

Lunds universitet
Statsvetenskapliga institutionen

STVA22
HT14
Handledare: Stina Melander

Mot ett mål utan karta

– en studie av hur förvaltningen styrs genom
miljökvalitetsmålet Giftfri miljö

Johann Arnljots
Caroline Edén

Abstract

År 2010 fastslogs de idag gällande 16 nationella miljö kvalitetsmålen i Sveriges riksdag. Bland dessa är Giftfri miljö kanske ett av de mest komplexa målen att uppnå. Vi har med hjälp av beprövade teorier om förvaltningsstyrning inordnat de offentliga styrdokumenterna direkt anknutna till miljömålet i styrningsdimensioner för att avgöra vilken typ av styrning som utspelar sig från regering och riksdag till central, regional och lokal förvaltningsnivå och hur den har påverkat respektive aktör. Vi har kunnat se, trots försök att precisera styrningen, att de dokument som ligger till grund för arbetet lämnar oväntat stort spelrum för styrda aktörer att tolka enligt egna preferenser och prioriteringar. Baserat på styrningsanalysen har vi med grund i aktuell miljöpolitisk konstruktiv teori diskuterat miljökvalitetsmålet Giftfri miljöns inverkan i förvaltningen och begrundat alternativa lösningar såsom gränslös liberal demokrati och utökade mänskliga rättigheter.

Nyckelord: förvaltning, styrning, miljömål, miljöpolitik

Antal ord: 8405

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Syfte	2
1.1.1	Frågeställning	2
1.2	Disposition	2
1.3	Metodval	3
1.3.1	Avgränsningar	3
1.4	Material	4
1.4.1	Intervjuer	4
1.4.2	Offentligt material	5
2	Teoretiska utgångspunkter	6
2.1	Styrning av offentlig förvaltning	6
2.1.1	Styrningens abstraktionsgrader	7
2.1.1.1	Styrningsformer	7
2.2	Miljöpolitiska idéer	8
2.2.1	Hållbar utveckling och demokrati	8
2.2.2	Att styra miljöpolitiskt	10
3	Det svenska miljömålssystemet	11
3.1	Bakgrund	11
3.2	Giffri miljö	12
3.2.1	Målformulering	12
3.2.2	Uppföljning	13
3.2.3	Styrdokument	14
4	Styrning av Giffri miljö	15
4.1	Giffri miljö som mål	15
4.2	Nationellt – Kemikalieinspektionen	16
4.3	Regionalt – Länsstyrelsen Skåne	17
4.4	Lokalt – Lunds kommun	19
5	Giffri miljö och demokrati	20
5.1	Målstyrning och resultat	20
5.2	Ekonomiska kontra ekologiska värden	22

5.3	Multikriterieproblematik	22
6	Giftfri miljö – det ouppnåeliga målet?	24
7	Referenser	25
Bilaga 1 – Intervjuer	27	
	Intervju på Länsstyrelsen Skåne 2014-12-03.....	27
	Intervju på Lunds kommun 2014-12-18	28

1 Inledning

Dagens samhälle innebär många utmaningar för dem som styr. Den komplexa sammansättningen av nationellt, lokalt och globalt innebär många olika typer av relationer och aspekter att ta hänsyn till och de olika delarna av den offentliga förvaltningen kräver och behöver olika typer av styrning. Graden av centralisering respektive decentralisering går i vågor och styrningsmetoderna växlar mellan detaljrika budgetar till diffusa målformuleringar. Vårt moderna samhälle kräver mycket av såväl de som ska ta besluten som av vår omgivning och naturen. Medborgare i den representativa demokratin förlitar sig på att dess politiker tar beslut utifrån samhällets bästa och att dessa beslut ska vara hållbara för lång tid framöver. Förutom ekonomisk tillväxt och social välfärd talar man ofta om hållbar utveckling i fråga om miljön och klimatet.

Miljöproblem och klimatförändringar är inget nytt fenomen men jordens befolknings ökade konsumtion och användning av fossila bränslen och kemikalier har ökat i takt och omfattning. Att styra och hantera miljöarbetet är dock ingen enkel uppgift eftersom miljön inte enkelt låter sig mätas i ekonomiska och geografiska termer. Konsekvenserna av vår miljöpåverkan märks ofta inte förrän långt senare i tiden och hur de då ter sig är svårt att säga med säkerhet. Naturen känner inte heller av gränser på en karta vilket medför att fattiga människor i utsatta områden kan få betala för levnadsstandarden i rika länder. Detta medför att ansvarsfrågan är ett stort problem och att forskare och politiker har svårt att motivera samhällen och individer till hållbarare användning av naturen då konsekvenserna är abstrakta och ofta inte har direkt påverkan på dem som främst orsakar dem.

I Sverige har regeringen formulerat sexton miljö kvalitetsmål med mer eller mindre specifika mål för olika delar av miljön att nå till år 2020. Arbetet med miljö kvalitetsmålen inkluderar alla nivåer i den offentliga förvaltningen och innebär beslut och åtgärder som påverkar såväl den offentliga som privata sektorn och den enskilde medborgaren. Få av målen förväntas nås men vissa går bättre och vissa går sämre än andra. Enligt utsaga av miljödirektören på Länsstyrelsen Skåne skiljer sig graden och kvalitén på styrningen för de olika miljö målen. De styrs av olika myndigheter och med olika förutsättningar vilket resulterar i stora variationer. Miljö målet Giftfri miljö är ett mycket komplext mål som innefattar såväl globala långvariga åtgärder som specifika insatser i mycket begränsade områden. Styrningen av detta mål i nationell kontext blir därför dynamisk och komplicerad vilket utgör mycket intressant underlag för studier av styrning i offentlig förvaltning.

1.1 Syfte

Syftet med vår uppsats är att beskriva hur miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö är formulerat och hur det styrs från regering och riksdag till berörda myndigheter, länsstyrelse och kommun. Vi kommer att använda teorier om styrning av offentlig förvaltning för att undersöka och förstå vilken styrning som målet innebär, hur den styrningen kan förstås hos ovan nämnda aktörer och vad det innebär ur ett miljöpolitiskt perspektiv. Vi kommer också att inkludera ett konstruktivt inslag i analysen där vi diskuterar möjliga styrningsalternativ av miljöpolitik och miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö. Vår studie syftar således också till att kunna bidra till det relativt oprövade forskningsområdet kring miljöpolitik och miljöpolitisk styrning.

1.1.1 Frågeställning

För att uppfylla studiens syfte delar vi upp vår frågeställning i ett orsak och verkan resonemang. Vi vill dels ta reda på och beskriva verklighetens beskaffenhet och dels diskutera konsekvenser av detta. Frågeställningarna blir därmed:

- Vilka typer av styrning innefattas i miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö på nationell, regional och lokal nivå?
- Vilken betydelse har styrningen för miljö kvalitetsmålet inflytande i förvaltningen?
- Hur kan eventuella motsättningar och problem lösas med hjälp av alternativa politiska system?

1.2 Disposition

När vi nu presenterat vårt syfte och problem fortsätter vi i kapitel 1 med att redovisa för vårt val av metod och material och hur vi genomfört studien för att uppnå ett tillförlitligt resultat. Därefter redogör vi för de avgränsningar vi valt att göra i vår studie för att hålla den inom rimliga gränser vad gäller relevans, omfattning och tidsanspråk. Inledningskapitlet avslutas med en genomgång av tidigare forskning inom styrning och implementering samt miljöpolitik och miljömålen.

I kapitel 2 presenterar vi de teorier vi kommer att använda oss av. Vårt syfte är som tidigare nämnt att använda allmänt vedertagna teorier inom förvaltningsstyrning och implementering och att sedan komplettera dessa med ”nyare” miljöpolitiska idéer och teorier.

Därpå följer i kapitel 3 en genomgång av det empiriska underlag vi funnit, i offentligt material och i intervjuer, som beskriver det svenska miljömålssystemet och specifikt strukturen och arbetet kring målet Giftfri miljö.

Analysen genomförs sedan i kapitel 4 där vi beskriver arbetet med Giftfri miljö med utgångspunkt i förvaltningsstyrningsteorin med början i den nationella kontexten för att sedan ta oss ner till lokal och kommunal nivå. Analysen fortsätter sedan i kapitel 5 med en diskussion kring miljömålets styrning utifrån ett miljöpolitiskt och till viss del demokratiskt perspektiv. Avslutningsvis funderar vi kring alternativa politiska lösningar på de motsättningar och problem som uppstår. Uppsatsen avslutas med en sammanfattning av våra slutsatser utifrån studiens resultat i kapitel 6 samt referensförteckning i kapitel 7.

1.3 Metodval

För att uppfylla studiens syfte och frambringa svar på vår frågeställning har vi valt att använda teorier som beskriver styrningskedjan och implementeringsprocessen och utifrån dem göra en fallstudie på miljökvalitetsmålet Giftfri miljö. Eftersom studien koncentrerar sig på styrningen som fall och inte analysenheter som sådana kunde vi välja analysenheter relativt fritt.

Att analysera Kemikalieinspektionen på nationell nivå var givet eftersom det är den myndighet som ansvarar för miljökvalitetsmålet Giftfri miljö. Valet av Länsstyrelsen Skåne som analysenhet på regional nivå grundade sig i dess närhet och det faktum att samtliga länsstyrelser utsätts för samma typ av styrning i miljömålsarbetet. Det var Länsstyrelsen Skåne vi först vände oss till för information om miljömålsarbetet och vi anser att den så gott som något kan representera den regionala nivån. Valet av Lunds kommun på lokal nivå grundades i att kommunen är en del av vårt valda län, Skåne, samt att vi bedömt att vår fallstudie endast behöver exempel från den lokala nivån och typen av kommun därför blev mindre viktig. Vidare resonemang om val av analysenheter förs under rubriken 1.4.1 Intervjuer.

1.3.1 Avgränsningar

Innehållet i miljökvalitetsmålen skiljer sig mycket åt och vi ansåg därför att exempelvis en jämförande studie skulle kräva en mycket stor arbetsinsats vad gäller empiriskt underlag och också styra fokus från de faktiska problemen hos Giftfri miljö. De specifika förutsättningarna för varje miljömål utgör intressant underlag för fallstudier på enskilda mål. Skillnaderna i innehåll – alltså vad målet är och vilka faktorer och aspekter de omfattar – innebär också att valet av komparativt fall (miljömål) hade varit problematiskt då indikatorer på huruvida arbetet går ”bra” eller ”dåligt” i respektive miljömål är besvärliga att jämföra med varandra och ett metodologiskt ”korrekt” val av fall hade varit mycket svårt att uppnå.

1.4 Material

Vi har huvudsakligen använt oss av offentligt material för att skapa oss en opartisk uppfattning om befintlig styrning i arbetet med miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö. Vår studier ämnar dock studera vilka konsekvenser den befintliga styrningen har för förvaltningen på nationell, regional och lokal nivå och vi har därför kompletterat det objektiva offentliga materialet med mer eller mindre formella samtal och intervjuer med nyckelpersoner.

1.4.1 Intervjuer

Vi har genomfört två kvalitativa informantintervjuer med miljöstrateger på Länsstyrelsen Skåne och Lunds kommun. Namn och kontaktuppgifter till dessa presenteras i referensförteckningen. Urvalet grundar sig i intervju personernas centralitet, det vill säga att de bedöms vara i eller nära kärnan av det vi studerar (Esaiasson mfl., 2012:258)

Bakgrunden till att vi valt att utföra intervjuer är för att framför allt kunna komplettera det offentliga material som finns att nå. Då vår studie har ursprung i den professionella uppfattningen av en tjänsteman på Länsstyrelsen Skåne angående miljömålsarbetet har vi valt att bibehålla denna subjektivitet som motpol till den mer uppstyrda utformningen på offentliga dokument.

Då vi inledningsvis i vår studie vände oss till Länsstyrelsen Skåne och även har valt just denna länsstyrelse som analysenhet i vår studie har vi valt att intervju ansvariga miljöstrateger för miljömålsarbete generellt och Giftfri miljö specifikt vid Vatten- och klimatstrategiska enheten på Länsstyrelsen Skåne. I enlighet med vårt syfte med intervjun hölls den i samtalsstil, där vi bad intervjuobjekten att berätta relativt fritt om sitt arbete och vad detta styrs av samt hur de upplever detta system. Det är också utefter dessa tjänstemäns framställning som vi valt och studerat en stor del av det offentliga materialet.

Som representant för den lokala nivån i styrningskedjan kring miljömålet Giftfri miljö valde vi som bekant Lunds kommun. Vi inhämtade därmed också information från denna instans genom en intervju med en miljöstrateg involverad i arbetet med kemikaliepolitik och Giftfri miljö. Även denna intervju hade berättarform där vi hade ställt grundläggande frågor i förväg som sedan utvecklades och diskuterades under intervjuens gång. I efterhand har underlaget från intervjun kommit att användas mer generellt än vad som från början var tänkt, vi använder underlaget huvudsakligen för komplettering och utveckling av resonemang snarare än primär källa. För detta användningsområde hade vår studie vunnit på ytterligare intervjuer med ett antal kommuner med blandade erfarenheter av kemikaliepolitik och miljömålsarbete. På så sätt hade vi fått mera tyngd bakom våra slutsatser. Dock gav intervjuobjektet oss självmant mycket exempel från andra kommuner och kontexter vilket vi tagit till vara på i analysen.

1.4.2 Offentligt material

Vår studie grundar sig utöver intervjuerna på regeringens propositioner (Prop 2009/10:155, 2013/14:39) och skrivelser (Ds 2012:23) som formulerar miljömålsarbetet och preciserar ansvarsförhållanden och styrmedel. Miljömålsportalen (miljomal.se) har spelat en stor roll i informativt syfte. För att täcka en bredare del av styrningsformer och -tekniker i vår analys har vi även inkluderat juridiska och ekonomiska styrdokument såsom kommunallagen (SFS 1991:900), länsstyrelseinstruktionen (SFS 2007:825) och aktuella regleringsbrev.

Det har under våra intervjuer framgått att arbetet inom ramen för miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö präglas av en stor del reglering och styrning utöver den som formuleras i ovan nämnda dokument. Miljöbalken styr den offentliga förvaltningens arbete med miljö tillsyn och -tillstånd. Därutöver ligger EG-förordningen Reach (nr 1907/2006) överställd den svenska kemikalielagstiftningen och har således en central roll i arbetet mot en giftfri miljö.

2 Teoretiska utgångspunkter

Här presenteras de teorier vi utgår ifrån i vår studie. Först presenteras vår utgångspunkt i allmän förvaltnings- och styrningsteori. Därefter tar vi upp några konstruktiva idéer om miljöpolitik och miljöpolitiskt styrning.

2.1 Styrning av offentlig förvaltning

Offentlig förvaltning kan studeras utifrån flera olika perspektiv utifrån aktörer, strukturer eller relationer. Relationen mellan förvaltning och politiker går i båda riktningarna. Vi har i vår studie valt att studera relationen mellan rikspolitiker och förvaltning vilket Lundquist benämner som implementeringsstyrning (1992:69). Implementeringsstyrningen beskrivs sedan i en styrningskedja med i huvudsak tre länkar (1992:70-71): Från rikspolitiker till förvaltning verkställs förvaltningsstyrning vilket innebär att politikerna kommunicerar sin vilja med förvaltningen för att åstadkomma beredning, åtgärder eller direkt samhällsstyrning. Inom förvaltningen utformas sedan organisationsstyrning, det vill säga innefattar förvaltningens interna styrning. Den interna styrningen kan innebära såväl styrning mellan centrala och lokala organ inom samma myndighet som styrning mellan över- och underordnade på samma nivå. Slutligen omvandlas detta till samhällsstyrning vilket innefattar förvaltningens (och den enskilde tjänstemannens) möjligheter att styra samhällsmedlemmarna.

Vår studie omfattar främst förvaltningsstyrningen i ett top-down-perspektiv, vi kommer alltså endast att studera relationen från rikspolitiker till förvaltningen och inte den motsatta. Förvaltningsstyrningen är politikernas chans att få förvaltningen att implementera deras beslut på samhällsstyrningsnivå och dess utformning är därför vital ur forskningssynpunkt (Lundquist, 1992:78). Avgränsningen mot organisationsstyrning är dock ibland odefinierad och element av denna typ av styrning kommer också att ingå i vår analys. Styrningens påverkan på samhällsmedborgarna kommer endast att diskuteras ur ett miljöpolitiskt, något filosofiskt, perspektiv.

2.1.1 Styrningens abstraktionsgrader

De olika formerna av styrning i styrningskedjan kan studeras utifrån tre abstraktionsgrader, styrningssystem, styrningsformer och styrningstekniker (Lundquist, 1992:74).

Mest abstrakt är typ av styrningssystem, vilket kan indelas i politiskt system, ekonomiskt system och socialt system. Det politiska systemet präglas av makt och hierarkiska strukturer. Det ekonomiska systemet kan liknas vid marknadsstaten och det sociala systemet bygger på sociala normer och beteendemönster, korporatism rent av (1992:74, 49).

Den mellanliggande abstraktionsnivån omfattar sex olika styrningsformer. I studier av förvaltningsstyrning studeras styrningsformerna utifrån egenskaper uppdelade i tre dimensioner (1992:75). Styrningsformerna och dess egenskaper ligger till grund för vår analys och kommer därför beskrivas ingående i nästa kapitel.

Styrningsteknikerna utgör den minst abstrakta nivån av styrning och omfattar de faktiska åtgärder som en aktör använder då den vill styra en annan, exempelvis en viss lagtext eller penningssumma (1992:75). Styrningsteknikerna diskuteras kortfattat i analysen.

2.1.1.1. Styrningsformer

Förvaltningsstyrningens styrningsformer kan delas upp i tre dimensioner som var för sig har olika egenskaper (Lundquist, 1992:78): direkt – indirekt, specifik – generell samt precisionsgrad.

Med direkt styrning, även kallad substansstyrning, menas att rikspolitikerna anger vad innehållet i förvaltningens åtgärder ska vara. Med indirekt styrning försöker man påverka förvaltningens förståelse av substansstyrningen med andra metoder, exempelvis genom anslag som täcker åtgärdsprogram eller utbildning och information om det aktuella området. Samma styrmedel kan innehålla både direkta och indirekta element.

Styrningsformernas andra dimension är uppdelad i egenskaperna specifik och generell. Specifik styrning utgörs av en enda förvaltningsåtgärd i ett konkret fall. Den generella styrningen kan ses som en mall för hur alla fall av en viss typ ska hanteras.

De sex styrningsformerna kan sedan definieras med hjälp av de två första dimensionerna (1992:79-81):

- Orderstyrning är en typ av specifik direkt styrning som avgör förvaltningens val av åtgärd i ett enskilt fall.
- Regelstyrning innebär direkt styrning av generell typ som i huvudsak utgörs av riksdag och regerings lagar och förordningar.
- Anslagsstyrning är av indirekt karaktär och innebär att politikerna styr genom att ge anslag till de åtgärder de vill få fram.

- Rekryteringsstyrning är även det en indirekt styrningsform och reglerar tillsättning och rekrytering av tjänstemän. Ibland generellt genom utbildningskrav och ibland specifikt genom exempelvis tillsättning av chefer.
- Organiseringsstyrning innefattar val av struktur och organisering av rumsliga förhållanden för att uppnå önskade åtgärder. Styrningsformen är av indirekt karaktär och kan även den ta både specifik (projekt) och generell (permanent) form.
- Informationsstyrning definieras slutligen som en indirekt styrningsform som innefattar all den styrning som inte kan kategoriseras enligt ovanstående former.

Den tredje och sista egenskapen som styrningen har är precision. Graden av precision i en direkt styrningsåtgärd avgör hur stor handlingsfrihet förvaltningen får att arbeta utefter styrningen (1992:81). Utformningen av styrningsmeddelandet, hur precist det är, är oerhört betydelsefullt för hur förvaltningen agerar gentemot styrningen.

Har styrningsmeddelandet en låg precisionsgrad benämns det som en mål- eller ramstyrning. Här har förvaltningen stor handlingsfrihet med vilka åtgärder man väljer att ta till för att närma sig målet. På en mellannivå av precisionsgrad finner man programstyrning, och vidare i en styrningsform med hög precisionsgrad kallas det detaljstyrning, som lämnar liten eller ingen handlingsfrihet åt förvaltningen (1992:81-83). Handlingsfriheten beror också på formuleringen av styrningsmeddelandet (1992:83). Beroende på vilka termer som används, exempelvis ”skäligh” och ”rimlig”, ges olika stor tolkningsfrihet åt förvaltningen.

2.2 Miljöpolitiska idéer

Förvaltningsstyrningsteorin ger oss underlag för att beskriva och analysera arbetet med miljökvalitetsmålet Giftfri miljö samt dra slutsatser om när- och frånvaron av olika typer av styrning. Vår studie av miljökvalitetsmål vinner på ett miljöpolitiskt perspektiv som adderar en konstruktiv dimension till vår studie och ger oss möjlighet att analysera vilken betydelse (positiv eller negativ) styrningen har och kan ha.

2.2.1 Hållbar utveckling och demokrati

Den liberala demokratin baseras på ett antal grundförutsättningar: folkviljan, representation och avsättbarhet, majoritetsviljan styr, grundläggande fri- och rättigheter samt demokratin nationella begränsning (Jagers, 2005:49ff). Dessa kan ses ur miljöpolitiska perspektiv som utmaningar, förklaringar eller förutsättningar för miljöpolitiskt initiativ och styrning. Problemställningarna är fundamentala för

miljöarbete i en liberal demokrati, som Sverige anses vara, och är därmed viktiga att känna till vid vidare diskussion och analys av styrningsproblematiken.

Att folket styr är grundläggande för demokratin i alla dess former vilket också innebär att de styrande måste utgå från folkets vilja i utformningen av politik och styrning. Ur miljöpolitiskt perspektiv innebär det att den hållbara utvecklingens vara eller icke vara hänger på huruvida medborgarna visar intresse för frågan och om de är beredda att göra de eventuella uppoffringar som en större ekologisk hållbarhet och medvetenhet kräver (Jagers, 2005:49).

Den representativa liberala demokratin innebär också att politikerna handlar på folkets uppdrag och att de därmed, även om de själva inser vikten av mer åtgärder och reglering i miljöpolitikens namn, inte kan genomföra beslut och åtgärder som inte är förankrade hos folket (Ibid, 2005:49-50).

Folkviljan i politiskt beslutsfattande representeras vidare av en majoritet i varierande storlek, men då den minsta typen av majoritet ändå utesluter nästan hälften av folket är det i den moderna demokratin centralt med individens fri- och rättigheter (Jagers, 2005:51). Dessa fri- och rättigheter är speciellt viktiga i en liberal demokrati och är bland annat till för att skydda individerna mot alltför stor statlig inblandning. I miljöpolitiskt arbete kan dessa rättigheter innebära både svårigheter och fördelar. I tidigare stycken problematiseras miljöpolitikens agenda då den kräver att de andra dimensionerna av hållbar utveckling, social och ekonomisk utveckling, får stå tillbaka. Det argumenteras för att denna omfördelning av prioritering även kan inskränka individens rättigheter till exempelvis ekonomisk välfärd. Alltså menar man att även om en folkvilja och en majoritet finns för miljöpolitiska åtgärder kan eller bör dessa inte genomföras om det strider mot individens rätt. Å andra sidan föreslås det att man kan utvidga individens rättigheter till att omfatta rätten till en god miljö vilket skulle skapa möjligheter att lagstifta till fördel för den ekologiska hållbarheten.

Slutligen har liberala demokratier, och de flesta andra av världens statsklick, den uppenbara begränsningen att de endast kan lagstifta och kräva åtgärder inom landets egna gränser (Ibid, 2005:52). Detta komplicerar den miljöpolitiska agendans genomslagskraft då miljöproblem inte begränsas av politiska gränser i varken effekt eller i behov av åtgärder.

Det finns flera förslag på åtgärder för att få bukt med miljöpolitiken och därmed miljöproblemen och den ekologiska hållbarheten. Nedan radas kortfattat ett par alternativ till dagens liberala demokratier som utifrån olika synpunkter tros vara bättre utrustade att frambringa en hållbar utveckling. Exempelvis föreslås svagare demokrati, att öka centraliseringen och detaljstyrningen och minska individers valfrihet för att tvinga fram en hållbar utveckling; starkare demokrati, vilken utgår från att människor egentligen vill leva hållbart och att ett starkare deltagande i politiken och utformningen av den kan skapa mer framåtsträvande åtgärder; rättighetsinstrumentet, att fastställa en god miljö som en grundläggande rättighet som omfattar såväl dagens som morgondagens människor; gränslös liberal demokrati, instiftandet av gränslösa, överstatliga om man så vill, institutioner med befogenheter i miljöpolitik, exempelvis utvidgat FN, en utvidgad rättsordning eller ökat antal federationer (Jagers, 2005:63ff).

2.2.2 Att styra miljöpolitiskt

Även då det finns förslag på andra typer av styrskick som lösningen till miljöpolitikproblematiken, är det ändå den liberala demokratins förutsättningar västvärlden och Sverige har att jobba med idag. Den ekologiskt hållbara utvecklingen ställs ofta i kontrast mot framför allt den ekonomiska utvecklingen, tillväxt, vilket ger uppkomst till ständiga målkonflikter (Jagers, 2005). Man är medveten om att den ekologiska hållbarheten måste integreras i övrig politik för att få genomslag, men politiker har ändå gjort klart att ”den ska ligga inom ramarna för ekonomiskt och socialt hållbar utveckling” (Lundqvist, 2005:88) vilket tillskriver den ekologiska hållbarheten en klart underlägsen ställning i förhållande till annan politik. Komplexiteten i miljöfrågan framställer också det som Lundquist benämner som multikriterieproblematik (Lundquist, 1992:64), det vill säga när en förvaltning ställs inför flera, ibland oförenliga, krav och värderingar på sin verksamhet. Den offentliga förvaltningen i Sverige förväntas uppfylla bland annat lagbundenhet, allas likhet inför lagen, respekt för den enskildes integritet, värn om välfärden, främjande av folkstyrelsen, jämställdhet samt respekt för minoriteterna (Ibid, 1992:64-65). I vår analys uppkommer diskussionen om/hur analysenheterna ställs inför denna problematik.

För att få bukt med denna ojämna fördelning inom begreppet hållbar utveckling talar man om en s.k. ekologiskt integrerad politik – det som miljöpolitik kan sägas syfta till – som präglas av följande tre kriterier (Lundqvist, 2005:89-90): den ska vara allomfattande, dvs. inkluderas i alla nivåer och delar av beslutsfattande; den ska även vara aggregerad, vilket innebär att de ekologiska konsekvenserna av policys och beslut förenas med de ekonomiska och sociala och att det finns tydliga metoder att bedöma och utvärdera dessa; slutligen ska den vara samstämmig, vilket uppnås genom övergripande normer kring vilka av dessa aspekter, sociala, ekonomiska och ekologiska, som bör prioriteras. För miljöpolitiken skulle detta innebära att den ekologiska dimensionen ges minst lika stor eller större vikt vid val av alternativ.

För att uppnå en ekologiskt integrerad politik i enlighet med ovan ställda kriterier krävs styrning från politiker. Styrningen kan ta olika uttryck och uppfylla olika syften, målformulering, verktyg för genomförande samt bedömnings- och värderingsverktyg för att nämna några (Lundqvist, 2005:93). Styrningsmetoderna grupperas enligt vedertagna kategorier och begrepp: målstyrning genom utformning av miljömål, ekonomistyrning genom regleringsbrev och ekologisk upphandling informationsstyrning genom ”gröna” indikatorer (Ibid, 2005:93)

3 Det svenska miljömålssystemet

I detta kapitel redogör vi för den verklighet vi grundar vår studie i, generellt om det svenska miljömålssystemet och specifikt utformning och styrning av miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö.

3.1 Bakgrund

Nedan följer en presentation och genomgång av det svenska miljömålssystemet i stort och för organisationen kring miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö specifikt.

År 1999 fastställde riksdagen 15 nationella miljömål som beskrivna i proposition 1997/98:145 Svenska miljömål – miljöpolitik för ett hållbart Sverige. Sedan dess har miljö kvalitetsmålen utökats till 16 stycken och 2010 godkändes en ny proposition, 2009/10:155 Svenska miljömål – för ett effektivt miljöarbete som omformulerade miljö målen och även introducerade ett generationsmål och etappmål.

Generationsmålet innebär att målet för miljöpolitiken i Sverige i stort ska vara att överlämna ett samhälle till nästa generation där de stora miljöproblemen är lösta utan att öka Sveriges påverkan på miljön utanför landets gränser (Miljö mål 1). Generationsmålet uttrycker den samhällsförändring som måste ske inom en generation för att miljö kvalitetsmålen ska uppnås.

De 16 miljö kvalitetsmålen konkretiserar kvalitén på miljön som ska uppnås till år 2020. Miljö kvaliteten mäts enligt fastställda indikatorer som ämnar ge underlag för huruvida målen uppnås.

Etappmålen anger förutsättningar för hur generationsmålet och miljö kvalitetsmålen ska uppnås i tid genom att formulera önskemål om beslut och åtgärder i Sverige och inom EU och globalt (Miljö mål 2, 2014). De 24 etappmålen är fördelade inom ramen för miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan och områdena avfall, farliga ämnen, biologisk mångfald och luftföroreningar. Områdena bär i sin tur mot ett eller flera miljö kvalitetsmål.

Riksdagen tar beslut om generationsmålet, miljö kvalitetsmålen och etappmålen, sedan har regeringen och Miljödepartementet som uppgift att föra arbetet framåt (Miljö mål 3, 2012). Som rådgivande organ inrättades 2010 Miljö målsberedningen, en parlamentariskt sammansatt grupp med riksdagsledamöter och sakkunniga. Beredningens uppdrag är att ge förslag på strategier och styrmedel för generationsmål- och miljö målsarbetet med en bred parlamentarisk och samhällelig förankring.

Regeringen har tillskrivit Naturvårdsverket en samordnande roll för miljö målsarbetet på myndighetsnivå (Miljö mål 3, 2012). Utöver Naturvårdsverket

är sju andra myndigheter utsedda till ansvariga för ett eller flera miljö kvalitetsmål. Myndigheterna ansvarar för uppföljning och utvärdering av respektive mål.

Statens representation i länen, länsstyrelserna, har en samordnande roll i respektive län. Det finns utrymme för länsstyrelserna att formulera regionala miljömål utefter länets behov och förutsättningar (Miljömål 4, 2012). På länsnivå finns även ett samverkansorgan, Regional utveckling och samverkan i miljömålssystemet, RUS, som samlar länsstyrelser och myndigheter till samverkan samt redovisar uppföljning och utvärdering till Naturvårdsverket (Miljömål 4, 2012).

Kommuner har en viktig roll i miljömålsarbetet i hela landet. Många kommuner utvecklar lokala miljömål och egna handlingsplaner (Miljömål 5, 2012). Dock är inte arbete med miljömålen tvingande utan kommunerna får välja själva (Fontell, intervju 2014-12-18). Dessutom äger kommunerna den största delen av marken i landet och har därför stor bestämmanderätt angående vilka åtgärder och handlingsplaner som ska implementeras (Tang, intervju 2014-12-03).

Utöver nämnda offentliga aktörer återfinns såväl privata som ideella aktörer med intresse i miljömålsarbetet (Miljömål 3, 2012). Dessa aktörer ingår dock inte i vår analys och utelämnas därför från vidare presentation.

3.2 Giftfri miljö

Nedan beskrivs hur specifikt miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö är formulerat, hur det mäts samt hur det styrs, ansvarig myndighet och aktörer på olika nivåer.

3.2.1 Målformulering

Miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö var ett av de 15 mål som formulerades från början och gällde då att miljön till år 2020 skulle vara fri från ämnen som kan hota människors hälsa (Prop 1997/98:145), men omformulerades i och med regeringens proposition 2009/10:155 Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete och lyder sedan dess:

"Förekomsten av ämnen i miljön som har skapats i eller utvunnits av samhället ska inte hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden. Halterna av naturfrämmande ämnen är nära noll och deras påverkan på människors hälsa och ekosystemen är försumbar. Halterna av naturligt förekommande ämnen är nära bakgrundsnivåerna" (Prop 2009/10:155 s.111)

Målet har sex preciseringar:

- ”– den sammanlagda exponeringen för kemiska ämnen via alla exponeringsvägar inte är skadlig för människor eller den biologiska mångfalden,
- användningen av särskilt farliga ämnen har så långt som möjligt upphört,
- spridningen av oavsiktligt bildade ämnen med farliga egenskaper är mycket liten och uppgifter om bildning, källor, utsläpp samt spridning av de mest betydande av dessa ämnen och deras nedbrytningsprodukter är tillgängliga,
- förorenade områden är åtgärdade i så stor utsträckning att de inte utgör något hot mot människors hälsa eller miljön,
- kunskap om kemiska ämnens miljö- och hälsoegenskaper är tillgänglig och tillräcklig för riskbedömning, och
- information om miljö- och hälsofarliga ämnen i material, kemiska produkter och varor är tillgänglig.” (Ds 2012:23 s.35)

Preciseringarna syftar till att beskriva eftersträvd kvalitet och förutsättningar för denna då målet är ”svårt eller omöjligt att beskriva i termer av halter av enskilda ämnen” (Ds. 2012:23 s.36).

Som tidigare nämnts innefattar även miljömålsarbetet av etappmål, vilka uppdelas i fem kategorier där de etappmål som stävar mot miljömålet Giftfri miljö innefattas i kategorin Farliga ämnen (Miljömål 6, 2013). Dessa etappmål innefattar främst målsättningar för beslut om regler och ramverk som ska reglera kemikalieanvändning och dess tillsyn. Flera av besluten avses tas på EU-nivå och samtliga etappmål, för att kunna uppnå miljömålet till dess, ämnas uppnås innan 2020.

3.2.2 Uppföljning

Enligt Miljömålsportalen (Miljömål 7, 2014) beräknas miljömålet Giftfri miljö *inte* uppnås till år 2020, formulerat:

”Det är inte möjligt att nå miljö kvalitetsmålet till år 2020 med i dag beslutade eller planerade styrmedel. Tillräckliga underlag saknas för att bedöma utvecklingen i miljön.”¹ (Miljömål 7, 2014)

¹ Värt att tillägga är att endast ett av miljö kvalitetsmålen – Skyddande ozonskikt – förväntas nås till 2020 med idag beslutade och planerade styrmedel. Dock finns underlag för bedömning av utvecklingen i miljön för samtliga miljö kvalitetsmål *utom* Giftfri miljö.

Det finns dock ett antal framtagna indikatorer för att mäta utvecklingen av förekomsten av kemikalier i miljön. Exempel på indikatorer är allergiframkallande kemiska produkter (antal märkta produkter), bensen i luft (halt $\mu\text{g}/\text{m}^3$), förorenade områden (antal områden samt pågående och avslutade åtgärder) samt miljöföroreningar i modersmjölk (index i förhållande till utgångsvärde) (Miljömål 8, 2014). Framtagning av data för indikatorerna ansvaras för av Kemikalieinspektionen och ingår således inte i vår förvaltningspolitiska analys.

3.2.3 Styrdokument

Ansvarig myndighet för Giftfri miljö är Kemikalieinspektionen (KemI, 2014), en nationell tillsynsmyndighet vilken har som främsta uppdrag att begränsa miljö- och hälsorisker med farliga kemikalier i Sverige (KemI, 2014). Precis som de andra myndigheterna inblandade i miljömålsarbetet sorterar KemI under Miljödepartementet. Genom styrmedel som regleringsbrev avseende Kemikalieinspektionen (ESV 1, 2013) och förordning 2009:947 med instruktion för Kemikalieinspektionen sätter Miljödepartementet ramarna för KemI:s arbete. Det är socialdepartementet som ansvarar för utfärdandet av regleringsbrev avseende länsstyrelserna och förordning 2007:825 med länsstyrelseinstruktion, styrdokumenterna som specifikt rör deras arbete med Giftfri miljö (ESV 2, 2013, och SFS 2007:825).

4 Styrning av Giftfri miljö

Nedan följer en analys av vilken styrning som kommer till uttryck från rikspolitikerna genom deras förvaltningsstyrning. Först kommer vi att gå igenom styrningen som gäller för hela förvaltningen. Där inkluderas Kemikalieinspektionen som ansvarig myndighet för Giftfri miljö på central förvaltningsnivå, länsstyrelsen i Skåne på regional nivå och slutligen Lunds kommun på kommunal nivå. Därefter kommer vi att analysera de tre var för sig för att visa vilken styrning som gäller specifikt för respektive nivå och vad det kan innebära.

4.1 Giftfri miljö som mål

Den för dagen gällande miljömålsutformningen kom till genom regeringen Reinfeldts proposition 2009/10155, där en ändring av programmets struktur föreslogs. Bland annat föreslogs även en ändring av miljömålet Giftfri miljö. Riksdagen biföll regeringens proposition den 22/6-2010 och en ändring av styrningen var ett faktum (Betänkande 2009/10:MJU25). Förvaltningsstyrningens form hade dimensionerna direkt, att den anger vad som önskas av styrningen, och generell, att den fungerar som en regel för hur förvaltningen ska hantera en viss typ av fall. Styrningsformen som användes var således regelstyrning, som används för att rikspolitikerna ska slippa att gå in och orderstyra vid varje enskilt fall, vilket självfallet hade varit omöjligt (Lundquist, 1992:78-80).

Vi gör bedömningen att formuleringarna av mål och preciseringar hamnar på en väldigt låg precisionsgrad och beskriver således miljömålssystemet som en typ av målstyrning (vilket också bestäms av Jagers, 2005:93-95). Val av formulering i målstyrningen blir aktuell då tjänstemannen ska tolka politikernas vilja. Lundquist tar upp begrepp som ”skälig” och ”rimlig” (1992:83) som begrepp som lämnar mycket öppet för tolkning. Huvudpoängerna i målet är att förekomsten ”inte [ska] hota”, att nivåerna ska vara ”nära noll” och påverkan ”försumbar” samt att halterna ska vara ”nära bakgrundsnivåerna”. Giftfri miljöns formulering kräver att man sätter målet i relativitet till historiska eller nutida nivåer. Utan att ha en lämplig skala till hands kan ”nära noll” betyda i princip vad som helst. Precisionen av denna styrning bestämmer förvaltningens och i förlängningen den enskilde tjänstemannens handlingsfrihet. Lundquist menar att sådan styrning ofta syftar till att motivera tjänstemannen, genom att lämna de specifika besluten till de med sakkunskap och därmed skapa stor autonomi för den enskilde tjänstemannen (Ibid, 1992:83).

Miljödepartementet utfärdade år 2012 en skrivelse om ett tillägg för preciseringarna av de 16 miljö kvalitetsmålen (Ds. 2012:23). Detta på grund av att det i proposition 2009/10:115 angavs att preciseringarna borde ses över.

Även här erbjuder formuleringarna stor tolkningsfrihet och därmed den verkställande tjänstemannen stor handlingsfrihet, genom en regelstyrning med låg precision, alltså ytterligare en form av målstyrning (Lundquist, 1992:80-83). När termer som ”mycket liten” och ”de mest betydande” används har tjänstemannen en viktig avvägning att göra när det saknas en tydligare specifikation av vad en ”mycket liten” spridning innebär och vilka ”de mest betydande” ämnena är. Hade en högre grad av precision existerat i preciseringarna av Giftfri miljö, exempelvis om maxnivåer för ett ämne och att de mest betydande ämnena hade angetts, hade det varit enklare för den verkställande tjänstemannen att endast identifiera de ämnena och arbeta för att åtgärda de för höga halterna (Ibid, 1992:82).

4.2 Nationellt – Kemikalieinspektionen

Här beskriver vi den styrning från rikspolitikerna som Kemikalieinspektionen som ansvarig myndighet för Giftfri miljö ställs inför. Styrdokumenten från regering och riksdag som Kemikalieinspektionen har att arbeta efter är förutom proposition 2009/10:155 ”Svenska miljömål – för ett effektivare arbete” även förordning 2009:947, instruktion för Kemikalieinspektionen, och regleringsbrev avseende Kemikalieinspektionen.

Inledningsvis vill vi analysera styrningen i de årligt utfärdade regleringsbreven. De utgör en form av indirekt styrning i den mening att Kemikalieinspektionen tilldelas de anslag som krävs för att de ska kunna genomföra den styrning som önskas, kallad anslagsstyrning (Lundquist, 1992:79-80). Regleringsbrevet är även utformat på så sätt att vissa särskilda villkor medföljer om hur anslagen ska distribueras. Till exempel ska de ”redovisa hur de har verkat för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen och hur arbetet har integrerats i genomförandet av myndighetens arbete” (ESV 1, 2013). Denna typ av generella villkor kopplat till anslagsstyrningen för hur miljömålen ska eftersträvas ger uttryck för en typ av regelstyrning för att till möjligast mån minska behovet för rikspolitikerna att gå in med specifika orderstyrningar (Lundquist, 1992:79-80).

En annan styrningsteknik som används av riksdag och regering i försök att påverka Kemikalieinspektionen är instruktioner. Den senaste förordningen om Kemikalieinspektionens instruktioner utfärdades 2009 och anger generellt hur verksamheten ska förhålla sig till regeringen och vilka allmänna arbetsuppgifter den har. Under paragraf 2 i instruktionsförordningen står det att ”Kemikalieinspektionen ska verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling samt samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö” (SFS 2009:947). I utformningen av instruktionerna kan man utläsa önskade åtgärder, direkt styrning, och att dessa åtgärder är utformade som en ram för hur myndighetens ärenden ska

hanteras, alltså en generell styrning. Återigen är det tal om en regelstyrning när rikspolitikerna vill sätta riktlinjer som förvaltningen ska förhålla sig till utan mer än nödvändigt behöva ingripa genom orderstyrning (Lundquist, 1992:79-80). Då regelstyrningar varierar markant i precisionsgrad är det nödvändigt att bryta ner formuleringarna i de ovan nämnda styrdokumenterna för att få en förståelse för vad det innebär för Kemikalieinspektionen. Precisionsgraden i styrningsmeddelandena ovan är inte särskilt hög, då fraser som ”verka för” och ”vid behov” är relativt godtyckliga och kan i en situation där exempelvis en stram budget anslås tolkas frikostigt (Ibid, 1992:81-83).

För att sammanfatta den styrningen som existerar direkt i relation till Giftfri miljö för Kemikalieinspektionen kan vi dra slutsatsen att det är endast genom oprecisa regelstyrningar och generella anslagsstyrningar som ramarna sätts för hur arbetet mot målet ska hanteras. Detta innebär att handlingsutrymmet att välja åtgärder är stort.

4.3 Regionalt – Länsstyrelsen Skåne

Här beskriver vi den styrning som Länsstyrelsen Skåne (och samtliga andra länsstyrelser) ställs inför från rikspolitiker och Kemikalieinspektionen i arbetet med miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö. De styrdokument från rikspolitikerna angående Giftfri miljö som länsstyrelsen i Skåne arbetar efter är förutom proposition 2009/10:155 Svenska Miljömål – för ett effektivare miljöarbete även förordning 2007:825 med länsstyrelseinstruktion och regleringsbrev avseende länsstyrelserna.

Länsstyrelsernas arbete med de nationella miljö kvalitetsmålen vidareutvecklades genom proposition 2009/10:155 i syfte att utöka deras ansvarsområde för att målen nås. Bland annat specificeras det i propositionen att länsstyrelsen ska bidra för att införliva de regionala miljömålen i tillväxtarbetet, och att de sedan tidigare bland annat har ansvar för att svara för det regionala arbetet med att nå miljö kvalitetsmålen och att ta fram regionala åtgärdsprogram (2009/10:155, s. 61). Styrningen rikspolitikerna här utför är direkt, d.v.s. att de anger det önskade innehållet i länsstyrelsens åtgärder, och generell i och med att styrningen gäller som en regel utefter vilken länsstyrelsen tillämpar på konkreta fall, med andra ord en regelstyrning (Lundquist, 1992:78-80).

Formuleringar som ”ska bidra” och ”verka för” talar för ett styrningsmeddelande med låg precisionsgrad, och erbjuder då länsstyrelsen stor handlingsfrihet i tillämpandet. Regelstyrningar med låg precisionsgrad kallas för målstyrning (Ibid, 1992:81-82). Visst har länsstyrelserna ett ansvar att ta fram regionala åtgärdsprogram, men utöver väldigt allmänna önskemål på struktur i propositionen så finns det inga krav de bör förhålla sig till i utformningen. Länsstyrelsen i Skåne hade genom den öppna formuleringen möjligheten att specificera sitt miljömålsprogram ytterligare för att på så sätt höja ambitionsnivån för miljömålen. Politikerna på riksnivå ämnar genom sin förvaltningsstyrning åstadkomma en önskad samhällsstyrning, och förväntar sig genom propositionen ovan att länsstyrelsen ska precisera målen till regionala förhållanden och att

tjänstemännen där tillämpar dessa på den situation som råder (Ibid, 1992:71-72). Men läser man preciseringarna under Giftfri miljö (Länsstyrelsen Skåne, 2014) ser vi att de är desamma som för de nationella.

Det andra huvudsakliga styrdokumentet rörande Giftfri miljö är regleringsbrevet (ESV 2, 2013). Genom att använda regleringsbrev som styrningsteknik tilldelar regeringen efter beslut i riksdagen anslag till länsstyrelsernas verksamhet (Lundquist, 1992:75). Regleringsbrevet har dimensionerna indirekt och generell, alltså att rikspolitikerna genom anslagsstyrning söker höja länsstyrelsens handlingsförmåga att implementera den direkta styrningen (1992:80-81). Skånes länsstyrelse tilldelades anslag som förutom ska täcka generella kostnader såsom löner, hyra av lokaler och utrustning ska medlen täcka en rad väsentliga områden, inkluderat punkt 49 i regleringsbrevet angående miljötillsyn (ESV 2, 2013). Villkor kopplade till den indirekta anslagsstyrningen ser vi som en form av regelstyrning (Lundquist, 1992:80). Precisionen i styrningsmeddelandet är oerhört väsentlig för hur mycket handlingsfrihet länsstyrelsen får att disponera de tilldelade resurserna (1992:81-82). Av formuleringarna att döma i regleringsbrevet håller sig styrningen på en låg detaljnivå. Vad vi kan koppla till miljömålen rent specifikt formuleras som nedan:

”Länsstyrelsernas tillsyn enligt miljöbalken ska bidra till att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen nås och att uppkomst av olägenheter för människors hälsa och miljön motverkas.” (ESV 2, 2013, punkt 49)

Som beskrivet med formuleringarna och specificeringarna av miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö, kan detta betyda vitt skilda tolkningar för den verkställande tjänstemannen. Formuleras styrningsmeddelandet i fraser om ”ska bidra” och ”motverka olägenheter” lämnar det stor handlingsfrihet för tjänstemannen att tolka som det passar.

Under vår intervju på länsstyrelsen understryker miljöstrateg Tommy Persson att budgeten som tilldelas genom regleringsbrevet har stor betydelse för till vilken utsträckning de kan närma sig miljömålen (Intervju 2014-12-03). Han nämner även att ramanslaget i regleringsbrevet inte har skrivits upp (ökat) sedan han tog anställning 2008. Eftersom budgeten inte har följt en indexkurva betyder det att en successiv besparing har gjorts år efter år. Däremot har de anställdas löneutveckling följt index och att de räknar med att den gör det i fortsättningen också. Med då en allt mer stram budget som ska räcka till alla de övriga uppgifter som de får genom styrningsmeddelandet, betyder det att länsstyrelsen relativt fritt kan välja att endast i begränsad utsträckning ”bidra till att miljö kvalitetsmålen nås” och ”motverka olägenheter som uppstår” och ändå tekniskt sett uppfylla villkoren kopplade till regleringsbrevet. Den låga precisionen på villkoren i regleringsbrevet ger alltså utrymme för att eventuellt nedprioritera arbetet med miljömålen för att exempelvis behålla den förväntade löneutvecklingen (ESV 2, 2013)

Den tredje huvudsakliga styrningstekniken som rikspolitikerna använder sig av är länsstyrelseinstruktionen (SFS 2007:825). Utfärdad 2007 sätter den de grundläggande ramar för vilka uppgifter som länsstyrelserna har. Paragraferna kopplade till miljömålet Giftfri miljö är utformade på så sätt att de lätt kan tolkas

fritt. Länsstyrelserna ska enligt instruktionen verka för att nationella mål nås, däribland miljömålen, och att hänsyn ska tas till regionala förhållanden (SFS 2007:825). Detta säger oss att styrningen, förutom direkt i och med de önskade åtgärderna, är generell på så sätt att de agerar ramar åt arbetet i med Giftfri miljö. De två dimensionerna bildar en form av regelstyrning för att undvika onödig arbetsbelastning för rikspolitikerna (Lundquist, 1992:78-80)

Det relevanta för oss är att återigen analysera precisionen i styrningsmeddelandet angående miljömålen, underförstått att Giftfri miljö involveras i detta. Formuleringar som ”verka för” och ”ta hänsyn till” är öppna för graderingar och innebär för tjänstemannen och länsstyrelsen i stort en betydande handlingsfrihet. Ska man ”ta hänsyn till” regionala förhållanden och förutsättningar, exempelvis budgetens storlek och övriga tryckande utgiftsposter kan man välja till vilken grad man ”verkar för” att nå målen.

Sammanfattningsvis kan vi avgöra att alla de tre styrdokumentens direkta meddelanden håller sig på en generell dimensionsnivå med låg precision. Detta ger länsstyrelsen stor handlingsfrihet att prioritera eller nedprioritera miljömålet Giftfri miljö. Då handlingsförmågan genom budgetanslag successivt har minskat riskerar det att Giftfri miljö halkar ner på dagordningen när andra utgiftsposter trycker på.

4.4 Lokalt – Lunds kommun

Kommunerna har ett stort ansvar när det gäller att nå de nationella miljö kvalitetsmålen (SFS 2009/10:155, s. 62). Dock har kommunerna valet att inte delta i miljömålsarbetet på grund av det kommunala självstyret, då själva målet inte är rättsligt bindande (Fontell, intervju 2014-12-18). Kommunerna har möjlighet att välja huruvida de vill strunta i, kopiera länsstyrelsens eller utforma egna lokala miljömål och åtgärdsprogram Den enda bindande faktorn för kommunerna är miljöbalken och Reach-förordningen. Dessa diskuteras i nästa delkapitel. Inom ramen för miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö lyser förvaltningsstyrningen med sin frånvaro. Det närmaste styrdokumentet som kan motsvaras med ovan beskrivna instruktioner och regleringsbrev är kommunallagen (SFS 1991:900), som dock inte nämner miljö kvalitetsmålen överhuvudtaget.

5 Giftfri miljö och demokrati

Vi har nu analyserat styrningsformer och styrningstekniker genom vilka Kemikalieinspektionen (nationell nivå), Länsstyrelsen Skåne (regional nivå) och Lunds kommun (lokal nivå) styrs i arbetet med miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö. I följande stycken diskuterar vi utifrån föregående analys vad styrningen innebär för miljö kvalitetsmålet inverkan på de olika nivåerna och vad detta betyder ur ett miljöpolitiskt perspektiv. I varje del lägger vi på ett konstruktivt perspektiv utifrån förslag till lösningar på miljöpolitiska förslag.

5.1 Målstyrning och resultat

Målstyrningen som själva miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö bidrar med genom proposition (2009/10:155) och skrivelse (Ds. 2013:23) kan vi konstatera är formulerad med låg precisionsgrad, det vill säga målet är brett och löst formulerat och är mycket svårt att bedöma huruvida det är uppfyllt eller inte. Lundqvist skriver att ”Målstyrning är en långsiktig process som kräver kunskap om uppnådda resultat” (2005:95). I uppföljningen av Giftfri miljö anges det som tidigare nämnt att det inte finns tillräckligt underlag för att bedöma utvecklingen i miljön vilket klart försvårar, om inte omöjliggör, visionen om att få fram kunskap om uppnådda resultat.

Motiveringen till målstyrning är som tidigare nämnt att förvaltningen och tjänstemannen ska ha stor handlingsfrihet (Lundquist, 1992:81ff). Den vaga målformuleringen för Giftfri miljö, med uttryck, som vi tidigare diskuterat, som ”nära noll” och ”försumbar” resulterar inte i handlingsfrihet utan snarare handlingsförlamning.

Vi vänder oss till de andra identifierade formerna av förvaltningsstyrning, erbjuder de någon vidare precisering eller styrning? Tyvärr verkar det inte så. Regleringsbrev och instruktioner till Kemikalieinspektionen och Länsstyrelsen Skåne erbjuder, precis som miljömålet självt, mycket godtyckliga formuleringar i vad arbetet med miljö kvalitetsmålen i allmänhet ska utformas och utföras. Uttrycket ”ska bidra till [...] att miljö kvalitetsmålen nås” i länsstyrelsernas regleringsbrev ställer inte höga krav på enskild länsstyrelses insats och handlingsfriheten i målstyrningen övergår här till i princip frihet från handling.

Både Tang och Fontell vittnar om problematiken i att miljö kvalitetsmålet inte innefattar gränsvärden och inte heller är juridiskt bindande (Intervjuer 2014-12-03 resp. 2014-12-18). För Länsstyrelsen Skåne, på regional nivå, innebär det att de inte har medel för att tvinga kommuner och andra aktörer i näringslivet till att ta till åtgärder (Tang, 2014-12-03). Vi anser det dock anmärkningsvärt att de styrmedel

som Länsstyrelsen ändå är tillskansade genom förvaltningsstyrningen – utformningen av regionala miljömål – inte tas tillvara. Som vi tidigare nämnde har Länsstyrelsen Skåne i sina regionala miljömål endast kopierat de nationella preciseringarna av miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö och inte satt upp specifika mål för regionen. Jämför med exempelvis länets regionala miljö kvalitetsmål Begränsad klimatpåverkan där det preciseras vilken ökning i antal wattimmar från förnybar el som ska uppnås till 2020 (Skånes miljömål).

Utformningen av regionala miljömål ger en möjlighet för Länsstyrelsen Skåne, statens förlängda arm, att precisera för kommunerna vad som ska eftersträvas men den utnyttjas alltså inte.

På kommunal nivå är det inledningsvis frågan om kommunen överhuvudtaget vill arbeta med miljömålen och Giftfri miljö (Fontell, 2014-12-18). Enligt Fontell finns det inom arbetet med Giftfri miljö och farliga ämnen en ”syns-inte-finns-inte-mentalitet” som innebär en motvilja till att ta reda på hälso- och miljö risker eftersom sådana lärdomar ofta kostar stora summor genom ersättning av material eller åtgärder av förorenade områden (2014-12-18).

Något vi exkluderat från vår analys är den lagstiftning som finns till inom kemikaliepolitiken. Främst inom detta områden finner vi miljö balken (SFS 1998:808) samt EU:s Reach-förordning (Kemikalieinspektionen, 2014). Dessa dokument rör sig inom det såväl specifika som generella, miljö balken styr exempelvis miljö tillsyn i Sverige medan Reach innefattar en förteckning med förbjudna ämnen och godkända nivåer på reglerade ämnen inom EU. Tang menar dock att lagstiftning visserligen är ett bra styrmedel men vad gäller uppfyllelsen miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö till år 2020 är proceduren med lagstiftning alldeles för långsam (2014-12-03). Fontell instämmer i att lagstiftningen tar hand om problemen i efterhand, det vill säga att ändringarna sker först efter att miljö- och hälsoproblem uppstått och det redan är försent (2014-12-18).

Lagstiftningen i Reach-förordningen exemplifierar dock sådan styrning som efterfrågas i etappmålen, det vill säga beslut och styrning på EU-nivå. Fokus på överstatlig styrning uppfattas även propositionen om miljömålen, 2009/10:155 s.72ff där bedömningen görs att många miljö kvalitetsmålsområden (där Giftfri miljö är inkluderat) innefattar gränsöverskridande såväl konsekvenser som åtgärdsbehov och en samverkan på global nivå är därför nödvändig. Överstatligt beslutsfattande kan å ena sidan tolkas som ett krav på en svagare demokrati, det vill säga en starkare centralisering och hårdare styrning (Jagers, 2005:64). Å andra sidan är upplösningen av nationalstatssuveräniteten i miljö frågor ett motsatt alternativ som innefattas i förslaget om gränslös liberal demokrati, det vill säga att en global miljö lag instiftas (Jagers, 2005:67-68). Dock är detta knappast en lösning på det problem som Tang och Fontell tar upp angående trögheten i lagstiftningen.

5.2 Ekonomiska kontra ekologiska värden

Ovanstående resonemang visar på den diskrepans som Jagers och Lundqvist diskuterar vad gäller hållbar ekologisk utveckling och ekologiskt integrerad politik (2005). Det ekologiska hållbarhetstänkandet får inte den genomslagskraft det behöver med den styrning som idag finns att tillgå. Enligt Fontell är det ett utbrett problem med arbetet inom Giftfri miljö just att motivera till att ta reda på riskerna (2014-12-18).

Persson beskrev problematiken där de ekonomiska medlen i budgeten (regleringsbrevet) inte anpassas efter index och därför i praktiken minskar varje år (Intervju 2014-12-03). Hans vittnesmål om att miljöåtgärder blir den post som lätt förminskas visar återigen på en tydlig brist i politiken om man strävar efter en ekologiskt integrerad politik. För att nå en ekologiskt hållbar utveckling, som miljömålssystemet syftar till, krävs jämvikt mellan ekonomiska, sociala och ekologiska värderingar (Lundqvist, 2005:88) vilket alltså visar sig inte upprätthållas. Även här brister utsikten om en ekologiskt integrerad politik där miljömässiga aspekter nedprioriteras i förhållande till framför allt ekonomiska.

Avvägningen mellan ekonomisk, social och ekologisk hållbarhet skiljer sig förmodligen något mellan olika politiska ideologier, men kanske då främst mellan ekonomisk kontra social, den ekologiska hållbarheten hamnar förmodligen alltid på efterkälken. Potentiella lösningar på den dåligt integrerade ekologiska politiken finns i såväl starkare som svagare demokrati.

En svagare demokrati (mer centralisering) hade kunnat innebära tydligare styrning för avvägning mellan ekonomin, det sociala och det ekologiska, men endast om de politiskt styrande hade detta på sin agenda. Om de styrande exempelvis är starkt drivande mot marknadsstaten så är det tveksamt om ekologin fått ta plats. En starkare demokrati (decentralisering) å andra sidan hade lämnat större beslutsmöjligheter till de lokala organ, kommuner, som själva vill arbeta för en giftfri miljö (som idag med kommunernas självstyre och den frånvaro av styrning vi konstaterat i vår analys). Decentraliseringen lämnar dock, som idag, utrymme för stora skillnader mellan kommuner beroende på bland annat politiskt styre.

5.3 Multikriterieproblematik

Det är som vi tidigare beskrivit all offentlig förvaltnings uppgift att uppfylla ett par grundläggande värden i samhället, exempelvis allas lika inför lagen och rätt till välfärd (Lundquist, 1992:64-65). Värdekonflikter uppstår lätt inom miljöpolitiska frågor då åtgärder på den fronten ofta kräver avkall på ekonomisk eller social välfärd. Exempelvis har en kommun som är beroende av en kemikalietung industri vad gäller arbete svårt att motivera, dels internt men även mot kommuninvånare och näringsliv, att självmant implementera kvalitetsmål inom giftfri miljö som

drabbar industrin och jobbtillfällena och orsakar ett misslyckande i rätten till välfärd (Fontell, intervju 2014-12-18).

Kommunernas enskilda bestämmanderätt vad gäller åtgärder inom Giftfri miljö skapar dock problem utifrån ett annat värderingsperspektiv. Likhet inför lagen och rättvisa är grundläggande demokratiska värden (Lundquist, 1992:64-65) och differentieringen, av olika skäl, mellan kommuner utifrån ett farliga ämnenperspektiv kan innebära att människors hälsa inte vänas om på samma sätt vilket i förlängningen kan orsaka hälsoproblem för vissa medborgare, kanske i fattigare kommuner, men inte för andra (med vilket vi inte menar att alla borde få hälsoproblem utan ingen).

Ojämligheter som grundar sig i skillnader mellan kommuners förmåga och vilja att hantera farliga ämnen skulle kunna åtgärdas med hjälp av rättighetsinstrumentet, det vill säga att man inkluderar rätten till en god miljö i de grundläggande mänskliga rättigheterna. På så sätt hade kommuner varit tvungna att vidta åtgärder för att säkerställa dessa rättigheter, precis som man idag är vad gäller olika välfärdsfunktioner. Ett annat sätt att komma tillrätta med ojämlikheterna skulle vara att (enligt Jagers kategorisering) försvaga demokratin genom att förminska (eller avskaffa) det kommunala självstyret, åtminstone inom miljöfrågan, för att kommunerna inte bedöms göra ”de rätta” prioriteringarna. Vi konstaterar att det finns andra stora ojämlikheter mellan kommuner idag, exempelvis inom skola och vård, som har väckt debatten om förstatligande. Så kan miljö kvaliteten bara höjas till en så högt prioriterad fråga som skolan så kanske inte en centralisering av arbetet med Giftfri miljö är omöjlig.

6 Giftfri miljö – det ouppnåeliga målet?

Vi har nu kommit till slutet av vår uppsats och ämnar nu sammanfatta och dra slutsatser utifrån vårt resultat. Vi har i vår studie undersökt och analyserat vilken typ av styrning som kommer till uttryck ur miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö. Vi har fokuserat på styrningen från regering och riksdag gentemot de centrala, regionala och lokala förvaltningsnivåerna. Syftet med studien var att dels beskriva och dels förstå hur styrningen ser ut. Detta mål, om än inte så komplicerat, känner vi att vi har uppnått. Analysen av styrningsformerna har inte enbart berättat för oss hur stor tolknings- och handlingsfrihet som uppstår när målstyrning och i praktiken miljö kvalitetsmål används, utan även att de instruktioner och regleringsbrev som används i syfte att precisera arbetet för de statliga förvaltningsorganen ger stor handlingsfrihet åt de styrda aktörerna.

Vårt val av miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö upplever vi gav oss ett ”worst case scenario”, det vill säga ett exempel på icke effektiv förvaltningsstyrning. Ambitiös målstyrning med högt strävande formuleringar på nationell nivå som sedan inte åtnjuter juridiskt bindande åtgärder för implementeras och uppnås på de vitala nivåerna (lokalt). Problematiken i opreciserad och därmed svårtolkad styrning bidrar till att miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö inte har möjlighet att nå önskat resultat. Som föregångsland i miljöarbete och de stora satsningarna vi i Sverige har på miljömålen och de höga ambitionsnivåerna vi har för att överlämna en hållbar situation till efterkommande generationer ter det sig märkligt att chansen att ned- eller till och med bortprioritera målen ges till de som har den största möjligheten att påverka. Varför formuleringarna är så vida och odefinierade vad gäller gränsvärden och målnivåer kan vi bara spekulera i här, som vi nämnde i empiriavsnittet uttrycks det i preciseringen av Giftfri miljö att målet är ”svårt eller omöjligt” att sätta gränsvärden för i fråga om specifika ämnen, men man kan ju tycka att kemikalier i vatten, luft, livsmedel och bröstmjölk är så viktigt att ta itu med att politikerna – och inte minst samhällsmedborgarna – inte borde nöja sig med att konstatera att det inte går.

Vi har i vår studie hållit oss inom ramarna för de styrdokument som explicit nämner miljö kvalitetsmålen på förvaltningsstyreningsnivå och alltså uteslutit den praktiska inverkan styrningen har (eller inte har) på medborgarnivå. En implementeringsstudie bland kommuner i olika län med olika förutsättningar skulle vara en intressant fortsättning på vårt resultat.

Vad gäller vår konstruktiva ambition har vi med hjälp av styrningsanalysen och intervjuerna med miljöstrateger på länsstyrelsen och kommunen kunnat formulera hur abstrakta lösningar på miljöpolitikproblematik konkret kan avhjälpa de problem som visat sig uppstå i arbetet mot en giftfri miljö. Det är dock tydligt att ett problem kan ha flera lösningar som innebär vitt skilda åtgärder samtidigt som olika problem kräver olika, ofta motstridiga lösningar.

7 Referenser

Litteratur

- Esaiasson, Peter – Gilljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wängnerud, Lena, 2012. *Metodpraktikan*. Stockholm:Norstedts Juridik
- Jagers, Sverker C. (red.), 2005. *Om miljöpolitikens grundproblem*. Malmö:Liber
- Lundquist, Lennart, 1992. *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur
- Lundqvist, Lennart J., 2005. ”Ekologiskt integrerad politik” i Jagers, Sverker C (red.), *Om miljöpolitikens grundproblem*. Malmö:Liber s.87-108

Intervjuer

- Fontell, Kristina; miljöstrateg vid strategiska utvecklingsavdelningen, Lunds Kommun. 2014. Intervju 18/12-2014.
- Persson, Tommy; miljöstrateg vid vatten- och miljöstrategiska enheten, Länsstyrelsen Skåne. 2014. Intervju 3/12-2014.
- Tang, Lovisa; miljöstrateg vid vatten- och miljöstrategiska enheten, Länsstyrelsen Skåne. 2014. Intervju 3/12-2014.

Lagar, propositioner och förordningar

- SFS 2009:947. Förordning med instruktion för Kemikalieinspektionen. Stockholm: Miljödepartementet
- SFS 2007:825. Förordning med länsstyrelseinstruktion. Stockholm: Socialdepartementet
- SFS 1998:808. Miljöbalk. Stockholm: Miljödepartementet
- SFS 1991:900. Kommunallag. Stockholm: Finansdepartementet
- Ds 2012:23. Svenska miljömål – Preciseringar av miljö kvalitetsmålen och en första uppsättning etappmål. Stockholm: Miljödepartementet
- Proposition 1997/98:145. Svenska miljömål – Miljöpolitik för ett hållbart Sverige. Stockholm: Miljödepartementet
- Proposition 2009/10:155. Svenska miljömål – För ett effektivare miljöarbete. Stockholm: Miljödepartementet
- Betänkande 2009/10: MJU25. Svenska miljömål. Stockholm: Miljö- och jordbruksutskottet

Internetkällor

- ESV 1 - Ekonomistyrningsverket, Hemsida, [Elektronisk] 2013-12-30. Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Kemikalieinspektionen. Tillgänglig: <http://www.esv.se/sv/Verktyg--stod/Statsliggaren/Regleringsbrev/?RBID=15632> Hämtdatum: [2015-01-04]
- ESV 2 - Ekonomistyrningsverket, Hemsida, [Elektronisk] 2013-12-23. Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende länsstyrelserna. Tillgänglig: <http://www.esv.se/Verktyg--stod/Statsliggaren/Regleringsbrev/?RBID=15547> Hämtdatum: [2015-01-04]

- KemI 1 – Kemikalieinspektionen, Hemsida, [Elektronisk] 2014-07-03. Om Kemikalieinspektionen. Tillgänglig: <http://www.kemi.se/Om-Kemikalieinspektionen/> Hämtdatum: [2015-01-04]
- KemI 2 – Kemikalieinspektionen, Hemsida, [Elektronisk] 2011-04-03. Reach för nybörjare. Tillgänglig: <http://www.kemi.se/sv/Innehall/Lagar-och-andra-regler/Reach/Reach-for-nyborjare/> Hämtdatum: [2014-04-03]
- Naturvårdsverkets miljömålsportal 1, Hemsida, [Elektronisk] 2012-02-24. Generationsmålet. Tillgänglig: <http://www.miljomal.se/sv/Miljomalen/Generationsmalet/> [Hämtdatum 2015-01-04]
- Naturvårdsverkets miljömålsportal 2, Hemsida, [Elektronisk] 2014-03-03. Etappmål. Tillgänglig: <http://www.miljomal.se/sv/Hur-nar-vi-malen/> [Hämtdatum: 2015-01-04]
- Naturvårdsverkets miljömålsportal 3, Hemsida, [Elektronisk] 2012-03-23. Vem gör vad? Tillgänglig: <http://www.miljomal.se/sv/Vem-gor-vad/> [Hämtdatum: 2015-01-04]
- Naturvårdsverkets miljömålsportal 4, Hemsida, [Elektronisk] 2012-06-29. Länsstyrelserna och Skogsstyrelsen. Tillgänglig: <http://www.miljomal.se/sv/Vem-gor-vad/Lansstyrelserna/> [Hämtdatum: 2015-01-04]
- Naturvårdsverkets miljömålsportal 5, Hemsida, [Elektronisk] 2012-09-18. Kommunerna. Tillgänglig: <http://www.miljomal.se/sv/Vem-gor-vad/Kommunerna/> [Hämtdatum: 2015-01-04]
- Naturvårdsverkets miljömålsportal 6, Hemsida, [Elektronisk] 2013-11-01. Farliga ämnen. Tillgänglig: <http://www.miljomal.se/sv/Hur-nar-vi-malen/Farliga-amnen/> [Hämtdatum: 2015-01-04]
- Naturvårdsverkets miljömålsportal 7, Hemsida, [Elektronisk] 2014-03-28. Uppföljning 2014. Tillgänglig: <http://www.miljomal.se/sv/Miljomalen/4-Giftfri-miljo/Nar-vi-miljokvalitetsmalet/> [Hämtdatum: 2015-01-04]
- Naturvårdsverkets miljömålsportal 8, Hemsida, [Elektronisk] 2014-03-28. Giftfri miljö. Tillgänglig: <http://www.miljomal.se/sv/Miljomalen/4-Giftfri-miljo/> [Hämtdatum: 2015-01-04]
- Länsstyrelsen Skåne, [Elektronisk] 2014. Skånes miljömål. Tillgänglig: <http://www.lansstyrelsen.se/skane/SiteCollectionDocuments/Sv/publikationer/2014/RegionalamiljomalSkane2014.pdf> [Hämtdatum: 2015-01-04]

Bilaga 1 – Intervjuer

Nedan redogörs för de frågor och diskussionsämnen som vi tog med oss till intervjuerna vid Länsstyrelsen Skåne och Lunds kommun.

Intervju på Länsstyrelsen Skåne 2014-12-03

Närvarande: Johann Arnljots, student, Caroline Edén, student, Tommy Persson, miljöstrateg vid vatten- och miljöstrategiska enheten, Lovisa Tang, miljöstrateg vid vatten- och miljöstrategiska enheten.

Vi inledde intervjun med att berätta om att vi valde miljömålet Giftfri miljö på grund av att det gick dåligt i relation till andra mål på grund av för lite styrning. Miljöstrateg Tommy Persson inleder med att beskriva deras generella arbete med miljömålen och vilken styrning de erhåller från regeringen genom departementen. Han berättar om vilka styrdokument de förhåller sig till och vad det innebär för verksamheten. Miljöstrateg Lovisa Tang går in på djupet med hur arbetet med just Giftfri miljö går till. Hon beskriver hur de förhåller sig till lagstiftning såsom miljöbalken och Reach, hur arbetet och informationsutbytet med berörda myndigheter och aktörer går till, och problemen som uppstår i och med detta. Samtalet går vidare med att de båda beskriver hur de generellt försöker närma sig målet med informationsspridning, samordning och samarbete med kommuner och grupper och hur de hanterar företagen. De ger oss exempel på händelser som belyser problematiken som uppstår i det vardagliga arbetet med tillsyn och samordning. Nedan redovisas de väsentliga följdfrågor vi ställde under intervjuens gång:

- Varför är det sådan skillnad i styrning och anslag mellan Giftfri och levande sjöar och vattendrag?
- Innebär närvaron av Reach-förordningen hårdare styrning?
- Är det ni som måste bevisa att kemikalier är skadliga? Om inte, vem?
- Hur är sammansättningen internt i länsstyrelsens organisation, och externt mellan er och andra myndigheter? Liten och sammansvetsad? Stor och mindre sammansvetsad?
- Det som vi gärna vill ha innan vi är klara nu är offentliga handlingar, vilka handlingar har ni som ni tror är väsentliga för vår frågeställning? Rörande styrkeförhållanden? Mötesprotokoll, budgetdokument?

- I tre delar; vad har ni att ge oss, dels dokumentation som ni har som underlag i ert arbete, och det underlag ni producerar utåt?
- Den nationella miljöfrågan har tagits upp mer och mer på sistone. Hur påverkar en viss händelse som har belyst ett visst miljöproblem ert arbete positivt/negativt? Hjälper det er i ert arbete?
- Frågan är om det inte är intressant att få ett exempel att ha som ”ett fall i fallet”? Har ni något inom den promillen av ärenden som ni nämnde?
- Får ni stor hjälp av ideella organisationer? Bidrar de mycket?

Intervju på Lunds kommun 2014-12-18

Närvarande: Johann Arnljots, student, Kristina Fontell, miljöstrateg vid strategiska utvecklingsavdelningen

Frågor ställda inför mötet via e-post

- En generell beskrivning av arbetsordningen för miljömålen i allmänhet, giftfri miljö i synnerhet. Vilken typ av styrning finns det? Dokument (förordningar, direktiv, lagar, budget etc.) Vem har ansvaret för och i de olika delarna (implementering, uppföljning exempelvis)? Vilka aktörer är med och påverkar?
- Hur upplever du att det fungerar generellt med arbetet mot en Giftfri miljö? Kan du dra paralleller till andra miljömål?
- Vilken möjlighet till påverkan uppåt i styrningskedjan har ni? Vilka möjligheter skulle ni vilja ha? Vilken ambition har ni att vilja påverka? Gör ni era egna efterkontroller av arbetet?
- Vilka aktörer är med och påverkar arbetet med miljömålen i Lunds kommun? Internt i kommunen? Ideella organisationer, företag, privatpersoner?
- Var i arbetet uppstår konflikter? Målprioriteringskonflikter med andra nämnder/utskott?

Följdfrågor ställda under intervju

- Vad har förändrats (på tal om att arbetet är mer på gång) i styrningen och så?
- Vad påverkar en förändring av Reach/förändring på EU-nivå ert arbete? Betyder det mer för er här på kommunal nivå än att det måste gå igenom nationell nivå först?

- Finns det någon möjlighet för er att påverka hur målen förändras? Lagar och så?
- Angående kemikalieinspektionen, hur ser ert arbete ut med dem?
- Kan man sammanfatta detta litegrann att det går långsamt för att lagstiftningen inte riktigt hänger med, att styrningen inte riktigt hänger med?
- Ni får inget statligt understöd till det? (angående höga kostnader för arbetet med målet)
- Hade du sagt att allmänhetens och medias fokus på giftfri miljö har hjälpt upp arbetet på något sätt?
- Angående styrningen, vad hade ni önskat annorlunda med styrningen och implementeringen uppifrån?
- Men styrningen ovanifrån, hur abstrakt är den? Mål, lagar, förordningar, direktiv?
- Hade du sagt att målstyrning innebär stora problem? Hade du önskat mer av en regel/lagstyrning?
- Det finns en vilja inom kommunen att arbeta med miljömålen?
- Det är lite det som är er påverkan uppåt? (viljan/engagemanget)
- Du nämnde att vissa mål är lite obegripliga. Är detta ett stort problem, att ni inte förstår vad som krävs av er?
- Med förstår menar jag förstår vad de vill att ni ska göra, förstår hur ni ska ta hantera detta? (ang. målstyrning)
- Är det för ambitiösa mål, eller är det bra att de är ambitiösa?
- Vad har ni för styrning från länsstyrelsen? Hur arbetar ni med dem?
- Vilken var huvudanledningen att LundaEko2 togs fram?
- Vad hjälpte det med att det var färre mål i LundaEko2?