

Utvärdering av Miljövårdsprogram för Skåne 1995

Renata Algvere
Anne Andersson



Utvärdering

av

Miljövårdsprogram för Skåne 1995

Renata Algvere & Anne Andersson



Titel: **Utvärdering av Miljövårdsprogram för Skåne 1995**

Författare: Renata Algvere & Anne Andersson
Länsstyrelsen i Skåne län

Utgiven av: Länsstyrelsen i Skåne län

Beställningsadress: Länsstyrelsen i Skåne län
Miljöenheten
205 15 Malmö
Tfn: 040-25 25 67

Copyright: Innehållet i denna rapport får gärna citeras eller refereras med uppgivande av källa.

ISSN: 1402-3393

Upplaga: 250 ex.

Tryckeri: Länsstyrelsen i Skåne län, Malmö

Papper: Miljömärkt

Innehållsförteckning

	Förord	7
1	Inledning.....	9
2	Sammanfattning	10
3	Bakgrund	11
4	Utvärderingens syfte och utgångspunkter	12
	4.1 Syftet med denna utvärdering	12
	4.2 Utgångspunkter.....	12
5	Metodologiska insatser	13
	5.1 Materialinsamling.....	13
	5.2 Varför den kvalitativa metoden?.....	14
6	Analys av material.....	15
	6.1 Intervjuanalys	15
	6.2 Beskrivning av läget med utgångspunkt i genomförda intervjuer....	16
	6.3 Syftet med miljövårdsprogrammet måste klargöras	16
	6.4 Länsstyrelsen och Region Skåne - vem gör vad i miljöarbetet?	22
	6.5 Att styra med miljömål - går det?.....	23
	6.6 Förutsättningar hos de externa aktörerna.....	27
7	Årsrapporterna – uppföljning av Miljövårdsprogrammet?.....	27
8	Sammanfattande bedömning och förslag	30
9	Sluttankar.....	30
10	Referenser och andra dokument	32

Appendix: Frågesammanställning

Förord

Det vi ibland kallar strategiskt miljöarbete har blivit en viktig del av länsstyrelsernas arbete. Den traditionella myndighetsrollen med hantering av olika frågor enligt aktuella lagstiftningar, t ex prövning och tillsyn av verksamheter, har fortfarande stor betydelse. I takt med att miljöfrågorna ändrat karaktär måste emellertid det arbetet kompletteras med andra arbetssätt för att vi skall kunna uppnå det hållbara samhället. Målstyrning, deltagande av alla aktörer i samhället och integrering av miljöfrågor i samhällsutvecklingen är i dag mycket viktiga delar av miljöarbetet för en länsstyrelse. För Länsstyrelsen i Skåne län har det Miljövårdsprogram som antogs 1995 varit en grund för det strategiska miljöarbetet. Genom årliga rapporter om Miljötillståndet i Skåne har utvecklingen i förhållande till de i programmet uppsatta målen följts upp.

I Skåne pågår nu framtagande av ett nytt miljöprogram baserat på de nya nationella miljömålen. I syfte att utveckla miljömålsarbetet och dra nytta av erfarenheter från det tidigare programmet, har en utvärdering av Miljövårdsprogram för Skåne gjorts. Ett annat syfte har varit att öka erfarenheterna av utvärdering som arbetsmetod.

Utvärderingen har genomförts genom intervjuer av tjänstemän och politiker i kommuner, tjänstemän inom några regionala myndigheter samt några personer på Länsstyrelsen. Kommunerna är en särskilt viktig grupp av aktörer som skall bidra till att miljömålen kan uppnås. Intressant är också att få en uppfattning om hur miljövårdsprogrammet påverkat Länsstyrelsens eget arbete. Utifrån de intervjuades uttalanden, som speglar deras kännedom om programmet och attityder till det, har sedan en analys gjorts.

Avsikten är att ett regionalt miljövårdsprogram skall påverka alla aktörer i länet och vara ett underlag för deras egna program och åtgärder. Det skall alltså inte vara Länsstyrelsens utan hela länets miljöprogram. Detta ställer stora krav på information, dialog, förankring och samverkan – krav som inte är lätta att fullt ut uppfylla. Utvärderingen bekräftar att här finns klara brister. En annan brist gäller åtgärdssidan. Tillgängliga resurser är naturligtvis en restriktion för miljömålsarbetet och utvärderingen av Miljövårdsprogram 1995 måste också ses mot bakgrund av den relativt begränsade insats som det fanns utrymme för vid framtagandet och förankringen av programmet.

Nyttan av ett program kan avläsas i de åtgärder och den påverkan på miljösituationen det leder till. I det nya miljömålsarbetet läggs därför särskild vikt vid den breda förankringen, åtgärdssidan och uppföljningen.

Det är vår förhoppning att den här utvärderingsrapporten kan bidra till att utveckla både det strategiska miljöarbetet och utvärdering som arbetsmetod.

*Harald Arnell, länsexpert miljöskydd
Kristian Wennberg, projektledare "Nya miljömål för Skåne"*

1 Inledning

Resultat av en utvärdering kan vara svåra att ta till sig. Det är inget ovanligt att användarna tycker att utvärderingsresultaten inte är användbara och att utvärderaren inte tycker att resultaten kommer till användning¹. Vid en utvärdering söker man hitta det man inte ser i den dagliga verksamheten och därför kan användarna uppleva att utvärderingsresultaten inte överensstämmer med deras egen uppfattning. Föreliggande utvärdering har genomförts delvis med hjälp av en utomstående utvärderare och delvis av en som arbetar med det undersökta programmet. För att göra ett utvärderingsarbete med hög kvalitet och trovärdigt resultat föregicks arbetet av en projektplan som diskuterades både extern och internt. Under arbetets gång har tillämpbara vetenskapliga metoder och teorier använts. Huvudsyftet med utvärderingen är att utveckla miljömålsarbetet i Skåne län genom att ta tillvara erfarenheter från framtagandet och effekterna av Miljövårdsprogram för Skåne, vilket antogs 1995 av dåvarande länsstyrelserna i Skåne.

I den här utvärderingsrapporten är det intervjuer med både externa aktörer och länsstyrelsetjänstemän som ligger till grund för analysen, tillsammans med den översiktliga lägesbeskrivningen. Det visade sig under arbetets gång att även faktorer som ligger långt utanför själva miljömålsarbetet har betydelse, faktorer av sådan art att de kan kännas främmande för de som i normalfallet arbetar med miljömål. Vi har dock den förhoppningen att utvärderingsresultatet här presenteras så att det blir användbart i kommande miljömålsarbete. I texten redovisas vad som sagts under intervjuerna, men några direkta citat är det inte fråga om eftersom det inte är meningen att man skall kunna spåra uttalandena till källan.

Då resultaten av utvärderingen är tämligen entydiga har vi valt att uttrycka oss så att vi inte lämnar så mycket tolkningsutrymme vare sig i analys, slutsatser eller förslag till åtgärder. Därför uttrycker rapporten en ganska kritisk hållning gentemot Miljövårdsprogrammet, alltför kritisk kan det tyckas, men meningen är att ge ett faktiskt hjälpmedel i det fortsatta miljömålsarbetet.

Läs med öppet sinne och medvetenhet om att utvärderingen gjorts för att utveckla och förbättra!

¹ Å. Jerkedal, 1999, s. 65.

2 Sammanfattning

Syftet med denna utvärdering är att ge en bild av hur Miljövårdsprogrammet har använts, både internt och externt, samt hur det togs fram. Målsättningen är att ge bättre förutsättningar i kommande miljömålsarbete genom att ta vara på erfarenheterna av det Miljövårdsprogram för Skåne som fastställdes 1995 av de då två skånska länsstyrelserna. Detta kan nås genom att man också försöker förstå orsakerna till varför bilden ser ut som den gör. Utgångspunkt för analysen utgör genomförda interna och externa intervjuer, den översiktliga bilden som dessa har gett och själva Miljövårdsprogramtexten. Faktorer som är väsentliga i miljömålsarbetet belyses och åtgärder föreslås.

Framtagandet av programmet genomfördes som ett gemensamt uppdrag mellan de två dåvarande länsstyrelserna. Man engagerade många tjänstemän internt. Externa kontakter togs i ett senare skede när tillståndsbeskrivningarna började bli färdigställda och målformuleringar skulle diskuteras. Kommuner och organisationer besöktes när programmet var i ett relativt färdigt skick. Remissomgång genomfördes innan programmet fastställdes.

Översiktlig kan sägas att programmet har använts inom "miljöfären" som ett uppslagsverk. I de fall det har använts anger de intervjuade oftast att det har använts i liten utsträckning. Utanför "miljöfären" känner man oftast till programmet, men man har inte använt det. Uppfattningarna om dokumentet spänner från en mycket positiv inställning till att man starkt ifrågasätter det. Ifrågasättandet gäller inte sakinnehållet utan om det är användbart eller kan ha någon effekt. Även i de fall man är positivt inställd till programmet visar det sig att man är osäker på vad man skall använda det till och vilken tyngd det har. Bland de externa aktörerna uttrycks ett stort intresse för dialog och delaktighet när det gäller det nya miljömålsarbetet. Uppfattningarna går isär både när det gäller hur ett nytt miljöpolicydokument skall se ut och vilken tyngd det kan eller skall ha. När det gäller ett nytt miljövårdsprogram uttrycks genomgående att man vill ha något användbart, men hur det skall bli användbart är meningarna delade om. Årsrapporterna om miljötillståndet i Skåne är positivt mottagna, men ses inte som en uppföljning av Miljövårdsprogrammet.

Av intervjuerna framgår att man inte klart uppfattat vad som är syftet med Miljövårdsprogrammet. Ett klart och tydligt uttalat syfte utgör utgångspunkt för tillämpningsprocessen och bör kunna förstås av alla inblandade aktörer. Syftet skall knyta an till de effekter programmet avses medföra. Medvetenhet om och kunskap i både naturvetenskapligt och samhällsvetenskapligt synsätt måste finnas under framtagandet av ett nytt program. Delaktighet från de externa aktörernas sida, baserad på likvärdighet, krävs för att ett miljöpolicydokument skall tas på allvar och tillämpas. Det är också viktigt att inse att med ett miljöpolicydokument, som skall tillämpas av många olika aktörer, måste hänsyn tas till aktörernas olikheter. Länsstyrelsens roll gentemot Region Skåne när det gäller miljöarbetet måste klargöras. Årsrapporterna bör utvärderas och distributionen av dem förbättras.

3 Bakgrund

Miljövårdsprogrammet är ett svar på övergripande nationella miljömål som regeringen har fastställt. Regeringen uppdrog åt samtliga länsstyrelser att under 1994 utarbeta en strategi för regional miljövård (STRAM). De nationella miljömålen skulle konkretiseras till de *”aktuella förhållanden som råder lokalt och regionalt”*.² På detta sätt fick de dåvarande Länsstyrelserna ansvar för anpassning av de nationella miljömålen till förhållandena i Skåne. I förankringsprocessen skulle *”alla aktörer i samhället bidra till att lösa miljöproblem”*.³ Med tanke på den omfattande målsättningen vad gäller målgruppen och dess delaktighet uppstår frågan om det är möjligt för Länsstyrelsen att anpassa programmet till något användbart i en sådan komplex verklighet? I denna utvärderingsrapport skall vi försöka besvara den frågan och försöka hitta faktorer/indikatorer som är väsentliga för ett utvecklat miljömålsarbete.

Miljövård på regional nivå skulle utvecklas med hjälp av miljöanalyserna som *”skall utvecklas till åtgärdsinriktade regionala handlingsprogram för en miljöinriktad samhällsplanering samt för miljö- och naturvård. Programmen skall vara framtagna senast under år 1994”*.⁴ Därigenom skulle länsstyrelserna verka för att de nationella miljömålen skulle få genomslag i respektive län.

Miljövårdsprogrammet byggdes upp med utgångspunkt från miljötillståndet i regionen. Det innebär att det byggdes upp utifrån naturfakta och inte utifrån människors handlande. Vad medför en sådan utgångspunkt för användbarheten hos och genomförande av programmet? Finns det något utrymme för samverkan och dialog för genomförande av programmets miljömål och åtgärder?

Inledningsvis vill vi betona att tillämpningen av Miljövårdsprogrammet berör, är beroende av samt hänvisar till en rad företeelser vad gäller samarbetsförmåga, beredskap för dialog och olika förutsättningar hos olika aktörer. Det är viktigt att man vid integrering av miljöarbetet, t ex framtagande av miljöpolicydokument, förutom beskrivning av åtgärder också uppmärksammar arbetsmetoder och fördelning av ansvar vid genomförandet.⁵

Härigenom framhålls den viktiga länken mellan de rådande förutsättningarna i omvärlden och de önskvärda resultaten. Det handlar om att synliggöra förhållandet mellan det skrivna Miljövårdsprogrammet och de rådande normerna hos olika externa aktörer. Genom den analys av framtagandet och användningen av Miljövårdsprogrammet som gjorts, framkommer att utöver inre egenskaper i programmet återspeglas sociala roller, normer och förväntningar i programmets användbarhet och genomförande.

²Miljövårdsprogram för Skåne, s. 6; Länsstyrelsens beslut om miljövårdsprogram för Skåne, 19950213, s. 1.

³Miljövårdsprogram för Skåne, Länsstyrelsens beslut, 1995.

⁴Civildepartementet, Statsliggaren 1994/95. s. 8.

⁵Miljödepartementet, SOU 1996:112.

4 Utvärderingens syfte och utgångspunkter

4.1 Syftet med denna utvärdering

I denna utvärderingsrapport undersöker vi förutsättningarna för det fortsatta miljömålsarbetet i Skåne genom att samla upp och analysera de erfarenheter och resultat som arbetet med Miljövårdsprogrammet hittills har gett. Utvärderingen skall ge en bild av på vilket sätt Miljövårdsprogrammet har använts i länet och vad detta gett för resultat i förhållande till vad man förväntade sig när programmet fastställdes. På detta sätt klarlägger utvärderingen det historiska perspektivet i rapporten.

Genom att analysera hur Miljövårdsprogrammet har använts externt bland skånska kommuner och andra organisationer (Vägverket Region Skåne, Banverket Södra Banregionen, Lantbrukarnas Riksorganisation Provinsförbundet Skåne och Skogsvårdsstyrelsen Södra Götaland), kan bedömning av användbarheten göras. Denna externa utvärderingsrapport kommer att uppmärksamma hur denna typ av miljöpolicydokument bemöts samt att belysa olika hinder för tillämpningen av programmet.

Utifrån det samlade materialet och dess analys kommer rapporten att visa på i vilken grad Miljövårdsprogrammet har använts och på vilket sätt det använts. På detta sätt omfattar utvärderingen ett framtida perspektiv avseende utveckling av miljömålsarbetet.

Det framtida perspektivet syftar till att använda utvärderingen som ett instrument för att:

- definiera utgångspunkter som är av betydelse för ledning och styrning av miljömålsarbetet
- främja förändringar avseende förhållandet mellan Länsstyrelsen och berörda aktörer
- utveckla kommunikationsförmåga och främja dialog och förståelse mellan aktörerna och Länsstyrelsen.

4.2 Utgångspunkter

Ett antal problemställningar granskas i denna utvärderingsrapport. I det historiska perspektivet när det gäller användbarhet är det viktigt att analysera och framhålla följande:

- Har Miljövårdsprogrammet använts av de berörda aktörerna?
- På vilket sätt har Miljövårdsprogrammet använts?
- Har syftet med programmet varit formulerat på ett sätt som gör det möjligt för de externa aktörerna att tillämpa programmet?
- Har i programmet föreslagna mål och åtgärder relevans i förhållande till externa förutsättningar?
- Vilka uppfattningar råder om vad Miljövårdsprogrammet egentligen skulle användas till?
- Vad anses om uppföljningsprogrammet och årsrapporterna?

Nedan redovisade utgångspunkter riktar uppmärksamheten mot tillvägagångssättet i det kommande miljömålsarbetet:

- Vilka faktorer i den externa kontexten utgör viktiga förutsättningar för miljömålsarbetet?
- Vilket arbetssätt leder till ett önskvärt resultat vid framtagandet av ett nytt miljöpolicydokument?
- Vilken kompetens behövs vid framtagande av denna typ av miljöpolicydokument för att det skall ge effekt?

5 Metodologiska insatser

5.1 Materialinsamling

I det metodologiska tillvägagångssättet fokuseras på det kvalitativa perspektivet med vissa impulser från den kvantifierbara metoden. Avsikten med detta tillvägagångssätt har varit att kunna ge en bild av på vilket sätt Miljövårdsprogrammet har använts och att försöka svara på varför bilden ser ut som den gör. Därför har djupintervjuer genomförts med interna och externa aktörer.

Följande intervjuer har genomförts (vid några intervjuer deltog mer än en person):

41 externa intervjuer avseende användning av Miljövårdsprogrammet:

37 intervjuer i 10 kommuner enligt följande:

- 5 kommunalråd el motsvarande,
- 4 kommundirektörer eller motsvarande,
- 12 miljöpolitiker,
- 15 miljötjänstemän,
- 11 övriga tjänstemän.

Summa: 47 respondenter

4 övriga externa intervjuer:

- 1 ombudsman på LRF i Skåne
- 2 tjänstemän på Skogsvårdsstyrelsen Södra Götaland
- 1 tjänsteman på Banverket Södra Banregionen
- 1 tjänsteman på Vägverket Region Skåne.

Summa: 5 respondenter.

8 interna intervjuer avseende användning av Miljövårdsprogrammet:

- 7 tjänstemän på miljöenheten, varav 6 nuvarande eller före detta funktionsansvariga
- 3 övriga tjänstemän på andra enheter

Summa: 10 respondenter

3 intervjuer avseende framtagandet av Miljövårdsprogrammet:

- 2 tjänstemän på Länsstyrelsen (1 av dessa intervjuades även avseende användning)
- 1 före detta tjänsteman

Summa: 2(3) respondenter

Sammanlagt har 64 olika personer intervjuats och totalt 52 intervjuer genomförts.

Vid valet av vilka som skulle intervjuas gjordes följande urval: De tio kommunerna valdes så att ett spektrum från stora till små skulle täckas in och samtidigt skulle flera röster från de båda "gamla" länen finnas med. Följande kommuner valdes: Bromölla, Båstad, Hörby, Kristianstad, Kävlinge, Lund, Simrishamn, Svedala, Trelleborg och Ängelholm. Bland de övriga externa aktörerna valdes de som anses ha stor betydelse för miljön i länet. Vilka personer som faktiskt intervjuades avgjordes av respektive kommun/organisation. I respektive kommun intervjuades minst tre personer varav minst en person var politiker.

Intervjuerna avseende användningen byggdes på ett antal frågor som finns bifogade i denna rapports index. Intervjuerna genomfördes i samtalsform, vilket innebär att man inte kan sammanställa svaren på respektive fråga, men att man får en djupare bild av de intervjuades

uppfattning. De externa intervjuerna föregicks av ett kort introduktionsbrev med uppgift om vad intervjun skulle handla om, men inte själva frågorna. De interna intervjuerna föregicks av ett formulär där syftet med intervjuerna och frågorna redovisades. I merparten av intervjutillfällena var det två personer som ställde frågorna, varav en förde anteckningar. Minnesanteckningarna har sänts till de intervjuade för synpunkter. I några enstaka fall har synpunkter lämnats och dessa har förts in i utredningsmaterialet. De flesta intervjuerna avser en person, men vid några tillfällen var det fler personer med under intervjun.

I planeringen av utvärderingsprojektet ingick även analys av länsstyrelsebeslut, djupare analys av målformuleringar m m. Av olika anledningar räckte dock tiden inte till för dessa moment, utan intervjuer och analyser av dessa tillsammans med beskrivning av framtagandet fick prioriteras.

5.2 Varför den kvalitativa metoden?

*”Målsättningen med kvalitativ analys föreslås vara att identifiera otillfredsställande kända företeelser, egenskaper och innebörder med avseende på strukturer och process,”*⁶ medan kvantitativ analys föreslås för att ange hur givna egenskaper och innebörder fördelas i en population och hur de samvarierar med andra givna företeelser. I vårt fall utgör Miljövårdsprogrammet, och särskilt dess användbarhet, en sådant otillfredsställande känd företeelse, medan kommunerna och andra aktörer utgör en organisatorisk struktur som skall använda programmet. Denna struktur består av en mångfald olika aktörer.

Den kvalitativa metoden utgör, utifrån Webers perspektiv,⁷ grunden för att förstå varför programmet har använts eller inte använts av målgrupperna. Denna kvalitativa analysform betonar den empatiska förståelsen och kan innebära att man analyserar fram och granskar vilka faktorer som har stor betydelse. I det här fallet inkluderas bl a samarbetsmetoder, arbetssätt, samordningsförmåga inom miljömålsprojektet samt ansvarsfördelning. Detta är faktorer som, utöver betydelse för deltagarna i miljömålsarbetet, också är av stor vikt för ledningen av Länsstyrelsen, vilken är mottagare av ett regeringsuppdrag. Tillsammans utgör dessa faktorer ett medel för att nå ett visst syfte; i vårt fall att förverkliga de miljömål som är formulerade i Miljövårdsprogrammet. Kvaliteten hos detta medel utgör en väsentlig grund för att visa trovärdighet och legitimitet hos miljödokumentet.

I denna rapport används handlingsperspektivet som utgångspunkt. Detta innebär en utgångspunkt i att människor handlar på olika sätt beroende på värderingar, normer och den rådande sociala kontexten. Att arbeta ur detta perspektiv är grundläggande då meningen med Miljövårdsprogrammet är att påverka beteendet hos egna medarbetare och externa aktörer avseende vad som betraktas som betydelsefullt och värt att prioritera på regional nivå.

Den kvalitativa metoden kallas också för det interpretativa tillvägagångssättet för att den analyserar mänskliga värden och rådande handlingsmönster i motsats till den kvantitativa metoden vilken fokuserar icke-mänskliga värden. Miljövårdsprogrammet, som utgör en produkt av mänskligt handlande, formades av motiv och avsikter och kan därför bara analyseras genom ”inlevelse”, dvs empati och förståelse.⁸ I syfte att förklara hur målgruppen förstod hur Miljövårdsprogrammet skulle användas genomförde vi ett antal fallstudier, dvs intervjuer, både på Länsstyrelsen och hos andra aktörer.

⁶B. Starrin & P-G. Svensson, 1998, s. 6.

⁷J. Hughes & S-A. Månsson, 1988, s. 38.

⁸R. Ejvegård, 1997, s. 32.

Fallstudier av Miljövårdsprogrammets användning innebär närhet till analysobjektet. Detta i motsats till den kvantitativa statistiska analysen, där man arbetar på distans. Analysobjekt är de berörda aktörerna som skulle genomföra programmet. För att utreda de verkliga effekterna av Miljövårdsprogrammet använde vi oss av kvalitativa fallstudier för att förklara händelseförlopp utifrån de levande normerna, upplevelser och vad Miljövårdsprogrammet egentligen har fått för betydelse i länet.

6 Analys av material

6.1 Intervjuanalys

I detta kapitel redovisas en analys som baseras på det givna materialet, dvs dokumentet och intervjuer, med tyngdpunkt på de externa intervjuerna. Analysen utgör en genomgång av Miljövårdsprogrammet och dess tillämpning i den externa kontexten. Analysen kommer att betona en del viktiga indikatorer som bör åtgärdas både internt och externt i syfte att utveckla kvalitet och ge möjlighet till större genomslag av miljöpolicydokument i den kommunala kontexten och hos andra externa aktörerna.

Miljövårdsprogrammet skulle utgöra ett steg mot en hållbar utveckling genom att ”i dokumentet läggs regionala miljömål fast utifrån nuvarande kunskap om vad människan och naturen tål och vad som krävs för en långsiktig uthållig utveckling”.⁹

Det är viktigt att vara medveten om de olikheter som finns bland de externa aktörerna, både kommunala och andra, för att kunna överbrygga de svårigheter som detta medför i arbetet mot för en hållbar utveckling. Skåne län består av 33 olika kommuner vilket innebär 33 olika arbetssätt att hantera miljöfrågor, 33 sätt att samarbeta med Länsstyrelsen och 33 olika perspektiv avseende vad som krävs för att främja miljöarbetet i Skåne. Därutöver finns ett stort antal övriga aktörer, som på olika sätt verkar och samverkar i länet. Intervjumaterialet omfattar 10 utvalda kommuner och ett antal andra externa aktörer.

Varje aktör är unik och agerar utifrån egna förutsättningar, egna prioriteringar och förväntningar mot ett regionalt miljöpolicydokument. Varje aktör finns också i olikartade sociala och geografiska miljöer. På det sättet ingår tillämpningen av Miljövårdsprogrammet samt de sammanlagda miljömålen och åtgärderna i en process där kunskap om aktörernas möjligheter och begränsningar utgör ett nödvändigt element för att arbetet skall bli framgångsrikt.

*”Begreppet hållbar utveckling är så konstruerat att det gäller alla system. Det inkluderar det socio-kulturella, de ekonomiska, tekniska och politiskt/administrativa systemen för att alla har en funktion att på ett eller annat sätt bidra till människans behovstillfredsställelse.”*¹⁰

Det är viktigt med medvetenhet om att samtidigt som det finns ett ömsesidigt beroende mellan aktörerna i länet finns också stora olikheter. Det handlar om förståelse för att aktörerna är beroende av och involverade i inre och yttre maktstrukturer. Genom denna förståelse blir det möjligt att bidra till en långsiktig uthållig utveckling. På en sådan grund måste framtagandet av kommande miljövårdsprogram ligga. Det krävs medvetenhet och acceptans för olikheter mellan aktörerna för att man skall kunna bygga upp ett regionalt miljöpolicydokument som kan ge resultat.

⁹ Miljövårdsprogram för Skåne, s. 5.

¹⁰H. Hydén, 1998, s. 58.

Att analysera Miljövårdsprogrammet i den externa världen innebär också att granska begreppet hållbar utveckling för Skåne län och vad ett sådant begrepp innebär i den dagliga verksamheten. Granskning av den externa tillämpningen av Miljövårdsprogrammet riktar uppmärksamheten på frågor som hur miljöarbetet bedrivs i omvärlden, på vilket sätt Länsstyrelsen följer upp miljöarbetet samt hur utbytet av kunskap och information mellan berörda aktörer och Länsstyrelsen fungerar. Analysen börjar utifrån miljöpolicydokumentet (mikroperspektiv) och kompletteras med intervjumaterialet (makroperspektiv) där tyngdpunkten ligger på de externa rösterna.

6.2 Beskrivning av läget med utgångspunkt i genomförda intervjuer

Framtagandet av programmet har enligt intervjuerna skett som ett gemensamt uppdrag mellan de två dåvarande länsstyrelserna. Arbetet var egentligen påbörjat redan innan regeringsuppdraget kom. Man engagerade många tjänstemän internt. Externa kontakter togs i ett senare skede när tillståndsbeskrivningarna började bli färdigställda och målformuleringar skulle diskuteras. Kommuner och organisationer besöktes när programmet var i ett relativt färdigt skick. Remissomgång genomfördes innan programmet fastställdes. När programmet var fastställt påbörjades arbetet med ett uppföljningsprogram och då var externa aktörer deltagande i arbetsgruppen från början. Uppföljningsarbetet med enkät och Årsrapport tycks ha fungerat som en påminnelse om att Miljövårdsprogrammet finns.

Den bild man får av användningen av Miljövårdsprogrammet, efter att ha genomfört de olika intervjuerna, är att det har använts av de som arbetar inom "miljöfären" och att det har använts som ett uppslagsverk. I de fall det har använts anger de intervjuade oftast att det har använts i liten utsträckning. Användningen i andra grupper är i det närmaste obefintlig och i några fall är programmet i det närmaste okänt. Det tycks inte ha någon styrande effekt på miljöarbetet, men står som en "likare" när det gäller olika miljöfakta. Även i de fall där man är positivt inställd till programmet kommer det fram, när man ställer djupare frågor, att man inte riktigt vet vad programmet skall användas till och vad det har för roll. Detta gäller både internt och externt. Uppfattningarna om dokumentet spänner från en mycket positiv inställning till att man starkt ifrågasätter det. Ifrågasättandet gäller inte sakinnehållet utan om det är användbart eller kan ha någon effekt. Några personer tycker att dokumentet får tyngd genom att det kommer från Länsstyrelsen, men i andra fall ifrågasätts dokumentet mycket starkt och uppfattningen om Länsstyrelsens trovärdighet är påverkad av detta. I många intervjuer framskymtar en förväntan om att ett policydokument, som låter sig framstå som något som skall användas av alla, också skall ge synliga resultat, men att man inte har sett något sådant.

Det uttrycks ett stort intresse för dialog och delaktighet på ett tidigt stadium när det gäller det nya miljömålsarbetet och många efterfrågar närmare kontakt med Länsstyrelsen överhuvudtaget. I övrigt går uppfattningarna isär om hur ett nytt miljöpolicydokument skall se ut och vilken tyngd det kan/skall ha. När det gäller ett nytt miljövårdsprogram uttrycks mycket klart att man vill ha något som är användbart, men hur det skall bli användbart är meningarna delade om. Ovisshet om Länsstyrelsens roll gentemot Region Skåne när det gäller miljöfrågor råder i flera fall och några personer efterfrågar tydligare besked från Länsstyrelsen.

6.3 Syftet med Miljövårdsprogrammet måste klargöras

Det angivna syftet med Miljövårdsprogrammet framstår som oklart och svårdefinierat. Syftets formulering sprids i texten och upplevs av de intervjuade som alltför övergripande. Därmed

blir det svårt att förstå vad programmet skulle handla om och hur det skulle användas. Utifrån programmets text framgår det att:

”Miljövårdsprogrammet bör användas som underlag och vägledning vad gäller bl. a:
-kommunernas och sektorernas egna planering som rör miljön,
-kommunernas och sektorernas egna beslut som rör miljön,
-samråd och överläggningar i alla frågor som berör miljön,
-fysisk planering på alla nivåer,
-beslut om tillstånd, överprövning, skydd och bevarande på regional och lokal nivå,
-miljöövervakning och tillsynsinsatser,
-riktade åtgärder av olika slag.”¹¹

Vilka signaler överförs då till externa aktörer med sådana formuleringar? Utifrån utvärderarens ögon innebär de ovanstående förväntningarna/kraven på de externa aktörerna att dokumentets grundare måste ha en djup inblick i omvärldens verksamhet. Genom att på ett konkret sätt räkna upp olika verksamhetsområden för miljövårdsprogrammets verkan bland olika aktörer skapar man sig en image som kunnig medpart vad gäller dessa aktörers verklighet. Är det verkligen så man uppfattas hos de berörda aktörerna? Att analysera syftet med miljöpolicydokument innebär också att klargöra olika sociala roller som uppenbarligen skilts åt i detta sammanhang.

”Det är viktigt för Länsstyrelsen att inte hamna i rollen av den största myndighetsutövare utan att försöka med rådgivningsverksamhet. Man bör arbeta med kunskapsspridning i kommunerna och respektera dem. Det finns kunskapsbrist hos Länsstyrelsen om de rådande förhållanden i kommunala verksamheten och kontinuiteten är dålig. Kommunerna måste bemötas individuellt och med respekt.”¹²

”I kommunen har man inte något ansvar för Miljövårdsprogrammet och det innebär att programmet saknar styrka...”¹³

Utifrån programmets text agerar Miljövårdsprogrammets skapare som handledare genom att försöka precisera egna förväntningar eller krav angående Miljövårdsprogrammets användning. Denna användning är tänkt att äga rum inom ramarna för andra verksamheter än Länsstyrelsens egen. När det gäller kommunal verksamhet innebär detta att Länsstyrelsen går emot det kommunala självstyret och därigenom uppstår en viss grad av skepticism mot själva miljöpolicydokument. Detta gäller i synnerhet som de kommunala aktörerna inte var med vid framtagandet av Miljövårdsprogrammet. Här kommer de externa rösterna:

”Det är viktigt med ett klart syfte för ett sådant dokument för att möjliggöra uppföljning. Det ses som Länsstyrelsens försök att samla kunskapsbasen och kommunicera utan hänsyn till kommunernas självständighet. Det handlar om intressekonflikt och att Miljövårdsprogrammet inte är inriktat på att följas upp. På Länsstyrelsen måste man bestämma sig för om det skall tillämpas på kommunal nivå eller det skall byggas uppifrån.....Det krävs att man samarbetar på miljöområdet för att de olika förväntningarna på miljöprogrammet skall uppfyllas.”¹⁴

¹¹Miljövårdsprogram för Skåne, s. 9.

¹²Intervju från E-kommun.

¹³Intervju från F-kommun

¹⁴Intervju från A-kommun.

”Man måste förtydliga syftet med programmet. Det är alldeles för mycket skrivet i dokumentet och det finns för många områden som man vill ha med. Det är för lite kopplat till verkligheten. Det bör finnas en helhetsbild och det förekommer inte helhetstänkande på Länsstyrelsen.”¹⁵

”Om ett sådant policydokument tillämpas är beroende av vad vill man uppnå med dokumentet. Det är viktigt att precisera vem som har ansvaret för syftet med Miljövårdsprogrammet. Utgående från detta kan man strukturera miljöarbetet och genomförande på kommunal nivå.”¹⁶

Uppfattningar om vad miljöpolicydokumentet skall användas till har varierat:

”Det kan användas för att formulera ett eget miljövårdsprogram. För att det regionala programmet skall användas på lokal nivå är det viktigt att fråga kommunerna och att samarbeta med dem. Länsstyrelsen bör mer konkret sätta sig in i det lokala miljöarbetet.”¹⁷

”Miljövårdsprogrammet har underlättat skapandet av egna miljödokument. I kommunala sammanhang vet man om vilka praktiska förutsättningar som finns för att anpassa de regionala miljömålen.”¹⁸

”Det behövs hjälp och utvidgad kunskap om hur programmet skall användas på kommunal nivå...programmet ses som styrmedel från Länsstyrelsen.”¹⁹

Röster från det icke-kommunala hållet:

”Till största delen har det emellertid fungerat som ett medvetandegörande och inte som ett dokument som öppnas och använts i det dagliga arbetet. Det är dock sällan ett dokument som Miljövårdsprogrammet öppnas efter att det är antaget. Dess styrka ligger just i framtagandet.”²⁰

”Miljövårdsprogram bör vara utformat tydligare och mer konkret. Det finns mycket som inte berör vår verksamhet. Det är viktigt att ha en tät kontakt med Länsstyrelsen för att förverkliga miljömålen..... vill delta i samarbetet och det finns bred kompetens att hämta kunskaper ifrån vår verksamhet.”²¹

Och några interna röster:

”Det är svårt att definiera vad Miljövårdsprogrammet egentligen skall användas till.”²²

”Syftet med programmet är inte alls formulerat. Det har man inte tänkt på.”²³

¹⁵Intervju från E-kommun.

¹⁶Intervju från D-kommun.

¹⁷Ibid.

¹⁸Intervju från H-kommun.

¹⁹Intervju från K-kommun.

²⁰Intervju med C-aktör.

²¹Intervju med Z-aktör.

²²Hämtat ur intervju med Länsstyrelsetjänsteman.

²³Hämtat ur intervju med Länsstyrelsetjänsteman.

”Miljövårdsprogrammet har använts vid praktisk tillämpning i verksamheten t ex vid föredrag. Man har nytta av fakta... Programmet har inte använts direkt i funktionen.”²⁴

”Både mål och underlagsrapporter har använts i motiveringen av beslut. Andelen har dock minskat efterhand.”²⁵

Av ovanstående uttalanden framgår att de intervjuade inte ser klart vad syftet och användningsområdet med Miljövårdsprogrammet egentligen är, vilket är i linje med den tolkning av texten som gjorts i utvärderingen. Att se till att det tydligt formuleras ett syfte torde vara en grundläggande faktor för att ett program/policydokument skall vara användbart och ansvaret för att detta görs bör ligga på projektledningen.

”Det är förutsättningarna som styr miljöarbetet. Det bör man ta hänsyn till på Länsstyrelsen. Det är också viktigt med öppenhet och att man vågar få synpunkter från olika håll.”²⁶

Detta uttalande riktar uppmärksamheten till trovärdigheten av sådant miljöpolicyprogram. Det är viktigt att olika aktörer är med från början för att dokumentet skall anses som legitimt och för att användningen på kommunal nivå och hos andra externa aktörer skall medföra de önskvärda effekterna.

”Dokumentet kan uppfattas som ett ideologiskt stöd för miljöarbetet...därför bör alla aktörer känna att de är med i programmet.”²⁷

”I den här kommunen har vi inte använt programmet på ett direkt sätt. Troligen har det använts som ett förslag ... Miljöprogrammet måste bli tillämpbart för att det skall utgöra ett handlingsprogram.”²⁸

”Det är viktigt att begränsa sig och komma ihåg att man finns i en handgriplig och ekonomisk verklighet.”²⁹

En viktig aspekt utgörs av vad som framgår av följande rubrik och textutdrag, hämtat från dokumentet:

”Åtgärder och sektorsansvar” där får vi läsa att ”Miljövårdsprogrammets primära syfte har varit att definiera regionala mål och ange möjliga vägar för att nå dessa ” och att programmet ”ligger till grund för samhällsplaneringen och miljövårdsarbetet i Skåne...”³⁰

Frågan uppstår: Vem skulle genomföra de åtgärder som anges i programmet? Det är inte naturmiljön som skall genomföra något utan det är mänskligt handlande som skall leda till att målen nås. Med hjälp av Webers teori angående betydelsen av att förstå handlingssätt framgår, utifrån intervjutext respektive dokument, att en ”tankemiss” gjordes vid programmets framtagande. Utifrån naturvetenskaplig synvinkel är relationen till naturen direkt och man beskriver ett naturtillstånd. Utifrån samhällsvetarens syn är relationen till

²⁴Hämtat ur intervju med Länsstyrelsetjänsteman.

²⁵Hämtat ur intervju med Länsstyrelsetjänsteman.

²⁶Intervju från A-kommun

²⁷Intervju från D-kommun.

²⁸Intervju från F-kommun.

²⁹Intervju från G-kommun.

³⁰Miljövårdsprogram för Skåne, s. 8.

naturen indirekt. Miljövårdsprogrammet skapades utifrån naturtillståndet och är därför inte direkt tillämpbart på mänskligt handlande. Det innebär att programmet missar länken som innebär att det är mänskliga handlingar som framkallar resultat.

*”Miljöproblem är relaterade till ett socialt sammanhang. Man kan därför tala om miljöproblemen som sociala konstruktioner. Det innebär att naturen är en del av socialt eller ekonomiskt sammanhang.”*³¹

För att programmet skall bli användbart i praktiska sammanhang krävs att det finns en ”brygga” mellan tillståndsbeskrivningarna och det mänskliga handlandet man vill uppnå. Det handlar om att ta ansvar och överföra de skrivna regionala miljömålen till de önskvärda effekterna som, i sin tur, utgår från de olika handlingssätten. Miljövårdsprogrammet och kommande program blir aldrig hållbara av sig själva. Det krävs att alla är eniga för att förändringar skall kunna åstadkommas. Enighet kan endast åstadkommas genom dialog och delaktighet samt förståelse.

Ovan beskrivna förhållanden har inneburit att Miljövårdsprogrammet, utan klart syfte, haft små chanser att användas av olika aktörer. Utan att förstå varför miljödokumentet bör finnas, och till vem det egentligen riktas, är programmet kraftlöst.

*”Man skall kunna redovisa vad man har åstadkommit i sitt miljöarbete och då är det viktigt att skaffa fram attraktiva miljödokument och inte som ett dokument som nuvarande miljövårdsprogrammet där det knappast antyds något om tillämpningsprocessen i kommunerna. Det är viktigt att peka på vem som ansvarar för genomförandet av miljöarbetet i olika kommuner.”*³²

*”Det är oerhört viktigt med delaktighet. Om man deltar i något blir man ambassadör för detta. Det räcker inte med ett antal seminarier där de allra flesta kommer från Länsstyrelsen. Det är viktigt att människor från kommuner och andra genomförare kan delta. Man behöver bilda olika referens- och arbetsgrupper, man bör arbeta processinriktat och inte enbart vända sig till tjänstemän. Man måste fokusera och göra val.”*³³

Det förekommer en rad oklarheter avseende vad som menas med miljöarbetet och därigenom bidrar Miljövårdsprogrammets oklara formuleringar till att ännu större förvirring skapas på den lokala nivå. Enligt de intervjuade:

*”Det finns mycket som inkluderas inom ramarna för miljöarbetet som egentligen inte bör finnas där.”*³⁴

*”...miljöarbete innebär ofta tillsyn, miljöprövningsarbete. Tillsynsuppdraget är det första målet för miljöförvaltningen, men det ger inte en bild av miljötillståndet.”*³⁵

³¹H. Hydén, 1998, s. 48.

³²Intervju från X-kommun.

³³Intervju från F-kommun.

³⁴Ibid.

³⁵Intervju från A-kommun.

”Man måste tydliggöra vilka kvaliteter som gäller miljöarbetet. Det krävs bättre kommunikation mellan kommunen och Länsstyrelsen för att kunna få fram de verktyg som kan främja miljöarbetet.”³⁶

Utifrån det samlande materialet kan vi konstatera att ett opreciserat syfte medför ett antal problem för själva förståelsen av programmet och hur det skall tillämpas. Detta skapar förvirring avseende andra faktorer som hör ihop med Miljövårdsprogrammet, t ex hur miljöarbetet i Skåne definieras och hur kommunikationen mellan externa aktörer och Länsstyrelsen fungerar.

Alla dessa faktorer bidrar tillsammans till att ett regionalt miljöpolicydokument tas emot hos olika kommunala aktörer och andra externa parter med varierande och ofta motsägelsefulla förhoppningar avseende programmets roll. Oklarheterna är delvis inbyggda i Miljövårdsprogrammet och medför sämre förutsättningar för tillämpningen av programmet.

Förutom detta riktas uppmärksamheten mot en annan viktig indikator vid framtagandet av Miljövårdsprogrammet: frågan om ansvarsfördelning.

”Ett framtida miljövårdsprogram måste dock klargöra ansvarsfördelningen, om vem som skall vidta åtgärderna.”³⁷

”I dokumentet bör ansvarsområden pekas ut. Man skall också komma ihåg att kommunen styrs från många håll.”³⁸

”Åtgärder bör tas fram av den egna sektorn. Det behövs en dialog för att bearbeta de tänkta åtgärderna och konkretisera dem i verksamheten.”³⁹

”Någon djupare dialog har emellertid inte förts med kommunerna.”⁴⁰

I Naturvårdsverkets rapport om Länsstyrelsernas STRAM-arbete kan följande läsas:

”Det är nödvändigt att handlingsprogrammet med sina förslag till åtgärder utformas så att det klart framgår för såväl myndigheter som näringsliv, organisationer och enskilda vad var och en kan göra för att bidra till att målen uppnås.”⁴¹

De genomförda intervjuerna visar att det fanns brister i framtagandet av Miljövårdsprogrammet. Det kan urskiljas ett antal faktorer som bör åtgärdas och följas upp externt och internt vid framtagandet av det nya miljövårdsprogrammet, nämligen:

- Förhållandet mellan naturvetenskapligt respektive samhällsvetenskapligt synsätt måste klargöras. Synsätten måste kombineras i programmet och de som arbetar med framtagandet av miljövårdsprogram måste bli medvetna om förhållandet. Kunnighet inom båda sätten måste finnas med i arbetet.

³⁶Intervju från D-kommun.

³⁷Hämtat ur intervju med Länsstyrelsetjänsteman.

³⁸Intervju från B-kommun.

³⁹Intervju med Y-aktör.

⁴⁰Intern intervju från Länsstyrelsen.

⁴¹Naturvårdsverkets rapport 4810, 1997, s. 64.

- Syftet med programmet bör vara klart och tydligt definierat. Syftet med det nya programmet bör förstås av alla involverade parter och vara resultatnriktat för att kunna konkretisera både målsättning och åtgärder på ett bra sätt. Det måste finnas en klar anknytning mellan syftet med miljövårdsprogrammet och de resultat/effekter som användningen av programmet avses medföra.
- Beredskap för förändringar under arbetets gång skall finnas och därmed också möjlighet att verifiera syftet med jämna mellanrum.
- Det krävs delaktighet från de externa aktörernas sida för att miljövårdsprogrammet skall tas på allvar och tillämpas inom deras verksamhetsområden. Delaktigheten bör baseras på principen om likvärdighet mellan de interna och externa aktörerna vid utformandet av kommande miljövårdsprogram.
- Det krävs en klargjord ansvarsfördelning och utpekade ansvariga för såväl den interna som den externa förankringsprocessen.
- Det är viktigt att inse olikheterna bland de externa aktörerna och vad detta innebär för tillämpningsprocessen.

6.4 Länsstyrelsen och Region Skåne - vem gör vad i miljöarbetet?

I detta avsnitt återkommer vi till Länsstyrelsens roll som ett regionalt myndighetsorgan för att samordna miljöarbetet i Skåne. Det inkluderar ansvaret för att samordna tvärsektoriella arbetssätt och förtydliga sin egen roll som en regional myndighet. För att samordna miljöarbetet i Skåne län är det nödvändigt med klar och tydlig rollfördelning mellan Länsstyrelsen och Region Skåne.

”Det handlar mycket om dialog, om möjligheten att kommunicera med varandra. Det finns oklarheter vad gäller Region Skånes miljöroll. Vissa områden är svåra att styra och då måste man bli tydlig för att nå fram med sitt budskap. Man måste dra gränser mellan vad Region Skåne och Länsstyrelsen gör på miljöarenan.”⁴²

”Man bör vara tydlig och tydligöra var man skall ha sina områden, t ex vid bygg- och samhällsplanering. Annars blir människorna besvikna. Länsstyrelsen är inte konsekvent i sina handlingar. Det är också viktigt att Länsstyrelsen är med i de utvecklingsprocesser som pågår i kommunerna.”⁴³

”Länsstyrelsen bör förklara sitt ansvar och verksamhetsområde i förhållande till Region Skåne, de sysslar ju också med miljöarbetet.”⁴⁴

”För att genomföra målstyrning måste man ha kommunal acceptans när arbetet börjar. Kommunförbundet är en aktör, Region Skåne har kanske roll som samordnare av miljöarbetet, men det är inte alldeles klart.”⁴⁵

”Det är också viktigt att förtydliga vem det är som lyfter miljöarbetet i länet: Region Skåne eller Länsstyrelsen.”⁴⁶

⁴²Intervju från F-kommun.

⁴³Intervju från H-kommun.

⁴⁴Intervju från F-kommun.

⁴⁵Intervju från B-kommun.

⁴⁶Intervju från F-kommun.

”Det behövs ett samspel och det bör bedömas som en tillgång att kommunicera med andra aktörer. Det bör bytas erfarenheter mellan kommunerna och Länsstyrelsen och redovisas goda exempel. Presentationen av den nya Länsstyrelsen gjordes på ett abstrakt sätt vilket medförde att man uppfattade avståndet som mycket större än tidigare.”⁴⁷

”Det krävs en blandning av ödmjukhet och självständighet för att miljöarbetet skall fungera i Skåne. Ju mer miljöaktörer det finns på arenan desto bättre och därför uppfattas Region Skåne positivt. Samtidigt som Region Skåne inte är tydligt på miljösidan.”⁴⁸

6.5 Att styra med miljömål - går det?

Frågan är om det är möjligt att styra miljöarbetet utifrån regionalt uppsatta miljömål. En granskning av det samlade materialet med utgångspunkt i den frågan innebär att sammanföra olika faktorer. I alla verksamheter är mycket beroende av andra faktorer än de miljömässiga, t ex sociala och ekonomiska.

I detta kapitel samlar vi externa synpunkter avseende målstyrning och regionala miljömål samt beaktar samtidigt dokumentets text. På det sättet kombineras både makro- och mikroperspektiven. Vi kommer att lyfta upp de olikartade externa synsätten i diskussionen om vad det innebär att fastställa miljömålen. Det associeras med ett antal faktorer som miljömålsarbete och målstyrning av externa verksamheten samt andra faktorer som är väsentliga för programmets implementering.

Det är viktigt att påminna om att programmets miljömål skulle tillämpas i 33 kommuner och av ett antal andra aktörer där variationer i storlek och möjligheter avseende själva genomförandet är otroligt stora. Medvetenhet om detta förhållande och hänsynstagande till detsamma är en förutsättning för att man skall kunna ta fram ett program som leder till genomförande.

Av Miljövårdsprogrammet framgår:

”...vid utformningen av de regionala miljömålen har miljötillståndet i regionen varit en grundläggande utgångspunkt.”⁴⁹

Att diskutera miljötillståndet innebär att fokusera på naturen, på naturens tillstånd. Det handlar om naturfakta som ofta uppfattas av naturvetare som oföränderliga. Det viktiga i detta framstår genom att analysera en typ av kunskap som;

”...från miljöstörning till orsak, kan vi inte säga något relevant om miljöproblem. Bortsett från att det kan vara svårt i sig, kan konstateras att genomslaget för miljöargument tenderar att komma bort, om man inte förmår att lyfta fram sambanden tydligt mellan våra egna handlingar och miljöeffekterna.”⁵⁰

Miljövårdsprogrammet lyfter inte upp sambandet mellan faktaunderlag och egen målsättning. Utifrån programmet skulle det angivna miljötillståndet direkt tillämpas av sig själv i samhället

⁴⁷ Intervju från A-kommun.

⁴⁸ Intervju från D-kommun.

⁴⁹ Miljövårdsprogrammet '95, s.6.

⁵⁰ H. Hydén i T. Hilding-Rydevik & I. Johansson (red.), 1998, s. 55

för att åstadkomma samhällsutveckling och ”generellt gäller, att den kritiska belastningsgränsen för vad naturen tål alltid skall underskridas för att förhindra ..skador”.⁵¹

Miljövårdsprogrammet är ett miljöpolicydokument och det innebär att det skall tolkas av människor och användas av dem i sitt arbete. Utan att förstå att man skapar ett policydokument blir det svårt att nå uppsatta mål. Detta riktar uppmärksamheten mot den tidigare nämnda tankemissen som fanns från början, nämligen att implementeringen av programmet är beroende av olika handlingsmönster, olika normer och värderingar som finns hos externa aktörer och på Länsstyrelsen. De externa aktörerna i sin helhet utgör inte en enhetlig struktur/organisation utan är en mängd olika verksamheter och sektorer som har olika uppfattningar om miljöarbetet. Variationerna avseende uppfattningar om miljöarbetet, miljömålen och de tänkta åtgärderna för genomförandet måste avspeglas i kommande miljövårdsprogram.

I syftet att granska vilken relevans programmet och de föreslagna miljömålen har i förhållande till externa förutsättningarna presenterar vi här några externa röster:

*”Det handlar om att anpassa de 15 nationella miljömålen till olika lokala kontexter och man arbetar mycket utifrån egna miljöprogram. Det finns olika sätt att styra miljöarbetet i kommunen och det finns en del områden där olika intressen kolliderar med kommunala planer. Det innebär också att man måste ta hänsyn till sådana faktorer vid framtagandet av det nya programmet.”*⁵²

*”Vad gäller den här verksamheten måste den fungera lika för hela landet och man tillämpar anvisningar från centrala verk.”*⁵³

*”När man specificerar miljömål på regional nivå är det viktigt att inse deras tillämpbarhet i kommunen.”*⁵⁴

Det är alltså viktigt att miljömål föreslagna i ett regionalt policydokument sorteras och anpassas till rådande, externa förhållanden. Detta kan endast ske genom dialog och delaktighet, på lika villkor, mellan olika externa aktörer och Länsstyrelsen.

*”Det handlar om medverkan för att regionala miljömålen skall tillämpas i kommunerna. Det är väldigt viktigt att låta kommunerna vara med i beslutsprocessen, att ta in det kommunala perspektivet och peka ut var det kommunala respektive det regionala ansvaret ligger. Utan att ta hänsyn till lokala förutsättningar blir det svårt att konkretisera regionala mål.”*⁵⁵

Det är uppenbart att det är mycket lättare att sätta upp miljömålen än att förverkliga genomförandet. Utan klara och tydliga principer angående ansvaret mellan olika aktörer blir det omöjligt att kräva miljömålsförverkligande eller att tala om programmets styrande effekt hos de externa aktörerna. Därför är det viktigt att klargöra ansvarsfördelningen vad gäller vem som gör vad vid programmets genomförande.

⁵¹Ibid.

⁵²Intervju från E-kommun.

⁵³Intervju med Z-aktör.

⁵⁴Intervju från H-kommun.

⁵⁵Ibid.

*”I vissa fall handlar det om en konflikt mellan regionala och kommunala mål. Man skall se regionala mål som en riktlinje för att åstadkomma förändringar på lokala nivå. Målstyrning är ett måste för miljöarbetet.”*⁵⁶

Problemet uppstår vid frågan om vilket slags målstyrning som behövs för miljömålen genomförande och om vem som har rätt att styra. Här återkommer vi till problemet avseende olika sociala roller och ansvarsfördelningen mellan Länsstyrelsen och de externa aktörerna.

*”Det är viktigt att kommunerna får göra vad de anser är rätt i miljöfrågor, för det är på den lokala nivån som man vet bäst vad som behövs för deras genomförande.”*⁵⁷

När man sätter upp regionala miljömål måste man fundera på hur denna typ av målstyrning kan/skall fungera. Det är viktigt att programmets skapare genom samverkan med externa aktörer kommer fram till en gemensam grund för hur miljömålsarbetet skall struktureras och vad som bör ingå i det regionala policydokumentet. På det sättet kan man vid framtagandet av ett regionalt miljöpolicydokument ”slippa” föra med allt i dokumentet. Det handlar om att precisera sambandet mellan styrning och kvalitet.⁵⁸

I Miljövårdsprogrammets text kan vi läsa:

*”...det regionala miljömålet överensstämmer med det nationella miljömålet....För att nå målen krävs...att Sverige driver ett kraftfullt internationellt arbete i syfte att minska....”*⁵⁹

Utifrån utvärderarnas ögon och kunskaper kan vi konstatera att programmet i stora delar endast utgör en förlängning av de nationella målen utan att närmare konkretisera vad de innebär för skånska förhållanden. I ett mer utvecklat miljömålsarbete är en sådan konkretisering en viktig grund för programmets användbarhet.

*”Det är viktigt att vara realistisk och anpassa olika miljöprogram till egna förutsättningar. Man måste ta hänsyn till ekonomi, och andra faktorer som är betydelsefulla vid genomförandet av miljöprogram.”*⁶⁰

Problemet ligger i att man inte bör blanda nationella förväntningar med regionala önskemål. I ett regionalt policydokument skall man inte överföra nationella miljömål utan att reflektera över vad de innebär för regionen.

*”Man bör analysera de möjligheter som finns hos olika kommuner; både olikheter och likheterna. Man skall engagera sig på olika nivåer i miljöfrågor.”*⁶¹

Om man genom att föreslå åtgärder försöker precisera genomförandet av miljömålen, är det oerhört viktigt att avgränsa och åtskilja olika roller och ansvar bland de involverade aktörerna.

⁵⁶Intervju från X-kommun.

⁵⁷Ibid.

⁵⁸Ibid.

⁵⁹Miljövårdsprogram för Skåne, s. 16 ff

⁶⁰Intervju från G-kommun.

⁶¹Intervju från H-kommun.

*”Det behöver organiseras rutiner i kommunen för att ta itu med vem som har ansvaret för genomförandet av sådana program och än så länge finns inga resurser för detta. Länsstyrelsen genomför ingenting.”*⁶²

För att programmet skall få effekt krävs det andra formuleringar än:

*”...för att nå miljömålet ..över Skåne krävs...att Sverige driver ett kraftfullt...”*⁶³

Genom att formulera programmet så att ansvar och utrymme lämnas till de externa aktörerna, skapas möjligheter för mänskligt handlande, som kan leda till att genomförande faktiskt sker i den dagliga verksamheten. På det sättet blir ett kommande miljövårdsprogram flexibelt och kan ge utrymme för agerande utifrån externa förutsättningar.

*”Man måste skapa trovärdighet och förståelse. Målstyrning innebär att ansvar lämnas till verksamhetsutövaren. Erfarenheterna av målstyrning i sig är positiva i kommunen.”*⁶⁴

*”Vad gäller heltäckande målsättningar...sådana dokument blir icke greppbara. De är svåra att tillämpa. Det är viktigt med definierade mål och att veta vem målen riktas mot. Det är nödvändigt att ha ett klart syfte vad gäller målstyrning. De som skall genomföra programmet är de människor som målen riktas sig till.”*⁶⁵

*”Det är viktigt att anpassa miljömålen och på så sätt försöka åstadkomma t ex biologisk mångfald. Miljömålen måste bli relaterade till regionala förutsättningar och den biologiska mångfalden ser annorlunda ut i olika kommuner i Skåne.”*⁶⁶

Genom att i programmet föreslå mål och åtgärder utan tillräcklig hänsyn till de externa aktörernas förutsättningar, försvårades förverkligandet av programmets målsättning om att fungera som *”...grund för samhällsutvecklingen och miljövårdsarbetet i Skåne för att skapa en god livsmiljö”*.⁶⁷

*”Mycket handlar om de övergripande besluten som hänger över...vad gäller nedläggningar, vatten eller bullerfrågor. På det sättet är miljöarbetet beroende av en rad andra strukturella faktorer än miljömässiga.”*⁶⁸

Styrningen av miljöarbetet med hjälp av miljömålen är delvis beroende av förhållandet till lagstiftningen. Den nuvarande lagstiftningen utgör ibland ett hinder vid målstyrningen hos externa aktörer. En del av de problem som aktörerna erfar orsakas av lagstiftningen.

*”Lagar och förordningar motverkar ibland miljöarbetet.”*⁶⁹

*”Myndigheten har inte de instrument som krävs för att målen skall kunna genomföras. En del av målen täcks av bindande föreskrifter i lagen.”*⁷⁰

⁶²Intervju från D-kommun.

⁶³Miljövårdsprogrammet, s.19.

⁶⁴Intervju från D-kommun.

⁶⁵Ibid.

⁶⁶Intervju med V-aktör.

⁶⁷Miljövårdsprogram för Skåne, s. 5

⁶⁸Ibid.

⁶⁹Intervju med K-kommun.

⁷⁰Intervju med Z-aktör.

Den juridiska aspekten är viktig i miljömålsarbetet och har betydelse för hur användbart programmet är. En bedömning är därför att större betoning bör läggas på det juridiska i kommande miljömålsarbete och att sådan kompetens bör finnas med i kommande miljömålsarbete.

För att avsluta analysen av frågan om det går att styra med miljömål lyfter vi fram följande externa kommentarer:

”Det är viktigt att träffas och att diskutera vissa problem för att upprätthålla kommunikationen mellan Länsstyrelsen och kommunen. Det viktiga rör samarbetet och vad det är som man vill syssla med på miljöfronten. Den sociala strukturen är viktig för att främja miljömålsstyrning och för de organisatoriska förutsättningarna i kommunen.”⁷¹

”Tjänstemän från Länsstyrelsen bör försöka bedöma och utvärdera om det rör sig om trender eller avvikelser vid utformningen och tillämpningar av miljödokument. På det sättet skulle man kunna diskutera miljöfrågor inte endast med nyckelpersoner i respektive kommun utan även med andra intresserade som vill påverka miljöarbetet. En dialog mellan den regionala och lokala nivån är nödvändigt.”⁷²

6.6 Förutsättningar hos de externa aktörerna

Det finns också en del andra faktorer som påverkar målstyrningen i externa sammanhang, nämligen de inre förutsättningar som förekommer hos de externa aktörerna. Deras organisatoriska förutsättningar, kommunikationsmöjligheter och interna maktrelationer är exempel på sådana faktorer.

”Det förekommer organisatoriska och strukturella hinder som försvårar miljöarbetet och tillämpning av Miljövårdsprogrammet även om man själv är positiv till programmet.”⁷³

”Det är mycket som handlar om organisatoriska förutsättningar och resurser i kommunen.”⁷⁴

Utifrån sådana uttalanden kan vi konstatera att även om det finns en vilja att använda Miljövårdsprogrammet, kan de interna förutsättningarna ställa hinder i vägen. Medvetenhet om att sådana situationer kan uppstå bör finnas med i kommande miljömålsarbete. Genom ökad förståelse och dialog finns också möjlighet att minska sådana hinder för programmets tillämpning.

7 Årsrapporterna – uppföljning av Miljövårdsprogrammet?

Årsrapporterna utgör en del av det strategiska miljömålsarbetet i Skåne. De består av årliga uppföljningarna av miljötillståndet i Skåne. *”Det betonades från många håll att det är viktigt att Miljövårdsprogrammet skulle följas upp...Under 1996 samlades miljödata in från kommunerna, regionala myndigheter och andra organ. Med hjälp av dessa uppgifter, data från miljöövervakningen och annat underlag som Länsstyrelsen tog fram, sammanställdes sedan den första årsrapporten om Miljötillståndet i Skåne.”⁷⁵*

⁷¹Intervju från I-kommun.

⁷²Intervju från A-kommun.

⁷³Intervju från K-kommun.

⁷⁴Ibid.

⁷⁵H. Arnell, 2000, s. 19.

Årsrapporterna skulle ses som ”...en viktig och uppmärksamman rapport för de som intresserar sig för miljöfrågorna i Skåne...Rapporterna har distribuerats brett till aktörer i Skåne, huvuddelen till kommunerna...”⁷⁶

I detta kapitel kommer vi att uppmärksamma de externa aktörernas uppfattningar om Årsrapporterna. Hur uppfattas Årsrapporterna och är det verkligen en uppföljning av Miljövårdsprogrammet? Här kommer några externa röster:

*”Jag har inte läst särskilt mycket i Årsrapporterna, men tycker att det ser bra ut med en snygg layout där diagram blandas med andra figurer.”*⁷⁷

*”Årsrapporterna uppfattas som en kunskapskälla och inte som ett aktivt dokument. De är intressanta, men det är svårt att uppfatta vad som är specifikt och vad som gäller generellt för Skåne. De borde också komma fram snabbare.”*⁷⁸

*”Årsrapporterna används inte i det dagliga arbetet, men upplevs som mycket positiva. En del begrepp som används i rapporterna är relativt offensiva och kan lätt få en negativ effekt på vissa sektorer.”*⁷⁹

*”Årsrapporterna är bra men de bör vara tydligare och mer konkreta. En del frågor som handlar om trafik bör förtydligas. Det behövs tydligare tillämpning av resultaten i Årsrapporterna.”*⁸⁰

*”Man kan hämta en del saker därifrån och inspektörerna tar del i den information som kommer från Länsstyrelsen.”*⁸¹

*”Jag har inte sett rapporterna, men det är nog en distributionsfråga. Det är viktigt att man funderar på hur kommunerna är organiserade så att alla intresserade kan få Årsrapporterna.”*⁸²

*”Jag har sett dem men de används inte så mycket. Man kan inte implementera dem. Det är mycket som beror på infrastrukturen och utvecklingen. Det behövs en bakgrundsbeskrivning men risken är att man inkluderar för mycket fakta i rapporterna.”*⁸³

Det förekommer, enligt intervjumaterialet, en rad olika uppfattningar om Årsrapporterna men generellt bemöts de på ett positivt sätt. Frågan om Årsrapporterna är en uppföljning av Miljövårdsprogrammet är dock inte besvarad.

*”Årsrapporterna utgör ett bra underlagsmaterial för att läsa ut fakta om miljötillståndet i Skåne. Men jag uppfattar dem inte som uppföljning av Miljövårdsprogrammet utan som en uppföljning av miljötillståndet.”*⁸⁴

⁷⁶Ibid.

⁷⁷Intervju från B-kommun.

⁷⁸Intervju från A-kommun.

⁷⁹Intervju med C-aktör.

⁸⁰Ibid.

⁸¹Intervju från F-kommun.

⁸²Ibid.

⁸³Ibid.

⁸⁴Intervju från D-kommun.

”Vad gäller Årsrapporterna utgör de ett underlag, men rapporterna uppfattas definitivt inte som en uppföljning av Miljövårdsprogrammet.”⁸⁵

”Det verkar svårt att få fram uppgifterna. Jag undrar om uppgifterna inte bara överförs till Årsrapporterna varje år.”⁸⁶

”Uppföljningen av Miljövårdsprogrammet är annat än Årsrapporterna. De är mer uppföljning av naturen och dess tillstånd och avviker från programmet.”⁸⁷

”Årsrapporterna innehåller mycket fakta. De är bra skrivna, men rapporterna brister i kopplingen till Miljövårdsprogrammet.”⁸⁸

”Man ifrågasätter ibland en del i Årsrapporterna. Varifrån fick de sådana uppgifter.”⁸⁹

”Vad gäller Årsrapporterna är de bra, faktarika; men de kan utvecklas. Det fattas en sammanfattning eller ett resultatkapitel.”⁹⁰

Nästa kommentar uppmärksammar samma sak, nämligen bristande sammanfattning i rapporterna:

”De utgör ett bra material men det behövs samordning för att hantera miljöproblem som t ex avfallshantering eller slamfrågor. Det kan inte bara stå i årsrapporterna om vissa värden som skall uppnås utan samordning måste ske på detta område. Det behövs mera ställningstagande och sammanfattning av resultat.”⁹¹

Det viktiga i det här sammanhanget är att reflektera över varför rapporterna inte utgör en uppföljning av ett handlingsprogram. Den ena orsaken är att Miljövårdsprogrammet grundades på naturfakta/miljöfakta och därigenom är det omöjligt att tillämpa det i verkligheten, både internt och externt. Den andra orsaken är att Årsrapporterna huvudsakligen följer upp naturtillstånd, naturfakta och inte vad människorna gör. Årsrapporterna utgör ett faktaunderlag och på det sättet kan de aldrig bli betraktade som uppföljning av ett handlingsprogram.

Det samlade materialet visar nödvändigheten av att man omedelbart påbörjar en utvärdering av Årsrapporterna. De kritiska rösterna om varifrån vissa uppgifter kommer måste besvaras. Detsamma gäller rösterna om avsaknad av sammanfattning, ställningstagande och möjligheten att implementera. Det vore ett misstag att, vid bedömningen av uppfattningarna om rapporterna, stanna vid de röster som uppmärksammar rapporternas layout och grafiska utformning.

⁸⁵Ibid.

⁸⁶Intervju från E-kommun.

⁸⁷Intervju från G-kommun.

⁸⁸Intervju från F-kommun.

⁸⁹Intervju med V-aktör.

⁹⁰Ibid.

⁹¹Intervju från H-kommun.

8 Sammanfattande bedömning och förslag

I detta kapitel sammanfattas vad som framkommit i analysen samt ges förslag till åtgärder vilka kan förbättra möjligheterna att skapa ett miljöpolicydokument som bättre motsvarar förväntningarna än nuvarande Miljövårdsprogram.

I frågan om i vilken utsträckning programmet har använts visar analysen att Miljövårdsprogrammet inte har använts i någon större utsträckning av de externa aktörerna. Programmet har inte gett de önskvärda effekterna hos externa aktörer, men har fungerat som ett kunskapsstöd i miljöarbetet.

Några av de faktorer som framstår som viktiga för användbarheten är:

- syftet med programmet
- delaktighet i framtagandet av programmet
- programskaparens roll och trovärdighet gentemot de externa aktörerna
- ansvarsfördelning för genomförande av åtgärder
- förståelse i framtagningsprocessen för vad man faktiskt vill åstadkomma.

Förslag till åtgärder och förbättringar:

- Ökad kompetens och medvetenhet om faktorer som påverkar miljömålsarbetets resultat och effekter genom kurser/utbildningar för alla som deltar i arbetet.
- Tidig dialog och samverkan med externa aktörer.
- Kontinuerlig utvärdering inom miljömålsprojektet för att utveckla kvalitet och förbättra villkoren för miljömålsarbetet i länet.
- Klar prioritering av miljömålsarbetet inom Länsstyrelsen.
- Överenskommelse och klargörande av Länsstyrelsen och Region Skånes roller när det gäller miljöarbetet i regionen.
- Utvärdering av Årsrapporterna.
- Förbättrad av distribution av Årsrapporterna.

9 Sluttankar

I en sådan här utvärdering hittar man många trådar att nysta i och det är inte möjligt att redovisa allt i en rapport som skall vara användbar. Det finns dock några tankar och frågeställningar som författarna vill skicka med läsaren.

Miljövårdsprogrammet har haft en effekt genom att fungera som kunskapsunderlag, det skall inte negligeras. Frågan är dock om den effekten motsvarar de resurser som lagts på att ta fram Miljövårdsprogrammet? Frågan är också om det endast är en sådan effekt man skall eftersträva? Om man nöjer sig med det skall naturligtvis framtagandet av ett nytt miljövårdsprogram ske därefter. Då är det också viktigt att inte skapa förväntningar på något annat. Det är också tveksamt huruvida man då genomför regeringsuppdraget som man borde.

Det strategiska regionala miljömålsarbetet är ännu i en fas där det återstår mycket att utveckla. I utvärderingen har vi utgått från att man vill nå längre med det nya miljömålsarbetet än man gjorde med det gamla. Det är ett viktigt ställningstagande för alla som deltar i arbetet att besluta vad man vill med detta abstrakta och svåröverskådliga arbete. Därmed kommer man in på en grundläggande fråga som då och då har dykt upp under de år en av utvärderarna arbetat med uppföljningen av Miljövårdsprogrammet. Är grundkonceptet riktigt? Skall man arbeta så här övergripande på regional nivå? Även om man tar fram handlingsprogram efter

konstens alla regler, kan man då få fram resultat som motsvarar de resurser som läggs ner? Eller kan arbetet mot en långsiktigt hållbar samhällsutveckling ske på ett effektivare sätt? På Länsstyrelserna i Skåne valde man att ta fram ett heltäckande program. Hur har det fungerat i de län där man valde ut vissa delar? Har programmen där haft mer styrande effekt? En utvärdering i något eller några av de län som arbetat på annat sätt skulle kunna belysa problemställningen i någon mån. Kanske vore det bättre att man gjorde olika genomtänkta val att lägga miljömålsarbetet avseende vissa problemområden på andra nivåer än den regionala. Detta i stället för att försöka täcka in allt på en nivå. Det är helt klart att vissa problem kan lösas bättre på andra nivåer än den regionala och vore det inte bättre att då lyfta bort dessa delar från de regionala programmen? Genom att göra uppgiften mer överskådlig kan man öka möjligheten att åstadkomma resultat.

En sista reflektion gäller det här med olika synsätt inom naturvetenskap och samhällsvetenskap. Kanske är det så att utvecklingen av både miljömålsarbetet och arbetet mot en hållbar samhällsutveckling måste byggas på en medveten kombination av dessa synsätt - naturvetenskapen som orsaksförklarar och samhällsvetenskapen som söker förståelsen.

Referenser och andra dokument

Arnell, H.: *Miljömålsarbete* (2000) i *Miljöintegration, miljöledning, miljömål, tillväxtavtal, erfarenheter från fyra län*. Naturvårdsverket 2000

Barkman, C.: *Kan myndigheter utvärdera sig själva?* (1996). Finansdepartementet, Norstedts Tryckeri AB, Stockholm.

Civildepartementet: *Trettonde huvudtiteln – Länsstyrelserna*. Statsliggaren 1994/95.

Ehn, B. & O. Löfgren: *Kulturanalys. Ett etnologiskt perspektiv* (1994). Gleerups Förlag.

Ejvegård, R.: *Vetenskaplig metod* (1997). Studentlitteratur.

Förordning (1998:1634) om regionalt utvecklingsarbete.

Habermas, J.: *Knowledge and Human Interest* (1971). Routledge London.

Hughes, J. & S-A. Månsson: *Kvalitativ sociologi* (1995). Studentlitteratur.

Hydén, H.: *Rättssociologiska perspektiv på hållbar utveckling* (1998). Rättssociologiska Institutionen 1998:1. Lunds Universitet.

Hydén, H.: *Harens och sköldpaddans bristande dialog eller var går vägen till hållbar utveckling?* (1998) i T. Hilding-Rydevik & I. Johansson (red.): *Metaforernas öppnande och begränsande roll*. Forskningsrådsnämnden 1998: 8.

Jerkedal, Å.: *Utvärdering - steg för steg* (1999). Norstedts Tryckeri AB, Stockholm.

Länsstyrelsen i Kristianstads län och Länsstyrelsen i Malmöhus län: *Miljövårdsprogram för Skåne. Regionala mål och åtgärder* (1995).

Länsstyrelsen i Skåne län: *Arbetsordning* (1999).

Miljödepartementet: *Integrering av miljöhänsyn inom den statliga förvaltningen* (1996). Statens Offentliga Utredningar 1996:112.

Miljödepartementet: *Övervakning av miljön. Betänkande av miljöövervakningsutredningen* (1997). Statens Offentliga Utredningar 1997:34.

Miljö- och naturresursdepartement: *Kommunerna och miljöarbetet* (1993). Statens Offentliga Utredningar 1993:19.

Naturvårdsverket: *Länsstyrelsernas STRAM-arbete. En utvärdering*. (1997) Rapport 4810.

Sjölin, T.: *Internrevisionens PM* (2000). Länsstyrelsen i Skåne län.

Starrin, B. & P. Svensson: *Kvalitativ metod och vetenskapsteori* (1998). Studentlitteratur.

Åberg, L.: *Utvärdering- ett medel för att säkra eller utveckla kvalitet* (1998). Forskningsrådsnämnden, Ord & Vetande, Uppsala.

Appendix

Interna intervjufrågor

1. Känner du till MVP?
2. Var du med på något sätt när MVP togs fram, t ex vid länsledningarnas/miljövårdsenhetens besök i kommunerna 1994?
3. Hur har du uppfattat att miljövårdsprogrammet skall användas?
4. Har man i funktionen använt målen i MVP:n för att motivera beslut, myndighetsbeslut eller praktisk verksamhet?
5. Anser du att målen i MVP:n är tillräckligt nedbrutna för att vara användbara i det regionala beslutsfattandet?
6. På vilket sätt har ni använt MVP i ärenden som behandlar översiktsplan, detaljplan områdesbestämmelser?
7. På vilket sätt har ni använt MVP i er miljöövervakning?
8. På vilket sätt har ni använt MVP vid miljöskyddstillsyn eller annan tillsyn?
9. Är MVP:n något som du som funktionsansvarig aktivt försöker införliva som en naturlig del av handläggandet? Hur?
10. Hur skall ett regionalt policydokument bli användbart i Länsstyrelsens arbete? Utformning, framtagande, remiss, målformulering, omfattning?
11. Anser du att det finns vissa miljöproblem där det behövs/inte behövs regionala mål? Vilka?
12. Vilka miljöproblem tror du skulle bli lättare att lösa om det finns ett bra regionalt policydokument?
13. Skall man i ett policydokument föreslå åtgärder?
14. På vilket sätt tror du att målstyrning inom miljöarbetet på Länsstyrelsen kan bli effektivt?
15. Har funktionen använt sig årsrapporterna om miljötillståndet i Skåne? Har informationen i dessa påverkat några beslut? Har funktionen använt enkätsvarssammanställningarna i något sammanhang?
16. Vilka andra policydokument har ni/arbetar ni efter på funktionen?
17. På vilket sätt har ni använt MVP vid framtagandet av andra policys/riktlinjer för Länsstyrelsen/funktionen?
18. Vilken betydelse jämfört med t ex lagstiftning har ett policydokument för samhällsutvecklingen?

Externa intervjufrågor

1. Hur har du kommit i kontakt med MVP?
2. Var du med på något sätt när MVP togs fram, t ex vid länsledningarnas/miljövårdsenhetens besök i kommunerna 1994?
3. Hur har du uppfattat att miljövårdsprogrammet skall användas?
4. På vilket sätt vill kommunen (el motsv) styra miljöarbetet?
5. Vilka direktiv har kommunledningen gett för miljöarbetet? Hänvisar instruktionerna till miljövårdsprogrammet?
6. Vilka förvaltningar/nämnder i kommunen är berörda av åtgärdsförslagen?
7. På vilket sätt har ni använt MVP vid framtagandet av Agenda 21 eller liknande dokument?
8. På vilket sätt har ni använt MVP vid framtagande av ÖP, detaljplan, områdesbestämmelser?
9. På vilket sätt har ni använt MVP vid er miljöövervakning?
10. På vilket sätt har ni använt MVP vid miljöskyddstillsyn eller annan tillsyn?
11. Anser du att målen i MVP:n är tillräckligt nedbrutna för att vara användbara i det lokala beslutsfattandet?
12. Vilken betydelse har den politiska sammansättningen i KS, KF och respektive nämnder haft när det gäller miljöfrågorna i stort.
13. Hur skall ett regionalt policydokument bli användbart i kommunen? Utformning, framtagande, remiss, målformulering, omfattning?
14. Anser du att det finns vissa miljöproblem där det behövs/inte behövs regionala mål? Vilka?
15. Vilka miljöproblem tror du skulle bli lättare att lösa om det finns ett bra regionalt policydokument? Skall man i ett policydokument föreslå åtgärder?
16. På vilket sätt tror du att målstyrning inom miljöarbetet, i ett kommunalt perspektiv, kan bli effektivt?
17. Har man i kommunen använt målen för att motivera beslut, myndighetsbeslut eller praktisk verksamhet?
18. Vad tycker ni om den årliga enkäten ommiljötillståndet i Skåne?
19. Hur har ni använt årsrapporterna? Har informationen i dessa påverkat några beslut? Vet ni om den har använts inom kommunen i t ex skolorna?



205 15 MALMÖ, 291 86 KRISTIANSTAD

040-25 20 00 vx, 044-25 20 00 vx

Rapportserien Skåne i utveckling ISSN 1402-3393

- 2001:1 Test av System Aqua 2000 Skåne. *Miljöenheten*
- 2001:2 Utsläpp till luft från stora punktkällor i Skåne. *Miljöenheten*
- 2001:3 Fakta om kvinnor och män i Skåne. *Samhällsbyggnadsenheten*
- 2001:4 Övervakning av fladdermöss i Skåne. Rapport för 2000. *Miljöenheten*
- 2001:5 Inventering av häckande kustfåglar i anslutning till det marina naturreservatet i Falsterbohalvöns havsområde – Verksamhetsrapport för 2000. *Miljöenheten*
- 2001:6 Lokala investeringsprogram i Skåne 1998-2002. *Miljöenheten*
- 2001:7 Undersökning av den djupare mjukbottenfaunan inom Kullabergs marina reservat 1999. *Miljöenheten*
- 2001:8 Undersökning av den djupare mjukbottenfaunan inom Hallands Väderö marina reservat 1999. *Miljöenheten*
- 2001:9 Nationell och regional miljöövervakning i Skåne län. *Miljöenheten*
- 2001:10 Inventering av vanlig groda och åkergröda i Skåne län 2000. *Miljöenheten*
- 2001:11 Råd och annat personligt stöd, LSS. Tillsyn genomförd över verksamheten i region Skåne. *Samhällsbyggnadsenheten*
- 2001:12 Natura 2000 i Skåne, delrapport 4. *Miljöenheten*
- 2001:13 Landmollusker på Stenshuvud. En inventering av arterna på 1990-talet och i jämförelse med 1820-1950. *Miljöenheten*
- 2001:14 Jämförande strategier för Skåne 2001-2003. *Samhällsbyggnadsenheten*
- 2001:15 Årsrapport 2000. Socialtjänsten i Skåne län. *Samhällsbyggnadsenheten*
- 2001:16 Effektföljning i kalkade och icke kalkade vatten, vinter 2001. *Miljöenheten*
- 2001:17 Undersökning av grund makrofauna och ålgräs inom Falsterbohalvöns marina reservat 2000. *Miljöenheten*
- 2001:18 Kulturmiljöarbete i skånska kommuner. *Miljöenheten*
- 2001:19 Kullabergs marina reservat – undersökningar 2000. *Miljöenheten*
- 2001:20 Reservat Hallands Väderö – marina undersökningar 2000. *Miljöenheten*
- 2001:21 Stoftmätningar i Landskrona 2000. *Miljöenheten*
- 2001:22 Insatser till personer med psykiska funktionshinder i SDF Centrum, Malmö. *Samhällsbyggnadsenheten*
- 2001:23 Kort rapport: Psykiatri och socialtjänst i samverkan. En uppföljning av psykiatri i Malmö. *Samhällsbyggnadsenheten*
- 2001:24 Jämförande strategier för Skåne 2001-2003. *Samhällsbyggnadsenheten*
- 2001:25 Länsrapport 2000 inom alkoholorrådet, Skåne län. *Samhällsbyggnadsenheten*
- 2001:26 Luftföroreningar i Skåne 1980-1998. *Miljöenheten*
- 2001:27 Enskild vård i Skåne. *Samhällsbyggnadsenheten*
- 2001:28 Utvärdering av missbruks- och ungdomsprojekt som erhållit bidrag från Länsstyrelsen i Skåne län under åren 1994-1999. *Samhällsbyggnadsenheten*
- 2001:29 "Kvinnofrid i vår tid? – Skånska insatser och samverkan mot våldet mot kvinnor". *Samhällsbyggnadsenheten*
- 2001:30 Effektföljning i kalkade och icke kalkade vatten, våren 2001. *Miljöenheten*
- 2001:31 Riskstudier av farligt gods – transporter på större stråk av väg och järnväg. *Samhällsbyggnadsenheten*
- 2001:32 Jämförande strategier i Skåne 2001. *Samhällsbyggnadsenheten*
- 2001:33 Bottenfauna i Skåne län 2000. *Miljöenheten*
- 2001:34 Biologisk återställning i kalkade vatten, reviderad plan för perioden 2000-2004. *Miljöenheten*
- 2001:35 Skånes kustområde – ett nationallandskap. *Miljöenheten*
- 2001:36 Egeside-området, med Härnestsåns ångar/Pulken, Yngsjö fälad, Egeside sjö och Helge å, i Kristianstads vattenrike. *Miljö enheten*
- 2001:37 Rinkaby ångar, med del av Horna ångar, i Kristianstads vattenrike. *Miljöenheten*
- 2001:38 Landlevande mollusker i Kristianstads vattenrike. *Miljöenheten*
- 2001:39 Användning, utsläpp och transport av arsenik, bly, kadmium och kvicksilver i Skåne. *Miljöenheten*
- 2001:40 Ej verkställda beslut och domar till äldre och funktionshindrade. *Samhällsbyggnadsenheten*
- 2001:41 Äldreomsorgen – en fråga om rättssäkerhet. *Samhällsbyggnadsenheten*
- 2001:42 Inventering av vanlig groda och åkergröda i Skåne 2001. *Miljöenheten*
- 2001:43 Effektföljning i kalkade och icke kalkade vatten, sommar 2001. *Miljöenheten*
- 2001:44 En regional överblick – kartläggning och analys av regionala frågor. *Samhällsbyggnadsenheten*
- 2001:45 Skånes värdefulla jordbruksmark – tätortsexpansion, utbyggnad av infrastrukturen för högt klassade åkermark från 1960 till nutid. *Samhällsbyggnadsenheten*
- 2001:46 Utvärdering av Miljövårdsprogram för Skåne 1995. *Miljöenheten*.