



Länsstyrelsen
Gävleborg

ÖVERENSKOMMELSER FÖR EN BÄTTRE MILJÖ

**Utvärdering och uppföljning av åtgärdsprogrammet
för miljömål i Gävleborg**



FÖRORD

Länsstyrelsen har i uppdrag att ta fram regionala miljömål och åtgärdsprogram för länet. I det uppdraget ingår också att följa upp mål och åtgärdsarbete, stödja kommunerna i deras miljömålsarbete och att verka för att målen får genomslag i länet. Gävleborgs regionala miljömål har funnits sedan 2002 och de löpte ut 2010.

Hösten 2007 tog Länsstyrelsen Gävleborg i bred samverkan fram ett åtgärdsprogram som skulle bidra till att nå de regionala miljömålen. I samband med detta uppstod idén om överenskommelserna, ett dokument där olika aktörer i länet, i samarbete med Länsstyrelsen, kunde åta sig att genomföra några av de åtgärder som fanns i åtgärdsprogrammet.

Detta formulerades i ett dokument som undertecknades av landshövdingen och en representant från respektive organisation till exempel ett kommunalråd. Syftet med överenskommelsen var att synliggöra det miljöarbete som pågick runt om i länet, bidra till ökad samverkan mellan de olika aktörerna och samordning av miljöarbetet till exempel inom tillsynsområdet. Överenskommelserna skulle också underlätta uppföljning av åtgärdsprogrammet och bidra till att det hölls vid liv.

Under 2009 tecknade Länsstyrelsen överenskommelser med 16 av länets aktörer. Det var alla länets tio kommuner, Region Gävleborg, Landstinget Gävleborg, Gästrike Återvinnare, Gävle Energi, Naturskyddsföreningen och länets samlade taxibolag.

Den här rapporten består av två delar, en utvärdering och en uppföljning av arbetet med överenskommelserna. Resultaten från utvärderingen bygger på telefonintervjuer med en representant från respektive organisation.

I några fall har det varit tjänstemän och i andra fall beslutsfattare eller andra ledande personer. Fokus har legat på överenskommelsen som arbetsmetod. Den andra delen av rapporten är en sammanställning av uppföljningen av överenskommelserna som aktörerna redovisat.

Rapporten har tagits fram av Ylva Andersson och Gunilla Jonsson. Vi vill rikta ett stort tack till de aktörer i länet som deltagit i arbetet med åtgärdsprogrammet och med underlag till rapporten!

Ylva Andersson

Gunilla Jonsson

INNEHÅLL

Del 1: Utvärdering – överenskommelser

av Ylva Andersson

Sammanfattning	6
Miljömålsarbetet på nationell nivå.....	8
Miljömålsarbetet i Gävleborg.....	8
Överenskommelsen.....	8
Överenskommelsen - ett självklart val.....	11
Arbetet med överenskommelsen	11
Vilka känner till överenskommelsen.....	12
Samverkan.....	12
Uppföljning.....	12
Ett symboliskt dokument eller ett verktyg för förändring?	12
Undertecknandet	15
Miljömålsarbetet framöver	15
Reflektioner	16
Bilaga 1 - Intervjumall	20

Del 2: Uppföljning av åtgärdsprogrammet för miljömålen i Gävleborg

av Gunilla Jonsson

Sammanfattning	23
Inledning.....	24
Bakgrund	24
Enkät med bedömningskriterier	24
Resultat.....	27
Samlad bedömning.....	27
Genomförda åtgärder.....	27
Genomförande hos olika aktörer.....	31
Åtgärder med många aktörer.....	32
Åtgärder med få aktörer och låg genomförandegrad	32
Åtgärder som inte genomförts alternativt kräver ökat tempo.....	33
Nytt åtgärdsprogram till 2020	34
Åtgärdsprogrammet.....	36
Läs mer.....	39



DEL 1:

UTVÄRDERING - ÖVERRENSKOMMELSER

AV YLVA ANDERSSON

Sammanfattning

Länsstyrelserna har i uppdrag att ansvara för åtgärdsprogram för miljömålen på länsnivå men uppdraget är inte så tydligt när det kommer till hur arbetet ska genomföras. Det finns därför inte något självklart sätt att arbeta med miljömålsarbetet på regional nivå. När Länsstyrelsen i Gävleborgs län tog fram åtgärdsprogrammet baserat på de regionala miljömålen var man en av de första länsstyrelserna i landet att arbeta på det sättet. Idén med överenskommelsen uppstod då man funderade på hur ansvaret för genomförandet skulle kunna struktureras.

Under 2009 tecknade alla länets kommuner samt Region Gävleborg, Gästrike Återvinnare, Gävle Energi, Landstinget Gävleborg, Naturskyddsföreningen och länets samlade taxibolag överenskommelser med Länsstyrelsen. Vid undertecknandet samlades landshövdingen och några av de högst ansvariga politikerna och tjänstemännen på slottet. Länsstyrelsen bjöd i samband med detta in media som också uppmärksammade det hela.

Den här utvärderingen av arbetet med överenskommelserna bygger på intervjuer med någon representant, beslutsfattare eller tjänsteman, i de organisationer som deltagit. I rapporten utvärderas arbetssättet med överenskommelser. Utvärderingen utgör en viktig grund för fortsatt arbete med det nya åtgärdsprogram som kommer att gälla från 2014–2020.

I de flesta fall har överenskommelsen inte bidragit till att ytterligare miljöåtgärder har genomförts. En förklaring är att överenskommelsen inte föregicks av någon demokratisk process. Allt gick lite för fort.

Tjänstemän på kommun och länsstyrelse tvingades göra det enkelt för sig och valde därför att ta med de åtgärder som kommunerna redan jobbade med. Beslutet blev en formsak och dokumentet var inte bindande på något sätt. En annan förklaring är Länsstyrelsens bristande resurser. På grund av ekonomiskt svåra år tvingades Länsstyrelsen skära ner på verksamheten som helhet under några år och då drabbades även miljömålsarbetet. Det har inte förekommit någon aktivitet relaterad till överenskommelserna under de här åren, förutom den uppföljning som gjordes vintern 2011.

De flesta är trots detta positiva till överenskommelsen som arbetsmetod. En förklaring är förmodligen att man tror på idén som sådan. Det är dock inte självklart hur överenskommelsen ska integreras i det befintliga miljöarbetet ute i de olika organisationerna. Några menar att det skulle ha varit bättre att göra en överenskommelse kring en eller ett par frågor där det finns tydliga behov av regional samverkan. Om arbetet med överenskommelserna fortsätter tycker de flesta, såväl politiker som tjänstemän, att det ska kombineras med någon form av aktiviteter kopplade till miljömålen till exempel föredrag eller workshops.

Förutom att bidra till det konkreta förändringsarbetet var Länsstyrelsens mål att synliggöra miljöarbetet i länet. Detta uppfattar i princip alla som något positivt. Det tycks dock inte finnas någon tydlig idé om vad det är som ska synas och vem som ska nås? Är det allmänheten? Eller är det politiker och tjänstemän som ska inspireras av varandra? Man kan fråga sig om det faktum att det pågår ett miljöarbete i länet är värt att synliggöra, oavsett hur bra eller bristfälligt det är, och vem som i så fall vinner på det.

Miljömålsarbetet på nationell nivå

De nationella miljömålen har funnits sedan 1999. Miljömålsrådet bildades 2002 och fick i uppgift att samordna miljömålsarbetet. Rådet följde upp arbetet mellan 2002 och 2010 och gjorde dessutom två fördjupade utvärderingar.¹ De hade även ansvaret för att samordna information om miljömålen och för att samverka med länsstyrelserna i arbetet med delmålen.

I Miljömålsutredningen fick miljömålssystemet bland annat kritik för att det var komplicerat och för att de politiska prioriteringarna inte har fått tillräckligt genomslag. Man konstaterade också att ambitionsnivån var realistiskt hög och att flera miljöproblem är gränsöverskridande eftersom en stor del av Sveriges miljöpåverkan sker i andra länder.²

En ny miljömålsproposition antogs i juni 2010.³ En viktig förändring var att det samma år tillsattes en Miljömålsberedning som består av ledamöter från sju av riksdagspartierna, samt sakkunniga och experter utsedda av regeringen. Syftet med Miljömålsberedningen är att nå en bred politisk samsyn med långsiktiga beslut på de svåraste områdena inom miljöpolitiken.⁴ Det kan till exempel vara inom områden som karaktäriseras av konflikter mellan olika samhällsintressen som därför kräver svåra politiska avvägningar. Ansvaret för uppföljningen är fördelat på åtta olika nationella myndigheter, däribland Naturvårdsverket som även har en samordnande roll.

En annan viktig förändring var införandet av etappmål. Dessa anger en riktning för arbetet mot miljömålen. De är målövergripande och mer inriktade på den samhällsomställning som behövs i ett generationsperspektiv. Det första etappmålet rör utsläpp av växthusgaser:

”Utsläppen för Sverige år 2020 bör vara 40 procent lägre än utsläppen år 1990 och gäller för de verksamheter som inte omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter. Detta innebär att utsläppen av växthusgaser år 2020 ska vara cirka 20 miljoner ton koldioxidekvivalenter lägre för den icke handlande sektorn i förhållande till 1990 års nivå. Minskningen sker genom utsläppsreduktioner i Sverige och i form av investeringar i andra EU-länder eller flexibla mekanismer som mekanismen för ren utveckling (CDM).”

I samband med förnyelsen av miljömålen gjordes också preciseringar för varje miljömål som förtydligar innebörden

av målet och vad som ska uppnås. Preciseringarna ska vara ett stöd vid tolkningen av miljömålen, innebörd och vägledande i arbetet. De ska också bedömas vid uppföljningarna av målen.⁵

Miljömålsarbetet i Gävleborg

Länsstyrelsen Gävleborg tog fram regionala miljömål år 2002 i samverkan med kommuner, andra myndigheter, näringsliv och andra organisationer. Under 2006–2007 reviderades målen och ett tillhörande åtgärdsprogram antogs. En uppföljning av de regionala målen har gjorts årligen. Målåret för de regionala miljömålen och åtgärdsprogrammet var 2010 och slutbedömningen av hur det gick gjordes 2011. I denna bedömde Länsstyrelsen att 20 av de 54 målen skulle nås.⁶ På nationell nivå bedöms 26 av de 72 delmålen ha nåtts eller vara möjliga att nå till sitt målår.⁷

Överenskommelsen

Länsstyrelserna har i uppdrag att ansvara för åtgärdsprogram för miljömålen på länsnivå men uppdraget är inte så tydligt när det kommer till hur arbetet ska genomföras. Det finns därför inte något självklart sätt att arbeta med miljömålsarbetet på regional nivå. När Länsstyrelsen i Gävleborgs län tog fram åtgärdsprogrammet var man en av de första länsstyrelserna i landet med att arbeta på det sättet. Idén med överenskommelsen uppstod då man funderade på hur ansvaret för genomförandet skulle kunna struktureras.

Under 2009 tecknade alla länets kommuner samt Region Gävleborg, Gästrike Återvinnare, Gävle Energi, Landstinget Gävleborg, Naturskyddsföreningen och länets samlade taxibolag överenskommelser med Länsstyrelsen. En tjänsteman eller annan representant från organisationerna träffade en representant från Länsstyrelsen. Tillsammans valde de ut ett antal åtgärder som just deras organisation skulle arbeta med utifrån det regionala åtgärdsprogram som tagits fram. I överenskommelsen formulerades också på vilket sätt de olika åtgärderna skulle genomföras.

Syftet med överenskommelsen var att synliggöra det miljöarbete som pågick runt om i länet, bidra till ökad samverkan mellan de olika aktörerna och samordning av miljöarbete, till exempel inom tillsynsområdet. Överenskommelserna skulle också underlätta uppföljning av åtgärdsprogrammet och bidra till att det hölls vid liv.

1. Miljömålsrådets samtliga rapporter och fördjupade utvärderingar:
<http://miljomal.se/sv/Publikationer-och-bilder/Rapporter/Miljomalsradet/>

2. Miljödepartementet. Miljömålen i nya perspektiv. 2009a.SOU 2009:83.

3. Miljödepartementet. 2009b. Svenska miljömål - för ett effektivare miljöarbete, prop.2009/10:155

4. Statens offentliga utredningar – Miljömålsberedningen:
<http://www.sou.gov.se/mmb/index.htm>

5. Miljödepartementet. 2009b. Se ovan.

6. Bredberg A. 2011. Uppföljning av Gävleborgs miljömål december 2011 . Dnr 502-5512-11.

Länsstyrelsen Gävleborg

7. Naturvårdsverket. 2011. Miljömålen på ny grund. Naturvårdsverkets utökade årliga redovisning av miljö kvalitetsmålen 2011. Rapport 6420.





”För att synliggöra det omfattande arbete som pågår i länet tecknar Länsstyrelsen Gävleborg överenskommelser kring åtgärdsarbetet för de regionala miljömålen med olika aktörer. Detta ger även möjligheter till och underlättar samverkan och utvecklingsarbete kring miljömålsåtgärder. Länsstyrelsen kommer årligen att följa upp arbetet på lämpligt sätt.”⁸

I de flesta organisationer fattades ett politiskt beslut om överenskommelsen med de utvalda åtgärderna. I några fall ansåg berörd tjänsteman inte att det var nödvändigt eftersom de åtgärder som togs med i överenskommelsen var sådant som redan fanns med i befintliga dokument som till exempel miljöstrategiska program, tillsynsplaner eller vindkraftsplaner. Överenskommelsen skrevs under av någon av organisationernas ledande personer till exempel kommunalråd, VD, regiondirektör eller ordföranden i en förening.

Exemplet nedan är från överenskommelsen med Bollnäs kommun.

deponier. Särskilt viktiga åtgärder för Bollnäs att jobba vidare med är åtgärderna i denn överenskommelse.

Bollnäs kommuns aktiviteter	Miljömålsåtgärd*
Kommunen har tagit fram en resepolicy för tjänsteresor. Behov finns att jobba vidare med en transportutredning för att visa på möjligheter till att effektivisera transporterna av varor inom kommunens verksamhet. I arbetet bör det också ingå att undersöka möjligheten till att upprätta en distributionscentral i närområdet.	5. Transportutredningar
Arbete pågår med att ta fram en klimatstrategi för kommunen och beslut kommer under 2010.	8. Kommunala energiplaner

Länsstyrelsens avsikt var att följa upp arbetet med åtgärderna varje år men en första uppföljning gjordes först i början av 2011. På grund av ekonomiskt svåra år tvingades Länsstyrelsen skära ner på verksamheten som helhet under några år och då drabbades även miljömålsarbetet.

Överenskommelsen – ett självklart val

Från Länsstyrelsens sida ville man alltså synliggöra det arbete som pågår i länet och förhoppningen var att detta skulle leda till ökad samverkan och utvecklingsarbete kring miljömålsåtgärder. Genom att bjuda in till ceremonier på slottet där landshövdingen deltog ville man markera att det här var viktiga frågor för länet. Ledande politiker och tjänstemän kom dit och händelsen fick ett visst genomslag i media. Länsstyrelsen vände sig till alla kommuner med en förfrågan om att teckna en överenskommelse. De flesta tyckte att det var ett bra initiativ och nappade på inbjudan. Det var ett sätt att delta i miljömålsarbetet på regional nivå

8. Överenskommelser <http://www.lansstyrelsen.se/gavleborg/Sv/miljo-och-klimat/miljomal/overenskommelser/Pages/index.aspx>

och samtidigt visa upp sitt miljöarbete inför Länsstyrelsen och de andra organisationerna. Ett par kommuner hoppade på eftersom det i praktiken blev svårt att säga nej när de andra valde att delta. Gävle Energi och Gästrike Återvinnare kontaktade själva Länsstyrelsen. Det gjorde även Taxibolagen och Naturskyddsföreningen som är de enda icke-offentliga organisationerna som deltagit i arbetet.

”Vi ville ligga i framkant och ta ansvar för miljö och trafiksäkerhet. Det var både för oss själva och något att visa upp utåt. Det kommer tuffare krav och då måste man hänga med.”

VD, X-läns taxiservice

”Det var en bekräftelse på det vi redan gjorde. Det var också ett bra sätt att visa att vi har ett miljömålsarbete, både inför Länsstyrelsen och andra kommuner.”

Tjänsteman, Hudiksvall

”Jag vet inte om politikerna upplevde det som ett val, snarare som ett uppdrag. Det var en bra idé och svårt att säga nej.”

Tjänsteman, Ockelbo

”Det blir en extra motivation. Man skriver inte överenskommelser och sen skiter i det. Arbetet har blivit tydligare och det är bra att frågorna får uppmärksamhet.”

Politiker, Hofors

”Vi var med och tog fram de regionala miljömålen och då var det naturligt att vi fick en frågan om vi ville vara med och genomföra dem. Det är bra reklam för naturskyddsföreningen.”

Ordföranden, Naturskyddsföreningen Gävleborg

Arbetet med överenskommelsen

Alla organisationer som undertecknade överenskommelsen jobbade redan med miljöfrågor på olika sätt. I vissa organisationer finns lokala miljömål, miljöprogram eller miljöstrategier som följs upp minst en gång per år. I andra fall finns inte något sammanhållet miljöarbete som leds av till exempel kommunstyrelse eller kommunledning. I några småkommuner är det bara en person som jobbar med miljömålsarbete som en väldigt liten del av sin tjänst. Alla organisationer jobbar dock med energi- och miljöfrågor på något sätt och inom dessa områden finns oftast någon

typ av planer eller dokument som beskriver vad som ska göras. Åtgärderna i överenskommelsen överlappar till stor del åtgärderna/aktiviteterna i dessa dokument. Därför har det inte heller avsatts några pengar specifikt för åtgärder i överenskommelsen. Gästrike Återvinnare är den enda aktör som menar att överenskommelsen bidrog till att det avsattes pengar till fler miljöåtgärder.

"Vi antog en åtgärd om solceller och då avsatte vi pengar i samband med byggandet. I det fallet är det helt klart att överenskommelsen har bidragit. Andra saker hade vi redan budgeterat för."

Tjänsteman, Gästrike Återvinnare

Vilka känner till överenskommelsen?

Nästan alla menar att väldigt få i den egna organisationen känner till överenskommelsen. De som känner till den är främst direkt berörda tjänstemän och politiker. I några fall har politiska maktskiften gjort att de som var med när överenskommelsen undertecknades inte längre finns kvar. Eftersom överenskommelsen i de flesta fall överlappat med lokala miljömål eller andra interna planer/strategier menar nästan alla att det inte funnits något större behov av att informera om att den finns.

"Överenskommelsen fungerar mer som ett komplement. Det kanske hade varit en annan situation om vi inte hade egna mål och åtgärder. Jag tror inte att det hade gjort någon skillnad om fler hade känt till den."

Tjänsteman, Bollnäs

Några menar att bristen på uppföljning är förklaringen till att så få känner till överenskommelsen.

"Om man skulle jobbat mer systematiskt med det, om det följdes upp och blev ett mer levande dokument, så skulle fler känna till det. Om det inte blir omskrivet i media så är det bara de som jobbar med frågorna som känner till det."

Politiker, Sandviken

Samverkan

Ingen har uttryckt att överenskommelsen lett till ytterligare samverkan än den som redan finns. Någon menar dock att överenskommelsen kan ha stärkt den samverkan som redan finns genom att den är en del av ett alltmer aktivt miljöarbete där samverkan är en viktig del.

Uppföljning

Endast en av kommunerna gjorde på eget initiativ en uppföljning av överenskommelsen. Flera av organisationerna har däremot någon form av system för uppföljning

av miljöarbetet till exempel miljöbokslut, miljölednings-system eller uppföljning av kommunala miljömål. I vissa fall görs en avstämning gentemot en verksamhetsplan flera gånger per år och i andra fall går det flera år mellan uppföljningarna.

Länsstyrelsen gjorde en uppföljning vintern 2011, som den andra delen av den här rapporten grundas på. Ingen av de intervjuade som svarat på den utvärderingen hade några direkta förslag på hur den skulle kunna göras annorlunda. Den upplevdes som enkel att svara på. Det många har saknat är förstås återkopplingen. Hur gick det egentligen och vad kan vi dra för slutsatser av det?

Ett symboliskt dokument eller ett verktyg för förändring?

Överenskommelsen är inte ett juridiskt dokument där aktörerna som tecknat den kan bestraffas för att de inte fullföljer sitt åtagande. Kanske kan den beskrivas som ett symboliskt dokument som visar att det finns en god vilja hos de olika aktörer som undertecknat den. Kanske känner de som skrivit under en extra press att faktiskt genomföra det som de åtagit sig att göra? Det var åtminstone Länsstyrelsens förhoppning. Några menar också att det är så.

"Det ger ytterligare tyngd till miljöarbetet. Vi har vidtagit en åtgärd som vi inte skulle gjort annars."

Tjänsteman, Gästrike Återvinnare

"Det har blivit tydligare vad som är viktigt och ska prioriteras. Det är lättare att motivera vissa åtgärder inför politikerna."

Tjänsteman, Ockelbo

I ett fall fick överenskommelsen oväntat positiva följder.

"Det som var intressant var att när jag tog det till kommunstyrelsen så kom frågan om lokala miljömål upp. Det blev en tydlig effekt. Efter att ha pratat om det i många år fick vi uppdraget att ta fram lokala mål."

Tjänsteman, Ockelbo

I de flesta fall har överenskommelsen inte bidragit till att fler åtgärder har genomförts. En förklaring är att nästan alla organisationer valde att endast ta med sådana åtgärder som redan var påbörjade eller planerade. En annan förklaring är troligen Länsstyrelsens bristande resurser. Det har inte förekommit någon aktivitet relaterad till överenskommelserna under de här åren, förutom den uppföljning som gjordes vintern 2011. Många, men inte





alla, tycker trots det att överenskommelsen fyller en funktion eftersom miljöfrågorna uppmärksammas, organisationernas arbete synliggörs och den skapar en känsla av gemenskap.

"Överenskommelsen har inte varit något direkt stöd men den skapar en helhetssyn i länet. Den ger en känsla av att det händer mycket. Man blir stärkt i sitt arbete."

Tjänsteman, Gävle

"Länsstyrelsen tycker att det här ska kommunerna arbeta med och det tycker kommunerna också, men det är inget förpliktigande. Det blev mer en dokumentation än ett bidrag till aktivt arbete."

Tjänsteman, Hudiksvall

Undertecknandet

Vid undertecknandet samlades några av de högst ansvariga politikerna och tjänstemännen på slottet. Länsstyrelsen bjöd i samband med detta in media som också uppmärksammade det hela. Nästan alla menar att det här var något positivt eftersom det ger miljöfrågorna status och uppmärksamhet. Om arbetet med överenskommelserna fortsätter tycker de flesta, såväl politiker som tjänstemän, att ceremonin ska kombineras med någon form av aktiviteter kopplade till miljömålen till exempel föredrag eller workshops.

"Jag tror att det var bra att landshövdingen som bjöd in. Det ger en tyngd till den politiska ledningen. De blir ju inbjudna till många saker men landshövdingen prioriterar man. Sen om det ska vara på slottet eller någon annanstans, det vet jag inte."

Tjänsteman, Bollnäs

"Det var bra med ceremonin. Uppmärksamheten i media är positiv och det har ett symbolvärde. Man skulle kunna göra något mer i samband med det, diskutera något eller ha en spännande föreläsning till exempel."

Politiker, Sandviken

En annan idé är att landshövdingen skulle kunna komma ut till kommunerna.

"Om landshövdingen kom till kommunen istället så skulle det uppmärksammas mer lokalt. Man skulle kunna äta tårta, kanske ha något föredrag och kanske något företagsbesök för landshövdingen. Vi har till

exempel tre svanenmärkta företag. Då skulle jag få en anledning att aktivera vår näringslivschef också."

Tjänsteman, Ovanåker

"Det skulle vara roligt om landshövdingen kunde besöka kommunen, inte bara vid nedläggning av fabriker och arbetsmiljöärenden, utan också då vi kan visa upp något positivt. Det skulle få större genomslag i vår kommun."

Tjänsteman, Hudiksvall

Miljömålsarbetet framöver

Nästan alla har påpekat bristen på uppföljning av åtgärderna i överenskommelsen. Många, både politiker och tjänstemän, skulle vilja samverka mer kring miljöfrågorna och menar att Länsstyrelsen skulle kunna jobba ännu mer med att samordna och leda olika projekt, möten och utbildningsdagar.

"Det man skulle kunna göra är att de som skrivit på träffas med jämna mellanrum för att uppmärksamma överenskommelsen. På så vis blir det ett mer levande dokument. Kanske kan man ha en årlig miljökonferens, som landshövdingen bjuder in till, där man får möjlighet att diskutera de här frågorna."

Politiker, Sandviken

Några menar att antalet åtgärder borde vara färre, att de borde samordnas mer mellan de olika organisationerna och att de borde finnas en tydligare tidsram.

"Vi fick ju välja åtgärder väldigt fritt. Det var ingen samordning mellan kommunerna. Hade man samlats i stor grupp och spånat tillsammans så kanske man hade kunnat få fram ett färre antal åtgärder som alla känner behov av att lägga lite extra fokus på."

Politiker, Sandviken

"Jag vet inte om jag kan rekommendera metoden inför nästa omgång. Jag vet inte om det bara är ett extra arbete eller om det faktiskt fyller en funktion. Kanske skulle vi hellre valt ut ett område som vi jobbar med tillsammans. Det kan ju vara aktiviteter som behövs i flera kommuner där Länsstyrelsen skulle kunna ha en drivande roll. Det kanske finns något miljömål där vi skulle behöva lite extra stöttning regionalt och kanske skulle man kunna göra en överenskommelse kring det. På det sättet blir det mer konkret."

Tjänsteman, Hudiksvall

Andra idéer som kom fram var möjligheter att söka pengar för olika projekt kopplade till överenskommelsen, en webbaserad kunskapsdatabas, mer kunskap kring framgångsfaktorer i miljömålsarbetet, tips och råd om hur åtgärderna i överenskommelsen kan förankras bättre lokalt och hjälp med att söka externa medel för olika projekt.

Reflektioner

Alla tycker att det är viktigt, att värna om miljön, att ha en dialog, att samverka och komma överens. Samtidigt är både landet som helhet och Gävleborgs län långt ifrån att nå de miljömål som har satts upp. Visst kan man diskutera målen i sig. Kanske är de för högt satta? Kanske är själva metoden, att sätta upp så höga mål, en dålig metod? Men det är ändå uppenbart att det inte görs tillräckligt. Varken kommunerna eller Länsstyrelsen har tillräckligt med resurser ens för tillsyn av lagstadgad verksamhet.

"Vi är för miljö så det är helt naturligt att man vill medverka. Bra att det var många som var med."

Politiker, Nordanstig

"Vi ställde upp. Det var inga protester emot det."

Politiker, Hofors

"Alla typer av överenskommelser är positiva tycker jag. Det är viktigt med nära samarbeten mellan Länsstyrelsen, Landstinget och Högsolan. [...] Men överenskommelsen har inte revolutionerat vårt arbetssätt utan snarare bekräftat det."

Direktör, regionförbundet

Det finns en mängd målkonflikter, mellan miljömålen och andra politiska mål men också mellan de olika miljömålen. I många fall står till exempel miljöhänsyn i direkt konflikt med strategiska tillväxtsatsningar. Det kan till exempel handla om externa köpcentra eller utökad tillsyn och/eller strängare krav på industrier. Dessa konflikter är i grunden ideologiska och uppstår inte bara inom kommunen, utan även på nationell nivå. En studie av kommunernas miljömålsarbete visar till exempel hur kommuner som uppvisar en stark ekonomisk och demografisk tillväxt väljer att avstå från "smutsiga" industrietableringar som kan skada kommunens image vilket är betydligt svårare för kommuner i en mer ogynnsam ekonomisk situation.⁹ Att det finns målkonflikter och olika uppfattningar om miljöfrågornas prioritet framkommer också i några av intervjuerna.

"Regionförbundet borde vara med mer. De behöver vara med i nätverken som finns. De mesta pengarna för utveckling finns ju på regionkontot och inte hos Länsstyrelsen. Om de vaknar för de här frågorna så finns det ju massor med EU-stöd att söka."

Tjänsteman, Ovanåker

"Vi arbetar aktivt med att främja grön företagsamhet. Vårt jobb är att främja tillväxt. När man söker utvecklingsmedel så ingår bevarandefrågor och hållbarhet. Vi beviljar inte medel som går emot miljömålen men det måste vara tillväxtskapande verksamhet."

Direktör, Regionförbundet

"Det är bra att synliggöra miljömålen i länet. Ibland är de här frågorna något som katten släpat in. Det kan vara svårt att få medel att göra saker men det här har kommunalrådet skrivit på."

Tjänsteman, Ockelbo

"Det är små organisationer, många enmansföretag, och allt kostar pengar. Ett problem är upphandlingen av transporter. Då tas ingen hänsyn till att vi lägger ner en massa jobb på miljön."

VD, X-läns taxiservice

För de allra flesta tycks det, trots de här målkonflikterna, ha varit ett enkelt beslut att göra en överenskommelse med Länsstyrelsen. I några fall kom initiativet från organisationerna själva. Så vad var det då man kom överens om, i det här fallet?

Överenskommelsen har inte föregåtts av någon demokratisk process. I de flesta fall fattades visserligen någon form av politiskt beslut men det föregicks oftast inte av någon politisk diskussion ute i organisationerna. Allt gick lite för fort. Man tvingades göra det enkelt för sig och valde därför att ta med de åtgärder som kommunerna redan jobbade med. Beslutet blev en formsak och dokumentet har inte varit bindande på något sätt. Det fick däremot en symbolisk betydelse, åtminstone i några fall, genom att det bidrog till en känsla av gemenskap. Man samlades kring något som alla tyckte var viktigt. Å andra sidan menar de flesta att överenskommelsen inte har bidragit till att ytterligare åtgärder har genomförts.

9. Bretzer Y., Forsberg B., Bartholdsson K. 2006. Lokal översättning av de nationella miljömålen – en processutvärdering i åtta svenska kommuner, Naturvårdsverket, Rapport 5646



Hur kan man förstå det faktum att många är så positiva trots att det hänt så lite? En förklaring är troligen att många inte funderat särskilt mycket på alternativa arbets-sätt. Något görs för miljön och det är bra (åtminstone så länge det inte står i konflikt med något annat). Detta visar sig bland annat genom att tjänstemännen, som dagligen jobbar med miljömålsarbete, i allmänhet har fler och mer kritiska synpunkter på metoden än beslutsfattarna.

En annan förklaring är förmodligen att man tror på idén som sådan även om överenskommelsen, av olika skäl, inte bidragit till så stora förändringar den här gången. Det skulle troligtvis hänt mer om Länsstyrelsen hade haft mer resurser och kunnat bedriva ett mer aktivt arbete. Men då är det kanske det arbetet som hade varit det viktiga och inte överenskommelsen. Vad en överenskommelse skulle ha kunnat bidra med, om det hade funnits mer resurser, är svårt att säga något om. Det är inte heller självklart hur den ska integreras i det redan befintliga miljöarbetet ute i de olika organisationerna. Det här är något som behöver diskuteras vidare i de olika samverkansgrupper som finns.

Förutom att bidra till det konkreta förändringsarbetet var Länsstyrelsens mål att synliggöra miljöarbetet i länet. Detta uppfattar i princip alla som något positivt. Det tycks dock inte finnas någon tydlig idé om vad det är som ska synas och vem som ska nås? Är det allmänheten? Eller är det politiker och tjänstemän som ska inspireras av varandra? Man kan också fråga sig om det faktum att det pågår ett miljöarbete i länet värt att synliggöra, oavsett hur bra eller bristfälligt det är. Vem vinner i så fall på det?

Är det inte viktigare att fundera på vad man, som kommun, länsstyrelse eller annan offentlig organisation, bör synliggöra och på vilket sätt? Vems perspektiv är det som får utrymme? Synliggörs de målkonflikter som finns eller döljs de bakom enkla budskap och uppmuntrande tillrop?

BILAGA 1:

INTERVJUMALL

BAKGRUND

- Var du inblandad i arbetet med att teckna överenskommelser om det regionala åtgärdsprogrammet för miljömålen?
- Om ja: Vilken roll har du haft i arbetet med överenskommelsen om miljöåtgärder?
- Om nej: Hur fick du kännedom om att er organisation tecknat överenskommelser med Länsstyrelsen om miljömålsåtgärder?
- Varför valde ni att göra den här överenskommelsen med Länsstyrelsen? (Är det något att visa upp utåt? Eller mest ett stöd för er själva?)
- Hur skulle du beskriva ert arbete med åtgärderna?
- Vilka i din organisation känner till överenskommelserna?
- På beslutsnivå? På tjänstemannanivå?
- Behöver de känna till detta arbete? Hur har det gått?
- Vad tycker du har varit bra med överenskommelserna?
- Vad har varit mindre bra?
- Har överenskommelsen varit ett stöd i miljöarbetet? (Eller skulle ni ändå genomfört de här åtgärderna?)
- På vilket sätt har den varit ett stöd? Om inte – varför?
- Har ni samarbetat med någon av de andra aktörerna i arbetet med överenskommelser? Gemensamma projekt? Deponier?

LÄNSSTYRELSENS UPPFÖLJNING 2011

- Hur gick det att svara på uppföljningen? Kändes det meningsfullt?
- Borde Länsstyrelsen gjort uppföljningen på annat sätt? Var metoden för uppföljning (enkät via e-post inkl telefonkontakt) ok? Hade det varit bättre med ett webbaserat system? Eller finns det ytterligare något annat sätt att genomföra uppföljning på?

FRAMTIDEN

- Är överenskommelserna en bra metod för att arbeta med de nationella miljömålen på lokal nivå?
- Har du andra idéer om hur Länsstyrelsen skulle kunna stödja arbetet med miljömålen i er organisation?
- Har du några idéer om hur arbetet med överenskommelserna kan utvecklas? Samverkan?
- Tror du att er organisation är intresserade av att teckna nya överenskommelser när det nya åtgärdsprogrammet för miljömålen finns på plats?
Om ja: Hur ska det då gå till?



DEL 2:

UPPFÖLJNING AV ÅTGÄRDSPROGRAMMET FÖR MILJÖMÅLEN I GÄVLEBORG AV GUNILLA JONSSON

Sammanfattning

I arbetet för att nå de regionala miljömålen spelar länets kommuner och aktörer en viktig roll. För att få fart på åtgärdsarbetet skrev Länsstyrelsen år 2009 överenskommelser med länets tio kommuner och ytterligare sex aktörer i länet. Överenskommelserna utgjordes av miljömålsåtgärder som kommunerna och aktörerna själva valt att arbeta med utifrån det länsövergripande åtgärdsprogrammet. Syftet med överenskommelserna var att synliggöra det miljöarbete som pågick runtom i länet, bidra till ökad samverkan mellan de olika aktörerna och samordning av miljöarbetet till exempel inom tillsynsområdet.

Överenskommelserna följdes upp under våren år 2011. Uppföljningen genomfördes med hjälp av en enkät som innehöll frågor om på vilket sätt åtgärden genomförts. Deltagarna ombads ge en kortfattad bedömning av hur de lyckats med genomförandet, bedöma brister och vad som skulle behöva göras. Dessutom skulle åtgärder som genomförande betygsättas.

Uppföljningen visar att mycket miljöarbete utförs av länets kommuner och aktörer. Kommunernas och aktörernas arbete har stor betydelse för Gävleborgs läns möjligheter att nå de regionala miljömålen. Samtliga aktörer har satt igång arbetet med åtgärder och mer än 60 procent av alla åtgärder är genomförda eller genomförs i tillräcklig grad (25 procent av åtgärderna är uppfyllda och 37 procent av åtgärderna genomförs idag i tillräcklig grad).

Energi- och klimatarbetet har tagit rejäl fart i länet, bland annat beroende på att det finns statliga medel för arbetet. I kommunerna utförs också ett omfattande arbete med miljö- och hälsoskyddsfrågor, vilket går hand i hand med åtgärdsprogrammet. Landstinget och Region Gävleborg har genomfört sina åtgärder både som en del av ordinarie arbete och i projektform. Naturskyddsföreningen och de lokala taxibolagen har genomfört sina åtaganden som till stor del rör transporter och naturvård.

En rad åtgärder har inte blivit genomförda. Orsakerna till att åtgärder inte genomförts som överenskommet är flera. Det handlar många gånger om brist på resurser i form av tid, personal och ekonomi. I en del fall saknas politisk vilja för genomförande och i andra fall råder brist på samverkan och samordning.

Det är viktigt att ha i åtanke att bedömningarna av åtgärderna många gånger är gjorda av enskilda handläggare och variationen är stor mellan olika aktörer. Det kan förstås förklaras av olika genomförandegrad hos aktörerna men en förklaring är också att bedömningarna gjorts olika. Inför nästa åtgärdsprogram är det viktigt att fundera kring hur uppföljningen kan vara så enhetlig som möjlig för de olika åtgärderna. Slutsatser från den här uppföljningen bör finnas med som grund när det nya åtgärdsprogrammet genomförs.

Inledning

Sveriges riksdag har som mål att lämna över ett samhälle till nästa generation där de stora miljöproblemen är lösta. Riksdagens 16 miljö kvalitetsmål är ledstjärna i arbetet. Länsstyrelsen Gävleborg arbetade under 2007-2010 utifrån regionala miljömål och ett regionalt åtgärdsprogram som krävde insatser från många aktörer i länet.

Miljömålsarbetet i Gävleborg har pågått i drygt tio år och under dessa år har många aktörer genomfört ett stort och viktigt arbete för miljön i länet. Den här uppföljningen belyser länets kommuners och övriga aktörers arbete med åtgärder som de skrev överenskommelse kring med Länsstyrelsen under 2009. Uppföljningen har skrivits av Gunilla Jonsson utifrån material som Carina Lif och Elin Hultman sammanställt.

Länsstyrelsen arbetar med flertalet åtgärder i åtgärdsprogrammet och en stor del av Länsstyrelsens dagliga arbete bidrar till att vi närmar oss miljömålen. I den här rapporten redovisas dock inte Länsstyrelsens arbete mer än översiktligt. Fokus ligger istället på de 16 aktörer som skrivit överenskommelser för arbete med åtgärdsprogrammet.

Bakgrund

I samband med revideringen av de regionala miljömålen tog Länsstyrelsen tillsammans med ett stort antal aktörer fram ett åtgärdsprogram för länet som skulle bidra till att nå målen år 2010. Åtgärdsprogrammet bestod av 64 åtgärder som skulle täcka in miljöfrågor där Länsstyrelsen eller andra aktörer inom länet kunde ta initiativ till arbete.

Under år 2009 skrev Länsstyrelsen överenskommelser med länets kommuner och flera aktörer i länet gällande åtgärder för att nå miljömålen. Aktörerna var, förutom kommunerna, Gästrike Återvinnare, Gävle Energi, Landstinget Gävleborg, Naturskyddsföreningen, Region Gävleborg och Lokala taxibolag i samverkan. Aktörerna fick välja bland åtgärderna i åtgärdsprogrammet och överenskommelserna kom att innehålla mellan 6 och 32 åtgärder per aktör.

Syftet med överenskommelserna var att synliggöra åtgärdsarbetet i länet och hitta samverkansmöjligheter. Länsstyrelsen ville också ge möjlighet till utvecklingsarbete med överenskommelserna. Arbetet med själva överenskommelserna har utvärderats separat (se tidigare del av rapporten).

Uppföljningen av överenskommelserna gjordes under år 2011 och det underlag som den här rapporten grundas på täcker alltså inte in arbete under 2012–2013. Flertalet åtgärder har varit relevanta att arbeta vidare med även om åtgärdsprogrammet från början var beslutat för genomförande 2007–2010.

Enkät med bedömningskriterier

Under år 2011 skickades en enkät ut till länets tio kommunstyrelser och ledningsfunktionerna hos övriga aktörer. Enkäten skickades även direkt till kommunernas miljöhandläggare och motsvarande hos aktörerna.

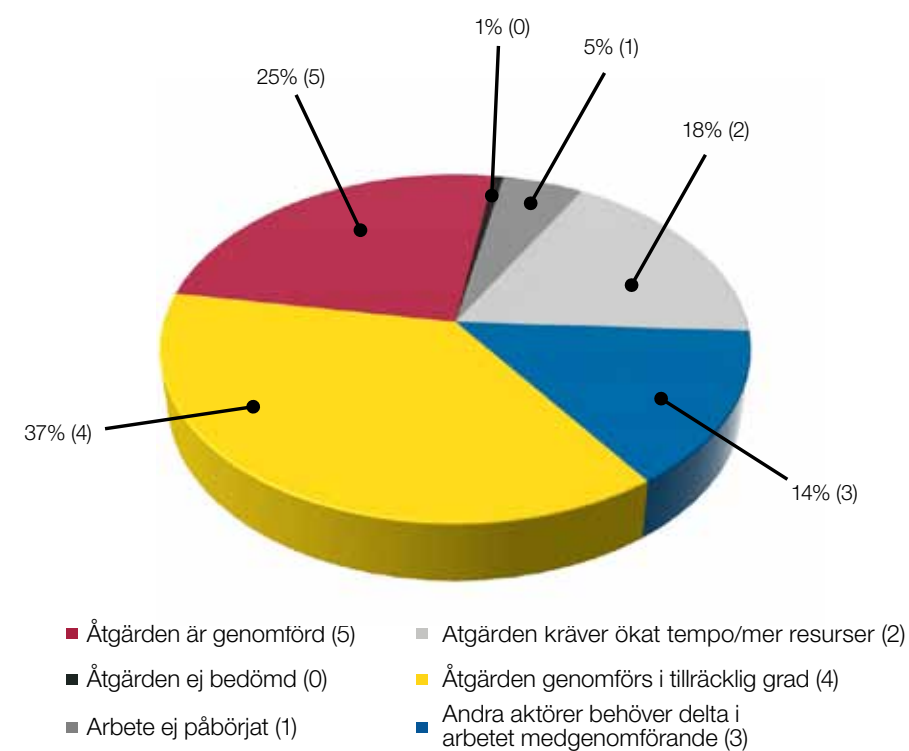
Enkäten innehöll följande frågor:

- På vilket sätt har åtgärden genomförts? Gör enkortfattad bedömning av hur Ni lyckats med genomförandet.
- Bedöm brister, vad skulle behöva göras?

I enkäten bedömdes även varje åtgärds mål enligt följande kriterier:

- 1 = arbete ej påbörjat
- 2 = åtgärden kräver ökat tempo/mer resurser
- 3 = andra aktörer behöver delta i arbetet med genomförande
- 4 = åtgärden genomförs i tillräcklig grad
- 5 = åtgärden är genomförd





Figur 1. Resultat från länets åtgärdsarbete (andel åtgärder med viss bedömning av totala antalet undertecknade åtgärder, inklusive Länsstyrelsens arbete med åtgärder)

Resultat

Samlad bedömning

Kommunernas och aktörernas arbete har stor betydelse för Gävleborgs läns möjligheter att nå de regionala miljömålen. Uppföljningen visar att mycket arbete har utförts av dem.

När man summerar uppslutningen kring de 64 åtgärderna i programmet består överenskommelserna av över 300 åtgärder på lokal nivå. Samtliga aktörer har satt igång arbetet med åtgärderna och mer än 60 procent av de drygt 300 överenskomna åtgärderna är genomförda eller genomförs i tillräcklig grad (Figur 1).

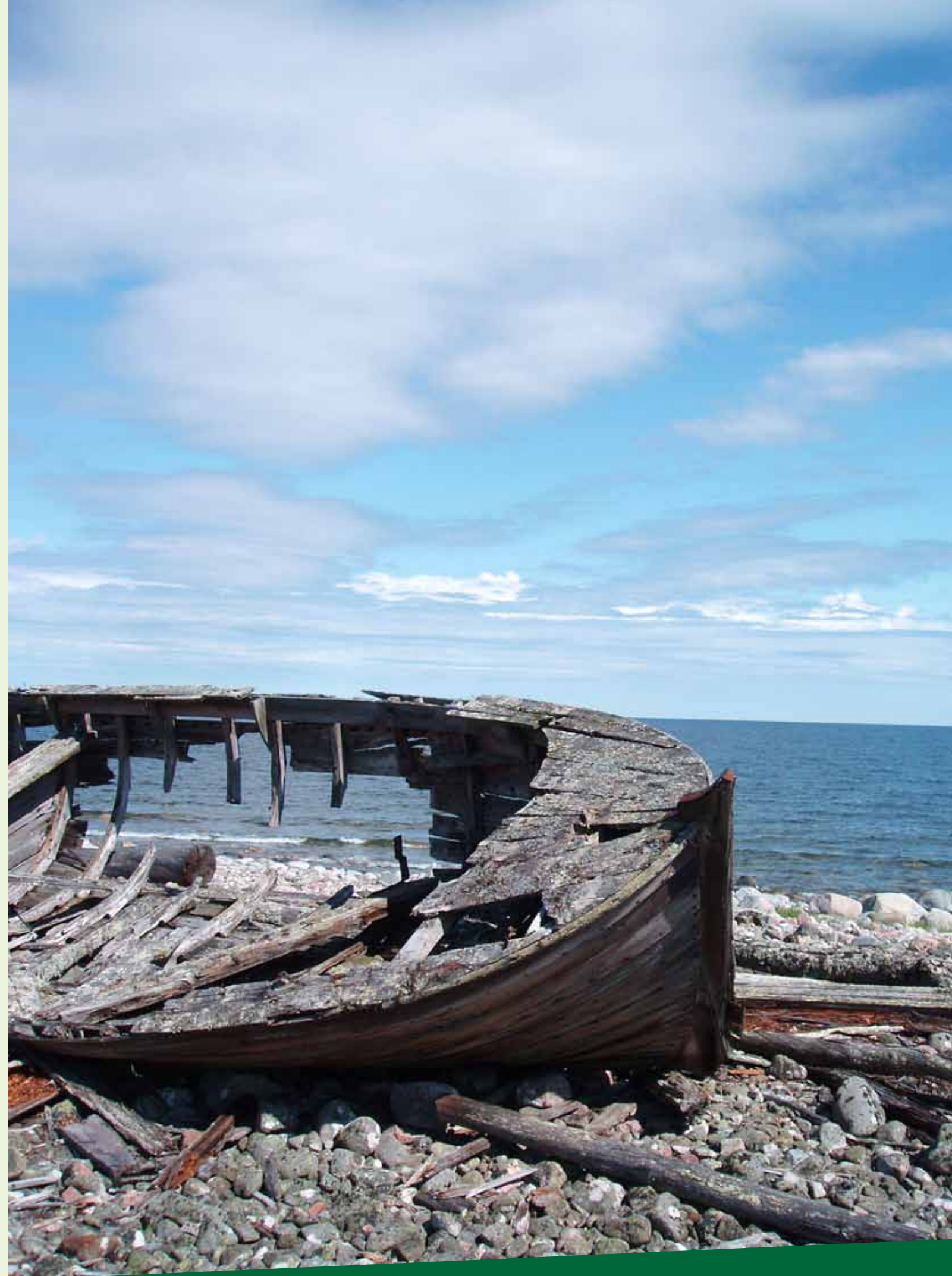
Genomförda åtgärder

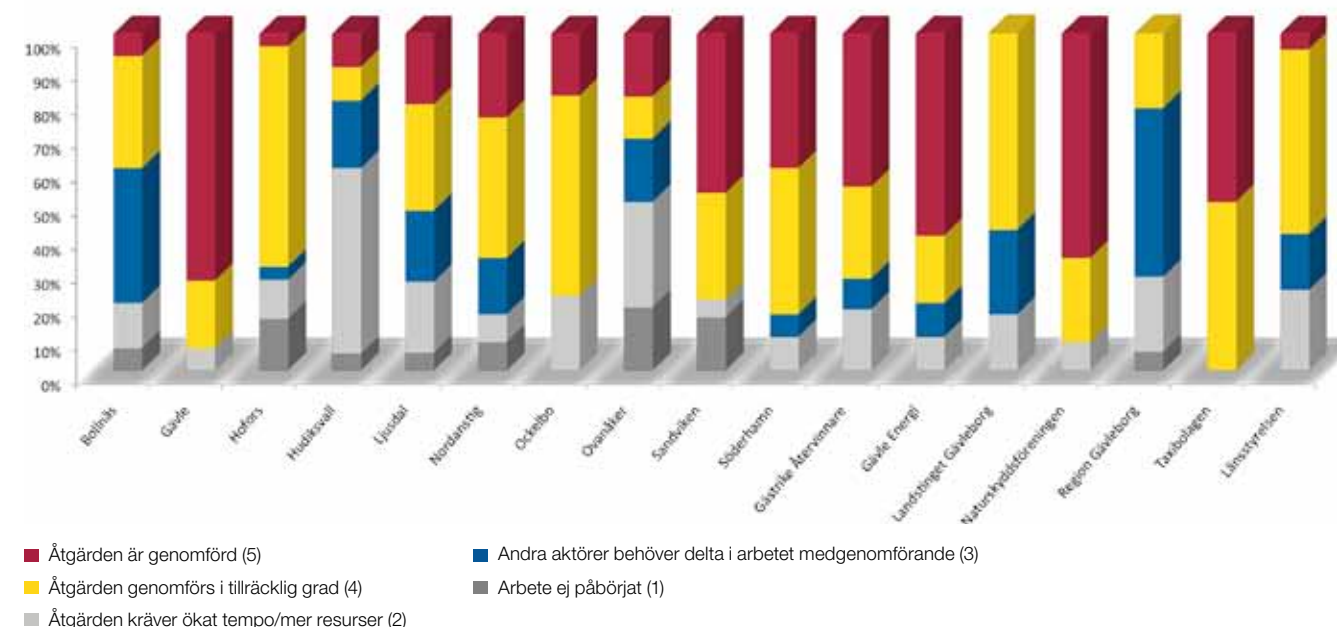
Bedömningen av genomförandet per åtgärd varierar kraftigt. Uppföljningen av överenskommelserna visar dock på ett brett miljöarbete i länet de senaste åren (Tabell 1, se nästa sida). De resurser som satsas på miljöarbete i kommuner, företag och hos myndigheter leder framåt även om mycket arbete återstår för att vi ska nå miljömålen. Hälften av åtgärderna (31 av 64) har bedömts vara genomförda eller genomförs i tillräcklig grad.

TABELL 1

ÅTGÄRDER SOM GENOMFÖRTS ELLER GENOMFÖRS I TILLRÄCKLIG GRAD (MER ÄN 3,5 I MEDELBETYG):

- Utvecklade miljökrav vid offentlig transportupphandling
- Ta fram transportutredningar för miljöanpassade transporter
- Ta fram energiplaner för miljöanpassad energiförsörjning och energianvändning
- Energirådgivning
- Information till hushåll om småskalig vedeldning och dess miljö- och hälsopåverkan
- Verka för utbyggnad av vindkraft
- Etablera solceller för elproduktion
- Ställa om fjärrvärmesystem för biobränsle, nyttja spillvärme, och installera kraftvärme
- Energieffektivisering i industrin
- Upprätta system för beräkning och mätning av luftkvalitet
- Information till hushåll om kemikalier, farligt avfall och källsortering
- Rådgivning till lantbrukare gällande bekämpningsmedel
- Kemikaliekartläggning och utbyte av särskilt farliga kemikalier inom industrin
- Information och utbildning för ett resursoptimalt lantbruk
- Införande av miljöledningssystem i fler företag
- Inventeringar av deponier
- Minska flödet av bräddat, obehandlat avloppsvatten
- Samverkan i arbetet med enskilda avlopp
- Ökad återföring av biologiskt behandlat matavfall och annat organiskt avfall till åkermark
- Minska användningen av naturgrus
- Utveckla näringslivets miljöarbete
- Skydd av olika naturtyper
- Öka tillgängligheten till skyddad natur
- Information om kulturmiljöer till skogsbruket
- Rådgivning inom landsbygdsprogrammet för ett rikt odlingslandskap
- Ta fram skötselområden utifrån arbetet med regionalt viktiga arter
- Göra restriktiva bedömningar av verksamheter som kan påverka våtmarker negativt
- Skapa skyddszoner utmed sjöar och vattendrag (jord- och skogsbruk)
- Inventering av kustmynnande vattendrag som kan utgöra reproduktionsområden för fisk
- Miljöaspekter in i kommunal översiktplanering
- Ta fram underlag och informera om radon i inomhusluft





Figur 2. Resultat från uppföljningen av kommuners och aktörers åtgärdsarbete.

Genomförande hos olika aktörer

Uppföljningen av överenskommelserna visar på stor variation. Gävle kommun har genomfört 73 procent av sina åtgärder i överenskommelsen (Figur 2) och Naturskyddsföreningen 67 procent. Taxibolagen har genomfört eller genomför samtliga överenskomna åtgärder i tillräcklig grad. Kommunerna har åtagit sig att arbeta med många olika miljöfrågor medan aktörer som Naturskyddsföreningen, Gävle Energi och Gästrik Återvinnare har mer specifika miljöåtgärder inom sina arbetsområden.

Det är viktigt att komma ihåg att överenskommelserna skiljer sig åt mellan aktörerna. Antalet åtgärder som ingår i överenskommelserna varierar mellan 6 till 32. De olika åtgärderna skiljer sig också åt på så sätt att några kräver relativt lite tid och övriga resurser för genomförande, medan andra kräver omfattande insatser. Hög genomförandegrad i tabellen nedan bör alltså inte tolkas som att man gjort störst insatser för miljön.

Energi- och klimatarbetet har tagit rejäl fart i länet till stor del beroende på statliga bidrag till arbete med energirådgivning och energieffektivisering med mera. Flertalet kommuner har tagit fram en resepolicy och arbetat fram en energi- och klimatplan. För att underlätta för gång- och cykeltrafik utvecklar flera kommuner sitt gång- och cykelnätverk. Likaså utvecklas vindkraftsplaner i kommunerna.

Länets kommuner har också kommit långt med att informera hushåll om kemikaliers förekomst och farlighet samt hantering av farligt avfall och källsortering. I Ovanåker och Bollnäs har man nått ut till hushållen genom en informativ kalender som tagits fram av kommunbolaget BORAB. I Söderhamn har kommunbolaget Söderhamn Nära tagit de första stegen för att införa ett system där biogas utvinns ur matavfall. Gästrik Återvinnare har satsat mycket på information bland annat i form av kampanjer om farligt avfall och materialåtervinning. De har också en avfallspedagog anställd som träffar flera tusen elever varje år. Gävle Energi AB har i likhet med flertalet energibolag i länet byggt ut fjärrvärmenätet och dessutom gjort en unik satsning då man byggt ut fjärrvärme till Gävle hamn så att oljecisterner kan värmas med fjärrvärme istället för med olja. Hälsingekommunerna har genomfört ett projekt för att ta fram gemensamma riktlinjer för upphandling av ekologiska livsmedel. Nästan alla kommuner har arbetat med nya översiktsplaner för kommunen eller med att komplettera och förnya gällande översiktsplan.

Arbetet med miljö- och hälsoskyddsfrågor i kommunerna bidrar till flertalet miljömål. I redovisningarna nämns bland annat arbete med enskilda avlopp, buller och radon, samt förorenade områden. Naturvårdsarbete sker också löpande i kommunerna. Det handlar till exempel om arbete för att undanröja vandringshinder för fisk, arbete med lokala naturvårdsbidrag (LONA), framtagande av lokala fiskeplaner och bildande av kommunala naturreservat.

TABELL 2

FLEST AKTÖRER (FLER ÄN TIO) HAR SKRIVIT ÖVERENSKOMMELSER KRING ATT ARBETA MED:

- Minskad bränsleförbrukning för fordon (bränslesnåla fordon, sparsam körning)
- Öka användningen av förnybara drivmedel
- Ta fram transportutredningar för miljöanpassade transporter
- Energirådgivning
- Verka för utbyggnad av vindkraft
- Information till hushåll om kemikalier, farligt avfall och källsortering
- Åtgärda bristfälliga enskilda avlopp
- Ökade miljökrav vid offentlig upphandling
- Öka andelen ekologiska livsmedel i offentlig upphandling



När det gäller kommunalt arbete för att nå miljömålen hänvisas också till rapporten *”Arbete för miljön i Gävleborg – så arbetar kommunerna”* (Länsstyrelsens rapport 2011:16).

Naturskyddsföreningen arbetar aktivt för miljös bästa i länet genom föreläsningar, information, debattartiklar, yttranden om strandskydd och vindkraft, hävd av slätter-ängar, floraväkteri, exkursioner med mera.

De lokala taxibolagen i länet som samverkar har genomfört flera miljöåtgärder. Flera av bilarna i företagen körs på biogas och företagen arbetar för effektiva transporter så att körsträckorna ska bli så korta som möjligt. Certifiering av företagen sker enligt konceptet Säker Grön Taxi.

Landstingets verksamhet har koppling till flera miljömål och Landstinget ställer bland annat miljökrav vid upphandling av taxi- och busstrafik. Energieffektiviseringar görs i verksamheten. Flera läkemedel har negativ miljöpåverkan när de kommer ut i vattendragen och arbete pågår kontinuerligt för att minimera användningen av miljöstörande läkemedel. Det gäller också kemiska produkter med allvarlig miljö- och hälsopåverkan.

Region Gävleborg arbetar inom flera miljöområden. Bland annat ansvarar man för Gävle Dala Energikontor med ett omfattande arbete inom energiområdet. Likaså har arbete bedrivits i projektform gällande hållbart resande. Region Gävleborg stödjer arbete för att utveckla vindkraft och

solenergi, energieffektivisering i företag, utnyttjande av spillvärme samt arbete med kulturmiljöer som Hälsingegårdar för att nämna några exempel.

Åtgärder med många aktörer

Flest aktörer har skrivit överenskommelser kring att arbeta med åtgärderna i Tabell 2. Har då dessa åtgärder genomförts? Det pågår arbete med samtliga åtgärder men arbetet med enskilda avlopp och ökade krav på miljökrav vid offentlig upphandling är exempel på åtgärder som inte genomförts i tillräcklig grad enligt kommunernas redovisning. Arbetet med att åtgärda bristfälliga avlopp är resurskrävande vilket förklarar att mycket arbete återstår trots ett omfattande arbete. När det gäller ökade miljökrav vid offentlig upphandling kräver det, förutom resurser, både kunskap och politisk vilja för genomförande.

Åtgärder med få aktörer och låg genomförandegrad

Det finns en grupp åtgärder som inte så många aktörer valt att skriva överenskommelse kring. För ett femtontal av dessa är dessutom genomförandegraden låg (Tabell 3). Tempot för genomförande är speciellt lågt när det gäller åtgärder som frivilliga avsättningar för skydd, projektet skog o historia (indragna medel), resurscentrum för småskalig livsmedelsförädling, inventering av kustområden, anläggande av våtmarker, samt arbete med regionalt viktiga arter och större vandringshinder.

TABELL 3

ÅTGÄRDER DÄR FÅ (EN TILL TRE) DELTAGARE VARIT INBLANDADE OCH GENOMFÖRANDE-GRADEN ÄR LÅG (3 ELLER LÄGRE I MEDELBETYG):

- Information för att miljöanpassade arbetsmaskiner bör väljas i offentlig upphandling mm
- Ta fram underlag och åtgärder för att minska halten dioxin i fisk
- Verka för anläggande av våtmarker i jordbruksområden
- Följa upp och förbättra skogsbruksåtgärder för att minska problem med växtnäringsläckage
- Frivilliga avsättningar för att öka arealen skyddad skog
- Genomföra projektet skog och historia där kulturvärden kartläggs
- Utveckla nätverksträffar för fäbodbrukare
- Resurscentrum småskalig livsmedelsförädling



- Arbete med regionalt viktiga arter (uppföljning av biologisk mångfald)
- Inventering av biologiskt viktiga kustområden
- Arbeta för att uttaget av fisk i havsområden inte överstiger återväxten
- Inventera och åtgärda större vandringshinder som kraftverk och dammar
- Förvaltning av kulturmiljön via kulturmiljöprogram
- Arbete med handlingsprogram för riksintressen för kulturmiljö

I uppföljningen görs också bedömningen att arbetet med deponier, reglering av vattendrag, attraktiva livsmiljöer och trafikbulerstörda områden behöver ta fart. Detta trots att flera aktörer arbetar med frågorna. Åtgärder som inte heller genomförts i tillräcklig grad rör minskade utsläpp till vatten från massaindustrin och torvnäringen i länet.

I de flesta fall beror bristen på genomförande av åtgärder på att resurser i form av tid och ekonomiska medel inte räcker till. I en del fall saknas politisk vilja för genomförande och i några fall är de åtgärder som togs med i programmet inte längre relevanta. För effektivt genomförande behövs många gånger dessutom samverkan och samarbete inom den enskilda organisationen samt mellan olika aktörer.

Flera aktörer har redovisat att brist på utpekat ansvar för genomförande och brist på samordning bidragit till att åtgärder inte blivit gjorda. En del åtgärder inom till exempel klimatarbetet kräver ändrade beteenden och sådana förändringar är svåra att arbeta med. Till sist framkommer det i uppföljningen att det ibland saknats en del förutsättningar för att få till åtgärder under perioden. Det kan handla om frågor som vi inte själva råder över på länsnivå, allt från lagar och regelverk för offentlig upphandling till satsningar på infrastruktur i olika former.

Åtgärder som inte genomförts alternativt kräver ökat tempo

För samma åtgärd i programmet kan bedömningen skilja sig avsevärt åt hos aktörerna. Det är dock bara 5 procent av de drygt 300 åtgärderna som inte har påbörjats som överenskommet (Tabell 4, se nästa sida). De genomförs dock av någon/några enstaka aktörer.

Varför har en del aktörer inte påbörjat de åtgärder som skrevs in i överenskommelserna? I redovisningarna nämns flera förklaringar. Ökad användning av förnybara drivmedel har försvårats av att antalet tankställen med gas varit begränsat i länet. Det är helt enkelt så att förutsättningar för att komma vidare med åtgärden saknas och aktörerna har inte tillräckliga verktyg/mandat i arbetet. Likaså har resurser saknats hos en del aktörer för att genomföra utbildning i sparsam körning, ta fram cykelkartor och sprida information om till exempel småskalig vedeldning.

För flera åtgärder är samarbete helt avgörande. Det kan gälla samarbete mellan kommunala förvaltningar för att utveckla grön infrastruktur i tätorter (attraktiva livsmiljöer), arbete med att få in hållbarhet och miljöfrågor i översiktsplaneringen och arbete med att bevara och utveckla länets kulturmiljöer. Det är till sist svårt att få till genomförande av åtgärder som rör många aktörer om ingen aktör får/tar ansvar och driver arbetet framåt. Det är en förklaring till att åtgärder om ökade miljökrav i offentlig upphandling och inrättande av ett resurscentrum för småskalig livsmedelsförädling inte kommit till stånd.

TABELL 4

ÅTGÄRDER SOM INTE PÅBÖRJATS SOM ÖVERENSKOMMET:

- Minskad bränsleförbrukning för fordon
(bränslesnåla fordon, sparsam körning)
- Öka användningen av förnybara drivmedel
- Ta fram program för utbyggnad av attraktiva
gång- och cykelstråk
- Information till hushåll om småskalig vedeldning och dess
miljö- och hälsopåverkan
- Ökade miljökrav vid offentlig upphandling
- Öka andelen ekologiska livsmedel i offentlig upphandling
- Ta fram åtgärdsprogram för hotade arter
- Åtgärda mindre vandringshinder som vägtrummor
och dammar så att fisk kan vandra i vattendragen
- Ta tillvara och bruka attraktiva livsmiljöer med
höga natur- och kulturvärden
- Miljöaspekter in i kommunala översiktsplaner



Arbetet med att ta fram åtgärdsprogram för hotade arter och åtgärder för mindre vandringshinder som vägtrummor och dammar har genomförts under programperioden med hjälp av statliga medel i länet, även om några aktörer har bedömt dem som ej påbörjade i sin organisation.

Det är viktigt att ha i åtanke att bedömningarna av åtgärderna många gånger är gjorda av enskilda handläggare och variationen är stor mellan olika aktörer. Det kan förstås förklaras av olika genomförandegrad hos aktörerna men en förklaring är också att bedömningarna gjorts olika. Inför nästa åtgärdsprogram är det viktigt att fundera kring hur uppföljningen kan vara så enhetlig som möjlig för de olika åtgärderna.

Utöver åtgärder som nämnts ovan (som inte påbörjats enligt överenskommelse) bedöms en del åtgärder som påbörjade men i behov av ökat tempo alternativt mer resurser (18 procent av det totala antalet åtgärder i överenskommelserna). Exempel på åtgärder som fått denna bedömning av flera aktörer är:

- Utveckling av förnybara drivmedel
- Åtgärda bristfälliga avlopp
- Utveckla näringslivets miljöarbete
- Arbete med handlingsprogram för riksintressen kulturmiljö

För utveckling av förnybara drivmedel som biogas är nationella styrmedel helt avgörande. Arbetet med att åtgärda bristfälliga enskilda avlopp via tillsyn pågår för fullt runtom i länet men mycket arbete återstår. På samma sätt är det med näringslivets miljöarbete. När det gäller kulturmiljöer i länet saknas idag mycket underlag, bland annat i form av inventeringar. Åtgärder genomförs men resurserna är relativt små för kulturmiljöarbete.

Nytt åtgärdsprogram till 2020

Ett nytt förslag till åtgärdsprogram för miljömålen finns framtaget som kommer att beslutas om under 2014. Sex arbetsgrupper har tagit fram förslag till åtgärder för länet som sedan skickats ut på bred remiss i länet. Grupperna har bestått av representanter från näringsliv, organisationer, kommuner och myndigheter i länet.

I utformningen av programmet har Länsstyrelsen och Skogsstyrelsen (ansvarig för målet Levande skogar) utgått från att någon aktör i länet ska ha rådighet att göra något åt ett visst miljöproblem. När det nya programmet ska genomföras är det av stor vikt att erfarenheterna från perioden 2003-2010 tas tillvara. Slutsatser från den här uppföljningen av åtgärderna och den utvärdering av arbetet med överenskommelser som gjorts, bör finnas med som grund när genomförandet av det nya åtgärdsprogrammet drar igång.



ÅTGÄRDSPROGRAMMET

- 1** Utveckling av förnybara drivmedel
- 2** Minskad bränsleförbrukning för fordon (bränslesnåla fordon, sparsam körning)
- 3** Öka användningen av förnybara drivmedel
- 4** Utvecklade miljökrav vid offentlig transportupphandling
- 5** Ta fram transportutredningar för miljöanpassade transporter
- 6** Information för att miljöanpassade arbetsmaskiner bör väljas i offentlig upphandling m.m.
- 7** Ta fram program för utbyggnad av attraktiva gång- och cykelstråk
- 8** Ta fram energiplaner för miljöanpassad energiför sörjning och energianvändning
- 9** Energirådgivning
- 10** Information till hushåll om småskalig vedeldning och dess miljö- och hälsopåverkan
- 11** Verka för utbyggnad av vindkraft
- 12** Etablera solceller för elproduktion
- 13** Ställa om fjärrvärmesystem för biobränsle, nyttja spillvärme och installera kraftvärme
- 14** Energieffektivisering i industrin
- 15** Beräkning och mätning av luftkvalitet
- 16** Minskade luftutsläpp av kväve och svavel från massaindustrin
- 17** Information till hushåll om kemikalier, farligt avfall och källsortering
- 18** Rådgivning till lantbrukare gällande bekämpningsmedel
- 19** Kemikaliekartläggning och utbyte av särskilt farliga kemikalier inom industrin
- 20** Information och utbildning för ett resursoptimalt lantbruk
- 21** Införande av miljöledningssystem i fler företag
- 22** Inventeringar av deponier
- 23** Minskade utsläpp till vatten av fosfor och organiska ämnen från massaindustrin
- 24** Ta fram underlag och åtgärder för att minska halten dioxin i fisk
- 25** Minska flödet av bräddat, obehandlat avlopps-vatten
- 26** Åtgärda bristfälliga avlopp
- 27** Samverkan i arbetet med enskilda avlopp
- 28** Verka för anläggande av våtmarker i jordbruksområden
- 29** Minskad belastning av näringsämnen och suspenderat material från torvnäringen
- 30** Följa upp och förbättra skogsbruksåtgärder för att minska problem med växtnärläckage
- 31** Ökad återföring av biologiskt behandlat matavfall och annat organiskt avfall till åkermark
- 32** Minska användningen av naturgrus
- 33** Ökade miljökrav vid offentlig upphandling
- 34** Öka andelen ekologiska livsmedel i offentlig upphandling
- 35** Utveckla näringslivets miljöarbete
- 36** Skydd av olika naturtyper
- 37** Frivilliga avsättningar för att öka arealen skyddad skog
- 38** Öka tillgängligheten till skyddad natur
- 39** Rådgivning till markägare inom skogsbruket
- 40** Information om kulturmiljöer till skogsbruket
- 41** Genomföra projektet skog och historia där kulturvärden kartläggs
- 42** Utveckla nätverksträffar för fäbodbrukare
- 43** Rådgivning inom landsbygdsprogrammet för ett rikt odlingslandskap
- 44** Inrättande av resurscentrum för småskalig livsmedelsförädling
- 45** Ta fram åtgärdsprogram för hotade arter
- 46** Arbete med regionalt viktiga arter (uppföljning av biologisk mångfald)
- 47** Ta fram skötselområden utifrån arbetet med regionalt viktiga arter
- 48** Göra restriktiva bedömningar av verksamheter som kan påverka våtmarker negativt
- 49** Skapa skyddszoner utmed sjöar och vattendrag (Jord- och skogsbruk)
- 50** Inventering av naturvärden i sötvatten
- 51** Inventering av biologiskt viktiga kustområden
- 52** Inventering av kustmynnande vattendrag som kan utgöra reproduktionsområden för fisk
- 53** Arbeta för att uttaget av fisk i havsområden inte överstiger återväxten
- 54** Inventera och åtgärda större vandringshinder som kraftverk och dammar
- 55** Åtgärda mindre vandringshinder som vägtrummor och dammar så att fisk kan vandra i vattendragen
- 56** Miljöanpassad reglering av vattendrag
- 57** Dricksvattenförsörjning
- 58** Ta tillvara och bruka attraktiva livsmiljöer med höga natur- eller kulturvärden
- 59** Förvaltning av kulturmiljön via kulturmiljöprogram
- 60** Arbete med handlingsprogram för riksintressen för kulturmiljö
- 61** Bevilja kulturmiljöbidrag till kulturhistorisk bebyggelse i odlingslandskapet
- 62** Miljöaspekter in i kommunal översiktsplanering
- 63** Ta fram underlag och informera om radon i inomhusluft
- 64** Inventering, fastighets- och trafikåtgärder för att minska bullerstörningar

LÄNSSTYRELSENS RAPPORTSERIER 2013

ISSN – 0284-5954

- 2013:1 Kommunikation och samverkan inom landskapsstrategin Människor, mygg och natur vid nedre Dalälven utvärdering av det inledande arbetet
- 2013:2 "Låt mig få veta att jag är en som kan" – om frustrationsgap, skuldbeläggning och utanförskap – en rapport om sociala risker och social oro i Gävleborgs län
- 2013:3 Analys av bostadsmarknaden i Gävleborg 2013
- 2013:4 Inventering av stora rovdjur i Gävleborgs län 2012-2013
- 2013:5 Förvaltningsplan för stora rovdjur i Gävleborgs län 2013-2017
- 2013:6 Vegetationsklädda bottnar i Gävleborgs läns kustvatten - Trendövervakning 2012
- 2013:7 Fiskbestånden i Gavleån och Testeboån - Utvärdering av inventeringsfiske 2012–2013
- 2013:8 Överenskommelser för en bättre miljö - utvärdering och uppföljning av åtgärdsprogrammet för miljömål i Gävleborg

LÄS MER

Överenskommelser för att nå miljömålen i Gävleborg - <http://www.lansstyrelsen.se/gavleborg>

Regionala miljömål med åtgärdsprogram för Gävleborgs län – Rapport 2007:17 från Länsstyrelsen Gävleborg

Arbete för miljön i Gävleborg – så arbetar kommunerna - Rapport 2011:16 från Länsstyrelsen Gävleborg

Lokala miljömål och nationellt stöd- Rapport från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)

Nationella miljömål – en lokal utmaning – Rapport från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)

Myndigheternas arbete inom miljömålssystemet - Rapport 2013:12 från Statskontoret

Steg på vägen – Fördjupad utvärdering av miljömålen 2012 - Rapport 6500 från Naturvårdsverket

www.miljomal.se



Länsstyrelsen
Gävleborg

Postadress: 801 70 Gävle Besöksadress: Borgmästarplan 1 Telefon: 010-225 10 00
E-post: gavleborg@lansstyrelsen.se www.lansstyrelsen.se/gavleborg