



Utformning av lokala miljömålsprogram – erfarenheter och lärdomar kring utvecklingen av kommunala miljömålsprogram med fokus på utformning och utformningsprocess

Venus Krantz

2012

Miljövetenskap

Examensarbete för masterexamen 30 hp

Lunds universitet



LUNDS
UNIVERSITET

UTFORMNING AV LOKALA MILJÖMÅLSPROGRAM

ERFARENHETER OCH LÄRDOMAR KRING UTVECKLING AV KOMMUNALA
MILJÖMÅLSPROGRAM MED FOKUS PÅ UTFORMNING OCH UTFORMNINGSPROCESS

Venus Krantz, 2012

Handledare: Beatrice Kogg, internationella miljöinstitutet (iiee)
Naturvetenskapliga institutionen
Lunds universitet

Abstract

In 1999 the sixteen national environmental quality objectives were adopted by the Swedish parliament and in effort to achieve them the local perspective is considered essential. The environmental quality objectives should, according to the Swedish government, be a part of the municipality's overall policy on sustainable development and it is important that environmental aspects are taken into account in policy decisions, planning and supervision. Today a majority of the Swedish municipalities are, to some extent, working with environmental goals. Furthermore, approximately 64 percent of all municipalities in Sweden have an environmental planning programme whereof several have created a few generations of environmental programmes over the years.

The purpose of this paper is to trace valuable experiences related to the development of environmental programs in Swedish municipalities. The aim of this study is, through an examination of three municipalities, past and current environmental programmes, describe its design, the design process and examine the possible changes in “different generations” of environmental programmes. The changes can be assumed to reflect the municipalities’ experiences and lessons learned along the way. Three municipalities - Halmstad, Helsingborg and Burlöv were examined through analysis of their two last generations of environmental programmes. In addition to this, field data (experiences and lessons learned) related to the design process, changes and development of their environmental programmes was collected.

The study shows that an increase in environmental awareness and more focus on climate were found in the examined municipalities. In addition, the study illustrates that the two bigger municipalities examined have a tendency to go from a strict programme to put more responsibility on creating goals on different units and individuals rather than “telling them what to do”. In this way they get a more actual and flexible programme that is easier to deal with on a political level. However, this kind of programme requires an extensive implementation, knowledge, motivation and education in order to operate in a successful way. Hence, this also requires resources (economic, personnel etc.) which are a problem for municipalities with less resources (i.e. small municipalities) and they therefore tend to have an environmental programme more affected of the regional and national design and models, which Burlöv is an example of. In all investigated municipalities it has been shown that it is important that the environmental programme is “owned” by the whole organisation and primary a matter for the local municipality government since environment is a comprehensive matter. The recommendation of this paper is to give small municipalities or municipalities with less resources more opportunities to share experiences and lessons learned, especially now when the environmental programme has become or are becoming a common strategic document for almost every municipality, big or small.

Innehållsförteckning

Abstract	2
1. Inledning	4
1.1 Syfte och mål	5
1.2 Frågeställningar	5
1.3 Avgränsningar	5
2. Bakgrund	6
2.1 Introduktion.....	6
2.1.1 Sveriges miljömål.....	6
2.1.2 Teoretiskt perspektiv på målformulering i en offentlig organisation	13
2.2 Att upprätta ett miljömålsprogram i en kommun.....	20
2.2.1 Problematik och förutsättningar för miljöarbete i en kommun	20
2.2.2 Vad innehåller ett miljömålsprogram?.....	22
3. Metod	26
3.1 Datainsamling.....	26
3.2 Resultat och analys	28
3.3 Avgränsningar	28
4. Resultat	29
4.1 Burlövs kommun	30
4.1.1 Introduktion och miljöbakgrund.....	30
4.1.2 Miljöprogram 2003-2008.....	31
4.1.3 Miljöprogram 2009-2015.....	33
4.1.4 Sammanfattade utveckling, erfarenheter samt viktiga skillnader	37
4.2 Helsingborg Stad.....	41
4.2.1 Introduktion och miljöbakgrund.....	41
4.2.2 Miljöprogram 2006-2010.....	42
4.2.3 Miljöprogram 2011-2015.....	45
4.2.4 Sammanfattade utveckling, erfarenheter samt viktiga skillnader	49
4.3 Halmstads kommun.....	52
4.3.1 Introduktion och miljöbakgrund.....	52
4.3.2 Ekohandlingsplan 2004-2008.....	53
4.3.3 Ekohandlingsprogram 2009-2012	55
4.3.4 Sammanfattade utveckling, erfarenheter samt viktiga skillnader	59
4.4 Schematisk sammanfattning	62
5. Analys	63
5.1 Förutsättningar för utformning av miljömålsprogram.....	63
5.2 Miljömålsprogrammets utformning.....	65
5.3 Implementering av miljömålsprogram	69
5.4 Sammanfattade slutsatser	72
6. Diskussion	73
7. Referenser	77
Bilaga 1	81

1. Inledning

De lokala miljömålsprogrammets utformning har förändrats genom tiderna, från att vara ett ”skott från höften” har det utvecklats till ett mer omfattande, djupgående och analytiskt arbete där miljöfrågorna integreras i stadens utveckling (Avdelningschef för stadsutveckling och klimat, miljöförvaltningen, Malmö Stad, 2012). Samtidigt verkar kommunernas miljömålsprogram generellt vara ett tunnare dokument i dagsläget jämfört med tidigare. Det kan antas vara ett tecken i tiden, enligt Avdelningschef för stadsutveckling och klimat (miljöförvaltningen, Malmö Stad, 2012). Miljöstrateg på Länsstyrelsen Skåne (2012) har iakttagit en utveckling från ett normerande program till ett mer visionärt dokument och parallellt har kunskapen kring miljöfrågor ökat. Men hur ser utformningen och tillhörande utformningsprocess i själva verket ut bland några av Sveriges kommuner och vad har de lärt sig under resans gång?

Det lokala miljömålsarbetet anses vara mycket viktigt för att uppnå de nationella och regionala miljö kvalitetsmålen (Miljömålsportalen, 2011a). Enligt propositionen ”Svenska miljö mål- för ett effektivare miljöarbete (2009) bör miljö kvalitetsmålen vara en del av kommunens övergripande politik för hållbar utveckling och det är angeläget att miljö aspekterna vägs in i politiska beslut, planering samt tillsyn. Här framhålls fysisk planering som ett viktigt verktyg för att nå miljö kvalitetsmålen och de ska utgöra en grund för de prioriteringar som sker i tillsynsarbetet så att den ger mest effektiv miljö nytta (Länsstyrelsen Skåne: presentation, 2012). Idag är det lokala miljö arbetet omfattande och ungefär 84 procent av kommunerna arbetar med lokala miljö mål (Miljömålsportalen, 2011a). Att anta ett lokalt miljö målsprogram är dock frivilligt för en kommun i Sverige och år 2011 var det totalt 64 procent av kommunerna i Sverige som hade antagit ett lokalt miljö målsprogram av något slag (Miljö aktuellt, 2012a). Ett lokalt miljö målsprogram hjälper kommunerna att tillhandahålla ett övergripande styrdokument innehållande riktlinjer för att uppnå en hållbar ekologisk utveckling i kommunen som geografiskt område och även internt inom kommun koncernen. De flesta kommuner använder miljö målen i översiktsplaner (ÖP) men också i naturvårdsprogram och energi och klimatstrategier. En del kommuner arbetar också med miljö målen i sitt arbete med miljö diplomering och miljö ledning inom den kommunala koncernen. (Naturvårdsverket, 2012). Ett lokalt miljö målsprogram definieras i denna uppsats som ett dokument som tar sig an de lokala förutsättningarna (övergripande miljö målsstrategi/miljö målsdokument, hållbarhetsplan/Agenda 21 eller miljö program) samt som i ett samlat dokument kopplar miljö målen till förutsättningarna i kommunen som också kommuniceras ut i kommunen. (Sveriges kommuner och landsting, 2011b)

Processen att ta fram ett miljö målsprogram och dess slutgiltiga utformning varierar mellan kommuner men allmänt så utgår de ofta från de nationella miljö kvalitetsmålen och/eller egna utformade lokala mål. Olika miljö målsprogram har olika utformning men arbetar kommunen med *systematiskt miljö arbete*, vilket denna studie främst behandlar, innehåller programmet ofta: underlag till beslut/motivering, mål, åtgärder, handlingsplan och uppföljning med tillhörande indikatorer (Länsstyrelsen Skåne, 2006). Vad begreppet ”miljö målsarbete” omfattar beskrivs i Naturvårdsverkets rapport ”Lokal översättning av de nationella miljö målen” (2006a) där begreppet delas in i tre kategorier. Miljö målsarbete kan följaktligen omfatta:

- Processen att ta fram och definiera lokala miljö mål och handlingsplaner utifrån nationella miljö kvalitetsmålen

- Ett byråkratiskt, politiskt och pedagogiskt paraply för det kommunala miljöarbetet
- Själva arbetet med att uppnå de satta målen, alltså det faktiska miljömålsarbetet

Denna uppsats fokuserar främst på miljömålsarbetet liksom definitionen i första punkten ovan men behandlar inte det faktiska miljömålsarbetet (liksom punkt tre). Miljömålsarbete i kontexten utformningsprocess kan bero av flera olika faktorer såsom lokal förankring, deltagande, resurser, politisk drivkraft och tidigare erfarenheter av miljö och hållbarhetsarbete (Naturvårdsverket, 2006b). För att förstå och analysera de erfarenheter och lärdomar som kommunerna erhållit genom utformningsprocesserna av olika ”generationer” av miljömålsprogram är det essentiellt att undersöka hur miljömålsarbetet utvecklats i kommunerna och vilka incitament som låg till grund för utvecklingen. Utvecklingen och tillhörande erfarenheter kan således skilja sig från kommun till kommun av olika anledningar, de anledningarna är även viktiga att urskilja för att kunna dra lärdom av exemplen. Denna uppsats fokuserar följaktligen på utformningen och utformningsprocessen, dess utveckling samt vilka erfarenheter som kan erhållas för att mynna ut i nyttiga lärdomar.

1.1 Syfte och mål

Syftet med uppsatsen är att spåra värdefulla erfarenheter relaterat till utvecklingen av miljömålsprogram i svenska kommuner. Uppsatsen skall ligga som underlag för utformningen av Klippans miljömålsprogram, vilket dock inte omfattas i uppsatsen. Målet med uppsatsen är att genom en granskning av tre kommuners både tidigare och aktuella miljömålsprogram beskriva dess utformning och utformningsprocess samt undersöka hur förändringarna av de ”olika generationerna” ser ut för utvalda kommuner. Förändringarna kan antas spegla de erfarenheter och lärdomar som kommunen erhållit under resans gång. Fokus i denna uppsats ligger på utformning, utformningsprocess och förändringen mellan generationerna av miljömålsprogram.

1.2 Frågeställningar

1. Hur har utformningen och utformningsprocessen relaterat till kommunala miljömålsprogram förändrats mellan ”generationer” av miljömålsprogram i de tre studerade kommunerna?
2. Vilka erfarenheter och lärdomar påträffas hos involverade aktörer relaterat till utformningen, utformningsprocessen och dess utveckling?
3. Hur förklaras påträffade förändringar i miljömålsprogrammen?

1.3 Avgränsningar

Studien fokuserar på vad länsstyrelsen Skåne kallar *Systematiskt miljömålsarbete* vilket betyder utformning av ett styrdokument innehållande helhetsbild av miljösituationen, att prioritera miljöaspekter, att formulera mål som omsätts i åtgärder och uppföljning. Studien fokuserar på utformningen och utformningsprocessen relaterat till kommuners ”miljömålsprogram” och tillhörande miljöarbete genom att analysera hur dessa utvecklats över tid samt erfarenheter som erhållits av berörda parter. Dock kommer studien inte fokusera på miljöprogrammets effekter och framgång utan på utvecklingen och de erfarenheter som kommunerna därmed erhållit.

2. Bakgrund

2.1 Introduktion

Utformningen av miljömålsprogram skiljer sig mellan kommuner men följer ofta det nationella och regionala arbetet i olika grad. Följaktligen är det viktigt att förstå utvecklingen på nationell och regional nivå men också dagsläget och aktörers olika roll i miljömålsarbetet, vilket inleder detta kapitel. För att förstå förutsättningarna relaterat till utformningen av miljömålsprogram i en kommun är det även angeläget att få en uppfattning om målformuleringsteori inom offentlig sektor och kommunens roll i miljömålsarbetet, vilket läsaren introduceras för därefter. Slutligen presenteras Naturvårdsverkets forskning om det lokala miljömålsarbetets problematik och förutsättningar samt Länsstyrelsens Skånes guide för utformning av miljömålsprogram i en kommun för att ge läsaren ett smakprov på vad ett miljömålsprogram kan innehålla. Introduktionen syftar till att ge läsaren kunskap och förståelse angående utformning av miljömålsprogram på kommunal nivå genom att inleda på en bred och övergripande nivå för att sedan bryta ned informationen till en mer lokal nivå.

2.1.1 Sveriges miljömål

Agenda 21, en utgångspunkt eller en parallell historia?

I Rio de Janeiro antogs år 1992 FN:s globala handlingsprogram för hållbar utveckling. På konferensen medverkade allt från regeringsföreträdare till representanter från kommuner och frivilligorganisationer med målet att skapa en utveckling utan att äventyra miljön för kommande generationer. Agenda 21 anger långsiktiga mål och riktlinjer för att uppnå en hållbar utveckling och innehåller 40 kapitel som spänner över alla samhällssektorer och är uppdelade i fyra avsnitt; sociala och ekonomiska dimensioner, bevara och förvalta resurser, stärka viktiga samhällsgrupper samt medel för genomförande. Riktlinjerna är inte juridiskt bindande men uppmanar till handling. (Regeringen, 2011a) Det svenska arbetet med Agenda 21 har från början fokuserat på "underifrån perspektivet" med ambitionen att arbete skulle startas lokalt för att sedan föras upp på central nivå. På Riokonferensen bedömdes de lokala aktörerna och kommunerna vara de avgörande aktörer i genomförandet och således kom miljöarbetet att associeras med utåtriktade aktiviteter i kommunerna. Överallt i Sverige tillsattes lokala Agenda 21 samordnare som hade som uppgift att organisera allt från kommuninvånare till företag för att fastställa en "lokal handlingsplan för hållbar utveckling". (Naturvårdsverket, 2006a)

Miljömålsrelation till det lokala Agenda 21 (LA21) - arbetet ser idag olika ut i de svenska kommunerna. Enligt Naturvårdsverkets rapport "Hållbarhetens lokala horisont" så har det skett en tydlig nedgång av LA21-arbetet i svenska kommuner men i många kommuner har miljömålen gett nytt liv åt det avstannade LA21-arbetet. I vissa kommuner har dock motsatt effekt påträffats, där miljömålsarbetet trängt undan LA21-arbetet, genom att miljömålen fokuserar mer på ekologisk hållbarhet än den bredare definitionen av hållbarhet (social, ekologisk och ekonomisk). I andra kommuner är dessa två separata processer. (Naturvårdsverket, 2007) Vidare antas också att de kommuner som har ett bra miljömålsarbete ofta haft ett relativt välfungerande arbete med LA21 eftersom miljöarbetet kan betraktas som en fortsättning, alternativt omstart eller nytändning av Agenda 21 arbetet. (Naturvårdsverket, 2006a)

Sveriges miljömål, historik

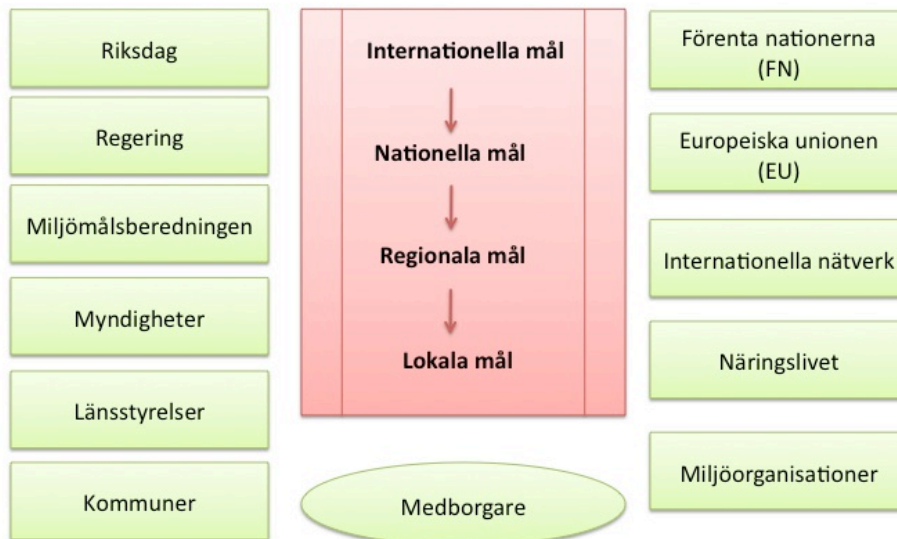
De nationella miljökvalitetsmålen och tillhörande delmål är beslutade av riksdagen som ett handlingsprogram för miljöpolitiken. Implementeringen av målen beslutades 1999 och år 2000 publicerades propositionen ”Svenska miljömål, delmål och åtgärdsstrategier”. Miljömålen syftar i samverkan med miljöbalken att styra mot en hållbar utveckling i enlighet med Riokonferensen (prop. 2004/05:150, prop. 2000/01:130). För att möjliggöra ett effektivt mål - och resultatstyrning krävs, enligt propositionen, en tydlig struktur och ett logiskt uppföljningssystem. (Naturvårdsverket, 2006a)

De nationella målen bestod från en början av femton miljökvalitetsmål och fyra övergripande miljömålsfrågor. År 2002 inrättades miljömålsrådet som skulle ansvara för uppföljningen av de nationella miljökvalitetsmålen. År 2005 lades målet om biologisk mångfald till samtidigt som en av de övergripande miljömålsfrågorna rörande naturmiljön togs bort och Sverige fick de sexton miljömålen som finns kvar idag. Målen bestod då av cirka sjuttio delmål som syftade att ge riktning, tidsperspektiv samt konkretisera arbetet med miljökvalitetsmålen. Till detta hörde också tre åtgärdsstrategier som fungerade som vägledning för arbetet med miljökvalitetsmålen. Strategierna behandlade effektivare användning av energi och transporter, giffria och resurssnåla kretslopp samt hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö (Naturvårdsverket, 2012b). Ansvaret för uppföljning var fördelat mellan olika myndigheter, där naturvårdsverket hade störst ansvar men andra myndigheter som boverket, kemikalieinspektionen, havs- och vattenmyndigheten, strålsäkerhetsmyndigheten, jordbruksverket, skogsstyrelsen och Sveriges geologiska undersökning hade ansvar för uppföljning av mål som berörde deras områden.

Under 1990 talet inrättades en del investeringsprogram som främst riktades till lokal nivå, alltså till kommunerna. (Naturvårdsverket, 2006a) De lokala investeringsprogrammen (LIP) och Klimatinvesteringsprogram (KLIMP) har delats ut till ungefär hälften av Sveriges kommuner. KLIMP (start 2003) syftar till att möjliggöra långsiktiga investeringar för att minska växthusgasutsläppen (Naturvårdsverket, 2011a) och LIP (start 1998) syftar till att öka den ekologiska hållbarheten (Naturvårdsverket, 2011b). År 2008 beviljades det sista bidraget och genomförandet av KLIMP sträcker sig till 2012. Tillsammans har investeringsprogrammen lett till miljöinvesteringar på upp till 25 miljarder kronor varav 6 miljarder består av bidrag.

Miljömålssystemet, idag

Nedan presenteras de olika aktörerna som spelar en betydande roll i klimatarbetet i Sverige i dag, men eftersom klimatarbetet är en del av miljömålen bedöms den enligt författaren också applicerbar på miljömålen (figur 1). Figuren skall ge en övergripande bild av de aktörer som är en del av systemet men inte värdera vikten eller inflytandet av dem. Systemet bygger på att de internationella, nationella, regionala och lokala målen skall fungera vägledande för aktörerna i systemet och är därför markerade med rött.



Figur 1. Schematisk bild över miljöarbetsarbetet i Sverige

Huvudaktörer för det svenska miljöarbetsarbetet, 2012. Baserad på bild från Ugglå, 2006.
(Källa: Ugglå, 2006)

I propositionen, Svenska miljömål - för ett effektivare miljöarbete (Prop. 2009/10:155) presenterar regeringen en ny struktur för miljöarbetet vilket innebär införande av etappmål istället för delmål samt nya bedömningsgrunder. Generationsmålet får då en tyngre roll och syftar till visa riktningen för omställningen i samhället. (Miljödepartementet, 2011)

Grunden till förändringarna i bedömningsgrunderna ligger i att fyra av de sexton målen inte bedöms kunna uppnås även om ytterligare åtgärder sätts in. Det beror, enligt regeringen, på naturens återhämtningsförmåga som ofrånkomligt tar tid samt behovet av internationella åtgärder. Regeringen har pekat ut särskilt prioriterade områden som också fått förstärka budgetmedel, de är: klimatet, havsmiljön och skydd av värdefulla skogar. (Regeringen, 2011b) I naturvårdsverkets rapport "Miljömålen på ny grund" som utgår från de nya bedömningsgrunderna bedöms det finnas möjligheter att skapa förutsättningar för att uppnå totalt tio av miljökvalitetsmålen till år 2020, om ytterligare åtgärder vidtas. Utav dessa tio rapporteras fem miljökvalitetsmål ha en positiv trend, vilket är fler än man tidigare sagt. (Miljödepartementet, 2011)

Den nya strukturen skall visa den miljöpolitiska vägen (Regeringen, 2011b) framåt genom:

- "ett generationsmål som anger inriktningen för den samhällsomställning som behöver ske inom en generation för att nå miljökvalitetsmålen
- miljökvalitetsmål som anger det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till
- etappmål som anger steg på vägen till miljökvalitetsmålen och generationsmålet."

(Naturvårdsverket, 2012c)

År 2010 upphörde miljömålsrådet och ersattes med en parlamentarisk miljöarbetsberedning som har i uppdrag att ge regeringen förslag på miljöstrategier såsom etappmål, åtgärder och styrmedel inom de prioriterade områdena (ovan).

(Naturvårdsverket, 2011c) Miljömålsberedningen skall bidra till en bred och politisk förankring av etappmål och strategier (Miljödepartementet, 2011). För att få ett effektivare miljöarbete skiljs uppföljning och utvärdering från uppgiften att utveckla strategier med nya etappmål, styrmedel och åtgärder (Regeringen, 2011b). Att utvärdera och följa upp anses vara en myndighetsuppgift medan strategiutveckling är en politisk uppgift. Således hamnar samlat ansvar för samordning av myndigheternas miljömålsuppföljning på naturvårdsverkets bord som därigenom får en styrkt roll. (Miljödepartementet, 2011)

Generationsmålet

















”Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser.” (Miljömål, 2012) Generationsmålet avser att uppfylla förutsättningarna för att miljöproblemen skall vara lösta inom en generation samt att miljöpolitiken inriktas mot att:

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

(Miljömål, 2012)

Miljökvalitetsmålen

Miljökvalitetsmålen syftar till att beskriva det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet skall leda till (se figur 2, nedan). Varje år skall miljökvalitetsmålen följas upp samt en fördjupad utvärdering varje mandatperiod. Myndigheterna som är tilldelade ansvar för miljökvalitetsmål ansvarar också för uppföljningen av dem, Naturvårdsverket sammanställer sedan utvärderingen som lämnas till regeringen. Bedömningen i utvärderingen baseras på betyget ja, nära eller nej och svarar på frågan ifall dagens styrmedel och åtgärder bedöms tillräckliga för att nå målen till 2020. (Miljömålportalen, 2012)

Nr	Miljökvalitetsmål	Definition	Når vi miljömålet?
1	 Begränsad klimatpåverkan	Halten av växthusgaser i atmosfären ska i enlighet med FN:s ramkonvention för klimatförändringar stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig.	Det är mycket svårt att till år 2050 skapa förutsättningar för att nå miljökvalitetsmålet. Tillståndet i miljön förändras i en negativ riktning.
2	 Frisk luft	Luften ska vara så ren att människors hälsa samt djur, växter och kulturvärden inte skadas. Inriktningen är att miljökvalitetsmålet ska nås inom en generation.	Det är möjligt att inom en generation skapa förutsättningar för att nå miljökvalitetsmålet om ytterligare åtgärder vidtas till 2020. Trenden i miljötillståndet är positiv.
3	 Bara naturlig försurning	De försurande effekterna av nedfall och markanvändning ska underskrida gränsen för vad mark och vatten tål. Nedfallet av försurande ämnen ska inte heller öka korrosionshastigheten i markförslagna tekniska material, vattenledningssystem, arkeologiska föremål och hällristningar.	Det är möjligt att inom en generation skapa förutsättningar för att nå miljökvalitetsmålet om ytterligare åtgärder vidtas till 2020. Tillståndet i miljön förändras i en positiv riktning.
4	 Gifrfri miljö	Förekomsten av ämnen i miljön som har skapats i eller utvunnits av samhället ska inte hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden. Halterna av naturfrämmande ämnen är nära noll och deras påverkan på människors hälsa och ekosystemen är försumbar. Halterna av naturligt förekommande ämnen är nära bakgrunds nivåerna.	Det är mycket svårt att inom en generation skapa förutsättningar för att nå miljökvalitetsmålet. Det går inte att se någon tydlig utveckling för tillståndet i miljön.
5	 Skyddande ozonskikt	Ozonskiktet ska utvecklas så att det långsiktigt ger skydd mot skadlig UV-strålning	Det är möjligt att inom en generation nå miljökvalitetsmålet med redan vidtagna och planerade åtgärder. Tillståndet i miljön förändras i en positiv riktning.
6	 Säker strålmiljö	Människors hälsa och den biologiska mångfalden ska skyddas mot skadliga effekter av strålning.	Det är möjligt att inom en generation skapa förutsättningar för att nå miljökvalitetsmålet om ytterligare åtgärder vidtas. Det går inte att se någon tydlig utveckling för tillståndet i miljön.
7	 Ingen övergödning	Halterna av gödande ämnen i mark och vatten ska inte ha någon negativ inverkan på människors hälsa, förutsättningar för biologisk mångfald eller möjligheterna till allsidig användning av mark och vatten.	Det är möjligt att inom en generation skapa förutsättningar för att nå miljökvalitetsmålet om ytterligare åtgärder vidtas. Tillståndet i miljön förändras i en positiv riktning.
8	 Levande sjöar och vattendrag	Sjöar och vattendrag ska vara ekologiskt hållbara och deras variationsrika livsmiljöer ska bevaras. Naturlig produktionsförmåga, biologisk mångfald, kulturmiljövärden samt landskapets ekologiska och vattenhushållande funktion ska bevaras, samtidigt som förutsättningar för friluftsliv värnas.	Det är möjligt att inom en generation skapa förutsättningar för att nå miljökvalitetsmålet om ytterligare åtgärder sätts in. Tillståndet i miljön förändras i en positiv riktning.
9	 Grundvatten av god kvalitet	Grundvattnet ska ge en säker och hållbar dricksvattenförsörjning samt bidra till en god livsmiljö för växter och djur i sjöar och vattendrag.	Miljömålsrådet bedömer att det är möjligt att nå målet Grundvatten av god kvalitet till år 2020 om fler åtgärder sätts in. Det går inte att se någon tydlig utveckling för tillståndet i miljön.
10	 Hav i balans samt levande kust och skärgård	Västerhavet och Östersjön ska ha en långsiktigt hållbar produktionsförmåga och den biologiska mångfalden ska bevaras. Kust och skärgård ska ha en hög grad av biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Näringar, rekreation och annat nyttjande av hav, kust och skärgård ska bedrivas så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden ska skyddas mot ingrepp och andra störningar.	Det är mycket svårt att inom en generation skapa förutsättningar för att nå miljökvalitetsmålet. Det går inte att se någon tydlig utvecklingsriktning för tillståndet i miljön.
11	 Myllrande våtmarker	Våtmarkernas ekologiska och vattenhushållande funktion i landskapet ska bibehållas och värdefulla våtmarker bevaras för framtiden.	Det är möjligt att inom en generation skapa förutsättningar för att nå miljökvalitetsmålet om ytterligare åtgärder vidtas. Det går inte att se någon tydlig utvecklingsriktning för tillståndet i miljön.
12	 Levande skogar	Skogens och skogsmarkens värde för biologisk produktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras samt kulturmiljövärden och sociala värden värnas. Inriktningen är att miljökvalitetsmålet ska nås inom en generation.	Det är möjligt att inom en generation skapa förutsättningar för att nå miljökvalitetsmålet om ytterligare åtgärder vidtas. Det går inte att se någon tydlig utvecklingsriktning för tillståndet i miljön.
13	 Ett rikt odlingslandskap	Odlingslandskapets och jordbruksmarkens värde för biologisk produktion och livsmedelsproduktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden och kulturmiljövärdena bevaras och stärks.	Det är möjligt att inom en generation skapa förutsättningar för att nå miljökvalitetsmålet om ytterligare åtgärder vidtas. Det går inte att se någon tydlig utvecklingsriktning för tillståndet i miljön.
14	 Storslagen fjällmiljö	Fjällen ska ha en hög grad av ursprunglighet vad gäller biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Verksamheter i fjällen ska bedrivas med hänsyn till dessa värden och så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden ska skyddas mot ingrepp och andra störningar.	Det är möjligt att inom en generation skapa förutsättningar för att nå miljökvalitetsmålet om ytterligare åtgärder vidtas. Det går inte att se någon tydlig utvecklingsriktning för tillståndet i miljön.
15	 God bebyggd miljö	Städer, tätorter och annan bebyggd miljö ska utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Natur- och kulturvärden ska tas till vara och utvecklas. Byggnader och anläggningar ska lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas.	Det är mycket svårt att inom en generation skapa förutsättningar för att nå miljökvalitetsmålet. Det går inte att se någon tydlig utvecklingsriktning för tillståndet i miljön.
16	 Ett rikt växt och djurliv	Den biologiska mångfalden ska bevaras och nyttjas på ett hållbart sätt, för nuvarande och framtida generationer. Arternas livsmiljöer och ekosystemen samt deras funktioner och processer ska värnas. Arter ska kunna fortleva i långsiktigt livskraftiga bestånd med tillräcklig genetik variation. Människor ska ha tillgång till en god natur- och kulturmiljö med rik biologisk mångfald, som grund för hälsa, livskvalitet och välfärd.	Det är mycket svårt att inom en generation skapa förutsättningar för att nå miljökvalitetsmålet. Det går inte att se någon tydlig utvecklingsriktning för tillståndet i miljön.

Etappmålen

De tidigare cirka 70 delmålen ersätts löpande av etappmål som tydligt pekar ut behovet av den samhällsförändring som leder till det önskade miljötillståndet som miljö kvalitetsmålen anger (Statens offentliga utredningar, 2011). Etappmålen skall fungera som steg på vägen för att underlätta möjligheterna samt skapa förutsättningar för att uppnå miljö kvalitetsmålen och generationsmålet. Etappmålen är mer inriktade på den samhällsomställning och de strategier som krävs för att lösa miljöproblemen och kan således vara målövergripande. De beslutas till största del av regeringen men i särskilda fall, såsom vid hög komplexitet eller vid stor vikt, av riksdagen på nationell nivå (Statens offentliga utredningar, 2011). Samtidigt som etappmål beslutas skall en myndighet hållas ansvarig för uppföljningen av etappmålet, där Naturvårdsverket har ett samordnande ansvar för uppföljning av samtliga miljö kvalitetsmål. (Naturvårdsverket, 2012d) Etappmålen möjliggör målövergripande formuleringar, ett etappmål kan således bidra till flera miljö kvalitetsmål och generationsmålet samtidigt (Statens offentliga utredningar, 2011). De får inte föreslås förrän det finns ett underlag i form av en samhällsekonomisk konsekvensbedömning (ibid.). Etappmålen skall ha en annan form än de tidigare delmålen och skall formuleras utifrån följande kriterier:

- “vara ambitiösa men möjliga att nå,
- vara kopplade till styrmedel och åtgärder,
- identifiera en önskad samhällsomställning, inte ett önskat miljötillstånd,
- vara tidsetapper på vägen mot att uppnå förutsättningarna för att nå ett eller flera miljö kvalitetsmål”

(Statens offentliga utredningar, 2011)

Det första nationella etappmålet sattes under våren 2011.

Indikatorer

Uppföljning av miljö kvalitetsmålen bygger på indikatorer som skall visa hur miljön mår, visa om miljöarbetet går i rätt riktning och takt samt ge underlag för åtgärder och beslut (Miljömålsportalen, 2009). Den nationella och regionala miljöövervakningen samt insamling av statistik och data ger dataunderlag som kan användas på nationell, regional och kommunal nivå för att följa upp och sammanställa miljömålsarbetet (Naturvårdsverket, 2012e). Exempel på datakällor är ”Statistiska central banken” (SCB) och ”Regional utveckling och samverkan i miljö målssystemet” (RUS). Med grund i det ökade behovet av lämpliga mått för uppföljning av miljö målsarbetet har en del projekt för att ta fram sådana startats hos alla myndigheter med ansvar för miljö kvalitetsmålen (Naturvårdsverket, 2012e).

Det regionala och lokala miljö målsarbetet i dagsläget

Länsstyrelserna har en samordnande och övergripande roll i arbetet med miljö målen och svarar också för samordning av uppföljningen på regional nivå som skall rapporteras årligen till naturvårdsverket. Länsstyrelsen ska arbeta och samverka med kommuner, organisationer, företag och lokalt näringsliv samt med regionala samverkansorgan. (Miljömålsportalen, 2011b) Länsstyrelsen skall ge kommunerna underlag och hjälp med att formulera lokala miljö mål och åtgärdsprogram. (Miljömålsportalen, 2011a) I den nya miljö målsstrukturen har länsstyrelserna fått ett tydligare ansvar för det strategiska, framtidsytande arbetet och uppföljningsarbetet har utvidgats till att omfatta samverkan kring åtgärder. (Miljödepartementet, 2011) Länsstyrelsen i Skåne har valt att avvakta beslut om etappmål på nationell nivå innan

processen att anpassa de Skånska målen skall inledas. En ambition med förändringen i miljömålssystemet är dock att det ska bli mer åtgärdsinriktat, därför har Länsstyrelsen valt att se över och utveckla Skånes åtgärdsprogram, från 2008 (Länsstyrelsen Skåne, 2012a). Åtgärdsprogrammet ger förslag på prioriterade åtgärder (indelad i sex huvudutmaningar) inom Skåne för skånska aktörer fram till år 2016. Åtgärderna presenteras tillsammans med de utmaningar Länsstyrelsen ser för miljöarbetet i Skåne under denna tidsperiod (Länsstyrelsen Skåne, 2012b).

Enligt propositionen, Svenska miljömål - för ett effektivare miljöarbete (Prop. 2009/10:155) är förhållandet mellan kommun och miljökvalitetsmålen följande:

- ”Miljökvalitetsmålen bör vara en del av kommunernas övergripande politik för hållbar utveckling
- Det är angeläget att kommunerna väger in miljöaspekterna i politiska beslut, planering och tillsyn
- Fysisk planering är ett viktigt verktyg för att nå miljökvalitetsmålen
- Miljökvalitetsmålen kan utgöra grund för prioriteringar i tillsynsarbetet och miljötillsynen bör genomföras så att den ger mest effektiv miljönytta”

(Länsstyrelsen Skåne: presentation, 2012)

Kommunens roll i miljömålsarbetet anses således vara av stor betydelse och bygger generellt på att de nationella och regionala miljömålen översätts till lokala mål och åtgärder. Eftersom kommunerna har ansvar för lokal utveckling och en god livsmiljö bedöms kommunerna genom fysisk planering ha en stark förmåga att påverka utvecklingen (Miljömålsportalen, 2011a). Miljökvalitetsmålen berör många delar av kommunen, genom exempelvis: kommunens verksamhetsstyrning, miljötillsyn, fysisk/samhälls planering, naturvård, klimat och energiarbete (inkl. transporter internt och externt), näringslivsutveckling, upphandling och information (RUS, 2012). Idag är det lokala miljömålsarbetet omfattande och uppemot 84 procent av kommunerna arbetar med lokala miljömål på något sätt, med eller utan miljömålsprogram (Miljömålsportalen, 2011a). Miljömålsarbetet kan vara i form av miljöledningssystem, Agenda 21-arbete, miljöplaner, översiktsplanering och gröna nyckeltal. (Miljömålsportalen, 2011a)

I rapporten ”Hur går miljöarbetet regionalt och lokalt?” från ”Regional utveckling och samverkan i miljömålssystemet”, RUS (2012), redovisas kommunernas miljöarbete utifrån enkätundersökningar som genomförts på Länsstyrelser i hela Sverige. Generellt anser länen att miljömålen och miljömålsuppdraget bidragit till de lokala miljömålen. Anpassning till det nationella och regionala arbetet sker hos de allra flesta kommuner och huvudansvaret för miljömålen ligger ofta hos kommunstyrelsen. Kommunerna har miljöstrategier som arbetar med strategier för arbetet med miljömålen. Styrkor som framkommer i rapporten är att de nationella och regionala målen finns dels som stöd men också för att motivera politiker och tjänstemän. Andra styrkor är att det är en naturlig del i översiktsplanen, att det sker ett samarbete mellan kommuner samt statliga bidrag för miljömålsarbete och även samverkansprojekt. Svagheter som framkom i undersökningen var brist på rådighet, samverkan och resurser till miljömålsarbetet. Även brist på styrmedel och miljömålens brist på rättslig grund där de ofta får ge efter för kortsiktiga ekonomiska mål ses som svagheter.

2.1.2 Teoretiskt perspektiv på målformulering i en offentlig organisation med fokus på kommuner

Det teoretiska perspektivet på målformulering som presenteras nedan syftar till att ge läsaren en teoretisk grund samt introduktion till problematik och förutsättningarna som en kommun står inför när ett mål eller strategi formuleras. Delvis i förhållande till andra aktörer i samhället men också inom kommunens organisation.

Vad är en offentlig organisation?

Följande information skall ge läsaren en känsla av vilka förutsättningar som ligger för en offentlig organisation jämfört med exempelvis en privat organisation. Här är det viktigt att observera den offentliga organisationens funktion samt de möjligheter och begränsningar som därav uppkommer. En organisation kan definieras på många olika sätt, den kan sträcka sig från en stor komplex organisation till en mindre med endast ett fåtal anställda. En genomgång av olika sorters organisationer visar att de delar vissa kännetecken, enligt Heffron (1989):

- "De involverar en eller flera personer, som arbetar för att uppnå
- Ett gemensamt mål eller flera mål genom
- Samordning av aktiviteter vilket innefattar
- Någon typ av struktur"

Definitionen kan sammanfattas genom "ett system av samordnade aktiviteter av en grupp människor som arbetar samverkande mot gemensamma mål under styrning och ledarskap". Organisationer varierar i typ, storlek, antal mål, strukturell karaktär och typ av samordnande process och en organisation skapad av staten betecknas offentlig organisation. Trots att de offentliga organisationernas specifika natur skiljer sig från privata organisationer, så delar de på en grundläggande nivå kännetecknen presenterade ovan, enligt Heffron (1989). Vidare menar författaren att de mest betydelsefulla skillnaderna mellan offentliga och privata organisationer är följande:

- Offentliga organisationer exponeras inte lika mycket av marknaden och har mindre incitament för ökad effektivisering. Inkomsterna är beroende av politikens avsättning snarare än prestation på marknaden. Samtidigt är de mer utsatta för rättsliga restriktioner och politiskt inflytande från andra grupper eller personer.
- Offentliga organisationers upphandling har identifierats som mer tvingande (mer styrda), ha större påverkan, utsätts för mer granskning av allmänheten och förväntas vara mer rättvis samt ansvarstagande.
- Offentliga organisationer har vaga, mångfaldiga mål som ofta är i konflikt och svåra att mäta. Rättvisa är lika viktigt som effektivitet och styrningen är ofta fragmenterad och svag i organisationen. De karaktäriseras av försiktighet snarare än innovationsförmåga.
- Offentligt anställda har högre dominans och flexibilitetsbehov medan de har lägre arbetsbehag och engagemang i organisationen. Högt uppsatta i organisationen tenderar att ha kortare varaktighet i tjänsten och mer begränsade tidsperspektiv. Målens natur inom den offentliga sektorn gör det svårare att mäta anställdas prestationsförmåga.

Kommunens roll och rådighet

En svensk kommun är en offentlig organisation, alltså en skattefinansierad verksamhet som drivs åt det allmänna, där verksamheterna är underställt politiska enheter. För att till fullo förstå kommunens specifika möjligheter och begränsningar

presenteras läsaren här för kommunens roll och rådighet. I svensk politik är "Multi-level governance" ett välkänt fenomen som innebär att flera administrativa nivåer är involverade i ett visst politikerområde (Uggla et al, 2009). Det innebär en gränslös politik innefattande både privata och offentliga aktörer från kommunal nivå till transnationell nivå. Relationen mellan kommuner och centralstaten är av denna karaktär, vilket innebär att det handlar om både hierarki och samverkan (ibid.). Det är en slags förhandlad ordning där kommunerna förväntas följa riksdagsbeslut men har samtidigt en relativt hög grad självständighet (ibid.). Ofta skiljs "Government" och "Governance" åt i litteraturen, vilket även gäller detta sammanhang (lokal styrning), där det förstnämnda handlar mer om hierarkisk styrning medan det senare handlar mer om nätverk och samarbete inom kommunen (Bulkeley et al. 2006).

Kommunens rådighet och styrning lägger delvis grunden för hur miljöarbetet och arbetet med miljömålen ser ut på lokal nivå. Bulkeley et al (2006) identifierar fyra kategorier (eng. modes) av styrning (eng. governance) för en kommun:

- *Självstyrande organ (eng. self governing)*
Kommunen som organisation är ett självstyrande med egen förmåga att styra och genomföra implementeringar samt som konsument och inköpare av varor. Kommunen fungerar därigenom även som förebild för företag och allmänhet. Exempel på detta är genom investering i energisparande åtgärder som i längden minskar energikostnaderna visa på vinsterna.
- *Tillhandahållning av tjänster (eng. Governing by provision)*
Kommunen har möjlighet att påverka användning av service och resurser genom materiell och infrastrukturell planering främst eftersom kommunen är en välfärdsleverantör (skola, omsorg, vård).
- *Planering och reglering (eng. Governing by authority)*
Kommunen har maktbefogenhet i planering och reglering. Kommunen har möjlighet att styra genom myndighetsutövning genom exempelvis tillsyn och tillstånd vilket kan styras genom exempelvis sanktionering och styrning i översikts och - detaljplaner.
- *Möjliggöra (eng. Governing through enabling)*
Kommunen har också möjlighet att underlätta, utbilda och uppmuntra allmänheten till handling. Koordinering och samarbeten mellan och med privata aktörer är också en viktig del av kommunens möjligheter att påverka.

Strategiarbetets organisation

Arbetet med miljömålsprogram och miljöfrågor är en del av det strategiska arbetet inom en kommun, därför är det relevant att få en uppfattning om hur det fungerar generellt och hur arbetet kan se ut. Det strategiska arbetet inom en organisation kan skilja sig mycket åt, från en mycket systematisk och logisk uppbyggd procedur till en mer tillfällig, okoordinerad och oförutsägbar process menar Bakka (2006). Det kan också involvera många eller få personer, omfatta alla nivåer i en hierarki eller äga rum i toppen av den, vad som sker avgörs av organisationens storlek, behov och traditioner (Bakka, 2006). De överordnade och generella målformuleringarna i toppen av en hierarkisk uppbyggd organisation blir längre ned, i de mer utförande enheterna, mer preciserade. Beslutsosäkerheten minskar således ju längre ned i beslutshierarkin man

rör sig. En strategi kan helt och hållet formuleras av topp ledningen, som då kan utnyttja sitt beslutsmonopol vilket dock kan få negativa konsekvenser på beslutens kvalitet, menar Bakka (2006). Anledningen till det är att ledningen ofta saknar kunskap kring praktiska förhållanden, kännedom om de grundläggande förutsättningarna för strategin samt att det kan uppstå en brist på motivation i genomförandefasen. Ett alternativ till en sådan formulering är att involvera alla nivåer i organisationen vilket kan bidra till bredare informationsunderlag och acceptans inom organisationen. Däremot tar en sådan process ofta längre tid och kan bli mer konfliktbetonad. Generellt finns det i större verksamheter en viss planeringskompetens inom ledningsgruppen, där strategiarbetet dokumenteras och ligger inom fasta ramar medan det i mindre organisationer ofta är en i ledande roll och ett antal nyckelpersoner som formulerar en strategi av mer informell karaktär (muntlig presentation eller endast genom förslag på handling). En strategi kan formuleras på en rad olika sätt, från en enskild upphovsman som omsätter tankar till handling till ett med omfattande och grundläggande researcharbete som beslutsunderlag som omsätts till strategi på en högre och mer central nivå. En fundamental fas för den sistnämnda sortens strategiformulering är analysfasen, i den genomförs värderingar av verksamhetens svar på utvecklingen i omvärlden i förhållande till dess kapacitet. En metod som ofta används i framställning av strategier och program är omvärldsanalys i form av SWOT-analys. Här kartläggs styrkor (S), svagheter (W), hinder (O) och hinder (T) för att ge en bred bild av situationen samt värdera de starka och svaga sidorna vilket skall omsättas till strategisk styrning i organisationens verksamheter. (Bakka, 2006)

Formuleringen av mål sker på olika nivåer, med olika konkretiseringsgrad, men har en central roll i arbetet med att omsätta de strategiska besluten till handling, menar Bakka (2006). Användningen av mål är en grundläggande del i det strategiska arbetet, där ledningen ofta sätter överordnade och långsiktiga mål och säkrar förståelse för dessa i organisationen. Målen syftar till att aktivt involvera medarbetare i både utarbetande och implementeringsfas. Målen mest essentiella funktioner kan delas in i två områden, den strategiska ledningsprocessen och motivationsprocessen. Ledningsprocessen innefattar organisationens orientering mot omvärlden, handlingsnormer, hierarkisk förankring, koordinering av beslut, förändringsorientering och kontrollfunktionen inom organisationen. Motivationsprocessen påverkar processen mer indirekt och innefattar motivation genom att delta i formuleringen/skapandet av målen, skapa personlig utmaning och integration av individ och organisation. (Bakka, 2006)

Fördjupning: Mål i offentliga organisationer

I detta avsnitt presenteras mål i offentliga organisationer eftersom denna uppsats fokuserar på formulering av lokala miljömål i ett miljömålsprogram (se 2.2.2) nedanstående information är allmängiltig men bedöms vara applicerbar på denna uppsats och nödvändig för att ge läsaren en grund till analysdelen. I formella organisationer (med bestämt syfte och huvudregler för styrning och arbetsfördelning (Bakka, 2006)) definieras mål vanligen genom att de är begrepp eller definitioner av något man önskar realisera eller uppnå i framtiden. Typiskt för offentliga organisationer är att de är kollektivt orienterade mot att nå mål vilket kräver både en specialiserad och samordnad aktivitet. Målen syftar till att ge centrala riktlinjer för aktiviteter inom organisationen. Organisationen är till för någon eller något, vilket gör det svårt för den att existera utan mål, dock är målen i varierande grad kopplade till hur organisationen struktureras samt hur de påverkar aktiviteter kring beslutsfattande.

Mål kan vara oklara medvetet eller för att de speglar oenighet eller komplexitet. Detta kan samtidigt ge ledningen flexibilitet och underlätta beslutsfattande men även skapa problem relaterat till var ansvaret ligger i ett politiskt-administrativt system. (Christenssen, 2005)

Det finns olika typer av mål. Ett exempel på mål är *visioner* eller *officiella* mål som är menade att vara generella riktlinjer för verksamheter och kan vara offentliga mål såsom "arbeta för ett bättre samhälle" eller mindre generella såsom " minska föroreningarna". Ofta kan det vara visioner eller mål som är ouppnåeliga och mer formulerade som utopier av det goda samhället. Sådana mål kan vara inriktade på att få en bred uppslutning och legitimitet men kan också vara typiska för organisationer som är i en tidig fas eller har problem med kunskapsgrunden för verksamheten, menar Christenssen (2005). Ett annat exempel på mål är *operationella* mål som ledningen kan använda som verktyg för att hjälpa organisationen och medlemmarna att välja mellan alternativa konkreta handlingsvägar. Enligt Christenssen skall operationella mål vara *instrumentella, konkreta, specificerade, explicita* och *standardiserade*. Ofta finns många olika operationella mål och åtgärder sorterade under de bredare officiella målen, där organisationen måste välja ett fåtal eftersom resurserna är begränsade. Organisationer och dess medlemmar måste därför välja mål eller åtgärder att fokusera på för att kunna handskas med den komplexa världen de existerar i, för att undgå kapacitets- och uppmärksamhetsproblem. Då operationella mål utvecklas som är löst kopplade till de officiella målen sker vad man kallar en målförskjutning.

Informella mål är en annan typ av mål, vilka utvecklas och sprider sig gradvis inom organisationen utan en formell fastslagning av mål. Informella mål kan både förstärka och samverka med formella mål, men också undergräva dem. Ett annat sätt att kategorisera mål är *endimensionella* (enkla) eller *multipla* (mångfasetterade/multipla/komplexa). Miljöpolitiska mål där många olika länder, internationella organisationer och internationella aktörer är involverade blir ofta väldigt komplexa vilket också förstärks genom de komplicerade processer som de "fötts" genom. Större offentliga organisationer har ofta mer komplicerade mål än de mindre organisationerna med tänkbart enklare uppgifter. Ytterligare ett sätt är att skilja på mål är genom *långsiktiga* och *kortsiktiga mål*, långsiktiga mål kan kallas för *strategier* och är mer visionära och generella jämfört med kortsiktiga (likt operationella) som skall realiseras inom snar framtid och vara en del av en större målstruktur. (Christenssen, 2005)

Målrationella handlingar

Mål är, som behandlat ovan, något man önskar uppnå eller realisera i framtiden. Problemet för en organisation att uppnå det uppsatta målet definieras genom det uppfattade avståndet mellan det önskade tillståndet och det tillståndet man befinner sig i. Vilket både kan innefatta problem inom den offentliga apparaten men också utanför. Att lösa detta problem är att minska eller eliminera det uppfattade avståndet, vilket också kallas målrationella handlingar. Handlingar som dessa består av fyra element:

- Mål/problem: vad önskas uppnå och vad är avståndet i förhållande till det verkliga tillståndet?
- Alternativ: Vilka möjliga handlingar finns?
- Konsekvenser: Vilka konsekvenser kan varje alternativ ge, i förhållande till målen samt hur sannolikt är de?

- Beslutsregler: Hur görs valet mellan alternativen?

Ofta värderar organisationen möjliga alternativ med utgångspunkt i målen, där alternativets förväntade konsekvenser och grad av måluppfyllelse avgör vilket alternativ som väljs. Utgångspunkten kan också vara i organisationens handlingsalternativ, här värderas alternativets konsekvens och det avgör valet av alternativ. En organisation med fullständig målrationalitet har klara och konsistenta mål, full översikt över alla alternativ och insikt i dess konsekvenser i förhållande till målen. Detta gör att organisationen väljer de alternativ som ger högst grad av måluppfyllelse vilket, enligt studier, inte visat sig korrekt i realiteten, särskilt inte i komplexa offentliga organisationer menar Christensen (2005). Begränsad rationalitet innebär att organisationers mål är oklara, instabila och inkonsekventa och dess problem komplext, vilket beror på ofullständig information av alternativ och dess konsekvenser. Organisationen känner då bara till ett begränsat antal alternativ och har kapacitetsbegränsningar vilket gör att den måste selektera information och beslutsunderlag samt att de kan ha tvivelaktig kunskap kring sambandet mellan mål och tillhörande kostnader. Det är i princip omöjligt att få full insikt i detta och det krävs tid och resurser för att förbättra kunskapsgrunden. Organisationer väljer ofta alternativ som är tillräckligt bra, vilket leder till att beslutet bygger på satisfiering snarare än maximering och således inte nödvändigtvis det absolut mest optimala. (Christensen, 2005)

Hur formuleras mål?

Ett mål kan formuleras, utvecklas och etableras på en rad olika sätt. En instrumentellt synsätt som Christensen (2005) nämner utgår ifrån att målformuleringsprocessen i sig är ointressant utan fokus ligger på kunskapsmässiga aspekter på mål och kopplingen mellan mål, medel och konsekvenser. Det är således viktigare, enligt teorin, att göra rätt utifrån klara mål än att fokusera på processen som ligger bakom etablering av målen, varken vad gäller involvering av aktörer, prioritering av mål, att mål kan vara svåra att formulera eller utvecklas under resans gång. Detta är en del av synsättet av ett rationellt, offentligt planläggningsideal där politikerna skall definiera och sätta mål medan de anställda skall finna de bästa medlen eller lösningarna för att uppnå målen. En viktig fråga här är ifall politikerna har kunskapen eller är villiga att formulera klara offentliga mål eller om målet i slutändan egentligen är en reflektion av de anställdas önsknings. I ett komplext offentligt system kan det finnas risk för att utvecklingen av helhetslösningar och kollektiva mål kan försvåras av att enskilda sektorer/organisationer/nämnder främst är upptagna med egna mål och medel, det kallas lokal rationalitet. (Christensen, 2005)

Ett annat instrumentellt synsätt är att se målformulering genom teorin om begränsad rationalitet och "administrative man". Med utgångspunkt i att en organisation och dess medlemmar inte har kapacitet att gå fram på bred front gör att de lär och söker sig fram successivt. Baserat på detta beslutar de vilka problem eller lösningar de skall fokusera på eller hur målen skall utformas. Ambitionerna anpassas därefter och om de erfar att målet nås för lätt "letar" de i närheten av de tidigare målen och använder erfarenheter som erhållits, därigenom sparas resurser. Formuleringen av målen görs ofta högt upp i organisationen snarare än i de lägre skikten av hierarkin, speciellt vad gäller de bredare/övergripande målen. Denna formuleringsprocess grundas antingen i interna förhållanden eller på förändring utanför organisationen som gör att organisationen hamnar i otakt med omgivningen. Ledningen kan i denna formuleringsmetod underlätta för den enskilda (exempelvis förvaltningen) genom att

ge dem snävare mål att uppfylla. Ledningen lägger mål till grund för konstruktionen mål-medelkedjor, där medel blir delmål nästa gång och medel för att realiseras måste finnas, etc. Målen främjas uppifrån och ned samtidigt som måluppfyllelsen är beroende av organisationsmedlemmarnas möjlighet och vilja att uppnå målen. Det beror också på om de strukturella ramarna är tillräckligt klara i organisationen. (Christenssen, 2005)

Ett tredje instrumentellt synsätt utgår från att formulering av mål och målens förändring måste vara i både det politiskt-administrativa systemet och att systemets omgivningar är heterogena. Detta medför att förhandlingar mellan olika intressen inåt och utåt är centrala i synsättet, där förhandlingarna och kompromisser mellan intressen återspeglas i målen. Målen får då en hög legitimitet men de blir inte nödvändigtvis klara utan snarare mer komplexa. Eftersom komplexiteten i mål oftast baseras på olika perspektiv och intressen som i sin tur beror av position och enhetstillhörighet i organisationen. Sammansättningen av intressen och omgivningen är i ständig förändring vilket också återspeglas målsättningarna. (Christenssen, 2005)

Två andra perspektiv är det kulturella perspektivet där mål är en källa för motivation och identifiering för både externa och interna aktörer där målen inte existerar på förhand och inte heller kan förhandlas fram. Även mytperspektivet som innefattar informella mål som bestäms och utvecklas efter situationer och krav från omgivningen. Dessa perspektiv innefattas inte i denna uppsats med anledning till att de rör mål som är informella och inte kan förhandlas fram, detta är i själva verket utformningsprocessen vilket är en stor del av uppsatsens fokus. (Christenssen, 2005)

Komplexiteten i offentliga mål och mål - och resultatstyrning

Privata organisationers huvudsakliga mål är vinst, vilket gör dem relativt endimensionella i förhållande till en offentlig organisation. Typiskt för mål inom offentlig sektor är att de är komplexa och vaga vilket kan bero på det komplexa och komplicerade system i vilket de lever, med många olika aktörer som skall tas i beaktande. Det faktum att olika politikområden ofta hänger samman och griper in i varandra, ökar också komplexiteten i mål och åtgärder och just miljöpolitik är ett typiskt exempel på ett område där många olika faktorer samverkar och målen är komplexa. (Christenssen, 2005) Oklara mål kan vara medvetet oklara eftersom de är konstruerade så att de är konfliktdämpande och kan också ge en organisation flexibilitet i framställning och införlivande av dem. Klara mål, däremot, kan binda upp organisationen till mål som de eventuellt inte kan uppnå, enligt Christenssen(2005).

Komplexiteten i mål inom offentliga organisationer kan skilja sig åt, traditionellt sett är generella mål mer förekommande men mycket har förändrats i och med framväxten av mål – och resultatstyrning där man har försökt att operationalisera målen för att kunna välja aktivt mellan handlingsalternativ och utvärdera resultat utifrån dem. Dock finns kontroversialitet kring tydliga offentliga mål eftersom de ”lever” i en värld som är delvis oklar och blir mer komplex för var dag. Mer generella mål kan samtidigt ge politikerna mer flexibilitet i sitt beslutstagande och det har även ifrågasatts vilka konsekvenserna blir av mer konkretisering, då man eventuellt mäter det som går att mäta medan faktorer med mer kvalitativ karaktär väljs bort. Ett mål och resultatstyrningssystem skall idealiskt sett bygga på mål som politikerna formulerar som skall representera ”folkets önskan”. Målen skall verkställas och genomföras i en administrativ implementeringsprocess och förvaltningen skall rapportera om

uppnådda resultat. I verkligheten har detta varit svårt att nå, eftersom målen som politiker sätter ofta utvecklats nedifrån i förvaltningsapparaten och är resultatindikatorer/aktivitetsmål som har en mer teknisk karaktär än vad som anses idealiskt. Ett annat problem är att målen som sätts inte är tvärgående och ofta är uppdelade mellan sektorer, organisationer och enheter vilket förstärker fragmenteringen inom den offentliga sektorn eller organisationen. (Christenssen, 2005) Sveriges utveckling inom den offentliga sektorn har speglats i dess formulering av mål. I den traditionella, integrerade staten var samhällsrelaterade mål av hög vikt medan de kommersiella av mindre. Decentraliseringen av den offentliga sektorn i Sverige har gett en fragmenterad statsmodell där mer kommersiella mål dominerar. Övergången från regelstyrning till mål och resultatstyrning i Sverige i början av 90-talet syftade till att bli mer framtidsinriktad än bakåtsträvande, men i praktiken skiljer de sig inte speciellt mycket åt med hänvisning till målstyrningens resultatindikatorer inte är olik de traditionella reglerna, menar Christenssen (2005).

Sammanfattning av målformuleringsteori

Den offentliga organisationen skiljer sig från de privata genom syftet av dess existens, en offentlig organisation finns snarare till för medborgarna än för sin ekonomiska tillväxt och exponeras således inte lika mycket för marknaden. Den kännetecknas också genom styrd upphandling, vaga och mångfaldiga mål och de anställda har mer flexibilitetsbehov och lägre engagemang i organisationen än en privat organisation. Kommunen som organisation är ett självstyrande organ som skall fungera som förebild, tillhandahålla tjänster till medborgarna, planera och styra i exempelvis översiktsplaner samt underlätta och uppmuntra aktörer inom kommunen. Att utforma ett miljömålsprogram i en kommun är en del av det strategiska arbetet och kan vara en systematisk process likväl som en oförutsägbar process. Processen kan involvera många eller få aktörer på kommunen eller bara fokusera på vissa aktörer som anses vara av stor vikt från olika nivåer i organisationen. Oftast finns de generella målen i toppen av organisationen för att sedan konkretiseras längre ned, där kunskapen om målen och dess genomförbarhet är större. Då målen konkretiseras högt upp i organisationen kan problem uppstå i och med att kunskapen saknas och motivationen att genomföra försvinner. Om samtliga nivåer och medlemmar av organisationen skall medverka i processen får målen bred acceptans men kräver mycket tid och tenderar att bli mycket konfliktbetonad.

Det finns en mängd sätt att dela in olika sorters mål, exempelvis genom visionära/officiala mål som är generella riktlinjer för att skapa en bred uppslutning och legitimitet. Dess motsats är operationella mål som är konkreta och specificerade och liknar mer handlingsvägar som går att välja mellan vilka ofta sorteras under visionära mål. Ett liknande sätt att dela in mål är långsiktiga och kortsiktiga mål. Det finns även olika sätt att formulera mål på, exempel på två synsätt är genom att antingen fokusera på ”att göra rätt” alltså att genomföra, fokus ligger således inte på processen bakom att formulera målen utan att faktiskt göra något. Ett problem inom detta synsätt är att enheterna prioriterar annat än miljöfrågor. Ett andra synsätt är att organisationen söker sig fram och baserar sina mål på tidigare mål samt erfarenheter från utformningsprocessen och genomförandet. Typiskt för offentlig sektor är att de existerar i en komplex värld som ständigt förändras vilket gör det svårt att ha konkreta mål. Även det faktum att organisationen är uppdelad och ansvarar för många områden försvårar arbetet med målsättningar. Detta skiljer sig från en privat organisation som i detta ljus är endimensionell jämfört med en offentlig organisation.

2.2 Att upprätta ett miljömålsprogram i en kommun

För att förstå och tolka utformningsprocessen av lokalt miljömålsprogram kan organisationsteorin och teori kring målformulering (se 2.1.2) appliceras. Men för att få en fördjupad kunskap kring det lokala läget idag presenteras problematik och förutsättningar för miljömålsarbete i en kommun nedan, baserat på tidigare rapporter om miljö kvalitetsmål på lokal nivå från Naturvårdsverket. Det följs av en förklarande genomgång av innehållet i ett lokalt miljömålsprogram hämtad från Länsstyrelsen Skåne för att ge läsaren en bild av vad ett miljömålsprogram kan innehålla (Länsstyrelsen Skåne, 2004).

Miljömålsarbetet på lokal nivå innefattar att klarlägga vilka åtgärder som behövs genomföras och att vid behov utveckla lokala miljömål. (Naturvårdsverket, 2003) Här innefattas processen att precisera och utveckla miljömål på lokal nivå samt ta fram handlingsplaner relaterade till målen (1). Det omfattar även att skapa ett samlat byråkratiskt, politiskt och pedagogiskt paraply för den för både interna miljöanpassningen samt i kommunal samhällsplanering, tillsynsarbete och utåtriktad miljöarbete med företag och allmänheten (2). Miljömålsarbetet innefattar även det arbetet med att faktiskt uppnå de uppsatta målen, det egentliga miljöarbetet (3), materialet presenterat nedan fokuserar dock främst på utformningsprocessen (se 1). Det är således en skillnad mellan att anta miljömål samt handlingsplaner och att arbeta aktivt genom ett konkret uppföljningsarbete. (Naturvårdsverket, 2006a)

2.2.1 Problematik och förutsättningar för miljöarbete i en kommun

Enligt naturvårdsverkets rapport ”Lokal översättning av de nationella miljömålen” (2006a) är förekomsten av någon – helst flera av följande faktorer avgörande faktorer för ett framgångsrikt miljöarbete i en kommun:

- Politiskt ledarskap i miljöfrågor
- Drivande tjänstemän
- Ett aktivt föreningsliv som driver miljöfrågorna framåt
- En vilja att marknadsföra sig som en ”miljövänlig kommun”

Nedan följer en redogörelse för problematik och förutsättningar relaterat till en kommun och dess miljöarbete, texten baseras främst på rapporter från Naturvårdsverket vars fokus ligger på utformningsprocessen snarare än resultatet av miljöarbete.

Lokal förankring och deltagande i kommunen

För att miljöarbete skall fungera måste det förankras i kommunen. Enligt Naturvårdsverkets rapport ”Kommunernas miljöarbete” (2006b) uppnås det genom att samtliga berörda parter nås, en dialog initieras så alla samtliga är införstådda med hur viktigt miljöarbetet är samt att det finns tid att utforma, ta beslut och genomföra handlingsplaner. Lokal förankring är främst beroende av två faktorer: hur arbetet bedrivs inom kommunen samt hur kommunen samarbetar och kommunicerar med andra aktörer. Att miljöarbetet ”ägs” av de flesta förvaltningarna är viktigt för en god förankring men miljöarbetet är primärt en kommunledningsfråga. (Naturvårdsverket, 2006b) I Naturvårdsverkets rapport framgår vidare att tidigare miljömål glöms bort med anledning i att ”de lever sitt eget liv”. Anledningen till detta är ofta att målen inte har varit direkt kopplade till konkreta åtgärder samt brist på uppföljning. (Naturvårdsverket, 2003)

Det gäller till stor del att engagera företag, organisationer och medborgare i miljöfrågorna. Skolan har här en stor möjlighet att engagera barn och ungdomar samt även det faktum att miljömålen kan integreras i planering och förvaltning, detta är enligt Naturvårdsverket ofta vad kommunerna hoppas på skall bidra till en framtida hållbar utveckling. (Naturvårdsverket, 2006b) Det har visat sig att ett aktivt föreningsliv och viljan att marknadsföra sig som en miljövänlig kommun också är två viktiga faktorer för att uppnå ett bra miljömålsarbete. (Naturvårdsverket, 2006b).

I Länsstyrelsen Skånes handbok "Vägledning för Skånes kommuner i arbetet med de skånska och nationella miljömålen" (2004) introduceras förslag kring hur förankringen och lokalt deltagande relaterat till ett miljömålsprogram kan se ut. Intressenter och aktörer bör få möjlighet att påverka utformningen och därigenom ge riktning åt dokumentet, förbättringsförslag och påverka utveckling av mål och åtgärder. Ett styrdokument får ofta större acceptans hos de som berörs om de själv är en del av utformningen, enligt Länsstyrelsen Skånes handbok (2004). Samråd och liknande bör därför ske ett antal gånger under utformningsprocessen, exempelvis vid: formulering av utgångspunkter, kunskapsunderlag, prioriteringar, förslag till mål samt slutgiltig förankring av förslaget till styrdokumentet. Vanligen sker detta i arbetsgrupper vars storlek och sammansättning varierar beroende på arbetsuppgift.

Vikten av miljöarbetets politiska status

Miljöarbetets politiska status inbegriper två områden: om miljömålen är en prioriterad angelägenhet i kommunen dvs. om det är en central fråga i kommunpolitiken och om det är ett aktivt ämne. Samt miljömålets ställning i förhållande till andra mål, vid s.k. målkonflikter. I Naturvårdsverkets rapport "Lokal översättning av de nationella miljömålen" fastställs att det största problemet relaterat till miljömålets politiska status är politikernas brist på ledarskap i miljöfrågorna. Ofta skriver tjänstemän policys och mål vilka inte alltid ligger varje politiker varmt om hjärtat med anledning i att de inte själva varit med i utformningsprocessen.

Resurser för miljöarbete

Vilka förutsättningar en kommun har att avsätta resurser till miljöarbete har beror ofta på kommunens storlek och/eller den ekonomiska tillväxten i kommunen. Klyftan mellan resurssvaga och resursstarka kommuner har också stärkts i och med de olika stöden (LIP och KLIMP) som oftast tillfaller större kommuner. Dock är detta inte alltid fallet, ett antal glesbygdskommuner i Sverige är bland de mest offensiva gällande strategisk hållbarhetsarbete. (Naturvårdsverket, 2006b)

Tidigare erfarenheter av miljöarbete

Tidigare erfarenheter och varaktigheten av miljömålsarbetet spelar roll för hur miljömålsarbetet fungerar i kommunen idag. Enligt Naturvårdsverket har kommuner med starkt Agenda 21 arbete och miljöarbete sen långt tillbaka generellt också bättre miljöarbete idag (Naturvårdsverket, 2006a). Kommuner har faktiskt arbetat med miljömålsarbete länge, det finns ofta äldre miljömål och program att bygga vidare på samt erfarenheter baserat på hur tidigare miljömålsarbete sett ut. Kunskap finns ofta kring hur tidigare miljömålsprogram använts, dess strategiska betydelse och vad som har fungerat relaterat till organisation, medverkande, beslut- och ansvarsfördelning och miljömålets inriktning och form. (Naturvårdsverket, 2003)

I Naturvårdsverkets rapport "Hållbarhetens lokala horisont" förtydligas att arbetet med miljö och hållbarhet inom kommunerna ofta sker i projektform snarare än i processform vilket gör det långsiktigare arbetet svårt. Här belyser de vikten av ett

långsiktig och övergripande kommunprocess som vilar på en stabil organisatorisk grund och att förekomsten tydlig politisk viljeriktning att prioritera hållbarhetsarbetet i mer bestående arbetsprocesser (Naturvårdsverket, 2007).

2.2.2 Vad innehåller ett miljömålsprogram?

Nedan presenteras en vägledning för att ta fram ett styrdokument i en kommun, enligt Länsstyrelsen Skåne (2004), som är en del av det systematiska miljömålsarbetet som denna uppsats till fokuserar på. Självklart skiljer sig utformningen åt för olika kommuner, informationen nedan skall endast lägga en kunskapsgrund och exemplifiera hur utformningsprocessen och utformningen eventuellt kan se ut. Många kommuner har efterfrågat vägledningen, enligt Miljöstrateg på Skånes Länsstyrelse (2012) men Länsstyrelsen har slutat kommunicera ut vägledningen idag eftersom mycket har förändrats i miljömålssystemet sedan 2004. Länsstyrelsen Skåne har dock valt att inte satsa på att uppdatera eller skapa en ny vägledning eftersom den största delen av kommunerna redan är ”på banan” idag och de har egna idéer om hur de vill arbeta med miljömålen. Det är inte meningen att Länsstyrelsen skall styra kommunerna för mycket, det räcker med de dokument från Länsstyrelsen som redan existerar, sedan får kommunerna själva bestämma sina interna processer, så resonerar Länsstyrelsen. Länsstyrelsen förordar ändå den mer ”traditionella” modellen, eftersom det relaterar till de nationella och regionala målen och åtgärdsförslagen. Processdelen av vägledningen, som presenteras nedan, är dock mer allmängiltig enligt Miljöstrateg på Länsstyrelsen Skåne (2012). Största delen av informationen är således hämtad från Länsstyrelsen i Skåne läns vägledning för skånska kommuner i arbetet med de skånska och nationella miljömålen (2004).

Vid utformning av ett miljömålsprogram finns det enligt Länsstyrelsen i Skåne (2004) i grundregel två tillvägagångssätt:

Systematiskt miljömålsarbete: Att utforma styrdokument innehållande helhetsbild av miljösituationen, prioritera miljöaspekter, formulera mål som omsätts i åtgärder och som sedan följs upp.

Projektbaserat miljömålsarbete: Koncentrera miljöarbetet till konkreta åtgärder som berör en del eller ett av miljömålen.

Kunskapsunderlag och miljösituation

Enligt vägledningen (Länsstyrelsen Skåne, 2004) bör kommunen först och främst komma fram till hur de ska gå till väga för att framställa sitt miljömålsprogram samt hur de skall anta de nationella och regionala miljömålen. En inledande diskussion bör initieras på olika nivåer i kommunen som sedan konkretiseras genom att bestämma syftet, motiv och inriktning av miljömålsprogrammet. Här kan en verksamhetsplan inrättas som sedan leder till att arbetet med miljömålen kan starta, här kan också ställning tas kring om miljömålsprogrammet skall röra hela kommunen som geografiskt område eller enbart kommunen som organisation. (Länsstyrelsen Skåne, 2004)

När en kommun väl beslutat att upprätta ett miljömålsprogram behöver de ta fram kunskaps- och dataunderlag att bygga programmet på. Det kan vara tidigare beslut och dokument, statistik, utredningar, inventeringar och andra data som kan anses relevanta i sammanhanget. Sammanfattningsvis kan följande vara behövligt, enligt vägledningen (Länsstyrelsen Skåne, 2004):

- *Bakgrund till miljömål*
Ta reda på hur nationella och regionala miljömålen ser ut samt hur olika miljömål är kopplade till varandra. Här behövs också motivering till varför målen är viktiga samt en förklaring av dess påverkan på miljön och mänskligheten.
- *Tillståndet i kommunen*
Tillståndet i kommunen syftar främst på förhållandena i mark, vatten, luft och sediment men ibland också den biologiska mångfalden, kulturmiljöer och naturresurser. Tillståndet beskrivs ofta med miljöaspekter och tillhörande dataunderlag som delvis skall beskriva tillståndet och sedan möjliggöra uppföljning.
- *Drivkrafter och påverkan*
För att till fullo kartlägga kommunens status kan drivkrafter och påverkan utredas, här menas i princip alla aktiviteter, verksamheter, produkter och material som ger upphov till det nuvarande tillståndet och dess effekter.

Ovanstående punkter, en eller samtliga, kan förslagsvis ge vägledning för vilka åtgärder som är av relevans samt till viss del hur de bör hanteras och eventuellt prioriteras i förhållande till varandra.

Prioritering av miljöaspekter

För att bedöma vilka miljömål som är relevanta kan kommunen prioritera relevanta miljöaspekter för kommunen. Miljöaspekterna och tillhörande förutsättningar, påverkan samt drivkrafter listas för att sedan prioriteras utifrån ett antal kriterier. Exempel på kriterier är:

- Allvarlighet, hur och i vilken utsträckning påverkar aspekten miljön.
- Storlek, mängd och andel av aspektens påverkan.
- Trenden, positiv eller negativ.
- Påverkansmöjlighet för olika aktörer i kommunen.
- Genomförbarhet, ekonomiska och tekniska förutsättningar.

Utifrån kriterierna kan kommunerna själva bedöma vilka miljöaspekter och därigenom också miljömål som är viktigast. (Länsstyrelsen Skåne, 2004)

Målsättning på lokal nivå

Det finns inga direkta riktlinjer för hur miljömål skall formuleras på lokal nivå. Många kommuner väljer att utgå helt från de nationella miljömålen medan andra skapar en egen lokal struktur. (Naturvårdsverket, 2006b) Vad som är grundläggande när miljömålen sätts på lokal nivå är att det framgår i dokumentationen att de knyter an till de nationella miljömålen. (Länsstyrelsen Skåne, 2004)

Kommunen behöver själva bestämma vilken typ av mål som skall utformas. De vanliga typerna är övergripande mål, detaljerade mål och utredningsmål. Övergripande mål har ofta en tidshorisont på över en generation (25 år) och anger färdriktning i en mer beskrivande form. Detaljerade mål spänner över en kortare tidshorisont (3-10 år) och är tydligt resultatorienterade, de skall helst innehålla kvantitativa mått på vad som skall uppnås. Om kommunen inte har nog med underlag för ett resultatorienterat mål kan de använda sig av utredningsmål som syftar till att ta fram detta underlag till ett visst datum. Att ta fram och besluta olika typer av mål är viktigt för kommunen men detaljerade mål som är tydliga, uppföljningsbara,

tidsbegränsade och kvantifierbara är extra viktigt, enligt vägledningen. (Länsstyrelsen Skåne, 2004)

Målens formulering bör förslagsvis utgå från de prioriterade miljöaspekterna, ha anknytning till de nationella och regionala målen och hänsyn tas till befintliga lokala mål, enligt vägledningen. Det är bra om målen omfattar kommunen som geografiskt område eftersom det inte finns någon annan aktör som kan ta detta breda och övergripande ansvar. (Länsstyrelsen Skåne, 2004) En studie som behandlar just miljömål, menar att det finns fyra kriterier för att ett mål skall ge önskat resultat: precision, utvärderingsbarhet, tillgänglighet och motivation (Edvardsson, 2004). En vanlig målformuleringsmetod, som ofta används i politik och förvaltning är SMART-kriterierna. Dessa uttrycker att ett bra mål är:

Specifikt: Tydligt och konkret

Mätbart: För att ge möjlighet att avgöra i vilken utsträckning målet är nått

Accepterat: Berörda parter accepterar det som ett mål att sträva efter

Realistiskt: Målet är möjligt att uppnå

Tidsatt: Det anges när resultatet skall vara uppnått

(Lindgren, 2006)

Lindgren menar att målen ofta är väldigt många på olika nivåer och ju högre upp i mål hierarkin de ligger ju vagare tenderar de att bli. Många mål, som egentligen inte är mål, kallas för mål trots att de inte anger ett önskat tillstånd i ett objekt. (Lindgren, 2006). Konflikter mellan miljömål och andra politiska mål och intressen tenderar att komplicera i miljömålsarbetet, enligt naturvårdsverkets rapport (Naturvårdsverket, 2006b). Denna problematik tas upp tidigare avsnitt, för ytterligare information om målsättning i offentliga organisationer se avsnitt: 2.1.2 (Fördjupning: Mål i offentliga organisationer).

Åtgärder

Det är ibland en fördel om formulering av mål och val av åtgärder sker parallellt eftersom de då kan anpassas och förankras bättre, enligt Länsstyrelsen Skånes vägledning. I vissa fall är detta dock inte att föredra då man hellre beslutar målen för att sedan förankra åtgärdsförslagen i verksamheterna, dock är det alltid av vikt att ha en uppfattning om vilka åtgärder som kan bidra till målen. (Länsstyrelsen Skåne, 2004) Enligt Naturvårdsverket verkar åtgärder dock vara viktigare än planering, eftersom planer och mål har en förmåga att bli självändamål och hyllvärmare (Naturvårdsverket, 2006b)

Åtgärderna behöver likt målformuleringen vara konkreta och tydligt utformade, dock varierar graden tydligt från kommun till kommun. Åtgärderna skall tillsammans bidra till att uppnå de uppsatta målen även om gränsen mellan mål/ställningstagande och åtgärder ibland är flytande. De åtgärder som är väl avgränsade och specifika är därför att föredra. För att formulera åtgärder bör det tydligt framgå vad som skall göras, vilket geografiskt område som berörs, start och slutdatum och ansvarsfördelning. Det är även att föredra att kostnader/intäkter uppskattas samt anknytning till kommunernas budget, för de åtgärder som bekostas av kommunen. (Länsstyrelsen Skåne, 2004)

Uppföljning och indikatorer

Syftet med uppföljning är att bedöma och granska arbetet med miljömålen, genom uppföljningen skall också nya åtgärder utformas och införlivas. Uppföljning handlar om att studera vad som har hänt medan utvärdering, som också är ett sätt att följa upp arbetet, handlar om varför det ser ut som det gör. I båda fall används indikatorer eller nyckeltal för att bedöma arbetet, som i stort sett är synonymt, enligt Länsstyrelsens Skånes vägledning. (Länsstyrelsen Skåne, 2004)

De är siffermått som syftar till att ge underlag för att skapa medvetenhet, ge underlag för styrning och planering samt utläsa trender eller allvarlighet inom ett visst område. (SKL, 2007). En miljöindikator eller grönt nyckeltal är något som kommunen behöver välja själva i sitt arbete med uppföljning av miljömålsprogram. De används även till att kommunicera med företag och näringsliv och informera invånare. Indikatorerna visar sällan en enkel sanning, enligt Sveriges kommuner och landsting, eftersom verkligheten är svår att spegla i en siffra men de är fortfarande viktiga för att ge underlag till viktiga frågor, diskussioner och vidare undersökningar i miljöarbetet. (SKL, 2007) Vad en kommun bör ha i åtanke när de väljer indikatorer, enligt Länsstyrelsen Skåne, är följande:

- Kontinuitet
- Kvalitet
- Lokal upplösning
- Lättillgängliga data
- Pedagogiskt
- Måltillhörighet
- Gemensamma indikatorer
- Begränsa antalet indikatorer

Det finns olika verktyg som kan användas vid måluppföljning av både indikatorer och genomförda åtgärder. Exempel på verktyg är miljö eller hållbarometer som syftar till att samla in, lagra och publicera data/indikatorer på internet (Miljöbarometern, 2012). Ett annat exempel på verktyg som kan användas vid uppföljning av måluppfyllelse är en programvara vid namn Stratsys, ett verktyg som även används vid budgetuppföljning (Abrahamsson, 2011).

3. Metod

3.1 Datainsamling

Artiklar, rapporter och annan bedömd relevant dokumentation rörande utformning och utformningsprocess relaterat till miljömålsprogram samlas in med syftet att ge en god och övergripande bild av dagsläget i Sverige och lokalt. En genomgång av strategi och målformulering i offentliga organisationer bedöms också vara essentiellt i sammanhanget. För att samla fördjupad information om utvecklingen av miljömålsprogram och erfarenheter kring utformningsprocessen genomfördes fallstudier på tre utvalda kommuner. Fokus ligger på vad kommunerna har lärt sig men också på deras önskemål kring framtida utformnings och process, eftersom de därigenom kan ha idéer om hur de kan åtgärda de problem de urskilt idag. Utvalda kommuners miljömålsprogram granskas vilket kompletteras med kvalitativa intervjuer (*fallstudie*) relaterat till utformningen och utformningsprocessen av miljömålsprogrammen med syftet att till viss del svara på fråga 1, där utformningsprocesserna, utformningen och dess förändring redogörs. Intervjuerna syftar också till att svara på fråga 2 där negativa och positiva erfarenheter spåras hos involverade aktörer.

Kommunala miljömålsprogram, urval

Urvalet i denna studie baseras på att kommunen haft totalt minst två aktiva miljömålsprogram, under separata tidsperioder, samt att de har ett relativt nytt miljömålsprogram. Jag väljer att, i denna studie, kalla de olika miljömålsprogrammen olika "generationer" av miljömålsprogram. Program som är utformade efter år 2000 väljs med grund i att de nationella miljömålen antogs av riksdagen i slutet av år 1999. För att undersöka om eventuella skillnader mellan större och mindre kommuner väljs kommuner av olika storlek. Eftersom resultaten senare och utanför uppsatsens omfattning skall appliceras på Klippans kommun med cirka 16 000 invånare utesluts överdrivet stora kommuner i urvalet. Anledningen till att urvalet görs i södra Sverige är delvis för att jag skall ha möjlighet att besöka dem samt Klippan kommun lokalisering vilka därför kan antas ha snarlika förutsättningar inom vissa områden. För att ge läsaren en bild över kommunens miljöarbete presenteras även kommunens plats i miljöaktuellt ranking (Miljöaktuellt, 2012b), antagandet att ett effektivt miljöarbete möjligen kan ge upphov till ett bra miljömålsprogram kan göras och därför kan de "bättre kommunerna" eventuellt bidra med goda exempel.

Urvalet i denna studie utgår således från:

- Invånarantal, från en mindre kommun till en större stad
- Södra delen av Sverige
- Kommunen bedriver ett *systematiskt miljöarbete* (se: 2.2.2)
- Kommunen har minst två upplagor av miljömålsprogram d.v.s. att två "generationer" miljömålsprogram finns tillgängliga och det senare är antaget av kommunfullmäktige relativt nyligen. De program som är av huvudsakligt intresse är utformade efter år 2000.

KOMMUN	PROGRAM	ANTAL INVÅNARE	RANK	FÖRKLARING
BURLÖV	1: 2003-2008 2: 2009-2015	16 000	232	Burlövs första miljöprogram utformades 1984. Miljöprogram 2009-2015 är uppföljaren på kommunens tidigare miljöprogram för åren 2003-2008.
HELSINGBORG	1: 2005-2009 2: 2011-2015	130 000	10	År 1983 kom stadens första miljöprogram och miljöprogrammet i dess nuvarande utformning tillkom 2006. Under 2009 och 2010 har en revidering och utveckling av programmet skett. Det senaste miljöprogrammet innehåller mål och etappmål för stadens verksamheter under åren 2011-2015.
HALMSTAD	1: 2004-2008 2: 2009-2012	92 000	28	År 1997 antogs kommunens första ekohandlingsprogram, följande program för 2004-2008 var en revidering av det. Det senaste programmet för 2009-2012 har en helt skild karaktär med anledning till ny målformuleringsmodell i kommunorganisationen.

Intervjuer

Intervjuerna är kvalitativa och strävar efter att återge en bred bild och nyttiga erfarenheter kring utformningsprocessen och utformningen av ett miljömålsprogram. Intervjupersonerna väljs ut genom snöbollsmetoden (Johannessen et al, 2002). Informanter rekryteras genom att jag förhör mig om vilka på respektive kommun som är kunniga om utformningsprocessen relaterat till utvalda miljömålsprogram. Informanter kan i sin tur föreslå andra informanter som anses viktiga eller kunniga i sammanhanget. Utgångspunkten för intervjuerna i denna uppsats är en central samordnare (miljörelaterad) som antas ha god förståelse för miljömålsarbetet på kommunen. Denna person föreslår ytterligare intervjuobjekt efter att ha informerats om uppsatsens upplägg och handling, med utgångspunkt att samordnaren har kunskap kring vilka som kan antas intressanta att intervjua. Tjänstemän och politiker som enligt samordnaren anses ha haft viktig kunskap eller erfarenheter kring miljömålsprogrammets utformning intervjuas. Här föredras personer som arbetat i kommunen en längre tid som har kunskap kring den historiska utvecklingen relaterat till miljömålsprogrammets utformning men urvalet grundas främst på samordnarnas uppfattning. Syftet är att svaren tillsammans skall ge en god bild av situationen och erfarenheterna i kommunen. Jag har använt mig av så kallade semistrukturerade intervjuer där jag har en tämligen fast struktur. Frågorna (se bilaga 1) anpassas till intervjupersonen allt eftersom intervjun fortskrider, intervjupersonen har möjlighet att svara fritt på frågorna och utrymme för följdfrågor finns. Intervjuerna spelades in och transkriberades för att sedan omformuleras till en läsvänligt format som presenteras i kapitel fyra. Insamling av övrig relevant information och dokumentation genomfördes på plats.

3.2 Resultat och analys

Frågeställningarna (1-3) besvaras i resultat (kap. 4) och analysdel (kap. 5). För varje utvald kommun presenteras insamlad information i resultatdelen som skall svara på fråga ett ”Hur har utformningen och utformningsprocessen relaterat till kommunala miljömålsprogram förändrats mellan ”generationer” av miljömålsprogram i de tre studerade kommunerna?”. För att svara på fråga två ”Vilka positiva och negativa erfarenheter påträffas hos involverade aktörer relaterat till utformningen, utformningsprocessen och dess utveckling?” sammanställs intervjuerna där insamlade positiva och negativa erfarenheter sammanfattas för varje kommun. För att komplettera fråga ett (se ovan) görs en kvalitativ dataanalys av slutgiltig utformning av miljömålsdokumentet samt genomgång av intervjuer, ansatsen som används här är analys av meningsinnehåll. Intervjuerna organiseras således i kategorier för att ge en överblick av de teman som förekommer i intervjuerna för att upptäcka eventuella likheter, skillnader och mönster vilket presenteras i analysdelen (kap. 5). (Johannessen et al, 2002).

Identifierad utveckling och spårade erfarenheter från dokumentgenomgång och intervjuer analyseras med syftet att finna incitament samt påverkan för förändringen och därigenom svara på fråga tre ”Hur förklaras påträffade förändringar i miljömålsprogrammen?”. Analysdelen lägger också grund till att samla och identifiera lärdomar från de inblandande aktörerna och vad de skulle göra annorlunda nästa gång för de tre kommunerna. Identifierade mönster eller problematik värderas i ljuset av befintlig forskning och teorier. (Johannessen et al, 2002)

3.3 Avgränsningar

Urvalet av kommuner skedde primärt med hänsyn till att resultatet skall appliceras på Klippans kommun som dock inte omfattas i denna uppsats. Av denna anledning samt tidsbrist har inte Malmö Stad behandlats i full utsträckning, även om det hade varit fördelaktigt eftersom de anses vara föregångare på området. Halmstad ligger inte i Skåne, men valdes ändå (se ovan) och omfattas således inte av samma regionala arbete som de andra kommunerna. Detta kan påverka resultatet genom att de olika Länsstyrelserna kan ge kommunerna olika mycket stöd och hjälp i utformandet av miljömålsprogram. En liknande aspekt är att kommunerna antas inspireras av andra kommuners miljömålsarbete, kanske är det en tendens att bli mer inspirerad av kommuner i sitt eget län eftersom de kan ha liknande förutsättningar.

Alternativet till att samordnaren väljer intervjuobjekt, att själv identifiera relevanta intervjuobjekt, har valts bort eftersom det är svårt att innan vara insatt i vilka som historiskt sett har de erfarenheter som denna studie söker. Detta kan dock ge en vinklad bild av miljömålsarbetet och utformningsprocessen beroende på intervjupersonens utgångspunkter och relation till ämnet. Olika intervjupersoners skilda infallsvinklar spelar således en betydande roll för svarens karaktär eftersom samordnaren har utsett intervjuobjekten kan det förmodas att de valt personer med välvillig inställning till miljömålsarbetet.

Större kommuner tenderar generellt att ha mer resurser för miljömålsarbete. I och med detta kan det antas att ett större antal personer är kunniga och engagerade i miljömålsarbetet vilket i sin tur genererar fler intervjupersoner med skilda åsikter och kunskapslägen. Därför kan det finnas en skillnad i antalet personer som kan svara på intervjufrågorna vilket ger olik nyanserad bild av miljömålsarbetet i kommunen.

Samtliga utvalda kommuner har arbetat med lokala miljömålsprogram redan innan miljökvalitetsmålen antogs nationellt. Det gör att antagandet att de redan hade en modell innan miljömålssystemet kom in i bilden kan appliceras. Vilket i sin tur gör att de eventuellt är mindre mottagliga för anpassning till den nationella eller regionala utformningen, dock är detta ett osäkert antagande som denna uppsats inte behandlar vidare pga. tidsbrist.

4. Resultat

I följande del presenteras kommunerna: Halmstad kommun, Helsingborg Stad och Burlöv kommun, och deras miljöarbete historiskt sett följt av information angående de relevanta miljömålsprogrammen. Informationen relaterat till varje miljömålsprogram som presenteras nedan delas in i följande delar:


- Utformningsprocess
- Struktur
- Mål och åtgärder
- Genomförande och uppföljning
- Viktiga erfarenheter

Viktiga erfarenheter kring miljömålsprogrammen presenteras sedan för varje kommuns två senaste miljömålsprogram. Detta följs av sammanfattad utveckling, skillnader och lärdomar mellan programmens utformning och dess process samt incitament för eventuell förändring. Referenssystemet förenklas för läsaren i detta kapitel genom att miljömålsprogrammen för respektive kommun refereras till som exempelvis ”kommunen, miljömålsprogram 200X-200X”.

4.1 Burlövs kommun

Tabell 1. Presentation av Burlövs kommun

Kort introduktion av Burlövs kommun. Källa: SCB, 2012c och SKL, 2012

 Burlövs kommun	Den mindre kommunen
<i>Storlek</i>	16 000 invånare
<i>Typ av kommun</i>	Förortskommun till storstad
<i>Antal anställda</i>	1100 anställda
<i>Politisk majoritet</i>	Socialdemokraterna
<i>Utveckling</i>	Expanderar

4.1.1 Introduktion och miljöbakgrund

Burlövs kommun är en förortskommun till en storstad (Malmö) i Skåne län, med runt 16 000 invånare (se tabell 1). Burlövs kommun innefattar tätorterna Åkarp och Arlov och i kommunen få naturområden men en del parker (Miljöstrateg, Burlövs kommun, 2012). Burlövs kommun är en arbetar- och inpendlarkommun med mycket industrier och företag inom kommunen (Miljöstrateg, Burlövs kommun, 2012). Företagsamheten, mängden industrier och näringslivet har dock generellt minskat den senaste tiden (f.d. ordförande i miljö och byggnämnden, Burlövs kommun, 2012). Burlövs kommun är medlem i ett antal nätverk bl.a. HUT (Hållbar utveckling Skåne) och HMSkåne (hållbar mobilitet Skåne) för att stötta och stöttas i arbetet för att uppnå en hållbar utveckling (Burlövs kommun, 2011). Kommunen marknadsför sig inte som en ”grön kommun” i dagsläget, menar f.d. ordförande för miljö och byggnämnden (Burlövs kommun, 2012). Vidare tror hen att om en kommun marknadsför sig som grön måste man också prestera, vilket i sin tur gör att miljöarbetet prioriteras högre i kommunen.

Burlövs kommun har haft Agenda 21 arbete sedan 1994 där studiecirkel genomförts, miljöpolicy antagits, arbete med SAMS (Samhällsplanering med miljömål i Sverige) skett och ett antal projekt med anknytning till skolor i kommunen realiserats. Det första miljöårsprogrammet 1984-1988 var det första miljöprogrammet för kommunen, samt även i hela Skåne menar Miljöstrateg på Burlövs kommun (2012). Programmet spelade en viktig roll för att ge en övergripande bild av miljösituationen i kommunen. År 1993 beslutade kommunfullmäktige att upprätta ett handlingsprogram för hållbar utveckling i enlighet med Lokal Agenda 21. I samband med detta arbete planerades förnyelse av miljöårsprogrammet, vilket också beslutades i kommunfullmäktige år 2001 där projektplanen för ett miljöprogram för 2003-2006 antogs. Arbetet med miljöprogrammet för 2003-2006 försenades aningen med anledning av det pågående Agenda 21 inom kommunen samt av fördjupad förankring av miljöprogrammet genom särskild förvaltningsremiss och en livsmiljöundersökning. Med anledning av förseningarna beslutades giltighetstiden för programmet förlängas till 2008. (Burlöv Miljöprogram, 2003-2008)

4.1.2 Miljöprogram 2003-2008

Nedan presenteras miljöprogrammet för 2003-2008, detta är Burlövs andra miljömålsprogram men benämns i denna uppsats som första generationen eftersom det var det första som antogs efter miljömålen antagits nationellt. Kommunfullmäktige antog Miljöprogram 2003-2008 den 15 september 2003 som ersatte Miljövårdsprogrammet 1984-1988 (Burlöv Miljöprogram, 2003-2008). Det innehåller kommunens lokala miljömål samt 67 konkreta åtgärder kopplade till målen. Under programtiden realiserades en stor del av åtgärderna (Burlövs kommun, 2012). Målsättningen med miljöprogrammet är att anta nya målsättningar och strategier med utgångspunkt i kommunens situation (Burlöv Miljöprogram, 2003-2008).

Utformningsprocess

Projektansvarig för utformningsprocessen var miljöstrateg och beredningsorgan var Miljö och räddningsnämnden. Medverkat vid framtagandet av programmet har en förvaltningsövergripande grupp, ämnesområdesgrupper (Luft, Vatten, Strålmiljö, bebyggelse, gifter och hälsa) samt tre referensgrupper (Administrativ ledningsgrupp, planeringsutskottet och hälsorådet) (Burlöv Miljöprogram, 2003-2008).

Under framtagandet av programmet utfördes en utbildning för kommunens förtroendevalda och personal relaterat till de femton miljömålen. Förslag som framkom under utbildningen har tagits i beaktande vid utformningen av miljöprogrammet. Förvaltningsremiss, medborgardialoger och enkätundersökning av livsmiljön genomfördes under 2002. Under 2003 skickades remiss för omarbetat förslag ut (till övriga nämnder, politiska partier, intresseorganisationer, grannkommuner, statliga verk och myndigheter) och därefter bearbetades programmet ytterligare en gång. Kommunens företag har informerats om miljöprogrammet på bl.a. frukostträff. (Burlöv Miljöprogram, 2003-2008)

Struktur

Programmet inleds med bakgrund kring kommunen och upprättandet av programmet, läsanvisningar och struktur samt presentation av Miljöpolicy, ledningssystem och fysik planering. Programmet innefattar femton ämneskapitel indelade efter de nationella miljökvalitetsmålen samt folkhälsomålet, exkluderat miljömålet "Levande fjällmiljö" vilket inte bedöms relevant för Burlövs kommun. För varje ämneskapitel presenteras följande: Bakgrund till miljömålet, det lokala miljö - och hälsoläget, lokala delmål och tillhörande åtgärdsförslag. Programmet avslutas med ett sextonde kapitel med tips relaterat till miljö och hälsa riktat till "Dig", alltså den enskilda individen. (Burlöv Miljöprogram, 2003-2008)

Programmet utgår helt från de sexton miljökvalitetsmålen och underlaget utgörs av både befintligt och nytt material framtaget i processen, samt de mål och strategier som gäller för kommunen. (Burlöv Miljöprogram, 2003-2008) Miljöprogrammet har ingen direkt mall, förutom de nationella miljökvalitetsmålen, delvis eftersom Länsstyrelsen Skånes regionala miljömål och åtgärder inte var helt klara vid utformandet. (Miljöstrateg, Burlövs kommun, 2012)

Mål och åtgärder

Respektive område inleds med de nationella miljökvalitetsmålen. Detta följs av de lokala delmålen i Burlövs kommun som bygger på de nationella delmålen och de av Länsstyrelsen Skåne föreslagna delmålen för Skåne län. Somliga kommunala delmål finns inte i de nationella miljömålen, vilket också märks ut i programmet. Miljömål som rör EU:s ramdirektiv för vatten har utelämnats för att det saknades ordentlig

organisation i frågan vid tidpunkten samt skogen och yrkesfiske pga. avsaknad av detta. Målen skall knytas till översiktsplanen som delvis möjliggör implementering och delvis visar i vilket utsträckning målen inverkat på planen. Målen bör också kunna användas vid tillämpning av lagstiftning och vid vägledning för framtagande av miljöledningssystem för kommunen och dess förvaltningar. Målen innehåller oftast mätbara tal och är tidsatta, de sträcker sig i generellt till 2010 men somliga till 2015. Indikatorer eller nyckeltal finns föreslagna för uppföljning av varje ämneskapitel. (Burlöv Miljöprogram, 2003-2008)

Åtgärderna är ansvarfördelade, de är tidsatta och en cirka kostnad för en del åtgärder är uppskattade. (Burlöv Miljöprogram, 2003-2008) Åtgärderna i programmet togs främst fram i genom de påbörjade projekt och åtgärder som till stora delar redan fanns i kommunen vid utformningen (Miljöstrateg, Burlövs kommun, 2012)

Genomförande och uppföljning

Programmet och genomförande av åtgärder riktar sig till nämnder och förvaltningar men det finns även tips för privatpersoner med i programmet. För varje åtgärd föreslås en ansvarig nämnd eller styrelse, där det krävs anslag av lokala medel för genomförandet av programmet. Ansvarig nämnd kan begära anslag för genomförande av åtgärder, där de mest kostnadseffektiva kan väljas men de kan även bytas ut mot likvärdiga åtgärder. Vid eventuell prioritering av de lokala miljömålen skall följande aspekter övervägas: Miljö – och hälsotillstånd i dagsläget samt nytta av åtgärden både lokalt och globalt. (Burlöv Miljöprogram, 2003-2008)

Uppföljningen knyts till budgetarbetet samt årligt tematiskt miljöbokslut innehållande indikatorer eller nyckeltal. Vid nya beslut från nationell och regional nivå, bör kommunen enligt programmet, stämma av programmet samt eventuellt genomföra revidering av det. Då giltighetstiden upphör bör översyn ske samt eventuellt nya mål antas. Miljöövervakning bör fortskrida samt införande av miljöpolicy ske. (Burlöv Miljöprogram, 2003-2008)

Insamlade erfarenheter

Positiva erfarenheter

- **Välförankrade åtgärder**
Man samlade in vad förvaltningarna ville/tänkte göra vilket gör åtgärderna enklare att genomföra och således även väldigt lokalt anpassade åtgärder. (Miljöstrateg, Burlövs kommun, 2012)
- **En grund**
Miljöprogrammet la en grund för miljömålsarbetet i kommunen. Främst genom den höga genomförandegraden och den goda förankringen, enligt Miljöstrateg på Burlövs kommun. (Miljöstrateg, Burlövs kommun, 2012)
- **Bra och tydligt miljömålsprogram**
Logiskt och tydligt upplägg med åtgärdsmatriser (Kommunchef, Burlövs kommun, 2012)

Negativa erfarenheter

- **Beslutsfattandet**
Miljöfrågor var inte med i beslutsfattandet i kommunen under programtiden (f.d. ordförande i miljö och byggnämnden, Burlövs kommun, 2012). När beslut togs i kommunen fanns inte alltid miljöfrågor som en viktig och prioriterad del av arbetet i kommunen. Miljöfrågorna upplevdes ofta som

besvärliga i mycket av myndighetsutövandet (f.d. ordförande i miljö och byggnämnden, Burlövs kommun, 2012)

- **Dataunderlag**

Svagt dataunderlag/statistisk data att använda vid formulering och utformning av miljömålsprogrammet. Kvantifiering av mål var därmed sämre underbyggt. (Miljöstrateg, Burlövs kommun, 2012)

4.1.3 Miljöprogram 2009-2015

År 2008 beslutade kommunfullmäktige om framtagandet av ett nytt miljöprogram för 2009-2015 vilket var uppföljaren på det tidigare miljöprogrammet. Programmet antogs år 2009 (Burlöv Miljöprogram, 2009-2015). Burlövs kommun var det första att revidera miljöprogrammet i Skåne (Miljöstrateg, Burlövs kommun, 2012) I miljöprogrammet för 2009-2015 framhålls att mycket hänt på olika nivåer inom miljöområdet sedan det förra programmet. Här beskrivs att Burlövs kommun har ett bättre kunskapsläge än tidigare, ett bättre uppföljningssystem samt att vissa frågor fått större fokus än andra. (Burlöv Miljöprogram, 2009-2015) Miljöprogrammet har ambitionen att ge svar på varför man ska agera på ett visst sätt och hur man gör rätt samt belyser att kunskap grunden till bra miljöarbete. Ambitionen är också att ”dra sitt strå till stacken” i globala frågor såsom: Begränsad klimatpåverkan och ett skyddande ozonskikt (Burlöv Miljöprogram, 2009-2015). Miljöprogrammet inkluderar hela kommunen och dess verksamheter (Burlövs kommun, 2012)

Utformningsprocess

Tidsramarna för utformningsprocessen blev ett halvår försenat, det var en lång politisk behandling och remisstid. Exakt hur lång tid utformningsprocessen tog, vare sig för det första eller andra programmet, är oklart menar Miljöstrateg i Burlövs kommun (2012). Miljömålen i Burlövs kommun har valts utifrån miljösituationen i kommunen och omvärlden och med hänsyn till miljönyttan. Målprioriteringar har till största del skett genom workshops med politiker och tjänstemän. (Burlöv Miljöprogram, 2009-2015) Starten av utformningsprocessen var bred men smalnade senare av eftersom man valde att effektivisera mötena. Anledningen till detta var att många på en liten kommun likt Burlöv arbetar med breda områden och därför kunde antalet möten minimeras.

Arbetet med miljöprogrammet har letts av miljöstrateg och innefattat en arbetsgrupp bestående av miljöstrateg, planeringssekreteraren, gatuchefen, landskapsingenjören och planarkitekten som haft möten regelbundet under arbetets gång. Ledningsgruppen bestod av tjänstemän i form av chefer från olika förvaltningar. Beredningsorgan var miljö – och byggnadsnämnden och ledningsgrupp var den s.k. referensgruppen. 2009 skickades programmet på remissrunda (Länsstyrelsen, kommunala nämnder och politiker, grannkommuner, berörda organisationer etc.) och reviderades kort därefter. (Burlöv Miljöprogram, 2009-2015) Under processen var det inte mycket som reviderades, någon i nämnderna hade synpunkter på något mål men inga yttranden från partierna. (Miljöstrateg, Burlövs kommun, 2012) Arbetsgrupperna bestående av tjänstemän var viktiga i utformningsprocessen, anser Miljöstrateg på Burlövs kommun (2012). Politiker är också viktiga - ”dock är tjänstemannaovilja jobbigare än politikerovilja”, därför valde man att ha ledningsgrupp bestående av tjänstemän, anser Miljöstrateg på Burlövs kommun (2012). Politikerna har däremot sista ordet angående om programmet skall antas eller ej, där det viktigaste att förankra hos politikerna är målen snarare än åtgärderna. (Miljöstrateg, Burlövs kommun, 2012)

Förankringsarbetet, både externt och internt, har varit en viktig del av arbetet med miljöprogrammet. En bred delaktighet har eftersträvat, både inom kommunen som organisation och inom kommunen som geografiskt område. Detta har förverkligats genom workshops och intervjuer inom organisationen. För att nå ut till allmänheten gavs information i samband med Skåneledstunnels besök till Burlövs center samt inhämtande av åsikter och synpunkter med hjälp av enkäter och även genom bibliotek och hemsida. Näringslivet har informerats genom näringslivsträffar, nyhetsbrev, möten och tillsynsbesök. (Burlöv Miljöprogram, 2009-2015)

Struktur

Programmet inleds med förklaring kring utformningsprocessen, förhållningssätt till andra program och dokument, motivation till mål och åtgärder, kostnader och vinster samt kommunens roll i miljöarbetet. Programmet baseras på samma ämneskapitel som det tidigare miljöprogrammet, där varje del inleds med det nationella miljö kvalitetsmålet, tillagt i denna version är generationsperspektivet för respektive mål. Detta följs av bakgrunds information kring målet, läget i Burlöv (en del statistik) och sedan presenteras de lokala delmålen. För miljömålet "Begränsad klimatpåverkan" finns även vision och övergripande mål, som grundas i klimat och energistrategin för kommunen. Kopplat till delmål inom samtliga kategorier finns åtgärder med tillhörande indikatorer för varje åtgärd. (Burlöv Miljöprogram, 2009-2015) Tipsen för medborgarna är borttagna med ambitionen att skapa en hemsida, som skulle vara mer uppdaterad och anpassad till omgivningen (Miljöstrateg, Burlövs kommun, 2012) Erfarenheter från framtagandet och genomförandet av det tidigare miljöprogrammet har legat till grund för det senare miljöprogrammet (Burlöv Miljöprogram, 2009-2015).

Utformningen är generellt mycket likt det tidigare eftersom det tidigare konceptet ansågs fungera och de ville att programmets utformning skulle vara stringent (Miljöstrateg, Burlövs kommun, 2012). En annan grund till utformningen är miljömålsrådets utvärdering av miljömålen i rapporten "Nu är det bråttom" och åtgärderna i programmet för 2009-2015 är starkt påverkade av Skånes Länsstyrelses "åtgärdspaket". Man diskuterade också under utformningsprocessen kring om de skulle behålla den "klassiska modellen" eller byta till den mer "visionära modellen", likt Malmös miljömålsprogram. Burlöv valde att ha kvar samma utformning eftersom det heller inte fanns några indikationer på behov av förändring (Miljöstrateg, Burlövs kommun, 2012). Ytterligare en anledning till att de valde att hålla fast vid liknande struktur i miljöprogrammet är det förenklar arbetet med att omfatta samtliga miljö kvalitetsmål i miljöprogrammet, vilka de anser sig ha ansvar att uppfylla. Risken om kommunen endast väljer att ta upp fyra områden är att många viktiga mål oavsiktligt försvinner bort under resans gång. Miljöstrateg på Burlövs kommun (2012) tror att Malmö säkerligen klarar detta arbete bra trots sin mer visionära modell men Burlöv gör miljöprogrammet med mycket mindre projektorganisation än många andra kommuner. Arbetet med att göra ett mer visionärt program behöver inte vara göra arbetet enklare, trots att det kan uppfattas så, och att sedan ge ut handlingsplaner för varje år leder till mycket tungt arbete (jämför med Malmös miljöprogram), anser Miljöstrateg på Burlövs kommun, 2012.

Mål och åtgärder

Vid beslut om kommunens miljömål har man utgått ifrån miljösituationen i kommunen och världen samt miljönyttan. Miljöarbetet skall koncentreras till de områden där behovet är som störst, vilket motiverar borttagandet av fjäll och skogs -

relaterade miljömål (Burlöv Miljöprogram, 2009-2015). Målen beskriver hur Burlöv kommun vill att miljön skall se ut år 2020. De övergripande målen utgår från de nationella miljö kvalitetsmålen och är sedan nedbrutna till delmål som skall visa riktningen. Delmålen är oftast lokalt anpassade, tidsatta till år 2015 och anger mätbara tal (Burlövs kommun, 2012).

Samtliga förslag till åtgärder har ett startår och ansvarig nämnd att genomföra eller utreda åtgärderna (här oftast: Kommunstyrelsen, miljö och byggnämnden samt tekniska nämnden). Åtgärderna är förslag vilket i praktiken innebär att de inte är tvingande att genomföra men de skall utredas vidare ifall de anses "bra". Utöver detta kompletteras ett stort antal åtgärder med beräknad ekonomisk kostnad, vilka delmål de berör samt mätbar miljömässig vinst för respektive åtgärd (Burlöv Miljöprogram, 2009-2015). Alla förslag till åtgärder anses vara lika viktiga men kommunen har försökt uppskatta miljö/kostnadsnyttan av varje åtgärd. Idag är få åtgärder kostnadsatta, endast de som redan ligger i planeringsfas redan då programmet togs fram. Arbetet med åtgärder måste börja någonstans och med frågan: Vilka mål vill vi nå med åtgärderna? Här är det viktigt att prioritera rätt med en bra grund till prioriteringen. Miljöstrateg på Burlövs kommun (2012) menar samtidigt att måste vara ärlig eftersom åtgärderna i programmet inte bidrar till att uppnå målen helt och fullt, alla gör sin bit så gott det går. (Miljöstrateg, Burlövs kommun, 2012) Framtagandet av åtgärder har skett i samråd med kommunens nämnder och förvaltningar (Burlövs kommun, 2012)

Indikatorer finns kopplat till varje ämneskapitel, källan till mätningarna och vad som mäts presenteras. Ett problem är att indikatorerna inte är beständiga över tid samt att vissa är sämre medan andra är bra (ex. Energi och klimatdata) Idag vet kommunen generellt vad som redovisas i varje indikator vilket var svårare innan, men den kunskapen byggs upp under tid, menar Miljöstrateg (Burlövs kommun, 2012)

Genomförande och uppföljning

Miljömålen skall agera vägledande för kommunens anställda samt politiker och behandlas i alla arbetsprocesser, handläggning av ärenden och beslutsfattande. Under programperioden skall ett "miljöråd" träffas ett antal gånger om året för att stödja varandra samt följa upp miljöarbetet. Här är miljöstrateg sammankallande och protokoll ansvarig. Vid budgetering inom nämnderna ska miljöåtgärder redovisas, åtgärderna skall genomföras eller utredas av ansvarig nämnd till 2015. Åtgärderna är, som nämnt ovan, delvis utbytbara med anledning till programmets längre perspektiv, förutsatt att miljöeffekterna blir samma (Burlöv Miljöprogram, 2009-2015). Förvaltningen arbetar med utförandet av åtgärder och i de flesta fall behövs ett politiskt beslut i nämnden för att något skall hända. Ibland blir åtgärder som inte står med i programmet utförda vilket då ses som ett utbyte mot en annan åtgärd som redan finns i programmet. Orsaken till detta synsätt är den ständiga utvecklingen och nya projekt som medför åtgärder och tillfälliga pengar. Utvecklingen går ofta snabbare än vad man kan tro, anser Miljöstrateg på Burlövs kommun (2012), och syftet är ju att målen nås och att åtgärder genomförs. Nuvarande miljöstrateg har skapat ett dokument som cheferna i förvaltningarna ska ta med sig vid beslut och budgetförhandlingar där åtgärderna kopplade till varje nämnd finns utskrivna. Detta skall öka aktualiteten av miljömålsprogrammet genom att påminna cheferna om miljöfrågorna (Miljöstrateg, Burlövs kommun, 2012).

Årligen skall miljöprogrammet följas upp genom det tematiska miljöbokslutet, här skall nämnders mål och åtgärder redovisas. Här används i högsta möjliga mån indikatorer och miljöbokslutet skall årligen presenteras för kommunfullmäktige och ledningsgrupp. (Burlöv Miljöprogram, 2009-2015) I det övergripande ekonomiska bokslutet/ redovisas numera även hur väl somliga miljömål uppnås och viktiga händelser för att nå målen som genomförts. Här lyfts även kommunen som verksamhetsmiljöpåverkan fram. (Miljöstrateg, Burlövs kommun, 2012)

Insamlade erfarenheter

Positiva erfarenheter

- **Åtgärdsdokument**
Chefer i förvaltningarna har med sig ett anpassat åtgärdsdokument vid beslut om exempelvis budget, där chefernas egna ansvarsområden står listade vilket gör det lättare för dem att komma ihåg samt hålla ämnet aktuellt (Miljöstrateg, Burlövs kommun, 2012)
- **Miljöfrågorna uppmärksammas**
Statusen för luftföroreningar och utsläpp förbättras i kommunen och bullerfrågan har fått stort fokus idag. Gällande enskilda frågor går miljöarbetet framåt medan andra frågor är svårare (Miljöstrateg, Burlövs kommun, 2012)
- **Enklare utformningsprocess**
Utformningsprocessen för detta miljöprogram var enklare och mer effektivt än det tidigare eftersom den smalnade av eftersom tiden gick och man lyckades effektivisera/anpassa mötena till den mindre kommunens behov (Miljöstrateg, Burlövs kommun, 2012)
- **Underlagsdata**
Statistiken var mer tillgänglig och de fick bättre förståelse för den i det senaste miljöprogrammet än i det tidigare. Detta gör det lättare att underbygga målformulering och även att prioritera miljöaspekter (Miljöstrateg, Burlövs kommun, 2012)
- **Bra upplägg**
Tydliga åtgärdsmatriser med tidplan och ansvarig nämnd (Kommunchef, Burlövs kommun, 2012).

Negativa erfarenheter

- **Svårt att hålla vid liv**
Att miljöprogrammet är klart betyder inte att miljöarbetet är ”klart”, det finns dock en tendens till de tankebanorna i kommunen enligt Miljöstrateg (Burlövs kommun, 2012). Precis som många andra kommunala dokument är det svårt att hålla dokumentet vid liv (Miljöstrateg, Burlövs kommun, 2012) Tipsen för medborgarna som togs bort eftersom även de var svåra att hålla vid liv för att de aldrig uppdaterades i och med att det var ett tryckt dokument, ambitionen var att skapa en hemsida som ständigt uppdaterades. Men det fanns inte tid för detta
- **Utbyte av tjänstemän och prioritering av miljö**
Det är tjänstemännen som ska ta fram underlag och faktiskt utföra åtgärderna, därför är det problematiskt när de byts ut, enligt Miljöstrateg på Burlövs kommun (2012). Tjänstemän kan också svika eller prioritera ner miljöfrågor pga. många andra uppgifter som är exempelvis lagstadgade - det svårt att

prioritera åtgärder i miljömålsprogram. Ofta sker en nedprioritering även om det är väl förankrat. (Miljöstrateg, Burlövs kommun, 2012)

- **Tid och mängd åtgärder**

Det tar lång tid att genomföra många åtgärder och därför är det mindre bra att ha för många. Här är årliga handlingsplaner, där åtgärderna tas fram för var år, ett alternativ, anser Miljöstrateg (Burlövs kommun, 2012) men samtidigt ett för tungt och resurskrävande arbete för en mindre kommun som Burlöv faktiskt är (Miljöstrateg, Burlövs kommun, 2012)

- **Förankringsarbete**

Förankringsarbete anses vara ett svårt arbete och värdet av förankringsarbetet är oklart. Förankringsarbetet var bra båda gångerna men det betyder inte att det är förankrat i all evighet, ofta försvinner programmet efter ett antal år. Förankringen är heller inte ”hela historien”, ett bra förankringsarbete betyder inte alltid att åtgärder blir utförda, anser Miljöstrateg (Burlövs kommun, 2012).

- **Förståelse för åtgärder**

Det är svårare att få förståelse för åtgärderna om de kommer från Länsstyrelsen, om de däremot skapas och formuleras direkt i förvaltningarna vet de själva vad som ska göras. Otydligheten blir större om åtgärderna kommer utifrån men det är samtidigt svårt att skapa tydliga åtgärder på kommunen då man lätt kan snöa in på ”fel” saker (Miljöstrateg, Burlövs kommun, 2012)

- **Åtgärdernas tidsram**

Åtgärderna är tidsmässigt ”framtinga”, de är ofta daterade och skall vara uppnådda till 2009/2010, detta grundades i Länsstyrelsen Skånes åtgärdspaket som Miljöstrateg anser ger en väldigt kort tidshorisont att uppnå dem på

4.1.4 Sammanfattade utveckling, erfarenheter samt viktiga skillnader

Utveckling och erfarenheter

I första generationen av miljöprogrammet i Burlövs kommun var miljö och räddningsnämnden (2004-2008) beredningsorgan som sedan övergick till miljö och stadsnämnden (2009-2015). Idag har miljöstrateg flyttats till en mer central del av kommunorganisationen. Kommunchefen i Burlövs kommun (2012) tror det får större genomslag nu när miljöprogrammet och miljöarbetet tillhör kommunstyrelsen i högre grad och därigenom får en förankring högre upp i den politiska kedjan. Även om kommunfullmäktige antog det förra programmet så tror hen att det blir mer känt om den arbetats fram centralt inom kommunen. En förankring i kommunstyrelsen är viktigt. (Kommunchef, Burlövs kommun, 2012)

Den första utformningsprocessen var bättre förankrad (politiker och tjänstemän), större och mer omfattande (större referensgrupper) än den senare, anser Miljöstrateg på Burlövs kommun (2012). När det första miljöprogrammet utformades var miljömålen nya och inte på plats i samhället på samma sätt som idag, menar hen vidare. Miljömålen är dock inte fullständigt ”på plats” idag heller men då den andra generationen av miljöprogrammet utformades gjordes bedömningen att arbetet kring att förklara miljömålen redan var genomfört. Miljöprogrammet för 2003-2008 var ändå en bra start för kommunens miljömålsarbete, samtidigt som miljö kvalitetsmålen på nationell nivå inte var fullt på plats vilket delvis återspeglas i miljöprogrammet (Miljöstrateg, Burlövs kommun, 2012). Även om miljö kvalitetsmålen ständigt

förändras på nationell och regional nivå, blir man efter ett antal år luttrad av att saker förändrats och gör mer eller mindre på sitt eget sätt ändå, tror Miljöstrateg (Burlövs kommun, 2012).

Gruppsammansättningarna och det kommunikativa arbetet inom organisationen fungerade ungefär på samma sätt som den tidigare utformningsprocessen. Den egentliga skillnaden låg i effektivisering av möten genom att delvis slå ihop arbetsgruppen och vad som kallades utökad arbetsgrupp. Egentligen bestod grupperna av ungefär samma personer eftersom personer på kommuner i Burlövs storlek ofta har relativt breda ansvars eller intresseområden. Istället valde de att kalla in extrapersoner vid uppskattat behov. (Miljöstrateg, Burlövs kommun, 2012)

Klimatfrågan har fått större fokus i det senare miljöprogrammet, delvis eftersom miljö kvalitetsmålet ”begränsad klimatpåverkan” i miljöprogrammet främst är hämtad direkt från Burlöv kommuns energi och klimatstrategi. Samhällsutvecklingen är den egentliga grunden till att fokus ligger på klimatfrågan i miljöprogrammet. Klimatfrågan var inte ett lika populärt ämne år 2003 och att forskningen kring klimat har blivit säkrare med åren har också bidragit. Även bullerfrågan har fått större fokus i det senare miljöprogrammet (2009-2015), det beror på att ämnet uppmärksammats lokalt under den senare tiden. Miljöprogrammet (2003-2008) var ett ”grönare” miljöprogram med mer fokus på natur medan fokus i det senare är på människans och individens miljösituation. Stadsmässiga miljöproblemen fick här större fokus medan i det äldre var det mer fokus på ekologi och tillgänglighet till natur.

Det är betydligt färre åtgärder i det tidigare miljöprogrammet jämfört med det senaste. Åtgärderna var i princip redan beslutade vid utformningen av det första programmet. I det andra baseras åtgärderna på Länsstyrelsens åtgärdspaket, där de uppenbart opassande åtgärderna för kommunen tagits bort. De förslag till åtgärder som anses viktiga skall prioriteras men samtidigt finns en del åtgärder som redovisas i uppföljningen idag vilka inte ens står i miljöprogrammet, alltså byts en del åtgärder ut alternativt att de redan fanns i planen hos enheterna. (Miljöstrateg, Burlövs kommun, 2012)

Dataunderlaget i det tidigare var inte lika stort, i det senare har de försökt att bygga på dataunderlag – vilket var en ambition de hade. Dataunderlaget/statistiken i det senare programmet var således bättre, men bättre underlagsdata betyder inte att fler åtgärder blir genomförda och det är i själva verket åtgärderna som förbättrar samhället, menar Miljöstrateg på Burlövs kommun, 2012. I det senare miljöprogrammet finns mer specifika och större antal indikatorer än i det första eftersom det var svårare att mäta tidigare samt att SCB statistiken inte fanns tillgängligt i samma utsträckning som idag. Om en indikator sedan är tillförlitlig eller inte märks när uppföljningen sker (Miljöstrateg, Burlövs kommun, 2012).

När politiska beslut tas i kommunen är inte miljöprogrammet med i diskussionerna speciellt ofta, enligt f.d. ordförande i miljö och byggnämnden i Burlövs kommun (2012). Detta sker först då miljöstrateg kommer med synpunkter eller dylikt. Miljöstrateg på kommunen (Burlövs kommun, 2012) har infört en ny metod, där förvaltningscheferna tar med sig ett åtgärdsprogram som är speciellt utformat för deras område. Hen anser vidare att miljöfrågan bör vara med tidigt i beslutsprocessen så en god förståelse för miljöfrågorna växer fram. En nackdel med offentlig sektor generellt är att projekt ofta görs till hundra procent under en viss tid för att sedan helt

försvinna, detta är dock inte helt fallet för miljöprogrammet eftersom de tematiska miljöboksluten finns (F.d. ordförande i miljö- och byggnämnden, Burlövs kommun, 2012). Det är bra att utforma, ha och använda miljöprogram i kommunen, men problematiken ligger hos efterföljderna eftersom det är svårt att gå från ett miljöprogram till faktiskt handling. Tematiska miljörapporter är bra för att engagera/intressera medborgare vilket ökar fokus på miljöfrågor, både till medborgarna som får information och även för den totala bilden inom de andra förvaltningarna. De tematiska miljörapporterna är mer lättläsliga och lättare att förstå vilket inte blir lika tungt som om man tar alla ämnen/områden samtidigt. De tematiska rapporterna fanns inte i det tidigaste programmet från 1984 (F.d. ordf. i miljö- och byggnämnden, Burlövs kommun, 2012) men i de två generationer som denna uppsats behandlar.

Det krävs politisk vilja för att få resultat av ett miljöprogram, vilket det finns exempelvis i Malmö, menar Miljöstrateg på Burlövs kommun (2012). På en liten kommun finns dock andra fördelar såsom att de sitter och kan arbeta nära varandra. Avståndet rent fysiskt är mindre men i större kommuner finns ofta mer resurser. Själva produkten, miljömålsprogrammet, behöver inte bli speciellt annorlunda om man är i olika stora eller resursrika kommuner, eventuellt mer "fancy" i större städer. (Miljöstrateg, Burlövs kommun, 2012)

Incitament för - och framtida förändringar

Länsstyrelsens åtgärds paket som Burlövs använde i den senare utformningen gav kommunen mer "lösa" och mindre lokalt anpassade åtgärder där förvaltningarna själva kan plocka bland åtgärderna som de önskar, istället för åtgärder som redan var i planeringen ("pipeline") likt det tidigare miljöprogrammet. Den senare processen blev också en enklare eftersom arbetet redan var väl förankrat, och kommunen valde således att göra utformningsprocessen effektivare. Forskning och kunskap relaterat till miljöfrågor och främst klimat har ökat, vilket gjort att fokus är på klimatfrågan i programmet.

Miljöstrateg (Burlövs kommun, 2012) anser att man borde minska antalet åtgärder för de känns svårgripbara, svåra att "hålla reda på" samt svåra att prioritera för genomförarna. Vid nästa utformning skulle kommunen blivit mindre influerade av länsstyrelsens riktlinjer och åtgärder, och själva analysera åtgärderna i större omfattning innan de tas fram. Ett annat alternativ är att göra årliga handlingsplaner, då skall utformningsarbete för miljöprogrammet genomföras varje år vilket är ett tungt arbete för endast en miljöstrateg. Målen är inte det svåra relaterat till utformningen av ett program utan det är åtgärderna som är det kortsiktigare och knepiga, enligt Miljöstrateg (Burlövs kommun, 2012). Det är även viktigt att lyfta in miljömålsarbetet i fler dokument, exempelvis oftare vid ekonomiska beslut. (Miljöstrateg, Burlövs kommun, 2012). Uppföljningen kunde vara bättre och det ska vi ta med oss framöver, menar kommunchefen. Hen tror vi måste vara mera skarpa på uppföljningsbiten och för tillfället gör de ett nytt program i samband med deras nya Framtidsplan. Nu görs uppföljningen ofta i samband med budget och måluppföljning i stort (Kommunchef, Burlövs kommun, 2012).

Enligt f.d. ordförande i miljö och byggnämnden i Burlövs kommun (2012) hade det hjälp om ordförande i nämnderna också var ordförande på miljöområdet också, så det slår igenom bättre och miljöfrågorna kan få en central roll. Kommunen måste engagera sig mer i de olika miljöfrågorna frågorna under tidens gång och titta på

helheten när det gäller miljöfrågorna inom de olika förvaltningarna, detta görs inte alltid enligt F.d. ordf. i miljö- och byggnämnden (Burlövs kommun, 2012) Förvaltningarna behöver också vara mer delaktiga när man utformar programmet så de upplever det som positivt i sitt arbete. Miljömålsarbetet är inte förankrat till hundra procent idag och anställda på kommunen upplever att miljömålsarbetet är besvärligt, tror F.d. ordf. i miljö- och byggnämnden (Burlövs kommun, 2012). Det beror på att många inom Burlövs kommun undrar varför man ska göra mer än andra kommuner av samma storlek och de har inte den rätta informationen samt förstår vikten av miljöfrågor. Miljöförvaltningen har nästan allt ansvar och kunskap kring miljöfrågor idag, övriga förvaltningar koncentrerar sig ofta på sitt eget område och är passiva i dessa frågor vilket förvånar f.d. ordförande i miljö och byggnämnden i Burlövs kommun (2012), då utvecklingen i samhället gått åt andra hållet. Kommunchef i Burlövs kommun (2012) tror att en viktig markering är att flytta miljöstrateg och därmed arbetet med miljöprogrammet till kommunledningskontoret istället för en miljöförvaltning. Det kommer att ge programmet större tyngd i framtiden. Burlövs kommun måste även anstränga sig mer i förankrings- och uppföljningsarbetet, konstaterar hen. (Kommunchef, Burlövs kommun, 2012).

Sammanfattade skillnader och lärdomar

- Flera och ”lösare” åtgärder i programmet baserat på Länsstyrelsens riktlinjer jämfört med det tidigare programmet med färre och bättre lokalt förankrade åtgärder
- Miljömedvetenheten ökar men steget till handling är fortfarande stort
- Kommunen har idag skapat ett ”ta med” dokument för chefer vid beslut i programmet 2009-2015 för att öka aktualitet och påminna dem om miljöarbetet
- Större fokus på klimatfrågan idag jämfört med tidigare program
- Tipsen till medborgarna togs bort med ambitionen om hemsida som är aktuell och uppdaterad, men det har inte funnits tid att skapa den
- Att flytta miljöstrateg från miljö och byggkontoret till kommunledningskontoret ska förbättra förankringsarbetet och ge miljöprogrammet mer tyngd

4.2 Helsingborg Stad

Tabell 2. Presentation av Helsingborgs Stad

Kort introduktion av Helsingborg stad. Källa: SCB, 2012b och SKL, 2012

 HELSINGBORG	Den större kommunen
<i>Storlek</i>	130 000 invånare
<i>Typ av kommun</i>	Större stad
<i>Antal anställda</i>	7500 anställda
<i>Politisk majoritet</i>	Femklövern (Alliansen + mp)
<i>Utveckling</i>	Expanderar

4.2.1 Introduktion och miljöbakgrund

Helsingborg är en större stad i Skåne län med runt 130 000 invånare och ungefär 7500 anställda i de kommunala förvaltningarna (se tabell 2) (Helsingborg, 2012a). Logistik, läkemedel, livsmedel, IT, Handels- och företagstjänster, turist- och besöksnäring är viktiga branscher i kommunen (Helsingborg, 2012a). Helsingborg är en Ekokommun enligt SEkom. Enligt Miljösamordnaren (Helsingborg, 2012) har kommunen inte riktigt marknadsfört sig som en grön kommun tidigare med anledning till att ”man inte vill säga mer än vad man kan stå för”, då skedde miljöarbetet i det tysta med stor hjälp av eldsjälarna i kommunorganisationen. När kommunen sedan blev utsedd till bästa miljökommun år 2009 i miljöaktuellt ranking av kommuner fick kommunledningen upp ögonen för hur pass bra Helsingborgs miljöarbete var. Därför blev miljö en större del av stadens identitet och anledningen till att de strävar efter att ligga i framkant i Sverige idag. Idag är man stolt över miljöarbetet i kommunen vilket ger avtryck och lyfter stadens varumärke, menar ordförande i miljönämnden (Helsingborgs kommun, 2012). Det är viktigt att fokusera på de positiva sakerna och låta miljöarbetet ske i medvind, anser hen vindare. Helsingborgs kommun har, enligt miljöchef (Helsingborgs kommun, 2012), både tjänstemän som är ”ute i god tid” och politiker från båda blocken som är intresserade av miljöfrågor ur ett långsiktigt och hållbart perspektiv vilket gör staden till vad den är idag.

År 1983 kom stadens första miljöprogram som innehöll mål för de olika verksamheterna, de programmen tog miljösekreteraren på kommunstyrelsen fram, det sista av den sortens utformning utkom 1994. Efter 1994 startade arbetet med Agenda 21 inom kommunen vilket gjorde att miljöarbetet och tillhörande miljöplaners innehåll och utformning delvis förändrades (Miljöchef, Helsingborgs kommun, 2012). När Agenda 21-arbetet kom startade i kommunen förändrades arbetet inom kommunen, mer fokus hamnade då på att skapa förståelse för miljöproblemen och anledningen till att arbeta med miljöfrågor. I och med detta startade miljöutbildningar och miljöledningssystem infördes på kommunen. Styrningen, alltså vad som skall åstadkommas, kom ”uppifrån” medan besluten kring hur man skall åstadkomma det bestämdes av enheterna och förvaltningarna själva (Miljöchef, Helsingborgs kommun, 2012). Arbetsprocesserna relaterat till detta var mycket tidskrävande men

samtidigt en bra metod att få miljöprogram accepterade och använda inom kommunen, anser miljöchef (Helsingborgs kommun, 2012).

Innan de nationella miljö kvalitetsmålen kom arbetade Helsingborgs kommun med vad de kallade ”miljöhoten”, som var ungefär 170 till antalet, miljöarbetet har senare utvecklats till mer av en analys av vad kommunen faktiskt är i behov av. I det tidiga arbetet med miljöprogram sattes mål av en projektdeltagare från varje förvaltning, med bas från en extern konsultrapport. Programmet blev senare en politisk handling. Under 1990-talet insåg man att förvaltningar och enheter inte nödvändigtvis genomför det som står i miljöprogrammen. Exempelvis när det står att enheterna ”ska verka för minskning av” blir det ofta för tunt och svårt att ta till sig, främst med anledning till att det inte var kommunicerat och heller inte direkt riktade mål eller åtgärder. Utformningen av miljömålsprogrammen gjordes då så pass centralt att det aldrig nådde de som skulle genomföra det. Åtgärder genomförs nämligen inte bara för att man skickar de planerade genomförarna en miljöplan, menar Miljöchefen (Helsingborg, 2012). Det måste finnas en vilja att föra arbetet vidare och genomföra det, vilket ofta var fallet eftersom de egentliga genomförarna ofta ansåg att miljöplanen främst var miljöförvaltningens ansvar att genomföra. 1996 infördes ett miljöledningssystem på kommunen vilket bidrog till att miljökoordinatorer utsågs på varje förvaltning. År 2003 startade en helt ny process eftersom man ansåg att delaktigheten i miljöfrågorna behövde bli större och man beslutade således för att ta fram ett helt nytt program. Arbetet med att formulera en faktabaserad utredning inleddes vilket syftade till att ge svaret på frågan ”hur ser det ut idag?”. Anledningen till denna nytändning var de då nya nationella miljömålen och det faktum att det tidigare arbetet ansågs ostrukturerat och ”man sprang på allt, samtidigt”. Nu ville de skapa en ny modell där svarade på vad som är teoretiskt och praktiskt möjligt för kommunen att påverka samt vad som får störst effekter, därigenom fick man en klarare bild av vad som faktiskt skall vara med i programmet. Detta var starten för det tvärssektoriella arbetet som finns i kommunen idag. (Miljöchef, Helsingborgs kommun, 2012)

4.2.2 Miljöprogram 2006-2010

Helsingborgs miljöprogram för 2006-2010 var det första programmet där miljömålen tas upp och starten på, för kommunen, ett nytt sorts miljöprogram. År 2006 antogs miljöprogrammet i kommunfullmäktige och är ett övergripande styrdokument inom miljöområdet samt ett samlat miljöpolitiskt handlingsprogram. Här anges mål och riktlinjer för Helsingborgs miljöarbete samt en tillhörande åtgärds katalog. Programmet omfattar kommunen som geografiskt område, men huvudsakligen nämnder och förvaltningar inom kommunala verksamheter. I programmet betonas dock vikten av aktiva invånare och näringsliv. (Helsingborgs miljöprogram, 2006-2010)

Utformningsprocess

Huvuddelen av programmet har tagits fram av ett femtiotal representanter för stadens förvaltningar och bolag, lett av en projektgrupp som regelbundet stämt av med en ledningsgrupp, i olika områdesgrupper. Processen startade redan vid framtagande av underlaget, år 2003 tills det antogs år 2006, totalt cirka tre år. Man har tillämpat principerna inom miljöstyrning, där processen och stegen inom miljöledningssystem använts för att uppnå ett resurseffektivt och systematiskt arbete. Det inledande steget var att ta fram underlagsmaterial i form av tillståndsbeskrivning av Helsingborgs lokala miljösituation. Underlagsmaterialet bestod av både tidigare utredningar samt

nytt material som presenterades i en underlagsrapport. Därefter listades totalt 350 miljöaspekter som sedan prioriterades med hjälp av en värderingsmodell. (Helsingborgs miljöprogram, 2006-2010)

I början av utformningsprocessen delades projektdeltagarna in i en viss konstellation av områdesgrupper, där de fick ta fram förslag mål och åtgärder. Under arbetets gång upptäckte man att många mål och åtgärder överlappade varandra över grupperna vilket ledde till att målen och åtgärderna grupperades om i slutskedet. Man arbetade således inte i samma områden som miljöprogrammet sedan uppdelades i. Anledningen till detta är att alla 15 miljö kvalitetsmål behandlar mål och åtgärder som ofta går in i varandra, vilket gör det ”plottrigt” att arbeta med. (Miljösamordnare, Helsingborgs kommun, 2012)

För att få synpunkter och idéer från aktörer utanför den kommunala verksamheten anordnades möten och aktiviteter samt öppna möten med allmänheten. Miljömålsprogrammet skickades på en första remissomgång (Länsstyrelsen, arbetsgrupper) under hösten 2005 och sedan en bredare (över 100 insatser). (Helsingborgs miljöprogram, 2006-2010)

Struktur

För att underlätta läsningen har flera delar av miljömålsprogrammen lagts i bilagor (exempelvis: Värderingsmodell för miljöaspekter, beskrivning av de prioriterade miljöaspekterna etc.). Det som bedöms att vara av störst intresse för läsare är de lokala målen och åtgärderna, vid utökad intresse hänvisas de just till bilagorna. Programmet startar med en inledande bakgrundstext samt beskrivning av syftet följt av beskrivning av nationella miljömål och dylikt. Efter detta presenteras arbetsprocessen där framtagandet av programmet beskrivs mer konkret följt av beskrivning av hur genomförande och uppföljning skall fungera. (Helsingborgs miljöprogram, 2006-2010)

Det egentliga miljöprogrammet inleds med Helsingborgs miljöpolicy och därefter presenteras sex prioriterade sakområden: Hållbart transportsystem, Hållbart energisystem, Sundare Helsingborg, Hållbar planering och skötsel, Rent vatten samt Delaktighet och styrning. Sorterat under varje område finns bakgrundsbeskrivning (ingen statistik), prioriterade miljöaspekter, nationella och lokala mål samt åtgärder både för kommunen som organisation och geografiskt område (exempel på åtgärder som andra aktörer kan göra). (Helsingborgs miljöprogram, 2006-2010)

Mall för utformningen av miljömålsprogrammet var delvis vad de bedömde andra kommuner gjort bra men också ifyllnad av vad som ansågs passa Helsingborgs kommun (Miljöchef, Helsingborgs kommun, 2012).

Mål och åtgärder

Sorterat under varje sakområde presenteras de nationella mål som området huvudsakligen berör samt lokala mål som inleds med en kort text för att motivera läsaren. De lokala målen, även kallade delmål, har i de flesta fall anpassas utifrån de skånska målen eller nationella delmålen. Några av målen finns det ingen motsvarighet på regional eller nationell nivå. Det framgår i målen, vad de grundas i samt om delmålen är antagna i klimatstrategi, trafikstrategi eller översiktsplan. (Helsingborgs miljöprogram, 2006-2010)

Åtgärderna presenteras sedan, med tidsplan (start och slutdatum) med ansvarig nämnd/aktör och ofta med fler än en aktör som ansvarig. Här presenteras de aktörer med huvudansvar i fetstilt. Åtgärden motiveras och exemplifieras genom beskrivning av förväntad miljöeffekt. Åtgärderna är inte prioriterade mellan varandra och det är möjligt för nämnder eller styrelser att byta ut åtgärderna mot likvärdiga. Man betonar svårigheten att värdera och prioritera åtgärder, trots detta har åtgärderna värderats med hjälp av symboler, där ekonomisk kostnad jämförs med miljövinst för respektive åtgärd. (Helsingborgs miljöprogram, 2006-2010)

Genomförande och uppföljning

Styrelser och nämnder som berörs av programmet bör, enligt miljömålsprogrammet, redovisa miljöåtgärder och åtaganden som planeras i budget och planeringsprocesser. Man föreslår också att bostadsområden skall utforma egna miljömål. (Helsingborgs miljöprogram, 2006-2010)

Miljönämnden har det sammanhållande ansvaret för inrapportering och redovisning för uppföljning av miljömålsprogrammet. Nämnder och styrelser redovisar indikatorer och nyckeltal som är under deras ansvarsområde. Detta arbete skall årligen rapporteras till kommunfullmäktige och så att så många grupper som möjligt nås. Helsingborg har en miljöbarometer på sin hemsida där nyckeltal presenteras, vilket tillkom under just detta program, sammanställningen gjordes då en gång per år. Miljöbarometern består av nyckeltal sorterade under varje delmål i programmet. Varje mandatperiod skall kommunfullmäktige ta ställning för behov av revidering och miljöprogrammets aktualitet. (Helsingborgs miljöprogram, 2006-2010)

Insamlade erfarenheter

Positiva erfarenheter

- **Tongivande och gav struktur**

Förankringsprocessen och det tvärspektoriella arbetet var tongivande och la en god grund för miljömålsarbetet i kommunen (Kommunalråd, Helsingborgs kommun, 2012) Det var en bra delaktighet och miljöarbetet blev mer strukturerat. (Miljöchef, Helsingborgs kommun, 2012 och Kommunalråd, Helsingborgs kommun, 2012)

- **Tydlighet och uppföljning**

Programmet var tydligt och även enkelt att följa upp (Miljöchef och miljösamordnare, Helsingborgs kommun, 2012a)

Negativa erfarenheter

- **Beställare av miljöprogram**

Önskan fanns att kommunstyrelsen skulle vara beställare av miljömålsprogrammet (Miljöchef, Helsingborgs kommun, 2012)

- **Den politiska förankringen**

När mål och åtgärder hamnade på det politiska bordet uppfattades det som "förankrat och klart" men i själva verket var det meningen att de skulle prioriteras av politikerna och sedan förankras. Detta har lett till att vissa mål och åtgärder inte kunnat nås, trots att förvaltningarna kämpat, eftersom politikerna inte tilldelat åtgärder och mål de pengar som krävs. Ibland har man behövt prioritera ekonomiska resurserna till förmån för annat än miljöarbete. Vissa mål var även för långtgående och svåra (Miljösamordnare, Helsingborgs kommun, 2012)

- **Målformulering**
Målen var inte formulerade för att vara mätbara och därför gick de heller inte att följa upp på ett bra sätt, anser kommunalrådet på Helsingborgs kommun (2012) En del av målen var för hårt satta och inte heller möjliga att nå, vilket de måste vara annars får ”man inte med sig folk på resan”, anser både miljöchefen och miljösamordnaren på Helsingborgs kommun (2012) Programmet och målen var även för detaljerade (Miljöchef och miljösamordnare, Helsingborgs kommun, 2012a)
- **Omfattning**
Programmet var för omfattande och svårt att förstå, anser Miljöchef och miljösamordnare, Helsingborgs kommun (2012a) Programmet hade samma omfattning som många andra dokument vilket gör att det försvinner i bokhyllan (Miljöchef och miljösamordnare, Helsingborgs kommun, 2012a)
- **Mycket jobb**
Underlagsrapporten krävde mycket och omfattande arbete, dock med hjälp av en konsult (Miljöchef och miljösamordnare, Helsingborgs kommun, 2012a)

4.2.3 Miljöprogram 2011-2015

Under 2009 och 2010 revideras och utvecklades det äldre miljömålsprogrammet från 2006. Det nya miljöprogrammet antogs av kommunfullmäktige 2010. Varje år ger kommunen ut en miljörapport som visar hur miljöarbetet har gått (Kommunalråd, Helsingborgs kommun, 2012). Syftet med programmet är att stärka stadens långsiktiga miljöarbete och att arbeta för att Helsingborg utvecklas till en miljömässigt hållbar stad. (Helsingborgs miljöprogram, 2011-2015)

Utformningsprocess

I bilagan ”Så här tog vi fram miljöprogrammet” från Helsingborgs kommun beskrivs utformningsprocessen. Här belyses att kunskapen om miljötillståndet i världen och människans påverkan på klimatet har ökat sedan det senaste miljöprogrammet från 2006. ”Sternrapporten” och de nio planetära gränsvärdena understryks i dokumentet som tecken på denna utveckling. (Helsingborgs kommun, 2010)

Revideringen av det äldre programmet var ett tvärsektorielt projekt där deltagarna huvudsakligen var från miljönämnden, kommunstyrelsen, stadsbyggnadsnämnden och respektive förvaltningar. Arbetet syftade till att ha en bred förankring inom stadens verksamheter och bolag där experter inom olika områden konsulterades under arbetets gång. (Helsingborgs kommun, 2010) Utformningsprocessen tog runt ett år (Miljösamordnare, Helsingborgs kommun, 2012).

Arbetet med miljöprogrammet startade med en genomgång och uppdatering av en miljöutredning från 2004 vilket utfördes av projektgruppen. Detta resulterade i rapporten ”Miljötillståndet i Helsingborg 2009”. Den politiska styrgruppen, ledningsgruppen och styrningsgruppen tog fram en målbild för miljöarbetet i staden som tillsammans med miljöutredningen låg till grund för framtagande av miljöaspekter. Miljöaspekterna listades av delprojektledarna i samarbete med respektive arbetsgrupp och värderades utifrån en mall. Mallen bestod av områden som: allvarlighet, storlek, trend, betydelse, påverkans möjlighet och genomförbarhet som i sin tur gav en värdering och prioritering. (Helsingborgs kommun, 2010)

Kommunstyrelsen var beställare av miljöprogrammet som i sin tur utsåg en politisk styrgrupp samt en ledningsgrupp för arbetet. Den politiska styrgruppen bestod av diverse politiker, representanter från ledningsgruppen och projektledare som tillsammans ansvarade för att fastställa projektplan samt beslut kring avgränsningar. Ledningsgruppen ansvarade för att ta fram det reviderade förslaget, utse projektledare, följa projektet, informera styrgruppen, ge råd och stöd till projektledaren samt övervaka kvaliteten. Ledningsgruppen bestod av tjänstemän i chefsposition från kommunstyrelsen, miljöförvaltningen, stadsbyggnadsförvaltningen samt projektledaren. Projektledarens huvudsakliga uppgift var att leda och ansvara för arbetet i enlighet med projektplanen. Projektledaren var således ansvarig för att förbereda och hålla i möten med styrgrupp, ledningsgrupp samt vara sammankallande i projektgruppen. Projektgruppen bestod av projektledaren samt delprojektledare för respektive arbetsgrupp, delprojektledarna representerade någon av inblandade förvaltningar och ansvarade för att ta fram förslag till mål, delmål och aktiviteter. Arbetsgrupperna leddes följaktligen av delprojektledarna och ansvarade för att ta fram mål och aktiviteter inom varsitt sakområde (enligt miljömålsprogrammets uppdelning) och bestod av representanter från förvaltningar samt experter vid behov. Miljömålen diskuterades sedan med olika medborgargrupper samt i referensgrupp i form av enkäter. (Helsingborgs kommun, 2010)

Totalt pekades 91 miljöaspekter klassificerade som prioritet 1, dessa låg till grund för utformandet av målen. Många av miljöaspekterna kunde placeras under samma mål och slutligen hade runt fyrtio mål tagits fram som senare reducerades till 23. Målen är övergripande till karaktären, de är varken tidsatta eller möjliga att direkt följa upp, exempelvis genom nyckeltal. Under de övergripande målen formulerades delmål som är tidsatta och mätbara i högsta möjliga mån, en del av delmålen är direkt kopplade till aktiviteter med anledning att de anses nödvändiga för att uppnå målen.

Struktur

Utformningen är tämligen lik miljömålsprogrammet från 2006 och utöver det finns även en kommunikativ och mer lättläst upplaga. (Helsingborgs miljöprogram, 2011-2015) Miljöprogrammet inleds med miljöpolicy, läsanvisningar, belyser problematiken med målkonflikter och därefter presenteras de sex prioriterade områden: inspiration och samverkan (tidigare delaktighet och styrning), hållbart transportsystem, hållbart energisystem, sundare Helsingborg, hållbar planering och skötsel samt vatten. De nationella miljö kvalitetsmålen koppling till området presenteras tillsammans med kortfattad bakgrundsbeskrivning (ingen statistik) och även vilka andra planer och dokument som påverkar området. Programmet omfattar sedan de lokala miljömålen och tillhörande etappmål/aktiviteter (under de lokala målen) som ålagts olika verksamheter.

Strukturen följer i det stora det äldre programmet och man försökte ta med de goda exemplen från den tidigare utformningsprocessen såsom tvärsektorieellt arbete, arbetsgrupper och projektledare från olika förvaltningar. (Miljösamordnare, Helsingborgs kommun, 2012) Vid utformningen visste man att förändringar på nationell nivå var på gång men de valde att inte vänta på dem eftersom ett glapp i miljöarbete hade uppstått i sådana fall, dock bytte man från delmål till etappmål just pga. detta. Länsstyrelsens klimatmål var nya vid utformningen, så de fick en del hjälp där men i övrigt var Länsstyrelsens mål föråldrade. (Miljösamordnare, Helsingborgs kommun, 2012)

Angående programmets design, så syftade det senare miljöprogrammet att vara med kommunikativt än det första. Trots att huvudmålgruppen är politiker och tjänstemän så skall dokumentet vara enkelt att ta med sig, läsa, förstå och arbeta med. (Miljösamordnare, Helsingborgs kommun, 2012) Klimatanpassningsfrågan fick större utrymme i detta miljöprogram.

Mål och åtgärder

Målen visar var staden vill nå med sitt miljöarbete och för hur kultur och naturmiljön ska tas tillvara och förvaltas. Tillhörande etappmål skall visa på viktiga avstamp för att nå de mer övergripande målen. Mål och etappmål för respektive område listas och även ansvarig nämnd eller bolag framgår i listan, där de listade har huvudansvaret för att målen nås. Att en nämnd eller bolag är ansvarig betyder inte att andra nämnder och bolag kan negligera målen, den ansvariga nämnden har ansvar att samarbeta med andra nämnder och bolag om målen är överskridande. Målen som presenteras i programmet har bedömts som viktiga under denna programperiod men i ett långsiktigt perspektiv kan komma att ändras i följande program. De lokala övergripande målen är satta till 2015, de flesta av etappmålen är direkt tidsatta men har inget startdatum. (Helsingborgs miljöprogram, 2011-2015)

Åtgärder/aktiviteter skall tas fram av nämnder och bolag. (Helsingborgs miljöprogram, 2011-2015) Nämnder med ansvar för mål skall själva identifiera och genomföra aktiviteter som anses nödvändiga för att nå målet. Det skall ske i förbindelse med verksamhetsplaneringen inom respektive verksamhet och synliggöras i Stratsys, ett dataverktyg för målbedömning och presentation av aktiviteter. Miljönämnden skall årligen presentera utvecklingen av miljöarbetet för medarbetare, medborgare, kommunfullmäktige, nämnder och styrelser. (Helsingborgs kommun, 2010) Nämnderna och förvaltningarna tar själva fram de åtgärder som de anser sig kunna bidra med för att uppnå målen de är ansvariga för och om det är namngett som en aktivitet miljöprogrammet måste de genomföra just den åtgärden. (Miljösamordnare, Helsingborgs kommun, 2012) Förvaltningarna kan även formulera egna mål om det gäller det interna arbetet, exempelvis: transporter, pappersanvändning etc.

Genomförande och uppföljning

I Stratsys, stadens gemensamma ”miljö och energi- portal”, skall nämnder och bolag presentera åtgärder och aktiviteter. Även andra aktiviteter relaterat till andra strategier/planer presenteras och följs upp på portalen. I anslutning till tertiäluppföljningen, minst tre gånger per år, skall uppgifterna kontrolleras och uppdateras. Som stöd finns en arbetshandbok, där syftet med mål och etappmålen och exempel presenteras. När investeringar görs, i syfte att uppnå målen, ska det hanteras i den ”normala” budgetprocessen i enlighet med stadens budgethänvisningar. (Helsingborgs miljöprogram, 2011-2015)

Miljönämnden är ansvarig för att årligen rapportera hur långt kommunen nått i sitt miljöarbete samt en bedömning hur långt de antas nå inom den angivna tiden, till kommunfullmäktige. Kommunfullmäktige har det yttersta ansvaret för miljöprogrammet. De har även huvudansvar för miljöbarometern, där stadens miljöarbete skall synliggöras för allmänheten. Den skall vara uppdaterad senast 30 april varje år. (Helsingborgs miljöprogram, 2011-2015) Nämnderna och enheterna lägger själva in måluppfyllelse och genomförda åtgärder i Stratsys, en programvara

som även används vid budgetering. Detta syftar till att underlätta möjligheterna att sammanställa och följa upp aktiviteterna. Miljöbarometern finns kvar på hemsidan.

Insamlade erfarenheter

Positiva erfarenheter

- **Större genomslag**
Bättre format och tillgänglighet vilket har gett ett större genomslag (Kommunalråd, Helsingborgs kommun, 2012, Miljöchef, Helsingborgs kommun, 2012 & Miljösamordnare, Helsingborgs kommun, 2012)
- **Processen**
Utformningsprocessen har fungerat bra enligt den utvärdering som gjorts (Miljösamordnare, Helsingborgs kommun, 2012).
- **Ägare av dokumentet**
Kommunstyrelsen ägde projektet vilket gjorde att det är hela stadens dokument idag, inte bara miljönämnden (Miljöchef & Miljösamordnare, Helsingborgs kommun, 2012).
- **Målformulering**
Mer realistiska mål som visar vägen framåt (Ordförande miljönämnden, Helsingborgs kommun, 2012) Miljösamordnaren tycker inte det är så stor skillnad vad gäller att målen är konkreta. Däremot är de helt klart möjliga att uppnå på ett annat sätt än i det förra programmet, det fanns mer ”önsketänkande” än i detta program.
- **Ekonomisk modell**
Programmet blev tydligare när man försökte införa modell för beräkningar, bra att fokusera och motivera med ekonomiska beräkningar (Kommunalråd, Helsingborgs kommun, 2012)
- **Format**
Annat grafiskt format som sticker ut, försvinner således inte i bokhyllan (Miljöchef och miljösamordnare, Helsingborgs kommun, 2012a)
- **Delaktighet**
Bra delaktighet och förankring hos både politiker och tjänstemän samt lagom omfattning på miljöprogrammet (Miljöchef och miljösamordnare, Helsingborgs kommun, 2012a)
- **Uppföljningsmöjligheter**
Bra uppföljningsmöjligheter och lätt att få fram rapport genom Stratsys (Miljöchef och miljösamordnare, Helsingborgs kommun, 2012a)

Negativa erfarenheter

- **Information till förvaltningsledningen**
Under utformningsprocessen förväntades projektdeltagarna ha förankrat arbetet inom förvaltningen (vilket var en del av uppdraget), men senare framkom att endast enhetschefen var informerad men inte förvaltningsledningen. (Miljöchef, Helsingborgs kommun, 2012)
- **Additionalitet**
Osäkert om förvaltningarna gör ”nya” åtgärder när de själva får bestämma, risken finns att de gör saker som planerats och genomförts ändå, utan miljöprogrammet (Miljösamordnare, Helsingborgs kommun, 2012).
- **Sammanställning av åtgärder**

Oklart ännu hur det kommer gå med att få in/sammanställa åtgärder som är genomförda (Miljöchef och miljösamordnare, Helsingborgs kommun, 2012a)

4.2.4 Sammanfattade utveckling, erfarenheter samt viktiga skillnader

Utveckling och erfarenheter

Arbetet med det tidigare programmet tog mycket längre tid än det senaste. Det äldre programmet krävde konsulttjänster och det tog lång tid att ta fram underlaget men att ta fram ett helt nytt program är generellt mer tidskrävande, menar miljösamordnaren på Helsingborgs kommun (2012). Programmet var samtidigt tongivande för kommunens nya miljömålsarbete (Kommunalråd, Helsingborgs kommun, 2012). Det nyare programmet hade således en slags mall, tog mindre än hälften av tiden att fullborda och hade mindre antal inblandande personer (Kommunalråd, Helsingborgs kommun, 2012). Enligt Miljösamordnaren på Helsingborgs kommun var förankringen av det senare programmet bättre trots detta men processen hade behövt ungefär ett halvår ytterligare för att förlänga remisstiden och få möjlighet för ytterligare diskussioner. Det finns även fördelar med kortare deadlines, enligt hen, eftersom personer ofta gör det de ska få gjort under lite tidspress och skjuter inte upp saker (Miljösamordnare, Helsingborgs kommun, 2012).

I Miljöprogrammet 2006-2010 var alla förvaltningar representerade i olika arbetsgrupper. Detta förändrades i nästa utformningsprocess eftersom man märkte att de åtgärder som har störst påverkan på måluppfyllandet främst genomförs av: Stadsbyggnadsförvaltningen, miljöförvaltningen, kommunstyrelsens förvaltning samt de kommunala bolagen, därför beslutades de nämnderna främst skulle involveras i processen. Somliga mål är riktade till alla förvaltningar (kemikalier, upphandling, transporter) där personer plockades in vid behov av expertis i utformningsprocessen samtidigt fördes en dialog parallellt.

Det senare programmet innehöll den centrala styrningen (styrgrupp av högt uppsatta politiker och ledningsgrupper av nyckelpersoner samt förvaltningschefer) man sökte i det tidigare programmet vilket bidrog till att dokumentet blev hela stadens och inte bara miljöförvaltningens dokument. (Miljösamordnare, Helsingborgs kommun, 2012) Expertisen och projektledningen låg hos miljöförvaltningen medan kommunalstyrelsen hade det största ansvaret (Kommunalråd, Helsingborgs kommun, 2012). Trots att den tidigare processen var bredare gjorde den centrala styrningen att det senaste programmet blev bättre förankrat (Ordförande miljönämnden, Helsingborgs kommun, 2012)). Även det faktum att de båda politiska blocken var med i grupperna gjorde att risken att kommunen har ett program som ingen ställer sig bakom i nästa mandatperiod minskar, anser miljösamordnare på Helsingborgs kommun (2012). Det är viktigt vilka som sitter på posterna i grupperna vid utformningen – att de är nyckelpersoner, menar Miljösamordnare, Helsingborgs kommun (2012).

Det var nödvändigt att målen var möjliga att uppnå i det senare till skillnad från de tidigare, framför miljösamordnaren på Helsingborgs kommun (2012). Kommunalrådet på Helsingborgs kommun (2012) tycker att etappmålen i program två är en mer "hands on" och konkreta. Det är viktigt att de är verklighetsförankrade och uppföljningsbara, menar hen vidare (Kommunalråd, Helsingborgs kommun, 2012). Det tidigare programmet innehöll mer önsketänkande, enligt miljösamordnaren på Helsingborgs kommun (2012). Ofta är arbetet mer visionärt och diffust i början vilket

gör det svårt att ”bena upp” och förstå respektive roller i åtgärderna eller målen, därför är det viktigt att bolagen och förvaltningarna är med i utformningsprocessen, så de blir ägare av programmet, menar Ordförande miljönämnden, Helsingborgs kommun (2012). Det är ju dem som ska fullfölja och förankra programmet i hela organisationen senare, anser hen vidare.

Kommunikationen av miljömålsprogrammen har blivit viktigare de senare åren. Eftersom det senare programmet ägdes centralt blev dokumentet allas och alla var tvungna att förstå det (Ordförande miljönämnden, Helsingborgs kommun, 2012). Marknadsföringen av det senare programmet var även proffsigare och informatörerna var mer utbildade. Programmet blev konkretare och mer lättläst samt att det finns en kortversion som inte finns för det äldre – det äldre kändes ”träigare”(Kommunalråd, Helsingborgs kommun, 2012)

I det förra programmet bestämde kommunfullmäktige vilka åtgärder som skulle genomföras redan när man beslutade om programmet. Nu är det upp till den nämnd och förvaltning som har bäst kunskap om området att bestämma vilka åtgärder som ska göras. Åtgärderna tas fram årligen av nämnderna, i det senare programmet. (Miljösamordnare, Helsingborgs kommun, 2012) Idén var således att de inte skulle ta fram några åtgärder direkt i miljöprogrammet eftersom de lätt blev inaktuella i det tidigare. Trots detta antog man en del aktiviteter direkt i programmet som ansågs nödvändiga att genomföra för att uppnå målet. (Miljösamordnare, Helsingborgs kommun, 2012) Det är dock osäkert om förvaltningarna gör ”nya” åtgärder när de själva får bestämma, risken finns alltid att genomför åtgärder som hade genomförts ändå (Miljösamordnare, Helsingborgs kommun, 2012). Miljöchefen på Helsingborgs kommun (2012) understryker att bara för att programmet har antagits betyder inte det att det är ett beslut inom staden utan endast en viljeyttring. Här är det viktigt att skilja på antagandet och det faktiska beslutet att genomföra något, menar miljöchefen vidare.

Incitament för - och framtida förändringar

Genom att utgå från de erfarenheter som upplevts då programmet varit aktivt har man analyserat vad som har fungerat bra respektive dåligt för att sedan använda det i utformningen av det senaste miljöprogrammet. Även det som kommunen saknat i arbetet har påverkat hur utformningen slutligen blev (Miljösamordnare, Helsingborgs kommun, 2012). Kunskapen kring miljöfrågor har ökat och man ville ha en central styrning, så dokumentet blev hela stadens program. Då de äldre dokumenten utformades var medvetenheten kring miljöfrågor annorlunda jämfört med idag vilket också återspeglas i utformningen av miljöprogrammen genom tiderna (Miljösamordnare, Helsingborgs kommun, 2012).

Miljösamordnare på Helsingborgs kommun (2012) anser inte att något behöver göras direkt annorlunda nästa gång, utan hen är nöjd. Att förklara miljö i kostnader, dels kostnader för investeringar men också kostnader för om miljöarbete inte genomförs, vilket belystes i det senare programmet, anser politikerna (Ordförande i miljönämnden samt Kommunalaråd, Helsingborg kommun, 2012) vara mycket viktigt att fokusera på ytterligare i framtida program. Ordföranden i miljönämnden (2012) anser vidare att man borde lägga mer tid och arbete på förankringsprocessen och kommunalarådet i Helsingborgs kommun tillägger att man eventuellt skulle kunna ha en bredare förankring så även de förvaltningar som normalt inte innefattas av

miljöarbetet känner att de har en roll, vilket de delvis missade. Det är viktigt att förankra arbetet återigen, både politiskt och på tjänstemannaplan, understryker hen.


Sammanfattade skillnader och lärdomar

- Medvetenheten har ändrats i samhället vilket har påverkat miljömålsarbetet
- Formatet och kommunikationen av miljömålsprogrammet har förbättrats
- Målformuleringen har förändrats, mer verklighetsförankrade, reella, uppnåeliga idag
- Politisk delaktighet och förankring har förbättrats och programmets omfattning är bättre
- Kommunstyrelsen äger dokumentet idag – det är då mer centralt vilket ger en känsla av att det är allas dokument och inte bara miljöförvaltningen som innan
- Åtgärderna bestäms årligen hos nämnder/förvaltningar i det senare programmet. Måluppfyllelse följs upp genom Stratsys där nämnderna och enheterna själva fyller genomförda åtgärder

4.3 Halmstads kommun

Tabell 3. Presentation av Halmstads kommun

Introduktion till Halmstads kommun. Källa: SCB, 2012c och SKL, 2012

 Halmstad	Den alternativa modellen
<i>Storlek</i>	92 000 invånare
<i>Typ av kommun</i>	Större stad
<i>Antal anställda</i>	7200 anställda
<i>Politisk majoritet</i>	Femklövern (Alliansen + mp)
<i>Utveckling</i>	Expanderar

4.3.1 Introduktion och miljöbakgrund

Halmstad är en större stad i Hallands län med runt 92 000 invånare beläget på västkusten med totalt 7200 anställda inom den kommunala verksamheten (se tabell 3). Halmstad är en av de största turistorterna i Sverige och har expanderat kraftigt under de senaste 50 åren (Halmstad, 2011). Halmstads kommun marknadsför sig inte som en hållbar kommun eller ekokommun på samma sätt idag som de gjorde innan, när de var en av de första ekokommunerna kändes det mer aktuellt. I och med Agenda 21 var hållbarhet ett nytt begrepp och därför en mer aktuell fråga jämfört med idag (Projektledare för första ekohandlingsprogrammet, Halmstads kommun, 2012).

År 1994 beslutade sig Halmstad kommun att de skulle bli en ekokommun enligt SEkom (Föreningen Sveriges Ekokommuner). SEkom krävde då att kommunfullmäktige antog ett program och bedriver utvecklingsarbete i enlighet med Riodokumentens Agenda 21 (Handlingsprogram för Halmstad kommun, 1997). Detta gjorde att Halmstad kommun tog fram övergripande inriktningsmål som syftade till att bidra till ett ekologiskt hållbart samhälle som även inkluderade socialt hållbar struktur grundad på demokrati och jämlikhet (Handlingsprogram för Halmstad kommun, 1997). Synen på miljöarbetet var då brett och hållbarhet var en ny och politiskt het fråga som stod högt upp på agendan. Halmstad kommun avsatte cirka 22 miljoner kronor för arbetet med Agenda 21. (Projektledare för första ekohandlingsprogrammet, Halmstad kommun, 2012). Det fanns inga direkta mallar att följa då, så framtagningsprocessen var helt baserad på de resonemang och diskussioner som fördes i grupper av tjänstemän och politiker. Tillsammans tog de fram fyra systemvillkor och diskussionerna utgick sedan från dem där alla politiker hade en utbildningsdag om miljöfrågor. Politikerna var således involverade i framtagandet av programmet, redan innan programmet var antaget och genomgick tillhörande utbildning. Tanken var då att ha tydlig ansvarsfördelning, tidsangivelser och ett program som var lätt att följa upp. Det var viktigt att veta var ansvaret ligger, enligt projektledaren för det första programmet i Halmstad kommun (2012). Programmet tog runt 8 månader att framställa och när det sedan antogs i kommunfullmäktige var alla med på vad det innehöll och hur det var utformat (Projektledare för första ekohandlingsprogrammet, Halmstad kommun, 2012).

I det allra första handlingsprogrammet blev målen indelade i följande inriktningar: Energi, Avfall, Vatten och avlopp, markanvändning och ekologisk mångfald, transporter, inköp av varor och tjänster, utbildning och information samt fritid och rekreation. Varje inriktning har några långsiktigare inriktningsmål (var vill vi?) och ett antal kortsiktigare och tidsatta effektmål (hur ska vi ta oss dit?) med tillhörande ansvariga förvaltningar och direkt kopplade indikatorer. Effektmålen liknar åtgärder. Handlingsprogrammet har kommunal verksamhet som huvudsaklig målgrupp men belyser också samarbetet med övriga delar av samhället och skall revideras var fjärde år. Varje nämnd och bolag skulle själva ta fram en miljöplan och senast 1998 utforma ett miljöbokslut. Miljöplanen skall innehålla utgå från ekohandlingsplanen och även egna effektmål skall tas med. (Handlingsplan för Halmstad kommun, 1997) Handlingsplanen antogs 1997 i kommunfullmäktige och i och med detta blev Halmstad en Ekokommun. Nästa revidering avsågs att inträffa år 2002.

Samtidigt som de nationella miljö kvalitetsmålen togs fram, runt 1999 och framåt, för att sedan brytas ned på regional nivå bifölls Halmstads kommunstyrelsens förslag om införande av miljöledningssystem. En revidering av handlingsprogrammet startades därför i slutet av år 2000, här inleddes således en diskussion kring handlingsprogrammets utformning som slutade med att det skulle baseras på strukturen av det tidigare. Samtidigt infördes miljöledningssystemet och arbete med de regionala miljömålen skedde vilket gjorde att tankar kring att utgå från de nationella och regionala miljömålen. Med denna bakgrund består Ekohandlingsprogrammet 2004-2008 (se nedan) av mål och rubriker som följer den äldre strukturen samtidigt som det tillhörande måldokumentet lyder efter rubrikerna från de nationella och regionala miljömålen. Måldokument skall skrivas i varje nämnd och integreras i miljöledningssystemet. (Halmstad Ekohandlingsplan, 2004-2008)

År 2002 presenterades en rapport för att ge en överblick av det miljöarbete som förvaltningarna genomfört sedan starten 1998. Här framgår tveksamheter ifall målen verkligen styr verksamheterna och är en del i verksamhetens styrning vilket förmodas bero på att målen är formulerade på ett övergripande sätt och att målen inte kontinuerligt kopplas till deras arbete, målen anses således behöva vara bättre integrerade i den ordinarie verksamhetsstyrningen i framtiden. Även det faktum att miljöambitioner kräver resurser diskuteras i rapporten, där pengar och tid är avgörande aspekter. Det krävs också en hög grad av samordning, där målsättningar som berör flera aktörer är tydliga och därför spelar ansvarsfördelningen stor roll. (Halmstad kommun, 2002)

4.3.2 Ekohandlingsplan 2004-2008

Nedan presenteras Halmstads ekohandlingsplan där de nationella miljö kvalitetsmålen är integrerade för första gången. I juli år 2004 antogs Ekohandlingsplan för perioden 2004 och framåt för att sedan revideras 2006-2007, för att anpassas till nästa mandatperiod. Planen förlängdes sedan till år 2008. ”Syftet med ekohandlingsplanen för ekokommunen Halmstad är att driva på utvecklingen av det hållbara samhället”. Målgruppen för dokumentet är främst förtroendevalda och anställda men berör även resten av kommunen som geografiskt område. (Halmstad Ekohandlingsplan, 2004-2008)

Utformningsprocess

En politisk styrgrupp bestående av ett tiotal personer med en stor spridning av partitillhörighet träffades vid elva tillfällen tillsammans med tjänstemän.

Miljöstrategen var sekreterare och diskussionen var främst på ett politikerplan. Uppdraget som tjänsteman var att undersöka rimlighet för mål och åtgärder. Detta gick ut på att gå till ansvarig verksamhet eller del av kommunen enligt det förra programmet och undersöka målen. Bakgrundsmaterial och underlag som tagits fram av tjänstemännen (ej med i slutgiltigt program) till miljömålsprogrammet redogjordes sedan för politikerna, där förändringar genomfördes utifrån diskussioner och prioritering. Trots att diskussionen främst var på ett politikerplan kunde tjänstemännen ändå argumentera för sina saker och målen utformades utifrån de beslut som slutligen togs i grupperna. Detta var en kostsam process eftersom politikerna tog arvode och utformningsprocessen tog runt ett och ett halvt år (Miljöstrateg, Halmstad kommun, 2012). När programmet var väl genomarbetat gick det på remiss där synpunkter togs in och korrigeringar gjordes. Programmet granskades i grupperna igen för att sedan gå till beslut i kommunfullmäktige. (Miljöstrateg, Halmstad kommun, 2012)

Struktur

Ekohandlingsplanen består av ett grunddokument innehållande en vision, bakgrund, upplägg och styrning för handlingsplanen följt av de olika målområdena. Ekohandlingsplanen består av en övergripande vision samt en vision och ett antal mål för följande rubriker (likt det äldre): Energi, Avfall, Vatten och avlopp, markanvändning och ekologisk mångfald, transporter, inköp av varor och tjänster, utbildning och information samt fritid och rekreation. Utöver detta dokument finns också ett löpande måldokument för nämnder/bolag som syftar till att ständigt uppdateras och visa på ständig förbättring. (Halmstad Ekohandlingsplan, 2004-2008) Det första Ekohandlingsprogrammet är en mall till denna generation (se ovan) (Miljöstrateg på Halmstad kommun, 2012). De nationella miljö kvalitetsmålen är delvis med i generation två (denna version), men egentligen kom de inte riktigt fram förrän i generation tre (se nästa). I kommunen ville de ha kvar rubrikerna och indelningen, målen ”döptes” om och texten ändrades aningen men i övrigt var det inte så stora förändringar. Inriktningsmål blev vision och effektmål blev mål. De undersökte delvis andra kommuner vid utformningen men eftersom de var nöjda men den äldre versionen ansåg de att det endast var dags för revidering och uppdatering av det äldre. De ville ha igenkänningen från det tidigare programmet. (Miljöstrateg, Halmstad kommun, 2012)

Mål och åtgärder

Totalt finns 45 mål och varje mål omfattar riktad målgrupp, genomförandetid, ansvarig, uppföljning, indikator samt vilka miljömål som målen kopplas till. (Halmstad Ekohandlingsplan, 2004-2008) Målen sträcker sig till år 2007, ekohandlingsplanen förlängdes sedan till 2008 men inga mer tidsmässigt långsiktiga målsättningar finns i den. Ekohandlingsprogram generation ett och två skiljer sig inte speciellt mycket åt i struktur och utformning - samma upplägg och flera av målen är identiska. Målens format kan liknas vid åtgärder som är sorterade för respektive verksamhet med tillhörande indikatorer. (Miljöstrateg, Halmstad kommun, 2012).

Genomförande och uppföljning

Arbetsättet i ekohandlingsplanen för 2004-2006 bygger på att kommunfullmäktige styr genom att besluta riktlinjer för det kommunala miljöarbetet, vilket skiljer sig från det tidigare arbetsättet. Här anges principer där det beskrivs hur nämnderna skall bedriva sitt ekologiska arbete med miljömålen. Här anges också speciella anvisningar angående miljöområden de ska prioritera eller direkta miljömål som de har ansvar för.

Nämnderna skall sedan själva ta fram konkreta mål som sedan skall sammanställas centralt som ett separat kontinuerligt måldokument för kommunen. (Halmstad Ekohandlingsplan, 2004-2008) Genom en enkelt och naturlig koppling till de regionala och nationella miljö kvalitetsmålen skulle programmet få en större genomslagskraft samtidigt som att nämndernas inblandning gör miljöarbetet bättre anpassat, förankrat och mer ekonomiskt realistiskt. (Halmstad Ekohandlingsplan, 2004-2008) Nämnder och bolag skall årligen redovisa status för miljöledningsarbetet med de mål som respektive nämnd ansvarar för, till varje mål finns också kopplade indikatorer. Dessa sammanställs av kommunfullmäktige i en miljöredovisning. Båda sker i samband med bokslut och årsredovisning. (Halmstad Ekohandlingsplan, 2004-2008)

Insamlade erfarenheter (program 1 och 2)

Positiva erfarenheter

- **Brett samarbete**
Politiker och tjänstemän fick möjlighet att arbeta ihop. Om exempelvis grupperna endast består av tjänstemän finns en tendens att bara ”dra” upp en massa mål. Projektledaren (första ekohandlingsprogrammet, Halmstads kommun, 2012) konstaterar att normalt sett träffas inte tjänstemän och politiker för att arbeta ihop på det sättet som man gjorde i denna process. Man kunde bryta de ”tabuer” vilket var väldigt roligt och bra. Processen fungerade mycket bra då, men hen är osäker på hur samma process hade fungerat idag.
- **Bra start**
Processen och arbetet med ekohandlingsplanen var en bra start för miljöarbetet i kommunen, enligt projektledaren för första ekohandlingsprogrammet (Halmstads kommun, 2012)
- **Ägare av dokumentet**
Politikerna var engagerade och det var deras produkt från början, så det blev viktigt att den fanns och att man faktiskt arbetade med den. (Miljöstrateg, Halmstad kommun, 2012)

Negativa erfarenheter

- **Målformulering**
Det var luddiga mål (främst vad gäller ordval), de skulle satt tydligare och skarpare mål. Detta gjorde att arbetet med att följa upp målen inte alltid var så lätt (Projektledare för första ekohandlingsprogrammet, Halmstad kommun, 2012).
- **Inte effektiv tid**
Ingen effektiv tid då man har politiker i grupperna, mycket politik/olika inriktningar och tappar sakfrågan. (Miljöstrateg, Halmstad kommun, 2012)

4.3.3 Ekohandlingsprogram 2009-2012

År 2008 antogs Ekohandlingsprogrammet för 2009-2012. Kommunen hade då infört en ny styrningsmodell och ekohandlingsprogrammet var det första som formulerades utifrån modellen. Den nya styrningsmodellen som infördes år 2010 innebär att de enda övergripande målen som får sättas i kommunen sätts i planeringsdirektivet som kommunfullmäktige ansvarar för och omfattar alla mål inom kommunen. (Miljöstrateg, Halmstad kommun, 2012) Programmet innehåller Halmstad kommuns ambitioner och inriktningar relaterat till ekologisk hållbar utveckling och målet med

programmet är främst att lägga en riktning för nämnder/bolag att själva sätta mål (Utredningssekreterare, Halmstad kommun, 2012).

Utformningsprocess

Anledningen till att Halmstads kommun valde att införa en ny styrningsmodell var att en översyn av kommunen genomfördes och de upptäckte då att arbetet behövde styras upp. Uppföljningar av miljöfrågor löpte ofta parallellt i organisationen och kolliderade därför i besluten, de ville att uppföljningen nu skulle bli en central del i arbetet. Många äldre handlingsprogram var även inaktuella och man ville även få en överblick över kommunens miljö tillstånd. Samtidigt fick kommunen en ny kommunchef, vilket också spelade roll (Miljöstrateg, Halmstad kommun, 2012).

Politikerna ville att det skulle tas fram tjänstemannaförslag av ekohandlingsprogrammet, vilket uttrycktes under det första mötet angående det nya ekohandlingsprogrammet. I utformningsprocessen för förslaget utgick tjänstemännen från de nationella miljömålen för att sedan anordna möten med personer i verksamheterna/förvaltningarna samt kommunalt ägda bolag (inte allmänheten), de var uppdelade i fyra olika fokusområdesgrupper. Genom dessa fokusområden försökte man effektivisera samtalen och fokus låg på vad som skulle stärka verksamheterna och vilka målsättningar som i slutändan skulle bidra till en mer hållbar riktning inom kommunen. Målet var då att ”fånga in det som inte var infångat” hos verksamheterna (Miljöstrateg, Halmstad kommun, 2012). Prioriteringsarbete gjordes i grupperna angående hur allt hänger ihop och vad som är mest angeläget och byggde delvis på miljöledningssystemets metod där: farlighet, allvarighet, kostnader, enkelhet etc. låg till grund för prioriteringen (Utredningssekreterare, Halmstad kommun, 2012). Ofta sträckte sig ambitioner över flera miljö kvalitetsmål, vilket gjorde att fokusområdena kändes nödvändiga och välfungerande. De strävade också efter att inte ha så många fokusområden eftersom dokumentet annars riskerade att bli svårövergripigt, tungt och förmodligen innehålla mycket text. Uppdelningen av miljö kvalitetsmålen mellan fokusområdena förändrades aningen under resans gång (Miljöstrateg, Halmstad kommun, 2012), men den slutgiltiga produkten blev ungefär som man hade föreställt sig (Utredningssekreterare, Halmstad kommun, 2012).

Struktur

Ekoandlingsprogrammet är en del av Halmstads nya visionsstyrningsmodell där hållbar utveckling är ett av tre värdegrunds områden och det område som är direkt kopplat till programmet. Värdegrunden skall genomsyra alla beslut och allt arbete inom kommunen och går också i linje med de fyra systemvillkoren (enligt det naturliga steget) som de tidigare programmen baserats på. (Halmstad Ekohandlingsprogram, 2009-2012)

Den främsta mallen för ekohandlingsprogrammet var de kommunala riktlinjerna angående hur man skall utforma ett handlingsprogram ”Konsten att göra ett handlingsprogram” samt även miljö kvalitetsmålen. I ”Konsten att göra ett handlingsprogram” står tydligt var och hur de skall använda begreppet mål i Halmstads kommun (Miljöstrateg, Halmstad kommun, 2012), nämligen endast i planeringsdirektivet och verksamhetsplaner. Idén kring handlingsprogrammet inom kommunen var snarare ett strategiskt dokument än ett egentligt handlingsprogram (Utredningssekreterare, Halmstad kommun, 2012) Kommunen undersökte också andra kommuners miljö målsprogram men ingen hade direkt den utformningen man

sökte. De flesta kommuner hade de nationella miljö kvalitetsmålen, antingen alla eller några få. För Halmstads del fanns det dock begränsningar i dokumentens storlek som bestämts i och med riktlinjerna, vilket styrde utformningen. Länsstyrelsens mål var till stor del mall för Halmstads mål, de utgick ifrån regionala mål och bröt loss de som ansågs viktiga lokalt sett. Många andra mindre kommuner i Halland tog Länsstyrelsens program rakt av, enligt miljöstrateg (Halmstads kommun, 2012).

Vad gäller grafisk upplägget av programmet menar projektansvarig (Halmstads kommun, 2012) för ekohandlingsprogrammet 2009-2012 att man skall ha det viktigaste först och tänka på "vad fångar läsaren?". Fokus bör ligga på vad som är viktigast och vilken riktning vi vill gå. Analysen kan egentligen komma sist och skall inte skymma det egentliga budskapet. Ofta kan bakgrunds informationen vara i bilaga eftersom bakgrunds informationen inte behöver beslutas/antas, det är vägen framåt som behöver det.

Mål och åtgärder

I programmet presenteras nio övergripande mål som tillhör den nya visionsstyrningsmodellen för hela Halmstad kommun, varav fyra berör ekohandlingsprogrammet. Programmet är uppdelat i följande fyra temaområden: Begränsad klimatpåverkan, sunda boendemiljöer, friska vatten och god hushållning med mark. Dessa behandlar i sin tur fyra rubriker: Nationella miljö kvalitetsmål (beskrivande), utmaningen (motiverande), ambition och riktning (för kommunen) samt indikatorer som redovisas i uppföljningen av ekohandlingsprogrammet. De nationella och regionala miljö kvalitetsmålen hjälpte kommunen att fokusera på det som ansågs viktigt, men den slutgiltiga utformningen påverkas också av kommunens lokalisering och dess förutsättningar. Stödet och riktlinjerna från nationell nivå är viktig men det behövs även resurser för att en kommun skall göra ett bra miljöprogram menar Miljöstrateg (Halmstad kommun, 2012).

Programmet innehåller Halmstad kommuns ambitioner och inriktningar relaterat till ekologisk hållbar utveckling och har en övergripande karaktär. Inga kommunala målformuleringar eller direkta åtgärder finns i dokumentet. (Halmstad Ekohandlingsprogram, 2009-2012) I Ekohandlingsprogrammet finns alltså inga mål utskrivna men däremot indikatorer, här valde kommunen de indikatorer de visste att de behärskade och som ansågs möjliga att samla in. Dock fanns en del problematik kring om man mäter det som skall vara "uppnått" genom de indikatorer man behärskar, idag är inte indikatorerna kopplade till några mål utan helt fristående och skall visa på trender inom områden snarare än att följa upp ett enstaka mål. (Miljöstrateg, Halmstad kommun, 2012)

Genomförande och uppföljning

Utifrån övergripande mål, ekohandlingsprogrammet och andra handlingsprogram skall konkretiserade mål och prioriteringar tas fram av kommunfullmäktige (Halmstad Ekohandlingsprogram, 2009-2012). Var år bestäms vilka områden som skall prioriteras och bli konkretiserade mål vilket i detta program inriktades på klimat och energi. Varje nämnd är i princip skyldig jobba med området och att sätta mål, men efter egen förmåga. (Utredningssekreterare, Halmstad kommun, 2012) Nästa "nivå" av mål, efter kommunfullmäktige, sätts således i verksamhetsplanerna som nämnderna själva tar fram, inga andra mål får sättas i kommunen. Ekohandlingsprogrammet syftar endast till att ge en riktning, och utformas främst av tjänstemän, aktörer och experter. De politiska besluten om målsättningar och faktiskt

genomförande av målsättningarna sker kontinuerligt efter programmets utformning på nämnder och förvaltningar. (Miljöstrateg, Halmstad kommun, 2012) När målen är i verksamhetsplanen har ekohandlingsprogrammet fullföljts, först då blir det en handling (Utredningssekreterare, Halmstad kommun, 2012).

Kommunstyrelsen ansvarar för uppföljning och utvärdering. Programmets genomslagskraft skall redovisas årligen genom uppföljning av mål och åtgärder som kan kopplas till programmet. Indikatorerna syftar till att följa utvecklingen och inte att identifiera direkt uppnådda mål. Indikatorerna presenteras på webbplatsen utan någon politisk bearbetning. Hela programmet skall utvärderas och följas upp innan ett nytt tas fram. (Halmstad Ekohandlingsprogram, 2009-2012).

Insamlade erfarenheter

Positiva erfarenheter

- **Bättre marknadsföring (internt)**
Miljöstrategen och projektledaren (generation 2) informerade politikerna i nämnderna hur de kan använda handlingsprogrammet. (Miljöstrateg, Halmstad kommun, 2012)
- **Aktualitet**
Aktualiteten ökar i och med att målen uppdateras varje år i verksamhetsplanerna (Utredningssekreterare, Halmstad kommun, 2012)
- **Deltagande**
Ökar deltagandet från verksamheterna eftersom de själva bestämmer och utför de åtgärder de beslutat om (Utredningssekreterare, Halmstad kommun, 2012)
- **Tydligt program**
Positivt för att det var nedbantad vilket blir enkelt och tydligt. Den känns greppbar och de har lyckats få ned volymen. Många försöker använda modell för andra handlingsområden inom kommunen. (Utredningssekreterare, Halmstad kommun, 2012)
- **Uppföljning och återkoppling**
Uppföljningen och återkoppling till politiken är bättre eftersom målen uppdateras/ändras årligen (Miljöstrateg, Halmstad kommun, 2012).

Negativa erfarenheter

- **Handlingsprogrammet försvinner**
Man tappar bort handlingsprogrammen, det har hamnat i skymundan eftersom det inte finns någon direkt ansvarsfördelning. (Miljöstrateg, Halmstad kommun, 2012)
- **Övriga miljöområden**
Styrningsmodellen är stark (på exempelvis energifrågan) men de försvagar de övriga områdena, som ligger utanför modellen. (Miljöstrateg, Halmstad kommun, 2012)
- **Uppföljning**
Inget har hänt enligt den uppföljningen av målen som genomförts idag. Uppföljningen sker bara på de mål som modellen fokuserar på och inte hela ekohandlingsprogrammets indikatorer (Miljöstrateg, Halmstad kommun, 2012)
- **Implementering av mål**

”Kommunen måste jobba mer med hur målen implementeras i verksamheterna, alltså åtgärderna vilket kräver en stor arbetsinsats” (Miljöstrateg, Halmstad kommun, 2012)

4.3.4 Sammanfattade utveckling, erfarenheter samt viktiga skillnader

Utveckling och erfarenheter

De tidigare programmen baserades på mål för hela kommunen med delvis riktade åtgärder/mål (kallade för inriktningsmål eller mål) för nämnder/bolag som i sin tur tar med genomförande av åtgärderna i sin verksamhetsplan. Uppföljning av mål och åtgärder är direkt kopplade till indikatorer. Den nuvarande modellen bygger på övergripande mål för hela kommunen, där miljö är ett av områdena och ett fåtal mål finns härunder. Nämnderna sätter därefter egna mål som skall syfta till att bidra till att uppnå de övergripande mål som finns i verksamhetsstyrningsmodellen ”Alla bidrar så gott de kan”, verksamheterna skapar sedan åtgärderna utifrån nämndernas egna mål.

De första två programmen hade större politisk delaktighet i utformningsprocessen och fokus i programmen hamnade främst på vad som var viktig politiskt sett. Det senaste programmet är en ren tjänstemannaprodukt och byggde på vad verksamheterna tyckte eller upplevde behövdes göra för att bli mer hållbara. Den senare har också mer fokus på klimatfrågorna än de tidigare, vilket beror på uppbyggnaden av den nya styrningsmodellen och klimatdebatten i samhället (Miljöstrateg, Halmstad kommun, 2012) De äldre programmen gav mer direktiv medan nu är det mer individualistiskt, där man lägger ramarna men alla får själva utforma miljöarbetet enligt projektledaren för första ekohandlingsprogrammet (Halmstads kommun, 2012). Tanken är god men det skulle behövas stora miljöutbildningsinsatser för att något skall hända på individuell nivå, vilket de tidigare programmen också innehöll, menar hen vidare (Projektledare för första ekohandlingsprogram, Halmstad kommun, 2012). När det äldre programmets utformningsprocess startade hade man en bredare syn på miljöarbetet, i hela landet, påpekar hen. Men numera har synen ändrats och man har en grundmedvetenhet kring miljöfrågor, miljön är mer en självklar fråga men om det leder till mer miljöarbete menar projektledaren för första ekohandlingsprogrammet oklart. Tanken med ett ”lösare styrt” program tror hen är bra men det är svårt eftersom besluten tas i många olika nämnder där egentligen varken nämnden eller verksamheten har miljö eller hållbarhet som huvudfrågor (Projektledare för första ekohandlingsprogram, Halmstad kommun, 2012). Detta innebär att någon måste vara specialintresserad för att frågorna skall tas upp. Därför krävs mer utbildning i detta nya system, man måste verkligen förstå varför och ta sitt ansvar, vilket inte sker automatiskt. ”Alla” vet att miljö är en viktig fråga, men man behöver en ”spark” (konkreta åtgärder eller mål) för att komma igång (ibid.). Systemet som finns idag är därför aningen idealiserat och det krävs hårdare arbete än vad som sker idag för att det ska fungera, enligt projektledaren för första ekohandlingsprogrammet (Halmstads kommun, 2012). Självklart är inte pekpinnar bra i alla lägen men om man samtidigt är delaktig i besluten redan innan blir det inte pekpinnar på samma sätt. För att visionssystemet skall fungera krävs större delaktighet där förutsättningarna för detta ligger i utbildning och information (ibid.)

Till skillnad från de äldre programmen med stor politisk delaktighet var fokus på specialisterna och experterna i det senare programmet. I det senaste programmet finns inget politiskt stoff, utan fokus ligger på vad specialisterna anser vara viktigt för att sedan integreras i politiken och formuleras till mål. Det specialisterna anser vara

viktigt kan ses som ett smörgåsbord som politikerna i nämnderna kan ta beslut om vad som faktiskt behövs göras och därför behövs inte politiken i grundmaterialet. I politiska arbetsgrupper (som de tidigare programmen) blir det lätt en önskelista till skillnad mot att redan ha en klar budget och riktning, då kan man bestämma vad man ska/vill göra på miljöområdet. Modellen bygger på att kommunen årligen tänker efter och omvärderar vad som behöver/skall göra istället för var fjärde år, som det ofta ser ut i andra miljöprogram. Åtgärder kan vara svåra att förverkliga "när det kommer till kritan" om inte budget finns. Därför är den nya modellen mer verklighetsförankrad och fungerar bättre, anser utredningssekreteraren på Halmstads kommun (2012). Nämnden är delaktig och får själv fundera kring vad som är bäst att arbeta med (åtgärder). Målsamordnaren har således en stor påverkansmöjlighet att lyfta målen som ska in i verksamheterna. Här krävs mer tid för målsamordnaren att visa, lobbyarbeta, coacha, handleda verksamheterna i arbetet med miljömålen. Där finns förbättringsmöjligheter, menar hen vidare. Mindre dokumentation och mer implementeringsarbete är vägen framåt, tror Utredningssekreteraren på Halmstad kommun (2012).

Incitament för - och framtida förändringar

Från början trodde man i kommunen att man skulle utforma ekohandlingsprogrammet (3) likt de tidigare (1, 2) men under mötet angående revidering av programmet uttryckte politikerna att de önskade att tjänstemännen själva skulle ta fram ett förslag på program. Miljöstrategen på Halmstad kommun menar att antingen ville inte politikerna vara lika delaktiga på samma sätt som innan eller så värnar de om resurserna och har stor förtroende för tjänstemännen.

Nya ämnen och problematik dyker ständigt upp och eftersom de äldre ekohandlingsprogrammen är så detaljerade kändes de ofta icke angelägna och ineffektiva. I den andra modellen tas målen kontinuerligt fram för all kommunal verksamhet och det styr alla nämnders planering genom verksamhetsplanen, vilket gör att det ständigt är aktuellt. (Utredningssekreterare, Halmstad kommun, 2012) I det tidigare sättet att styra fanns ett tjugotal planer och program och hundratals mål att förhålla sig till på en nämnd. Nämnderna hade möjlighet att "fånga upp" det som känns aktuellt för stunden men det är långt ifrån alla mål som är det. En otydlig styrning med många program och planer kan snarare och mer ofta än sällan leda till att nämnderna helt struntar i målen, menar utredningssekreteraren (Halmstads kommun, 2012). Den nya modellen är därför mer aktuell, konkret och tydlig. Risken finns att man "glömmer" de andra miljöfrågorna men samtidigt är det omöjligt att lyfta in allt, politiken kan alltid "välja fel - från experten synvinkel", menar utredningssekreteraren på Halmstads kommun (2012). Här är målsamordnaren roll viktig vilken främst skall fokusera på implementering av målen och inte uppföljning av målen. (Utredningssekreterare, Halmstad kommun, 2012) Det senare ekohandlingsprogrammet (3) är heller inte politiskt kontroversiellt eftersom alla kan ställa upp på riktningen som experterna och kommunen antagit. Detta leder till en bättre samsyn till skillnad från det äldre som innehåller mycket detaljer som kan vara svåra att realisera. Ofta handlar det om att ha ett gemensamt synsätt och "att göra", enligt utredningssekreteraren. (Utredningssekreterare, Halmstad kommun, 2012)

Hela kommunen blir beroende av hur verksamhetsmodellen fungerar, för den berör inte bara för miljöområdet utan alla områden som skall behandlas i lika hög grad. Vad utfallet i slutändan blir är helt beroende av var pengarna hamnar vilket i sin tur helt och fullt beror av politiken. (Utredningssekreterare, Halmstad kommun, 2012)

Miljöstrategen på Halmstad kommun anser att de var lite för försiktiga och veka i förslagen, de måste våga ta ut svängarna lite mer i nästa program, man var väldigt noga med att följa riktlinjerna för ett handlingsprogram. Politikerna måste också involveras tidigt i processen för att till förankra programmet på bästa möjliga sätt, menar Miljöstrateg (Halmstad kommun, 2012). Här finns alltså skilda meningar på kommunen.

I dagsläget har den nya modellen inte riktigt landat i hur man skall jobba underifrån i förvaltningarna. Den nya modellen slutade vid verksamhetsplanen, frågan framöver är ”Hur gör förvaltningarna?”. Modellen bygger på lokala arbetsplaner och grupper som själva får komma på hur de ska uppnå målen som nämnderna satt. Då de lokala arbetsgrupperna själva får möjlighet att utforma aktiviteter eller åtgärder kommer ett större engagemang födas, tror utredningssekreteraren. För att det ska fungera behövs en mall för hur de bör utformas samt eventuellt stöd från en kunnig person för att fokusera rätt. Den lokala arbetsplanen har ingen direkt koppling till uppföljningen eftersom uppföljningen sker separat för att se trender och inte följa upp specifika mål eller åtgärder. (Utredningssekreterare, Halmstad kommun, 2012)

Sammanfattade skillnader och lärdomar

- I de första ekohandlingsprogrammen var politikerna engagerade i utformningsprocessen medan i det senare engagerades i implementeringen.
- De första programmen hade fixerade mål fördelat på var nämnd/verksamhet medan det senaste är politiskt flexibelt, där politikerna sätter konkretiserade mål årligen och nämnderna skall ta med i sin verksamhetsplan. Programmet blir därigenom mer aktuellt och skapar motivation hos nämnderna och verksamheterna.
- Det första programmet hade ett brett fokus med många och mer omfattande mål, där många miljöområden medan den nya verksamhetsmodellen ger smalare fokus med få och riktade mål, där klimat är i fokus.
- I de tidigare programmen arbetade få personer mycket med miljömålen (Miljöansvariga etc.) medan nu skall många/alla på organisationen aktiva och medvetna genom att ”göra så gott de kan”. Här är utbildning, kunskap och stöd från ansvariga inom området avgörande faktorer för en bra balans.
- Tidigare var indikatorerna kopplade till de enskilda målen men i den senare modellen är ett antal indikatorer kopplade till fokusområdet för att ge en uppfattning om kommunens sammanfattade utveckling

4.4 Schematisk sammanfattning

Tabell 4. Överblick och sammanfattning av miljömålsprogrammets utveckling

Schematisk sammanfattande bild över kommunernas utveckling och erfarenheter av miljömålsprogrammen samt vad de skulle göra annorlunda nästa gång.

Kommun	Program	Sammanfattning av utvecklingen	Nästa gång?
BURLÖV	2004-2008	Bred involvering i utformningsprocessen. Struktur enligt de 16 miljökvalitetsmålen, fastställda åtgärder sorterade under respektive mål vilka är riktade till var nämnd. Tematisk uppföljning varje år. Ansvar på miljö och byggnämnden.	Färre antal åtgärder som är bättre anpassade lokalt. Eventuellt ett handlingsprogram som uppdateras årligen. Miljöstrateg i central placering/roll. Bli skarpare i uppföljningen
	2009-2015	Reviderad upplaga av den senare versionen. Mindre bred involvering i utformningsprocessen, då de försökte effektivisera mötena. Åtgärderna är förslag och hämtade från Länsstyrelsen men delvis även lokalt anpassade, dock många åtgärder. Större fokus på klimatfrågan. Underlagsdatan/Statistiken ansågs mycket bättre. Skapade ett åtgärdsdokument för chefer att ta med vid beslut.	
HELSINGBORG	2006-2010	Sex fokusområden med ansvar för mål och fastställda åtgärder sorterade för var nämnd. En grund för miljömålsarbetet lades i kommunen, miljöbarometern infördes. Programmet beställdes av miljönämnden. Utformningsprocessen krävde mycket tid och de flesta förvaltningar var representerade.	Mer fokus på kostnadsberäkningar i miljömålsmotiveringar. Mer tid och arbete i förankringsprocessen samt även en bredare förankring igen. Ej lägga fullt ansvar på projektdeltagarna, utan även på chefer som skall kommunicera ut arbetet.
	2011-2015	Liknande utformning (fokusområden) som tidigare program men mål och åtgärder blev mål och etappmål. Målen är tilldelade nämnder, åtgärder beslutas i nämnderna och uppföljning sker i "Stratsys". En kommunikativ version lades till. Programmet beställdes av kommunstyrelsen. Utformningsprocessen krävde mindre tid och endast de "viktigaste" förvaltningarna deltog.	
HALMSTAD	2004-2008	Åtta fokusområden med övergripande mål för hela kommunen med tillhörande inriktningsmål (lika åtgärder) för nämnder/bolag, som i sin tur involverar genomförande av dessa i sin årliga verksamhetsplan. Politiker och tjänstemän var mycket involverade i utformningsprocessen vilket gjorde programmet till deras egen produkt.	För försiktiga i det senaste programmet eftersom riktlinjer om hur det skall utformas skulle följas. Nästa gång vill man "ta ut svängarna". Politikerna måste involveras tidigt i processen för att bättre förankra programmet. Framöver måste kommunen arbeta med den nya modellen och hur förvaltningarna arbeta med modellen. De behöver hjälp och stöd i högre grad.
	2009-2012	Miljöprogrammet anger endast riktlinjer och vision för miljömålsarbetet inom fyra fokusområden. Verksamhetsmodellen bygger på årligen konkretiserade och prioriterade mål (av kommunstyrelsen) för hela kommunen. Nämnderna sätter egna mål som skall bidra till att uppnå de konkretiserade målen, verksamheterna skapar sedan åtgärderna utifrån nämndernas egna mål. Programmet är en tjänstemannaprodukt där specialisternas kunskap är tongivande.	

5. Analys

Analysen syftar till att förklara och utreda förändringarna i miljömålsprogrammets utformning och utformningsprocess mellan generationer av miljömålsprogram som resultatet åskådliggjort. Detta för att ge läsaren en bredare förståelse kring utvecklingen och de erhållna erfarenheterna i de studerade kommunerna. Syftet med analysen är att förklara påträffade förändringar i miljömålsprogrammen för att bidra med lärdomar baserat på detta samt de insamlade erfarenheterna.

5.1 Förutsättningar för utformning av miljömålsprogram

I dagens miljömålssystem kan kommunerna arbeta som de själva önskar med miljömålen vilket gör att alla kommuner mer eller mindre anpassar arbetet till sin egna unika situation. Det finns egentligen inga direkta mallar för hur ett miljömålsprogram skall utformas, men ändå kan vägledning kring målsättning och åtgärder erhållas från både regional och nationell nivå vilket ofta ligger som grund för kommuners miljömålsprogram. Den vägledning från Länsstyrelsen Skåne, som redovisas i denna uppsats, kommuniceras inte längre ut till kommunerna delvis för att miljömålsstrukturen förändras samt att man upplever att kommunerna har påbörjat sitt miljömålsarbete och har många egna idéer. Det räcker med de dokumenten som redan finns och Länsstyrelsen ska inte styra kommunerna till överdrift, anser Miljöstrateg på Länsstyrelsen Skåne (2012).

Nationell och regional påverkan

Det nationella och regionala arbetet ligger mer eller mindre till grund för de olika miljömålsprogrammen denna uppsats behandlar, vilket även verkar vara fallet hos många andra kommuner i Sverige (se 2.1.3). Vad som kan urskiljas i fallstudierna är att Burlöv använde sig mer av de regionala åtgärderna och nationella målen än de två större kommunerna som snarare gick mot att skapa lokala mål och egna modeller för det lokala miljömålsarbetet. Generellt så granskar kommunerna även andra kommuners miljömålsprogram vid utformning av sitt eget och anammar det som de anser bra eller kan passa deras situation. I övrigt baseras miljömålsprogrammen på den kunskap och erfarenhet som redan finns i organisationen samt de åsikter eller lärdomar som framkommer under utformningen.

Tidigare erfarenheter

I Naturvårdsverkets rapport "Kommunerna och miljömålen" (2003) anges att tidigare erfarenheter av miljömålsarbete och att dess varaktighet ger ett bättre miljömålsarbete idag. Kommuner som tidigare arbetat med miljö kvalitetsmål har äldre program att bygga vidare på, erfarenhet kring miljömålsarbetet och kunskap kring vad som fungerat och inte. Ofta sker miljöarbetet i projektform snarare än i processform, vilket försvårar det långsiktiga arbetet (Naturvårdsverket, 2007). Därför är det viktigt att ha en lokal modell som fungerar bra tillsammans med kommunens organisation och arbetssätt. I rapporten "Hållbarhetens lokala horisont" belyses vikten av en övergripande och långsiktig kommunprocess som vilar på en stabil organisatorisk grund och en tydlig politisk viljeyttring att prioritera miljöarbetet i bestående arbetsprocesser. Enligt teorin om begränsad rationalitet i målformulering utgår målformuleringen från att organisationen och dess medlemmar inte kan gå fram på bred front och måste således lära och söka sig fram successivt. Baserat på detta beslutar de vilka problem eller lösningar som de bör fokusera på. Genom att använda tidigare mål och erfarenheter från dessa anpassas de allt eftersom och därigenom sparas resurser. Vilket således kan förmodas vara mer frekvent förekommande i

mindre kommuner eftersom de har just mindre resurser. Ledningen kan ge förvaltningen snävare mål att uppfylla, för att underlätta deras arbete i att besluta eller skapa åtgärder/mål. Målen främjas oftast uppifrån och ned i organisationen men är alltid beroende av förvaltningarnas vilja och möjlighet att uppnå målen. Detta återspeglas hos samtliga av de undersökta kommunerna men i olika grader. Burlövs kommun har en striktare och mer traditionell modell där målen och åtgärderna sätts på högre nivå, Helsingborgs kommun har övergått till att lägga mer ansvar på verksamheterna genom att sätta mål på högre nivå men åtgärdsformulering hos verksamheter och Halmstad har lagt ansvar för både mål och åtgärdsformulering på verksamhetsnivå. Vad som kan förnimmas är att en större organisation vågar pröva mer och således gå längre ifrån de nationella och regionala systemen samt eventuellt pröva en annorlunda modell jämfört med tidigare modeller som använts. Medan mindre organisationer tenderar att göra likt de nationella och regionala systemen eller fortsätta som de gjort tidigare.

När de studerade kommunerna svarade på frågan kring vad de skulle göra vid nästa utformningsprocess, baseras de flesta svar på de erfarenheter de erhållit under resans gång, vilket kan antas som tecken att detta är av stor betydelse. En viktig fråga i detta sammanhang är ifall större organisationer behåller kunskapen och erfarenheterna i större utsträckning än i mindre. Under fallstudierna var det svårare att få tag i personer som hade kunskap kring de äldre programmen i den mindre kommunen än i de större. Möjligen sker en urlakning av kunskap och erfarenhet då tjänstemän och politiker byts ut och helt nya tillsätts, vilket också togs upp i intervju med Burlövs miljöstrateg (2012). Detta beror eventuellt på politisk instabilitet, där politiker ständigt byts ut samt då tjänstemän byter jobb efter exempelvis projektanställningar. Även kommunens olika tillgång till resurser och medel för att utforma ett miljömålsprogram är begränsande.

Samhällstrender och ökad kunskap om miljö

Alla undersökta kommuner upplevde att kunskapen kring miljöfrågor har ökat under tiden de utformat miljömålsprogrammen (från generation ett till två). Samtidigt har inte mycket mer skett inom miljöområdet hos kommunerna. En anledning till att man väljer att lägga ut åtgärder/mål på nämnder och längre ut i organisationen kan bero på just detta, att de redan anses ha miljökunskapen. I samtliga kommuner har miljömålsarbetet först legat på miljönämnder/verksamhet för att sedan övergå till att få en mer central roll, så att arbetet kan spridas och bli en viktig del av organisationens arbete. Att miljömålsprogrammen har riktat sig mer mot individen och hur de kan relatera till områden i programmet (ex: energi/bilkörning) framgick också i intervjuerna.

Klimat och energifrågan har fått större fokus i de senare miljömålsprogrammen jämfört med de tidigare programmen i de undersökta kommunerna. Det beror delvis på trender i samhället, att kommunerna gör energi/klimat-strategin parallellt med programmet samt på bidragspengar såsom KLIMP, vilket stärkte klimatarbetet under sin verkningstid, anser Miljöstrateg på Länsstyrelsen Skåne (2012). Hen menar vidare att energi- och klimatfrågan också kan vara lättare att relatera till på individnivå (energiförbrukning, bilkörning) jämfört med exempelvis biologisk mångfald. Denna utveckling upplevs även i de studerade kommunerna. I Halmstad (som har fokus på endast klimat i nuvarande målsättningar) framkom en oro kring den styrningsmodellen eftersom övriga områden tenderar att försvinna när man endast fokuserar på ett område mycket intensivt.

5.2 Miljömålsprogrammets utformning

Nedan presenteras ämnesområden som behandlar miljömålsprogrammets utformning, hur den förändrats under tiden samt analys kring anledningen till förändringen.

Statistiskt underlag

För att göra ett miljömålsprogram krävs underlag och statistik (i olika utsträckning beroende på utformning/modell) för att skapa en nulägesbeskrivning samt bedöma de områden som anses viktiga för den specifika kommunen. I Burlöv blev detta mycket enklare i det senare programmet främst beroende på utvecklingen nationellt där mer och ”bättre” statistik finns tillgängligt på ett enkelt sätt, allt av det arbetet gjordes av miljöstrategen och mycket av statistiken presenteras i det senaste programmet. I Helsingborg krävdes ett grundläggande underlagsarbete som utfördes i samarbete med konsult och var mycket tidskrävande, statistik och prioriteringsgrunder presenteras i programmet men i bilagor. I Halmstads första generation av miljömålsprogram togs statistiskt material fram av projektledarna för programmet och prioriterades sedan av politiker och tjänstemän tillsammans medan det i den senaste generationen främst var ”experterna” som bestämde riktningen för kommunens framtida miljöarbete. För att prioritera miljöaspekterna används i Helsingborg poängmodell och i Halmstad används (i den senaste generationen) en metod för prioritering av miljöaspekter inspirerat av metod som används i miljöledningssystem.

Att presentera och motivera hur miljöaspekter och lokala miljömål tagits fram är viktigt i ett program trots att det inte alltid är det mest relevanta för alla läsare. Jag anser att Helsingborgs miljömålsprogram alternativ, att ha underlaget i bilagor, är en bra lösning på att få både ett grundläggande och omfattande men samtidigt lättläst miljöprogram. De som läser programmet är allt från gemene man till en mycket engagerad politiker som kanske skall ta ett mycket viktigt beslut, därför är det även viktigt att på något sätt ha med så mycket information som möjligt utan att det blir för tungt. Halmstad valde att inte presentera speciellt mycket statistik eller underlag (i det senaste) vilket kan få programmet att verka ogenomtänkt medan Burlövs program kan uppfattas som allt för omfattande och tungt med mycket statistik och många målområden.

Miljömålsprogrammets struktur och områdesindelning

Strukturen på miljöprogrammen och hur kommunerna väljer att presentera miljömålen, skiljer sig åt mellan de studerade kommunerna. De två större valde att själva göra en områdesindelning som passade deras organisation medan Burlöv använde de sexton miljömålen som uppdelningsgrund. Det framkom intervjuer att de mindre kommunerna ofta kopierar de regionala måldokumenterna i större utsträckning och anpassar inte efter lokala förutsättningar på samma sätt som de större. Enligt Miljöstrateg på Länsstyrelsen Skåne (2012) är ”Burlövs klassiska modell” den modell som Länsstyrelsen förordar, eftersom det relaterar till de nationella och regionala målen men främst åtgärderna på ett bra sätt. Hen menar vidare att vissa kommuner har så knappa resurser att de får göra det minsta möjliga. Det kan exempelvis vara att endast omfatta kommunen som organisation (bilkörning etc.) medan andra har bredare där även företag och allmänhet innefattas. Om en person arbetar ensam med ett miljöprogram tar man gärna hjälp av vägledning och föreskrifter som går att ”kopiera” medan större organisationer gör just egna modeller och utvärderingsmetoder - likt Helsingborg och Malmö, menar miljöstrateg på Länsstyrelsen Skåne (2012). I Burlöv motiverades den klassiska modellen med att vissa mål/områden kan falla mellan stolarna om de delar in det i en egen indelning.

Genom att ta upp samtliga sexton miljö kvalitetsmål anpassar kommunen genomgången och den lokala målsättningen till det regionala arbetet i högre grad än om de själva väljer prioriterade områden och minskar samtidigt risken att de prioriterar bort något som är viktigt regionalt eller nationellt. Samtidigt försvinner den risken om underlagsarbetet är grundligt och kommunen strukturerat gått igenom de nationella miljö kvalitetsmålen och sorterat in dem under varje fokusområde, likt Helsingborg.

Utformningsprocess

Tidsmässigt var de första processerna mer tidskrävande än de senare, delvis för att man försökte effektivisera (Burlöv) och att miljöarbetet ansågs vara förankrat och grundkunskapen redan var etablerad i kommunen vid utformningen av de senare programmen. Halmstads målformuleringsprocess var främst en tjänstemanna- och expertprodukt i det senare programmet, men var i tidigare program en bred process. Detta beror på att eftersom besluten om målen och åtgärderna tas kontinuerligt efter att programmet är utformat, kan experterna (tjänstemännen) bestämma den mer övergripande och visionära "riktningen" i programmet och därigenom undvika att konflikter inom organisationen, som exempelvis kan ske när mer specifika mål eller åtgärder sätts. De allra flesta vill få en bättre miljö och en hållbar kommun, det är vägen dit som kan vara konfliktfylld och skilja sig åt beroende av vem som får möjlighet att bestämma. Halmstad kommun är ett exempel på ett instrumentellt perspektiv på det sättet att fokus ligger på "att göra" snarare än att fokusera på processen bakom och formuleringen av själva programmet (det senaste programmet). Här skall alla på kommunen bidra så gott de kan, mål och åtgärder sätts på nämnderna med de konkretiserade och prioriterade målen från kommunfullmäktige som utgångspunkt. Samtidigt är det inte politikerna som utformar handlingsprogrammet, vilket eventuellt kan leda till mindre intresse och drivkraft hos dem. Utformningsprocessen för miljömålsprogrammen i Helsingborgs kommun var breda samtliga gånger (politiker och tjänstemän) dock var den senaste processen lite mindre tidskrävande. Helsingborg visar på en nuvarande modell där målen sätts i programmet och tilldelas olika nämnder/verksamheter som själva bestämmer åtgärderna. Dock behövdes detta kompletteras med aktiviteter som ansågs viktiga att ha med och som också tilldelats en nämnd/verksamhet. Burlövs kommuns utformningsprocess var smalare den senare gången än den första, med anledningen till att organisationen är så pass liten att antalet möten kunde effektiviseras. Burlövs kommuns senaste program bygger på lokala mål med kopplade åtgärder i programmet som är fördelade på ansvarig nämnd att utreda eller genomföra. Åtgärderna är ej tvingande och är utbytbara.

Samtliga program har en tendens att gå från en mer omfattande utformningsprocess och hårdare/striktare mål eller åtgärder till en smalare process och mindre strikta/styrande mål eller åtgärder i själva programmet, där nämnderna själva får bestämma i högre grad än tidigare. Anledningen till detta kan vara att programmen ofta upplevs som mindre effektiva, aktuella och flexibla då de är för styrda, hårda och operationella. Samtidigt vill offentliga organisationer ofta ha operationella mål för att kunna välja mellan handlingsalternativ och utvärdera resultat utifrån dem. Som nämndes i bakgrunden, så existerar målen i en komplex värld som ständigt förändras vilket gör att målen och åtgärderna delvis behöver anpassas till denna värld, därför är det samtidigt kontroversiellt med tydliga offentliga mål. Trots att det finns spår av teorin om att politikerna formulerar målen och förvaltningarna beslutar och genomför åtgärderna hos samtliga undersökta kommuner (se bakgrund), speciellt i de senare

programmen, läggs ändå relativt mycket energi på utformningsprocessen. Och detta är enligt Länsstyrelsens Skånes guide en viktig del för att få bred acceptans, trots att det kan komplicera och förlänga utformningsprocessen. Miljöpolitik är ett typiskt område där politikområden hänger samman och griper in i varandra samt där många olika faktorer samverkar vilket gör att målen lätt blir komplexa. Därför är en god politisk förankring speciellt viktig i miljömålsfrågor, enligt mig. Förankringen av miljömålsfrågor kan emellertid ske på olika sätt, samtidigt är utformningen och samförståndet kring ett program en mycket bra grund för att skapa deltagande, förståelse och motivation.

Målformulering

Ett visionärt mål är ofta långsiktigt och snarare en inriktning medan ett kortsiktigare mål (ofta delmål) har kortare tidsram och är mer ”uppnåbara”, detta är den generella strukturen på målen inom de undersökta kommunerna, de har ett visionärt som sedan delas in i delmål, men skiljer sig delvis åt inom generationer av program men också kommuner emellan. I Halmstad framkom det att de målen i de tidigare ekohandlingsprogrammen var ”luddiga” och i dag får målen i Halmstads kommun endast sättas kommunfullmäktige vilket görs årligen och kallas konkretiserade mål, vilka nämnderna i sin tur skall anpassa sina egna mål och åtgärder ifrån. I Helsingborgs tidigare program var målen inte möjliga att nå, det var mer av ”önsketänkande” än något uppnåbart. I det senare miljöprogrammet var de mer uppnåbara och konkreta, målen skrivs som etappmål/aktivitet. Etappmål/aktiviteter är sorterade för varje nämnd och tidsatta, men åtgärderna som sedan skall genomföras är valfria förutom de som är direkta aktiviteter, de skall genomföras av ansvarig nämnd. Även i Halmstad framkom också att de tidigare målen var mer en ”önskelista” än något som kommer leda till handling. Burlövs kommun har i båda programmen övergripande mål som baseras på de nationella miljö kvalitetsmålen och delmål som tidsatta men inte ansvarsfördelade samt förslag på åtgärder som är ansvarsfördelade. Målen i Burlövs kommun består av tidsatta procenttal, vilket inte presenteras i de övriga två kommunernas miljömålsprogram.

I Halmstads tidigare program var inriktningsmålen mer lika handlingar än mål, här kan en förvirring mellan vad som är mål respektive åtgärd. Samma problem upplevde Helsingborg där de då valde att kalla målen för etappmål/aktivitet, för att få med de åtgärder som bedöms nödvändiga att genomföra i kommunen. Vad som huvudsakligen skiljer ett mål från en åtgärd är frågan *Var vill vi?* respektive *Hur gör vi det?* Delmål eller etappmål är mål steg på vägen till det övergripande målet eller visionen. Här kan kommuner lätt blanda ihop de olika benämningarna eftersom stegen på vägen också kan vara åtgärder. Samtidigt är det inte alltid nödvändigt att dela på mål och åtgärder, så länge genomförarna av programmet är medvetna om vad som krävs av dem.

Åtgärder

”Det är inte målen som är svåra att formulera utan det är åtgärderna och det mer kortsiktiga arbetet som är svårt”, enligt Miljöstrateg på Burlövs kommun (2012). Åtgärderna (eller här ”förslag till åtgärder”) i Burlövs program ansågs vara satta aningen för nära i tiden, vilket gjorde dem svåra att genomföra och detta berodde delvis på de regionala åtgärdsförslagens utformning. En åtgärd tar tid att genomföra, också därför är inte bra att ha för många eller för nära i tiden. ”Förslagen till åtgärder” var också svåra för nämnderna att förstå, eftersom de kom i princip direkt från de regionala förslagen. Åtgärderna för de två större kommunerna bestäms efter

miljömålsprogrammet utformats (förutom förslagen till aktiviteter som Helsingborg har med ett fåtal av) hos nämnderna och skall därigenom bli lokalt anpassade.

Var och hur åtgärderna formuleras i processen är en viktig del för hur väl åtgärderna förankras och sedan genomförs. I samtliga exempel ligger ansvaret för åtgärderna hos till största del hos nämnderna, där de själva (oftast) får bestämma över vilka som skall realiserats och hur. I Burlövs kommun finns förslag till åtgärder (ansvarsfördelat) i Helsingborg finns enstaka aktiviteter som skall genomföras (ansvarsfördelat) medan Halmstad helt förlitar sig på nämndernas förmåga att själva formulera mål samt utföra egenbestämda åtgärder (ej ansvarsfördelat). I teorin är det svårt att ha kunskap kring den bästa åtgärden, som leder till att uppnå mål, därför är det många gånger positivt att detta görs längre ned i organisationen där kunskapen finns. Samtidigt kan miljömålen glömmas bort om konkreta åtgärder inte finns tillgängliga. I Burlövs kommun var antalet åtgärder för många och för dåligt lokalt anpassade för att fungera bra i det senaste programmet medan i det tidigare var de ”redan” i planerna, vilket gjorde att handlingen hade skett oavsett miljömålsprogrammet. I Halmstad är man osäker kring vad den nya metoden egentligen gett för konkreta handlingar i organisationen. I Helsingborg är man osäker på om nämnderna/förvaltningarna gör ”nya” åtgärder eller helt enkelt tar det som redan ligger i planerna och benämner det som miljömålsarbete för att uppnå ett visst mål som de ansvarar för. Här är en viktig balansgång mellan åtgärder som ”förslag till åtgärder” eller åtgärder som faktiskt skall genomföras (hårdare) och eventuellt redan till och med ligger i kommunens plan. En kritik mot att låta nämnderna själva bestämma sina åtgärder, framkom under intervjun med miljöstrateg på Länsstyrelsen (2012), grundas i att en slags lägsta nivå eller rekommendationsnivå för vad som skall genomföras går förlorad. Det kan även vara svårt för nämnder, som har annat på agendan, att veta vad som egentligen behövs göras för att uppnå ett visst mål eller genomföra en åtgärd vilket kan kopplas till målrationell handling (se teori 2.1.2). Striktare åtgärder ger således en slags hjälp för vad som förväntas av just den förvaltningen, hur de skall göra, vilken åtgärd som är viktigare än andra istället för diffusa målformuleringar som eventuellt endast försvinner bland övriga uppgifter. När en kommun inte har erfarenhet av miljöarbete kan detta vara ett stort stöd för att ”komma på banan” och förstå hur de ska arbeta. Enligt miljöstrateg på Länsstyrelsen (2012) ser detta annorlunda ut på olika kommuner och beror till största delen av hur kommunen är van att arbeta och dess organisation. Mindre kommuner hade exempelvis gynnats av endast dokumenterade övergripande mål och sedan arbeta med ”att göra” medan det i större kommuner finns ett behov av att styra upp i större utsträckning, sen finns det teorier som hävdar motsatsen, fortsätter hen.

Uppföljning

Indikatorer kan vara kopplade till mål, åtgärder eller bara syfta till att följa den generella utvecklingen i kommunen för vissa områden. Det finns en vilja att mäta prestationer inom kommunen för att följa upp mål samt motivera till vidare utveckling. Indikatorerna följer dock inte alltid upp eller mäter det målet den syftar till att mäta, detta är en av kritikerna till detta. Halmstad har gått från att ha kopplade indikatorer för varje mål till att indikatorerna inte är kopplade till målen eller åtgärderna utan endast till för att mäta situationen i kommunen, vilket enligt miljömålssamordnaren inte var det bästa eftersom uppföljningen blir sekundär. Helsingborg införde miljöbarometern (nyckeltal) i sitt första miljömålsprogram vilket även finns idag och syftar till att direkt följa upp varje delmål i programmet på ett transparent och uppdaterat sätt. I Burlöv finns indikatorer kopplade till mål och

åtgärder som skall användas i högsta möjliga grad vid den årliga uppföljningen. Både de större kommunerna använder sig av programvaran Stratsys för att sammanställa måluppfyllelse och genomförda åtgärder på ett enkelt sätt. Halmstad har valt att fokusera på ”att göra” och ”målcoaching” istället för att arbeta med miljömålen på det mer traditionella sättet där uppföljning, utvärdering och även utformningsprocess ofta är en stor del av arbetet. Åtgärder är handling och utformning/uppföljning är det för- och efterarbete som ger utvärdering och riktlinjer av arbetet framöver. Både åtgärder och exempelvis uppföljning kräver arbetsresurser och således kan stå i konflikt med varandra. Därför kan en kommun (likt Halmstad) välja att fokusera på handling i större grad istället för att lägga mycket resurser på god och grundläggande uppföljning.

5.3 Implementering av miljömålsprogram

För att förstå förändringen och de erfarenheter som erhållits hos de olika kommunerna analyseras nedan områden relaterat till implementeringen av miljömålsprogrammet. De är faktorer som delvis avgör hur miljömålsarbetet fungerar i kommunen och är därför viktiga faktorer i varför utformningen av miljömålsprogrammen och utvecklingen ser ut som den gör.

Vem äger miljömålsprogrammet?

I organisationsteori är det viktigt att målen inte endast är en produkt från de ”högre” i hierarkin eller en isolerad enhet på organisationen, eftersom det minskar förståelsen och engagemanget från övriga i organisationen. Vad som är typiskt för offentliga organisationer är att de består av politiker och tjänstemän på olika nivåer, som samtliga har olika uppgifter/områden, maktpositioner, samarbete mellan dem och mer eller mindre intresse/engagemang för ett långsiktigt miljöarbete inom organisationen. En bredare process med bättre kunskapsunderlag och acceptans kan förenkla genomförandefasen, men kan samtidigt vara mycket konfliktbetonad och tidskrävande. Samtidigt har man uttryckt en önskan i både Burlöv och Helsingborg att beställaren är och förankringen sker från central nivå inom kommunen. Detta framgår också Naturvårdsverkets rapport (2006b), miljömålsarbetet måste ”ägas” av samtliga förvaltningar men primärt vara en kommunledningsfråga. Hur ”ägandet” hos förvaltningarna uppnås beror på motivationsprocessen vilken innefattar: deltagande i utformning, personlig utmaning och integration av individ och organisation (Bakka, 2006).

Lokal rationalitet

Ett generellt problem med miljöfrågor är att det berör alla, men samtidigt inte påtagligt och direkt som många andra frågor eller uppgifter en kommun och dess olika enheter ansvarar för. Förmodligen har anställda på verksamheterna och politiker i nämnderna sakområden som de huvudsakligen ansvarar för vilket naturligtvis prioriteras högst. Därför hamnar miljöfrågor ofta i skymundan av andra områden trots att folk är medvetna om dess vikt, vilket också framgick delvis i intervjuerna. Detta kallas *lokal rationalitet* (se kap. 2). Miljöfrågorna får inte heller bli för toppstyrda, då de ibland saknar kunskap kring hur och vad som bör göras. Att helt och fullt förlita sig på att nämnderna kommer prioritera miljö och välja de åtgärder som bidrar till miljömålet istället för att antingen helt välja bort miljö eller endast välja de ”som är enklast” och redan finns i planen ser jag som ett stort hinder i ett sådant system. Uppföljningen och att ge nämnderna feedback på ett sådant system blir också svårt, liksom Halmstad som endast samlat ett antal indikatorer under respektive inriktningsområde i programmet istället för att koppla dem till åtgärder eller direkta

mål. Hur skall då nämnden veta att de gjort rätt eller skall fortsätta med en åtgärd? Eftersom prioritering av åtgärder är svårt i sig, behövs ofta någon slags uppföljning för att bedöma dess effekter. Idag finns en vilja att slimma den kommunala verksamheten, enligt miljöstrateg på Länsstyrelsen Skåne (2012). Kommunerna vill ha kvar samma goda kvalitet samtidigt som andra kostnader ökar, då kan det vara svårt för politiker att prioritera mellan att exempelvis stänga en skola eller satsa på ett miljöprojekt under samma möte.

Politisk vilja och status är viktigt för att uppnå resultat inom miljöområdet (se kap. 2), vilket också framgick i intervjun hos Burlövs kommun där Malmö Stad togs upp som ett exempel på kommun med starkt politisk vilja på miljöområdet. Detta tas upp i Naturvårdsverkets rapport där man menar att miljömålsarbetet vilar på ifall miljömålen är en central och aktiv fråga i kommunpolitiken, alltså dess förhållande till övriga mål i organisationen.

Styrning

Att ha ett flexibelt och mer visionärt målprogram kan förenkla arbetet för politikerna och budgetarbetet eftersom det kan anpassas till dåvarande situation. Problemet med ett sådant program är att det ofta saknar deltagande och förankring eftersom inga viktiga eller styrande beslut tagits av politiker i planen och då tappar man ofta en viktig del av miljöarbetet. Halmstads modell är ett exempel på ett flexibelt system som satsar på att ”coacha” och påverka efter utformningsprocessen medan de andra två satsar mer på förankring och diskussion innan programmet antagits vilket leder till överenskommelser och deltagande just då men riskerar samtidigt att bli mer politiskt inaktuellt. Dock inte helt, eftersom målen är de som diskuteras men de sätter åtgärderna årligen. Övergripande mål kan antingen vara till för att skapa flexibilitet (likt Halmstad) men kan också vara typiska för organisationer som har problem med kunskapsgrunden eller är i en tidig fas (se bakgrund). Därför är det viktigt för de kommuner som nu startar eller går vidare med miljömålsarbetet att göra eller ha gjort en ordentlig utredning av tillstånd och testa vad som passar dem, erfarenheter ger en bra modell.

Utvecklingen i den offentliga sektorn speglas i målformuleringen som gått från mer övergripande och samhällsorienterade mål till en mer mål och resultatstyrning med mycket fokus på uppföljning samt mer individualistiska mål (se bakgrund). Då de nationella miljökvalitetsmålen kom till en lokal nivå var förmodligen mål och resultatstyrning det som generellt används. De tre studerade kommunerna är exempel på kommuner som tagit olika långa steg ifrån den sortens målformulering i de senare miljömålsprogrammen. Burlöv är kvar i en typ av mål- och resultatstyrning medan Halmstad gått mot en mer individualistisk ”alla bidrar så gott de kan” modell där handlingarna är viktigare än uppföljningen. Helsingborg har samtidigt insett vikten av handlingen och att lägga större ansvar på enheterna men inte helt gått från mål- och resultatstyrningen. De nationella miljökvalitetsmålen gjorde samtidigt arbetet till mer av en ”topp”-fråga än en gräsrotsfråga som Agenda 21 fokuserade på. De studerade kommunernas förändring från en toppstyrning till mer ansvar på enheter och nämnder kan tolkas som ett tecken på att gräsrotternas involvering delvis saknades i det tidigare arbetet med att uppfylla de lokala miljömålen.

Kommunikation

Programmets grafiska formgivning har förändrats i Halmstad och Helsingborg, medan Burlöv har ungefär samma struktur och formgivning. Helsingborg har en

lättläst version utöver det huvudsakliga miljöprogrammet, Halmstads ekohandlingsprogram är mycket lättläst och nedbantat jämfört med tidigare. Burlövs miljöprogram finns endast i en omfattande version. Ifall programmet blir en så kallad "hyllvärmare" eller inte beror delvis på hur den ser ut och kommuniceras i kommunen. I Halmstad framgick att man skall fokusera på vad läsaren är intresserad av och inte bakgrundsinformation, det viktiga är målen och riktningen i programmet. I Helsingborg tror Miljöchefen att formatet på det nuvarande miljömålsprogrammet sticker ut från de andra dokumenten vilket gör att det inte försvinner i bokhyllan. Både i Halmstad och Helsingborg har de satsat mer på marknadsföring och grafisk form av miljömålsprogrammen i de senare versionerna. Halmstad genomförde en intern marknadsföring av miljömålsprogrammet i och med införandet av den nya styrningsmodellen. I Helsingborg var informatörerna bättre utbildade och mer tillgängliga informationsställen skapades. Det tidigare programmet i Helsingborg beskrivs som "träigare" och mer av ett kommunalt dokument medan det senare är finns i kortversion och upplevs som mer kommunikativ, enligt politikerna. Enligt min uppfattning skiljer sig kommunikationen och också användningsområdet för miljömålsprogrammen åt, hos de tre kommunerna. Helsingborg kommunicerar ut till allmänheten för att motivera och de är stolta över sitt miljöarbete, Halmstad fokuserar på den interna organisationen och att styrningsmodellen fungerar hos verksamheterna medan Burlöv kommunicerar sitt miljömålsprogram genom de tematiska uppföljningarna som riktar sig till både allmänhet och intern organisation – främst för att öka förståelsen snarare än att motivera till handling.

Grön kommun

Att marknadsföra sig som en grön kommun ger motivation i miljömålsarbetet enligt alla intervjuade i studien. Att marknadsföra sig som en grön kommun kräver dock även aktivitet, att man faktiskt åstadkommer något. I studien är Helsingborg den kommunen som marknadsfört sig mest i denna kategori och här upplevs också det bredaste engagemanget och implementering av miljöfrågor inom organisationen. I Helsingborg tryckte de politiker som intervjuades mycket på de ekonomiska kalkylerna som kan användas för att motivera miljöarbete inom organisationen, detta ansåg de var av stor vikt och även något att fokusera på framöver. I Burlöv användes tematiska bokslut, som delvis syftar till att uppdatera, motivera och informera både kommunanställda och allmänheten om miljömålen. Halmstads nuvarande visionsstyrningsmodell syftar till att hålla miljöfrågan levande och engagera kommunorganisationen genom miljömålssamordnarens coachande roll. Det finns således olika sätt att motivera och engagera kommunorganisationen och ingen universell lösning. Att marknadsföra sig som en grön kommun skapar motivation i miljöarbetet vilket kan leda till en god cykel samtidigt som att inte vara "en grön kommun" kan ge motsatt effekt. Men vad man inte får glömma är att alla kommuner omöjligt kan vara bäst och ligga i fronten. Många kommuner antas utgå från miljöaktuellt ranking i denna fråga, rankingen diskuteras dock inte i denna uppsats.

Aktualitet

Att hålla ett program aktuellt är svårt eftersom den offentliga organisationen byts ut och utvecklas i och med samhällets generella utveckling förändras också kraven och viljan för vad de behöver eller vill göra. För att hålla programmet aktuellt och göra att chefer prioriterar och tar upp miljöfrågor skapade Burlövs kommun ett dokument med de åtgärder som respektive chef är ansvarig för som skall tas med vid budgetförhandlingar och dylikt. De hade också planer på att göra en hemsida för att ständigt uppdatera och informera allmänheten samt de tematiska uppföljningarna är

ett försökt till att göra det mer aktuellt och nå ut till allmänheten. Helsingborg har gjort programmen mer aktuella genom att använda miljöbarometern samt göra nya handlingsplaner årligen. Halmstad håller miljömålsprogrammet aktuellt genom att årligen centralt uppdatera och prioritera mål som nämnderna skall uppnå på bästa möjliga sätt. Miljömålen glöms ofta bort eftersom "de lever sitt eget liv" vilket beror på att de inte är kopplade till konkreta åtgärder och dålig uppföljning, enligt Naturvårdsverkets rapport (2003).

5.4 Sammanfattade slutsatser

Utformningen av miljömålsprogrammen i kommunerna har påverkats av samhällets förändring vilket delvis återspeglas i att klimatfrågan fått större fokus i de senare programmen. I samtliga kommuner upplevs också att miljömedvetenheten ökat i kommunen vilket är en av anledningarna till att man valt att göra mer individanpassade program genom exempelvis mer fokus på energifrågor samt lägga större ansvar hos nämnder. Utformningen av miljömålsprogrammen har, i de större kommunerna, förändrats till ett mer läsvänligt format medan Burlöv har samma struktur som tidigare. Utformningen av målen är i Halmstad mer visionärt och flexibelt än tidigare, vilket delvis också gäller för Helsingborg där miljöprogrammets beslut om åtgärder ligger hos nämnderna snarare än på högre nivå. För att samtidigt få med de åtgärder som anses nödvändiga att genomföras kallas mål i Helsingborgs miljöprogram för etappmål/aktivitet, där aktiviteterna är de åtgärder som anses viktiga att genomföra. Att göra ett mer flexibelt program gör det samtidigt mer aktuellt, förenklar den politiska beslutsprocessen och gör att det lättare anpassas till det föränderliga samhället i vilket det lever. Uppföljningen har också förenklats genom insamling av genomförda åtgärder i "Strasys", både Halmstad och Helsingborg. Förklaringen till denna förändring kan vara att kommunerna märkt att nämndernas vilja och motivation att genomföra åtgärder är en viktig del av miljöarbetet samt att miljömålsprogrammen kräver aktualitet för att miljöarbete skall genomföras. Detta är på ett sätt ett alternativ till att ha en bred utformningsprocess, eftersom politiker och tjänstemän involveras i högre grad efter antagande istället för innan. Ett problem med ett flexibelt och visionärt program uppstår då det inte är välförankrat från början, därför kräver ett sådant program en god förankring för att det skall fungera annars riskerar det "försvinna" i bokhyllan och mista den "lägsta nivån" av genomförandet. Halmstad fokuserar på "målcoaching" och stöd till nämnder snarare än uppföljning, vilket är del av en lösning på förankring och genomförandeproblemet.

Ägandet av miljömålsprogrammet har i samtliga kommuner strävat efter att bli centralt eftersom de märkt att miljöfrågan inte kan vara tilldelat en separat enhet utan är en omspannande fråga som rör i stort sett hela organisationen men primärt är en kommunledningsfråga.

Kommunernas begränsade resurser är en viktig bit i förståelsen kring hur och varför miljömålsarbetet ser ut som det gör. Resurserna avgör hur kommunerna väljer att arbeta med miljömålen eftersom ett unikt, kommunalt anpassat och ständigt uppdaterat miljömålsprogram också innebär omfattande miljöarbete för att det skall fungera. Därför kan det antas att mindre kommuner ofta och lättare influeras av det nationella och regionala arbetet.

En annan del som påverkar miljömålsprogrammets utformning och till viss del ambitionsnivåerna hos kommunen är ifall de marknadsför sig eller uppfattas som en "grön kommun". En "grön kommun" anses ha/ har ett bra miljöarbete som skapar

stolthet, motivation och engagemang som i sin tur skapar ett bra miljöarbete - en positiv spiral. Vidare spelar de nationella/regionala miljö kvalitetsmålen, dess utveckling samt stödet från nationellt och regional nivå i någon mån roll för samtliga undersökta kommuner, trots att de större kommunerna valt att göra en mer lokalt anpassad och unik modell jämfört med Burlövs kommun.

6. Diskussion

Kommunen behöver en kunskapsbas och organisationsgrund vilket ofta läggs under de första programmen, som sedan kan utvecklas till att mer ansvar vad gäller fria åtgärder och mål läggs på verksamheter och nämnder som då vilar på den grund som en gång lades i organisationen. Jag tror att grunden för miljöarbete (kunskap och motivation) inom organisationen är viktig att åstadkomma för att sedan anpassa ”modellen” lokalt. Om utformningsprocessen är bred, underlagsmaterialet genomarbetat, prioritering av miljöaspekter grundligt genomförd och målformuleringen förankrats väl läggs en god grund för miljöarbetet och kunskapen i organisationen som eventuellt kan minskas och effektiviseras nästa gång den görs.

En central anledning till varför en bred och omfattande utformningsprocess gärna undviks är resurs och tidsbrist i kommunen. Mitt förslag är att variera mellan breda och smala processer i kommande utformningsprocesser. Om man baserar kommande program på det tidigare (som är väl förankrat) så kan anställda och politiker fortsätta arbeta med det programmet på samma sätt som det tidigare. Programmet behöver senare förankras och utformas igen eftersom anställda och politiker byts ut och inspiration och nytändning inom området behövs för att skapa en bra arbetsstämning inom organisationen. Vad en kommun med mindre resurser föreslås göra enligt mig är att fokusera på åtgärderna, för det är åtgärderna som gör att mål uppnås. Målen bör vara realistiska och uppnåbara men kan i princip utformas av en ”utomstående” eftersom målen i sig inte skapar aktivitet. Det är när målen blir åtgärder som kommunens miljöarbete förbättras och således anser jag att fokus och ansträngning bör ligga i att utföra åtgärderna snarare än att formulera mål. Kunskapen kring genomförande av åtgärder finns hos verksamheterna och bör utnyttjas, vad de behöver är hjälp och stöd kring vad de kan göra och även till viss del kunskapsutbyte mellan enheter eller kommuner.

Halmstads modell är därför ett bra exempel på hur man kan lägga vikt på handling snarare än på målformulering. Ett problem i modellen är att uppföljningen blir vag eftersom de inte använder sig av direkta indikatorer kopplade till målen utan endast under samlade områden vilket kan skapa svårigheter för enheter att själva följa upp och motivera vidare arbete. Ett stort ansvar ligger således på målsamordnarens coachande roll eftersom det är där motivationen till största delen kommer. En stor risk finns därför att enheterna prioriterar bort/ned miljöfrågorna om inte målsamordnaren är närvarande och har tid för dessa aktiviteter. Hur en åtgärd presenteras i programmen kan vara kort och oklar vilket till viss del ger flexibilitet men samtidigt en osäkerhet kring vad och hur åtgärden skall genomföras vilken kan göra att den lätt prioriteras ned. Alternativ till detta är att åtgärderna är väldigt detaljerade eller att den på något sätt beskrivs med exempel från andra kommuner för att skapa förståelse kring hur det kan se ut, men då är kunskapsutbytet väldigt centralt. Det krävs således en balans i var man lägger resurserna, men generellt anser jag att man behöver övergå till ”att göra” och utnyttja samt sprida den kunskap som redan finns inom och mellan

organisation än att formulera mål och följa upp dem, även om detta självklart inte kan uteslutas. Detta gäller, som sagt, speciellt en kommun med mindre resurser, risken finns dock att möjligheterna att spara in resurser på miljö uppdagas och ännu mindre medel läggs på miljöarbetet än innan för att de endast behöver fokusera på åtgärderna. Detta bör undvikas. Resurser bör självklart läggas på både målformulering och ”att göra” eftersom de båda komponenterna inte kan leva utan varandra. Det är delvis mängden och fördelningen av resurser, modellens anpassning till organisationen situation och organisationens mogenhet som avgör om en modell fungerar eller inte.

De undersökta kommunerna och övrig litteratur har gett en bild av att utvecklingen går åt någorlunda samma håll. Detta baseras delvis på att kommunerna inspireras av varandra, det regionala och nationella arbetet samt att de anpassar programmen lokalt efter vad som fungerar (erfarenheter). Dessa olika faktorerers påverkan i förhållande till varandra är för mig oklart. Denna utveckling kan tolkas som att miljömålssystemet har börjat lägga sig hos kommunerna och man har kommit till ett sätt att arbeta som fungerar bättre än de tidigare, oavsett varandra. En annan tolkning är att det går ”trender” som baseras på de mer resursintensiva och mer ”gröna” kommunernas arbetssätt, man antar att detta att ett sådant miljömålsprogram ger bra resultat (eller i alla fall ser bra ut) i alla kommuner och utgår därför från det. En negativ aspekt med en utveckling som går åt samma håll är att det ”nya” tappas bort och man fastnar i ett system som inte nödvändigtvis är det ultimata för den unika kommunen. Å andra sidan kan kunskap, erfarenheter och lösningar på problem inom ett liknande arbetssätt lätt delas och appliceras.

Nationellt och regionalt sett kan förändringarna i miljömålssystemet komma att påverka kommunerna, samtidigt har de intervjuade kommunerna i denna uppsats till mer eller mindre ett ”eget sätt”. Förändringar kan komma att förvirra kommuner, men det är oklart i vilket utsträckning, samtidigt finns möjligheten att förändringar högre upp gör att kommunerna måste anpassa sig och tänka om, vilket också kan leda till förbättringar. Eftersom en del av de förändringarna i miljömålsprogrammen verkar baseras på tidigare erfarenheter finns en risk för få mindre inspiration och viljan att pröva nya modeller om man fastnat i ett visst arbetssätt. Detta kan ses som en nackdel med en för lokalt anpassad modell eftersom mycket av den kunskap och de erfarenheter som sprids mellan kommuner och på nationell/regional nivå kan skapa nya möjligheter och en nytändning i miljöarbetet i kommunen.

När klimatfrågan hamnar i fokus i ett miljömålsprogram finns en tendens att andra områden hamnar ”mellan stolarna”. Ett miljömålsprogram skall, enligt mig, vara brett och åtminstone beröra de mest relevanta miljöfrågorna för kommunen. När klimat och energifrågor blir ett populärt ämne, av olika anledningar, finns således chansen att viktiga delar av de lokala miljöproblemen prioriteras bort. Konsekvensen av det är att många andra områden inte får de åtgärderna som de krävs för att få en långsiktigt hållbar kommun och risker för framtida problem ökar. Samma sak gäller då kommuner själva delar in miljömålen i lokalt anpassade områden, det finns en risk för att några miljömål faller bort och även jämförbarheten med andra kommuner och svårigheter för länsstyrelsen att följa upp ökar.

Varför en kommun lägger mer eller mindre resurser på ett miljömålsprogram kan bero på om kommunen marknadsför sig som en ”grön kommun” eller inte. Grunden till varför en kommun vill vara en ”grön kommun” är att den på så sätt blir attraktivare (för medborgare, anställda, företag). Här anser jag att det finns en tendens till negativ

spiral eftersom de mindre kommunerna ofta har mindre resurser för miljöarbete och kan således inte göra ett lika bra jobb vilket leder till att de inte kan marknadsföra sig som en ”grön kommun” eftersom de faktiskt inte gör något mer miljövänligt än någon annan kommun. Ofta ser de inte det positiva i ett bra miljöarbete och vill därför inte göra mer än någon annan kommun, därför vill de gärna ligga på någon slags medelnivå. En möjlighet är således att höja medelnivån, och detta görs inte genom att de stora och resursintensiva kommunerna visar på ett bra miljöarbete utan att faktiskt hjälpa och stödja de mindre kommunerna i deras arbete.

För att komma längre i miljömålsarbetet på kommunal nivå tror jag att arbete idéskapande och erfarenhetsutbyte inom och mellan kommuner är nyckeln till framgång. Även om kommunerna är unika och har olika förutsättningar kan mycket kunskap delas och även växa fram i möten eller i erfarenhetsutbyte och spridning på andra sätt. För att något skall hända krävs det att åtgärderna genomförs, därför anser jag att erfarenhetsutbytet bör ske mellan de som genomför och delvis beslutar åtgärderna snarare än mellan projektledare. De positiva och negativa erfarenheterna måste delas mellan de som genomför för att skapa motivation och kreativa lösningar.

Behovet av ytterligare stöd och vägledning för kommuner i hur de skall utforma sitt miljömålsarbete och program, bedöms delvis finnas. De kommunerna som inte helt och fullt fått igång sitt miljöarbete kan få ut mycket av att diskutera med kommuner som varit i samma situation, vilket exempelvis Burlöv har. Jag tror att flera sådana möjligheter är nödvändiga för att få med samtliga kommuner ”på banan” med miljömålsarbetet. En relevant fråga är ifall exempelvis Länsstyrelsen och andra högre instanser ska satsa på föregångskommunerna och hålla dem som ”goda exempel” eller om man ska försöka fånga de kommuner som redan ligger på efterkälke. Min åsikt är att de kommuner som redan har ett bra miljöarbete och organisation kring detta, har ett driv i sig, som inte kommer försvinna speciellt fort samtidigt som stor potential finns för mindre kommuner och kommuner med sämre miljöarbete att lära från de som redan kommit igång. Inte nödvändigtvis de bästa kommunerna, utan de som har liknande resurser, organisation samt varit liknande situation innan.

Denna studie omfattar endast ett fåtal kommuner och för att få en rättvis bild av dagsläget är antalet kommuner i studien en naturlig brist. Även personerna som intervjuades på respektive kommun hade kunnat utökas där mer fokus ligger på deras roll i förhållande till miljömålsprogrammen, detta undveks till viss del i denna studie pga. tidsbrist. Vidare är en brist intervjufrågornas karaktär, för att få ut det bästa av en liknande studie bör ett större antal intervjuer göras innan ”det egentliga” intervjuarbetet påbörjas så frågorna kan anpassas till de olika intervjupersonernas roll och kunskap. I somliga fall kändes frågorna för detaljerade för att intervjupersonen skulle kunna svara samtidigt som det kan vara nödvändigt att ställa dem för att få en bild av dess kunskapsområde. Här krävs en god balans på frågorna samt en förmåga att i stunden avgöra vilka frågor som är relevanta, vilket jag ansåg svårt. Generaliserbarheten av studiens resultat är inte särskilt stor och resultaten ses främst som indikatorer på riktningen och trender hos miljömålsarbetet i Sveriges kommuner idag. För att öka generaliserbarheten tror jag att man behöver ha ett större antal kommuner där både mindre och större kommuner finns representerade. Generaliserbarheten i denna studie hade förbättrats om ännu en mindre kommun behandlats. Studien hade också blivit mer intressant om även Malmö Stad omfattades eftersom de ofta ses som förebilder samt att många av kommunerna refererade till deras miljömålsprogram som exempel. Anledningen till att de uteslöts var främst

deras storlek och att de således inte är jämförbara med Klippans kommun men även pga. tidsbrist.

Förslag till vidare forskning är baseras främst på behovet av vägledning och resurser för mindre kommuner som inte har möjlighet att utforma miljömålsprogram på samma sätt som en större resursintensivare kommun har. Här anser jag att det finns ett behov på forskning i mindre kommuner och hur de optimerar sina möjligheter till att uppnå ett bra miljöarbete inom organisationen trots vissa resursbegränsningar. Det finns potential och positiva aspekter hos mindre organisationer som bör kartläggas, utnyttjas och erfarenheter delas mellan dem.

Ett annat förslag på vidare forskning är hur kommuner påverkas då de nya etappmålen och förändringarna inom miljömålssystemet implementeras till fullo. Vad som framgick i många intervjuer var vikten av vägledning och stöd från nationell och regional nivå, i synnerhet för de mindre kommunerna. När systemet förändras tror jag att många kommuner kommer bli villrådiga i sitt arbete med miljö kvalitetsmålen och genom att studera kommunernas sätt att handskas med förändringarna kan deras relation och beroendeställning till högre instanser också iakttas och kanske förbättras. Därigenom kan de högre instanserna också få kunskap om hur de ska hantera och samordna kommunerna på bästa sätt.

7. Referenser

- Bakka, Jørgen Frode & Fivelsdal, Egil., 2006. Organisationsteori: struktur, kultur, processer. 5., rev. och aktualiserade upplaga: Malmö: Liber
- Bulkeley, H och Kern, K., 2006. Local Government and the Governing of Climate Change in Germany and the UK. Urban Studies.
- Burlövs kommun., 2011. Miljöstrategiskt arbete. [Online] arbete.<http://www.burlov.se/omradesmeny/byggabomiljo/samhallsplanering/miljostrategiskt/egisktarbete.4.771c1dcc126b1f952f4800012766.html> [Senast uppdaterad: 31 Augusti, 2011]
- Burlövs kommun., 2012. Miljöprogram och miljöbokslut. [Online] <http://www.burlov.se/omradesmeny/byggabomiljo/samhallsplanering/miljostrategiskt/arbete/miljoprogramochmiljobokslut.4.771c1dcc126b1f952f4800012775.html> [Senast uppdaterad: 16 februrari, 2012]
- Christensen, Tom., 2005. Organisationsteori för offentlig sektor. 1. uppl. Malmö: Liber
- Edvardsson, K., 2004. Using goals in environmental management: the Swedish system of environmental objectives. Environmental Management 34(2): 170-180.
- Halmstad kommun., 2011. Halmstad kommun [Online] <http://www.halmstad.se/omkommunen/omhalmstad.143.html> [Senast uppdaterad: 22 december, 2011]
- Helsingborg., 2012a. Snabba fakta [Online] <http://www.helsingborg.se/Besokare/toppmeny/bransch-press-och-partners/press/korta-fakta-om-helsingborg/> [Hämtad: 9 maj, 2012]
- Helsingborg., 2012b. Förvaltningar och nämnder [Online] <http://www.helsingborg.se/Medborgare/Kommun-och-politik/Kommunens-organisation/Forvaltningar-och-namnder/> [Hämtad: 9 maj, 2012]
- Heffron, Florence A., 1989. Organization theory and public organizations: the political connection. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hal
- Helsingborgs kommun., 2010. Så här tog vi fram miljöprogrammet. (Erhölls av Helsingborgs kommun)
- Johannessen et al., 2002. Introduktion till samhällsvetenskaplig metod. Liber AB, Malmö. ISBN 91-47-06534-6
- Lindgren, Lena., 2006. Utvärderingsmonstret. Kvalitet och resultatmätning i den offentliga sektorn. Studentlitteratur.
- Länsstyrelsen Skåne. 2004. Vägledning för Skånes kommuner i arbetet med de skånska och nationella miljömålen – handbok. Länsstyrelsen i Skåne, miljöenheten. Skåne.

Länsstyrelsen Skåne., 2012a. Skånes miljömål – en anpassning till våra förhållanden. [Online] <http://www.lansstyrelsen.se/skane/Sv/miljo-och-klimat/miljomal/de-skanska-miljomalen/Pages/index.aspx> [Hämtad: 8 maj, 2012]

Länsstyrelsen Skåne., 2012b. Nya Skånska åtgärder för miljömålen. [Online] <http://www.lansstyrelsen.se/skane/Sv/miljo-och-klimat/miljomal/atgarder/nya-skanska-atgarder-for-miljomalen/Pages/default.aspx> [Hämtad: 8 maj, 2012]

Miljöaktuellt., 2012a. Resultat från miljöbarometern [Online] <http://miljoaktuellt.miljobarometern.se/sub.asp?mp=ME&mo=1&dm=1> [Hämtad: 7 februari, 2012]

Miljöaktuellt., 2012b. Alla kommuner är miljörankade [Online] <http://miljoaktuellt.miljobarometern.se/sub.asp?mo=1&dm=1&tb=6> [Hämtad: 7 februari, 2012]

Miljöbarometern., 2012. Redovisa hållbarhet [Online] <http://miljobarometern.se/sub.asp?mp=SE&mo=5&dm=4> [Hämtad: 5 mars, 2012]

Miljömål., 2012. Generationsmålet [Online] <http://www.miljomal.nu/Miljomalen/Generationsmalet/> [Hämtad: 29 maj, 2012]

Miljömålsportalen., 2009. Uppföljning med indikatorer [Online] <http://miljomal.nu/Alla-indikatorer/Uppfoljning-med-indikatorer/> [Senast uppdaterad: 30 mars, 2009]

Miljömålsportalen., 2011a. Vad gör kommunerna? [Online] <http://www.miljomal.se/Vem-gor-vad/Kommunerna/> [Senast uppdaterad: 8 mars, 2011]

Miljömålsportalen., 2011b. Vad gör Länsstyrelsen? [Online] <http://miljomal.nu/Undre-meny/Vem-gor-vad/Lansstyrelserna/> [Senast uppdaterad: 28 november, 2011]

Miljömålsportalen., 2012. Miljömålen. [Online] <http://miljomal.nu/Miljomalen/> [Senast uppdaterad: 29 mars, 2012]

Naturvårdsverket., 2003. Kommunerna och miljömålen. Naturvårdsverket. Stockholm

Naturvårdsverket., 2006a. Lokal översättning av de lokala miljömålen. Naturvårdsverket. Stockholm

Naturvårdsverket., 2006b. Kommunernas miljömålsarbete. Naturvårdsverket. Stockholm

Naturvårdsverket., 2007. Hållbarhetens lokala horisont. Naturvårdsverket. Stockholm

Naturvårdsverket., 2011a. Lokala investeringsprogram [Online] <http://www.naturvardsverket.se/sv/Start/Lagar-och-styrning/Ekonomiska-styrmedel/Investeringsprogram/Lokala-investeringsprogram-LIP/> [Senast uppdaterad: 21 juni, 2011]

Naturvårdsverket., 2011b. KLIMP [Online] <http://www.naturvardsverket.se/klimp> [Senast uppdaterad: 12 december, 2011]

- Naturvårdsverket., 2012a. Miljömål på regional och lokal nivå [Online]
<http://www.naturvardsverket.se/sv/Start/Sveriges-miljomal/Miljomalssystemet/Regional-och-lokal-niva/> [Senast uppdaterad: 16 februari, 2012]
- Naturvårdsverket., 2012b. Sveriges miljömål, historik [Online]
<http://www.naturvardsverket.se/sv/Start/Sveriges-miljomal/Historik/> [Senast uppdaterad: 16 februari, 2012]
- Naturvårdsverket., 2012c. Miljömålssystemet [Online]
<http://www.naturvardsverket.se/sv/Start/Sveriges-miljomal/Miljomalssystemet/> [Senast uppdaterad: 16 februari, 2012]
- Naturvårdsverket., 2012d. Etappmål [Online]
<http://www.naturvardsverket.se/sv/Start/Sveriges-miljomal/Etappmal/> [Senast uppdaterad: 16 februari, 2012]
- Naturvårdsverket., 2012e. Uppföljning med indikatorer [Online]
<http://www.naturvardsverket.se/sv/Start/Statistik/Databaser/Uppfoljning-med-indikatorer/> [Senast uppdaterad: 9 februari, 2012]
- Regeringen., 2011a. Agenda 21 [Online] <http://www.regeringen.se/sb/d/6936> [Senast uppdaterad: 24 oktober 2011]
- Regeringen., 2011b. Miljökvalitetsmålen [Online]
<http://www.regeringen.se/sb/d/2055> [Senast uppdaterad: 29 september, 2011]
- RUS (2012) *Hur går miljöarbetet regionalt och lokalt?* [Online]
<http://projektwebbar.lansstyrelsen.se/rus/Sv/nyheter/2012/Pages/hur-gar-miljoarbetet-lokalt-och-regionalt.aspx> [Senast uppdaterad: 5 maj, 2012]
- SCB., 2012a. Burlövs kommunfaktablad [Online]
https://www.h5.scb.se/kommunfakta/k_frame.htm [Hämtad: 5 mars, 2012]
- SCB., 2012b. Helsingborgs kommunfaktablad [Online]
https://www.h5.scb.se/kommunfakta/k_frame.htm [Hämtad: 5 mars, 2012]
- SCB., 2012c. Halmstads kommunfaktablad [Online]
https://www.h5.scb.se/kommunfakta/k_frame.htm [Hämtad: 5 mars, 2012]
- SKL., 2011b. Kommungruppsindelning [Online]
http://www.skl.se/kommuner_och_landsting/om_kommuner/kommungruppsindelning [Senast uppdaterad: 8 juli 2011]
- SKL., 2011a. Länk till kommunernas miljömål [Online]
http://www.skl.se/vi_arbetar_med/tillvaxt_och_samhallsbyggnad/miljo/miljomal/lankar_till_kommunernas_miljomal [Senast uppdaterad: 8 februari, 2012]
- SKL., 2012. Styren i kommuner [Online]
http://www.skl.se/kommuner_och_landsting/om_kommuner/politiskt_styre_i_kommunerna [Lista hämtad: 5 mars, 2012]
- Statens offentliga utredningar., 2011. Etappmål i miljömålssystemet. Delbetänkande

av miljömålsberedningen (SOU 2011:34). ISBN 978-91-38-23570-6

Uggla, Ylva & Elander, Ingemar (red.), 2009. Global uppvärmning och lokal politik. Stockholm: Santérus Academic Press

Personer vid föredrag

Abrahamsson, Åsa. Malmö Stad. Inspirationsdag för Malmös miljömålsprogram den 2 mars, 2012.

Nilsson, Per-Arne. Avdelningschef på Miljöförvaltningen, Malmö Stad. Inspirationsdag för Malmös miljömålsprogram den 2 mars, 2012.

Miljömålsprogram:

Burlövs kommun., 2004. Miljöprogram 2004-2006

Burlövs kommun., 2009. Miljöprogram 2009-2015

Helsingborg Stad., 2006. Miljöprogram 2006-2010

Helsingborg Stad., 2011. Miljöprogram 2011-2015

Halmstad kommun., 1997. Handlingsprogram för Halmstad kommun

Halmstad kommun., 2004. Ekohandlingsplan 2004-2008

Halmstad kommun., 2009. Ekohandlingsprogram 2009-2012

Intervjuer

Larsson, Karin. Miljöstrateg och projektledare i ekohandlingsprogram generation två och tre, Halmstads kommun. 2012-03-08

Agmarken, Stefan. Utredningssekreterare, projektledare i andra ekohandlingsprogrammet och arbetade med visionstyrningsmodellen, Halmstads kommun. 2012-03-08

Olovson, Marianne. Projektledare för första ekohandlingsprogrammet och nuvarande Mobility manager, Halmstads kommun. 2012-03-08

Thunberg, Lars. Kommunalråd och fd. ordförande i Miljönämnden, Helsingborgs kommun. 2012-03-14

Jähne, Anna. Ordförande i Miljönämnden, Helsingborgs kommun. 2012-03-14

Fahlstedt, Pernilla. Miljösamordnare, Helsingborg kommun. 2012-03-14

Ingers, Ulla. Miljöchef, Helsingborg kommun. 2012-03-14

Rönnborg, Johan. Miljöstrateg, Burlövs kommun. 2012-03-21

Hansson, Jan Berit. Fd. Ordförande i miljö- och byggnämnden, Burlövs kommun. 2012-03-21

Persson, Tommy. Miljöstrateg, Länsstyrelsen Skåne. 2012-04-23

Via mail

Hillåker, Carin. Kommunchef, Burlövs kommun. Via mail: 2012-04-13

Miljöchef och miljösamordnare, Helsingborgs kommun, 2012a. Via mail: 2012-04-10

Bilaga 1

Frågeformulär

Utformningsprocessen (Program 1, Program 2 – separat)

1. Beskriv utformningsprocessen: se uppföljningsfrågor nedan!
2. Hur lång tid tog utformningsprocessen?
3. Vem var ansvarig och vilka var inblandade vid utformningen?
4. Hur såg processen att ta fram **bakgrundsmaterial/data** ut?
 - a. Vilka verktyg användes?
 - b. Vad var enkelt / svårt?
 - c. Hur valdes statistik som presenteras i miljöprogrammet?
5. Hur prioriterades **miljöaspekter**?
 - a. Vilka verktyg användes?
 - b. Vad prioriterades de utifrån? (Kostnad, miljöeffekt)
 - c. Vilka var delaktiga vid prioritering?
6. Hur sattes **målen**?
 - a. Tidshorisont att bestämma samt målens formulering
 - b. Vilka var inblandade i målsättningen?
 - c. Följdes någon mall, nationella eller helt lokala mål?
7. Hur togs **åtgärderna** fram?
 - a. Innan eller efter utformning av själva miljömålen?
 - b. Vilka var åtgärderna?
 - c. Ansvarsfördelning av mål/åtgärder
8. Uppföljning, hur fungerar den?
 - a. Verktyg?
 - b. Positiva/negativa erfarenheter
9. Använder ni **indikatorer**?
 - a. Hur bestämdes indikatorer?
 - b. Vilka finns, vilket system används för uppföljning/insamling?
10. Vad (tycker du) **fungerade bra** i utformningsprocessen?
 - a. Vad beror det på?
 - b. Positiva erfarenheter?
11. Vad (tycker du) fungerade **mindre bra** i processen?
 - a. Vilka hinder påträffades?
 - b. Vad beror det på?
 - c. Negativa erfarenheter?
12. Vilka **viktiga** erfarenheter fick du av att delta i processen?
13. Har det gjort någon **intern utredning** på process, av vad folk i kommunen tyckte etc.?
14. Annan viktig dokumentation som du anser att jag behöver ta del av?

Miljömålsprogram (Program 1 och Program 2 - separat)

1. Vilken **målgrupp** har dokumentet?
 - a. Hur tänkte ni när ni valde målgrupp av dokumentet?
 - b. Finns det olika dokument för olika målgrupper?
 - c. Om - ett kommunikativt: Vad gjorde att ni valde att göra så?
2. Vilka ambitioner fanns för att kommunicera och engagera läsare (vilka)?
3. Är miljömålsprogrammet för kommun som geografiskt område?
4. Var ligger **fokus eller största tyngden** (i dokumentet)

5. Finns det någon grundläggande princip eller idé (policy) bakom miljöarbetet?
6. Följde ni någon **mall** eller fick inspiration för utformningen?
 - a. Tidigare program/planer?
 - b. Miljömålsstrukturen?
 - c. Egna lokala miljömål?
 - i. Hur valdes de?
 - d. Sorterade i fokusområden?
 - e. Hjälp från Länsstyrelsen eller nationellt?
 - f. Annan kommuns miljömålsprogram
 - i. Vilken?
 - g. Annan mall?
7. Fanns det en diskussion om **design och layout** vid utformningen? Hur valdes design och layout? Vem gjorde det?
 - a. Fokusområden
 - b. Struktur
 - c. Målgrupp
 - d. Läsvänlighet
 - e. Trovärdighet
8. Hur ”färdigt” var dokumentet när det antogs?

Skillnader, utformningsprocess och dokument

1. Vad tycker du är de viktiga **skillnaderna** i miljömålsprogrammen (dokument):
 - i. Motivation/Bakgrund
 - ii. Mål
 - iii. Åtgärder
 - iv. Uppföljning
 - v. Indikatorer
 - vi. Design
 - vii. Målgrupp, anpassning?
 - viii. Struktur
 - ix. Fokusområden
 - b. Varför har ni valt att göra annorlunda?
 - c. Mål med förändringen?
2. Vad tycker du är de **viktiga skillnaderna** (utformningsprocess)
 - a. På vilket sätt?
 - b. Varför valde man att ändra?
3. Vad **motiverade** eventuell förändring?
 - a. Vilka incitament?
 - b. Vad var målet med förändringen
 - c. Vilka/vem påverkade förändringen?
 - d. Varför?
4. Vad skulle ni göra annorlunda **nästa gång**?
 - a. Varför?
5. Har ni märkt av några **trender i utformning eller utformningsprocess**?
 - a. Vad tror du skapar trenderna?
 - b. Vilka har ni märkt och isåfall har ni använt dem? Hur?
6. Hur stor är de **nationella/regionala målens** roll i utvecklingen av utformningen?
7. Övriga åsikter och reflektioner

Bakgrund till miljömålsarbetet

1. **Beskriv kommunen och dess bakgrund till miljöarbete**
 - a. Vilka är de mest betydande miljöproblemen
2. Beskriv hur ert miljöarbete ser ut **historiskt sett**
 - a. Lokala Agenda 21
 - b. Organisatoriskt
 - c. Politiskt
 - d. Ekonomiskt
 - e. Drivkrafter
 - f. Förändring till idag
 - g. Vad har påverkat riktningen av miljöarbetet?
3. Har ni mottagit någon **stödform** (LIP/KLIMP...)?
4. Hur ser **organisationen** för miljömålsarbete ut?
 - a. Vem gör vad?
 - b. Politisk drivkraft?
 - c. Pådrivande tjänstemän?
5. Är miljöarbetet väl **förankrat** i kommunen?
 - a. Vem "äger" miljöarbetet och miljöfrågorna i kommunen (både kommunkoncern och geografiskt)?
 - i. Vilka förvaltningar?
 - ii. Var ligger störst ansvar?
 - b. Hur kommunicerar ni med andra aktörer?
 - i. Är de engagerade i miljöfrågor?
6. **Resurser:** Budget och antalet personer (miljöstrateg/miljöinspektör) som arbetar (huvudsaklig uppgift) med miljöfrågor?
 - a. Anser du att det räcker eller inte (i förhållande till vad ni sagt att ni ska göra)?
 - b. Varför?
 - c. Hur mycket är statligt och hur mycket är projekt?
7. Vad gör kommunen för att engagera **allmänheten och företagande**?
 - a. Beskriv allmänhetens och företagens deltagande
8. Marknadsför ni er, eller planerar att marknadsföra er, som en **"grön" kommun**?



LUNDS UNIVERSITET

Miljövetenskaplig utbildning

Centrum för klimat- och miljöforskning

Ekologihuset

22362 Lund