

Från ord till handling i miljömålsarbetet

JONAS BRUNNER 2017
MVEM30 EXAMENSARBETE FÖR MASTEREXAMEN 30 HP
MILJÖVETENSKAP | LUNDS UNIVERSITET



Från ord till handling i miljömålsarbetet

Utmaningar och möjligheter för mindre kommuner vid
utformning och implementering av miljömålsprogram

Jonas Brunner

2017



LUNDS
UNIVERSITET

Jonas Brunner

MVEM30 Examensarbete för masterexamen 30 hp, Lunds universitet

Intern handledare: Jamil Khan, Miljö- och energisystem, LTH, Lunds universitet

CEC - Centrum för miljö- och klimatforskning

Lunds universitet

Lund 2017

Abstract

In Sweden, environmental policy is carried out through a system of environmental objectives adopted by Parliament in 1999. Although not without its shortcomings, this system provides a solid ground for increased efficiency and improved prioritisation in environmental policy. This master's thesis examines which challenges face smaller (in terms of population) municipalities when designing and implementing an environmental programme by breaking down the national environmental objectives at the local level. How conflicting objectives between different areas of interest are addressed is also discussed. A comparative analysis of two municipalities with an effective environmental policy is conducted. This is done mainly through interviews with administrative officers and local politicians. The analysis indicates that among the biggest challenges facing smaller municipalities are: influencing citizen behaviour; insufficient support from authorities at the regional and national levels; embedding environmental concerns in all groups of personnel within the organisation; environmental work becoming too dependent of external funds, political will and/or dedicated and committed officers. While neither external funds nor political majority or dedicated officers are constants, municipalities should aim for continuity in their environmental work regardless of these factors. In this respect, the extent to which the municipality can be characterised as a learning organisation becomes an important determinant. By integrating environmental concerns throughout the whole organisation and across sectors, they can become a priority, pulling the administrative personnel together.

Keywords: Sustainability governance, Environmental policy integration, Local environmental governance, Environmental quality objectives, Municipalities

Innehållsförteckning

Abstract

Innehållsförteckning

1 Problembeskrivning 1

1.1 Bakgrund 1

- 1.1.1 Det nationella miljömålssystemet 1
- 1.1.2 Kommunernas miljömålsarbete 2

1.2 Syfte och frågeställningar 3

1.3 Avgränsningar 3

1.4 Metod 4

- 1.4.1 Urval 4
- 1.4.2 Val av metod 5
- 1.4.3 Validitet och reliabilitet 7

2 Teori 9

2.1 Organisation 9

2.2 Utformning 12

2.3 Implementering 15

3 Resultat och analys 19

3.1 Tomelilla kommun 19

- 3.1.1 Organisation 21
- 3.1.2 Utformning 25
- 3.1.3 Implementering 28

3.2 Östra Göinge kommun 29

- 3.2.1 Organisation 30
- 3.2.2 Utformning 34
- 3.2.3 Implementering 38

3.3 Jämförelser mellan kommunerna 39

3.3.1 Organisation 41

3.3.2 Utformning 43

3.3.3 Implementering 45

4 Sammanfattande diskussion och slutsatser 47

Referenser 51

Bilagor 55

Bilaga 1 Intervjuguide till samtal med tjänstepersoner 55

Bilaga 2 Intervjuguide till samtal med politiker 59

1 Problembeskrivning

I de två inledande avsnitten redogörs för studiens allmänna syfte och specifika frågeställningar samt den teoretiska föreställningen om vilka hinder och möjligheter mindre kommuner står inför vid utformning och implementering av miljömålsprogram. Allra först ges en bakgrund till ämnet för studien.

1.1 Bakgrund

I detta avsnitt ges först en översikt av det svenska miljömålssystemet och en del av den kritik som riktats mot det (1.1.1), innan en kort beskrivning av kommunernas roll i det systemet tar vid (1.1.2).

1.1.1 Det nationella miljömålssystemet

Det nationella miljömålssystemet är fundamentet för svensk miljöpolitik (Larsson & Hanberger 2016). Systemet består av ett generationsmål, 16 miljökvalitetsmål och ett antal etappmål. Det övergripande generationsmålet beskriver de samhällsförändringar som krävs för att målen ska kunna nås, medan miljökvalitetsmålen fokuserar på det miljötillstånd som behöver uppnås.

Systemet bygger på så kallad mål- och resultatstyrning (ofta benämnt *management-by-objectives*). Tekniken används för att integrera ekologiskt hänsynstagande i den nationella förvaltningsstrukturen (Wibeck, Johansson, Larsson & Öberg 2006). Politiskt beslutade miljö- och etappmål implementeras och utvärderas av tjänstepersoner, på såväl nationell som regional och lokal nivå.

Mål- och resultatstyrning är inte okontroversiellt (Christensen & Ivarsson Westerberg 2005). Bland annat argumenteras det för att mer traditionell styrning ger mer flexibilitet när politiker ska göra avvägningar mellan flera olika hänsyn. Med en ökad betoning på konkretisering och operationalisering har det hävdats att bara det som är lätt att mäta mäts, medan andra, mer kvalitativa, faktorer prioriteras bort. Dessutom riskerar målen att bli sektorerade och relaterade till en viss enhet, och därmed inte tvärgående i hela organisationen.

Larsson och Hanbergers (2016) slutsats är att utvärdering som stödjer olika former av nätverksstyrning bättre skulle kunna bidra till måluppfyllelse och, i förlängningen, hållbar utveckling. Nätverksstyrning anges kunna producera en klar och välinformerad förståelse av de ofta komplexa och tvärsektoriella problemen som kännetecknar miljöpolitiken.

För fler resonemang kring det svenska miljömålssystemets brister, se bland annat Wibeck et al. (2006) och Emmelin och Cherp (2016).

1.1.2 Kommunernas miljömålsarbete

Kommunen ses som en betydelsefull aktör i den svenska miljö- och klimatpolitiken (Montin 2009). Som lokal myndighet har den ansvar för bland annat samhällsplaneringen och utbildningsväsendet, är en stor upphandlare och inte sällan den största lokala arbetsgivaren. Kommunen får på den lokala nivån anses ha det samlade ansvaret för att åstadkomma en god livsmiljö och därför har den tydliga förväntningar på sig att utforma lokala miljö- och klimatpolitiska mål och strategier.

I sin proposition om de svenska miljömålen bedömer regeringen att kommunernas miljöarbete i större utsträckning behöver synliggöras och tillvaratas i miljömålssystemet (Miljödepartementet 2009). Ett led i att utforma lokala mål kan vara att anta ett lokalt miljömålsprogram. Många kommuner ser de nationella miljö kvalitetsmålen som en tillgång i det lokala arbetet och har också anpassat målen till den lokala nivån¹.

Det som har skrivits om processen att utforma och implementera miljömålsprogram i svenska kommuner har ofta fokuserat på större, resursstarka kommuner som kunnat fungera som goda exempel. Flertalet av landets kommuner är dock betydligt mindre och där har kommunorganisationen ofta mindre resurser att tillgå.

Ofta argumenteras det också för att arbetet med de nationella miljö kvalitetsmålen utgör en större utmaning i mindre kommuner (Sveriges Kommuner och Landsting [SKL] 2012). Alla kommuner i Sverige har idag samma uppdrag och i många fall samma utmaningar. Samtidigt har de mycket olika förutsättningar att ta sig an dessa.

¹ Endast 16 procent av landets kommuner har ännu inte helt eller delvis tagit fram ett miljömålsprogram baserat på de nationella målen och som omfattar hela organisationen (Aktuell Hållbarhet 2016a).

Avgörande faktorer som skiljer landets 290 kommuner åt är till exempel geografiskt läge och storlek, befolkningens mängd och näringslivsstruktur. Därför kan det vara intressant att titta på vilka utmaningar mindre kommuner står inför och det här arbetet tar alltså sin utgångspunkt i resurssvagare kommuners begränsade förutsättningar.

Ett utvecklingsarbete för riktlinjer för hur kommuner kan jobba med miljömålen pågår. I arbetet med den här studien har jag tagit inspiration av befintliga publikationer som SKL:s senaste kommunenkät (SKL 2012), Regional Utveckling & Samverkan i miljömålssystemets (RUS) 'Guide till Lokalt arbete med miljömål' (Ternström & Severinsson 2014) och Hållbar utveckling Västs rapport från projektet 'Mindre kommuners miljöarbete på affärsmässiga villkor' (Hållbar utveckling Väst 2013).

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med arbetet är att identifiera de huvudsakliga utmaningarna för mindre kommuner när de ska bryta ner nationella och regionala miljömål på lokal nivå och ta fram ett miljömålsprogram.

De huvudsakliga frågeställningarna är två till antalet:

1. Vilka är utmaningarna för mindre kommuner vid utformningen och implementeringen av miljömålsprogram?
2. Hur förhåller sig kommuner till målkonflikter mellan olika intresseområden?

1.3 Avgränsningar

Det jag undersöker är först och främst utformnings- och implementeringsprocessen. Det går dock inte att komma ifrån att vad som utmärker ett framgångsrikt miljömålsprogram inte bara är att hinder vid utformningen kunde övervinnas, utan även att dokumentet kontinuerligt ger stöd i det löpande miljöarbetet.

I den jämförande analysen av kommunerna i Tomelilla och Östra Göinge tittar jag därför inte enbart på hur arbetet på väg fram till ett färdigt miljömålsdokument såg ut. Även hur dokumentet kommer till användning i det löpande miljöarbetet berörs.

Idag är trenden bland de stora kommunerna att utforma hållbarhetsprogram som även inkorporerar FN:s globala mål för hållbar utveckling och alltså vilar på begreppet hållbar utvecklings alla tre pelare (ekologisk, ekonomisk och social hållbarhet). Arbetet avgränsas dock till att bara röra den ekologiska hållbarheten och renodlade miljömålsprogram.

1.4 Metod

I arbetet görs en jämförande analys av befintliga, kommunala miljömålsprogram och deras bakomliggande policy- och förankringsprocesser. Snarare än att brett beskriva situationen i många olika kommuner presenteras en fallstudie av två mindre kommuner med ett relativt framgångsrikt miljömålsarbete. Eftersom jag alltså föresatte mig att gå på djupet i min analys använde jag mig av en kvalitativ metod och samlade in en stor mängd data från ett litet antal människor. Datan analyseras löpande i arbetets resultatavsnitt, vilket lämnar utrymme för mina egna tolkningar.

1.4.1 Urval

Givet syftet och frågeställningarna valde jag ut två mindre kommuner i Skåne, Tomelilla och Östra Göinge. En utgångspunkt för arbetet var att undersöka kommuner vars miljömålsprogram har några år på nacken så att arbetet utifrån dokumentet tål en kritisk granskning. Dokumenten skulle däremot inte ha för många år på nacken och upplevas som inaktuella.

Tomelilla kommuns 'Miljömål 2014-2020' med dess tillhörande åtgärdsprogram 'Tomelilla kommuns åtgärder för miljömålen 2015-2020' antogs av kommunfullmäktige i november 2013 respektive mars 2015 (Tomelilla kommun 2013; 2015). Östra Göinge kommuns 'Programhandling för miljöarbetet i Östra Göinge' antogs av kommunfullmäktige i mars 2014 (Östra Göinge kommun 2014).

Båda kommunerna betecknas som pendlingskommuner (Aktuell Hållbarhet 2016b) och är relativt små sett till antalet invånare men stora sett till yta. I Aktuell Hållbarhets kommunrankning² placeras de relativt högt – på 71:e respektive 77:e plats – varför de lämpar sig väl som jämförelseobjekt.

² Se kommunrankning.miljobarometern.se för vilka olika underlag rankningen baseras på.

1.4.2 Val av metod

Som nämndes ovan (se 1.1.2) har det som skrivits om utformnings- och implementeringsprocessen bakom miljömålsprogram på den lokala nivån inte sällan fokuserat på större kommuner. Det är dock inte ovanligt att mindre kommuners förutsättningar skiljer sig åt väsentligt. En kvalitativ ansats anses bättre lämpad när det sedan tidigare finns relativt lite forskning om fenomenet som är föremål för undersökningen (Johannessen & Tufte 2003). En kvalitativ ansats sägs också ge en större flexibilitet än en kvantitativ.

Den huvudsakliga metoden jag använt mig av för att samla in mitt empiriska material är intervjuer. I Johannessen och Tufte (2003) redogörs för intervjuuppläggets två ytterligheter, den strukturerade respektive ostrukturerade intervjun. Den strukturerade intervjun lämnar mindre utrymme att styra samtalet, vilket medför en mindre flexibilitet jämfört med den ostrukturerade intervjun. En fördel är däremot att respondenten påverkas mindre av intervjuaren, vilket gör att svaren blir mer standardiserade och därmed lättare att jämföra.

Intervjuerna som genomförts kan betecknas som semistrukturerade. De har varit strukturerade såtillvida att jag har följt på förhand konstruerade intervjuguider (se bilagor). Samtidigt har intervjuerna varit tillräckligt ostrukturerade för att ge utrymme till att följa upp oväntade sidospår och ställa frågor som inte ingått i guiden. På så sätt har nya aspekter som framkommit i de inledande intervjuerna kunnat komplettera guiden för de senare intervjuerna.

Snarare än informantintervjuer har det rört sig om så kallade respondentintervjuer (Kvale & Brinkmann 2014), som syftar till att ge en djupare bild av hur mindre kommuner uppfattar hinder och möjligheter i samband med utformningen och implementeringen av lokala miljömålsprogram. Intervjuerna tog sin utgångspunkt i de intervjuguider jag konstruerade med ett relativt litet antal frågor indelade i teman. Intervjuguiderna fanns som ett stöd under intervjuerna. Samtliga frågor ställdes inte under varje enskild intervju och frågorna ställdes nödvändigtvis inte heller i en viss ordning.

Frågorna utformades efter kommunernas miljömålsarbete (med tonvikt på utformnings- och implementeringsprocess) och kopplades i möjligaste mån till uppsatsens teoriavsnitt. I så stor utsträckning som möjligt använde jag mig av öppna frågor som kräver att respondenten förklarar eller utvecklar sina svar (Häger 2007).

Jag intervjuade dels miljöstrategen i Tomelilla respektive samhällsbyggnadschefen i Östra Göinge (vars yrkesroll var miljöstrategens vid tiden för utformningen av kommunens miljömålsdokument), dels två politiker per kommun, en som är med och styr och en ur oppositionen. Jag föresatte mig att

hitta respondenter som inte var helt färska på sina poster utan som hade ett mer långsiktigt perspektiv.

Intervjuerna genomfördes dels på plats i respektive kommun (tjänstepersonerna) och dels per telefon (politikerna, med undantag av oppositionsrådet i Tomelilla som besvarade frågorna per e-post). Skillnaden i intervjusätt kan förklaras med att intervjuerna med politikerna inte beräknades ta lika lång tid, samt att det var en betydligt tuffare uppgift att övertala dem att ställa upp. De två olika intervjuguiderna utformades i möjligaste mån med likadana eller snarlika frågor, men vissa frågor skiljer sig ändå åt givet respondenternas olika roller i miljömålsarbetet.

I god tid innan intervjutillfället fick respondenterna ta del av mina inledande frågor (numrerade i bilagorna), som gav de utrymme att själva återge vad de upplever som de viktigaste aspekterna (Kvale & Brinkmann 2014). Till intervjuerna hade jag även förberett uppföljande frågor där jag introducerade ämnen och dimensioner direkt. Enligt Kvale och Brinkmann (2014) bör sådana direkta frågor helst vänta till slutet av intervjun sedan respondenten gett sin egen spontana beskrivning och därigenom markerat vilka aspekter av ett fenomen som hen finner centrala. Av pragmatiska skäl varvade jag dock de båda typerna av frågor.

Intervjuerna spelades in för att kunna transkriberas i efterhand. Transkriberingen innebär dock enligt Kvale och Brinkmann (2014) en tolkning av materialet i sig, vilket man måste vara uppmärksam på vid analysen. För den här studien transkriberade jag intervjuerna ordagrant och jag inkluderade även markörer som till exempel 'med viss tvekan' och 'med emfas' i transkriptionerna.

Arbetet inbegriper ingen egentlig litteraturstudie men en litteratursökning gjordes för teoriavsnittet. En sökning i Lubsearch (den 18 januari 2017) på "environmental objectives" AND local AND policy AND Swed* – med begränsningen att sökträffarna skulle vara kollegialt granskade – gav ett antal artiklar av relevans för detta arbete. Ett antal sökträffar sållades bort på grund av att de var för specifika (till exempel en jämförelse av kustförvaltning i Sverige och Vietnam).

Många av källorna hittade jag genom snöbollsmetoden. Jag följde referenserna i de böcker och artiklar jag utgick ifrån (baserat på bland annat tidigare kurser om samhällsstyrning) tills jag fick en 'mättad' bild av fältet, det vill säga samma källor dök upp gång på gång.

1.4.3 Validitet och reliabilitet

Validiteten av en studie avser huruvida den undersöker vad den utger sig för att undersöka (Kvale & Brinkmann 2014). Faktorer som påverkar en studies validitet inkluderar frågeställningens precision, den insamlade datan och dragna slutsatser, givet datan och val av metod för undersökningen (Denscombe 2010). Exempelvis skulle ett skevt urval av respondenter innebära ett systematiskt fel och medföra en låg validitet.

I detta avseende blev inte utfallet helt tillfredsställande. Det var relativt enkelt att identifiera intervjuobjekt bland Östra Göinges politiker eftersom alla partier i kommunfullmäktige var representerade i Miljöprogramberedningen. Dessvärre avböjde beredningens ledande oppositionspolitiker att medverka. Istället intervjuade jag kommunens oppositionsråd som själv inte var lika insatt i miljöpolitiken. Även de fritidspolitiker i Tomelilla jag först vände mig till avböjde att medverka eller besvarade helt enkelt inte mina e-postbrev och telefonpåringningar. Kommunalrådet respektive oppositionsrådet fick även där ställa upp på intervjuer.

En förutsättning för att resultat med intern validitet också ska ha en extern validitet är att de går att generalisera (Denscombe 2010). Applicerat på den här studien skulle det kunna innebära att slutsatserna skulle bli likartade även om andra mindre kommuner studerats. Det begränsade antalet intervjuer som jag bygger min analys på är naturligtvis en brist med avseende på studiens externa validitet. Generella slutsatser kan vara svåra att dra när mängden data är så pass liten, och detta påverkar den externa validiteten negativt.

En studies interna reliabilitet relaterar till resultatens konsistens och tillförlitlighet, det vill säga om ett resultat kan reproduceras vid andra tidpunkter och av andra forskare (Kvale & Brinkmann 2014). En bristande reliabilitet skulle till exempel kunna bero på ifall respondenterna förändrar sina svar under en intervju eller om det ges anledning att misstänka att de skulle ge olika svar till olika intervjuare.

Den externa reliabiliteten har att göra med studiens replikabilitet, det vill säga huruvida någon annan skulle komma fram till samma resultat givet den insamlade datan och den använda metoden (Denscombe 2010). I det här avseendet är det av vikt att metodavsnittet redovisar studiens tillvägagångssätt på ett transparent sätt.

Traditionella invändningar mot kvaliteten i intervjuforskning inkluderar att den kvalitativa intervjun inte är valid eftersom den bygger på subjektiva intryck och att den inte är generaliserbar eftersom respondenterna är för få (Kvale & Brinkmann 2014). Det förstnämnda kan pareras genom att ständigt kontrollera, ifrågasätta och teoretiskt tolka resultaten. Om resultaten kan bedömas vara

tillförlitliga och giltiga återstår frågan om generaliserbarhet, eller den så kallade externa validiteten. Är resultaten främst av lokalt intresse eller skulle de kunna överföras även till andra mindre kommuner?

Till skillnad från den egentliga fallstudien som görs för att vinna förståelse av ett särskilt fall har jag föresatt mig att göra en instrumentell fallstudie för att få insikt i mer generella frågor (Kvale & Brinkmann 2014). En instrumentell fallstudie som utvidgats till flera fall betecknas som en multipel fallstudie. I min analys av likheter och olikheter mellan kommunernas fall görs ett försök till en välöverlagd bedömning om i vilken mån resultaten även kan ge vägledning åt andra kommuner.

I nästa avsnitt presenteras den teoretiska föreställningen om hur kommuner kan jobba med miljömålen, vilka möjligheterna är, och vilka fallgropar som bör undvikas. I avsnittet därefter presenteras min fallstudie där jag redogör för hur det ser ut i praktiken i de båda kommunerna.

2 Teori

I detta avsnitt ges en översikt av de bakomliggande teorier arbetet lutar sig emot. Avsnitt 2.1 redogör för organisationsteori. Här förs ett resonemang om kommunen som lärande organisation och utmaningar relaterade till kapacitetsbyggande. Därefter behandlas utformningsprocessen mer explicit genom dels ett resonemang om processens kvaliteter med avseende på deltagande och ansvarsutkrävande och dels en redogörelse för målformuleringssteori (2.2). Slutligen behandlas implementeringsprocessen där det bland annat redogörs för ett antal dilemman relaterade till denna (2.3).

Varken utformnings- eller implementeringsprocessen går att beskriva utan att även beröra aspekter relaterade till styrning, varför begreppet *governance* förekommer i båda avsnitten. Governancelitteraturen (eller – i ett försök att översätta denna benämning till svenska – styrnings- och regleringslitteraturen) rymmer flera teorier som beskriver hur förutsättningarna har förändrats de senaste årtiondena. Statens roll som styrande och kontrollerande har förändrats från att ha varit tydlig och hierarkisk till att fungera som en aktör bland flera andra – såväl offentliga som privata – genom samverkan och nätverkspolitik. Förespråkare av nätverksstyrning argumenterar för att policyprocessens deliberativa kvaliteter ökar när fler aktörer tillåts delta (Khan 2010).

Varje underavsnitt avslutas med att jag tydliggör essensen genom att i punktform presentera vad jag tar med mig till analysen i resultatavsnittet.

2.1 Organisation

Christensen och Ivarsson Westerberg (2005) sällar sig till den skara inom organisationsteorin som understryker skillnaderna mellan organisationer i offentlig och privat sektor. En fundamental del i den här argumentationen är att offentliga intressen skiljer sig från privata intressen därför att hänsyn måste tas till ett bredare spektrum av mål och värderingar.

Offentliga organisationer är alltså multifunktionella, vilket innebär att de ska tillvarata en mängd olika, delvis motstridiga, hänsyn, som politisk styrning, transparens i beslutsprocesser, förutsägbarhet, likabehandling, politisk lojalitet

och kostnadseffektivitet. Att göra avvägningar mellan alla olika hänsyn så att alla blir nöjda är ingen lätt uppgift.

Dessutom kan det i offentlig sektor vara minst sagt svårt att peka ut gränsen där en organisation slutar och en annan tar vid (Christensen & Ivarsson Westerberg 2005). De ökade inslagen av nätverksstruktur på tvären över organisationsgränser blir inte helt oproblematiska i ljuset av att förvaltningspolitiken i ökande grad bygger på ett organisationsbegrepp där enskilda organisationer – med sina specificerade, klara mål – tydligt går att avgränsa från varandra.

Kommunen som organisation kan istället beskrivas som en koalition av många organisationer (exempelvis förvaltningarna) där varje aktör handlar målrationellt med utgångspunkt i just sina förhållanden (Christensen & Ivarsson Westerberg 2005). Detta kan innebära en påverkan från andra aktörers förhållanden på flera sätt. Exempelvis kan andra aktörer sätta begränsningar för vilka handlingsalternativ som är aktuella. Andra aktörers val kan också ha betydelse för vilka konsekvenser ens egna val har. Dessutom kan beslutsreglerna inte fastställas på egen hand utan är avhängigt av saker som resursfördelningen mellan aktörerna.

Frågan om begränsad klimatpåverkan har kommit att spela en allt större roll i miljöpolitiken. Den berör dessutom åtskilliga av kommunens ansvarsområden. Lidskog och Ugglas (2009) tar arbetet med att skapa en levande stadskärna som exempel. Ofta sker det av kommersiella skäl eller hälsoskäl men följden kan också bli en minskad privatbilism och därmed minskade koldioxidutsläpp. Aktörer och sektorer som vanligtvis inte förknippas med miljöarbete blir därmed delaktiga i klimatarbetet.

En kommuns miljöstrategiska arbete berör dock långt fler områden än klimatfrågan och vilka frågor som ska prioriteras får bestämmas av de lokala förutsättningarna. Utöver kommunens prioritering mellan olika miljö kvalitetsmål (ofta baserad på vilka miljöfrågor som bedöms ha särskild lokal relevans) spelar en mängd olika faktorer in som till exempel kommunens geografiska och demografiska förutsättningar, dess infrastruktur och näringslivsstruktur.

I Lidskog och Ugglas (2009) resonemang om kommunen som lärande organisation är deras utgångspunkt att det skett en förskjutning i politisk styrning från statens *makt över* något till *makt att* åstadkomma något. Tvingande lagstiftning har i många fall ersatts av frivilliga överenskommelser och självreglering eftersom detta ses som mer effektiva metoder för att uppnå de politiska målen (Pierre & Peters 2000; Lidskog & Ugglas 2009).

Mer än vertikalt beslutsfattande blir kommunalt miljö- och klimatarbete en fråga om att integrera miljö- och klimathänsyn i den löpande verksamheten. Detta kan ske genom kapacitetsbyggande i befintliga organisationer och att identifiera

de verktyg som man kan använda sig av på den lokala nivån. Genom kapacitetsbyggande, lärande och omorientering ska en förändring kunna komma till stånd utan att nya organ behöver inrättas eller nya resurser tillföras.

Författarna anlägger ett sociokulturellt perspektiv på lärande, vilket innebär att lärande sker i vardagslivet snarare än genom riktade utbildningsinsatser och informationskampanjer. Gemensamt lärande kräver gemensamma tolkningsramar och för att en mer långsiktig förändring ska komma till stånd krävs att lärandet innebär att även bakomliggande värderingar omprövas (inom organisationsteori benämnt *double-loop learning*).

Inte sällan är det i dagens samhälle bara symptomen som behandlas utan att man kommer till rätta med de grundläggande problemen (Lidskog & Ugglå 2009). För att förändring ska komma till stånd genom förslag på hur aktörer kan minska sin klimatpåverkan krävs med ett sådant här synsätt först en gemensam syn på miljöproblematiken och klimathotet som angelägna frågor, som alla har ansvar för.

I det här avseendet utgör den sektorisering som ofta genomsyrar den kommunala organisationen ett hot. Bristande måluppfyllelse kan så klart bero på att delar av organisationen inte har förmått tillägna sig ett klimatperspektiv eller att kommunen inte själv råder över omständigheterna. Ofta är det dock till och med så att den bristande måluppfyllelsen beror på att andra delar av organisationen uppnår *sina* mål.

Är kommunens organisation dessutom slimmad begränsas möjligheterna till interaktion mellan de olika administrativa enheterna (med egna regler och roller anpassade efter sina separata mål) vilket förvärrar situationen ytterligare (jfr Christensen och Ivarsson Westerberg 2005 och deras resonemang om kommunen som en koalition av många organisationer).

Just 'interaktion' är, tillsammans med 'öppenhet' och 'kommunikation', ledord som enligt Lidskog och Ugglå (2009) kännetecknar en lärande organisation. I en lärandeprocess som inkluderar att lära nytt och att lära om måste deltagarna vara öppna för att också andra synsätt än de vedertagna kan vara rimliga och relevanta.

Bulkeley och Kern (2006) tecknar en bild av tre huvudsakliga utmaningar med avseende på lokala myndigheters kapacitetsbyggande. Den första är att uppbringa de finansiella resurser som krävs för att kunna använda sig av ekonomiska incitament. På så sätt kan både kommunen själv och andra aktörer sporras till handling.

Den andra är att etablera en bild av att handling är nödvändigt. Motivationsskapande åtgärder och övertalningskampanjer kan fungera som verktyg i det här avseendet. Ju större stöd för klimatåtgärder i en kommuns politiska styre desto snabbare har sådana åtgärder kunnat etablera sig som en

huvudfråga tvärs över hela förvaltningen. Ligger målen och åtgärdsförslagen i linje med kommunens politiska inriktning ökar förutsättningarna för att bedriva ett framgångsrikt miljöarbete på den lokala nivån.

Slutligen är det av vikt att koordinera olika sektors agerande, för att på så sätt skapa nya styrningskapaciteter. I frågor som skär igenom traditionella uppdelningar mellan sektorer och intressegrupper är styrningskapaciteten beroende av koordinering och integrering, både inom kommunens egen organisation och externt bland den uppsjö av intressenter som finns i klimatfrågan. En långsiktig implementering av strategiska mål och konkreta åtgärder på klimatområdet kräver att interna kompetenser koordineras eller centraliseras inom organisationen.

Utformningen av ett miljömålsprogram är ett strategiskt arbete och ett sådant kan organiseras på olika sätt. Formuleras strategin högt upp i organisationens hierarki (där detaljkännedomen om frågornas natur är mindre än längre ner) kan det medföra negativa konsekvenser, bland annat i form av bristande motivation i implementeringsfasen (Lindkvist, Bakka & Fivelsdal 2014). Involveras istället alla nivåer i organisationen ökar förutsättningarna att förankra arbetet internt. Nackdelarna med ett sådant förfarande är dock att processen kan bli både mer tidskrävande och konfliktbetonad.

I arbetet med att omsätta strategi i handling spelar målformulering en central roll (Lindkvist et al. 2014). I målformuleringen länkas de överordnade, strategiska målen med den faktiska driften av verksamheten och dess operationella mål. I idealfallet bidrar målen till att den enskilde medarbetaren kan sätta sin egen roll i ett större sammanhang när egna mål sätts i relation till organisationens mål. En mer utförlig genomgång av målformulering återfinns i nästa underavsnitt.

Med avseende på organisation kommer jag i resultatavsnittet att titta närmare på

- vilka delar av de kommunala organisationerna som involverats i utformningsprocessen
- i vilken grad kommunerna kan kännetecknas som lärande organisationer
- vilka de huvudsakliga utmaningarna med avseende på kapacitetsbyggande är

2.2 Utformning

Vid utformningen av ett miljömålsprogram är det mycket som talar för att processen är minst lika viktig som det antagna programmet (jfr bland annat

Ternström & Severinsson 2014). Kronsell och Bäckstrand (2010) tar itu med frågan om legitimitet och argumenterar för att det går att utvärdera de mer deliberativa styrningsformerna (jfr Khan 2010) genom att skilja på *input legitimacy* (kvaliteten på beslutsprocessen, där vem som får komma till tals är en central fråga) och *output legitimacy* (effektiviteten vad beträffar den faktiska minskningen av negativ miljöpåverkan).

Vissa menar att en hög grad av *output legitimacy*, alltså effektivitet, kan kompensera för en låg *input legitimacy*, alltså själva processens legitimitet. Förespråkare av deliberativ demokrati menar dock att mer inkluderande överläggningar dels stärker processens legitimitet, dels har potential att också öka effektiviteten. Artikelförfattarna menar att styrningsformers legitimitet har att göra med både deras resultat och hur rättvis och inkluderande själva processen är.

Processens legitimitet delas upp i tre dimensioner där den första rör deltagande och i vilken grad de som påverkas av ett beslut är representerade i den policyskapande processen. Huruvida olika aktörer har jämlika möjligheter att delta och i vilken fas av policyprocessen aktörerna ges möjlighet att påverka, är viktiga faktorer i det här avseendet. I framförallt den agendasättande, men även den policyskapande, fasen går det att argumentera för att det ges en faktisk möjlighet att påverka. Om aktörerna får komma till tals först i implementeringsskedet är denna möjlighet mer symbolisk.

Den andra dimensionen avser ansvarsutkrävande, det vill säga frågan om det går att utkräva ansvar av en aktör som inte fullgör det den är ålagd. Med nätverksstyrning blir detta mer komplext eftersom det ofta inte finns någon tydlig huvudman som kan utkrävas ansvar.

Den tredje dimensionen angår processens deliberativa kvalitet. Barriärer som kan riskera att minska deltagandet måste brytas ner och jämlikhet mellan de olika aktörerna eftersträvas. Processen måste vara öppen för motstående diskurser och argument från såväl civilsamhället som samhällets elit.

En annan aspekt som är central för utformningsprocessen och dess legitimitet är målformuleringen. Målen i offentliga organisationer inkluderar inte sällan visionära, ouppnåeliga mål om det goda samhället, formulerade utifrån möjligheterna till stor uppslutning och därmed bred legitimitet (Christensen & Ivarsson Westerberg 2005). De visionära målen är ofta långsiktiga och benämns strategiska.

I processen att konkretisera de här visionära målen väljs sedan ett antal operationella mål ut som organisationen ska jobba mot. Operationella mål karakteriseras av att de är instrumentella, konkreta, specificerade, explicita och standardiserade. I valet mellan olika operationella mål synliggörs ofta vilka uppgifter och målgrupper som organisationen prioriterar (Christensen & Ivarsson Westerberg 2005).

Alla mål är dock nödvändigtvis inte lämpade för att operationaliseras. En, inom politik och förvaltning, vanligt förekommande målformuleringsmetod är den så kallade *SMART*-modellen (som innebär att mål ska vara *specifika, mätbara, accepterade, realistiska* och *tidsatta*). Enligt Lindgren (2014) ska dock denna vara svår att applicera på offentliga verksamheter som ofta är mer komplexa till sin natur och vars mål många gånger vare sig är särskilt specifika eller realistiska.

Svårigheten att överhuvudtaget konstruera mått eller indikatorer som på ett trovärdigt sätt mäter uppfyllelsen av politiska mål är överlag stor enligt henne. Miljöpolitiska mål är dessutom ofta komplexa vilket inte är ovanligt när mycket av verksamheten hänger samman med andra organisationers verksamhet (Christensen & Ivarsson Westerberg 2005).

Edvardsson (2004) behandlar också målformulering och anger precision, utvärderingsbarhet, tillgänglighet och motivation som viktiga egenskaper hos mål. Hon anser att miljömålssystemet i princip utgör en solid grund för att öka det nationella miljöarbetets effektivitet.

I praktiken identifierar hon dock flera problematiska aspekter med att använda sig av målstyrning i miljöpolitiken (Edvardsson 2007). Önskemål om precis och informativ återkoppling till den som formulerar målen har resulterat i ett förhållandevis starkt fokus på kvantitativt mätbara indikatorer. De mätbara målen får då en allt för hög prioritet jämfört de mer visionära målen som beskriver det önskade tillståndet i kvalitativa termer.

Dessutom anser hon att ett rekvisit för att på ett effektivt sätt kunna använda sig av mål i politiken är att målkonflikter kan identifieras, undvikas och hanteras. I praktiken är dock sådana konflikter oundvikliga (jfr Lidskog och Ugglå 2009). Edvardsson (2007) anser att systemet brister i vägledningen för hur målkonflikter ska hanteras.

Oklara och motstridiga mål är dessutom ett grundläggande kännetecken som skiljer offentliga organisationer från privata (Christensen & Ivarsson Westerberg 2005). Den tvetydighet och de målkonflikter som multifunktionella organisationer ger upphov till kan med Christensen och Ivarsson Westerbergs (2005) terminologi ses som antingen ett *sjukdomsdrag* eller som ett *systemdrag*.

Med det förra synsättet kan vaga mål vara ett resultat av frågans komplexitet eller oenighet och kan medföra att det blir oklart vem som kan hållas ansvarig. Med det senare kan vaga mål ses som ett medvetet val i de fall flexibilitet eftersträvas, för att på så sätt underlätta beslutsfattandet (jfr Hertting 2014). Oavsett om det rör sig om ett sjukdomsdrag eller systemdrag får organisationen försöka hitta ett sätt att hantera alla motstridiga krav och hänsyn snarare än slutgiltiga lösningar.

Christensen och Ivarsson Westerberg (2005) anger ett antal olika sätt att hantera intressekonflikter i samband med målformulering inom organisationer. Den vanligast förekommande inom svensk förvaltningskultur är kompromissen mellan olika intressen. Givet en sådan kan ett ändamålsenligt val göras utifrån kunskaper om alternativ och konsekvenser.

I resultatavsnittet kommer jag mer ingående att diskutera

- kvaliteten på beslutsprocessen med avseende på deltagande och ansvarsutkrävande
- målens karaktär och hur de togs fram
- hur mål- och intressekonflikter mellan motstridiga krav och hänsyn identifieras och hanteras

2.3 Implementering

Skillnaden mellan beslutad och implementerad policy som uppstår under processens gång benämner Hertting (2014) 'implementeringsproblemet'. Även under de mest gynnsamma förutsättningar är risken stor att implementeringen av politiskt fattade beslut misslyckas (Pressman & Wildavsky 1984 refererad i Hertting 2014).

Det grundläggande dilemmat är den konflikt som råder mellan kapaciteten att implementera politiska beslut och möjligheten att politiskt kontrollera inriktningen på implementeringen, det vill säga de interaktioner som är en följd av det politiska beslutet.

Hertting (2014) delar upp implementering i tre olika varianter. Den kan ske *top down* och då sätts stor tilltro till centrala beslutsfattares – i förevarande fall kommunens – kapacitet att vertikalt styra och kontrollera. Detta knyter an till tesen att centralstaten inte helt har spelat ut sin roll som betydande aktör i samhällsstyrningen (Pierre & Peters 2000; Hildingsson 2010). Hildingsson (2010) nämner just det nationella miljömålssystemet som ett exempel där statliga institutioner fortfarande spelar en huvudroll i styrningen mot ett hållbart samhälle.

Sker implementeringen *bottom up* fästs större vikt vid horisontella processer mellan en mängd olika aktörer inom både den offentliga och privata sektorn. Kommunens roll reduceras till att vara en aktör bland andra. Styrningen kan då utgöras av självorganiserade policynätverk snarare än av vertikala beslut (Hertting 2014; Rhodes 1996). Sådana här nätverk karakteriseras av samverkan över organisatoriska gränser och utgör enligt Rhodes (1996) allt oftare ett komplement till hierarkiska och marknadsbaserade sätt att utöva kontroll.

Synsättet att äldre, mer hierarkiska former av styrning skulle vara på tillbakagång är som sagt inte helt okritiserat. Röster har gjorts hörda för att det snarare är styrningens karaktär som förändrats. Nya, institutionaliserade former av offentlig-privat samverkan är exempel på det (Hildingsson 2010).

Detta resonemang kan också sägas prägla den tredje implementeringsvarianten i Hertting (2014). Den ger uttryck för att självorganisering är ett viktigt inslag och att lokala aktörer har stor handlingsfrihet men att detta ändå äger rum inom de ramar som är satta av centrala beslutsfattare. Det som kan tas för horisontell samverkan i implementeringsprocessen är då ändå ett uttryck för en – om än indirekt – vertikal styrning.

I ett sådant perspektiv går det att argumentera för att de politiska besluten blir ”en strategi för att *initiera* och *institutionalisera* nya arenor i vilka problem och lösningar identifieras, prioriteras och genomförs i ett samspel mellan olika mer eller mindre självständiga aktörer” (Hertting 2014, s. 207). Detta överensstämmer med Khan (2010) som finner att kommuner genom olika former av närverksstyrning fyller en möjliggörande funktion snarare än den traditionellt kravställande.

Ett delvis annat och överlappande sätt att se på detta återfinns i Bulkeley och Kern (2006). Där listar författarna fyra olika sätt organisationer på den lokala nivån kan använda sig av för att styra (som förebild, huvudman, myndighetsutövare respektive möjliggörare genom till exempel samarbeten med privata aktörer och informationskampanjer riktade till allmänheten). Framförallt den möjliggörande styrningen – som motsvarar Herttings (2014) tredje implementeringsvariant – ses som avgörande för ett framgångsrikt klimatarbete på lokal nivå.

I Hertting (2014) identifieras ett antal mekanismer som sammantagna ger en bild av implementeringens utmaningar och dilemman. Mekanismerna kopplas till *de politiska besluten, implementeringens vertikala kedjor, implementeringens horisontella nätverk, individuella gräsrotsbyråkrater* samt *implementeringsprocessens mottagare*.

De politiska beslutens tydlighet om mål och medel lyfts ofta fram som ett villkor för effektiv implementering. Här är ’kommunikation’ och ’lärande’ ledord i processen att få implementeringens aktörer att förstå vad som förväntas av dem. Detta inkluderar behovet av att lära om när inriktningen på den förda politiken förändras. Otydlighet kan skapa missförstånd och osäkerhet när målen ska omsättas i åtgärder. Ofta är dock det politiska beslutsfattandet präglad av kompromisser och konsekvenserna av det är inte sällan en viss vaghet. Enligt Hertting (2014) kan otydliga målformuleringar till och med vara en avsiktlig strategi för att över huvud taget kunna komma överens och ge

implementeringsprocessen en ökad legitimitet (jfr Christensen & Ivarsson Westerberg 2005 och deras resonemang om vaga mål som ett systemdrag).

Möjligheten att framgångsrikt implementera politiska beslut minskar i takt med att antalet led i kedjan mellan intentioner och resultat ökar. Ju fler led i processen, desto större risk att det sker en målförskjutning i implementeringen. Eftersom de många leden kan medföra att politikens innehåll förändras under processens gång förespråkas en så kort kedja mellan beslut och operativa handlingar som möjligt.

Inte sällan involverar implementeringsprocesser ändå många olika aktörer i flera led. Rekommendationer om en rak implementering kan till och med vara kontraproduktiva eftersom sakfrågorna är komplexa. Istället kan komplexa lösningar i form av mer eller mindre spontant organiserade implementeringsnätverk vara ett alternativ. Eftersom detta medför att mindre vikt fästs vid den vertikala, hierarkiska styrningen kan det dock försvåra för de centrala beslutsfattarna att kontrollera processerna och medföra ett demokratiskt legitimitetsunderskott.

Det argumenteras också för att det är genom enskilda individers handlingar som implementeringsprocesser drivs framåt. Utifrån det perspektivet framträder tjänstepersonerna – 'gräsrotsbyråkraterna' med Herttings (2014) terminologi – som de viktigaste länkarna i implementeringskedjan. Deras handlingsutrymme vid tillämpning och tolkning av besluten är inte sällan stort. Genom deras handlingar får de politiska besluten en reell betydelse för medborgarna.

Slutligen spelar också samspelet mellan implementeringens aktörer och dess mottagare in med avseende på implementeringens resultat. Samverkan och dialog mellan parterna kan skapa det förtroende som är nödvändigt för ett framgångsrikt utfall av implementeringen.

Med avseende på implementeringen kommer jag i resultatavsnittet titta på

- vilken eller vilka implementeringsvarianter som användes av studiens båda kommuner
- kommunpolitikernas möjlighet att kontrollera inriktningen på implementeringen
- vilka utmaningar och dilemman som kommunerna stod inför

I nästa avsnitt presenteras resultaten. Där redogörs för hur kommunerna organiserar sitt miljömålsarbete och hur utformnings- och implementeringsprocesserna såg ut.

3 Resultat och analys

I detta avsnitt presenteras resultaten av fallstudien. Först ut är Tomelilla kommun (3.1), därefter presenteras Östra Göinge kommun (3.2) innan resultaten sammanfattas i tabellform och jämförelser dras mellan kommunerna (3.3).

3.1 Tomelilla kommun

Tomelilla är en kommun i Skåne län med drygt 13 000 invånare. Näringslivet domineras av jordbruks- och serviceföretag. Kommunen ligger nära ett antal större orter varför utpendlingen är stor. I tabell 3.1 presenteras några fakta om kommunen.

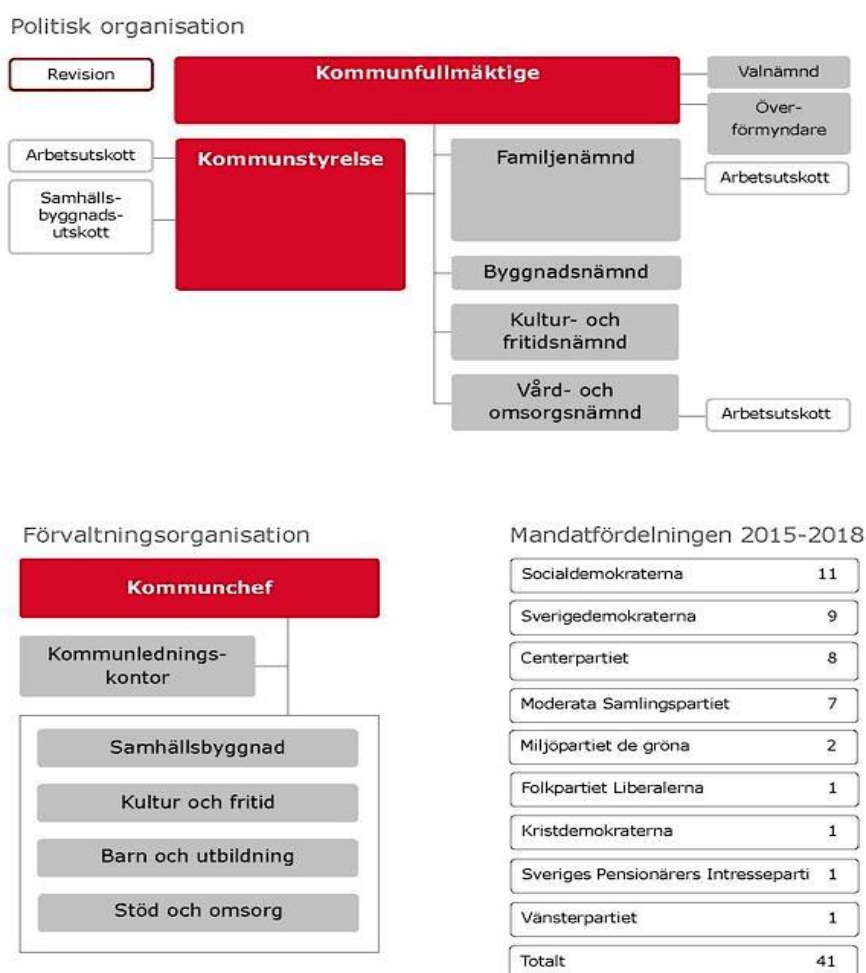
Tabell 3.1 Fakta om Tomelilla kommun (Aktuell Hållbarhet 2016b; Statistiska centralbyrån u.å.)

 <p>Tomelilla kommun</p> <p>”Tomelilla på Österlen”</p>	
Folkmängd	13 400
Areal	399 km ²
Antal anställda	820
Miljömålsdokument	Miljömål 2014-2020 (antogs förra mandatperioden, 27 november 2013) Tomelilla kommuns åtgärder för miljömålen 2015-2020 (antogs den här mandatperioden, 30 mars 2015)
Politiskt styre	En sexklöver bestående av C, M, MP, KD, L och SPI i minoritet
Politiskt styre förra mandatperioden	S och M i en majoritetskoalition med delat ordförandeskap i kommunstyrelsen
Placering på Aktuell Hållbarhets kommunrankning 2016	77

3.1.1 Organisation

Tomelilla kommun består av endast en förvaltning, uppdelad på fem olika verksamhetsområden. Förvaltningen ansvarar för den verksamhet som nämnderna och kommunstyrelsen beslutar om. Politiskt styrs kommunen av en sexklöver bestående av de fyra allianspartierna samt Miljöpartiet och SPI (Sveriges Pensionärers Intresseparti). När miljömålsdokumentet antogs av kommunfullmäktige under den förra mandatperioden såg den parlamentariska konstruktionen emellertid annorlunda ut. Då bildade Socialdemokraterna och Moderaterna en bred majoritetskoalition.

Figur 3.1 visar en schematisk bild av kommunens organisation.



Figur 3.1 Schematisk bild av Tomelilla kommuns organisation (Tomelilla kommun 2017)

Ida Abrahamsson arbetar som miljöstrateg på kommunen sedan 2010 och var delaktig i framtagandet av både miljömålsdokumentet och handlingsprogrammet med åtgärder för att nå målen. Fram tills nyligen var hennes tjänst placerad på samhällsbyggnadsavdelningen men sedan hösten 2016 är kommunens samtliga strateger samlade på kommunledningskontorets utvecklingsavdelning. Att miljöfrågorna har flyttats upp på kommunledningsnivå har medfört en nytändning för Abrahamsson och miljöarbetet³.

Bilden av den engagerade tjänstepersonen som en av de viktigaste länkarna i implementeringskedjan (jfr Lidskog & Ugglå 2009; Hertting 2014) bekräftas i mångt och mycket i intervjun med Abrahamsson. En följd av det blir att tjänstepersonen ofta sätter sin personliga prägel på arbetet. ”Vissa är jätteintresserade av kemifrågor och plast och sådär... Nej, kanske inte min starka sida så då koncentrerar jag mig på transporter. Alltså, så är det ju.”

Även kommunalrådet (kommunstyrelsens ordförande) Leif Sandberg (C) poängterar att tjänstepersonernas betydelse inte kan överskattas. ”Man får inte fram ett bra beslutsunderlag om inte tjänstemännen är besjälade⁴.”

Abrahamsson poängterar också att engagemanget inte upphör vid kommungränsen. Hon sitter bland annat med i styrgruppen för samordnad varudistribution och kommungemensamma grupper för upphandling i sydöstra Skåne. ”Det finns en tillåtelse – att du som miljöstrateg får vara delaktig, och det är ju positivt.”

En annan faktor som Abrahamsson speciellt lyfter fram är att hon parallellt med utformningen av miljömålsdokumentet satt med i styrgruppen för den nya översiktsplanen. Att miljöstrategen sitter med där och bevakar de miljömässiga hållbarhetsfrågorna tror Abrahamsson är en avgörande faktor för ett framgångsrikt miljöarbete på den lokala nivån.

Genom sin medverkan upplever hon att organisationen länkats samman och planarkitekterna och hela samhällsbyggnadsavdelningen involverades på ett naturligt sätt även i utformningen av miljömålsdokumentet. Den ansvarige planarkitekten uppges vara mycket insatt i miljöfrågorna som numera är välintegrerade och kommer in som en naturlig del i översiktsplanarbetet. Just att öka strategiska personalgruppers kompetens kring miljömålsarbetet har lyfts fram som en framgångsfaktor i arbetet med lokala miljömål (jfr Bulkeley & Kern 2006; Hållbar utveckling Väst 2013).

³ Ida Abrahamsson Miljöstrateg Tomelilla kommun, intervju den 7 mars 2017.

⁴ Leif Sandberg (C) Tomelilla kommun, intervju den 28 februari 2017.

Kommunen ansträngde sig för att flera olika nivåer i organisationen skulle vara involverade i utformningsprocessen (jfr Lindkvist et al. 2014) eftersom det ”inte är ledningen som gör arbetet”. Arbetsgruppen försökte också vara med på så många av arbetslagens möten som möjligt, för att i redan befintliga forum informera om arbetet och samtidigt få till en dialog om de olika aktörernas roller i miljömålsarbetet. Dock var det enligt Abrahamsson i det här avseendet en utmaning att administratörtjänsterna i mindre kommuner ofta är väldigt få.

Det man har det är ju specialister som jobbar med det de jobbar med. De är ju inte så breda. Och de största verksamheterna är ju Vård och omsorg och Barn och utbildning. Och de har ju sina givna roller. De ska ju jobba med äldreomsorgen och de ska jobba med barnomsorgen. Det är inte så mycket däremellan.

Kommunens socialdemokratiska oppositionsråd Torgny Larsson (som var kommunalråd förra mandatperioden när miljömålen antogs) upplever också det som en stor utmaning att få all personal att dra åt samma håll i miljömålsarbetet⁵. Han nämner dock att en faktor som underlättat arbetet med att integrera målen i översiktsplanen är att samtliga tjänstepersoner finns på plats i kommunhuset.

Å ena sidan ser kommunledningen i Tomelilla positivt på länsstyrelsen i Skånes miljöarbete. Myndigheten finns till hands och involverar den lokala nivån i arbetet. Å andra sidan tycker Larsson att det är för svårt att ansöka om pengar från exempelvis Region Skånes miljövårdsfond och för olika EU-projekt där mindre kommuner ofta behöver anlita konsulter för att kunna ansöka och hålla samman projekten. Larsson uppger att mycket av miljöarbetet inte skulle ha utförts utan externa pengar och efterlyser kompetensutveckling inom projekthantering (jfr SKL 2012 där en slutsats var att mindre kommuner ropar efter mer regional samordning).

En likartad bild – som rör ansvarsförhållandena i relation till regionala och nationella myndigheter (jfr SKL 2012) – tecknas under intervjun med Abrahamsson: ”Staten är ju jättelångt borta.” Hon upplever det som att staten inte tar hänsyn till de olika förutsättningarna som finns ute i landet, utan ”allt miljöarbete ska stöpas i samma form”.

Inte heller på regional nivå tycker Abrahamsson att det fungerar särskilt bra och för ett resonemang om att alla resurser läggs på Skånes västra sida medan Tomelillas hörn i sydöstra Skåne glöms bort.

⁵ Torgny Larsson (S) Tomelilla kommun, intervju den 31 mars 2017.

Ett tag var det mycket snack om att sydöstra Skåne blir någon form utav Skansen. Här ska vi bara bevara och vi ska inte få möjlighet att utveckla [...] för vi har en av de bästa jordbruksmarkerna i hela Sverige här nere. Ja, men, Lund får ju bygga ESS och sådär!

I det här avseendet är Sandberg kort och koncis: ”Region Skåne är duktigare på att trycka upp böcker än att påverka verkligheten”.

Det skulle således kunna argumenteras för att åtminstone två av Bulkeley och Kerns (2006) tre huvudsakliga utmaningar återfinns i Tomelilla. Dels är mycket av arbetet beroende av extern finansiering, dels återstår det saker att göra med avseende på att etablera en bild av klimathotet som måste hanteras så att alla agerar därefter.

Intentionen att integrera miljö- och klimathänsyn i den löpande verksamheten genom till exempel kapacitetsbyggande och lärande (jfr Lidskog & Ugglå 2009) är däremot otvetydig:

Mycket av våra framgångar är ju för att det blir vardag. Det är inte så att du har en speciell budget för att jobba med de här miljöfrågorna utan det *är* en del av det du gör. *Hela* dagen. Det krävs inga extra resurser, det krävs liksom ingenting. Och det är så jag tycker att det ska vara. Det ska inte vara glass och ballonger varenda gång utan det får ju någon gång bli vardag också.

Samtidigt identifierar Abrahamsson en risk med detta i och med att man går miste om den motivationsskapande faktorn det innebär att lyfta fram allt bra som utförs och slå sig för bröstet.

Samtliga respondenter är överens om att miljöarbetet har förändrats i positiv riktning sedan miljömålsprogrammet antogs. Abrahamsson uppger att när hon var nyanställd var det mycket ”pust och stön” när någonting skulle genomföras. ”Men nu känns det mer som att ’jaja, nämen då gör vi det då’. Det är liksom inte det här motståndet längre.” Och Sandberg ser dokumentet som en ovärderlig resurs: ”Framförallt i tider när det är knappt med resurser så är ett miljömålsdokument oerhört värdefullt för det gör att politiken inte glömmer bort färdriktningen.”

Kommunen styrs av en sexklöver där Miljöpartiet ingår och med ett centerpartistiskt kommunalråd, två partier med en grön profil. Dessutom är det enligt Abrahamsson inte riktigt politiskt korrekt att *inte* jobba med miljöfrågor. Sandberg upplever det också som att det råder ”en hygglig konsensus” bland i stort sett alla representerade partier om vikten av att arbeta med miljömål. ”Det har inneburit att vi har kunnat jobba över flera mandatperioder med ett långsiktigt arbete för man tar ju i en sådan här liten kommun små steg.”

Abrahamsson lyfter också fram den politiska viljan som en viktig framgångsfaktor. ”Det är klart att det finns engagerade politiker, annars hade vi inte fått nästan 400 000 till att etablera laddstolpar eller en miljon kronor till att etablera tankställen. Det krävs en politisk vilja. För det kostar pengar ibland, så är det ju.”

Samtidigt poängterar hon att det mesta som görs på miljöområdet ligger inom befintliga ekonomiska ramar. ”Och då blir det liksom ingen diskussion heller. Men jag önskar att [politikerna] hade varit lite mer kaxiga för vi har förutsättningarna. Vi ska bara våga.”

3.1.2 Utformning

Det aktuella miljömålsdokumentet är inte kommunens första. 2009 antog Tomelilla lokala miljömål baserade på de nationella miljö kvalitetsmålen. Enligt Abrahamsson var det många olika faktorer som låg bakom behovet av ett uppdaterat dokument. Många av målen var antingen uppfyllda eller inaktuella på grund av att Länsstyrelsen uppdaterade sitt åtgärdsprogram för de skånska miljömålen.

När dokumentet skulle revideras övergavs också de lokala målen till förmån för ett miljömålsdokument som sammanställer de regionala miljömålen (Tomelilla kommun 2013). På uppdrag av kommunfullmäktige tog samhällsbyggnadsavdelningen istället fram förslag till nya kommunala åtgärder för miljömålen. Uttalade mål var bland annat att optimera resursanvändningen och lyfta synergieffekter i miljöarbetet (Tomelilla kommun 2015).

Stor vikt lades även vid att utforma programmet så att det skulle kunna fungera vägledande för kommunens hållbara utveckling i den kommande översiktsplanen. I arbetsgruppen ingick förutom Abrahamsson även kommunekologen och energi- och klimatrådgivaren.

Kopplat till målen finns sedan 2015 ett handlingsprogram med åtgärder för att nå målen (Tomelilla kommun 2015). Sex stycken utmaningar lyfts fram som de största för kommunens miljöarbete:

- Hållbara transporter
- Hänsyn till havet
- Hushållning med Skånes mark- och vattenresurser
- Skydd av natur- och kulturvärden
- Hållbar konsumtion
- Kunskapsspridning och inspiration

Handlingsprogrammet inkluderar en lista på vilka andra av kommunens styrdokument som berörs och hur kopplingen mellan de olika dokumenten ser ut. Handlingsprogrammets explicita syften är att ge vägledning om vilka åtgärder som bör prioriteras samt öka möjligheterna till samverkan mellan Tomelilla kommun, grannkommuner, näringsliv, föreningar och privatpersoner.

Åtgärdsprogrammet följs upp årligen i samband med kommunens bokslut. Från och med 2014 använder sig kommunen av Kolada-värden⁶ som stöd för årsbokslutet. Som Edvardsson (2007) visar (se 2.2) upplever dock även Abrahamsson att det blir ett större fokus på mål som har kvantitativt mätbara indikatorer.

I det här avseendet är Abrahamsson inte helt nöjd med Aktuell Hållbarhets kommunrankning som hon anser ytterligare spär på detta fokus. En annan problematisk aspekt med den rankningen är enligt Abrahamsson att kommuner ges poäng för deltagande i nätverk. ”De förbinder sig att jobba med vissa frågor men det är ju inget som säger om de är bra eller dåliga på det.”

I RUS 'Guide till Lokalt arbete med miljömål' lyfts Tomelilla kommun fram som ett gott exempel på hur miljömål kan integreras i verksamheten (Ternström & Severinsson 2014). Kommunen deltog i SKL:s pilotprojekt om Hållbart ledningssystem i syfte att lyfta frågan om hållbar utveckling och bredda översiktsplanarbetet till att även innefatta miljö- och sociala aspekter. Kommunledning och tjänstepersoner med ansvar för strategi- och utvecklingsfrågor deltog i projektet som resulterade i en nulägesanalys som pekade ut riktningen för kommunens hållbarhetsarbete och vilka områden som borde utvecklas för att nå målsättningen att bli en hållbar kommun.

Under samtalet med Abrahamsson framkommer det dock att detta är något hon skulle vilja utveckla betydligt mer. Hennes huvudsakliga tankar kring hur miljömålsdokumentet skulle kunna utvecklas för att fungera bättre som ett styrinstrument för miljöarbetet kretsar kring att integrera miljöfrågorna med de andra hållbarhetsfrågorna, och i förlängningen ersätta det renodlade miljömålsdokumentet med ett program för hållbar utveckling med tydliga kopplingar till de globala målen⁷.

Hon resonerar kring att varje enskild verksamhet borde ges direktivet att ta fram ett socialt mål, ett ekonomiskt mål och ett miljömål för att på så sätt låta dem som känner verksamheten bäst själva ta initiativ och förhoppningsvis kunna hitta

⁶ Kolada är en förkortning för Kommun- och landstingsdatabasen. I databasen kan nyckeltal för kommuner och landsting jämföras och analyseras.

⁷ FN:s 17 mål för hållbar utveckling i syfte att förändra världen till år 2030 (globalamalen.se).

synergieffekter. Oavsett anser hon att personalen *måste* involveras i högre grad när det blir dags att aktualisera dokumentet genom att informera dem om utmaningar som berör verksamheten och låta dem själva ta fram åtgärdsförslag.

Med avseende på det interna deltagandet uppger Abrahamsson att personalen ute i verksamheterna många gånger ändå utgör en viktig kugge i miljömålsarbetet. Hon nämner som exempel att kostchefens engagemang mynnat ut i att andelen vegetarisk mat som serveras på kommunens skolor och förskolor ständigt ökar trots att den vegetariska dagen i skolbespisningen raskt avskaffades igen.

När Abrahamsson utvecklar sitt resonemang om svårigheterna med att få med sig alla i miljömålsarbetet låter det ändå som att processens legitimitet med avseende på den deltagande dimensionen (jfr Kronsell & Bäckstrand 2010) var god. Utformningsprocessen inkluderade bland annat ett antal öppna medborgarmöten på biblioteket där det pratades miljömål samt ett remissförfarande där berörda myndigheter, föreningar, politiska partier och kommunala verksamheter gavs möjligheten att yttra sig. Yttrandena vägdes in och programmet klubbades igenom i fullmäktige våren 2015.

Enligt Abrahamsson var externa medansvariga aktörer inte direkt involverade i utformningsprocessen. Indirekt involverades en rad externa aktörer ändå. Genom att kommunekologen sitter med i kommunens vattenråd lyftes till exempel frågan där, och då involverades lantbrukare och näringsliv på den vägen. ”Vi gick via nätverket som man har.” Abrahamsson finner inte det otroligt att det i det här avseendet kan innebära en fördel att vara en mindre kommun eftersom det här nätverket förmodligen är enklare att överblicka än i en större kommun.

Abrahamsson målar även upp en ljus bild av den dimension av processens legitimitet som rör ansvarsutkrävande: ”Har man sagt att man ska uppfylla vissa saker är det det man ska göra. Det är viktigt att man verkligen är benhård på det även om de tycker synd om sig själva”.

På en uppföljningsfråga om hur mål- och intressekonflikter mellan motstridiga hänsyn identifieras och hanteras (jfr Christensen & Ivarsson Westerberg 2005; Lidskog & Ugglå 2009) resoneras det mycket kring extern handel. I stort sett är den visserligen frånvarande i kommunen, men utpendlingen till de närliggande, större orterna är omfattande. Därför förs det en kontinuerlig dialog med Region Skåne och Skånetrafiken för att säkerställa att utbudet av kollektivtrafik är så stort som möjligt.

Sandberg kommer i det här avseendet in på det här med kommunen som förebild och som en möjliggörande aktör. Han skulle inte stoppa en handelsetablering av miljöhänsyn (”den typen av miljömålsdiskussion har vi inte, det ska jag vara tydlig med att säga”), däremot skulle han ställa krav på till exempel ett visst antal laddstolpar i anslutning till en sådan. Sandberg uppger att

man på landsbygden behöver sin bil men att kommunen kan agera som en förebild när det kommer till att exempelvis ställa om fordonsflottan.

Även på frågan om huruvida dokumentet motsvarar politikens intentioner kommer Sandberg in på målkonflikter.

Det finns en diskrepans mellan min alldeles utomordentligt duktiga miljöstrateg och verkligheten en våning ner, som då är Vård och omsorg som ska ha dygnet runt-verksamhet, och de ger fullkomligt fan i om bilen är gasdriven eller om det är en dieselpanna som står i den. Så att det här är ju konflikter mer i verksamheten och där är det inte alldeles självklart att det är miljömålprioriteringen som är högst.

Vilket leder tillbaka till respondenternas resonemang ovan om svårigheten med att få med sig personalen ute i verksamheterna. Bilden som tecknas är att detta har varit – och är – kommunens huvudsakliga utmaning i miljömålsarbetet.

3.1.3 Implementering

Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för dokumentet och dess uppföljning och är således ytterst ansvarig för implementeringen. Under varje utmaning förtydligas dock vem som har ansvaret för de olika åtgärderna (berörda nämnder har ansvaret för sina åtgärder och deras uppföljning) och för varje åtgärd redovisas de aktörer som är påtänkta.

Ett av de explicita syftena med handlingsprogrammet är att underlätta för samverkan mellan alla olika aktörer, inom både offentlig och privat sektor. Att lokala aktörer ges handlingsfrihet inom ramar satta av centrala beslutsfattare (kommunpolitikerna i förevarande fall) överensstämmer med Herttings (2014) resonemang om en tredje implementeringsvariant som vare sig kan karakteriseras som *top down* eller *bottom up*. Kommunens roll blir möjliggörande snarare än den traditionellt kravställande (jfr Khan 2010).

Ett huvuddrag i kommunens miljöarbete är alltså att möjliggöra för andra aktörer att göra rätt, det vill säga den sortens styrning som Bulkeley och Kern (2006) anger som den mest avgörande för ett framgångsrikt klimatarbete på den lokala nivån. Abrahamsson uppger dock att det i många avseenden inte går att tvinga privatpersoner. ”Vi kan bara erbjuda möjligheten att tanka gas eller el. Det är så vi jobbar med det.”

Överlag är Sandberg nöjd med implementeringsprocessen och tycker att miljömålsarbetet relativt väl motsvarar politikens intentioner. Dock resonerar även han en hel del kring just svårigheterna med att förankra miljö- och klimathänsyn hos kommuninvånarna. Han påpekar självkritiskt att det kanske

”finns en diskrepans mellan politiken och verkligheten ibland i och med att det faktiskt kanske inte händer så jättemycket i folks beteende”.

Han uttrycker att man som kommun visserligen har möjlighet att agera förebild och gå före men ”[d]et är inget regemente så folk gör inte som man säger. Det är demokrati i den lilla skalan också” säger han med ett skratt. Av bland annat den här anledningen är han rädd att de åtgärder som har vidtagits och planeras för inte räcker för att uppnå miljömålen. ”Det krävs andra insatser och de styrmedlen äger inte Tomelilla kommun.”

Ett annat utmärkande drag som framkom i intervjuerna är att kommunen genom sin egen verksamhet agerar förebild. Det sättet att styra korresponderar med Herttings (2014) första implementeringsvariant där implementeringen sker mer *top down*.

Kommunen medverkar även i en rad olika samverkansprojekt. Bland annat arbetas det med Trafikverket, grannkommunerna Ystad och Simrishamn samt det lokala näringslivet för att minska transportererna genom så kallad samordnad varudistribution.


I det här avseendet uppger Sandberg att det fördes ett resonemang om risken att kommunen tappar rådighet när genomförandet av åtgärder sker i nätverk med externa aktörer (jfr Hertting 2014 och hans resonemang om processens demokratiska legitimitet). Som exempel nämner han renhållningsbolaget Ökrab (Österlens Kommunala Renhållnings AB) som ägs tillsammans med Simrishamns kommun, en kommun som enligt Sandberg inte alltid drar åt exakt samma håll i miljöarbetet.

Och därför kan vi säga att ja, det blir inte alltid som vi vill. Och bekymret kan ju vara att det här blir för lulligt och att man tror att någon annan gör det och så gör den organisationen inte det man har tänkt. Men samtidigt är det ju så att det är så demokrati ser ut.

3.2 Östra Göinge kommun

Östra Göinge kommun ligger i nordöstra Skåne i det historiska gränslandet mellan Sverige och Danmark. Kommunen ligger nära både IKEA i Älmhult och Volvo i Olofström varför utpendlingen är stor. I tabell 3.2 presenteras några fakta om kommunen.

Tabell 3.2 Fakta om Östra Göinge kommun (Aktuell Hållbarhet 2016b; Statistiska centralbyrån u.å.)

 Östra Göinge kommun	
”Skånes gröna hjärta”	
Folkmängd	14 100
Areal	452 km ²
Antal anställda	1275
Miljömålsdokument	Programhandling för miljöarbetet i Östra Göinge (antogs förra mandatperioden, 20 mars 2014)
Politiskt styre	En femklöver bestående av C, M, L, KD och MP i minoritet
Politiskt styre förra mandatperioden	Samma femklöver i majoritet
Placering på Aktuell Hållbarhets kommunrankning 2016	71

3.2.1 Organisation

För att motverka ett så kallat ’stuprörstänkande’ är förvaltningen organiserad i en enda förvaltning där kommunchefen fungerar som förvaltningschef. Förvaltningen är uppdelad i åtta olika verksamhetsområden. Politiskt styrs kommunen idag av en femklöver (de fyra allianspartierna och Miljöpartiet) i minoritet. När miljömålsdokumentet antogs av kommunfullmäktige i slutet av förra mandatperioden styrdes kommunen av samma koalition men med en majoritet av platserna i fullmäktige.

Figur 3.2 visar en schematisk bild av kommunens organisation.



Figur 3.2 Schematisk bild av Östra Göinge kommuns organisation (Östra Göinge kommun 2017a)

Vad gäller uppdrag för kommunstyrelsen ska samhällsbyggnadsavdelningen möta de krav som tillsyns- och tillståndsnämnden ställer och vice versa. Nämnden beslutar inte om detaljplaner men ska bedöma dem utifrån ett miljöperspektiv. Dock saknar nämnden rådighet över vad som händer på förvaltningen, vilket ibland orsakar frustration (Östra Göinge kommun 2017b). Av den anledningen har relationen mellan kommunstyrelsen och tillsyns- och tillståndsnämnden tidigare bitvis varit knackig, men med rekryteringen av Lina Rosenstråle som samhällsbyggnadschef uppges klimatet ha förbättrats.

I mindre kommuner är det vanligt med en gemensam förvaltning för samhällsbyggnadsfrågor och miljöfrågor och i det här avseendet är Östra Göinge inte något undantag. Ett alternativ som provats av andra mindre kommuner är att starta ett miljöförbund, men Östra Göinge drar fördel av Rosenstråles bakgrund som kommunens miljöstrateg, en tjänst hon besatt när kommunens miljömålsdokument togs fram. En sådan tjänst finns inte längre på kommunen,

däremot har en miljösamordnare anställts som utöver att vara chef över miljöinspektörerna även har miljöstrategiska frågor på sitt bord⁸.

Kommunstyrelsens 1:e vice ordförande, Sofia Nilsson (C), fungerade som ordförande i Miljöprogramberedningen som tillsattes när politikerna beslutade sig för att det var dags att ta tag i kommunens hållbarhetsarbete. Hon ger en bild av att kommunen – efter ett långvarigt socialdemokratiskt maktinnehav – har börjat fokusera betydligt mer på miljöfrågorna de senaste åren under femklöverns styre⁹.

Politiker med ett starkt miljöengagemang återfinns enligt Nilsson i nästan alla partier, vilket hon ser som en klar fördel. Det personliga intresset för frågorna uppges vara viktigare än rent partipolitiska positioner. De stora partierna i kommunen (S, M och SD) har enligt Nilsson inte någon tradition av att driva miljöpolitik på den lokala nivån och hon tror att avsaknaden av miljöfrågor på de partiernas agendor håller tillbaka det miljöengagemang som trots allt återfinns hos enskilda ledamöter.

Kommunens oppositionsråd Anders Bengtsson (S) är av naturliga skäl inte helt enig med Nilsson i det här avseendet¹⁰. Han exemplifierar med den vindbruksplan som kommunen tog fram på direktiv från Boverket. Vid maktskiftet fanns det ett förslag på sju stora områden men till sist antog femklöver en slutgiltig plan med ett enda område, ”en liten tummetott”. ”Då tar man inte sitt ansvar, det tycker inte jag.”

Respondenterna beskriver alla processen som snarare renodlat politisk – där beredningens representanters viljeinriktning var styrande – än en angelägenhet för förvaltningen. I utformningsprocessen hölls verksamhetsområdena utanför för att kopplas in först när dokumentet var framtaget. I det skedet fördes en dialog om på vilket sätt de olika verksamhetsområdena kunde jobba med målen och hur deras verksamheter i sin tur skulle kunna fastställa konkreta åtgärder i sina plandokument.

Lindkvist et al. (2014) noterar ju att ett sådant förfarande kan medföra negativa konsekvenser, bland annat i form av bristande motivation i implementeringsfasen (se 2.1). Så verkar dock inte vara fallet i kommunen. Tvärtom mottogs enligt både Nilsson och Rosenstråle det färdiga miljömålsdokumentet med överväldigande entusiasm. Rosenstråle pratar om en ”grön våg” som sköljer över kommunen. Engagemanget bland personal ute i

⁸ Lina Rosenstråle Samhällsbyggnadschef Östra Göinge kommun, intervju den 14 mars 2017.

⁹ Sofia Nilsson (C) Östra Göinge kommun, intervju den 13 mars 2017.

¹⁰ Anders Bengtsson (S) Östra Göinge kommun, intervju den 8 maj 2017.

verksamheterna är jättestort och inte sällan är det de som på eget initiativ kommer till Rosenstråle för att bolla idéer.

Den här bilden delas av Nilsson som tror att det är ett resultat av deras hårda arbete med att förankra den politiska viljan och de politiska beslut som tas. Allt prat om miljöprogrammet, i samtliga av förvaltningens verksamhetsområden och ute i verksamheterna, ska ha betalat av sig i form av ett stort engagemang. Nilsson exemplifierar med förskoleverksamheten, som ”hux flux” på eget initiativ gått igenom dokumentet, tagit det till sig och startat ett arbete med att giftbanta verksamheten.

I resonemanget om arbetet med att omsätta strategi i handling som Lindkvist et al. (2014) för (se 2.1) poängteras att målformuleringen spelar en central roll. Av respondenternas utläggningar att döma verkar det som att många av de som arbetar i eller på uppdrag av kommunen har god kännedom om såväl politisk inriktning och uppsatta mål som dess påverkan på den egna rollen.

Dock hade jag även behövt intervjua någon som jobbar ute i verksamheterna för att kunna avgöra i vilken grad situationen i kommunen kan sägas avspegla idealfallet, där verksamhetens operationella mål – genom att sättas i relation till organisationens övergripande mål som återfinns i miljömålsdokumentet – bidrar till att den enskilde medarbetaren verkligen kan sätta sin egen roll i ett större sammanhang. Med avseende på studiens interna validitet är det här en brist.

Enligt Rosenstråle är det en självklarhet även för de kommunala bolagen att vara med på båten: ”Hållbarhet *ska* ju genomsyra all verksamhet och det tänket har verkligen satt sig här”. Hon uppger att hon nästan skulle tycka att det vore konstigt om kommunens bolag inte ville vara delaktiga i miljömålsarbetet. Hon exemplifierar med det kommungemensamma avfallsbolaget Ögrab (Östra Göinge RenhållningsAB) där representanter från både Osbys och Östra Göinges kommunstyrelser ledningsutskott återfinns.

I samband med beredningens arbete med att ta fram miljömålsdokumentet identifierades *tre stycken nyckelfaktorer* – kommunikation, samverkan och utbildning – för ett framgångsrikt miljöarbete (Östra Göinge kommun 2014). Avsikten är att vikt inte ska fästas vid dessa nyckelfaktorer endast i kommunens interna miljöarbete, utan även genomsyra kommunens relationer med kommuninvånare, organisationer, näringsliv och andra viktiga aktörer.

Kommunens miljöarbete ska bedrivas utifrån *tre stycken grundprinciper*. Tanken är att principerna ska säkerställa att alla i kommunen gemensamt drar åt samma håll för att på så sätt stärka och utveckla miljöarbetet (Östra Göinge kommun 2014). Kommunen ska (1) visa miljöhänsyn i alla kommunala beslut och verksamheter, (2) bedriva all verksamhet i enlighet med lagar och andra krav på miljöområdet, och (3), inspirera till, uppmuntra och stödja miljöförbättrande insatser även utanför den egna organisationen.

Tillsammans visar nyckelfaktorerna och grundprinciperna på intentionen att integrera miljö- och klimathänsyn i den löpande verksamheten. Just detta lyftes av Lidskog och Ugglå (2009) i deras resonemang om kommunen som lärande organisation som ett exempel på hur kommuner genom kapacitetsbyggande, lärande och omorientering kan skapa förändring utan att nya resurser behöver tillföras (se 2.1). Utifrån de uppgifter jag har fått under intervjuerna har kommunen också varit framgångsrik i arbetet med att skapa de gemensamma tolkningsramar som krävs för att alla berörda ska dra åt samma håll.

Åtminstone två av de tre nyckelfaktorerna går också att boka av vid en jämförelse med de ledord – interaktion, öppenhet och kommunikation – som enligt Lidskog och Ugglå (2009) kännetecknar en lärande organisation. Rosenstråle uppger att hon, med tanke på hur väl dokumentet mottogs ute i verksamheterna, är övertygad om att personalen även fortsättningsvis kommer att vara öppna för förändring och beredda att lära nytt och att lära om.

På frågan om vad som upplevdes som de största utmaningarna ger alltså ingen av respondenterna en bild som överensstämmer med den som Bulkeley och Kern (2006) tecknar (se 2.1). Kanske anses det så självklart att det föreligger en brist på tillräckliga finansiella resurser att det inte ens är värt att nämna. Min bild av kommunens miljömålsarbete är också att det inte sker så mycket tvärsektorielt arbete, men att detta inte verkar upplevas som ett problem.

I SKL:s kommunenkät (SKL 2012) hördes bland annat rop på en bättre nationell och regional samordning och detta återkommer i intervjuerna. Rosenstråle inleder visserligen sitt resonemang med ”vi i Östra Göinge klarar oss själva höll jag på att säga” men sedan utvecklar hon det och uttrycker en önskan dels om att kommunen ska bli bättre på att delta i de olika miljöstrategiska forum som faktiskt finns, och dels om att de forumen ska bli fler till antalet.

3.2.2 Utformning

’Programhandling för miljöarbetet i Östra Göinge’ (Östra Göinge kommun 2014) syftar till att ange inriktningarna för kommunens långsiktiga miljöarbete, uppdelat på sex stycken prioriterade områden:

- Hållbara transporter
- Hänsyn till sjöar och vattendrag
- Hushållning med mark – och vattenresurser
- Skydd av natur- och kulturvärden
- Hållbar konsumtion
- Hållbart energisystem

Programhandlingens räckvidd är begränsad till ”Östra Göinge kommuns organisation och kommunala bolags miljöarbete internt och externt” (Östra Göinge kommun 2014, s. 9). Samtliga respondenter bekräftar också att dokumentet riktar sig till de kommunala verksamheterna snarare än till de som bor och verkar i kommunen.

De sex prioriterade områdena identifierades med utgångspunkt i länsstyrelsens regionala åtgärdsprogram för miljö kvalitetsmålen med preciseringar för vilka regionala möjligheter det finns att genomföra åtgärder för att nå målen. I presentationen av områdena ges först en kort beskrivning av kommunens förutsättningar inom respektive område. Därefter följer en målbild som beskriver det önskvärda tillståndet – vilket samhälle kommunen eftersträvar – innan målbilden sägs konkretiseras i inriktningar.

De här inriktningarna är emellertid ganska allmänt hållna, varken vilken aktör som är ansvarig eller närmare tidplan anges närmare. Faktum är att i vissa fall är de här inriktningarna bara omformuleringar av de målbilder de sägs konkretisera. Det ligger nära till hands att misstänka att anledningen till detta var att underlätta beslutsfattandet och på så sätt ge implementeringsprocessen en ökad legitimitet (jfr Christensen & Ivarsson Westerberg 2005; Hertting 2014). Detta var dock ingenting som framkom i intervjuerna.

Enligt Rosenstråle var anledningen till det här upplägget istället att man ville lämna handlingsfrihet till verksamheterna så att de inte blev detaljstyrda av politiken. Den här bilden delas av Nilsson. Hon menar även att upplägget med att verksamheterna själva får ta till sig miljömålsdokumentet och formulera sina egna verksamhetsmål främjar att de faktiskt måste jobba med detta kontinuerligt: ”Det blir inte bara en rad åtgärder på ett papper utan [...] det blir mer dynamiskt”.

De egentliga konkretiseringarna återfinns alltså inte i den politiskt beslutade programhandlingen utan det är upp till var och en av de enskilda verksamheterna att besluta om vilka medel som är lämpligast för att uppnå målen. Eftersom verksamhetsplanerna inte återfinns på kommunens hemsida blir ett sådant här förfarande mindre transparent vilket försvårar en kritisk utvärdering. Enligt Rosenstråle saknas dessutom en sammanställning av verksamhetsplanernas konkreta åtgärder.

Vid målformuleringen lades stor vikt vid att sätta realistiska mål (jfr Lindgren 2014), beredningen var mån om att inte sätta ribban alldeles för högt. Rosenstråle vill inte kännas vid att slutresultatet därmed blev urvattnat, men medger att hon hoppas på att målbilderna vässas när det blir dags att revidera dokumentet.

Överlag får Rosenstråle arbetet med att ta fram ett miljömålsprogram att låta väldigt enkelt. På en fråga om vilka de huvudsakliga utmaningarna var letar hon förgäves i minnet en bra stund innan hon ger sitt svar:

[...] det här är ju ingen Einsteinverksamhet direkt. Man måste ju veta hur ens påverkan ser ut. Vet man inte det kan man aldrig komma till rätta med den.

Både Rosenstråle och Nilsson medger dock att kommunens strävan efter att klättra på Aktuell Hållbarhets rankning har medfört att miljöarbetet har ett förhållandevis starkt fokus på kvantitativt mätbara indikatorer (jfr Edvardsson 2007). Ingen av dem är dock benägen att problematisera detta i någon vidare utsträckning. Rosenstråle uppger dessutom att det ju faktiskt är ”viktigare att göra saker än att bara mäta, köper vi in fem miljöbilar vet vi ju att det blir bra”.

Rosenstråle uppger också att kommuninvånarnas attityder nästan är viktigare för kommunen. Hon medger att attityder är svårsmätbara men inte desto mindre fästs stor vikt vid den medborgarundersökning som SCB (Statistiska centralbyrån) utför vartannat år. Miljöarbete är en av kategorierna i den delen som mäter hur medborgarna bedömer kommunens verksamheter och senast kommunen deltog, hösten 2015, hade betyget höjts sedan våren 2014 (förra gången kommunen deltog i undersökningen), det vill säga innan miljömålsdokumentet antogs (Statistiska centralbyrån 2015). Ökningen var dock inte statistiskt säkerställd och betyget var lägre än både snittbetyget för samtliga deltagande kommuner och storleksmässigt jämförbara kommuner.

Vad gäller miljömålsdokumentets externa förankring medger Nilsson att kommunen kanske inte jobbat tillräckligt mycket med den, i alla fall inte mot det lokala näringslivet. Hon tycker att kommunen nått fram till kommuninvånarna på ett helt annat sätt, bland annat med hjälp av kommunens slogan ’Skånes gröna hjärta’. Många frågor som direkt eller indirekt relaterar till miljöarbetet är också sådana som berör många av invånarna och Nilsson nämner kollektivtrafiken som ett exempel. Nilsson upplever det dock svårt att påverka kommunens privata företag och för under intervjun ett resonemang kring att de nationella miljökvalitetsmålen kan ha större möjligheter att påverka företagen än vad de lokala har.

Under september 2013 (det vill säga efter ungefär 2/3 av beredningstiden) genomfördes två stycken medborgardialoger. Detta sågs enligt Rosenstråle som både ett sätt att sprida engagemanget i miljöfrågorna till allmänheten och att tillvarata kommuninvånarnas åsikter i utformningen av dokumentet. Även två workshops med skolungdomar genomfördes för att på så sätt fånga upp även de ungas perspektiv. ”Det är ju skolbarnen som är de kommande generationerna i generationsmålet.”

Här går det att argumentera för att faktisk möjlighet att påverka ges eftersom medborgardialogerna och workshoparna genomfördes i den policyskapande fasen och inte först i implementeringsskedet (jfr Kronsell & Bäckstrand 2010).

En av nyckelfaktorerna för ett framgångsrikt miljöarbete som beredningen identifierade var samverkan. En risk med samverkansnätverk där externa aktörer är inkluderade kan vara att kommunen förlorar rådighet över frågor (jfr Hertting 2014 och hans resonemang om processens demokratiska legitimitet) men varken Rosenstråle eller Nilsson bedömer att detta är en överhängande risk för kommunen.

Enligt Nilsson är mekanismerna för att utkräva ansvar av en aktör som inte fullgör det den är ålagd (jfr Kronsell & Bäckstrand 2010) välfungerande. Kommunen är enligt uppgift noggrann med att ställa miljökrav i sina upphandlingar, till exempel vid nybyggnation.

På en direkt fråga om mål- och intressekonflikter får jag inte de långa utläggningar om svårigheterna med att jämkna ihop motstående intressen som jag – givet vad som framkom i den här uppsatsens teoriavsnitt (jfr Christensen & Ivarsson Westerberg 2005; Edvardsson 2007; Lidskog & Ugglå 2009) – hade förväntat mig.

”Sådant *har* vi inte här i Östra Göinge” menar Rosenstråle och berättar om kommunens företagslots som innebär att företagare vid nyetablering kallas till ett möte med både henne själv och kommunens näringslivschef. ”Att jag är med borgar för att hållbarhetsperspektivet inte glöms bort”. Inte heller vill hon kännas vid att det kan uppstå målkonflikter vid nybyggnation: ”När vi bygger, då är det klart att vi ser till att vi bygger hållbart. Det vi bygger 2017 ska ju stå där sen.”

Inte heller Nilsson vill kännas vid att det existerar några större målkonflikter. Dock är en skev resursfördelning mellan olika aktörer en av faktorerna som Christensen och Ivarsson Westerberg (2005) menar på kan medföra en begränsad målrationalitet. Att ”miljötänket faktiskt kanske medför att vi har ökade kostnader” nämner också Nilsson som den största intressekonflikten även om hon snarare än konflikt skulle vilja beteckna det som ”en ganska djup och bred dialog” mellan politiker som vill gå längre och sätta tuffare mål och politiker som inte vill gå fullt så långt.

Enligt Nilsson upplevdes det inte heller som en speciellt stor utmaning att uppnå politisk enighet kring formuleringarna i dokumentet. När hon utvecklar sitt svar visar det sig ändå att målen kanske kunde ha varit lite vassare och ännu tydligare om hon själv fått bestämma. Trots allt förekom formuleringar som ”men nu får ni hålla igen lite för det där kommer vi inte till att klara” och ”är det verkligen realistiskt att sätta de här målen?”.

Överlag upplever Nilsson att ”[...] man är väldigt, väldigt försiktig för man är rädd att det ska hindra utvecklingen och att det ska hindra arbetsmarknad och

så om vi sätter för tuffa mål”. Hennes resonemang landar ändå i att ”vi fick igenom det vi ville faktiskt, och det har fått resultat ute i verksamheterna och det är det som är det viktiga”. Snarare än rena målkonflikter ger alltså Nilsson en bild av att det trots allt finns en intressekonflikt mellan miljöpolitiken och andra politikområden.

Rosenstråle och Nilsson är överens om att miljöarbetet har förändrats i positiv riktning sedan miljömålsprogrammet antogs. Med Nilssons ord har det ”förändrats jättemycket, man har ett tänk hela vägen nu [...] och det finns med som en naturlig del i våra verksamheter”. På en fråga om hur dokumentet används i det löpande arbetet säger Rosenstråle med emfas att ”vi inte bara viftar med dokumentet, vi ska vifta med det”. Med dokumentet i handen uppges det ha blivit mycket enklare att få politikerna att prioritera miljöfrågor.

Att det finns utrymme för förbättringar tycker dock respondenterna är självklart och Rosenstråle beskriver miljömålsarbetet som en ’framåtrörelse’. Nilsson uppger att näringslivet och kommuninvånarna i högre grad måste inkluderas, bland annat genom att kommunen med morötter (”jag tror ju mer på morötter än på piskor”) möjliggör för andra aktörer att agera mer hållbart (jfr Bulkeley & Kern 2006; Hertting 2014). Hon poängterar även vikten av att hänga med i utvecklingen och nämner E-tjänster som har stor resurseffektiviserande potential.

Rosenstråle har en idealbild där det inte ens skulle behövas några styr- och plandokument: ”Egentligen önskar jag att det kunde vara mer som att ’Här! Här är vår översiktsplan!’ och att det dokumentet skulle räcka och att allt skulle framgå där”. Annars ser hon som den största utmaningen att motivera verksamheterna att ta nya tag när det blir aktuellt att aktualisera miljömålsdokumentet.

Ja, nu kanske den här ’gröna vägen’ är slut [...] då blir det en utmaning att motivera till att ta nya tag. Det kan man göra genom att visa på allt bra som *har* genomförts och skapa stolthet så att arbetet kan fortsätta från den här nya nivån med samma entusiasm.

3.2.3 Implementering

Att näringslivet står utanför kommunens miljömålsarbete skulle kunna tyda på att större vikt fästs vid horisontella processer mellan aktörer inom både offentlig och privat sektor. Även intervjuvaren och avsaknaden av konkreta åtgärder i miljömålsdokumentet pekar i en sådan riktning och i så fall skulle implementeringen i det här avseendet kunna sägas karakteriseras som *bottom up* (jfr Hertting 2014). Att kommunen hänvisar till de nationella miljökvalitetsmålen betydelse och möjlighet att påverka näringslivet tyder dock på att

implementeringen även skett *top down* eftersom tilltro då sätts till statens styrningskapacitet.

Tanken med kommunens miljömålsarbete uppges också vara att fungera som förebild (jfr Bulkeley och Kern 2006). Nilsson exemplifierar med kommunens arbete med att byta ut sin fordonspark, vilket kommer att medföra ett behov av tankställen och laddstolpar. Den infrastrukturen kan sedan i sin tur ”faktiskt ge ringar på vattnet så att fler som bor i Östra Göinge kan skaffa sig en miljöbil”.

Och med ett sådant synsätt blir ju kommunens roll möjliggörande och just den möjliggörande styrningen – som motsvarar Herttings (2014) tredje implementeringsvariant – anser Bulkeley och Kern (2006) vara den mest avgörande för ett framgångsrikt klimatarbete på lokal nivå.

Rosenstråle medger annars att kommunen har det lite tuffare med de aspekter som är avhängiga kommuninvånarnas beteende, som till exempel avfallssortering. I det här avseendet tar oppositionsrådet den regionala pendlingen som ett exempel på en utmaning i miljömålsarbetet som inte självklart kan komma till rätta med på den lokala nivån.

Motivationsskapande åtgärder och kampanjer riktade mot allmänheten anges vara lämpliga verktyg i det här avseendet (Bulkely & Kern 2006). Detta är också någonting det resoneras kring på kommunen och eventuellt kommer det att läggas större fokus där när behovet att aktualisera miljömålsdokumentet uppstår.

3.3 Jämförelser mellan kommunerna

I denna studie har det redogjorts för två kommuners utformning och implementering av ett miljömålsprogram. Kommunerna valdes efter ett antal urvalskriterier (se 1.4.1) varav storlek och det faktum att deras miljömålsarbete är relativt framgångsrikt var de två viktigaste.

Bilden som tecknades skiljer sig dock avsevärt åt mellan de båda kommunerna och det går inte att utesluta att den snarare är avhängig respondenterna än att den återspeglar verkligheten på ett korrekt sätt. Att den kvalitativa intervjun inte är valid eftersom den bygger på subjektiva intryck är en traditionell invändning mot kvaliteten på intervjuforskning (Kvale & Brinkmann 2014), men kan pareras bland annat genom att kontrollera resultaten. Försök att kontrollera respondenternas uppgifter har gjorts men med ett otillräckligt resultat, vilket naturligtvis medför att studien brister i validitet.

På pappret skiljer sig graden av framgång nästan inte alls åt mellan kommunerna, men i retoriken gjorde den det desto mer. Visserligen uttryckte respondenterna i båda kommunerna en berättigad stolthet över hur långt man har

kommit på miljö- och klimatområdet, men i Tomelillas fall var de förhoppningar som uttrycktes om vilken riktning miljömålsarbetet kan ta i framtiden bara försiktigt positiva. Många av intervjuvaren fokuserade snarare på problematiska företeelser som utgjort och utgör utmaningar för kommunen.

Jag fick intrycket av att man ser framtiden an med mycket större tillförsikt i Östra Göinge kommun. Oppositionsrådet nyanserade visserligen den här bilden i viss mån, men antydningar om potentiella målkonflikter viftades mer eller mindre bort och inte sällan pratades det om en ”grön våg”.

Respondenterna i kommunen var också så pass samstämmiga att det skulle kunna vara så att de åren som förlöpt har skapat en berättelse (mer eller mindre i form av en framgångssaga), och att det är den berättelsen som nu återges i intervjuvaren. Huruvida avsaknaden av målkonflikter återspeglar verkliga förhållanden skulle behöva utredas ytterligare.

Miljömålsprogram kan skilja sig åt ganska rejält i många väsentliga avseenden och det gör även miljömålsdokumenten i den här studien. Allra främst skiljer de sig åt med avseende på mottagaren. Tomelillas dokument tar ett mer utförligt grepp på miljöproblematiken och begränsar sig i vissa fall inte ens till kommunens geografiska gränser. Östra Göinges dokument riktar mer in sig på interna angelägenheter även om ambitionen att styra även andra aktörers beteende också återfinns däri.

De prioriterade områdena för åtgärder är i båda kommunerna sex till antalet varav fem stycken är identiska. Anledningen till detta är förmodligen att båda kommunerna utgått från länsstyrelsens regionala åtgärdsprogram för miljökvalitetsmålen (Länsstyrelsen Skåne 2012).

De följande underavsnitten korresponderar med teoriavsnittets underavsnitt. Resultaten presenteras först översiktligt i tabellform innan de diskuteras närmare.

3.3.1 Organisation

Tabell 3.3 Presentation av resultaten med avseende på kommunernas organisation och kapacitetsbyggande

	Tomelilla kommun	Östra Göinge kommun
Involvering i utformningsprocessen (Lindkvist et al. 2014)	Flera olika nivåer i kommunens organisation involverades men responsen från personalen ute i verksamheterna var bristfällig, miljöstrategens medverkan i översiktsplanearbetet bidrog till att länka samman organisationen	Det rörde sig snarare om en politisk process än en förvaltningsangelägenhet
En lärande organisation? (Lidskog & Uggle 2009)	Intentionen att integrera miljö- och klimathänsyn i den löpande verksamheten är påtaglig, många framgångar har också nåtts genom vardagligt arbete utan att extra resurser har behövts tillföras	Tillsammans visar nyckelfaktorerna och grundprinciperna för kommunens miljömålsarbete på intentionen att integrera miljö- och klimathänsyn i den löpande verksamheten
Utmaningar med avseende på kapacitetsbyggande (Bulkeley & Kern 2006)	Svårighet med att engagera personalen i de egna verksamheterna, brist på stöd från statliga och regionala myndigheter, mycket av arbetet beroende av extern finansiering, engagerade tjänstepersoner och, i viss mån, politisk vilja	Mycket av arbetet beroende av framförallt politisk vilja och drivkraft samt, även här, brist på stöd från statliga och regionala myndigheter

Vad beträffar vilka delar av den kommunala organisationen som involverades i utformningsprocessen är intervjuresultaten delvis en smula överraskande. Båda kommunerna har varit framgångsrika med att länka samman organisationen och anamma en helhetssyn på miljöstrategiska frågor, samhällsbyggnadsfrågor och översiktsplanearbete. Däremot gick man betydligt mer grundligt till väga i Tomelilla än i Östra Göinge där utformningsprocessen beskrivs som renodlat politisk.

Trots detta ter det sig som att Östra Göinge var betydligt mer framgångsrikt med att förankra dokumentet hos personalen ute i verksamheterna. Där Tomelilla fick kämpa för att få respons tycks det ha bubblat av entusiasm i Östra Göinge. Huruvida den lyckade förankringen även medförde den enskilde medarbetarens förmåga att sätta sin egen roll i relation till organisationens övergripande mål lyckades jag däremot inte utröna, vilket är en brist med avseende på studiens interna validitet.

Resultaten är snarlika vad beträffar huruvida kommunerna kan kännetecknas som lärande organisationer. Intentionen att integrera miljö- och klimathänsyn i hela verksamheten finns i båda kommunerna, kanske i något högre grad i Tomelilla än i Östra Göinge. Intervjusvaren ger dock i båda fallen en ganska tvetydig bild av verkligheten. I båda kommunerna sägs fokus ligga på det vardagliga arbetet som sker inom och befintliga budgetramar. Samtidigt anges just de externa finansiella medlen i många fall som avgörande.

De huvudsakliga utmaningarna med avseende på kapacitetsbyggande korresponderar, framförallt i Tomelillas fall, relativt väl med Bulkeley och Kerns (2006) resultat. Med förändringarna i kommunens organisation har Tomelilla tagit ett stort kliv mot den centralisering och koordinering av kompetenser som författarna anger som en av de huvudsakliga utmaningarna. Dock resoneras det mycket kring hur man ska uppbringa de finansiella resurser som krävs för att kunna använda sig av ekonomiska incitament.

Tomelillas svårigheter med att få med sig personalen ute i verksamheterna skulle kunna förklaras med att det politiska styret där inte förmår visa på ett lika stort stöd för klimatåtgärder som i Östra Göinge, där bilden som ges i intervjuerna är att betydelsen av politisk drivkraft inte nog kan understrykas.

På den punkten skiljer sig också kommunerna väsentligt åt. Behovet av politisk vilja ter sig inte alls lika framträdande i retoriken vid mina intervjuer i Tomelilla. Om något är förhållandena där nästan de motsatta där framförallt kommunalrådet gång på gång återkommer till vikten av att ha engagerade tjänstepersoner som jobbar fram bra beslutsunderlag.

3.3.2 Utformning

Tabell 3.4 Presentation av resultaten med avseende på utformningsprocessen och dess legitimitet

	Tomelilla kommun	Östra Göinge kommun
Kvaliteten på beslutsprocessen med avseende på deltagande (Kronsell & Bäckstrand 2010)	Relativt god med remissförfarande och involvering av verksamheterna	Relativt god med medborgardialoger och workshops i den policyskapande fasen, dock hölls verksamheterna utanför processen
Kvaliteten på beslutsprocessen med avseende på ansvarsutkrävande (Kronsell & Bäckstrand 2010)	Relativt god med förbehåll för bristfällig kontroll av respondenternas uppgifter	Relativt god med förbehåll för bristfällig kontroll av respondenternas uppgifter
Målens karaktär och hur de togs fram (Christensen & Ivarsson Westerberg 2005; Hertting 2014)	Såväl visionära mål om vilket samhälle som eftersträvas, som operationaliserade mål med ansvarig aktör, tidsram och kopplingar till andra styrdokument utsatta	Endast visionära och relativt vaga mål som togs fram i en politisk process med stöd av miljöstrateg och planarkitekt
Identifiering och hantering av mål- och intressekonflikter (Christensen & Ivarsson Westerberg 2005; Edvardsson 2007)	Ingen miljömålprioritering <i>per se</i> , försöker komma runt det genom att t ex ställa krav vid upphandlingar, informera, och agera som föredöme, kompromisser mellan olika intressen	Bristande identifiering av målkonflikter, viss intressekonflikt vad gäller resursfördelningen mellan olika politikområden, kompromisser mellan olika intressen

Kvaliteten på beslutsprocessen med avseende på vem som får komma till tals får i båda kommunernas fall anses vara relativt god. Både ett remissförfarande och medborgardialoger och workshops får anses ge aktörer reell möjlighet att påverka i och med att sådana äger rum – om än inte redan i den agendasättande fasen – i den policyskapande fasen i god tid innan implementeringsskedet (jfr Kronsell & Bäckstrand 2010). Beslutet Östra Göinge tog att koppla in de egna verksamheterna först i implementeringsskedet skulle rent teoretiskt kunnat ha medfört ett negativt resultat, men enligt respondenterna stämmer detta inte alls överens med verkligheten.

Kvaliteten på beslutsprocessen med avseende på vem som kan utkrävas ansvar var desto svårare att bedöma. Både miljöstrategen i Tomelilla och samhällsbyggnadschefen i Östra Göinge uppgav att mekanismerna för ansvarsutkrävande fungerade bra och att den biten i allt väsentligt inte utgjorde något problem. Uppgifterna är dock okontrollerade vilket medför att den här studien brister i validitet i det här avseendet.

Förekomsten av operationella mål är en av de huvudsakliga skillnaderna mellan kommunernas miljömålsdokument. Ett åtgärdsprogram är inkorporerat i miljömålsdokumentet i Tomelilla kommun. Det tydliggör på vilken aktör ansvaret för måluppfyllelse och uppföljning ligger. I Östra Göinges dokument återfinns endast de visionära målen. Ju vagare mål desto större politisk enighet brukar kunna nås, vilket skulle kunna vara anledningen till detta (jfr Christensen & Ivarsson Westerberg 2005; Hertting 2014).

Frågan om hur mål- och intressekonflikter identifieras och hanteras korresponderar med arbetets andra frågeställning. Enligt kommunens företrädare förs inte den här typen av miljömålsdiskussion i Tomelilla, en uttalad strategi för hur intressekonflikter ska hanteras existerar inte. Istället tecknas en bild av att målrationaliteten är begränsad och att fokus ligger på att göra det bästa av situationen. Situationen ter sig likartad i Östra Göinge där det enda resonemanget som förs i det här avseendet rör hur mycket resurser som ska läggas på miljöförbättrande åtgärder kontra frågor som rör andra politikområden.

3.3.3 Implementering

Tabell 3.5 Presentation av resultaten med avseende på implementeringsprocessen

	Tomelilla kommun	Östra Göinge kommun
Implementeringsvarianter (Hertting 2014)	Kommunen tittar brett på många olika styrningsformer men implementeringen kännetecknas främst av den tredje varianten där lokala aktörer ges handlingsfrihet inom ramar satta av kommunen	Uppvisar också element av alla tre varianterna
Politisk kontroll över implementeringens inriktning (Hertting 2014)	Miljömålsarbetet överensstämmer relativt väl med det politiskt beslutade dokumentet, viss rådighet avsågs i samband med åtgärder där även externa aktörer är ansvariga	Både styret och oppositionen uppger att den politiska kontrollen är relativt välfungerande, dock noterar kommunrevisionen att tillsyns- och tillståndsnämnden saknar rådighet över förvaltningen i detaljplaneärenden
Utmaningar och dilemman (Hertting 2014)	En diskrepans mellan den politiska viljan och resultaten, till följd av svårigheter med att påverka kommuninvånarnas beteende	Svårigheter med att påverka kommuninvånarnas beteenden nämndes även här men i stort sett tecknar respondenterna bilden av att allt förlöper friktionsfritt

Även kommunernas implementeringsprocesser skiljer sig åt i vissa avseenden. Resultaten av min fallstudie antyder att styrning som möjliggör för andra aktörer att göra rätt (jfr Herttings 2014 tredje implementeringsvariant där lokala aktörer ges stor handlingsfrihet inom de ramar som är satta av kommunen) är mer utmärkande i Tomelilla. 'Kunskapsspridning och information' listas som en av kommunens prioriterade utmaningar och traditionella pekpinna lyser med sin frånvaro. Östra Göinges dokument uppges egentligen vara till mer för kommunens interna verksamhet, men i intervjuerna framgick att vissa åtgärder indirekt tar en möjliggörande skepnad.

Samtliga intervjuade politiker sade sig vara nöjda med hur väl miljömålsarbetet stämmer överens med politikens intentioner. Med tanke på att

Östra Göinges utformningsprocess var mer renodlat politisk känns det ganska naturligt att deras politiker är nöjda med resultatet. De långa implementeringskedjor som Hertting (2014) noterar kan medföra en förskjutning från politikens ursprungliga intentioner finns helt enkelt inte i den relativt småskaliga kommunorganisationen.

Att kommunen i vissa fall saknar full rådighet anses vara enligt demokratins spelregler. Resonemanget som fördes i Tomelilla rörde sig snarare kring utmaningarna att uppnå bättre resultat *trots* att arbetet överensstämmer med den politiska viljan. Trots omfattande insatser, både möjliggörande och för att agera förebild, visar resultaten att påverkan av kommuninvånarnas beteende upplevs som en av de största utmaningarna i båda kommunernas miljömålsarbete. I detta avseende resonerades det kring att kraftfullare styrmedel behövs, styrmedel som inte återfinns på den lokala nivån.

I det avslutande avsnittet återfinns svaren på arbetets frågeställningar samt en sammanfattande diskussion vari ett resonemang förs om vilka konsekvenser som följer av resultaten.

4 Sammanfattande diskussion och slutsatser

I det här arbetet har det redogjorts för en uppsjö av utmaningar som möter mindre kommuner vid utformningen och implementeringen av ett miljömålsprogram. Dock har en strimma av hopp i form av möjligheter att överkomma hindren också kunnat skönjas.

Resultaten bör dock tolkas med en viss försiktighet. Ett antal faktorer som kan ha haft en inverkan på studiens validitet har identifierats (se 1.4.3), bland annat antalet utförda intervjuer, urvalet av respondenter, och kontroll av respondenternas uppgifter. Dessa har redogjorts för löpande i arbetets resultatavsnitt.

Jag har alltså föresatt mig att besvara (1) vilka utmaningarna för mindre kommuner vid utformningen och implementeringen av ett miljömålsprogram är, och (2), hur kommuner förhåller sig till målkonflikter mellan olika intresseområden.

Sammanfattningsvis är de huvudsakliga utmaningarna mindre kommuner står inför vid utformning och implementering av ett lokalt miljömålsprogram

- att påverka kommuninvånarnas beteende
- att stödet från regionala och nationella myndigheter upplevs otillräckligt
- att förankra miljömålsarbetet hos personalen i de egna verksamheterna och etablera bilden av att handling är nödvändigt för att komma tillrätta med miljöproblematiken
- att arbetet tenderar att bli för beroende av extern finansiering, politisk drivkraft och/eller engagerade tjänstepersoner

Diskussionen nedan om vilka möjligheter mindre kommuner har att hantera de här utmaningarna avslutas med ett resonemang om mål- och intressekonflikter.

Resultaten visar att förankringen av miljö- och klimathänsyn hos kommuninvånarna upplevs som en av de största utmaningarna i båda

kommunernas miljömålsarbete. Detta är dock ingenting som är unikt för just situationen i mindre kommuner, utan den här problematiken återfinns på samtliga nivåer. Flera respondenter resonerar också kring att ett kommunalt påverkansarbete kanske inte är tillräckligt och att det förmodligen krävs kraftfullare styrmedel (till exempel miljölagstiftning och miljöskatter) än de deliberativa (exempelvis informationskampanjer) för att komma till rätta med den här problematiken. Eftersom sådana styrmedel i många fall inte ägs av kommunerna får man gå vidare och titta på andra aspekter där kommuner kan göra skillnad.

Bilden av ytterligare en huvudsaklig utmaning – ansvarsförhållandena i relation till regionala och nationella myndigheter (jfr SKL 2012) – tecknas också av respondenterna i framförallt Tomelilla. Ett tydliggörande av de olika nivåernas roller genom en bättre samordning efterlyses. Nära relaterat till denna aspekt är beroendet av extern finansiering. Ett förenklat förfarande för ansökningar om stödpengar efterlyses.

I Östra Göinge talas det om en 'grön våg' och verksamhetspersonalen visar ett starkt engagemang för miljöfrågor. Den motsatta situationen återfinns i Tomelilla där responsen från personalen ute i verksamheterna har varit betydligt blygsammare och där deras agerande många gånger istället verkar kontraproduktivt i miljömålsarbetet.

Skillnader i den politiska viljan skulle kunna vara en förklaring till detta. I Östra Göinge återkommer vikten av politisk drivkraft gång på gång i intervjuerna med både politikerna själva, men även i intervjun med samhällsbyggnadschefen (jfr Bulkeley & Kern 2006; Ternström & Severinsson 2014). I retoriken i Tomelilla kommun framstår istället den engagerade tjänstepersonen som kanske den viktigaste länken i implementeringskedjan (jfr Lidskog & Ugglå 2009; Hertting 2014), även om vikten av politisk drivkraft betonas även här.

Gemensamt för dessa faktorer är att varken externa resurser, politisk majoritet eller enskilda medarbetare kan karakteriseras som beständiga. En kontinuitet i miljöarbetet, oberoende av dessa faktorer, bör därför eftersträvas. I det här avseendet blir lärande och kapacitetsbyggande centrala begrepp.

Hur miljömålsarbetet organiseras på kommunen är nära relaterat till den här frågan. Bland annat det faktum att tjänstepersonerna geografiskt är lokaliserade på samma plats i kommunhuset borgar för de dagliga möten som kan bidra till de gemensamma tolkningsramar som krävs för att en mer långsiktig förändring ska komma till stånd (jfr Lidskog & Ugglå 2009). På så sätt kan man tackla utmaningen det innebär att möjligheterna till interaktion mellan de olika administrativa enheterna kan vara begränsade i komplexa organisationer som kommuner (jfr Christensen & Ivarsson Westerberg 2005).

En utgångspunkt för detta arbete var att mindre kommuner står inför betydligt större utmaningar än större kommuner när de nationella miljö kvalitetsmålen ska brytas ner på lokal nivå. Av den anledningen är det kanske mest överraskande resultatet att den befolkningsmässigt mindre storleken även ter sig kunna utgöra en fördel i vissa avseenden. Steget från beslut till operativ handling kan vara betydligt kortare (vilket förespråkas i till exempel Hertting 2014) i mindre, sammanhållna organisationer som de i arbetets båda kommuner. Detta har potential att göra implementeringsprocessen rakare och smidigare och medföra ett gynnsammare utfall.

En sammanlänkad organisation där miljöstrategen har ett stort inflytande på översiktsplanearbetet anges också som en framgångsfaktor i båda kommunerna. Frågan om hållbar utveckling har lyfts upp och översiktsplanearbetet har breddats till att även omfatta miljö- och sociala aspekter. En potentiell väg framåt i det här avseendet uppges vara att integrera miljöfrågorna med de andra hållbarhetsfrågorna och i förlängningen ersätta miljömålsdokumentet med ett program för hållbar utveckling med tydliga kopplingar till de globala målen. Detta är en utveckling som redan har tagit fart i ett antal av landets kommuner.

I Bulkeley och Kerns (2006) redogörelse för utmaningar med avseende på kapacitetsbyggande anges just den – ofta begränsade – tvärssektoriella styrningskapaciteten som en huvudsaklig utmaning för ett miljömålsarbete på den lokala nivån. Det lokala miljöarbetet bör förankras i strategiska delar av den kommunala organisationen – som till exempel näringslivsutveckling och samhällsplanering – med en centralisering och koordinering av kompetenser som följd (jfr Bulkeley & Kern 2006; Hållbar utveckling Väst 2013).

Med avseende på koordineringen mellan miljömålsarbetet och samhällsplaneringen är detta redan en realitet i både Tomelilla och Östra Göinge, vilket skulle kunna vara en förklaring till kommunernas framskjutna placeringar på Aktuell Hållbarhets rankning. Koordineringen med näringslivsutveckling är ännu i sin linda i Tomelilla medan Östra Göinge har kommit längre även på den punkten.

Resonemanget om kommunen som en lärande organisation (jfr Lidskog & Ugglå 2009) – där kommunalt miljömålsarbete, mer än vertikalt beslutsfattande, blir en fråga om att integrera miljö- och klimathänsyn i den löpande verksamheten genom kapacitetsbyggande, lärande och omorientering – verkar således vara en nyckelfaktor för en framgångsrik utformning och implementering av ett miljömålsprogram oberoende av nya resurser, politisk majoritet och enskilda medarbetare.

Uttalade strategier för hur målkonflikter mellan olika intresseområden ska hanteras lyser dock med sin frånvaro i båda kommunerna. I Östra Göinge verkar inte ens medvetenheten om fenomenet vara särskilt stor. Det resoneras visserligen

kring att de politiskt beslutade målen kanske hade kunnat vara ännu vassare om ängslan för hur det i så fall skulle påverka arbetsmarknads- och näringslivsutvecklingen varit mindre. Några rena målkonflikter vill dock ingen av respondenterna kännas vid. I båda kommunerna framstår målrationaliteten som begränsad och fokus verkar ligga på att göra det bästa av situationen genom kompromisser mellan olika intressen.

En förklaring till detta kan vara att de båda kommunernas miljömålsarbete har relativt få år på nacken. Framförallt gäller detta för Östra Göinge som inte har haft ett miljöprogram tidigare. Från att 2013 ha placerat sig på plats 280 på Aktuell Hållbarhets kommunrankning avancerade kommunen till plats 168 året efter när miljömålsdokumentet var antaget. Kurvan har därefter fortsatt uppåt och förra året hade alltså kommunen avancerat till plats 71.

Att kommunen nu faktiskt utför ett systematiskt miljömålsarbete kan ha bidragit till den framskjutna placeringen. För att ta ytterligare kliv nu när 'den lågt hängande frukten' är plockad krävs det förmodligen att en stege införskaffas. På så sätt kan det strategiska miljöarbetet vässas och ett led i detta skulle kunna vara att ta fram en strategi för hur mål- och intressekonflikter ska hanteras.

Situationen som beskrivs i arbetets båda kommuner är långt ifrån unik. Många kan vittna om klyftan mellan de retoriska åtaganden som har gjorts med avseende på klimatförändringar och hur det ser ut i verkligheten. Bulkeley (2011) noterar att framväxten av klimatpolitik på den lokala nivån har bidragit till att vissa av hindren på området ter sig mindre oöverstigliga än förut. Inte desto mindre visar hon på att frågan fortfarande är politiskt underordnad andra samhälleliga och ekonomiska mål, och att klimatpolitiken på den lokala nivån inte nämnvärt skiljer sig åt från den nationella politiken.

I det här avseendet är min personliga förhoppning att det inom en nära förestående framtid ska vara politiskt görligt med betydligt radikalare miljöpolitiska ingrepp i syfte att påskynda omställningen av samhället i en mer hållbar riktning.

Referenser

- Aktuell Hållbarhet (2016a). Andel med miljöprogram. [Elektronisk]. Tillgänglig: <http://kommunrankning.miljobarometern.se/kommunenkat-2016/andel-med-miljoprogram/> [2017-01-17] .
- Aktuell Hållbarhet (2016b). Kommunrankning 2016. [Elektronisk]. Tillgänglig: <http://kommunrankning.miljobarometern.se/> [2017-01-17] .
- Bulkeley, H. (2011). Cities and Subnational Governments. I Dryzek, J.S., Norgaard, R.B. & Schlosberg, D. (red.) *Oxford Handbook of Climate Change and Society*. Oxford: OUP Oxford. s. 464-478.
- Bulkeley, H. & Kern, K. (2006). Local Government and the Governing of Climate Change in Germany and the UK. *Urban Studies*, 43 (12), 2237-2259.
- Christensen, T. & Ivarsson Westerberg, A. (2005). *Organisationsteori för offentlig sektor*. Malmö: Liber.
- Denscombe, M. (2010). *Ground Rules for Social Research : Guidelines for Good Practice*. Maidenhead: McGraw-Hill/Open University Press.
- Edvardsson, K. (2004). Using Goals in Environmental Management : The Swedish System of Environmental Objectives. *Environmental Management*, 34 (2), 170-180.
- Edvardsson, K. (2007). Setting Rational Environmental Goals: Five Swedish Environmental Quality Objectives. *Journal of Environmental Planning and Management*, 50 (2), 297-316.
- Emmelin, L. & Cherp, A. (2016). National Environmental Objectives in Sweden : A Critical Reflection. *Journal of Cleaner Production*, 123 (Advancing Sustainable Solutions : An Interdisciplinary and Collaborative Research Agenda), 194-199.
- Hertting, N. (2014). Implementering: perspektiv och mekanismer. I Rothstein, B. (red.). *Politik som organisation : förvaltningspolitikens grundproblem*. Lund: Studentlitteratur. s. 185-211.
- Hildingsson, R. (2010). The Deliberative Turn in Swedish Sustainability Governance : Participation from below or Governing from above? I Bäckstrand, K. (red.) *Environmental Politics and Deliberative Democracy : Examining the Promise of New Modes of Governance*. Cheltenham: Edward Elgar. s. 145-164.
- Hållbar utveckling Väst (2013). *Rapport – Mindre kommuners miljöarbete på affärsmässiga villkor*. Göteborg: Hållbar utveckling Väst.
- Häger, B (2007). *Intervjuteknik*. Stockholm: Liber.

- Johannessen, A. & Tufte, P.A. (2003). *Introduktion till samhällsvetenskaplig metod*. Malmö: Liber.
- Khan, J. (2010). Local Climate Mitigation and Network Governance : Progressive Innovation or Status Quo in Disguise? I Bäckstrand, K. (red.) *Environmental Politics and Deliberative Democracy : Examining the Promise of New Modes of Governance*. Cheltenham: Edward Elgar. s. 197-214.
- Kronsell, A. & Bäckstrand, K. (2010). Rationalities and Forms of Governance : A Framework for Analyzing the Legitimacy of New Modes of Governance. I Bäckstrand, K. (red.) *Environmental Politics and Deliberative Democracy : Examining the Promise of New Modes of Governance*. Cheltenham: Edward Elgar. s. 28-46.
- Kvale, S & Brinkmann, S. (2014). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.
- Larsson, M. & Hanberger, A. (2016). Evaluation in Management by Objectives : A Critical Analysis of Sweden's National Environmental Quality Objectives System. *Evaluation*, 22 (2), 190-208.
- Lidskog, R. & Ugglå, Y. (2009). Lokalt klimatarbete: Kommunen som lärande organisation. I Ugglå, Y. & Elander, I. (red.) *Global uppvärmning och lokal politik*. Stockholm: Santérus Academic Press.
- Lindgren, L. (2014). *Nya utvärderingsmonstret : om kvalitetsmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindkvist, L., Bakka, J.F. & Fivelsdal, E. (2014). *Organisationsteori : struktur, kultur, processer*. Stockholm: Liber.
- Länsstyrelsen Skåne (2012). *Skånska åtgärder för miljömålen 2012–2016*. Malmö: Länsstyrelsen Skåne.
- Miljödepartementet (2009). *Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete* (Regeringens proposition 2009/10:155). Stockholm: Regeringskansliet.
- Montin, S. (2009). Klimatpolitiken och kommunerna. I Ugglå, Y. & Elander, I. (red.) *Global uppvärmning och lokal politik*. Stockholm: Santérus Academic Press.
- Pierre, J. & Peters, B.G. (2000). *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's.
- Rhodes, R.A.W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44 (4), 652-667.
- Statistiska centralbyrån (u.å.). *Kommunfakta*. [Elektronisk]. Tillgänglig: <http://www.scb.se/kommunfakta> [2017-01-23] .
- Statistiska centralbyrån (2015). *SCB:s medborgarundersökning – hösten 2015 : Östra Göinge kommun*. Örebro: Statistiska centralbyrån (SCB).
- Sveriges Kommuner och Landsting (2012). *Lokala miljömål och nationellt stöd : Resultat av SKL:s enkät och djupintervjuer 2011 och 2012*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

- Ternström, L. & Severinsson, J. (2014). *Guide till Lokalt arbete med miljömål*. Länsstyrelsen Västra Götalands län: Regional Utveckling & Samverkan i miljömålssystemet (RUS).
- Tomelilla kommun (2013). *Miljömål 2014-2020*. Tomelilla: Kommunledningskontoret, samhällsbyggnad.
- Tomelilla kommun (2015). *Tomelilla kommuns åtgärder för miljömålen 2015-2020*. Tomelilla: Kommunledningskontoret, samhällsbyggnad.
- Tomelilla kommun (2017). *Tomelilla kommuns organisation*. [Elektronisk]. Tillgänglig: <http://www.tomelilla.se/kommun-politik/kommunens-organisation/> [2017-02-27] .
- Wibeck, V., Johansson, M., Larsson, A. & Öberg, G. (2006). Communicative Aspects of Environmental Management by Objectives: Examples from the Swedish Context. *Environmental Management*, 37 (4), 461-469.
- Östra Göinge kommun (2014). *Programhandling för miljöarbetet i Östra Göinge*. Broby: Kommunförvaltningen, samhällsbyggnadsavdelningen.
- Östra Göinge kommun (2017a). *Organisation*. [Elektronisk]. Tillgänglig: <http://www.ostragoinge.se/kommun/organisation/> [2017-02-27] .
- Östra Göinge kommun (2017b). *Minnesanteckningar 2017-02-24*. Broby: Kommunrevisionen.

Bilagor

Bilaga 1 Intervjuguide till samtal med tjänstepersoner

Arbetet med att ta fram miljömålsdokumentet

- 1. Hur gick det till när ni tog fram kommunens miljömålsdokument (initiativ, drivkrafter)?**
 - Vem tog initiativet? (Politiker? Tjänstepersoner?)
 - Vilka var drivkrafterna?
 - På vems uppdrag togs det fram?
- 2. Hur såg processen ut (kartläggning av miljöpåverkan, målformulering)?**
 - I vissa fall är externa aktörer medansvariga för att uppnå målen – i vilket skede av processen involverades de?
 - *Fråga specifikt till Östra Göinge:* Under 'Ansvar och uppföljning' i programhandlingen anges att det är i den av kommunstyrelsen fastställda miljöstrategin som åtgärder och uppföljning konkretiseras. Hur kommer det sig att detta inte inkorporerades i programhandlingen?
 - Var det ett uttalat mål att försöka hitta synergieffekter (t ex åtgärder för minskade transporter som ger positiv effekt på såväl flera olika miljömål som människors hälsa)?
- 3. Vem/vilka involverades i arbetet (olika nivåer i organisationen, olika verksamhetsområden)?**
 - Involverades flera olika nivåer i er organisation vid utformningen av ert miljömålsdokument eller togs de strategiska besluten högt upp i hierarkin?

- Involverades flera olika verksamhetsområden i arbetet med att ta fram miljömålsdokumentet och hur togs arbetet i så fall emot där?
 - Genomfördes särskilda utbildningsinsatser för att öka strategiska personalgruppers (exempelvis näringslivsutveckling, samhällsplanering) kompetens kring miljömålsarbetet?
- 4. Förändrades strukturer (i t ex beslutsgången) i något avseende eller utgick arbetet med dokumentet utifrån befintliga strukturer i den kommunala organisationen?**
- 5. Hur arbetade ni med att förankra miljömålsdokumentet internt i kommunen?**
- Hur tycker du att miljömålsdokumentet kommunicerades ut i den kommunala organisationen inklusive de kommunala bolagen?
 - Upplever du att kommunikationen har varit tillräcklig för att alla medarbetare ska kunna vara delaktiga i miljömålsarbetet?
 - Upplever du att tjänstepersonerna generellt är eller vill vara delaktiga i miljömålsarbetet?
 - Upplever du att kommunikationen till de kommunala bolagen har varit tillräcklig för att de ska kunna bidra till att uppnå miljömålen?
 - Upplever du att de kommunala bolagen generellt är eller vill vara delaktiga i miljömålsarbetet?
- 6. Hur arbetade ni med att förankra miljömålsdokumentet externt i kommunen?**
- Hur tycker du att miljömålsdokumentet kommunicerades ut till näringslivet och kommuninvånarna?
 - Ägde en dialog med näringslivet och kommuninvånarna rum och hur påverkade den i så fall det färdiga miljömålsdokumentet?
- 7. Hur upplever du generellt sett att arbetet fungerade (vad fungerade bra och vilka var de huvudsakliga utmaningarna)?**
- Brist på finansiella resurser?
 - Bristande stöd och riktlinjer från statliga och regionala myndigheter?
 - Motivationsskapande?

- Att få alla delar av förvaltningen att jobba åt samma håll?

Hur miljömålsdokumentet används i det löpande miljöarbetet

- 8. Hur skulle du beskriva miljömålsarbetet idag – hur fungerar det?**
 - Upplever du att det är förvaltningen eller politikerna som utgör den mer drivande kraften i miljöfrågor?
 - Hur hanteras intressekonflikter som kan uppstå när t ex – för att ta ett hypotetiskt exempel – enheten för näringslivsutveckling lockar till sig handel som medför ökad transport?
 - Upplever du att det blir ett större fokus på mål som har kvantitativt mätbara indikatorer än de mer visionära målen som beskriver det önskvärda tillståndet i kvalitativa termer?
 - Skulle du vilja säga att det går att utkräva ansvar av en aktör som inte fullgör det den är ålagd?
 - Hur uppfattar du som företrädare för kommunen att ansvarsförhållandena är fördelade i relation till regionala och nationella myndigheter?
- 9. Hur har miljöarbetet förändrats sedan ni började arbeta efter ert miljömålsprogram?**
 - Har det t ex blivit enklare att få politiker att prioritera miljöfrågor med hänvisning till dokumentet?
- 10. Upplever du att miljömålsdokumentet är ett 'levande' dokument som ger stöd i det löpande miljöarbetet, eller kan det snarare betecknas som en 'hyllvärmare'?**
- 11. Har ni dragit några särskilt avgörande lärdomar – till exempel av tidiga misstag – som sedan lagt grunden till ett annat sätt att arbeta?**
- 12. Har du några tankar om hur miljömålsdokumentet kan/bör utvecklas för att fungera bättre som ett styrinstrument för miljöarbetet?**

13. Samverkar ni med t ex näringslivet och föreningslivet i miljömålsarbetet och skulle du kunna beskriva vilka former en sådan samverkan tar?

- I samverkanskampanjer riktade mot kommuninvånarna står då kommunen eller annan medverkande aktör som avsändare?
- Ingår metoder för dialog och återkoppling redan på planeringsstadiet i sådana här kampanjer?

Avslutande frågor

14. Finns det någonting du vill tillägga som jag har missat att fråga om?

15. Finns det någon annan person i förvaltningen som du tycker att jag borde prata med?

Tack så mycket för intervjun!

Bilaga 2 Intervjuguide till samtal med politiker

Attityder till miljömålsarbete

1. **Tycker du att det är viktigt att kommuner arbetar med miljömål på lokal nivå?**
2. **Uppfattar du att det generellt finns en vilja hos politikerna i kommunen att arbeta med miljömål?**
3. **Hur tycker du att miljöfrågor bör prioriteras i relation till andra mål?**
4. **Hur uppfattar du att miljöfrågorna generellt prioriteras av kommunens politiker?**

Arbetet med att ta fram miljömålsdokumentet

5. **Hur gick det till när ni tog fram kommunens miljömålsdokument (initiativ, drivkrafter)?**
 - Vem tog initiativet? (Politiker? Tjänstepersoner?)
 - Vilka var drivkrafterna?
 - På vems uppdrag togs det fram?
 - *Fråga specifikt till Östra Göinge:* Under 'Ansvar och uppföljning' i programhandlingen anges att det är i den av kommunstyrelsen fastställda miljöstrategin som åtgärder och uppföljning konkretiseras. Hur kommer det sig att detta inte inkorporerades i programhandlingen?
6. **Hur arbetade ni med att förankra miljömålsdokumentet internt i kommunen?**
 - Hur tycker du att miljömålsdokumentet kommunicerades ut i den kommunala organisationen inklusive de kommunala bolagen?
 - Upplever du att kommunikationen har varit tillräcklig för att alla medarbetare ska kunna vara delaktiga i miljömålsarbetet?

- Upplever du att tjänstepersonerna generellt är eller vill vara delaktiga i miljömålsarbetet?
- Upplever du att kommunikationen till de kommunala bolagen har varit tillräcklig för att de ska kunna bidra till att uppnå miljömålen?
- Upplever du att de kommunala bolagen generellt är eller vill vara delaktiga i miljömålsarbetet?

7. Hur arbetade ni med att förankra miljömålsdokumentet externt i kommunen?

- Hur tycker du att miljömålsdokumentet kommunicerades ut till näringslivet och kommuninvånarna?
- Ägde en dialog med näringslivet och kommuninvånarna rum och hur påverkade den i så fall det färdiga miljömålsdokumentet?

8. Vad anser du om processen med avseende på dess demokratiska legitimitet?

- I vissa fall är externa aktörer medansvariga för att uppnå målen – i vilket skede av processen involverades de?
- Resonerade ni kring risken att kommunen tappar rådighet när genomförandet av åtgärder sker i nätverk med externa aktörer?

9. Vilka var de huvudsakliga utmaningarna?

- Var det svårt att uppnå politisk enighet kring formuleringarna i dokumentet?
- *Fråga specifikt till Östra Göinge:* Underlättade det att *ni/femklövern* styrde i majoritet när programhandlingen för miljöarbetet antogs eller uppfattar du det som att det ändå rådde en politisk enighet i miljöfrågor?
- I vilken grad färgas det politiskt beslutade miljöarbetet av kompromisser tycker du?
- Brist på finansiella resurser?
- Bristande stöd och riktlinjer från statliga och regionala myndigheter?

Hur miljömålsdokumentet används i det löpande miljöarbetet

10. Hur skulle du vilja beskriva miljömålsarbetet idag – hur tycker du att det fungerar?

- Upplever du att det är förvaltningen eller politikerna som utgör den mer drivande kraften i miljöfrågor?
- Hur upplever du er politikers tilltro till tjänstepersonernas professionella kunskap?
- Hur hanteras intressekonflikter som kan uppstå när t ex – för att ta ett hypotetiskt exempel – enheten för näringslivsutveckling lockar till sig handel som medför ökad transport?
- Upplever du att det blir ett större fokus på mål som har kvantitativt mätbara indikatorer än de mer visionära målen som beskriver det önskvärda tillståndet i kvalitativa termer?
- Skulle du vilja säga att det går att utkräva ansvar av en aktör som inte fullgör det den är ålagd?
- Hur uppfattar du som företrädare för kommunen att ansvarsförhållandena är fördelade i relation till regionala och nationella myndigheter?
- Hur skulle du vilja säga att miljömålsarbetet generellt överensstämmer med det politiskt beslutade dokumentet? Motsvarar det politikens intentioner?
- Tror du att de åtgärder som har vidtagits och planeras räcker för att uppnå miljömålen?

11. Hur har miljöarbetet förändrats sedan ni började arbeta efter ert miljömålsprogram?

- Prioriteras t ex miljöfrågor högre i kommunen nu när det finns ett dokument att hänvisa till?
- Tror du att miljömålen ger mer tyngd åt miljöförbättrande åtgärder när beslut fattas?

12. Har du några tankar om hur miljömålsdokumentet kan/bör utvecklas för att fungera bättre som ett styrinstrument?

Tack så mycket för intervjun!



LUNDS
UNIVERSITET

WWW.CEC.LU.SE
WWW.LU.SE

Lunds universitet

Miljövetenskaplig utbildning
Centrum för miljö- och
klimatforskning
Ekologihuset
223 62 Lund