



Utredningen om miljömålssystemet

M 2008:02

Minnesanteckningar

Diskussion om miljömålssystemet vid FAH:s vårmöte

Miljömålsutredningen medverkade den 29 april 2009 vid det vårmöte FAH (Förbundet för Allmänt Hälsoskydd) arrangerade i Uppsalas nya kongresshall. Medverkan skedde genom ett halvtimmeslångt föredrag av utredaren Rolf Annerberg med frågestund och genom en workshop på en timme ledd av utredningens huvudsekreterare Siv Ericsson och utredningssekreterare Amanda Palmstierna. Ca 150 kommunala politiker och tjänstemän inom miljö- och hälsoskyddsområdet deltog vid Rolf Annerbergs föredragning. Vid den särskilda workshopen deltog ett 50-tal av dessa. Minnesanteckningarna är utförda av Magnus Eriksson, konsult åt utredningen. Återgivning av vad olika personer framfört utgör inte nödvändigtvis exakta citat.

Förändringar i miljömålssystemets struktur och organisation – Rolf Annerbergs föredragning

Rolf Annerberg inledde med att kort berätta om sin egen bakgrund. Han är nu generaldirektör på Formas. Tidigare har han arbetat för miljökommissionär Margot Wallström, varit generaldirektör för Naturvårdsverket och arbetat 15 år i regeringskansliet, bl.a. som statssekreterare åt dåvarande miljöminister Birgitta Dahl.

Därefter övergick Rolf till att berätta om miljömålsutredningen till en PowerPoint-presentation.

Han inledde dock med en historisk tillbakablick. Miljömålen firar nu tioårsjubileum, men arbetet började egentligen tio år tidigare av dåvarande miljöminister Birgitta Dahl. Hon hade en idé om att presentera

en samlad miljöproposition, vilket aldrig gjorts tidigare. Hon ville även ha tydliga miljömål. Den första samlade miljöpropositionen lades fram för riksdagen 1988. Under riksdagsbehandlingen skärptes flera av målen. 1991 lades ännu en miljöproposition av den socialdemokratiske regeringen. Ytterligare mål tillkom då, som även dessa skärptes av riksdagen, och antalet miljömål var efter antagandet uppe i 176. Under den borgerliga regeringen som följde 1991–1994 lades ingen samlad miljöproposition. Då Anna Lindh blev den nya socialdemokratiske regeringens miljöminister 1994 såg hon ett behov av att se över målen och skapa en struktur. Naturvårdsverket hade vid denna tid presenterat 13 miljöhot. Utifrån dessa formades så de 15 miljökvalitetsmålen med sina delmål. Regeringens intention var att riksdagens skulle besluta om miljökvalitetsmålen och att regeringen skulle besluta om delmålen. Då regeringen inte heller denna gång hade majoritet, blev beslutet att riksdagen skulle besluta även om delmålen.

Rolf Annerberg gick igenom skäl till utredningen. Han framförde att mycket hänt i synen på och arbetet med miljöfrågorna sedan miljömålssystemet formades i mitten av 1990-talet och vidare att nuvarande miljömålssystem har huvudsakligen nationellt fokus. En annan aspekt är hur man arbetar inom näringslivet och i kommunerna och vikten av att miljömålssystemet tillgodoser behov där. Systemet är komplicerat och utredningens uppgift är att se hur man kan förenkla det.

Han berättade att utredningen har en referensgrupp där bl.a. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) är representerade. Vidare informerade han om underlag utredningen använder sig av. Han berättade att utredningen haft flera diskussioner med lokala och regionala företrädare och även tagit del av litteratur om det lokala och regionala miljömålsarbetet. Särskilt nämnde han också att en av miljömålssystemets arkitekter, Måns Lönnroth, tagit fram ett underlag om miljömålssystemet ur politisk synvinkel.

Därefter tog Rolf Annerberg upp frågan om orsaken till att så många mål inte nås. Här påpekade han att det finns mål som inte kan nås hur mycket vi än gör. Vidare att måluppfyllelsen i en del fall beror på hur målen formulerats. Han nämnde här Skyddande ozonskikt, som är det enda av miljökvalitetsmålen som bedöms kunna nås, men om det formulerats på ett annat sätt hade bedömningen även för detta mål kunnat bli en annan. Vidare uppmärksammade han att i den första miljömålspropositionen angavs att målsättningen var att miljökvalitetsmålen skulle *vara på väg* att nås till nästa generation och att denna formulering senare ersatts med att *de ska nås*, vilket är en skärpning.

Rolf Annerberg gick sedan över till frågan om det lokala miljömålsarbetet. Han framförde att huvuddelen av miljöpolitiken verkställs på kommunal nivå och att utredningen även har i uppdrag att se över det lokala arbetet. Han nämnde att många kommuner använder miljömålen. Vidare tog han upp styrkor som kommunerna ser med miljömålsarbetet och något om vad utredningen noterat att de efterlyser.

Till sist berättade Rolf Annerberg att utredningen ska lämna sitt slutbetänkande i september.

Därefter vidtog en frågestund

Anna Hägglund, ordförande i Falu kommuns miljönämnd, frågade om näringslivets reaktion på utredningen. Rolf Annerberg svarade att Svenskt Näringsliv deltar i utredningens referensgrupp och att utredningen även hämtat in synpunkter från näringslivet på andra sätt. En gemensam synpunkt från näringslivets representanter tycks vara att man betraktar detta som ett statligt system. Rolf berättade att han besökt Östergötland och att hans intryck där var att näringslivet tyckte att det regionala miljömålsarbetet fungerat bra. Annars är en återkommande synpunkt att näringslivet inte tycker de får erkännande för sitt miljöarbete. En annan fråga som vissa från näringslivet kommenterar rör miljömålen och lagstiftningen. Medan vissa påtalar att miljömålen inte ska vara mer långtgående än lagstiftningen, betonar andra vikten av mer aktivt miljöarbete. En grundläggande synpunkt från näringslivet är bristande dialog kring miljömålsarbetet.

Sven Jägervall, ordförande Halmstads kommuns miljö- och hälsoskyddsnämnd, tog upp delmålet för radon i inomhusmiljö under God bebyggd miljö och pekade på att detta mål är ambitiöst. Rolf Annerberg svarade att utredningen inte går in och har synpunkter på enskilda mål, men att just i detta fall inser alla som vet något om detta att målet inte går att nå. Rolf framförde att det finns flera sådana mål. Vidare att hans syn är att man ska ha ambitiösa mål som ska vara svåra att nå, men inte omöjliga att nå och orealistiska.

Sven-Inge Svensson, miljöchef i Hässleholms kommun, frågade hur vattendirektivet påverkar miljömålen. Rolf Annerberg berättade att han var med och förhandlade fram vattendirektivet och att de då trodde att forskarna skulle kunna ge ett enkelt svar på vad direktivets begrepp God kvalitet innebär, vilket senare visat sig mer komplicerat, vilket är anledningen till att arbetet blivit så detaljerat. Rolf meddelade vidare att utredningen inte kommer att detaljstudera kopplingen till vattendirektivet, men att många mål berör vatten.

Urban Wästljung, ordförande i Uppsala kommuns miljö- och hälso- skyddsnämnd, frågade om hur utredningen betraktar skillnaden mellan mål och trender. Rolf Annerberg svarade att hur resultatet av miljöarbetet beskrivs är en huvudfråga för utredningen. Varje gång man nu utvärderar miljömålen verkar det bli sämre och sämre. Rolf framförde att hans uppfattning är att detta inte kan stämma med hur verkligheten uppfattas, utan den allmänna uppfattningen är snarast att det blivit bättre.

Andreas Hagnell från SKL framförde att regeringen har 3-4 prioriteringar och frågade om det inte skulle öka kommunicerbarheten att inbegripa dessa i miljömålen på något vis. Rolf svarade att miljömålssystemet inte är till för att i sin helhet kommuniceras med alla och att detta inte heller behövs. Vidare att de områden regeringen lyfter fram är just ett uttryck för politiska prioriteringar som självklart förenklar kommunikeringen av miljöpolitiken. Om man går ut och frågar folk om vilka miljöfrågor som är de viktiga skulle säkert de flesta också svara klimat och hav.

Hur blir miljömålen ett bättre stöd i det lokala arbetet – workshop

Utredningens huvudsekreterare Siv Ericsson framförde att en uppgift för utredningen är att titta på organisation och struktur för det lokala miljömålsarbetet och att hon såg workshopen som ett värdefullt tillfälle att få in synpunkter från kommunerna. Därefter introducerade hon workshopen som hon och utredningssekreterare Amanda Palmstierna skulle hålla i. Hon framförde även att Rolf Annerberg skulle sitta och lyssna under workshopen.

Amanda Palmstierna inledde med att visa de två diskussionsfrågor som workshopen var tänkt att kretsa kring:

- Stämmer bilden som gavs på morgonpasset?
- Vad är era tre huvudbudskap till utredningen?

Vidare repeterade hon några av de frågor som Rolf Annerberg tagit upp på morgonpasset om kommunerna:

- Kommuner om styrkor**
- Struktur
 - (Relativt) tydliga signaler från staten

- Kunskapsunderlag

Kommuner efterlyser

- Konkretion och kontinuitet

- Kompetensstöd

- Korrelation ansvar – befogenhet

Miljömål som stödjande verktyg:

- Behövs mer åtgärdsinriktade mål?

- Behöver dialogformer utvecklas?

- Vilket kompetensstöd är viktigast?

Miljömålens räckvidd:

- Mål kan ge stöd åt lokala ambitioner och vinn-vinn-processer, men begränsas av målkonflikter och bristande lag/resurser.

- Går det att utöka miljömålens räckvidd?

Därefter fick deltagarna under fem minuter i smågrupper diskutera sin syn utifrån de två diskussionsfrågorna. Sedan redovisade någon från varje grupp vad de kommit fram till och i vissa fall ställde utredningen följdfrågor och gav kommentarer.

Okänd: Bilden stämmer med morgonpasset. En svårighet vi ser lokalt är att vi har få resurser. I kommunstyrelsen har frågorna inte heller samma dignitet. Viktigt att få kommunstyrelsen och kommunfullmäktige att förstå, liksom ett resurstillskott. Miljöarbetet behöver genomgå alla förvaltningar.

Lena Karlsson-Engman, ordförande i Umeå kommuns miljö- och hälso-skyddsnämnd: På frågan om det behövs mer åtgärdsinriktade mål vet vi inte riktigt vad som avses, men om det är som jag tolkar det så vill vi hellre ha tillståndsmål för att själva kunna välja åtgärder för att nå målen. Det behövs bra verktyg. Man blir nedslagen av alla röda gubbar. Bra nyckeltal för mätning är också viktigt.

Siv Ericsson: Bättre åtgärdsuppföljning efterfrågades när vi träffade miljömålsansvariga vid statliga myndigheter nyligen.

Christina Börjesson, direktör Göteborgs miljöförvaltning: Åtgärdsinriktade mål säger vi bestämt nej till. Vi vill behålla den befintliga strukturen. Vi vill ha förslag på indikatorer och indikatorer kopplade till hälsa.

Lennart Berggren, ledamot Linköping kommuns miljönämnd: Miljömål är ingen fråga för vår myndighetsnämnd. De fastställs inte av nämnden. Lennart menade att han därför inte var relevant målgrupp för denna diskussion. *Amanda Palmstierna* påpekade här att tanken är att

miljömålen ska kunna vara ett stöd för det lokala miljöarbetet i stort och *Ann-Sofie Eriksson* från SKL flikade in att dialog är viktigt och att även myndighetsnämnder berörs av miljömålen då de utgör en utgångspunkt för tillämpningen. *Lennart Berggren* frågade hur mål som är uppenbart orealistiska kan vara ett stöd i arbetet. *Siv Ericsson* frågade om *Lennart Berggrens* signal var att målen är för ambitiösa. Han svarade ja på detta.

Representant från Jokkmokk: Att nå mål för energi och trafik är knappast möjligt för glesbygd. Fjärrvärme kan t.ex. aldrig byggas överallt. Det håller på att bli två Sverige. Det behövs miljömål för extrem glesbygd.

Siv Ericsson: Du finner alltså att lokal anpassning av miljömålen är viktigt!

Representant från Västerbotten: I Jörn fanns det en bensinmack för ett halvår sen. Den slår igen nu som en följd av kravet på att tillhandahålla etanol. Det vore bättre med ett statligt stöd för att bygga om bilar till etanoldrift. Denna typ av skillnader i landet måste tas hänsyn till. Många mål kan kännas realistiska på ett ställe, men inte på ett annat.

Siv Ericsson: Så du tycker det är bra att man fritt kan anpassa målen lokalt?

Anna Hägglund, ordförande Falu kommuns miljönämnd: Jag vill ansluta till dem som sagt att man ska vara försiktig att ändra i strukturen. Det tar tid att etablera ett system som detta. När man ser hur målen för hållbar utveckling ska in i styrprocessen för en kommun inser man att det är en stor apparat, men det är helt nödvändigt att ge sig ut på den färden. Staten skulle kunna göra mer för att minska sina stuprör. På den regionala nivån ser vi länsstyrelsen som en resurs som bidrar till att få ihop det regionalt. Bra nyckeltal är viktigt. Lite trist att statistiken haltar.

Siv Ericsson: Utredningen har lagt ut ett uppdrag på SCB som handlar om nyckeltal.

Kenneth Holgersson, Linköpings kommun: Mycket bra har sagts. Jag är skollärdare och ser att det görs mycket bra miljöarbete i skolan. Barnen går in för detta med entusiasm. Det är viktigt att målen är skrivna utifrån ett positivt synsätt. Viktigt att inte dämpa det positiva.

Siv Ericsson: Det var alltså en god idé att man gick från miljöhot till en positiv målbild?

Stefan Andersson, vice ordförande Boxholms kommuns miljö- och hälsoskyddsnämnd: Boxholm är en bruksort med 5 000 invånare och i marken har vi gamla synder. Det är listigt att prioritera på något sätt. 10 procent måste kommunen betala för sanering av den förorenade marken och det har vi inte råd med. Föroreningarna har legat där i 100 år och kan de då inte ligga i 100 år till? Kan man inte prioritera miljömålen regionalt för att få bättre nytta?

Siv Ericsson: Vi kan tyvärr inte ta upp specifika styrmedel i utredningen. I utredningen om Naturvårdsverket föreslås dock att kravet på medfinansiering från kommunerna vid sanering av förorenad mark ska tas bort.

Representant från Uppsala kommun: Ni borde ha kommunstyrelser här. Vi utövar tillsyn. Miljönämnden formar inte miljöpolitik i Uppsala.

Siv Ericsson: Lokala miljömålsråd behövs kanske mer.

Mahamad Hassan Said, ledamot Stockholm stads miljö- och hälsoskyddsnämnd: Man måste jobba med målen samtidigt, men man måste prioritera. Viktigt att målen kan nås. Kommunen borde ha större befogenheter än i dag och mer resurser.

Okänd: Enligt miljöbalken är miljönämnderna inte bara tillsynsnämnder. De ska kunna arbeta med miljömålen. Alla kanske inte tänkt igenom sin roll.

Mikael Sanfridsson, vice ordförande Linköpings kommuns miljönämnd: Behåll strukturen. Tror inte heller skönskrivning av verkligheten är bra. Nuvarande mål skapar en drivkraft för oss som vill driva på miljöfrågorna. Att få mer hjälp med indikatorer är en bra idé. Bra om länsstyrelserna kunde få tydligare uppdrag. Att arbeta i teman är bra, med regionala sätt att arbeta med olika teman.

Representant från Falkenbergs kommun: Det är en styrka med den lokala anpassningen. Att styra åtgärder uppifrån är svårt. Viktigt att göra det som passar bäst lokalt. Jag tycker vi lagt mycket kraft på att näringslivet ska vara med. Mycket viktigt att alla i kommunen är med.

Amanda Palmstierna: Det finns exempel där näringslivet är med på ett bra sätt i miljömålsarbetet.

Göran Öhman, ordförande Luleå kommuns miljönämnd: Miljönämnden framhåller God bebyggd miljö i olika ärenden och varje gång vi blir överkörda blir det opinion. Kommunstyrelsen lyssnar mer och mer. Miljömålen ger oss stöd. Det är bara att fortsätta kämpa. Vi har väldigt stort stöd av miljömålen.

Siv Ericsson frågade nu alla om de håller med om att de har stort stöd av miljömålen. Ungefär hälften räckte upp sina händer. Sedan frågade hon om någon inte fann något stöd alls i miljömålen. Då räckte en till två personer upp handen.

Göran Öhman, ordförande Luleå kommuns miljönämnd: Besparingstider försvagar miljömålen. Kom ej med dyra förslag, säger kommunledningen. Denna synpunkt kommenterades av *Carina Ohlsson, ordförande FAH*, som menade att det också är viktigt att investera i kristider.

Amanda Palmstierna sammanfattade diskussionen: Hon sa att många verkar vilja behålla strukturen, att mer arbete med och stöd till nyckeltal efterfrågas och att arbete med åtgärder i teman ses som bra. Vidare att det är viktigt med lokal anpassning. Verkligheten med politik och resurser är en realitet och ibland är det svårt att få med kommunstyrelsen. Amanda hade också skrivit ner några punkter på blädderblock under diskussionen:

Bilden:

Bilden stämmer

Budskap:

Det är viktigt med politiskt stöd, med kommunstyrelsens prioritet av målen

Förankring tar tid

Det är viktigt med lokal anpassning, t ex vad gäller glesbygdsfrågor

Resurser behövs. Finansiering av kärnområden är ofta första prioritet för kommunen

Behåll strukturen

Ha realistiska mål. Ha positiva mål, det är t ex viktigt vid arbete i skolor

Åtgärds mål blir för styrande, ha hellre tillståndsmål

Det fungerar bra att arbeta i teman, målövergripande, efter lokala förutsättningar

Bort från stuprör, staten arbetar för mycket i stuprör

Nyckeltal är viktiga för att visa framgång. Koppla gärna miljö till hälsa.

Prioritera miljönytta vid regionalt arbete, t ex är marksanering inte bästa åtgärden

--

Avslutningsvis framförde utredningen och arrangörerna att fler synpunkter kan mejlas till amanda.palmstierna@environment.ministry.se. Synpunkter kan också lämnas till SKL.