande och inte så konkreta, de behöver brytas ned. MS3 anser att formuleringen av de nationella miljö kvalitetsmålen täcker in det mesta men menar även att det är problematiskt med formuleringarna då de är för visionära samt att ett flertal preciseringar till miljö kvalitetsmålen är formulerade på ett dåligt sätt, vilket medför att det blir omöjligt att säga om de

är uppnådda eller inte. MS4 delar uppfattningen att målen är stora och visionära samt att väldigt mycket av miljöproblemen täcks in, dock anser även MS4 att målen inte har blivit ordentligt nedbrutna. Det saknas en nivå. De tycker även att vissa mål inte ska kallas miljö-kvalitetsmål då de inte kvantitativt följs upp.

Angående målkonflikter berättar MS1 att det finns många olika konflikter mellan mål, vilket kan göra det svårt att nå målen, men att det även finns synergier och att en avvägning mellan dessa måste göras vid enskilda beslut. MS3 anser att målkonflikter kan uppstå när man ställer regional utveckling mot miljömålsarbetet, energipolitik mot skoglig biologisk mångfald samt levande skogar mot begränsad klimatpåverkan. MS4 menar bland annat man kan se dessa konflikter vid biologisk mångfald mot jakt och bebyggd miljö och biologisk mångfald mot energiproduktionen.

Inga av de fyra länsstyrelserna har uppdaterade regionala miljömål. Anledningen till att länsstyrelse 1 inte har det är att den istället lägger fokuserat på att ta fram åtgärdsprogram. Fördelarna som MS1 anser finnas med regionala mål är att de skapar en regional diskussion, men att det kräver mycket resurser att ta fram regionala mål. Länsstyrelse 2 har bestämt att inte ta fram nya mål. Det MS2 anser är positivt är att man är van att arbete mot målen samt att de konkretiserar vad arbetet ska leda till, men tycker samtidigt att det är ineffektivt och dyrt samt att de inte ger någon tydlig slutprodukt. För MS3 kommer nya regionala mål tas fram inom vissa områden, men kommer på de resterande områdena istället anta de nationella målen rakt av. MS3 menar att fördelarna med regionala mål är att det finns möjlighet att ha ett mer målstyrt arbete, att regionala mål är tydligare och lättare att kommunicera samt att de underlättar samordningen tack vare att det finns en efterfråga på målen från många aktörer. De nackdelar som finns med att ha regionala mål är att energi slösas på att enas om mål istället för att jobba med verksamhet samt att målen kan bli som en slags önskelista över åtgärder som länet skulle behöva uppnå. MS4 ska även de anta de nationella målen samt de nuvarande etappmålen och anser att man måste jobba efter de regionala målen och förankra dem, vilket de tycker är fördelaktigt, samtidigt som de är av den uppfattningen att uppdraget med att regionalisera målen är oklart och tar tid i anspråk.

Gällande indikatoruppföljning, anser MS2 att det sker på fel sätt och för ofta. MS1 tycker att indikatorer som väljs ut verkligen ska indikera en förändring eller ett miljötillstånd, men detta datamaterial behöver inte benämnas indikatorer. MS3 är positivt inställda då de anser att det behövs ett mål som tydligt visar utvecklingen. Även MS4 har en positiv inställning och tycker att indikatoruppföljningen ger ett stöd till dem som ska använda och arbeta med miljömålen.

4.6 Externa intressenter

Matrisen och texten nedan redovisar och sammanfattar övergripligt de externa intressenternas svar på frågor om hur de arbetar med miljömålen eller miljöarbete generellt samt vad de anser om länsstyrelsens roll som samordnande i miljömålsarbetet och hur de skulle önska länsstyrelsen skulle arbeta med dem. För en mer utförlig sammanfattning av de externa intressenternas svar, se bilaga E.

Tabell 10. Sammanfattning av externa intressenter.

| | Liten kommun | Stor kommun | Litet företag | Stort företag | Frivilligorg. |
|--|---|---|--|---|---|
| Externa aktörers miljöarbete. | | | | | |
| Hört talas om miljö kvalitetsmålen. Ja/Nej | JA | JA | JA | JA | JA |
| Hur de arbetar med miljömålen/ miljöarbete. | Projekt och det löpande arbetet som de gör på kommunen. | Handlingsplaner och handlingsprogram. | Erbjuder tjänster med hållbar utveckling, hållbar affärsutveckling och projektledning. | I många sammanhang. Exempelvis vid prövningsärenden vid miljöfarlig verksamhet är miljöfrågor alltid närvarande. Certifierade för iso140001. | Indirekt med miljömålen. Genom behandling av remisser från kommuner, landsting, länsstyrelsen och större miljöpåverkande projekt. |
| Länsstyrelsens roll i miljömålsarbetet. | | | | | |
| Sker det direkt samverkan med LST gällande miljöarbete Ja/Nej | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej |
| | Sker inte längre någon samverkan i denna fråga med länsstyrelsen. | Sker indirekt kontakt med länsstyrelsen gällande miljöarbete genom olika aktiviteter. | Kommer i kontakt med länsstyrelsen när de gör uppdrag för dem eller tillsammans i projekt som Agenda 21 håller i. Ingen direkt koppling till miljömålen sker då. | I dagsläget sker det inte någon direkt samverkan med länsstyrelsen gällande miljöarbete och inte heller skett någons sådana sedan R4 kom till företaget 2005. | Senaste samverkan med länsstyrelsen som skedde var när Sagåns Vattenråd och Svartåns vattenråd bildades. De blir också inbjudna till seminarier som förbundet agenda 21 i Västmanland och länsstyrelsen anordnar. |
| Vilken roll LST har i miljömålsarbetet. | Stor roll. Länk mellan de nationella och de kommunala. | Samordnande roll i länet | Styr regionalt. Få ut information | En roll i regionaliseringen av miljömålen. Att konkretisera på länsnivå vad det innebär. | De har inte satt in sig i hur rollen skall utövas och kan därför inte bedöma detta. |
| Hur LST fungerar i samordning av | Märker inte av länsstyrelsen | Bra. Finns utrymme för mer | När företaget själv har | Företaget ser inte så mycket | Osäkra, men halvdagsseminarier |

| | | | | | |
|----------------------------|--|--|---|--|--|
| miljömålsarbetet. | någoting gällande miljömålsarbete om man bortser från det som kommunen är tvungna att rapportera in i deras projekt. | Samverkan. | kommit i kontakt med länsstyrelsen har R3 upplevt att det fungerat bra. | av länsstyrelsens konkreta miljömålsarbete. De tror att vid det här laget är miljömålen så pass etablerade. Mycket jobb gjordes i början när målen kom, men idag ser de inte av arbetet på samma sätt. | rier som anordnades under 2011 och 2012 av länsstyrelsen var mycket bra. |
| Förslag till förbättringar | Arbeta och hänga på de olika teman som den årliga nationella uppföljningen av miljö kvalitetsmålen har ibland och anpassa det efter länet. Om inte regionallt så skulle länsstyrelsen kunna göra detta nationellt. | Att mer diskussion måste förekomma om samverkansfrågor. Inte bara genom olika seminarium, utan mer konkret. De tror att det finns ytterligare utrymme för just samverkan mellan kommun och länsstyrelse. | Kan kommunicera mer med småföretag samt ordna olika slags seminarier eller vara med i projekt såsom Vett & Watt och matprojektet om ekologisk mat där många är med. | Har inga konkreta förbättringsförslag för Länsstyrelsens samordning. | Fortsatt samarbete med förbundet Agenda 21. |

Alla externa intressenter har hört talas om miljö kvalitetsmålen. Den lilla kommunen arbetar med miljömålsarbetet/miljömålen genom olika projekt samt i sitt löpande arbete. Den stora kommunen arbetar med dessa områden i sina handlingsprogram och handlingsplaner. Det lilla företaget erbjuder tjänster med hållbar affärsutveckling, projektledning och utveckling där de kommer i kontakt med områdena medan det stora företaget vid prövningsärenden arbetar med dessa. De är även certifierade enligt ISO 14001 där miljöfrågor är i fokus. Frivilligorganisationen arbetar indirekt med miljö målen när de bland annat yttrar sig över remisser från kommuner och landsting.

Ingen av de externa intressenterna anser att det sker någon direkt samverkan med Länsstyrelsen Västmanlands län gällande miljömålsarbetet, utan den sker då mer indirekt, bland annat genom olika projekt eller seminarier. Kommunerna och företagen har en liknande uppfattning om länsstyrelsens roll i miljömålssystemet, vilken är att de ska samordna miljömålsarbetet i länet och regionalisera miljö målen. Den frivilliga organisationen har dock inte satt sig in i länsstyrelsens arbete.

Den lilla kommunen märker endast av länsstyrelsens samordning när de måste lämna rapporter till deras projekt. Den stora kommunen menar att samordningen fungerar bra, men att det finns mer utrymme för mer samverkan. Det lilla företaget anser att samverkan med länsstyrelsen fungerat bra när företaget självt etablerat kontakt. Frivilligorganisationen kän-

ner inte till så mycket om länsstyrelsens samordning och har därför ingen uppfattning om hur den fungerar.

Den lilla kommunen har ett förbättringsförslag om att länsstyrelsen ska ”hänga på” de teman som länsstyrelsen haft ibland vid den årliga uppföljningen av miljökvalitetsmålen och sedan anpassa dem efter länet. Den stora kommunen vill att samverkansfrågor ska diskuteras i större utsträckning. De vill se mer konkret samverkan och inte bara olika seminarium. Kommunen tycker även att det finns utrymme för utökad samverkan mellan länsstyrelse och kommun. Kommunikationen med småföretagen, samt viljan att ordna olika seminarium bör förbättras, enligt det lilla företaget. Länsstyrelsen bör hålla i fler projekt, liknande Vett och Watt och matprojekt. Det stora företaget har inget konkret förbättringsförslag medan frivilligorganisationen tycker att länsstyrelsen ska fortsätta sitt samarbete med förbundet Agenda 21 vilket det anser är mycket viktigt.

5 DISKUSSION

- Hur är miljömålssystemet uppbyggt på Länsstyrelsen Västmanlands län?

En arbetsplanering finns upplagd för år 2012 på länsstyrelsens interna server. I och med att den inte är beslutad råder det inte full klarhet i vad som ska uträttas inom miljömålsarbetet (maj 2013). Otydliga mål och en ledning som inte står bakom målstyrningen är inte att föredra om mål ska kunna nås. Själva arbetsplaneringen i övrigt beskriver tydligt hur arbetet ska gå till, vad som ska göras, fokusområden samt de olika rollerna för miljömålsarbetet. Troligtvis har den inte blivit beslutad om på grund av tidsbrist.

Dock finns det en bra grund i den nuvarande arbetsbeskrivningen som inte är beslutad, då en stor del av jobbet med att ta fram en planering redan är utfört. Emellertid skulle den kunna utvecklas mer. För tillfället är resurserna en stor bromskloss som hindrar en etablering av ett fungerade miljömålssystem.

- Hur fungerar Länsstyrelsen Västmanlands län i sin roll som samordnande i miljömålsarbetet enligt externa intressenter? Hur vill de att Länsstyrelsen Västmanlands län ska fungera i sin samordnande roll?

Det som är intressant är att de flesta externa intressenter har väldigt lite kontakt och samarbete med länsstyrelsen gällande miljömålsarbete. Flera av intressenterna vill se mer samarbete vilket visar att det finns en efterfrågan. Den nuvarande formen av samverkan kan inte bedömas som tillräcklig, speciellt då företagen inte ser så mycket av länsstyrelsens arbete. Länsstyrelsen kan här med fördel öka kontakten med företag för att få ett bredare miljömålsarbete i länet. Om länsstyrelsen förmedlar och tydliggör miljömålens budskap och syfte kan fler se nyttan med att arbeta med dem. Det får dock inte glömmas bort att länsstyrelsens arbete är styrt av sina ekonomiska tillgångar vilket kan göra det svårt att kunna finansiera en utökad samverkan med externa intressenter. Mer pengar till länsstyrelsen skulle kunna vara en del av lösningen på problemet. Den lilla kommunen som intervjuades märker inte heller mycket av länsstyrelsens samordning vilket är förståeligt med det lilla miljömålssamarbete som pågår. Här kunde länsstyrelsen bli mer aktiva och effektiva i sitt arbete för att nå ut till samtliga kommuner i länet, inte bara till de stora. En lösning på detta problem kan vara att tydliga riktlinjer tas fram på hur samordningen i länet ska fungera.

- Hur arbetar omkringliggande län med sina miljömålsarbeten? (kopplat till de 4 problemområdena)

Resurser

Om vi börjar med de frågor som ställdes angående resurser för miljömålsarbetet på länsstyrelserna, har två av länsstyrelserna en heltidstjänst för miljömålssamordning och två länsstyrelser har en halvtidstjänst. Det som är intressant att notera är att de två länsstyrelser som har en heltidstjänst för miljömålssamordning, upplever att tiden för dem ändå inte räcker till för att utföra ålagda uppgifter. Den kan vara tillräcklig för rapporteringen, men inte för exempelvis samordningen. Detta kan bero på bristande kommunikation från ledningen bland annat gällande ambitionsnivån eller bristande kontinuitet i miljömålssamordningen. Då uppstår frågan om tjänsten helt enkelt skulle kunna döpas om till "samordnande miljömålsuppföljare", då bland annat samordningen med externa intressenter inte anses ske i den omfattning som önskas, utan mestadels räcker till rapportering.

Trots att antalet miljömålsansvariga och andra som är involverade i miljömålsarbetet varierar mellan länsstyrelserna, verkar det som att återrapporteringen hinns med enligt de intervjuade miljömålssamordnarna. Det är intressant att tiden som de miljömålsansvariga lägger på miljömålsarbete är runt fem dagar per år hos tre av länsstyrelserna och att länsstyrelse 3, som endast har elva miljömålsansvariga, verkar hinna med rapporteringen lika bra som länsstyrelse 2 som har 18 ansvariga. Men det är troligtvis för snabba slutsatser som dras om någon länsstyrelse ska anses vara effektivare än någon annan, utan det beror säkerligen mer på hur organisationen kring rapporteringen och miljömålsarbetet i stort är uppbyggd. Flera miljömålssamordnare tror att de miljömålsansvariga vill lägga mer tid på åtgärder och analys av varför inte målen nås.

De neddragningar som har gjorts på miljöbudgeten som litteraturstudien visar ses även hos länsstyrelserna, bland annat i de lite mer fria miljömålsarbetet såsom samordning, men även i LOVA-projekt har det märkts av finansiella nedskärningar. En av miljömålssamordnarna berättade att för ungefär tio år sedan fick länsstyrelserna inledningsvis en speciell summa pengar att jobba med miljömål, då fick länsstyrelse 4 över en miljon tilldelat sig.

I studien har vi studerat hur stor Sveriges miljöbudget är, samt framtidsprognoser för vad miljöbudgeten kommer ligga på de kommande fyra åren. I framtidsprognosen som regeringen har utfört är det en minskning i budgeten för alla fyra kommande år på grund av beslut och åtgärder som tidigare utförts och beslutats om. Vad som är orsaken till att det blivit neddragningar är oklart. En möjlig orsak kan vara den rådande lågkonjunkturen vilket får Sverige att skala ner på sitt miljöarbete genom budgetminskningar.

Detta anser vi är negativt då många av de åtgärder som behövs för att nå miljökvalitetsmålen behöver mer resurser, inte mindre. Det går även att få framtida ekonomiska vinningar genom att satsa mer pengar på miljöarbete. Med det vi vet idag anser vi att nuvarande politik som förs angående miljön är för kortsiktig. Genom att minska satsningar på miljön kan ekonomiska vinningar göras på kort sikt. Dock kan de skador på miljön som uppstår på grund av ett minskat miljöarbete visa sig mer kostsamma än om man förhindrat skadorna innan de uppstod. Effekter på grund av en minskad miljöbudget kan redan ses när bland annat LOVA-projekt och det Svenska Artprojektet fått sina budgetar minskade vilket innebär negativ påverkan för möjligheterna att uppnå miljömålen. Om Sverige även fortsättningsvis ska anses ligga i framkant med sitt miljöarbete bör det sker fler och större mer satsningar på miljöområdet.

Prioritet

Angående frågorna om miljömålsarbetets prioritet på de fyra länsstyrelserna, visade det sig att det endast var en miljömålssamordnare som klart ansåg att miljömålsarbetet var prioriterat på sin länsstyrelse. Detta beror troligen på att ledningen på länsstyrelse 3 ser miljömålsarbetet som en del av den ordinarie verksamheten och att miljömålssystem då blir en styrverksamhet för ordinarie verksamhet och inte som en aktivitet på sidan om. Då blir det antagligen snabbt nedprioriterat, och blir därmed inte det ledningsredskap som skulle ligga ledningen varmt om hjärtat, som MS4 lägger fram det.

Litteraturen på området säger att målstyrningen behöver ledningens stöd för att lyckas, detta verkar även miljösamordnarna anse, då samtliga ansåg att ledningen hade en viktig och stor roll i att miljömålsarbetet prioriteras. MS4 sammanfattar det kort med att det helt enkelt är ledningen som prioriterar. Om ledningen inte är intresserad, anser miljösamordnaren att arbetet blir nedprioriterat. Detta kan ses hos Länsstyrelse 2 där MS2 inte anser att miljömålsarbetet är prioriterat fast det är utpekade som prioriterat område i VP, då det upplevs som svårt att få resurser.

MS4 menar samtidigt på att man inte kan förvänta sig att länsledningen ska prioritera miljömålsarbetet om man endast sitter och uppdaterar indikatorer och rapporterar in till miljömålsportalen. Arbetet med indikatorer ser antagligen inte så spännande ut för en länsledning, trots att det måste göras. Detta kan även bli en ond cirkel. Om resurserna är små, räcker det inte till att göra mer än att uppdatera indikatorer, men samtidigt kan man inte heller förvänta sig att länsledningen ska prioritera upp miljömålsarbetet. Därmed kommer prioriteten och följaktligen resurser inte heller att öka.

För att prioritera upp miljömålsarbetet anser två av miljösamordnarna att det ska till politiska åtgärder, bland annat genom att sätta upp tydliga mål för länsstyrelserna. En annan mil-

jömålssamordnare menar att förnyelse och nya idéer kan få miljömålsarbete prioriterat. Andra förslag är att miljömålens organisation ska presenteras som en resurs eller verktygslåda istället för ett hinder samt att få in vad som ska rapporteras in, till vem, vilka projekt osv. in i VP:n så att det blir synligt och kan följas upp. Klara mål är en viktig del för att målsystem ska fungera och idéer och förnyelse kan skapa mer intresse kring miljömålen. Men för detta krävs det resurser och detta verkar det vara brist på då länsstyrelserna upplever minskade resurser inom miljöområdet. Det kanske enklaste är att få miljömålsorganisationen att ses som en resurs och att klarlägga vem som ska göra vad i en VP.

Struktur

Tre av de tillfrågade miljömålssamordnarna uppger att de har uppdaterade styrdokument, vilket kan anses vara positivt då rollerna och förväntningarna inom miljömålsarbetet förmodligen blir tydligare. Utformningen av styrdokumentet tycks skilja sig åt mellan länsstyrelserna och är troligtvis formade efter situationen på respektive länsstyrelse.

Ingen av de fyra länsstyrelserna bedriver utbildning för övrig personal om miljömålssystemet. Flera av miljömålssamordnarna tänker planera in det, men detta har ännu inte skett. Det kan för en utomstående upplevas som lite underligt, att en myndighet som länsstyrelsen, som arbetar så mycket med miljöfrågor inte utbildar sin personal i frågan. Om utbildning i systemet ges kanske flera förstår att de faktiskt själva arbetar för, eller emot, miljömålen. Detta anser vi är en tydlig prioriteringsfråga, då utbildningen i systemet uppenbarligen har prioriterats bort, i förmån för andra frågor.

Samtliga miljömålssamordnare anser att det sker samordning med externa intressenter. Dock sker det ingen större samordning just på miljömålsområdet, utan på andra arenor, såsom vid tillsyn och vid vattenfrågor. Miljömålssamordnarnas roll är inte att dra igång egna projekt, utan att stötta andra i deras arbete att nå miljö kvalitetsmålen och då senare rapportera in dessa fram- eller motgångar i arbetet att nå miljömålen.

Det sker ingen uppföljning av åtgärder i det regionala miljömålsarbetet på grund av att ingen av länsstyrelserna har ett aktuellt åtgärdsprogram eller klara rutiner för hur uppföljningen ska ske. Det ska noteras att det har stått i länsstyrelsernas regleringsbrev i flera år att ett åtgärdsprogram i bred förankring ska tas fram i länen. Arbetet med att ta fram åtgärdsprogram tycks ta lång tid och kan bero på ett flertal olika anledningar, dels att ledningen på respektive länsstyrelse inte anser detta är särskilt viktigt och dels på att regeringen inte har varit tydlig nog med att påpeka, för ledningen på länsstyrelserna, vikten av att ta fram åtgärdsprogram.

De förbättrings- och effektiviseringsförslag som miljömålssamordnarna ser angående miljömålsarbetet skiljer sig åt. Detta tror vi beror på att miljömålssystemen inte ser likadana ut på

de olika länsstyrelserna och de därför inte har samma problem. Samtliga länsstyrelser har kommit med förbättringsförslag vilket visar att de inte är helt nöjda med hur strukturen ser ut idag. LS1 har bland annat kommit med förbättringsförslag som är mer riktat mot verksamhetsstruktur medan LST2 förbättringsförslag är inriktad på kommunikationen utåt och till verksamheten. LST3 eftersträvar att man ska se miljömålsarbetet på ett annat sätt och LST4 önskar att rollerna högt upp i miljömålshierarkin ska tydliggöras. Frågan är om förbättringsförslagen skulle passa in på samtliga länsstyrelser. I och med att alla länsstyrelserna har ett unikt sätt att jobba med miljömålen, anser vi att de bör tas fram specifikt på varje länsstyrelse istället för en universallösning på grund av miljömålssystemets uppbyggnad. En ännu bättre lösning på problematiken vore kanske att länsstyrelserna i Sverige skulle arbeta på ett mer likartat sätt. Idag lämnas mycket ansvar på länsstyrelserna själva att ordna upp sitt miljömålsarbete. Om tydliga riktlinjer fanns skulle systemet bli mer enhetligt samt att lösningar och förbättringsförslag skulle kunna implementeras på flera länsstyrelser. Tidsbesparingar med att strukturera arbetet skulle bli följden på grund av tydliga riktlinjer att jobba efter. Denna tid skulle istället kunna läggas på exempelvis mer samverkan inom länen som de externa intressenterna ville ha.

Målsättning

Miljökvalitetsmålen anser miljömålssamordnarna enligt vara bra då de täcker in många problem, dock blir just det även problemet. De blir så pass generella att de inte kan följas upp ordentligt. Dessutom tycker MS4 att det är fel att kalla vissa miljökvalitetsmål för miljökvalitetsmål, då dessa inte kan följas upp kvantitativt. Dessa åsikter stämmer in en del på vad litteraturen säger. Enligt Edvardsson (2004) är huvudproblemet att vissa miljökvalitetsmål inte leder till åtgärder och detta på grund av att vissa mål är för oprecisa i formuleringen och därmed svåra att utvärdera, exempelvis *Levade sjöar och vattendrag* samt *Storslagen fjällmiljö*. Även Rombach anser att detta är fallet i offentliga organisationer. Några av miljömålssamordnarna anser att de gamla delmålen var lättare att arbeta med då de enklare kunde följas upp och regionaliseras.

Både MS3 och 4 har liknande målkonflikter i sina län och de upplever att det både sker externa som interna målkonflikter. Energiproduktionen/politiken anser de båda krockar med målet om biologisk mångfald. Genom att lösa ett problem, exempelvis klimatproblemet, genom att ta ut mer skog eller att bygga vatten- och vindkraftverk skapas andra, såsom brist på gammal skog och fritt rinnande vattendrag. MS1 menar att det både finns synergier och konflikter mellan mål och att detta måste vägas in vid enskilda beslut. De målkonflikter som miljösamordnarna är överens om överensstämmer med dem som litteraturen visar på både internt och externt. Detta är inte något unikt fört just det svenska miljömålssystemet. Men det som kan verka oroande är att de största målkonflikterna sker externt med andra politikom-

rådens produktionsmål, till exempel inom skogspolitiken och regional utveckling. När jobb står mot miljöintressen brukar miljöintressena som regel få stå tillbaka. Målkonflikter kan inte undvikas helt, men bör som även Edvardsson (2007) menar, identifieras tidigt i målprocessen.

Ingen av länsstyrelserna har enligt miljömålsamordnarna uppdaterade regionala mål, då den främsta nackdelen med regionala mål är att de tar för mycket resurser i anspråk, vilket tycks väga tyngre än fördelarna. Fördelar som nämns med att anta regionala mål är att det bland annat skapas en regional diskussion och att arbetssättet med målstyrning konkretiserar vad arbetet ska leda till samt att målen måste förankras. Det är även många externa intressenter som efterfrågar lokala konkreta mål ta hänsyn i sina verksamheter. I och med detta skulle samordningen underlättas med dessa intressenter.

Angående indikatoruppföljningen är MS2 negativt inställd till den eftersom uppföljning anses ske för ofta och på fel sätt. De som är positiva till indikatorerna ser det som att det behövs mått för att visa utvecklingen samt att de ger stöd till dem som arbetar med miljö kvalitetsmålen. Gällande uppföljningen av miljö kvalitetsmålen så används indikatorer för att kontinuerligt undersöka och följa tillståndet i miljön, genom att kvantitativt mäta miljön, till exempel luftföroreningar eller antal järvar. Det som blir problematiskt är att vissa miljö kvalitetsmål inte kan kvantifieras fullt ut, då de bygger på estetiska värden, exempelvis storlagenheten i *Storlagen fjällmiljö*. Detta kan missleda i hur det egentligen ligger till i miljön eller till vilken grad målet är uppnått. Det ska tilläggas att det har kommit nya preciseringar till flertalet av miljö kvalitetsmålen 2012, bland annat *Storlagen fjällmiljö* (Ds 2012:23). RUS ska tillsammans med Naturvårdsverket och de andra målansvariga myndigheterna ta fram målmanualer samt översyn av indikatorer i miljömålssystemet (RUS, 2013). Bristerna har eller kommer möjligtvis att bli färre.

6 SLUTSATS

Syftet med det nationella miljömålssystemet är att inom en generation ska en hållbar ekologisk utveckling nås. Systemet ska komma att innefatta många av samhällets aktörer, från riksdag och regering, vilka bland annat beslutar om nya miljö kvalitetsmål och etappmål, till statliga myndigheter, kommuner, företag och den enskilde medborgaren, som via vardagsbeslut påverka möjligheterna att nå miljömålen.

Miljömålssystemet är ett MBO, eller målstyrning som det heter på svenska, vilket är ett populärt sätt att styra, både inom offentlig sektor men även inom miljöområdet för att nå önskvärda tillstånd i miljön. Men för att målsystem ska fungera som styrteknik måste vissa förutsättningar vara uppfyllda, exempelvis målens formuleringar, speciellt när det gäller särskilda miljömål. Vissa av de svenska miljömålen följer inte dessa krav och bedöms därmed inte fungera som önskvärda.

Miljöbudget

Sveriges årliga miljöbudget (området Allmän miljö- och naturvård) för år 2013 ligger på ca 4,9 miljarder kronor vilket är en minskning om man jämför med föregående år då samma budget låg på ca 5 miljarder kronor. Miljöbudgeterna för de kommande åren 2014, 2015, 2016 och 2017 kommer alla ligga på mindre än planerat på grund av beslut och planerade åtgärder. Effekter på en minskad budget kan ses redan idag där till exempel LOVA-projekt inte kommer vara lika frekventa som föregående år.

Västmanlands miljömålssystem

Idag (maj 2013) arbetar inte länsstyrelsen Västmanland efter någon beslutad arbetsplanering. Ett förslag till en arbetsplanering för år 2012 ligger uppe på länsstyrelsens interna server, men har ännu inte blivit fastslagen. Förslaget till arbetsplaneringen beskriver hur miljömålsarbetet ska gå till, vad målen med arbetet är, de olika rollernas arbetsuppgifter m.m.

Länsstyrelserna

Fallstudien över de fyra utvalda länsstyrelserna visar att de olika länsstyrelserna har byggt upp egna system med olika metoder och rutiner för sitt miljömålsarbete.

Resurser

Slutsatsen är att oberoende av hur många (eller få) det är som arbetar med miljömålsarbete, rapporterar länsstyrelserna till Naturvårdsverket varje år. Men de har svårt med att hinna med så mycket i övrigt med de uppgifter som faller inom ramen för miljömålsarbetet, såsom samordning med externa intressenter eller analys om varför målen inte nås. Detta kan bero på rad orsaker, som otydligt kommunicerad ambitionsnivå från ledningen eller bristande kontinuitet i miljömålsamordningen. Vi anser även att det inte ska dras några förhastade slutsatser om att någon länsstyrelse ska anses vara effektivare än någon annan, utan det beror antagligen mer på hur organisationen kring rapporteringen och miljömålsarbetet i stort är uppbyggt.

De neddragningar som har skett i miljöbudgeten är märkbar hos länsstyrelserna, bland annat har det lite mer fria miljömålsarbetet såsom samordning minskat. Det märks även av finansi-

ella nedskärningar i miljö- och naturvårdsprojekt såsom framtagandet av åtgärdsplaner samt LOVA-projekt.

Prioritet

Miljömålsarbetet upplevs vara varken högt eller lågt prioriterat och detta beroende på ett flertal orsaker. På den länsstyrelse där arbetet upplevs prioriterat beror det troligen på att miljömålsarbetet ses som en del av den ordinarie verksamheten och att miljömålssystem då blir en styrverksamhet för ordinarie verksamhetens del.

Ledningen har en viktig roll för att miljömålsarbetet ska prioriteras och detta stämmer även överens med vad litteraturen på området säger. Om ledningen inte anser att miljömålsarbetet är viktigt blir det lätt nedprioriterat och målstyrningen som ledningsverktyg fungerar då inte och arbetet med att nå miljömålen kan därmed bli än mer svårt.

För att prioritera upp miljömålsarbetet krävs det politiska åtgärder, ständig förnyelse, presentation av miljömålsorganisation som en verktygslåda istället för ett hinder, samt ett synliggörande av rapporter och projekt i VP:n för vidare uppföljning. Det kanske enklaste sättet att prioritera upp miljömålsarbete och som inte tar allt för mycket resurser i anspråk är att få miljömålsorganisationen att ses som en resurs och att klarlägga vem som ska göra vad i en VP.

Struktur

Utbildning gällande miljömålssystemet på länsstyrelserna i studien är bristfällig. Ingen utbildning pågår överhuvudtaget om systemet för övrig personal. De fyra länsstyrelserna uppger att det finns samordning med externa intressenter, men inte så mycket kopplat till miljömålsområdet. Även fast det länge har stått i länsstyrelsernas regleringsbrev att åtgärdsprogram ska tas fram i bred förankring i länen sker ingen uppföljning av åtgärder hos de tillfrågade länsstyrelserna. Arbetet med åtgärdsprogram är något som verkar ta tid och därför prioriteras bort.

Målsättning

Miljösamordnarna anser i stora drag att de nationella miljö kvalitetsmålen täcker in mycket av relevanta miljöproblem, men att de är för visionära och behöver konkretiseras mer. I och med att målen uppfattas som oprecisa blir det svårt att följa upp dem. Målkonflikter är något som länsstyrelserna är medvetna om och uppmärksammar. Dessa konflikter går inte att undvika helt, men måste tidigt identifieras i målprocessen. Länsstyrelserna har inte uppdaterade regionala mål på grund av att de tar för mycket tid att arbeta med. Det finns fördelar med att

ha regionala mål. Om regionala mål införs hos länsstyrelserna skulle samordningen med externa intressenter kunna förbättras i länen, då dessa efterfrågar mål på lokal nivå.

Externa intressenter

Alla de externa intressenterna som intervjuats i denna studie känner till de nationella miljö kvalitetsmålen. Det visar att kunskap om miljömålen finns ute i det svenska samhället. Det pågår även något slags miljöarbete för samtliga externa intressenter. Fyra av de fem externa intressenterna har endast indirekt samverkan med länsstyrelsen Västmanland gällande miljömålsarbete. Här finns utrymme för mer samverkan vilket intressenterna även själva har som förbättringsförslag. Dock kan det bli svårt för länsstyrelsens att lyckas med detta på grund av den strama budgeten. Mer öronmärkta pengar till länsstyrelsens miljömålsarbete skulle vara till stor hjälp för att öka deras samverkan med externa intressenter för att på så sätt få ett bredare miljömålsarbete i länet.

7 FÖRSLAG TILL FORTSATT ARBETE

- Ett förslag till fortsatt arbete är att fler länsstyrelser intervjuas i Sverige för att få en bredare bild av det svenska miljömålssystemet och på så sätt kunna dra fler kvantitativa slutsatser. I arbetet skulle en djupare analys och jämförelse av intervjuvaren utföras där målet är att ge länsstyrelserna i Sverige förslag och råd hur de kan förbättra sitt miljömålsarbete.
- Ett ytterligare förslag är att se om de gamla delmålen, som några av miljömåls-samordnarna anser vara lättare att arbeta med regionalt, skulle medföra ett bättre regionalt miljömålsarbete.
- Ännu ett förslag kan vara att ta fram en fungerande samverkansplan för länsstyrelserna och de externa intressenterna just på grund av att det finns en önskan och ett behov av mer samarbete gällande miljömålsarbetet.
- Ett förslag till kan vara att ta fram en arbetsplanering till Länsstyrelsen Västmanland som beskriver hur deras arbete ska gå till väga mer detaljerat och fokuserat än den nuvarande beslutade planeringen för år 2012.

REFERENSLISTA

- Almstedt, M., de Jong, J., Ebenhard, T. & Hallgren, L., 2006. *Leder målkonflikter till ineffektiv naturvård? Rapport 5639*, Stockholm: Naturvårdsverket.
- Busch, T., 1998. Attitudes towards Management by Objectives: An empirical investigation of self-efficacy and goal commitment. *Scandinavian Journal of Management*, 14(3), pp. 289-299.
- Edvardsson Björnberg, K., 2009. What relations can hold among goals, and why does it matter?. *Critica-Revista Hispanoamericana de Filosofía*, 41(121), pp. 47-66.
- Edvardsson, K., 2004. Using goals in Environmental Management: The Swedish System of environmental objectives. *Environmental Management*, 34(2), pp. 170-180.
- Edvardsson, K., 2007. Setting rational environmental goals: Five Swedish environmental quality objectives.. *Journal of Environmental Planning and Management*, 50(2), pp. 297-316.
- Edvardsson, K. & Hansson, S. O., 2005. When is a goal rational?. *Social voice and welfare*, Volym 24, pp. 243-361.
- Ejvegård, R., 2009. *Vetenskaplig metod*. 4:e red. Lund: Studentlitteratur.
- Höst, M., Regnell, B. & Runeson, P., 2006. *Att genomföra examensarbete*. 1:6 red. Lund: Studentlitteratur AB.
- Kyriakopoulos, G., 2012. Half a century of management by objectives (MBO): A review. *African Journal of Business Management*, 6(5), pp. 1772-1786.
- Lowe, P., Ward, N. & Potter, C., 1999. Attitudinal and institutional indicators for sustainable agriculture.. i: F. Brouwer & B. Crabtree, red. *Environmental indicators and agricultural policies*. Wallingford: Cabi publishing , pp. 263-278.
- Naturvårdsverket, 2012 a. *Steg på vägen- Fördjupad utvärdering av miljömålen 2012*, Stockholm: Naturvårdsverket.
- Naturvårdsverket, 2011 a. *Miljömålen på ny grund - Naturvårdsverkets utökade årliga redovisning av miljö kvalitetsmålet 2011*. , Stockholm: Naturvårdsverket.
- Naturvårdsverket, 2011 b. *Synergimöjligheter, målkonflikter och problem i miljömålsarbetet - En analys utifrån nyckelaktörers perspektiv*. Rapport 6474, Stockholm: Naturvårdsverket.
- Nordisk ministerråd, 1999. *Nordiska miljö kvalitetsmål - sammanställningar*. Köpenhamn: Nordiskt ministeråd.

- Rombach, B., 1991. Det går inte att styra med mål! : en bok om varför den offentliga sektorns organisationer inte kan målstyras. 1 red. Lund: Studentlitteratur.
- Slocombe, D. S., 1998. Defining Goals and Criteria for Ecosystem-Based Management. *Environmental Management*, 22(4), p. 483–493.
- Smeets, E. & Weterings, R., 1999. Environmental indicators: Typology and overview, Köpenhamn: European Environment Agency.
- Wandén, S., 2003. Samhälle, system och systemstyrning - En diskussion om synergier, konflikter och hållbarhet i miljöarbetet. Rapport 5266, Stockholm: Naturvårdsverket.
- Wandén, S., 2007. Miljömål och andra önskemål - En studie av synergier och konflikter. Rapport 5747, Stockholm: Naturvårdsverket.
- Wandén, s. & Rydén, M.-L., 1999. Samordning och målkonflikter. Rapport 5008, Stockholm: Naturvårdsverket.

Elektroniska källor

- Finansdepartementet, 2012. *Budget 2013: Inkomster och utgifter*. [Online]
Available at: <http://www.regeringen.se/sb/d/2548/a/198875>
[Använd 20 april 2013].
- Havs- och Vattenmyndigheten , 2011. LOVA - lokala vattenvårdsprojekt. [Online]
Available at: <https://www.havochvatten.se/insatser-och-skydd/havs--och-vattenmiljoanslag/lova.html>
[Använd 20 april 2013].
- Länsstyrelsen Dalarnas län, u.d., a Vad är en indikator?. [Online]
Available at: . <http://www.lansstyrelsen.se/dalarna/Sv/miljo-och-klimat/miljomal/Pages/vad-ar-en-indikator.aspx>
[Använd 19 april 2013].
- Länsstyrelsen Dalarnas län, u.d., b DPSIR. [Online]
Available at: <http://www.lansstyrelsen.se/DALARNA/SV/MILJO-OCH-KLIMAT/MILJOMAL/Pages/dpsir.aspx>
[Använd 19 april 2013].
- Länsstyrelsen Dalarnas län, u.d., c Nya miljömål för Sverige. [Online]
Available at: <http://www.lansstyrelsen.se/dalarna/Sv/miljo-och-klimat/miljomal/dalarnas-miljomal/revidering-av-miljomal/nya-miljomal-for-sverige/Pages/default.aspx>
[Använd 19 april 2013].

Länsstyrelsen Södermanlands län, u.d. LOVA. [Online]

Available at: <http://www.lansstyrelsen.se/sodermanland/Sv/miljo-och-klimat/vatten-och-vattenanvandning/lova/Pages/default.aspx>

[Använd 15 April 2013].

Länsstyrelsen Västmanlands län, u.d. Miljö och klimat. [Online]

Available at: <http://www.lansstyrelsen.se/VASTMANLAND/SV/MILJO-OCH-KLIMAT/Pages/default.aspx>

[Använd 7 maj 2013].

Miljödepartementet, 2013 a. Sveriges miljömål. [Online]

Available at: <http://www.regeringen.se/sb/d/2055>

[Använd 25 april 2013].

Miljödepartementet , 2013 b. Ansvar i miljömålssystemet. [Online]

Available at: <http://www.regeringen.se/sb/d/2055/a/31149>

[Använd 12 april 2013].

Miljömålsportalen, 2013 a. Uppföljning. [Online]

Available at: <http://www.miljomal.se/sv/Miljomalen/Uppfoljning/>

[Använd 17 April 2013].

Miljömålsportalen, 2013 b. Levande sjöar och vattendrag. [Online]

Available at: <http://www.miljomal.nu/sv/Miljomalen/8-Levande-sjoar-och-vattendrag/>

[Använd 17 April 2013].

Miljömålsportalen, 2013 c. Ett rikt växt- och djurliv. [Online]

Available at: <http://www.miljomal.nu/sv/Miljomalen/16-Ett-rikt-vaxt--och-djurliv/>

[Använd 17 April 2013].

Miljömålsportalen, 2012 a. Hur nå målen? – områden och etappmål. [Online]

Available at: <http://miljomal.se/sv/Hur-nar-vi-malen/>

[Använd 11 april 2013].

Miljömålsportalen, 2012 b. Vem gör vad?. [Online]

Available at: <http://www.miljomal.nu/sv/Vem-gor-vad/>

[Använd 12 april 2013].

Miljömålsportalen, 2012 c. Regeringen. [Online]

Available at: www.miljomal.nu/sv/Vem-gor-vad/Regeringen/

[Använd 19 april 2013].

- Miljömålsportalen, 2012 d. Miljömålsberedningen. [Online]
Available at: <http://www.miljomal.nu/sv/Vem-gor-vad/Miljomalsberedningen/>
[Använd 19 april 2013].
- Miljömålsportalen, 2012 e. Kommunerna. [Online]
Available at: <http://www.miljomal.nu/sv/Vem-gor-vad/Kommunerna/>
[Använd 14 april 2013].
- Miljömålsportalen, 2012 f. Näringslivet. [Online]
Available at: <http://www.miljomal.nu/sv/Vem-gor-vad/Naringslivet/>
[Använd 16 april 2013].
- Miljömålsportalen, 2012 g. Du & jag kan hjälpa till. [Online]
Available at: <http://www.miljomal.nu/sv/Vem-gor-vad/Du-jag/>
[Använd 19 maj 2013].
- Miljömålsportalen, 2009. Miljöorganisation. [Online]
Available at: <http://www.miljomal.nu/sv/Vem-gor-vad/Miljoorganisationerna/>
[Använd 19 maj 2013].
- Naturvårdsverket, 2013 a. Generationsmålet. [Online]
Available at: <http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Sveriges-miljomal/Generationsmalet/>
[Använd 11 april 2013].
- Naturvårdsverket, 2013 b. Miljökvalitetsmålen. [Online]
Available at: <http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Sveriges-miljomal/Miljokvalitetsmalen/>
[Använd 11 april 2013].
- Naturvårdsverket, 2012 b. Länsstyrelserna och Skogsstyrelsen. [Online]
Available at: <http://www.miljomal.se/sv/Vem-gor-vad/Lansstyrelserna/>
[Använd 23 april 2013].
- Naturvårdsverket, u.d. Sveriges miljömål. [Online]
Available at: <http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Sveriges-miljomal/>
[Använd 6 juni 2013].
- RUS, 2013. Verksamhetsplan 2013. [Online]
Available at:
<http://projektwebbar.lansstyrelsen.se/rus/SiteCollectionDocuments/Administrativa%20dokument%20%28VP,%20%C3%85R,%20tj%C3%A4nster,%20riktlinjer%20mm>

%29/RUS%20verksamhetsplan%202013.pdf

[Använd 6 maj 2013].

RUS, u.d., a Om RUS. [Online]

Available at: <http://projektwebbar.lansstyrelsen.se/rus/Sv/om-rus/Pages/default.aspx>

[Använd 28 april 2013].

RUS, u.d., b Kommunikation. [Online]

Available at:

<http://projektwebbar.lansstyrelsen.se/rus/SiteCollectionDocuments/Kommunikation/Kommunikationspolicy.pdf>

[Använd 3 maj 2013].

SKL, 2009. Kommuners arbete med miljömålen. [Online]

Available at:

https://www.skl.se/vi_arbetar_med/tillvaxt_och_samhallsbyggnad/miljo/miljomal/lankar_till_kommunernas_miljomal

[Använd 14 april 2013].

SLU, 2013. Ytterligare nedskärningar i Artprojektet. [Online]

Available at:

<http://www.jagareforbundet.se/svenskjakt/Nyheter/Nyheter/2013/02/Ytterligare-nedskarningar-i-Artprojektet-1.43636/>

[Använd 17 april 2013].

SLU , u.d., a Svenska artprojektet. [Online]

Available at: <http://www.slu.se/sv/centrumbildningar-och-projekt/artdatabanken/svenska-artprojektet1/>

[Använd 17 april 2013].

SLU u.d., b Minskade anslag till ArtDatabanken (SLUs pressmeddelande). [Online]

Available at: <http://www.slu.se/sv/centrumbildningar-och-projekt/artdatabanken/aktuellt1/nyheter1/2012/12/minskade-anslag-till-artdatabanken/>

[Använd 18 april 2013].

SVD, 2012. SVD - Brännpunkt. [Online]

Available at: http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/sa-ska-sverige-na-miljomalen_7109865.svd

[Använd 12 juni 2013].

Sveriges Radio, 2013. Nedskärningar slår mot vattenmiljön. [Online]

Available at:

<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=105&artikel=5453242>

[Använd 15 april 2013].

Yale university, 2012. Environmental Performance Index. [Online]

Available at: <http://epi.yale.edu/epi2012/rankings>

[Använd 12 juni 2013].

Yale University, Columbia University, 2006. Pilot 2006, environmental performance index, New Haven; Palisades, NY: Yale University; Columbia University.

Propositioner, föreskrifter m.m.

(Ds 2012:23) Svenska miljömål - preciseringar av miljö kvalitetsmålen och en första uppsättning etappmål

(SFS 2012:989, 2, 3) Förordning med instruktion för Naturvårdsverket

(SFS 2007:825) Förordning med länsstyrelseinstruktion

(Prop. 2012/13:100) 2013 års ekonomiska vårproposition - Förslag till riktlinjer

(Prop. 2009/10:155) Svenska miljömål - för ett effektivare miljöarbete

(Prop. 1997/98:145) Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige

(Regleringsbrev, 2013) Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende länsstyrelserna

(Skr. 2012/13:101) BILAGA 2, p.23 Årsredovisning för staten 2012

(Skr. 2011/12:101) BILAGA 2 Årsredovisning för staten 2011

Interna dokument

Länsstyrelsen Västmanland, 2012. *Plan för miljömålsarbetet under 2012*. Västerås:
Länsstyrelsen Västmanlands län

BILAGA A – Resurser

Nedan kommer en sammanfattning av vad respektive miljömålssamordnare svarade på frågor angående hur mycket personal det är som arbetar med miljömålsarbetet på varje länsstyrelse, hur mycket tid som läggs ner på det, om den lagda tiden upplevs tillräckligt för att kunna utföra ålagda uppgifter inom miljömålsarbetet och avslutningsvis om de har noterat förändringar i antalet tjänster på miljömålsarbetet under de senaste åren.

Länsstyrelse 1

På länsstyrelse 1 delar tre personer på en miljömåltjänst, men denna siffra har varierat under åren, som lägst var det två personer som delade på en halvtidstjänst. De har ca 15 miljömålsansvariga. Tiden som dessa lägger ner på miljömålsarbetet varierar, tidigare var det beslutat om 5-13 dagar, men är idag bestämt så att man i verksamhetsplaneringen tar upp hur mycket tid som ska läggas.

Av de fyra gruppsamordnarna, en för vatten, en för landmiljö, en för giftfrimiljö och en för klimat och god bebyggd miljö, lägger en, gruppsamordnaren för giftfri miljö 5 % och resterande 10 % av sin tjänst på denna uppgift.

Miljömålssamordnaren på länsstyrelse 1 (här efter kallad MS1) upplever inte riktigt att personalresurserna räcker för att utföra ålagda uppgifter inom miljömålsarbetet, utan det står i planeringen att det behövs 1,5 heltidstjänst, först då anses arbetet få en bra kvalitet. Inte heller tiden för de miljömålsansvariga bedöms fullt ut räcka till. De hinner med att skriva miljömålsbedömning och att delta i en del möten. Men MS1 tror att flera av dem känner att de skulle vilja lägga lite mer tid på analys av varför miljömålen inte nås och vilka åtgärder som är viktigast.

MS1 berättar att på länsstyrelse 1 har resurserna varierat de senaste fem åren. För några år sedan 2006-2007, var de ca 2 årsarbetskrafter, de senaste åren har resurserna minskat, och legat på ca 1 årsarbetskraft eller lite under. Under en kort period de senaste månaderna hade de ca 1,5 personer. Hos länsstyrelse 1 har alltså resurserna minskat över de senaste åren.

Länsstyrelse 2

På länsstyrelse 2 är det en person som arbetar 50 % som miljösamordnare. Det finns även en styrgrupp, ett miljömålssekretariat med sex platser där deltagarna ska planera in totalt 7 pd/år (personaldagar) samt fem stycken arbetsgrupper med 5,5 pd att spendera över ett år. De miljömålsansvariga är sammantaget 18 stycken och ingen egen verksamhetsplanerad tid

avsatt, utan den tid som avsätts har de genom att de är organiserade i arbetsgrupper alternativt sekretariatet.

Miljömålssamordnaren på länsstyrelse 2 (här efter kallad MS2) menar att ålagda uppgifter och ambitionsnivå inom miljömålsarbetet får anpassas efter de resurser som finns tillgängliga och att det då är viktigt att tid och styrning avsätts för att kommunicera vad som ska göras och hur bra det ska göras.

MS2 har även noterat att det har blivit färre tjänster på miljömålsarbetet under de senaste åren.

Länsstyrelse 3

På länsstyrelse 3 är det två personer som delar på en heltidstjänst och som jobbar övergripande med miljö kvalitetsmålen, en person samordnar åtgärder och en person samordnar uppföljningen. Det är trots det svårt att säga hur mycket tid som läggs då det är svårt att tydligt skilja på vad som är miljömålsarbete och vad som är andra arbetsuppgifter, det är så mycket som kan definieras som miljömålssamordning.

Det finns 11 miljömålsansvariga där några ansvarar för fler än ett mål samt är en av dem även miljömålssamordnare. De har även några som arbetar med information till RUS-indikatorer. Tiden som de miljömålsansvariga har avsatt för miljömålsarbete är mellan 5-10 dagar och de lägger ungefär en vecka i snitt. Den tiden ska bland annat räcka till uppföljning och bevakning av sina miljömål. Det är emellertid svårt enligt den intervjuade miljömålssamordnaren (här efter kallad MS3) att avgöra vad som är miljömålsarbete och vad som är ordinarie uppgifter eftersom arbetsuppgifterna flyter in i varandra. Men det som verkligen är miljömålsuppföljning, inrapportering och dylikt, så bedöms tiden räcka till för de miljömålsansvariga.

Gällande de resurser som läggs på miljömålsarbetet anser MS3 att resurserna har minskat, både i det renodlade miljömålsarbetet, men även inom miljö- och naturvårdsarbete. I det renodlade miljömålsarbetet tilldelades alla länsstyrelser tidigare en heltidstjänst för miljömålssamordning och på aktuell länsstyrelse hade myndigheten själv redan innan resurstilldelningen lagt en tjänst. Under några år fanns alltså två heltidstjänster till miljömålssamordning. När miljömålssystemet kom sågs miljömålsarbetet som något på sidan av det övriga arbetet. Dock var inte dessa resurser tillräckliga för att skapa någon större förändring i miljöarbetet. Vidare märks resursminskningen även i de friare delarna av verksamheten eftersom det är där de dras in först även om de rent miljömässigt har hög prioritet, exempelvis samordning och stöd till kommuner.

Det har även märkts av minskade resurser för åtgärdsprogram för hotade arter, där en bra verksamhet är inplanerad, men sen ungefär när verksamheternas ska sätta igång så dras resurserna in och då måste det sökas nya medel igen. Dessa nya medel som då söks går till sådana åtgärder som man har råd med, inte till de åtgärder som tidigare var inplanerade som de viktigast då de har blivit för dyra. Inom vattensidan så har det på tre år försvunnit LOVA-medel, som kommunerna hade för att genomföra åtgärder. Däremot tror inte MS3 att resurserna har minskar för prövning och tillsyn och mer medel har faktiskt tillkommit till klimatområdet. Där har det varit framgångsrikt att söka medel och genomföra olika projekt och detta beror antagligen på att klimat, hav och biologisk mångfald är politiskt prioriterade. Trots detta märks inte dessa resurser av så mycket för satsningar på biologisk mångfald.

MS3 berättar om att staten har jobbat med ett paket med Sveaskog och bytesmark där det blev en väldig skjuts i det skogliga reservatsbildandet. Detta har inte ramlat ner som en ekonomisk pott till länsstyrelsen. Även på lantbrukssidan tror samordnaren att de känner sig ha fått minskade medel på sidan som är mera frivillig, till exempel rådgivningen. Det har blivit mer fokuserat på kontroll av miljöstöd, som enligt miljömålssamordnaren är för lite för att några miljö kvalitetsmål ska kunna nås.

Angående frågan om tiden räcker till för att MS3 samt dennes kollegas ska kunna utföra ålagda uppgifter inom miljömålsarbetet, så svarar MS3 att tiden inte riktigt räcker till. MS3 upplever det som att tiden har dragits ner till ett minimum och som exempel ges stödet till kommunerna är mycket bristfälligt, vilket är en del i samordningsuppdraget. Tiden för samordning har blivit halverad.

Länsstyrelse 4

På länsstyrelse 4 är det en person som är långsiktigt fast anställd som miljösamordnare på 50 % och som senare ska växa till 60 %. Inom en snar framtid kommer det till en ytterligare tjänst på 50 % som är tillfällig och som då ska ha en stöttande funktion för framför allt det planerade åtgärdsprogramarbetet i samverkan med kommunerna. Då blir det drygt 1 heltidstjänst.

På länsstyrelse 4 har man ca 13-14 miljömålsansvariga som bevakar varsitt miljö kvalitetsmål, samt ca 20 indikatoransvariga. Vissa handläggare är både indikatoransvarig och miljömålsansvarig, medan andra endast har en roll.

Hur mycket tid som de miljömålsansvariga lägger på miljömålsarbete varierar, men är ungefär fem dagar per person i genomsnitt. Men detta kan variera, exempelvis om ett nytt åtgärdsprogram ska utvecklas.

gärdsprogram ska tas fram, och det då behöver inkluderas personal kan det bli tal om fler dagar.

Angående förändringar i personalresurser under de senaste åren så bedömer MS4 att det långsiktigt har minskat. På länsstyrelse 4 fanns det för 8-10 år sedan två heltidstjänster som arbetade med miljömålsarbete. Då för ungefär 10 år sedan fick länsstyrelsen inledningsvis en speciell summa pengar att jobba med miljömål, då fick länsstyrelse 4 över en miljon tilldelat sig.

Då inget åtgärdsprogram ännu har tagits fram i bred förankring ⁷ upplevs det enligt miljömålssamordnaren 4 (här efter kallad MS4) som att resurserna inte räcker till för att utföra ålagda uppgifter inom miljömålsarbetet. Utan det är endast den löpande "lågbudgetvarianten", (som bland annat är den årliga uppföljningen) som anses fungera, såsom uppdateringarna till miljömålsportalen samt att skriva årsrapporter. MS4 noterar att detta inte enbart är en resursfråga, bland annat har länsstyrelse 4 haft bristande kontinuitet i samordningen av miljömålsarbetet.

⁷ Enligt regleringsbrevet för länsstyrelserna 2012 står det att länsstyrelserna ska genomföra regionala åtgärdsprogram i bred förankring i länet.

BILAGA B – Prioritet

Nedan kommer en sammanfattning av vad respektive miljömålssamordnare svarade på frågor angående hur prioriterat de anser att miljömålsarbetet är hos dem samt om hur miljömålsarbetet kan prioriteras upp och hållas levande.

Länsstyrelse 1

MS1 berättar att beroende på hur personalen ser på miljömålsarbetet kan de uppfatta det som att det tar tid från annat arbete. Om medarbetarna ser det som den delen där målen följs upp och direktiv ges från miljömålssamordnarna, då kan det uppfattas som att det tar tid från annat arbete. Medan de som ser det som länsstyrelsens ordinarie verksamhet inte uppfattar det så. Det diskuteras även en del om hur mycket tid som ska läggas på miljömålsarbete enligt MS1

För att prioritera upp miljömålsarbetet och för att hålla det levande anser MS1 att man inte ska isolera arbetet så att det endast är miljömålssamordnarna som behöver resurser till sitt arbete. Utan man ska lägga upp det så att miljösamordnarna själva kan vara resurser åt andra. Då kan man stödja och vara resurser åt varandra och använda miljömålsarbete som ett paraply över det arbete som länsstyrelsen ska göra, genom att exempelvis koppla det till regional tillväxt och utveckling. Här är det viktigt att enhetscheferna är med.

Förutom att enhetscheferna är med i miljömålsarbetet så har även ledningen en viktig roll i att arbetet prioriteras, eftersom det är i den övergripande VP:n som resurserna bestäms och utan resurser är det svårt att göra så mycket. Miljömålsarbetet är tvärsektoriellt och det behövs engagemang från många håll, här fyller ledningen en viktig funktion att tydligt visa detta för enhetscheferna. Ledningen har även en viktig roll externt genom att exempelvis vara med på möten kopplade till miljömålsarbete och ger därmed en signal om att arbetet är viktigt. Ledningen kan även påpeka viktig av miljömålsarbete för kommunerna, så att det blir lättare att få med dem i åtgärdsprogram.

Länsstyrelse 2

MS2 anser inte att miljömålsarbetet är särskilt högt prioriterat på sin länsstyrelse. Det är svårt att dels få mandat och gehör för arbetet samt, dels svårt att få resurser och pd tilldelat sig.

Miljömålsarbetet är enligt MS2 svårt att hålla sprudlande, enkelt, strukturerat och levande och man bör sluta att ha detta som ambitionsnivå att det ska flyta på som en ordinarie ar-

betsledarfunktion. Själva rollen som samordnare i miljömålsarbetet (som många av de ansvariga för miljömålsarbetet är) upplevs även den som svår, då den av andra kan uppfattas som att de hindrar den ordinarie verksamheten. Så för att prioritera upp miljömålsarbetet, behövs det enligt MS2 lyftas politiskt samt att hålla begreppsbiblioteket och strukturen levande genom att information om miljömålssystemet och det tvärvetenskapliga verktyg som det är, ges på introduktionsutbildningen för nyanställda. På så sätt presenteras miljömålsorganisationen som en verktygslåda istället för ett hinder.

Även ledningen anses ha en stor roll i att arbetet prioriteras. MS2 menar att ett tydligt lyft har skett genom en tydlig riktning på VP:n för kommande år där miljömålsarbetet prioriteras och sammankopplas med andra projekt. Genom att miljömålsarbetet lyfts fram i VP:n ger det ett tyngre mandat att arbeta med.

Länsstyrelse 3

MS3 anser att miljömålsarbetet är prioriterat på länsstyrelse 3, då det är tydligt uttryckt att miljömålsarbete inte är ett arbete på sidan om, utan är en styrverksamhet för ordinarie verksamhet. En stor del av länsstyrelsens verksamhet syftar till att nå miljömålen och då är miljömålssystemet en form för att planera, prioritera och rapportera. Däremot varierar det hur väl det har sjunkit in på olika håll i organisationen. Ju längre ifrån naturvård och liknande arbete man kommer, desto svårare blir det att koppla till miljömålen enligt MS3.

För att miljömålsarbetet inte ska dö ut, eller bli nedprioriterat så är det viktigt att få in vad som ska rapporteras in i år och till vem, vilka projekt som ska genomföras i olika verksamhetsområden och så vidare i VP:n. Ett annat sätt att hålla arbetet levande är med hjälp av samordningsgrupper, där finns det kraft i att växla upp miljöarbete kring samarbeten.

MS3 anser att ledningen är viktiga för visa vilket syfte och idéer man har med miljömålssystemet och hur det då kan användas. Ledningen är även viktig för att man ska ha övergripande koll på miljömålssystemet, detta genom att de beslutar om att ha en samordnartjänst för miljömålsarbetet.

MS3 vill vara tydlig med att säga att de inte vill se det som att man prioriterar miljöarbete eller inte, eftersom det enligt MS3 är flera enheter som arbetar med miljöarbete, men som inte har paraplyet miljöarbete.

Länsstyrelse 4

MS4 anser miljömålsarbetet varken är högt eller lågt prioriterat på länsstyrelse 4. Det är inte högt prioriterat då miljömålsarbetet inte lyfts upp speciellt mycket i VP:n för länsstyrelsen. Det är även sällan som det sker kommunikation med ledningen i miljömålsfrågor. Det produceras inte heller så många rapporter och inte heller har ledningen gett några starka direktiv om att exempelvis ett åtgärdsprogram måste tas fram. Detta beror inte endast på ledningen, utan även andra omständigheter internt. Miljömålsarbetet borde vara ett ledningsredskap som skulle ligga ledningen varmt om hjärtat enligt MS4. I övrigt sysslar länsstyrelse 4 även mycket med miljövard och naturvårdsfrågor som går in mycket i miljömålsarbetet.

Samtidigt kan det inte heller ses som lågt prioriterat, då det finns en miljösamordningstjänst på 50 % samt att det tas fram en särskild VP för just miljömålsarbetet.

För att prioritera upp miljömålsarbetet och hålla det levande är förändring, förnyelse och nya idéer viktiga grundbultar för att få en hög prioritet på miljömålsarbetet enligt MS4. Exempel på detta kan vara att skriva lättlästa rapporter som folk vill läsa, ordna seminarier samt att få miljömålsarbetet att synas mer ute bland kommunerna. Det är också viktigt att miljömålsarbetet marknadsförs internt, inte minst som ett sätt att leda miljörelaterade arbetsuppgifter.

MS4 menar att en fråga som bör ställas hos dem som arbetar med miljömålsamordning är: "Varför håller vi på?". Detta eftersom länsstyrelsen redan jobbar väldigt mycket med miljö- och naturvårdsfrågor i övrigt och skulle fungera i stort sett lika bra utan miljömålsamordning. Enligt MS4 så ska miljömålsamordningen skapa mervärde, stimulans, "heja på" visa varför medarbetarna gör nytta och bidra med rapporter och seminarier, detta anser MS 4 göra den största nyttan.

"Att endast hålla koll på miljömålsystemet, som vi delvis fallit in i, det blir inte medarbete jästeglada av. Det är inte kul att rapportera in siffror till miljömålsportalen varje år, det gör man med vänster hand" MS4

Det allra effektivaste sättet att prioritera upp miljömålsarbetet, enligt MS4, är att regeringen ger länsstyrelsen konkreta, tydliga och mycket uppföljningsbara uppdrag, det är det starkaste prioriteringsverktyget gentemot en länsledning. Detta eftersom mångas länsledningar tittar väldigt mycket på vad regeringen begär av länsstyrelsen i regleringsbrevet, och detta följer man upp i årsrapporten. Årsrapporten betygsätts sedan punkt för punkt och ingen länsled-

ning vill bli underkänd i årsredovisningen, det vill de aldrig råka ut för. Så om något ska få ett större genomslag, exempelvis miljömålsarbete, betyder ledningen oerhört mycket, det är helt enkelt så att det är ledningen som prioriterar.

Slutligen säger MS4 att det måste finnas ett samspel mellan verksamheterna och ledningen, man kan inte förvänta sig att länsledningen ska prioritera upp något om man sitter och räknar på indikatorer och rapportera in till miljömålsportalen, då kommer inte ledningen att prioritera upp detta, hur bra än den redovisningen ser ut, eller hur dålig den än är.

BILAGA C – Struktur

Nedan kommer en sammanfattning av vad respektive miljömålssamordnare svarade på frågor angående hur deras styrdokument ser ut, om de har någon utbildning i miljömålssystemet för de anställda, samt om det sker någon samordning med andra intressenter inom länet och hur denna då går till eller varför det inte sker någon samordning. Vidare svarar miljömålssamordnarna på om de finner några brister i länsstyrelsens roll som samordnare i miljömålsarbetet, vad som kan bättras med denna, om och hur de genomför uppföljning av åtgärder i det regionala miljömålsarbetet, hur de får överblick och avslutningsvis om de har några tankar kring hur deras miljömålsarbete kan förbättras.

Struktur

Länsstyrelse 1

På länsstyrelse 1 finns det en organisationsbeskrivning där alla rollerna i miljömålsarbetet finns beskrivna. Miljömålsansvariga och samordnar funktioner samt en intern styrgrupp finns beskriven.

Det sker ingen utbildning för övrig personal i miljömålssystemet utan det är endast de miljömålsansvariga som får en introduktion i systemet. För nyanställda ges det en kortare introduktion om miljömålssamordnarens enhet. Dock så har det förts diskussioner om att hålla ett frukostmöte när en miljömålsbedömning är klar. Då är det tänkt att berätta lite kort om bedömningen så personalen får lite insikt i hur det går med miljömålsarbetet och vad som det arbetas med just nu.

Samordningen med andra intressenter inom länet sker mestadels med kommuner, landsting och Skogsstyrelsen. Träffar med kommunernas och landstingets miljöstrategier eller motsvarande funktion sker ungefär två gånger per år. Det är ett nätverk som går runt mellan kommunerna, så det varierar hur många kommuner som är med. Det finns vissa skillnader mellan kommunerna då inte alla har en miljöstrategi, så dessa kommuner är oftast inte med, medan andra kommuner med mer resurser är mer aktiva. Dessa träffar har olika teman, exempelvis någon som pratar om ett projekt eller så har de karaktären av arbetsmöten där deltagarna uppdaterar varandra om aktuella frågor.

En aktör där samordningen anses fungera bra med är med Skogsstyrelsen, då länsstyrelsens kontakt på Skogsstyrelsen är aktiv och medverkande under bedömningen av miljökvalitetsmålet *Levande skogar*.

Samordningen med företag och andra organisationer sker mer sporadiskt. För några år sedan fanns det grupper med externa intressenter som i samband med bedömningen av miljömålen fick vara med och ge kommentarer. En slags variant av detta är nu planerat att starta nu när ett nytt åtgärdsprogram ska tas fram. Då har länsstyrelse 1 har tänkt bilda arbetsgrupper där det ska sitta personer som företrädar olika organisationer. Länsstyrelse 1 vill även få in förslag från allmänheten på vilka åtgärder som behöver göras för att få en bättre miljö. Förslagen kommer sedan att tas upp i arbetsgruppen. Intresseanmälan till detta sker på deras webbplats.

Hos länsstyrelse 1 genomför man just nu endast en liten uppföljning vid miljömålsuppföljning, men inte samlat på hur åtgärdsarbetet går i länet. Detta eftersom de endast har gamla åtgärdsprogram som redan är uppföljda och som inte har uppdaterats.

MS1 anser att de kan förbättra den interna tvärssektoriella miljömålssamordningen, exempelvis genom att de talar med tillsynsgruppen att använda miljömålen som utgångspunkt vid prövningsärenden. Vidare kunde planfunktionen med klimat och energi, vara med mer vid samrådsplaner och liknande och att nu när det kommer ett nytt lantbruksprogram, vara med gällande klimat och energifrågorna. Slutligen så anser MS1 att miljösamordnarna ska vara till stöd till andra grupper.

Länsstyrelse 2

Angående styrdokument för miljömålsarbetet uppger MS2 att de inte har något enskilt aktuellt beslutade styrdokument för miljömålsarbetet. Det finns en utdaterad organisationsskiss som anger fördelning av dagar mellan de olika grupperna i organisationen samt vilka arbetsuppgifter de har. Dock efterlevs denna dåligt och saknar mandat då den behöver revideras och beslutas på nytt bland annat på grund av förändringar i organisationen. Det som ligger fast är det som gäller för den obligatoriska uppföljningen av miljö kvalitetsmålen och uppdateringen av indikatorer.

Länsstyrelse 2 arbetar med att ta fram ett regionalt åtgärdsprogram som kommer att tas fram i samarbete med två nya projekt och som MS2 är involverad i. Det kommer att inom projektform lyftas fram regionala behoven samt hur dessa ska åtgärdas tillsammans med intressenter inom länet.

Projekten är Genomförandestrategi för EU:s landsbygdsprogram, och Regionala mål för fysisk planering, MS2 kommer att gå in och lyfta och bevaka miljömålen. Inom dessa projekt kommer prioriteringar och behov att redovisas.

Då miljömålsarbetets medel gällande finansiella resurser inte anses räcka till några större projekt kommer ovan nämnda projekt att utgå från länsstyrelsen andra ordinarie uppgifter, ex. inom lantbruk. Då får lantbruk lyfta fram sina egna frågor och sedan kommer önskemål från MS2.

Just nu sker det ingen uppföljning av åtgärder i det regionala miljömålsarbetet, dock har det, som nämndes ovan, tagits ett första beslut om ett åtgärdsarbete, dock är inget beslutat. I och med detta så finns det inte heller någon struktur för att få överblick i det åtgärdsarbete som pågår.

Länsstyrelse 2 utbildar inte personalen i miljömålssystemet, fast det enligt MS2 skulle behövas. Inte heller under introduktionsutbildningarna nämns miljömålen, inte heller arbetssättet som MS2 anser är unikt.

Angående miljömålssamordningen med andra intressenter inom länet har MS2 ett nätverk med kommunernas miljöstrategier som träffas fyra gånger per år. Helst vill kommunerna inte ha fysiska möten under vinterhalvåret, då detta kostar dem för mycket restid. Under vintern och vid behov önskar de ha möten via lync⁸ när de exempelvis har problem med politiker. Övriga enheter som har god samverkan med andra intressenter är bland annat miljöskydd som samverkar med inspektörerna i kommunerna. Detta anser MS2 på många sätt har en mer konkret miljömålspåverkan då det talas om ett direkt praktiskt på plats.

Angående brister i länsstyrelsens roll som samordnare i miljömålsarbetet menar MS2 att själva rollen, samordnare, är lite diffus, dock tillägger samordnaren att detta ligger i arbetets natur. Vad som skulle kunna förbättras med den samordnande rollen vore att ha en mer öppen dialog med dem som länsstyrelser samordnar med. De själva skulle identifiera vilka behov och brister de hade samt vad de skulle behöva hjälp med.

Effektivisera arbetet genom en tydligare ambitionsnivå, så det blir klart och tydligt vad som ska göras, hur det ska göras samt hur bra det ska göras. För att förbättra arbetet är en tydlig medborgardialog en viktig del. Denna kan hjälpa länsstyrelsen ur den stela myndighetsroll som MS2 varken anser länsstyrelsen ska ha eller behöver ha. Länsstyrelsen behöver identifiera vilken roll och funktion som länsstyrelsen ska ha som myndighet i olika sammanhang, då denna varierar. Som exempel är länsstyrelsen en ”stel” myndighet vid rapportering, då den ska leverera hårddata och vid kommunikation en diffus sida, då diffusa frågor såsom miljöfrågor kommuniceras. Därför behöver länsstyrelsen enligt MS2 vara

⁸ Snabbmeddelandeklient

1. Ödmjuka och ha en målgruppsanalys med sig vid kommunikation. Miljöfrågor har lågt förtroende, dels på grund av att det är exportberoende, dels på grund av att de för gemene man ibland är svårt att uppleva miljöproblem. Detta eftersom:
2. Det är de externa intressenterna, kommunerna och företagen som har störst kunskap om sina specifika verksamheter och de hinder som finns för att behövliga åtgärder ska kunna genomföras.

MS2 tror att länsstyrelsen måste anpassa sig efter rådande samhällssituation, där staten har en dålig klang och förknippas med storebrorssyndromet. MS2 frågar sig om det är så länsstyrelsen vill bemötas. Då denna tror att detta är helt avgörande.

Vidare anser MS2 att länsstyrelsen roll mer ska vara åt det rådgivande hållet och låta andra intressenter, som exempelvis företag och kommuner göra det som de är bra på och stötta deras arbete. Detta gäller, MS2, även inom miljömålsarbetet. Att istället för att ta ner alla nationella mål och regionalisera dem så fokuserar man istället på de områden som kommunerna inom länet är effektiva på att jobba med. Detta behöver enligt miljömålssamordnaren inte ge ett sämre resultat i slutändan med ett smalare miljöarbete, utan det kan bli bättre.

Länsstyrelse 3

På länsstyrelse 3 finns det styrdokument för miljömålsarbetet. Med styrdokumentet har MS3 försökt att styra in miljömålsarbetet in i organisationen, genom att ge enhetscheferna ansvar för miljöverksamheten. Då får miljömålsansvariga rollen som utförare och chefen blir den som är ansvarig för aktuellt miljömålet. När miljö kvalitetsmålen ska följas upp måste enhetschefsnivån därmed följa med hela tiden. Det är enhetscheferna som får reda på att något ska ske och det är de miljömålsansvariga som ska vara med och ta fram förslag och sen ska de förslagen godkännas av enhetscheferna innan det kan tas beslut. Enligt MS3 har länsstyrelse 3 hittills haft länsledningsbeslut på sina uppföljningsrapporter, som exempelvis den årliga uppföljningen. MS3 uppfattar förändringsarbete som svårt och det kräver ledningens stöd.

Länsstyrelse 3 utbildar för närvarande inte personalen inom miljömålssystemet. Dock finns det planer på att under en fika för personalen ha ett miljömålstema. Här är det då tänkt att det ska förklaras att de inte har ett miljöarbete, utan ett miljömålssystem. Att miljömålssystemet finns för att få en fokus på det övergripande miljöarbetet.

Samordningen som sker gällande miljöarbete är inte så stor och enligt MS3 bör det inte heller eftersträvas. Utan miljömålssamordnarnas uppgift ska vara att ligga på för att återrapportera den samordning och det arbete som sker på andra enheter, miljöarbete ska därmed ses som ett slags systematiserings- och rapporteringsverktyg. MS3 menar vidare att

mer miljöarbete ska genomföras, men respektive verksamhetsområde behöver bli bättre på att utveckla miljöarbetet, inom exempelvis vatten, kemikaliefrågor, naturvård och samhällsplanering. Lösningen är enligt MS3 inte att ha en central funktion för allt detta, då så stora samordningsresurser anses orealistiskt samla. Som exempel tar MS3 upp hur länsstyrelse 3 har kategoriserat vattenförvaltningsarbetet som miljömålsarbete. Detta eftersom vattenförvaltningen redan jobbar med konkreta mål och tar fram åtgärdsprogram som EU kräver.

Angående brister i länsstyrelsens roll som samordnare i miljömålsarbete MS3 att det ligger dem lite i fatet, att miljömålsarbetet från början var tänkt som en verksamhet som skulle plussa på och ge mervärde. Nu har medarbetare fortfarande denna uppfattning om miljömålsarbetet, att det ska hända någonting, men är samtidigt rädda för att det utöver deras "ordinarie" uppgifter ska dyka upp annat betungande arbete som ska genomföras på miljömålssidan.

För att effektivisera miljömålsarbetet och nå längre med befintliga resurser anser MS3 att man ska gå igenom verksamhetsområde för verksamhetsområde och se om länsstyrelsen arbetar på rätt sätt med miljöfrågorna. Exempelvis undersöka om det skulle ske någon vinning i att samverka med fler, eller lägga mer tid att hjälpa kommunerna att förbättra naturvården på deras marker, att mer tid läggs på detta än att skydda områden, som just nu är länsstyrelsen främsta uppdrag.

Angående förbättringar i hur miljömålsarbetet kan förbättras på länsstyrelse 3, menar MS3 ännu en gång att miljömålsarbete inte ses som en särskild verksamhet. Dock skulle just den tjänsten som är avsatt till samordning försöka att ägna mer tid åt just stöd till kommunerna. Detta tror MS3 att hela miljöarbetet skulle vinna på det, särskilt samhällsplaneringen skulle kunna utvecklas genom att exempelvis planer analyserades utifrån påverkan på miljömålen.

MS3 menar att länsstyrelse 3 just nu inte genomför någon uppföljning av åtgärder i det regionala miljömålsarbetet då man inte har något samlat åtgärdsprogram som är uppdaterat. Det förra åtgärdsprogrammet som var beslutat följdes upp och återrapporterades genom att gå igenom åtgärd för åtgärd, om åtgärden hade kommit igång eller avslutats. Nu finns det som ovan nämnt inget sådant samlat åtgärdsprogram, utan det som kan liknas vid ett åtgärdsprogram är det tidigare nämnda energi- och klimatprogrammet. Där håller de just på att fundera på hur detta ska följas upp och vad som ska följas upp med indikatorer. Möjligtvis kommer åtgärdsansvariga att i en mall kommentera vad som har genomförts, år för år.

För det rent miljömålmässiga är behovet enligt MS3 de årliga återrapporteringarna, hur det går med miljöarbetet inom respektive miljömål i länet. Exempelvis om något projekt är igång

så återrapporters detta, och har ett projekt avslutats så rapporteras även det in. För att få överblick över åtgärdsarbetet som pågår är det respektive enhetschef och miljömålsansvarig som bidrar med sina respektive delar.

Länsstyrelse 4

Enligt MS4 finns det ingen arbetsbeskrivning gällande miljömålsarbetet på länsstyrelse 4. Det viktigaste styrdokumentet är deras VP som tas fram varje år för miljömålsarbetet och där finns det även förväntningar på vad miljömålsansvariga ska göra. Trots att VP inte innehåller några tjänstebeskrivningar upplevs det inte som några problem att få medarbetare att jobba inom detta.

Det åtgärdsprogram som länsstyrelse 4 planerar att ta fram förväntas att bli ett viktigt styrdokument för miljömålsarbetet och kommer att byggas upp som ett miljöledningssystem. Det kommer att bli som ett internt styrdokument som kommer att bygga på enhet för enhet.

Det bedrivs ingen utbildning varken externt eller internt i miljöledningssystemet på länsstyrelse 4. Tidigare ordnade MS4 några möten om året med ansvariga där information om bland annat vad som var på gång inom miljöledningssystemet gavs.

Angående miljöledningssamordningen med andra externa intressenter inom länet är den relativt liten. Det finns en grupp av miljöstrategier från kommunerna som länsstyrelsen samlar ungefär 2 gånger per år. Denna ska dock förstärkas då åtgärdsprogrammet sätter igång. Åtgärdsprogrammet kommer att vara uppdelat i en intern del samt en extern del. Den externa delen är tillsammans med kommunerna, där aktiviteter som är av samordnande karaktär i åtgärdsprogrammet, ex. gemensamma utbildningar, inspiration, samt att ta in bra exempel från andra kommuner och andra länsstyrelser där de utför bra aktiviteter.

Övrig samordning som kan sägas ingå i "miljöledningfamiljen" men som inte har paraplyet miljöledningssamordning är en samverkansgrupp i länet där länsstyrelsen och kommunerna arbetar tillsammans med tillsynsfrågor, där det är mycket föreläsningar och seminarier. Detta är en typ av tillsynsvägledning och redan kan ses som miljöledningssamordning enligt MS4 och tanken är att detta koncept ska inspirera till den mer renodlade miljöledningssamordningen. Samordning sker även i en naturvårdsgrupp, där kommuner, frivilliga intresseorganisationer och aktörer på skogssidan träffas. Det sker även på vattensidan, då inom ramen för RDV som involverar olika vattenråd som länsstyrelsen är delaktig i.

MS4 menar att det är väldigt lite som har stämpeln miljöledningssamordning i sådana kontakter. Det är nästan förvirrande för kommunerna. Samtidigt förtydligar MS4 att man inte ska ska-

pa saker som inte behövs, att de inte får trycka in sig i verksamheter som fungerar bra i alla fall.

Angående brister i länsstyrelsen roll som samordnare anser MS4 att definitionen ”miljömålssamordning” skulle kunna bli tydligare och där tycker samordnaren att RUS och regeringen skulle tydliggöra vad miljömålssamordning är och vilken roll länsstyrelsen har i detta, då det just nu är mycket upp till tolkning på varje länsstyrelse vad miljömålssamordning innebär för något.

Då länet inte har något åtgärdsprogram sker ingen uppföljning av åtgärder. Enligt MS4 har denna blivit mer skeptiskt till åtgärdsuppföljning och är tveksam om länsstyrelsen ska ha den rollen att följa upp andra aktörers verksamhet. Detta beroende på att det tenderar att bli ytterligare en repetitiv uppgift som tvingas på kommunerna och andra externa intressenter ytterligare rapportering. Dock anses det självklart att följa upp sin egen verksamhet och eftersom detta faller under kategorin miljöledning, som är viktig för att förbättra arbetet internt och för att visa på bra exempel, att vara ett föredöme, att inspirera andra.

Angående förbättringsförslag för miljömålsarbetet på länsstyrelse 4 enligt MS4 så är det först och främst ett åtgärdsprogram som ska tas fram. Detta för att få vetskapen om att det hela tiden går att förbättra arbetet och att dessa förbättringar kan leda till positiva framsteg, bland annat att kunna nå miljömålen. Vid framtagandet av åtgärdsprogrammet ska de även komma igång med att hjälpa till och stimulera kommunerna till att komma igång med deras miljömålsarbete.

För att få slagkraft i det interna arbetet skulle MS4 önska dra ner på antalet miljömålsansvariga och indikatoransvariga och låta dessa personers sysslor skötas av en eller två personer som då får rollen som experter. Så kallade miljömålsuppföljare som då skulle vara mycket kvalificerade personer som har kapacitet att följa miljöutvecklingen inom ett stort antal områden, en lite mer naturvård och vatteninriktad och en som är mer samhälls- och företagsinriktad. Då kan de olika enheterna istället för att vara ”underleverantörer” till miljömålssamordnaren, fokusera på att förbättra sitt arbete för att kunna nå miljökvalitetsmålen. Den delen i miljömålsarbetet som fokuserar på insamlingen av fakta är ineffektiv och det tar koncentration från det som egentligen borde göras, nämligen att uppnå miljökvalitetsmålen genom det dagliga arbetet.

MS4 tar upp Länsstyrelsen Jönköpings län som ett möjligt exempel på det system som nämndes ovan. De har en grupp på fyra personer som arbetar med miljömålen tillsammans som borde kunna bli väldigt allmänbildade och som då kan representera länsstyrelsen gäl-

lande miljömålssammanhang. Ett sådant system kan enligt MS4 utvecklas mot det som tidigare kallades länsexperter. Då fanns det en miljöexpert, en naturvårdsexpert osv., denna expertroll kan man då fylla med ett modernare innehåll, som exempelvis att de ska behärska miljömålssystemet inom sina respektive områden.

BILAGA D – Målsättning

Nedan kommer en sammanfattning av vad respektive miljömålssamordnare svarade på frågor angående större specifika målkonflikter i länet som påverkar miljömålsarbetet negativt, vad de anser om formuleringen av de nationella miljökvalitetsmålen, om de har några uppdaterade regionala mål, vilka för- och nackdelar de ser med att ha egna regionala mål och avslutningsvis vad de anser om indikatoruppföljning.

Länsstyrelse 1

MS1 tycker att det som är bra med de nationella miljökvalitetsmålen ju är att de är miljökvalitetsmål. Som övergripande nationella mål bör de enligt MS1 uttrycka det vi vill uppnå, inte det vi för tillfället tror är möjligt att nå inom en viss tid. Det som är mindre bra med dem är att de är svåra att arbeta direkt mot dem eftersom de är övergripande och inte så konkreta. Därför menar MS1 att de behöver brytas ned. MS1 berättar att det tidigare fanns delmål som var ganska tydliga och som dessutom ganska enkelt kunde följas upp med tillgänglig statistik. De preciseringar som finns nu är inte så lätta att använda på samma sätt. Därför berättar MS1 vidare att det är bra att det nu pågår ett arbete med att ta fram målmanualer som beskriver hur målen ska följas upp.

Angående frågan om några specifika målkonflikter i länet som påverkar miljömålsarbetet negativt, pekar inte MS1 på några särskilda mål i länet utan mer allmänt att det finns många olika konflikter mellan mål, vilket kan göra det svårt att nå målen, men att det också synergi-er. Målkonflikterna på målnivå kan inte undvikas helt. Som exempel tas att vi nu behöver förnybar energi för att klara klimatmålet, men produktion av denna (vindkraft, biobränsle) kan innebära risk för negativa effekter på biologisk mångfald. I de enskilda besluten måste man däremot göra en avvägning mellan målen anser MS1.

På länsstyrelsen 1 har de enligt MS1 har man valt att vänta med att ta fram regionala mål, då fokus just nu ligger på att ta fram åtgärdsprogram. De fördelar som MS1 ser med regionala mål är att man kan få en regional diskussion om målsättningarna i länet. Men det är inte så mycket målen i sig som är det positiva, utan själva processen dit. Dock måste man orka driva projekten med att ta fram de regionala målen. Eftersom om det är för många mål kan det eventuellt enligt MS1 vara en nackdel, eftersom det då kan vara svårt att hålla isär dem och det kan ta mycket tid till uppföljning. Dock är den största nackdelen är inte målen i sig, utan att det kräver mycket resurser att ta fram regionala mål. Eftersom resurserna är begränsade blir det svårt att även prata om åtgärder för att nå målen enligt MS1.

MS1 anser att ett antal indikatorer ska väljas ut som verkligen indikerar en förändring eller ett miljötillstånd, och regelbundet uppdatera dessa med ny data och en analys av förändringen. Utöver dessa behövs det även regelbunden uppdatering av en mängd dataunderlag som används som underlag för att bedöma hur det går för miljö kvalitetsmålen i länet. Men att detta datamaterial inte behöver benämnas indikatorer.

Länsstyrelse 2

MS2 ser inte några specifika målkonflikter som stoppklossar för länets miljöarbete utan trögheterna finns i andra strukturer.

Enligt MS2 har länsstyrelsen 2 inga uppdatera regionala miljö kvalitetsmål och de kommer inte heller att ta fram några nya regionala miljö kvalitetsmål för länet som är kopplade till miljömålsarbetet. Det kommer däremot att tas fram mål för genomförandet av strategin för ett av de planerade projekten, till exempel antal hektar våtmark, men dessa är som ovan nämnt inte kopplade till miljömålsarbetet, utan är satta av lantbruksenheten.

De fördelar som MS2 möjligen ser med egna regionala miljö kvalitetsmål är att man är van med att sätta upp mål och jobba mot dem, att man konkretiserar vad arbetet ska leda mot. Dock så ser MS2 tydliga nackdelar med målen; Det går åt mycket tid och resurser på den administrativa nivån. Formuleringen av målen tar mycket tid i anspråk, samt indikatorarbetet kopplat till dessa. MS2 menar på att det inte är målen i sig, eller vid indikatoruppdateringarna som miljöproblemen blir lösta. Att istället anta de nationella miljö kvalitetsmålen anser samordnaren är en enklare och bättre lösning.

Angående frågan om vad MS2 anser om indikatoruppföljning anses den ske för ofta och på fel sätt.

Länsstyrelse 3

Enligt MS3 finns det inga särskilda målkonflikter som utmärker sig i länet. De stora konflikterna som även kan ses i andra delar av landet är tillväxtpolitik som krockar med miljöpolitik, energipolitik som krockar med skoglig biologisk mångfald. Även målen *Begränsad klimatpåverkan* och *Levande skogar* kommer i konflikt med varandra. Orsaken till målkonflikten med exempelvis den regionala utvecklingen (som bygger på tillväxtpolitik) anser MS3 bero på att dessa frågor om regional utveckling drivs från Regionförbundet och att den tid som skulle behövas för att samarbeta med dem i dessa frågor saknas. Tiden är pressad så att de jobbar mer internt, än vad tanken är.

MS3 anser att det finns brister i hur de nationella miljökvalitetsmålen är formulerade. Som exempel tas landskapsmålen upp, de är enligt samordnaren väldigt visionärt formulerade. Även många preciseringar till miljökvalitetsmålen är dåligt formulerade, då är det omöjligt att tala om när de är uppnådda eller ej. Det som anses bra i formuleringarna är att de täcker in allt relevant. Då mål konkretiseras följer ofta begränsning. MS3 upplyser om att miljömålsansvariga myndigheter har fått anvisningar för att ta fram målmanualer för varje miljökvalitetsmål, som väl ska tala om vad respektive måls preciseringar innebär, de ska även visa vad länsstyrelserna bör inrikta sig på, vilka preciseringar som är rimliga att regionalisera till regionala mål.

Det finns inte några uppdaterade regionala miljökvalitetsmål i länet då de nationella målen kommer att antas istället. Däremot så kommer det att startas upp program eller verksamhetsprogram inom olika områden som har olika regionala mål samt andra områden med åtgärds- och kvalitetsmål kopplade till sig. På de områden där det inte kommer att finnas några regionala mål som nämndes ovan, där kommer de nationella målen att finnas. De områden som är beroende av regionala mål kommer att få fritt spelrum att fastställa sådana, fast i sina verksamhetsdokument.

MS3 ser många fördelar med att ha regionala mål, bland annat att det finns möjlighet att ha ett mer målstyrt arbete, då detta underlättar samordningen eftersom det är många aktörer som efterfrågar lokala konkreta mål för att kunna ta hänsyn i sina verksamheter. Dessutom anser samordnaren även att de är lättare och tydligare att kommunicera. Dock så finns det även nackdelar med regionala mål. En av nackdelarna är att energi läggs på att enas kring mål istället för att jobba med verksamhet. De regionala målen kan även bli en slags önskelista över åtgärder som skulle behövas nås, men att de senare visar sig att det inte finns verktyg eller möjlighet att för att nå målen.

MS4 hade som önskemål när miljömålssystemet kom att länsstyrelsen inte skulle ha hand om det, utan att kommunala samverkansorgan istället skulle ha hand om det, då de politiskt kan hantera det. De kan politiskt prioritera ett mål och avsätta resurser för det, medan en länsstyrelse endast jobbar efter uppdrag. Då anser MS3 att målsystemet blir överflödigt på regional nivå. Det skulle enligt MS4 fungera bättre om länsstyrelsen rapporterade till regeringen och målsansvariga myndigheter och uppdaterade dem om vad som händer och vad som genomförs i länet, så att de vet hur läget ligger till, så att de kan ge länsstyrelserna nya uppdrag och nya möjligheter. Kommunerna skulle då i den mån som de önskade få stöd med underlag så att de kunde sätta sina politiska prioriteringar.

MS3 anser att indikatoruppföljning är bra, då det behövs mått som tydligt visar utvecklingen samt att det även har ett värde i sig att man kontinuerligt tvingas att ta fram och utveckla datatillgången. Utan indikatoruppföljningssystemet skulle vi enligt MS3 veta mycket mindre om miljöutvecklingen och tvingas spekulera i vilken grad miljömålen är uppnådda.

Länsstyrelse 4

En målkonflikt som MS4 ser i sitt län är jakt kontra biologisk mångfald. Det är starka motsättningar mellan jaktintressen och naturvårdsintressen, främst gällande varg.

En annan målkonflikt som MS4 anser bör nämnas är skogsbruket kontra den biologiska mångfalden. Skogsbruket går ut på att kontinuerligt avverka skog, alltså mer eller mindre göra sig av med den biologiska mångfalden. Det finns många exempel på dålig hänsyn i skogsbruket, det förekommer både avverkningar i områden som borde sparas och det förekommer dålig hänsyn där det skulle passa bra att avverka, men att det togs en för liten hänsyn vid exempelvis vattendrag och våtmarker. Dessa målkonflikter är särskilt tydliga i alla skogslän tillägger MS4.

Andra tydliga målkonflikter inom länet är mellan målet *Levande landsbygd* och *Begränsad klimatpåverkan*, då *Levande landsbygd* är en stor fråga för länspolitiken, både genom att stimulera företag och bättre kommunikationer. Det finns även målkonflikter mellan energiproduktionen och *God bebyggd miljö*. Exempelvis uppförandet av vindkraftverk som dels bullrar, men främst påverkar den delen av miljömålet som handlar om upplevelsen av landskapet. Vidare om målkonflikter mellan energiproduktion och biologisk mångfald, tar MS4 upp vattenkraften som orsakar stora svårigheter i att nå god ekologisk status länets vattendrag i länet.

Angående de nationella miljö kvalitetsmålen formulering anser MS4 att de är en bra utgångspunkt, de är stora och visionära mål som täcker in väldigt mycket av miljöproblemen. Där emot är MS4 inte nöjd med att målen inte brutits ner tillräckligt, att det saknas både tydliga definitioner av den önskvärda miljö kvaliteten och regionalt användbara åtgärds mål. Regeringen tillsammans med miljömålsberedningen arbetar för långsamt för att ta fram nya etappmål som är användbara i det regionala åtgärdsarbetet. De tidigare delmålen var inte perfekta, dock var de lätta att arbeta med regionalt, då de verkligen användes och gav resultat. MS4 menar att det egentligen är dåligt att regeringen år efter år efterfrågar regionala åtgärdsprogram, samtidigt som man inte ger länsstyrelserna stöd med de etappmål och åtgärds mål som behövs.

Vidare anser MS4 att det är fel att kalla miljö kvalitetsmålen för just miljö kvalitetsmål. De pekar många gånger inte direkt på miljö kvaliteten, utan formuleringarna är mer visionära. MS4 menar att det i högre omfattning ska finnas "riktiga" kvalitetsmål, med mätvärden. Idag finns det inte tillräckligt med kvalitetsbestämningar, preciseringarna är idag blandade, med kvantifierbara mål, som exempelvis att bensen i luft inte ska vara mer än 0,1 µg/m₃ och mer svårkvantifierbara mål, som till exempel att Sverige ska göra fler undersökningar av giftfria områden.

För närvarande finns det inga uppdaterade regionala mål hos länsstyrelse 4, men planen är att anta de nationella miljömålen med precisering och nuvarande etappmål. Detta är enligt MS4 egentligen ett ställningstagande att man står bakom miljömålssystemet, då länsstyrelsen står under regeringen.

De nuvarande miljö kvalitetsmålen är enligt MS4 skrivna så att de är svåra att regionalisera dem. De gamla delmålen var åtgärdsinriktade, de var lämpade att regionalisera, exempelvis ett delmål om hur stor andel av Sveriges skogar som skulle skyddas, detta var lätt att översätta till regionala förhållanden. Vidare menar MS4 är det just nu inte är värt att lägga ner tiden som krävs för att regionalisera nuvarande mål, enligt samordnaren är det flera andra länsstyrelser som håller samma sparsamma linje gällande regionala mål. Fördelen som miljömålssamordnaren ser med att ta fram egna mål är att man måste förankra dem och jobba efter dem, dock är nackdelarna tidsåtgången och att det just nu är ett oklart uppdrag för länsstyrelserna att regionalisera målen. Det efterfrågas inte uppifrån anser MS4. Även RUS är oklara i om det behövs regionala mål eller inte.

Indikatoruppföljning anser MS4 är bra och ser det främst som stöd till de som arbetar med och ska använda miljömålen, exempelvis centrala verk och länsstyrelserna. Enligt MS4 är indikatorerna en uppsättning grundläggande fakta om miljö tillståndet som kan användas till exempel vid bedömning av miljö tillståndet, översikter, planering och prioritering. Dock bör indikatorerna uppfylla vissa kriterier enligt MS4 och dessa bör vara; uthållighet, relevans för miljön samt kvalitetssäkring. MS4 skulle vilja se betydligt fler indikatorer, dock under förutsättning att det finns tillräckliga resurser för detta. MS4 ser även andra potentiella målgrupper såsom miljöintresserad allmänhet och politiker, som då kan ha önskemål på indikatorsystemet som skiljer sig från miljö målsmyndigheternas.

BILAGA E – Externa intressenter

Nedan kommer externa intressenters sammanfattade svar på de frågor som ställdes angående om hur de arbetar med miljömålen eller miljöarbete generellt samt vad de anser om länsstyrelsens roll som samordnande i miljömålsarbetet och hur de skulle önska länsstyrelsen skulle arbeta med dem.

Liten Kommun

Respondenten (här efter kallad R1) på kommunen anser att de arbetar aktivt med de nationella miljö kvalitetsmålen detta genom att i projekt och det löpande arbetet som de gör på kommunen eftersom det är där kopplingen till miljö kvalitetsmålen sker. Bland annat genom olika LONA-projekt⁹ där koppling till berörda miljömål är skall göras samt sker kopplingar till vid arbete med energifrågor inom kommunen.

Enligt R1 ville kommunen tidigare ta fram egna lokala mål utifrån de nationella, dock var detta så pass tidskrävande så de övergick till att anta de regionala målen istället. Dock så dog arbetet ut efter några år. Men till nästa år så är det möjligt att nya miljömål arbetas in, då kommunen just för tillfället håller på med ett helt nytt arbete med mål- och resultatstyrning för hela kommunen. Kommunen har enligt R1 inte några miljö kvalitetsmål integrerade i den kommunala planeringen, dock håller arbetet med att ta fram en ny översiktsplan på, och då kommer miljömålen att arbetas in.

Angående frågan om det sker någon samverkan mellan kommunen och Länsstyrelsen Västmanlands län gällande miljö målsarbete så anger R1 att det inte längre har någon samverkan i denna fråga.

R1 anser att länsstyrelsen har en stor roll i miljö målsarbetet eftersom de ser länsstyrelsen som en länk mellan det nationella och det kommunala. R1 anser att eftersom de är en så liten kommun skulle de ha mycket mer nytta av länsstyrelsen och av de regionala miljö målen än vad de har nu.

R1 vet inte hur länsstyrelsen fungerar i samordningen av miljö målsarbetet då de inte vet vem som är ansvarig för arbetet. Tidigare träffade de en ansvarig person ibland, detta gör enligt R1 kommunen inte längre.

⁹ Lokala naturvårdsprojekt

Angående hur kommunen anser att samordningen skulle kunna förbättras skulle R1 vilja se att länsstyrelsen trycker på lite i arbetet med miljömålen. Exempelvis vid miljömålsuppföljningen så kan länsstyrelsen hålla i ett halvdagsseminarium där man tar upp vad som har hänt under året, hur det ser ut och hur Västmanland ligger till jämfört med andra län och varför ser det olika ut.

R1 anser att Länsstyrelsen Västmanlands län var mycket mer aktiva tidigare, exempelvis när länsstyrelsen tog fram de första regionala miljömålen, då var det väldigt mycket aktivitet från länsstyrelsen sida och de ville ha igång ett kommunalt arbete. Numera märker R1 inte av länsstyrelsen någonting gällande miljömålsarbete om man bortser från det som kommunen är tvungna att rapportera in i deras projekt

Angående tidigare initiativ som länsstyrelsen har tagit och som R1 skulle vilja se igen är just den mer aktiva roll som länsstyrelsen hade tidigare år. Mycket av det resultat som R1 ser av miljömålsarbetet var just resultat från det inledande arbetet med länsstyrelsen i miljömålsarbetet. Då samlades många personer från olika delar av kommunen samt länsstyrelsen, inte vara miljömålssamordnaren. Det som kom fram i det arbetet, alla idéer mynnande ut i det arbete som kommunen idag sysslar med, exempelvis olika projekt.

Något som R1 skulle vilja se länsstyrelsen göra för att få ett bättre miljömålsarbete är att arbeta och hänga på de olika teman som den årliga nationella uppföljningen av miljökvalitetsmålen har ibland och anpassa det efter länet. Om inte regionalt så skulle länsstyrelsen kunna göra detta nationellt.

Stor kommun

Respondenten (här efter kallad R2) som arbetar på den stora kommunen anser att de arbetar aktivt med de nationella miljökvalitetsmålen. R2 anser att de arbetar aktivt med miljökvalitetsmålen på en rad vis, bland annat genom ett miljöprogram som har kopplats till samtliga miljökvalitetsmål.

R2 berättar att det sker indirekt kontakt med länsstyrelsen gällande miljömålsarbetet genom olika aktiviteter. R2 tror inte att det bara räcker med ett samarbete mellan kommun och Länsstyrelsen utan anser att mer samverkan behövs inom länet, inte bara samverkan med länsstyrelsen utan även landstinget. De anser att det finns mer utrymme för detta samarbete. Samtidigt får inte Länsstyrelsen glömma bort sin myndighetsroll och vad den innebär.

Kommunen arbetar mycket med Mälardalsrådet och Mälarens vattenvårdsförbund. De ska även dra igång ett projekt och anställa ytterligare folk för att samverka i hela Mälareregionen.

Så R2 anser att det finns samverkan, men att den skulle kunna utökas. R2 skulle även vilja se mer kommunikation mellan de olika parterna för att informera varandra om vad som händer i länet för att undvika dubbeljobb. Ta vara på det som redan finns och samarbeta vid exempelvis undersökningar av olika slag. Kommunen har enligt R2 även arbetat med vattenvårdsförbundet där länsstyrelsen hade en aktiv roll och på så sätt samverkat.

R2 anser att länsstyrelsens roll i miljömålsarbetet är samordnande i länet. R2 menar på att länsstyrelsens personal arbetar väldigt bra. R2 tror att Länsstyrelsen stöttar de mindre kommunerna mer än de större med personella och ekonomiska resurser, men att det är förståeligt då de större har andra förutsättningar. R2 berättar att det finns tankar på att göra en ny region (Västmanland, Uppsala och Södermanland) där länsstyrelsen ska få en annan roll att framtiden är osäker med vad som kommer hända. Därför anser R2 att det idag inte är läge att göra några större förändringar innan något är helt klart. Dock menar R2 att det går åt rätt håll då det blir mer effektivt med att börja tänka mera regionalt och ha mer samverkan.

När det gäller Länsstyrelsens samordning av miljömålsarbetet anser även här R2 att det finns mer utrymme för aktiviteter och samverkan. Det pågår enligt R2 alltid en diskussion mellan staten och kommunerna. Kommunerna vill inte att staten ska gå in och styra för mycket och staten vill inte heller hålla på och detaljstyra för mycket. R2 tror att frågan när det gäller statlig styrning är känslig i de flesta kommuner då det kostar pengar och dessa pengar är det kommunerna som får betala. Det är på det personliga planet kommunen anser att förutsättningarna för en ökad samverkan finns. Just nu håller den kommun som R2 arbetar på med att planera översiktsplaner och trafikplanering tillsammans med länsstyrelsen vilket de tycker fungerar väldigt väl.

Efter år 1999 när det beslutades om det miljömålssystem vi idag känner igen det anser R2 att det har blivit mer kvalitet i länsstyrelsens arbete med miljökvalitetsmålen samt mera försök till att bli mer konkreta. R2 vill att länsstyrelsen ska hjälpa till kommunen med att presentera åtgärder, ekonomi och effekter samt förklara intressen och motstånd för allmänhet och politiker.

Tidigare satsningar som länsstyrelsen tagit initiativ till och som R2 anser ha fungerat bra är Mälarens vattenvårdsförbund. R2 ser även positivt på samarbetet kring Agenda 21 samt länsstyrelsens arbete på jordbrukssidan, som exempel ges "Greppat näringen" samt det goda förhållandet med lantbrukarna. Även länsstyrelsens arbete med natur- och kulturfrågorna ser R2 positivt på.

R2 tycker att de seminarier och aktiviteter som länsstyrelsen har ordnat har varit bra, kunskapen har ökat för kommunen och det har fungerat som ett stöd, men att dessa seminarier och aktiviteter inte har varit absolut nödvändigt för kommunens arbete. R2 anser att de har haft ett mycket gott samarbete med länsstyrelsen på det personella planet, men tror att mer diskussion måste förekomma gällande samverkansfrågor. Inte bara genom olika seminarium, utan mer konkret. R2 menar på att det finns ytterligare utrymme för just samverkan mellan kommun och länsstyrelsen.

Litet företag

Respondenten (här efter kallad R3) som arbetar på företaget talar om att de arbetar aktivt med miljöfrågor då de bland annat erbjuder tjänster med hållbar utveckling, hållbar affärsutveckling och projektledning. I och med detta anser respondenten att företaget väl medvetna om miljö kvalitetsmålen, och respondenten själv kom tidigt i kontakt med miljö kvalitetsmålen när de kom i slutet av 90-talet när respondenten studerade.

Enligt R3 kommer de i kontakt med länsstyrelsen när de gör uppdrag för dem eller tillsammans i projekt som Agenda 21 håller i. Då talas det inte direkt om miljömålen, utan har målen mer som en bakgrund för hela projekten.

Angående den roll som länsstyrelsen har i miljömålssystemet anser respondenten att det är länsstyrelsen som styr regionalt och får ut information. Att de bland annat arbetar för klimatanpassning, giftfri miljö och vattenfrågor. Att de ska ha koll på det mesta och följa upp hur det går.

R3 anser att länsstyrelsen både är bättre och sämre i sin roll som samordnare. När företaget själv har kommit i kontakt med länsstyrelsen har R2 upplevt att det fungerat bra. Möjligtvis tror R3 att länsstyrelsen fungerar bättre med myndigheter högre upp, såsom Naturvårdsverket, då de har mer förståelse för varandras arbete. Det som skulle kunna förbättras är att länsstyrelsen skulle kunna vara lite mer kraftfulla på miljömålsområdet. Samtidigt menar företaget att ansvaret inte endast ligger på länsstyrelsen, utan att det finns andra miljömålsansvariga myndigheter. Så länsstyrelsen roll blir därmed lite oklar i och med de många andra myndigheterna.

R3 har ingen egentlig uppfattning om länsstyrelsen skiljer sig i sin roll idag i jämförelse med för några år sedan. R2 menar att det möjligtvis skulle vara så att länsstyrelsen arbetade lite mer proaktivt med miljöfrågor överlag, att de var mer ute bland företagen.

R3 är lite osäkert på vilka initiativ som länsstyrelsen har tagit inom området, men nämner ett matprojekt om ekologisk mat som ett bra projekt. Annars anser dem att inte att myndigheter ska ta så mycket initiativ, utan mer se till att saker och ting fungerar. Mer av en förvaltare.

Övriga synpunkter som R3 har för att länsstyrelsen ska lyckas bättre i sitt miljömålsarbete är att de kan kommunicera mer med småföretag samt ordna olika slags seminarier eller vara med i projekt såsom Vett & Watt och matprojektet om ekologisk mat där många är med. Just mat, eller annat som lockar annat folk är de vanliga miljösamordnare är en viktig nyckel enligt respondenten. Dock ska inte länsstyrelsen göra allting själva, utan använda sig av bland annat företag och studenter för detta.

Stort företag

Respondenten (här efter kallad R4) som arbetar hos företaget berättar att de arbetar med miljöfrågor i många sammanhang, exempelvis prövningsärenden vid miljöfarlig verksamhet. R4 berättar att företaget är certifierat enligt iso140001.

R4 säger att företaget har känt till de nationella miljö kvalitetsmålen sen de först dök upp. Det är vid just prövningstillstånd och göromål med deras egna miljömål som arbete med miljö kvalitetsmålen äger rum.

I dagsläget sker det inte någon direkt samverkan med länsstyrelsen gällande miljömålsarbete och inte heller skett någons sådan sedan R4 kom till företaget 2005.

R4 anser att Länsstyrelsens roll i miljömålsarbetet är att regionalisera, konkretisera och visa innebörden av miljöarbetet samt att driva det gentemot berörda parter. Det är flera bollar som måste hållas i luften samtidigt. Dels är det genom myndighetsrollen, men också vid bland annat prövningsärenden, beslut samt sprida information till kommunerna.

R4 har hört om ett projekt som länsstyrelsen tidigare drev som var kopplat till miljömålsarbetet. I det projektet kunde även företag få vara med om det var aktuellt i olika frågor. Men det mesta arbetet var mot kommunerna. Sammanfattningsvis anser R4 att länsstyrelsen har två roller. Dels den ledande rollen och dels den informativa rollen.

R4 märker inte av länsstyrelsens konkreta miljömålsarbete så mycket. Mycket jobb gjordes i början när målen kom, men idag ser de inte av arbetet på samma sätt tack vare att miljömålsarbetet redan är så etablerat i samhället. Det är just vid konkreta ärenden de kan märka av miljöarbete. Mer EU-direktiv har också kommit som styrt och ställt gällande bland

annat vattenkraft och biologisk mångfald. Dessa direktiv menar företaget också är en del av miljömålsarbetet.

R4 har inga konkreta förbättringsförslag för länsstyrelsens miljömålssamordning. R4 har svårt att se vad de tillsammans kunde driva kopplat mot miljömålsarbetet på det övergripande arbetet. Det är just att få ner målen i det dagliga arbetet och de finns redan där. Tillståndsprovning är det företaget anser är det mest konkreta verktyget om faktiska resultat ska uppnås. De tycker att just tillståndsprovningen är ett av de mer effektiva sätten att styra.

R4 anser att länsstyrelsen i början hade rollen att sprida budskapet med miljömålsarbetet och "missionera" kring frågan. Medan rollen idag mer är att den praktiska tillämpningen, till exempel vad för betydelse målen har i olika ärende-, plan- och tillståndsprovningar.

Det har inte skett några tidigare satsningar som länsstyrelsen tagit initiativ med företaget enligt R4 sedan denne började på företaget.

R4 anser att det är bra att ha ett regelverk att luta sig mot. Miljömålen fungerar som ett stöd där man ser vad som är viktigt nationellt som sedan bryts ner på regional nivå. Dock är inte miljömålen lagstiftade och förblir bara ett ramverk, men de får betydelse i exempelvis tolkningar av provningsärenden. Miljömålen är något man måste förhålla sig till enligt R4.

Frivilligorganisation

Den frivilliga organisationen arbetar inte direkt med de nationella miljökvalitetsmålen, utan indirekt genom att de täcker upp flera områden som de aktivt verkar inom. Rent praktiskt så sker arbetet bland annat genom behandling av remisser från kommuner, landsting, länsstyrelsen och större miljöpåverkande projekt.

Frivilligorganisationen samverkade senast med länsstyrelsen vid bildandet av Sagåns Vattenråd och Svartåns vattenråd. De blir också inbjudna till seminarier som förbundet agenda 21 i Västmanland och länsstyrelsen anordnar. De har också blivit inbjudna att svara på färdplan 2050.

Angående vilken roll de anser att länsstyrelsen för närvarande har i miljömålsarbetet så har de inte satt in sig i hur rollen skall utövas. De blev däremot inbjudna till en större presentation år 2012 av uppföljningen av hur arbetet med miljökvalitetsmålen hade gått.

Då de inte är säkra på vilken roll länsstyrelsen ska inom samordningen samt har en liten eller ingen insyn i hur samordningen sker, är de osäkra på om de områden som den hittills har varit involverade i täcker de områden som de bör bli inblandade i sin som roll frivil-

ligorganisation. De har nyligen diskuterat om att ta upp frågan med länsstyrelsen men har ännu inte gjort det.

Vidare är de osäkra på vilka ärenden som behandlas av länsstyrelsen som de bör bli inblandande i. De har en tanke om att de skulle kunna få någon typ av genomgång och utifrån den kunna komma överens med länsstyrelsen inom vilka områden som de skulle kunna bli kallade till samråd och då få vara en remissinstans

Tidigare initiativ som frivilligorganisationen anser ha varit mycket bra och gärna vill se fortsätta, är de halvdagsseminarier som anordnades under 2011 och 2012 där alla kommuner varit inbjudna och där även aktuell frivilligorganisation samt andra frivilligorganisationer också varit inbjudna. Dessa har varit mycket bra och vi ser gärna att dessa fortsätter. Vidare anser de även länsstyrelsen nära samarbete i förbundet Agenda 21 ser vi som mycket viktigt.

Frivilligorganisationen vill vara med i processen för framtagning av regionala miljömål via samråd och remissbehandling i den mängd de mäktar med, i och med att det är deras medlemmar som avsätter sin egen tid för detta arbete.

BILAGA F – Intervjufrågor

Nedan redovisas de frågor som ställdes till miljömålssamordnarna på de fyra länsstyrelserna samt de externa intressenterna.

Miljömålssamordnarna

Plats:

Datum:

personens roll i organisationen:

Intervjuare

Resurser

1. Vad har du/ni för uppgift i din/era roll/-er i miljömålsarbetet samt övriga uppdrag på lst?
2. Hur många är ni som arbetar med detta?
3. Hur många dagar har ni avsatt för miljömålsarbete för er som är miljömålsuppföljare/samordnare? (dagar/år)
4. Hur många miljömålsansvariga har ni på lst?
5. Hur mycket tid har respektive miljömålsansvarig? (dagar/år)
6. Upplevs resurserna (tid, finansiering, personal) tillräckliga för att kunna utföra ålagda uppgifter inom miljömålsarbetet?
7. Har du noterat om det har blivit fler eller färre tjänster på miljömålsarbetet över de senaste åren?

Prioritet

8. Hur prioriterat anser du att miljömålsarbetet är hos er och på vilket sätt visar det sig?
9. (Om det är låg prioritet) hur kan i sådana fall miljömålsarbetet prioriteras upp och hållas ”levande”?
10. Vad är ledningens roll i prioriteringen av arbetsuppgifter?

Struktur

11. Hur ser era styrdokument ut gällande miljömålsarbete? Finns det arbetsbeskrivningar ex för vilka uppgifter som ingår för miljömålsansvarig, hur åtgärdsprogram ska tas fram m.m.?
12. Bedriver ni utbildning i miljömålssystemet, vem i sådana fall är utbildningen avsedd för?
13. Utbildar ni övrig personal på lst i miljömålssystemet?
14. Sker det någon samordning med andra aktörer inom länet?
15. Hur sker denna samordning/kommunikation med andra aktörer inom länet?

16. (Om ingen samordning sker) varför sker ingen samordning?
17. Finner du några brister i länsstyrelsens roll som samordare i miljömålsarbetet?
18. Vad kan i sådana fall förbättras?
19. Genomför ni uppföljning av åtgärder i det regionala miljömålsarbetet? Om, hur sker denna?
20. Hur skapar ni struktur och får överblick över det åtgärdsarbete som pågår?
21. Har du några tankar kring hur ert miljömålsarbete kan förbättras?

Målsättning

22. Vet du om några större specifika målkonflikter i länet som påverkar miljömålsarbetet negativt?
23. Vad anser du om formuleringen av de nationella miljö kvalitetsmålen?
24. Har ni några uppdaterade regionala mål?
25. (Om ja) Hur uppdaterar ni de regionala målen? Ansvar, process och frekvens
26. Vilka för och nackdelar ser du med egna regionala mål?
27. Har du något att tillägga, förtydliga? Har du några frågor till oss?

Intervjufrågor till frivilligorganisation

Namn på organisation:

Kontaktperson:

Plats, datum, intervjuare

Organisationens miljömålsarbete

Hur arbetar ni inom er organisation kommunen med de nationella miljö kvalitetsmålen?

Länsstyrelsens roll i miljömålsarbetet

Länsstyrelsen har en samordnande roll i det regionala arbetet med miljömålen och ska arbeta tillsammans med kommuner, näringsliv, frivilliga organisationer och andra aktörer för att miljömålen ska få genomslag i länet och miljön ska bli bättre.

Sker det någon samverkan mellan er och Lst gällande miljömålsarbete eller annat miljöarbete?

Vilken roll har länsstyrelsen för närvarande i miljömålsarbetet?

Hur fungerar Lst samordning av miljömålsarbetet?

Hur kan deras samordning förbättras?

Om ni jämför hur Lst arbetade med er när miljömålssystemet var nytt, med hur de arbetar med er idag, skiljer sig detta på något sätt?

Har det skett några tidigare satsningar som Lst har tagit initiativ till som ni anser fungerat bra och vill se igen?

Får ni vara med i processen för framtagande av regionala mål? Eller andra åtgärder, ex framtagande av åtgärdsprogram?

Övriga synpunkter, önskningsar över hur Lst bör arbeta med er för att få ett effektivt miljömålsarbete?

Har du några frågor till oss?

Intervjufrågor till kommuner

Kommun:

Kontaktperson:

Plats, datum, intervjuare

Kommunens miljömålsarbete

Arbetar ni på er kommun aktivt med de nationella miljökvalitetsmålen?

Om ja, på vilket sätt arbetar ni aktivt? *ex. integrerat målen i den kommunala planeringen? Anpassat målen efter kommunala förutsättningar?*

Om nej, hur skulle ni vilja arbeta med dessa?

Länsstyrelsens roll i miljömålsarbetet

Länsstyrelsen har en samordnande roll i det regionala arbetet med miljömålen och ska arbeta tillsammans med kommuner, näringsliv, frivilliga organisationer och andra aktörer för att miljömålen ska få genomslag i länet och miljön ska bli bättre.

Sker det någon samverkan mellan er och Lst gällande miljömålsarbete? *Projekt, samverkansträffar osv.*

Vilken roll har Lst i miljömålsarbetet? Hur fungerar Lst samordning av miljömålsarbetet?

Hur kan deras samordning förbättras?

Hur skiljer sig Lst roll idag med hur den var när ni började med miljömålsarbetet?

Har det skett några tidigare satsningar som Lst har tagit initiativ till som ni anser fungerat bra och vill se igen? Vilka resultat har er kommuns miljömålsarbete lett till?

Övriga synpunkter, önskningsar över hur Lst bör arbeta med er för att få ett effektivt miljömålsarbete?

Har ni några frågor till oss?

Intervjufrågor till företag

Företag:

Kontaktperson:

Datum:

Intervjuare:

Plats:

Företagets miljömålsarbete

Hur arbetar ert företag med miljöfrågor? *ex. miljöledningssystem, miljöpolicy?*

Har ni hört talas om de nationella miljökvalitetsmålen?

Om ja, hur har ni hört talas om miljömålen?

Hur arbetar ert företag med de nationella miljökvalitetsmålen?

Om nej, Varför arbetar ni inte aktivt med miljömålen?

Länsstyrelsens roll i miljömålsarbetet

Länsstyrelsen har en samordnande roll i det regionala arbetet med miljömålen och ska arbeta tillsammans med kommuner, näringsliv, frivilliga organisationer och andra aktörer för att miljömålen ska få genomslag i länet och miljön ska bli bättre.

Sker det någon samverkan mellan er och Lst gällande miljömålsarbete? *Projekt m.m.*

Vid samverkan, talas det då om de nationella miljökvalitetsmålen? Eller hur ert arbete kan bidra till detta?

Vilken roll har Lst i miljömålsarbetet?”

Hur fungerar Lst samordning av miljömålsarbetet?

Hur kan deras samordning förbättras?

Hur länge har ert företag varit involverat i miljömålsarbetet?

Hur skiljer sig Lst roll idag med hur den var när ni började med miljömålsarbetet?

Har det skett några tidigare satsningar som Lst har tagit initiativ till som ni anser fungerat bra och vill se igen? Vilkas resultat har ert företags miljömålsarbete lett till?

Övriga synpunkter, önskningsar över hur Lst, bör arbeta med er för att få ett effektivt miljömålsarbete?

Har du några frågor till oss?



MÄLARDALENS HÖGSKOLA
ESKILSTUNA VÄSTERÅS

Box 883, 721 23 Västerås **Tfn:** 021-10 13 00
Box 325, 631 05 Eskilstuna **Tfn:** 016-15 36 00
E-post: info@mdh.se **Webb:** www.mdh.se