



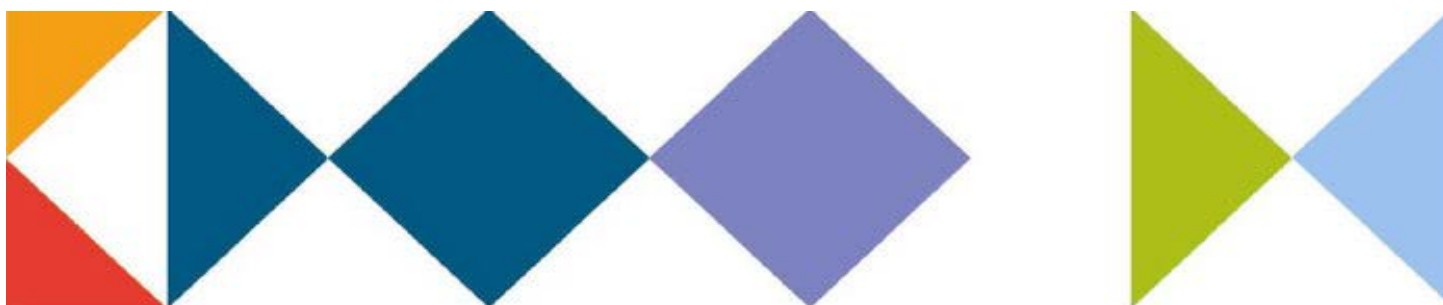
2014:10



STATSKONTORET

Styrningen och arbetet inom miljömålssystemet

– slutrapport





Regeringen
Miljödepartementet
103 33 Stockholm

Myndigheternas arbete inom miljömålssystemet

Statskontoret fick i januari 2013 i uppdrag av regeringen att utvärdera myndigheternas arbete inom miljömålssystemet. I uppdraget ska Statskontoret inledningsvis kartlägga hur myndigheterna arbetar för att bidra till generationsmålet och miljökvalitetsmålen. För det andra, utvärdera det arbete som myndigheterna bedriver. Syftet med utvärderingen är att få till stånd ett samhällsekonomiskt effektivt system där alla aktörer kan arbeta för att tillsammans nå högsta möjliga måluppfyllnad på mest kostnadseffektiva sätt.

Statskontoret har redovisade den 28 juni 2013 kartläggningen i rapporten *Myndigheternas arbete inom miljömålssystemet* (2013:12).

Statskontoret överlämnar härmed slutrapporten *Styrningen och arbetet inom miljömålssystemet – slutrapport* (2014:10).

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg och chefsjurist Johan Sørensson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Johan Sørensson

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	13
1.1	Mål och styrning av miljöpolitiken	13
1.2	Myndigheterna är en av aktörerna i systemet	15
1.3	Uppdragets innehåll	15
1.4	Så här har vi genomfört utvärderingen	19
1.5	Rapportens disposition	21
2	Myndighetsstyrningen i miljömålssystemet	23
2.1	Miljömålssystemet i ett tvärsektoriellt perspektiv	23
2.2	Rollfördelningen och ansvar	29
2.3	Myndighetsstyrningen sker i samverkan	34
2.4	Stort antal myndigheter med ansvar i miljömålssystemet	36
2.5	Naturvårdsverkets roll för att styra myndigheterna	37
2.6	Redovisning av det instruktionsenliga uppdraget	39
2.7	Sambandet mellan miljömåls- och miljöledningsansvar	40
2.8	Tillämpningen av samhällsekonomiska analyser	41
2.9	Sammanfattande slutsatser om myndighetsstyrningen	45
3	Myndigheternas styrning i miljömålssystemet	53
3.1	Myndigheternas roller	54
3.2	Utveckling av miljömålssystemet	56
3.3	Samhällsekonomiska analyser som ett sätt att styra myndigheternas arbete	58
3.4	Sammanfattande slutsatser om myndigheternas styrning	61
4	Utvärdering av miljömålssystemet	65
4.1	Befintligt underlag för utvärdering	65
4.2	Innehållet i de nuvarande uppföljningarna och utvärderingarna	66
4.3	Sammanfattande slutsatser om utvärdering	67

5	Statskontorets bedömningar och förslag	71
5.1	Riksdagens och regeringens prioriteringar får inte tillräckligt uttryck i miljöarbetet	71
5.2	I frånvaro av analys kan myndigheterna inte bidra till att målen nås	77
5.3	Utvärdering av miljömålssystemet kan inte ske nu	78
5.4	En integrerad modell för styrning av miljöarbetet	78
	Referenser	87

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	89
2	Myndigheternas miljöuppgifter	95

Sammanfattning

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att utvärdera det arbete som utförs av de 25 myndigheter som har fått ansvar inom miljömålssystemet. Syftet med uppdraget till Statskontoret är att få till stånd ett samhällsekonomiskt effektivt system där alla aktörer kan arbeta för att tillsammans nå högsta möjliga måluppfyllnad på mest kostnadseffektiva sätt, vad gäller generationsmålet och miljökvalitetsmålen.

Statskontorets uppdrag har bestått av två delar. I den första delen, som redovisades i juni 2013, har Statskontoret kartlagt hur de 25 myndigheterna med ansvar i miljömålssystemet arbetar för att bidra till att generationsmålet och miljökvalitetsmålen nås. I den andra delen har Statskontoret lagt fokus på vilka förutsättningar som myndigheterna har för att bedriva ett effektivt miljöarbete. Med denna rapport slutredovisar Statskontoret sitt uppdrag.

Generationsmålet är i dag det övergripande målet för miljöpolitiken. Generationsmålet anger inriktningen på den samhällsomställning som måste ske om nästa generation, år 2020, ska kunna ta över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att det har orsakat ökade miljö- och hälsoproblem utanför landets gränser. För att nå generationsmålet har riksdagen antagit 16 miljökvalitetsmål, som beskriver det tillstånd i miljön som miljöarbetet ska leda till. Regeringen har gett 25 nationella myndigheter och de 21 länsstyrelserna i uppdrag att bidra till att målen nås. Åtta av myndigheterna har också getts ett uppföljningsansvar.

Miljöarbetet leder inte till att målen nås

Enligt den senaste bedömningen av Naturvårdsverket kommer 14 av de 16 miljökvalitetsmålen inte att nås inom utsatt tid. Bidragande orsaker till detta är att flertalet mål är visionära till sin karaktär och myndigheterna i de flesta fall endast har en begränsad möjlighet att påverka

måluppfyllnaden. I flera fall krävs det ett internationellt engagemang för att målen ska kunna nås. I andra fall krävs det nationella åtgärder som myndigheterna inte har rådighet över, exempelvis i form av lagstiftning eller skatter och avgifter. De flesta miljökvalitetsmål kan inte heller nås om inte allmänheten och näringslivet ändrar sitt beteende och tar större hänsyn till hur miljön påverkas.

De flesta av myndigheterna med uppdrag i miljömålssystemet har inte på ett tillfredsställande sätt redovisat vilka prestationer de har utfört för att nå målen, eller på vilket sätt eventuella åtgärder har bidragit till att nå målen. Det är därför oklart i vilken mån myndigheterna bedriver verksamhet som bidrar till att generationsmålet och miljökvalitetsmålen nås.

Regeringens styrning av miljöarbetet måste stärkas

Regeringens styrning av arbetet i miljömålssystemet har under de senaste åren skett genom myndigheternas instruktioner. När det gäller de 25 nationella myndigheterna är dessa bestämmelser i princip likalydande avseende ansvaret för genomförandearbete. Samtidigt har dessa myndigheter väsentligt olika kärnuppdrag. Bland myndigheterna finns exempelvis Naturvårdsverket, Trafikverket och Skolverket. Myndigheterna sorterar dessutom under ett antal olika departement.

Statskontoret konstaterar att styrningen i dag inte är tillräckligt verksamhetsanpassad. Miljöpolitikens mål är visionära och ger inte ett tillfredsställande stöd för politikens genomförande. Bestämmelserna i instruktionerna ger inte tillräcklig vägledning och de har heller inte följts upp med krav på återrapportering. Dessutom har bristande redovisning av miljöarbetet i myndigheternas årsredovisningar tillåtit passera. Miljödepartementet, som har det samordnande uppdraget under regeringen för miljöpolitiken, har till stor del överlämnat till respektive myndighets fackdepartement att styra och bevaka genomförandet av miljöarbetet.

I 2014 års regleringsbrev har dock myndigheterna fått i uppdrag att redovisa hur myndigheterna verkar för att generationsmålet och miljökvalitetsmålen nås samt hur arbetet integreras med genomförandet av myndighetens kärnverksamhet. Statskontoret bedömer emellertid att styrningen av miljöarbetet måste stärkas ytterligare. Det bör ske genom

att Miljödepartementet mer långsiktigt arbetar med fackdepartementen kring frågor om miljöpolitiken, exempelvis genom kompetensutveckling och erfarenhetsutbyte. I förhållande till myndigheterna behöver regeringens styrning bli mer verksamhetsanknuten, exempelvis genom regeringsuppdrag.

Riksdagen och regeringen behöver mer kunskapsunderlag om miljöarbetet

Det finns i dag begränsat med kunskap om vad eller hur myndigheterna gör för att bidra till att miljökvalitetsmålen nås. Riksdagen och regeringen behöver emellertid sådan kunskap för att kontinuerligt kunna ompröva politikens inriktning och innehåll.

Statskontoret bedömer att den nuvarande resultatredovisningen inte är tillräcklig och att den måste förbättras. Regeringen bör även låta Naturvårdsverket ta fram analyser och beslutsunderlag baserat på dessa resultatredovisningar.

Statskontoret bedömer att det finns ett behov av att regeringen i högre grad efterfrågar konsekvensanalyser, inklusive samhällsekonomiska analyser. Regeringen har vid flera tillfällen pekat på behovet av att utveckla de samhällsekonomiska analyserna, men incitamenten att genomföra dessa analyser har varit svaga. En högre efterfrågan bör leda såväl till att utvecklingsarbetet på detta område som tillämpningen av analyserna får fart.

Myndigheternas roller och ansvar i miljömålssystemet bör inte förändras

I dag har 25 nationella myndigheter ansvar att bidra till miljömålen. Myndigheterna sorterar under ett antal olika departement. Från ett styrningsperspektiv finns det fördelar om antalet mottagare för styrningen är så litet som möjligt. De inblandade myndigheterna verkar dock inom väsentligt olika områden och har skilda kärnuppdrag. Det medför bland annat att det är svårt att samordna myndigheterna i olika grupper. Eftersom miljöpolitiken omfattar så många mål skulle dessutom genomslaget av miljöarbetet minska om färre myndigheter skulle ges ansvar i miljömålssystemet. Statskontoret har därför inte sett skäl att förändra antalet myndigheter i systemet jämfört med i dag.

Inom ramen för genomförandearbetet kan Naturvårdsverkets pådrivande roll förstärkas till viss del, exempelvis genom att myndigheten tar fram vägledningar för de andra myndigheterna om hur de ska angripa de här frågorna. Naturvårdsverket kan dock inte styra genomförandearbetet i någon större utsträckning än i dag eftersom man dels saknar kunskap om de andra myndigheternas verksamheter, dels inte har mandat att styra över andra myndigheter.

Statskontoret bedömer att vissa av miljömyndigheterna internt kan samordna arbetet med miljömålssystemet och miljöledningssystemet. Någon mer omfattande sammanläggning av de båda systemen är dock olämplig med tanke på de grundläggande skillnader det finns dem emellan. Exempelvis ställer miljömålssystemet, till skillnad från miljöledningssystemet, krav på att myndigheterna ska vara proaktiva och agera för att miljömålen nås. Miljöledningssystemet omfattar å sin sida inte bara de 16 miljökvalitetsmålen, utan all miljöpåverkan som myndighetens verksamhet resulterar i ska konsekvensanalyseras.

Myndigheterna måste analysera vilka krav miljöarbetet ställer

En huvuddel av myndigheterna med ansvar i miljömålssystemet har inte analyserat vad ansvaret innebär. Detta har föranlett ett regeringsuppdrag som myndigheterna har fått i sina regleringsbrev för i år.

Det åligger myndigheterna att blicka framåt och lämna förslag på vilka åtgärder och styrmedel miljöarbetet kommer att ställa framöver. År 2008 lämnade myndigheterna över 1 000 sådana förslag till regeringen. Något uppdrag, förutom det generella uppdraget i instruktionen, om att inkomma med förslag har myndigheterna därefter inte fått. Statskontoret bedömer att regeringen bör efterfråga sådana förslag, eftersom de är viktiga för miljöpolitikens utveckling. Förslagen behöver konsekvensanalyseras av myndigheterna.

Miljömålssystemet bör inte utvärderas nu

Det saknas i dag underlag, exempelvis relevanta resultatredovisningar och uppföljningar från myndigheterna, för att kunna utvärdera miljömålssystemet och miljöarbetet. Statskontoret bedömer därför att rege-

ringens styrning behöver förstärkas innan det är meningsfullt att genomföra en utvärdering av myndigheternas arbete.

Integrerad modell för att styra miljöarbetet

Med utgångspunkt i de bedömningar som Statskontoret redovisar anser vi att genomförandearbetet kan stärkas ytterligare genom förändringar i den nuvarande styrmodellen. Enligt Statskontorets bedömning finns det skäl att tydliggöra att grunden för genomförandearbetet finns i dels de strategier som redan i dag utvecklas, dels i de fördjupade utvärderingarna som Naturvårdsverket samordnar och redovisar en gång per mandatperiod.

För att de fördjupade utvärderingarna ska kunna bli ett adekvat underlag i genomförandet av miljöarbetet behöver de dock utvecklas i minst två avseenden:

- För att myndigheterna ska kunna använda de fördjupade utvärderingarna för att analysera på vilket sätt utvärderingarna kan bidra till miljömålen måste de bli mer konkreta och tydligare belysa vad som kan göras på olika nivåer, exempelvis internationellt, nationellt och lokalt.
- För att regeringen ska kunna använda de fördjupade utvärderingarna som ett beslutsunderlag måste utvärderingarna i högre grad redovisa hur miljömålssystemet bör utvecklas framåt och vad konsekvenserna blir av olika insatser.

Med utgångspunkt i den fördjupade utvärderingen och tillståndet i miljön (vilket redovisas i utvärderingen) bör det bli väsentligt enklare för myndigheterna att analysera på vilket sätt de kan bidra till en bättre miljö. Uppdraget till myndigheterna med ansvar i miljömålssystemet behöver konkretiseras och tidssättas. Enligt Statskontorets bedömning är det rimligt att åtgärderna i strukturen fördelas över knappt fyra år, i en cykel, med början efter nästa fördjupade utvärdering. Arbetet ska inledas med en myndighetsintern analys av den fördjupade utvärderingen och avslutas med redovisning och utvärdering av det egna arbetet. Myndigheternas redovisning bör ske i anslutning till att nästkommande fördjupade utvärdering rapporteras, då cykeln påbörjas igen med den myndighetsinterna analysen.

Naturvårdsverket bör även kunna sortera bland åtgärdsförslagen, konsekvensanalysera dem och lämna ett översiktligt förslag till prioriteringsordning till regeringen. Förslaget kan därmed ligga till grund för politiska ställningstaganden.

Statskontoret föreslår dessutom vissa åtgärder för att den föreslagna modellen ska kunna införas i tid.

1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att utvärdera det arbete som utförs av de 25 myndigheter som har getts ansvar i miljömålssystemet. Statskontoret ska identifiera problemområden och lämna förslag som kan lösa de identifierade problemen.

I juni 2013 presenterade Statskontoret rapporten Myndigheternas arbete inom miljömålssystemet – Delrapport (2013:12). I rapporten redovisar vi en kartläggning av hur myndigheterna arbetar för att bidra till att generationsmålet och miljökvalitetsmålen nås.

Med denna rapport slutredovisar vi vårt uppdrag.

1.1 Mål och styrning av miljöpolitiken

Det övergripande målet för svensk miljöpolitik, *generationsmålet*, anger inriktningen på den samhällsomställning som måste ske om nästa generation, år 2020, ska kunna ta över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta, utan att samtidigt orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. Som ett led i arbetet med att nå generationsmålet har riksdagen antagit 16 *miljökvalitetsmål*. Miljökvalitetsmålen beskriver det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till. Målen är såväl långsiktiga som visionära. Därtill finns *etappmål* som anger steg på vägen till miljökvalitetsmålen och generationsmålet. Etappmålen fastställs av regeringen eller, om det finns särskilda skäl, av riksdagen. Miljöpolitiken betraktas som en tvärsektoriell fråga, det vill säga det är en politik som ska integreras i många andra politikområden och som därmed berör många departement och myndigheter.

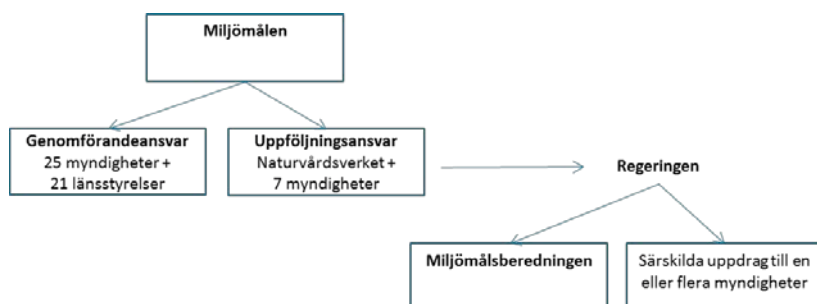
Regeringen har gett 25 nationella myndigheter uppdrag i deras instruktioner att bidra till att målen för miljöpolitiken nås. Länsstyrelserna har

fått ett liknande uppdrag.¹ Åtta av myndigheterna har dessutom fått ett särskilt ansvar för uppföljning och utvärdering inom systemet.² Naturvårdsverket har ansvar för att samordna uppföljningen.

Regeringen har också gett en parlamentarisk kommitté, Miljömålsberedningen (M 2010:04) i uppgift att lämna förslag till regeringen om hur Sveriges miljökvalitetsmål och generationsmål kan nås. Syftet med Miljömålsberedningen är att nå en bred politisk samsyn med långsiktiga beslut på de svåraste områdena inom miljöpolitiken.³

För att visa hur myndigheterna arbetar med miljömålen beskriver vi systemet enligt figuren nedan. Med begreppet ”Miljömålen” menar vi dels målen som riksdagen har beslutat, dels de preciseringar av målen som regeringen har beslutat, och dels det uppdrag som regeringen har gett myndigheterna att verka för målen.

Figur 1 Miljömålssystemet, Genomförande och uppföljning



¹ Prop. 2009/10:155 Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete

² I bilaga 2 anges vilka myndigheter som har ansvaret för genomförandearbete, vilka myndigheter som har ansvar för uppföljning och vilka miljökvalitetsmålen är.

³ Dir. 2010:74 Parlamentarisk beredning för underlag om hur miljökvalitetsmålen kan nås

1.2 Myndigheterna är en av aktörerna i systemet

År 1999 beslutade riksdagen om de första nationella miljökvalitetsmålen. I den proposition som föregick riksdagens beslut anges att miljökvalitetsmålen är utgångspunkten för ett system med mål- och resultatstyrning. Enligt propositionen är detta ett effektivt sätt att styra ett brett upplagt miljöarbete med deltagare inom alla samhällsområden.⁴ Det är enligt regeringen inte tillräckligt om enbart myndigheterna arbetar mot miljökvalitetsmålen, utan det krävs även ett engagemang hos kommunerna, i näringslivet och bland allmänheten. Regeringen påpekar också i propositionen att en mängd omvärldsfaktorer spelar in och de aktuella myndigheterna har begränsad kontroll. I många fall krävs det insatser på nationell nivå, exempelvis genom skatter eller lagstiftning.

En tredjedel av miljökvalitetsmålen är sådana att de inte kan lösas utan internationella insatser. Det gäller exempelvis miljökvalitetsmålen som gäller luft och klimat, havet samt giftfri miljö. Det påverkar givetvis förutsättningarna för att kunna nå generationsmålet. Naturvårdsverket drar slutsatsen att Sverige har möjlighet att bedriva insatser för att påverka miljöpolitiken oavsett arena, men ju längre bort besluten fattas från den svenska statsförvaltningen, desto mindre rådighet.⁵

Ansvar för att nå målen kan alltså inte helt decentraliseras till myndigheter eller lokala aktörer, eftersom dessa inte förfogar över de resurser och styrmedel som krävs för att nå målen.⁶

1.3 Uppdragets innehåll

Regeringens uppdrag till Statskontoret består av två delar. I den första delen har Statskontoret kartlagt hur myndigheterna arbetar för att bidra till att generationsmålet och miljökvalitetsmålen nås. Enligt uppdraget ska Statskontoret i den andra delen utvärdera myndigheternas arbete

⁴ Prop. 1997/98:145 *Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige*, s. 38

⁵ Naturvårdsverket rapport 6500, *Steg på vägen. Fördjupad utvärdering av miljömålen* 2012, s. 43 och 126 ff.

⁶ SOU 2009:83 *Miljömålen i nya perspektiv. PM 2 i bilagedel Miljömålssystemet i ett styrningsperspektiv*, s. 53 f.

med miljömålen. Som framgick av delrapporten, och som redovisas nedan, har detta inte vara möjligt att göra. Den andra delen, det vill säga denna rapport, är därför inriktad mot myndigheternas arbete inom miljömålssystemet med fokus på förutsättningarna för att arbetet ska kunna bidra till att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen nås.

Den första delen har redovisats i en delrapport den 28 juni 2013.

1.3.1 Delrapporten

I delrapporten, i vilken myndigheternas arbete beskrivs, redovisar Statskontoret att många myndigheter menar att det formella genomförandeansvaret är otydligt. Ansvar att verka för att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen nås har därför generellt sett liten betydelse för det miljöarbete som myndigheterna bedriver. Utifrån myndigheternas årsredovisningar är det svårt att få en bild av hur myndigheterna verkar för miljö kvalitetsmålen. Det är också svårt att få en bild av vad arbetet ger för resultat.

I delrapporten anger Statskontoret att det inte är möjligt att utvärdera systemet och därvid avgöra i vilken utsträckning och på vilket sätt som myndigheternas miljöarbete bidrar till att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen. Det går inte att isolera vilka resurser som finns inom ramen för miljömålssystemet. Statskontoret redovisar därför att utvärderingen bör inriktas mot frågor som rör hur myndigheternas arbete är organiserat och vilka förutsättningar som myndigheterna har för att bedriva ett effektivt miljöarbete. Enligt delrapporten bör en övergripande fråga vara vad som krävs för att få till stånd ett mer effektivt miljöarbete, där myndigheternas arbete i högre grad bidrar till att de miljöpolitiska målen uppfylls.

Statskontoret anger i delrapporten att slutrapporten bör inriktas mot att klarlägga vilken styrstrategi och vilka styrmedel som bör tillämpas inom ramen för miljömålssystemet. Särskilt fokus bör fästas på genomförandesystemet, i syfte att detta arbete ska bli mer effektivt.

1.3.2 Inriktningen i denna rapport

Enligt regeringens beslut är syftet med uppdraget till Statskontoret att få till stånd ett samhällsekonomiskt effektivt system där alla aktörer kan arbeta för att tillsammans nå högsta möjliga måluppfyllnad på

mest kostnadseffektiva sätt, vad gäller generationsmålet och miljö-kvalitetsmålen.

I denna rapport kommer vi att fokusera på hur miljömålssystemet styrs på olika nivåer, det vill säga av både regeringen och myndigheterna. Styrningsproblematiken anser vi är mest angelägen att angripa för att uppnå det övergripande syftet med uppdraget. Regeringen har dessutom uttryckligen angett att Statskontoret utifrån vad som framkommer i kartläggningen ska göra nödvändiga avgränsningar av uppdraget.

Vår utgångspunkt i rapporten är att ett effektivt system ofta kännetecknas av följande komponenter:

- Tydliga mål
- Väl avgränsade ansvarsförhållanden och roller
- En rak styrkedja
- Verksamhetsanpassad styrning inom var och en av delarna i styrkedjan
- Redovisning och uppföljning av aktiviteter
- Utvärdering av systemet

Om dessa delar finns på plats finns det ofta förutsättningar för effektiv politik i sin helhet. Dessutom kan de svar som ges i uppföljning och utvärdering ge underlag för omprövning av politikens innehåll.

För att undersöka förutsättningarna för ett effektivt miljömålssystem kommer vi att besvara följande frågor:

- Hur styr regeringen och följer upp myndigheternas miljöarbete i förhållande till de mål och ambitioner som riksdagen och regeringen har slagit fast?
 - Hur tar regeringen hänsyn till de speciella förutsättningar som finns inom tvärsektoriella politikområden?
 - Är de styrmedel som regeringen har tillgång till i styrningen av myndigheterna tillräckliga och används de på ett effektivt sätt?

- Har regeringen pekat ut rätt aktörer att delta i miljömålssystemet? Har dessa aktörer getts tillräckliga förutsättningar att på bästa sätt bidra till miljömålen?
- Har regeringen i tillräcklig utsträckning tagit hänsyn till möjligheterna i miljömålssystemet till samordning med andra närliggande områden, exempelvis miljöledningssystemet?
- Ger regeringens förväntningar på resultatredovisning och uppföljning tillräckligt underlag för omprövning av politikens innehåll?
- Hur bidrar myndigheterna med eget miljöarbete och åtgärder i syfte att påverka andra att bidra till miljöpolitiken på bästa sätt, i förhållande till de mål och ambitioner som riksdagen och regeringen har slagit fast?
- Om och i så fall hur kan miljömålssystemet utvärderas?

Regeringen har angett att Statskontoret inte ska studera enskilda myndigheters arbete på djupet utan fokusera på deras övergripande uppdrag, handlingsutrymme och uppgifter.

Uppdraget i sin helhet finns i bilaga 1.

1.3.3 Den samhällsekonomiska analysen ingår som en del i denna rapport

Naturvårdsverket har sedan år 2012 haft inskrivet i sin instruktion att myndigheten i samråd med berörda myndigheter ska utveckla, följa upp och utvärdera tillämpningen av de samhällsekonomiska analyserna inom miljömålssystemet. I enlighet med uppdraget kommer Statskontoret i denna rapport att följa upp hur arbetet med att utveckla de samhällsekonomiska analyserna i miljömålssystemet har gått.

Den samhällsekonomiska analysen är ett av de verktyg som kan användas inom ramen för miljömålssystemet exempelvis för att avgöra vilken av olika åtgärder som är mest effektiv eller för att i efterhand utvärdera utfallet av en viss åtgärd. Vid sidan av att följa utvecklingsarbetet med att förbättra tillämpningen av de samhällsekonomiska analyserna, kommer vi även att peka på hur och när dessa analyser bör användas.

1.3.4 Visionära mål i miljömålssystemet

Ovan har vi angett att en förutsättning för ett fullkomligt effektivt system är att målbilden är tydlig. Ofta talar man om att ideala mål är SMARTa, det vill säga specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidsatta. Miljömålssystemet är uppbyggt av visionära och långsiktiga mål, varav de flesta saknar de egenskaper som gör att de skulle kunna betraktas som SMARTa.⁷

De 16 miljö kvalitetsmålen beskriver idealtillstånd i miljön som ska uppnås till år 2020. Målen har brutits ned av regeringen i ett antal övergripande preciseringar som i många fall inte är uppföljningsbara. Målet Säker strålmiljö har exempelvis brutits ned bland annat i att "individens exponering för skadlig strålning i arbetslivet och i övriga miljön begränsas så långt det är rimligt möjligt". Målet God bebyggd miljö har regeringen preciserat bland annat genom att "städer och tätorter samt sambandet mellan tätorter och landsbygd är planerade utifrån ett sammanhållet och hållbart perspektiv på sociala, ekonomiska samt miljö- och hälsorelaterade frågor". Andra preciseringar är emellertid mer konkreta och kvantifierbara till sin karaktär. Vidare har Miljömålsberedningen och viss myndigheter i uppdrag att successivt komplettera målen med förslag på etappmål och strategier. I dag är det dock tveksamt om målen är tillräckligt tydliga för att på ett tillfredsställande sätt ge stöd för politikens genomförande.

Även om förutsättningarna inte medger en fullständig operationalisering av målen innebär miljömålssystemet ett ansvar för myndigheterna att integrera miljömålen i sina verksamheter. Denna rapport redovisar hur detta arbete styrs respektive bedrivs.

1.4 Så här har vi genomfört utvärderingen

Vi har enligt direktiven i uppdraget koncentrerat oss på de 25 nationella myndigheter och länsstyrelserna som har ansvar inom miljömålssystemet. För dessa myndigheter har vi samlat in skriftlig dokumentation, intervjuat myndighetsrepresentanter och genomfört en enkät-

⁷ Jfr Statskontoret, 2014:1 *Politik för global utveckling. Regeringens gemensamma ansvar?* s. 27

undersökning, som har riktats till samtliga myndigheter i miljömålssystemet.

För samtliga 25 myndigheter har vi tagit del av centrala styrdokument och annan dokumentation från myndigheterna såsom årsredovisningar, verksamhetsplaner, miljöredovisningar och budgetunderlag. Vi menar att det av dessa dokument bör framgå hur myndigheten ser på sitt uppdrag, hur myndigheten prioriterar och vilket miljöarbete som bedrivs.

För de åtta myndigheter som har ett särskilt utpekat ansvar för att följa upp ett eller flera miljö kvalitetsmål har vi tagit del av de redovisningar som myndigheterna årligen lämnar till Naturvårdsverket. Vi har därutöver läst och analyserat de två senaste fördjupade utvärderingarna som har lämnats till regeringen, det vill säga år 2012 respektive år 2008.

Vi har genomfört intervjuer med ett urval av de myndighetshandläggare som i Regeringskansliet ansvarar för den direkta kontakten med och styrningen av myndigheterna. I urvalet har vi eftersträvat att tala med myndighetshandläggare i olika departement och för olika typer av myndigheter.

Vi har också intervjuat representanter för Naturvårdsverket, bland annat myndighetens generaldirektör och några avdelningschefer, om Naturvårdsverkets speciella roll i miljömålssystemet. Vi har även talat med dem om förutsättningarna för systemet och styrningen.

Delrapporten har legat till grund för det hypotesdrivna arbetssätt som vi har tillämpat i denna rapport. Med hjälp av de slutsatser som dras i delrapporten har vi formulerat ett antal hypoteser som tillsammans eller var och en för sig kan förklara styrkor och svagheter i miljömålssystemet. Vår övergripande frågeställning har varit: "Varför fungerar inte styrningen av miljömålssystemet på ett effektivt sätt?" Med utgångspunkt i denna har vi formulerat flera alternativa förklaringar, till exempel "Miljödepartementet tillämpar en felaktig styrstrategi gentemot fackdepartementen", "fackdepartementen tillämpar en felaktig styrstrategi gentemot myndigheterna" och "regeringens styrmedel är otillräckliga för att åstadkomma ett effektivt system". Dessa huvudhypoteser har i sin tur brutits ned i ytterligare hypoteser och nivåer. Här har vi sökt orsaker som bland annat har att göra med bristande

tillämpning, otillräcklig kommunikation och svag prioritering. Hypoteserna har sedan testats och omprövats i vår empiriinsamling, exempelvis genom vårt urval av intervjupersoner och i våra intervjufrågor. Genom att på ett metodiskt sätt testa de alternativa förklaringarna har vi på kunnat utesluta felaktiga hypoteser och identifiera relevanta orsakssamband. Med utgångspunkt i vilka svar som har utkristalliserats redovisar vi ett antal slutsatser och förslag.

Inom ramen för vår uppföljning av arbetet med de samhällsekonomiska analyserna har vi talat med representanter för Naturvårdsverket, främst från den särskilda enhet som ansvarar för dessa frågor. Vi har även samtalat med representanter för den miljöekonomiska enheten vid Konjunkturinstitutet. Frågorna om samhällsekonomiska analyser har därutöver aktualiserats i de övriga intervjuerna.

1.4.1 Projektgrupp

Statskontorets arbete har genomförs av en projektgrupp bestående av Peter Ehn, Joakim Johansson, Ola Norr och Johan Sørensson (projektledare). Till projektet har en intern referensgrupp varit knuten.

1.4.2 Kvalitetssäkring

Rapporten har kvalitetssäkrats i enlighet med Statskontorets interna rutiner. Företrädare för Miljömålsenheten i Miljödepartement har sakgranskat faktainnehållet i rapportens första fyra kapitel.

1.5 Rapportens disposition

I detta inledande kapitel har vi formulerat tre övergripande frågor som kommer att utgöra inriktningen för denna rapport. Dessa finns i avsnitt 1.2.2. Frågorna kommer vi i tur och ordning att behandla i de tre kommande kapitlen, för att slutligt besvara dem i kapitel 5.

I kapitel 2 behandlar vi hur regeringen styr och följer upp myndigheternas miljöarbete i förhållande till de beslutade målen. Vi redovisar även förutsättningarna för regeringens styrning och uppföljning av arbetet i miljömålssystemet. I kapitel 3 redogör vi för hur myndigheterna bidrar till att miljömålen ska nås på ett så effektivt sätt som möjligt. I detta kapitel redovisar vi även hur Naturvårdsverket har arbetat med att utveckla tillämpningen av den samhällsekonomiska analysen. I

kapitel 4 behandlar vi uppföljningen i miljömålssystemet. Vart och ett av de tre kapitlen avslutas med sammanfattande slutsatser kring de specifika frågor som har diskuterats i respektive kapitel.

I kapitel 5 tar vi ett samlat grepp om styrningen i miljömålssystemet och de iakttagelser som vi har gjort inom ramen för de tre tidigare kapitlen. Här redovisar vi vår sammanfattande bedömning om hur systemet ska bli så effektivt som möjligt, där de inblandade aktörerna tillsammans kan bidra till högsta möjliga måluppfyllnad på mest kostnadseffektiva sätt vad gäller generationsmålet och miljökvalitetsmålen. I kapitel 5 lämnar vi även ett antal förslag om utvecklingsåtgärder.

2 Myndighetsstyrningen i miljömålssystemet

I det här kapitlet diskuterar vi frågan om hur regeringen styr och följer upp myndigheternas miljöarbete i förhållande till de beslutade målen. Denna övergripande fråga kan dock inte besvaras utan att vi bryter ned den i mindre beståndsdelar. Vi kommer därför även att behandla de särskilda förutsättningar som följer av att miljöpolitiken är en tvärsektoriell fråga. Vidare kommer vi att belysa regeringens styrmedel inom ramen för miljömålssystemet, hur roller och ansvar har fördelats samt resultatredovisningen. Vi kommer även att behandla miljömålssystemets roll i förhållande till annan miljöpolitik, exempelvis miljöledningssystemet. Kapitlet avslutas med sammanfattande slutsatser.

2.1 Miljömålssystemet i ett tvärsektoriellt perspektiv

Miljöpolitiken är en så kallad tvärsektoriell fråga. I det följande redovisar vi vad detta innebär, hur sådana frågor styrs samt hur detta tar sig uttryck i miljömålssystemet.

2.1.1 Om tvärsektoriella frågor och deras styrning

Statskontoret konstaterar i en rapport från år 2006 att det inte finns någon enhetlig definition av vad som är en tvärsektoriell fråga.⁸ Vi kan också konstatera att ett stort antal frågor som Regeringskansliet har att hantera har tvärsektoriella inslag. Det som utmärker en tvärsektoriell fråga är att den kräver insatser inom flera olika myndigheters ansvarsområden, samt tillämpning av reglering inom andra politikområden än det egna, för att målen för den tvärsektoriella frågan ska kunna upp-

⁸ Statskontoret, 2006:13 *På tvären – styrning av tvärsektoriella frågor*, s. 11

nås.⁹ Exempel på andra tvärsektoriella frågor än miljöpolitiken är jämställdhet, integration, ungdomspolitik och politik för global utveckling.

Många tvärsektoriella områden är också av den karaktären att de inte bara skär horisontellt över flera politikområden, utan också vertikalt berör samhällets alla nivåer. Inte sällan är de tvärsektoriella frågorna också av värdegrundskaraktär. Det vill säga de förutsätter att vissa värderingar slår igenom i förvaltningen och även ofta i samhället i stort.¹⁰ Miljöfrågorna är ett typexempel på detta. För att nå målen inom miljöområdet krävs allt från att enskilda människors attityder ändras till internationell reglering. Statliga myndigheters möjligheter att påverka utvecklingen inom sådana tvärsektoriella politikområden är därmed begränsad. Den makt som finns att påverka utvecklingen är också spridd bland olika myndigheter.

Tvärsektoriella frågor kan också ha ett externt eller ett internt perspektiv, eller ha en kombination av dessa.¹¹ Områden med ett *externt perspektiv* riktar sig utanför myndigheten eller organisationen, till andra aktörer i samhället. Målet är att påverka ett samhällstillstånd i en viss riktning. Även här kan miljömålsarbetet fungera som ett typexempel. Områden med ett mer *internt perspektiv* riktar sig internt till myndigheten eller till organisationen i dess egenskap av arbetsgivare. Ofta gäller det att organisationen i fråga ska uppfylla vissa formella krav. Myndigheternas arbete med miljöledningssystem är ett typiskt exempel på detta.

Vissa tvärsektoriella frågor riktar sig till hela statsförvaltningen och är tänkta att genomsyra allt arbete inom myndigheterna. Jämställdhetsarbetet är ett typexempel på en sådan fråga. Denna typ av frågor regleras genom generella krav riktade till samtliga myndigheter.

Olika departements intressen måste avvägas vid tvärsektoriell styrning

En utgångspunkt för styrningen av ett tvärsektoriellt område är att kunskapen om hur regeringens mål för området, liksom hur styrningen påverkar en myndighets övriga verksamhet, är uppdelad på två eller

⁹ Jfr Statskontoret 2006:13, s. 11

¹⁰ Statskontoret 2014:1, s. 113

¹¹ Statskontoret 2006:13

flera departement. Miljödepartementet som har ansvaret för att samordna miljöpolitiken kan exempelvis vilja involvera en myndighet som sorterar under ett annat departement i visst arbete som avser miljön. Miljödepartementet har då sannolikt begränsad kunskap om vilka effekter ett sådant uppdrag kan ha på myndighetens uppgifter i övrigt. För det fackdepartement som berörs av ett sådant tvärsektoriellt initiativ kan det ligga nära till hands att prioritera den egna myndighetens kärnverksamhet. Detta utgör en grundläggande problematik i den tvärsektoriella styrningen.

Ibland kan det också förhålla sig så att det för tvärfrågan ansvariga departementet och berört fackdepartement har intressen och ambitioner som står i motsättning till varandra. Sådana motsättningar är i grunden politiska och låter sig inte helt enkelt hanteras på myndighetsnivå. Det är exempelvis inte självklart att Miljödepartementet och Näringsdepartementet har en samsyn på vilka prioriteringar som ska göras och hur ett eventuellt uppdrag inom miljöområdet till Trafikverket skulle kunna se ut. Denna typ av motstående intressen hanteras normalt i Regeringskansliets gemensamma beredning, men det är inte alltid som den politiska nivån fullt ut lyckas med avvägningen mellan tvärsektoriella och sektoriella intressen.

2.1.2 Fyra olika modeller för styrning av tvärsektoriella frågor

Tvärsektoriella frågor kräver insatser från flera olika myndigheter och därmed (normalt) från olika departement. I teorin utgör det förhållandet inte någon komplikation, eftersom det är regeringen som kollektivt fattar beslut och inte enskilda ministrar. I praktiken faller det dock på det enskilda departementet att på bästa sätt hantera även de tvärsektoriella frågorna. En annan ordning vore inte praktiskt hanterbar.

De tvärsektoriella frågorna kan styras på flera olika sätt. Vi har kunnat urskilja fyra olika huvudmodeller för hur denna styrning i praktiken kan ske:

- Styrning genom departementets egen eller egna myndigheter
- Styrning genom andra departement

- Styrning av andra departements myndigheter.
- Styrning utan myndigheter¹²

Styrning genom egen eller egna myndigheter

Om det under ett departement sorterar en myndighet med ett sektorsövergripande eller samordnande ansvar är detta normalt en fördel för den tvärsektoriella styrningen på området. En sådan myndighet har ofta förutsättningar och resurser att omvandla de visionära målen till praktisk verksamhet.

En nackdel med att styra tvärsektoriellt genom en sektorsansvarig myndighet är att det finns en uppenbar risk att styrningen inte ges samma prioritet hos de mottagande myndigheterna som om den hade kommit direkt från regeringen. Rent formellt finns det också en begränsning genom att en myndighet normalt sett inte har möjlighet att styra över en annan myndighet. I stället får myndigheten ägna sig åt att påverka den andra myndigheten på andra sätt, exempelvis genom att driva på, stödja och samverka.

Styrning genom andra departement

När ett departement väljer att styra en tvärsektoriell fråga genom andra departement är ambitionen att frågan så tidigt som möjligt ska införlivas i den ordinarie styrningen. Det innebär att ett fackdepartement styr sin myndighet i den tvärsektoriella frågan på i princip samma sätt som den styr myndighetens övriga verksamhet. I denna styrmodell intar det för den tvärsektoriella frågan ansvariga departementet en understödjande roll. Hur intensivt departementet behöver agera i en sådan stödjande roll beror bland annat på hur etablerad frågan är i Regeringskansliet, förvaltningen och det omgivande samhället. Behovet av stöd är också avhängigt vilken kompetens och vilket intresse som finns i berörda fackdepartement.

Om tvärgående frågor styrs på detta sätt via fackdepartementens ordinarie styrning torde det öka möjligheten att den aktuella myndigheten kommer att uppfatta frågan som viktig. För att modellen ska fungera krävs det dock att det berörda fackdepartementet har kompetens och

¹² Styrning utan myndigheter är inte en modell som är aktuell i miljömållsystemet, varför vi inte vidareutvecklar den här.

resurser för att driva frågan på det sätt som det för tvärfrågan ansvariga departementet önskar. Skulle detta saknas kan ansvarigt departement försöka ge fackdepartementet nödvändig kompetens och resurser.

Styrning av andra departements myndigheter

Ansvarigt departement kan även välja att arbeta direkt med de myndigheter som ska arbeta med den tvärgående frågan, även om myndigheten hör till ett annat fackdepartement. Styrningen kan då exempelvis ske via tät och kontinuerlig dialog med myndigheterna, via uppdrag eller via fördelning av särskilda medel till myndigheterna. Det ansvariga departementet kan också ta hand om uppföljningen av myndigheternas åtgärder i frågan. En fördel med den här modellen är att ansvarigt departement kan försäkra sig om att myndigheterna förstår frågan och hur den ska hanteras, samt avsätter tillräckliga resurser för den. Modellen kan vara särskilt lämpad när den tvärgående frågan ännu inte är etablerad i Regeringskansliet, myndigheterna och samhället i stort.

Modellen är resurskrävande för ansvarigt departement. Det finns en risk att departementet kommer att ägna för mycket tid åt detaljfrågor och för lite tid åt att arbeta mer strategiskt med styrningen av området. Det finns också en uppenbar risk att de styrda myndigheterna hanterar frågan vid sidan av den ordinarie verksamheten; att det är de tjänstemän som departementet kommunicerar med som driver frågan men att myndigheterna i övrigt inte berörs nämnvärt av arbetet. Myndigheterna kan uppfatta frågan som perifer om den exempelvis finansieras, organiseras eller ska återrapporteras på annat sätt än myndigheternas övriga verksamhet.

Ska denna modell fungera väl torde det krävas att den politiska ledningen i det för myndigheten ansvariga fackdepartementet tydligt ställer sig bakom styrningen. På så sätt tydliggörs det för myndighetens ledning att den tvärsektoriella frågan är viktig. En sådan tydlighet kan exempelvis åstadkommas genom att de båda departementens politiska ledningar har gemensamma kontakter med myndighetens ledning.

2.1.3 Flera av strategierna för tvärsektoriell styrning tillämpas i miljömålssystemet

Inom ramen för miljömålssystemet tillämpar Miljödepartementet tre av de huvudmodeller för tvärsektoriell styrning som vi har beskrivit i

föregående kapitel – styrning genom egna myndigheter, styrning genom andra departement samt styrning genom andra departements myndigheter.

Bland Miljödepartementets egna myndigheter intar Naturvårdsverket en särställning, genom att myndigheten bland annat ska vägleda de myndigheter som har ett ansvar i miljömålssystemet och samordna miljömålsuppföljningen. Miljömålssystemet omfattar emellertid så många som 25 nationella myndigheter, varav merparten inte sorterar under Miljödepartementet utan under andra fackdepartement. Dessa myndigheters arbete inom miljömålssystemet försöker Miljödepartementet i huvudsak påverka genom att arbeta mot ansvariga fackdepartement. Risken finns då alltid att miljömålsarbetet prioriteras ned till förmån för myndigheternas kärnuppgifter.

Styrningen skiljer sig dock för en grupp myndigheter – länsstyrelserna. Dessa myndigheter har en central roll i miljömålssystemet genom sin uppgift att samordna det regionala miljömålsarbetet och att stödja kommunerna i det arbetet. I förhållande till länsstyrelserna använder sig Miljödepartementet huvudsakligen av den styrmodell vi har benämnt styrning genom andra departements myndigheter. Länsstyrelserna har direkt kontakt med Miljödepartementet i miljöfrågor, även om de organisatoriskt sorterar under Socialdepartementet. Med den komplexa verksamhet som länsstyrelserna har med verksamhet inom 15 av budgetpropositionens 27 utgiftsområden är det praktiskt både för Miljödepartementet och för Socialdepartementet att det förstnämnda departementet i praktiken ansvarar för styrningen av länsstyrelserna inom miljöområdet.

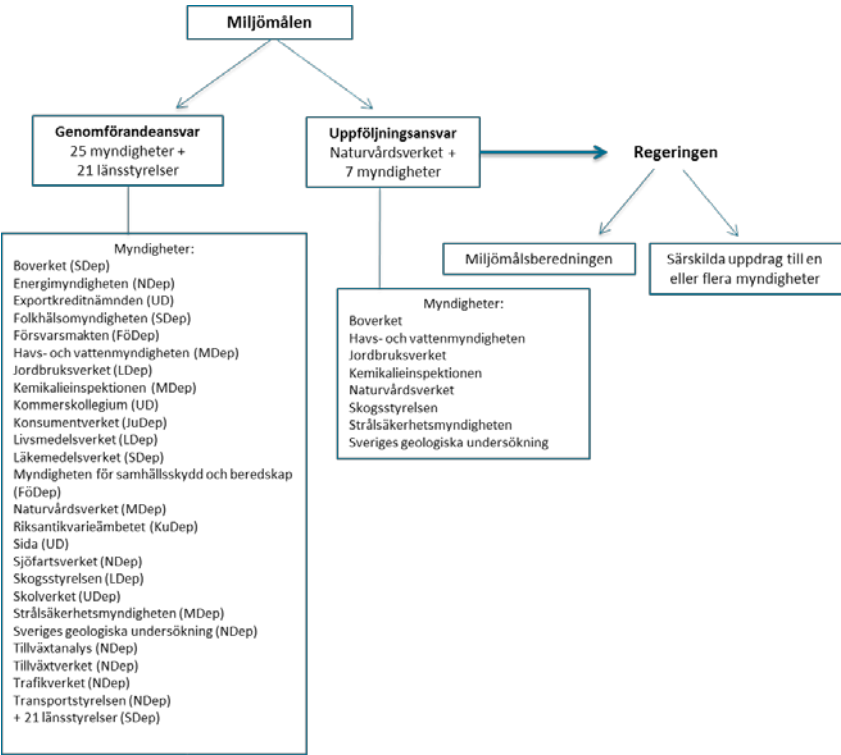
Utifrån den beskrivning vi har gett kan man konstatera att regeringen inom miljömålssystemet har att hantera ett antal av de utmaningar som kännetecknar en tvärsektoriell fråga. I myndighetsstyrningen gäller till exempel att myndigheterna med ansvar i miljömålssystemet ofta har begränsade möjligheter att påverka utvecklingen inom området, när måluppfyllelsen är beroende av så många andra faktorer och aktörer. Utmaningen är att på bästa möjliga sätt styra ett politikområde där myndigheterna generellt har begränsad rådgighet.

Internt i Regeringskansliet gäller det att bemästra de svårigheter som följer av att de myndigheter som har ett ansvar inom miljömålssystemet sorterar under olika departement. Miljödepartementets möjligheter att påverka andra departements myndigheter blir med nödvändighet annorlunda och mer begränsade än möjligheterna att styra de egna myndigheterna.

2.2 Rollfördelningen och ansvar

I miljömålssystemet ingår under regeringen 25 nationella myndigheter och länsstyrelserna. Miljömålsberedningen har en särskild roll i systemet, genom att den på regeringens uppdrag ska lämna förslag om hur genomförandearbetet ska utvecklas.

Figur 2 Miljömålssystemet, inklusive myndigheter och deras departementstillhörighet



Enligt regeringen ska inriktningen vara att det i miljömålssystemet ska finnas en verksamhetsanpassad myndighetsstyrning. Regeringen har angett att omfattningen och avgränsningar av respektive myndighets ansvar ska preciseras i de berörda myndigheternas relevanta styrdokument.¹³

I propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier anger regeringen att myndigheternas ansvar successivt behöver aktualiseras och förtydligas.¹⁴ I den utredning som hade föregått propositionen slås fast att var och en av myndigheterna i miljömålssystemet behöver utöver generella instruktioner även särskilda instruktioner om vad som faller på just den myndigheten. Det får inte finnas oklarheter om vilken myndighet som har en viss uppgift.¹⁵ Från och med år 2010 har regeringen dock successivt infört ungefär likalydande instruktioner för de nationella myndigheterna, undantaget Naturvårdsverket, om ansvaret i miljömålssystemet.

Genom de förändringar av regeringens myndighetsstyrning som har skett under de senaste åren har myndigheternas instruktion lyfts fram som basen för den löpande styrningen och återrapporeringen till regeringen. Regeringen framhåller samtidigt att myndigheterna ska styras utifrån de speciella förutsättningar och krav som ställs inom olika verksamheter.¹⁶ I den förvaltningspolitiska propositionen från år 2010 framhåller regeringen att styrningen kan vara detaljerad för vissa myndigheter, och t.ex. omfatta mål och prestationer, och för andra myndigheter mer övergripande.¹⁷

2.2.1 Regeringens ansvar

Miljökvalitetsmålen har fastställts av riksdagen, senast år 2010 då en ny målstruktur för miljöarbetet slogs fast.¹⁸ Regeringen har dock det övergripande ansvaret för miljökvalitetsmålen.

¹³ Prop. 2009/10:155, s. 55 ff.

¹⁴ Prop. 2000/01:130 *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier*

¹⁵ SOU 2000:52 *Framtidens miljö – allas vårt ansvar*, s. 744

¹⁶ Prop. 2008/09:1 Förslag till statsbudget för 2009, finansplan och skattefrågor m m., s. 292 f.

¹⁷ Prop. 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt, s. 98

¹⁸ Prop. 2009/10:155, bet. 2009/102MJU25, rskr. 2009/10:377

Regeringen styr de inblandade myndigheterna, i första hand genom deras instruktioner. Därutöver har regeringen gett den parlamentariska utredningen Miljömålsberedningen i uppdrag att lämna förslag om hur miljökvalitetsmålen och generationsmålet kan nås.

Regeringens miljöpolitik samordnas av Miljödepartementet. I Miljödepartementet arbetar i första hand Miljömålsenheten med att samordna och utveckla miljö målssystemet. De övergripande myndighetsstyrningsfrågorna ligger dock hos Sekretariatet för samordning och stöd, som även samordnar departementets planerings- och budgetarbete.

De myndigheter som inryms i miljö målssystemet styrs av sina respektive fackdepartement. Även myndigheter som lyder under Miljödepartementet sorteras under andra enheter än Miljömålsenheten. Naturvårdsverket sorteras exempelvis under Sekretariatet för samordning och stöd.

En gång per år rapporterar regeringen till riksdagen om hur arbetet med miljömålen går. Det sker dels i budgetpropositionen, dels i särskilda så kallade miljö målspromissioner en gång per mandatperiod.¹⁹ Underlag för denna redovisning är bland annat de uppföljningar som görs i miljö målssystemet, det vill säga de årliga uppföljningarna respektive fördjupade utvärderingarna, och myndigheternas egna redovisningar om sina insatser, till exempel de som redovisas i årsredovisningarna.

2.2.2 Naturvårdsverkets särskilda ansvar enligt instruktionen

Enligt Naturvårdsverkets instruktion ska myndigheten ha en central roll i miljöarbetet och vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken. Naturvårdsverket ska verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling. Myndigheten ska även främja en hållbar utveckling med utgångspunkt i generationsmålet och miljö kvalitetsmålen.

¹⁹ Prop. 2009/10:155, s. 39 f.

Naturvårdsverket ska vägleda de myndigheter som har ett ansvar i miljömålssystemet och samordna miljömålsuppföljningen.

2.2.3 De nationella myndigheternas ansvar för genomförande

Sedan miljömålssystemet infördes har antalet myndigheter som deltar i arbetet ökat successivt. År 2010 gavs tre nya myndigheter ansvar i miljömålssystemet, Exportkreditnämnden, Kommerskollegium och Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys). År 2014 övertog Folkhälsomyndigheten uppgifter som tidigare hade legat på Socialstyrelsen. I dag är det 25 myndigheter som har ansvar för genomförandearbetet.

Myndigheterna med genomförandeansvar har i grunden mycket olika verksamhet. Fyra av dem sorterar under Miljödepartementet och bedriver renodlad miljöverksamhet. Många av de andra har också som kärnuppgift att bedriva verksamhet som har direkt påverkan på miljön. Det gäller exempelvis Jordbruksverket, som bland annat är förvaltningsmyndighet inom jordbruks-, fiske- och lantbruksområdet. Detsamma gäller Boverket, som exempelvis ska verka för hållbar utveckling inom den bebyggda miljön. Andra myndigheter bedriver inte något miljöarbete, men kan påverka till exempel konsumentval (Konsumentverket) eller skolundervisning (Skolverket). Vissa myndigheter, exempelvis Sida, förväntas bidra med miljöarbete internationellt.²⁰ I vissa fall kan myndigheterna samverka kring miljöarbetet, men ofta saknas denna möjlighet eftersom kärnuppgifterna och perspektiven skiljer sig åt mellan myndigheterna. Även den enskilda myndighetens uppgift att verka för miljömålen försvåras av att myndigheten också ska ta hänsyn till andra perspektiv (målkonflikter) eller att man saknar kontroll (rådighet) över måluppfyllelsen.

För myndigheterna i miljömålssystemet har regeringen beslutat om liknande bestämmelser i instruktionerna. Dessa bestämmelser lyder för de flesta myndigheterna:

”Myndigheten ska verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt

²⁰ Myndigheternas miljöuppgifter finns förtecknade i bilaga 2

nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.”

”Myndigheten ska i fråga om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med myndigheten om vilken rapportering som behövs.”

Myndigheterna har också en viss direktkontakt med Miljödepartementet genom Miljömålsforum. I Miljömålsforum ingår myndighetscheferna för de 25 nationella myndigheterna samt en landshövding som representant för den regionala nivån. I forumet, som är rådgivande till miljöministern, diskuteras miljöfrågor som spänner över flera politikområden, målkonflikter och samverkan.

2.2.4 Vissa myndigheter har även ett uppföljningsansvar

Sju myndigheter²¹ har tillsammans med Naturvårdsverket ett uppföljningsansvar och ska enligt instruktionerna samordna uppföljning, utvärdering och rapportering. Var och en av de åtta myndigheterna har fått ansvar för ett eller fler specifika miljökvalitetsmål, för vilka de är ”målansvariga”.

2.2.5 Länsstyrelsernas ansvar enligt instruktionen

Länsstyrelserna har en gemensam instruktion.²² Enligt denna ska länsstyrelserna verka för att generationsmålet och miljökvalitetsmålen nås. De ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling. Länsstyrelserna ska särskilt:

1. samordna det regionala mål- och uppföljningsarbetet,
2. utveckla, samordna och genomföra regionala åtgärdsprogram med bred förankring i länet för att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen,
3. stödja kommunerna med underlag i deras arbete med generationsmålet och miljökvalitetsmålen, och

²¹ Se figur 2

²² Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

4. verka för att generationsmålet och miljökvalitetsmålen får genomslag i den lokala och regionala samhällsplaneringen samt bidra till att de beaktas i det regionala tillväxtarbetet.

Länsstyrelserna ska i fråga om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med myndigheten om vilken rapportering som behövs.

2.2.6 Miljömålsberedningens roll i systemet

Regeringen beslutade den 1 juli år 2010 att tillsätta en parlamentarisk beredning med uppgift att lämna förslag till regeringen om hur miljö-kvalitetsmålen och generationsmålet kan nås. I beredningen sitter representanter för sju av riksdagspartierna samt sakkunniga från länsstyrelser, kommuner, näringsliv och intresseorganisationer. Syftet med att tillsätta beredningen var att försöka nå en bred politisk samsyn inom de mest komplicerade områdena i miljöpolitiken.

En uppgift för Miljömålsberedningen är att utveckla strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder inom särskilt svåra områden, vilka kräver långsiktiga politiska avvägningar av skilda samhällsintressen. Avvägningar som också kan behöva göras mellan miljömålen och andra viktiga samhällsmål.

Miljömålsberedningen övergripande uppdrag gäller till och med år 2020. Beredningen har tills nu överlämnat fyra delbetänkanden till regeringen.

Vid de samtal vi har haft med Miljödepartementet har framkommit att man därifrån ser Miljömålsberedningen som en del av styrningen av miljömålsarbetet. De av beredningen framtagna etappmålen, som regeringen beslutar om, ska styra myndigheternas miljöarbete.

2.3 Myndighetsstyrningen sker i samverkan

Som framgått tidigare i kapitlet involveras många departement i styrningen av miljömålsarbetet. I detta avsnitt ges en närmare beskrivning av hur detta går till i praktiken.

2.3.1 Andra miljöfrågor än miljömålen hamnar i fokus i både styrning och verksamhet

I flera av våra intervjuer anges att miljömålsperspektivet framför allt lyfts fram inom ramen för beredningsprocesserna i Regeringskansliet.

Myndighetshandläggare från andra departement än Miljödepartementet anger att de i styrningen av myndigheterna i första hand prioriterar att styra miljöarbetet med annat fokus än på miljömålen. Exempelvis fokuserar Landsbyggsdepartementet på Landsbyggsprogrammet.

År 2010 angav regeringen att allt miljöarbete är att betrakta som arbete för att uppnå miljö kvalitetsmålen, det vill säga det är inte uppenbart hur en eventuell gräns mellan miljöarbete och miljömålsarbete kan dras.²³

2.3.2 Miljödepartementet vill att frågorna ska styras mer aktivt

Miljödepartementet har fram till nyligen inte varit aktivt med att samla myndighetshandläggarna för att få mer inflytande över hur miljömålen får konkret uttryck i styrningen av myndigheterna. Innan september 2013 då Miljödepartementet kallade alla myndighetshandläggare till ett möte där Statskontoret presenterade sin delrapport i detta uppdrag, hade det gått flera år sedan dessa frågor hade diskuterats gemensamt. Tidigare hade Miljödepartementet i första hand haft kontakt med myndighetshandläggarna en och en. Representanter för Miljödepartementet uppger till oss att man nyligen också har ändrat strategi och använder sig mer av möten med myndighetshandläggarna, jämfört med tidigare då man i första hand kommunicerade skriftligt.

Med anledning av den utökade ambitionsnivån har regeringen i regeringsbreven för år 2014 gett de 25 nationella myndigheterna som ingår i miljö målssystemet i uppdrag att redovisa hur myndigheten verkar för att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen nås samt hur arbetet integreras med genomförandet av myndighetens kärnverksamhet. Parallellt med detta har länsstyrelserna fått i uppdrag att redovisa vilken betydelse deras miljötillsyn har för att nå generationsmålet och

²³ Prop. 2009/10:155, s. 56

miljökvalitetsmålen samt vilka konsekvenser myndighetens få egeninstituerade tillsynsinsatser får för möjligheterna att uppnå målen.

2.4 Stort antal myndigheter med ansvar i miljömålssystemet

Enligt våra direktiv ska Statskontoret inom ramen för uppdraget utvärdera om rätt aktörer omfattas av miljömålssystemet.

Regeringen lade grunden för det svenska miljömålssystemet i maj 1998, genom att vidareutveckla och precisera arbetet med ekologiskt utveckling. En ny struktur för arbetet med miljömål skulle tillämpas, varigenom ett begränsat antal nationella miljökvalitetsmål fastställdes av riksdagen. Generationsmålet skulle vara det övergripande målet. I systemet gavs 24 sektorsmyndigheter ett särskilt ansvar för den ekologiska hållbarheten.²⁴ De flesta av dessa myndigheter ingår fortfarande i miljömålssystemet.

Redan ett tiotal år tidigare, i samband med att den svenska miljöpolitiken för 1990-talet slogs fast, hade riksdagen och regeringen uttalat sig om grunderna för myndigheternas roll i miljöarbetet. Myndigheter som arbetar med praktisk miljövard pekades ut som särskilt viktiga. Det poängterades att miljöskyddet i första hand kräver en förebyggande ansats. Miljömedvetandet är viktigt att få med sig från början i livet, redan i utbildningssystemet. Information och utbildning av konsumenter och konsumentskydd angavs därför vara andra viktiga delar.²⁵

Enligt de representanter för Miljödepartementet som vi har intervjuat ska de myndigheter som nu finns med i systemet inte betraktas som en statisk grupp. Det finns exempelvis andra myndigheter som man kan tänka sig ska ingå i gruppen och till och med någon myndighet som specifikt har angett att den gärna deltar i miljömålssystemet. Så sent som i år övertog Folkhälsomyndigheten vissa av de uppgifter som Socialstyrelsen hade haft, inklusive miljömålsansvaret. År 2010 lades ytterligare myndigheter till i systemet, då Exportkreditnämnden, Kommerskollegium och Tillväxtanalys inkorporerades. Exportkreditnäm-

²⁴ Prop. 1997/98:145, bet. 1998/99: MJU6, rskr. 1998/99:183

²⁵ Prop. 1987/88:85 *Miljöpolitiken inför 1990-talet*, JoU 1987/88:23, rskr 1987/88:373

den och Kommerskollegium lades till med anledning av att de internationella perspektiven och den globala aspekten tydliggjordes i miljömålssystemet. Regeringen såg därför ett behov av att föra in myndigheter som ansvarar för frågor om garantigivning och global handel i miljömålssystemet. Tillväxtanalys bildades den 1 april 2009 och eftersom myndigheten har ansvar som omfattar frågor avseende uppföljning och analys av näringslivets miljöarbete och hur arbetet med att nå miljökvalitetsmålen påverkar näringslivets utveckling ansåg regeringen att även den myndigheten skulle ingå i miljömålssystemet.²⁶

2.5 Naturvårdsverkets roll för att styra myndigheterna

Naturvårdsverket har i dag en speciell roll i miljöpolitiken, genom att myndigheten ska vara pådrivande, stödjande och samlande. Hur detta ansvar ska utformas inom ramen för arbetet i miljömålssystemet har preciserats enbart avseende uppföljningen. I uppföljningsarbetet ska Naturvårdsverket redovisa såväl en årlig uppföljning som den fördjupade utvärderingen en gång per mandatperiod. Detta görs i samverkan med övriga myndigheter med målsansvar.

Naturvårdsverket har samlat allt arbete och underlag om arbetet i miljömålssystemet i den så kallade miljömålsportalen,²⁷ som är en webbplats. Enligt uppgifter på webbplatsen redovisar Naturvårdsverket uppföljningar och bedömningar av möjligheterna att nå miljökvalitetsmålen och etappmålen till regeringen. Naturvårdsverket samlar även in och presenterar underlag för uppföljning av miljöarbetet, genom att regelbundet mäta tillståndet i miljön samt hämta data från myndigheter med ansvar i miljömålssystemet, officiell statistik, internationell rapportering och forskning. Vidare ansvarar myndigheten för att samordna tillämpningen av samhällsekonomiska analyser inom miljömålssystemet. Naturvårdsverket ansvarar också för fördelningen av medel för att stödja projekt som effektiviserar miljömålsarbetet, de så kallade miljömålsmedlen, och för stöd till forskning.

²⁶ Prop. 2009/10:155, s. 57 f.

²⁷ www.miljomal.se

2.5.1 Olika uppfattning om Naturvårdsverkets roll i dag

Enligt representanter för Miljödepartementet som vi har intervjuat är Naturvårdsverkets roll enligt instruktionen tydlig. Naturvårdsverkets ansvar att vara pådrivande, stödjande och samlande gäller både uppföljnings- och genomförandearbetet. Den samverkansgrupp som Naturvårdsverket ansvarar för i uppföljningsarbetet anges spela en viktig roll i systemet, genom att myndigheterna i denna kan diskutera vad som behöver göras, det vill säga vilka åtgärder och styrmedel som behövs för att bidra till respektive mål och vem som ska göra vad.

Några av de myndighetshandläggare i Regeringskansliet som vi har intervjuat bedömer att det är Naturvårdsverket som ansvarar för den huvudsakliga styrningen av myndigheterna i systemet. Naturvårdsverket har en speciell roll i miljömålssystemet och myndighetshandläggarna anser inte att de i det egna fackdepartementet har kunskap att styra miljöarbetet hos myndigheterna.

Bland de myndigheter som vi har talat med är det flera som poängterar att Naturvårdsverket enligt sin instruktion har en särskild ställning – åtminstone i uppföljningsarbetet. De anvisningar om uppföljning som Naturvårdsverket kommer med bedöms i de flesta fall som både adekvata och tydliga. Det poängteras dock att eftersom beställningarna kommer från en annan myndighet har de betydlig lägre prioritet än om de skulle komma från regeringen.

Naturvårdsverkets generaldirektör anger att all verksamhet som Naturvårdsverket bedriver ska ske med utgångspunkt i miljö kvalitetsmålen. Hon redovisar att Naturvårdsverket har tre roller i miljömålssystemet:

- Samlingsroll, samla in resultatet genom årliga uppföljningar och analyser av läget i hela systemet
- Målansvar för sju mål, för vilka man ska samordna uppföljning, utvärdering och rapportering
- Bidra med underlag till annan myndighets målansvar, för vilket den myndigheten ska redovisa till Naturvårdsverkets samlade redovisning

Generaldirektören anger att Naturvårdsverket har fokuserat mycket på att förbättra uppföljningsarbetet, men anger att myndigheten inte anser att den har mandat att styra andra myndigheters arbete mer än genom uppmuntran. Därigenom anser hon att det är svårt att vara pådrivande, såsom instruktionen är formulerad.

2.6 Redovisning av det instruktionsenliga uppdraget

I och med att uppdraget att verka för att miljömålen ska nås finns i samtliga miljömålsmyndigheters instruktioner är dessa också skyldiga att redovisa miljömålsarbetet i sina årsredovisningar.²⁸

I den enkätundersökning som vi presenterade i vår delrapport svarade 22 av de 25 myndigheterna att de redovisar sitt miljöarbete i årsredovisningarna. I rapporten konstateras dock att redovisningen av myndigheternas miljöarbete och hur detta arbete kopplar till miljömålssystemet är bristfällig.²⁹ Endast i ett fåtal fall redovisas på ett systematiskt sätt vilket miljöarbete som bedrivs och hur detta arbete bidrar till miljö kvalitetsmålen. I årsredovisningarna saknas också en redogörelse för vilka prestationer myndigheterna har genomfört för att åstadkomma ett visst resultat, hur stora resurser som har utnyttjats i detta syfte och om det avsedda resultatet har nåtts.

De flesta av myndigheterna har inte uppfattat att uppdraget i instruktionen innefattar ett krav på att i årsredovisningen redogöra för hur miljömålsarbetet har bedrivits eller vilka resultat som har uppnåtts. Många anger att det tidigare var tydligare vad som skulle göras när uppdraget uttrycktes på ett mer konkret sätt i de årliga regleringsbrev.

I våra intervjuer med myndighetshandläggare för olika myndigheter framkommer inte om man inom Regeringskansliet har agerat för att förbättra den skriftliga redovisningen från myndigheterna. De återkommande myndighetsdialogerna används inte regelmässigt för återrapportering och diskussion om myndigheternas miljöarbete kopplat

²⁸ 3 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag

²⁹ Statskontoret, 2013:12 *Myndigheternas arbete inom miljömålssystemet*, s. 39 ff.

till miljömålssystemet. Fokus vid dessa möten ligger i första hand på myndigheternas kärnverksamheter.

2.7 Sambandet mellan miljömåls- och miljöledningsansvar

I vårt uppdrag har angetts att vi ska ta hänsyn till det arbete som myndigheterna bedriver inom ramen för miljöledningssystemet.

Enligt förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter ska drygt 190 myndigheter inom ramen för sitt ordinarie uppdrag ha ett miljöledningssystem som integrerar miljöhänsyn i myndighetens verksamhet, så att man tar hänsyn till verksamhetens direkta och indirekta miljöpåverkan på ett systematiskt sätt. Bland dessa myndigheter ingår samtliga myndigheter som har ansvar i miljömålssystemet.

Med indirekt miljöpåverkan avses enligt förordningen en negativ eller positiv förändring i miljön som uppkommer som ett resultat av att någon annan än myndigheten vidtar en åtgärd som en följd av att myndigheten har meddelat föreskrifter eller fattat något annat beslut, gett råd, genomfört utbildning eller lämnat information. Med direkt miljöpåverkan avses en negativ eller positiv förändring i miljön som uppkommer som ett resultat av myndighetens verksamhet och som inte är indirekt miljöpåverkan.

I miljöledningsförordningen anges också att myndigheterna ska ha en miljöpolicy och fastställda miljömål, som bidrar till en hållbar utveckling och till att nå de nationella miljökvalitetsmålen.

Redan år 2000 angav Miljömålskommittén att myndigheterna bör samordna bland annat miljömålsarbetet, miljöledningsarbetet och redovisningen av detta för att undvika dubbelarbete och öka integrationen av dessa frågor i verksamheten.³⁰

I samband med att Naturvårdsverket år 2012 följde upp arbetet med miljöledningssystemet kunde man konstatera att de flesta myndigheter har en uttalad målsättning för sitt miljöledningsarbete. Mer än hälften av myndigheterna har kopplat dessa mål till de nationella miljökvali-

³⁰ SOU 2000:52, s. 744

tetsmålen. Naturvårdsverket föreslog dock att regeringen bör tydliggöra kopplingen i miljöledningssystemet till generationsmålet och miljö kvalitetsmålen.³¹

Enligt tjänstemän på Naturvårdsverket som vi har intervjuat är det viktigt att undvika en situation där det sker separata arbeten på myndigheterna, dels med miljömålen, dels med miljöledning. I dessa intervjuer anges också att myndigheternas arbete med att identifiera och motverka indirekta effekter i verksamheten har förbättrats under de senaste åren.

2.8 Tillämpningen av samhällsekonomiska analyser

Regeringen anser att den samhällsekonomiska analysen bör få en mer betydelsefull roll i arbetet med miljömålen. Enligt regeringen bör analysen på sikt kunna användas både som underlag för att precisera etappmål och som underlag för att analysera åtgärder och styrmedel för att nå dessa mål.³² För att utgöra ett sådant underlag behöver tillämpningen av den samhällsekonomiska analysen utvecklas. Utgångspunkten för detta utvecklingsarbete är att miljömålsarbetet ska bli mer kostnadseffektivt.

2.8.1 Miljömålsarbetet ska vara kostnadseffektivt

Enligt den fördjupade utvärderingen från år 2012 behöver ytterligare åtgärder vidtas och styrmedel tillämpas för att miljö kvalitetsmålen ska nås. Eftersom målen kan nås på olika sätt, genom olika kombinationer av åtgärder och styrmedel, behöver kriterier tas fram för att prioritera mellan de alternativ som finns tillhands. Regeringen har lyft fram kostnadseffektivitet som ett viktigt kriterium. Exempelvis har Miljömålsberedningen fått i uppdrag att ge råd till regeringen om hur miljö kvalitetsmålen och generationsmålet kan nås på ett sätt som är kostnadseffektivt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.³³ I uppdraget ingår att utveckla kostnadseffektiva strategier innehållande etappmål, styrmedel

³¹ Naturvårdsverket, *Utvärdering av miljöledningsarbetet i statliga myndigheter*

³² Prop. 2009/2010:155, s. 51

³³ Dir. 2010:74

och åtgärder inom särskilt svåra områden som kräver politiska avvägningar där flera olika samhällsintressen berörs.

2.8.2 Kostnadseffektivitet förutsätter att samhällsekonomiska analyser tillämpas

För att bli ett verkningsfullt verktyg måste det samhällsekonomiska perspektivet komma in i ett tidigt skede av processen, redan i samband med den inledande problemanalysen, för att den samhällsekonomiska analysen ska kunna ligga till grund för ett kostnadseffektivt miljömålsarbete. Detta kräver ett tvärvetenskapligt samarbete mellan miljöekonomer, naturvetare och andra experter på respektive sakområde. Flera av de personer som Statskontoret har intervjuat menar att ett sådant samarbete är ovanligt i dag. Praxis är snarare att beslut om åtgärder och styrmedel fattas på endast naturvetenskapliga grunder och att det samhällsekonomiska perspektivet i bästa fall kommer in i ett senare skede för att belysa konsekvenserna av redan beslutade åtgärder och styrmedel.

2.8.3 I en samhällsekonomisk analys behöver inte alla relevanta effekter kvantifieras eller värderas

Att genomföra en samhällsekonomisk analys där alla relevanta effekter identifieras, kvantifieras och värderas monetärt är en omfattande uppgift. Därför är det av stor vikt att både det grundläggande problemet och hur de alternativa åtgärderna och styrmedlen kan bidra till att lösa problemet beskrivs så klart och tydligt som möjligt i kvalitativa termer. På så sätt är det möjligt att bedöma vilka kostnader som är motiverade för att lösa problemet, även om inte alla effekter kan preciseras och värderas. Det är alltså inte nödvändigt att alla relevanta åtgärdseffekter kvantifieras och värderas för att analysen ska vara användbar som beslutsstöd. Analysens användbarhet ökar dock om möjligheterna till kvantifiering och värdering ökar.

2.8.4 Tillämpningen av den samhällsekonomiska analysen behöver utvecklas

Behoven av att utveckla tillämpningen av den samhällsekonomiska analysen i miljömålsarbetet har uppmärksamrats i flera utredningar,

bland annat i Utredningen om miljömålssystemet.³⁴ För att belysa frågan om den samhällsekonomiska analysens roll i miljömålsarbetet valde utredningen att tillsätta en arbetsgrupp för samhällsekonomiska analyser. Denna arbetsgrupp lyfter bland annat fram följande utvecklingsområden som viktiga:

- *Entydig användning av begrepp:* Begrepp måste användas på ett entydigt sätt, eftersom rådande begreppsförvirring kan komplicera samarbetet såväl inom som mellan myndigheterna.
- *Metodutveckling:* Metodutveckling behövs för flera av stegen i den samhällsekonomiska analysen, bland annat behöver metoder utvecklas för att säkerställa att det miljöekonomiska perspektivet kommer med redan från början av analysen i samband med problemanalys och referensalternativ.
- *Ökad transparens:* Transparenta metoder och arbetssätt behöver utvecklas för att öka jämförbarheten mellan olika förslag till åtgärder och styrmedel. Exempelvis bör alla beräkningar redovisas, liksom de antaganden som dessa beräkningar baseras på.
- *Modellutveckling:* Modeller ger kunskap om ekonomiska, strukturella och miljömässiga effekter av beslut, och kan belysa vad som är ekonomiskt och tekniskt möjligt att genomföra. Det finns behov av att utveckla både de ekonomiska och de ekologiska modellerna.

För att säkerställa en ändamålsenlig utveckling av tillämpningen av den samhällsekonomiska analysen föreslog arbetsgruppen att en myndighetsgemensam plattform med forskaranknytning skulle tas fram. Arbetsgruppen menade att plattformen skulle kunna samordnas av antingen Konjunkturinstitutet eller Naturvårdsverket.³⁵

2.8.5 Naturvårdsverket ska utveckla arbetet med den samhällsekonomiska analysen på miljöområdet

I sitt huvudbetänkande anger Utredningen om miljömålssystemet att konsekvensanalyserna i miljömålsarbetet visserligen hade blivit bättre över tiden, men att tillämpningen av de samhällsekonomiska analyserna bör fortsätta att utvecklas. Utredningen anser att ett sådant utveck-

³⁴ SOU 2009:83

³⁵ SOU 2009:83, PM 9 i bilagedel

lingsarbete är nödvändigt för att göra miljöpolitiken mer effektiv. Utredningen föreslår att Konjunkturinstitutet borde få uppdraget att samordna en myndighetsgemensam plattform.³⁶ I regeringens proposition Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete, föreslås i stället Naturvårdsverket få detta uppdrag.³⁷

Naturvårdsverket har inte fått något formellt uppdrag att samordna en myndighetsgemensam plattform på det sätt som den ovan nämnda arbetsgruppen beskrev. Däremot har Naturvårdsverket från och med år 2012 fått inskrivet i sin instruktion att myndigheten i samråd med berörda myndigheter ska utveckla, följa upp och utvärdera tillämpningen av de samhällsekonomiska analyserna inom miljömålssystemet.³⁸ Som verktyg för att uppfylla sitt instruktionsenliga uppdrag har Naturvårdsverket valt att ta fram och samordna en plattform för samhällsekonomiska analyser.³⁹

2.8.6 Samhällsekonomiska analyser sker endast i liten utsträckning

Enligt representanter för Naturvårdsverket, som har överblick över systemet, sker ingen systematisk tillämpning av samhällsekonomiska analyser i miljömålsarbetet. Det utförs endast ett litet antal analyser och de analyser som genomförs är ofta av bristfällig kvalitet. Dessutom är det ovanligt att analysen tillämpas som underlag för beslut om åtgärder eller styrmedel. Denna bild bekräftas också av representanter för Konjunkturinstitutet, vars miljöekonomiska enhet gör samhällsekonomiska analyser med syftet att förbättra beslutsunderlaget för svensk miljöpolitik.

Flera av de myndighetshandläggare och andra nyckelpersoner i Miljödepartementet och berörda fackdepartement som Statskontoret har intervjuat anser att den samhällsekonomiska analysen fortsättningsvis bör få en mer framträdande roll i miljömålsarbetet. Några av de intervjuade påpekar att fokus i miljömålsarbetet hittills har legat på att

³⁶ SOU 2009:83

³⁷ Prop. 2009/10:155

³⁸ Förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket

³⁹ Se avsnitt 3.3 där detta arbete beskrivs.

skapa ett fungerande system för uppföljning, men att tiden nu är mogen för att arbeta mer med genomförande.

2.9 Sammanfattande slutsatser om myndighetsstyrningen

2.9.1 Styrningen i miljömålssystemet har inte anpassats efter vad respektive myndighet förväntas åstadkomma

När miljömålssystemet förändrades år 2010 angavs i propositionen att ansvaret i miljömålssystemet skulle preciseras i respektive myndighets styrande dokument.

Vid samma tid införde regeringen även en ny styrstrategi gentemot sina myndigheter. Denna preciseras bland annat i budgetpropositionen för år 2009 och i den förvaltningspolitiska propositionen från år 2010. I budgetpropositionen föreslog regeringen bland annat att återrapporteringskraven i regleringsbreven skulle begränsas. Enligt den förvaltningspolitiska propositionen ska myndigheterna redovisa verksamhetens resultat i förhållande till de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion och till vad regeringen kan ha angett i regleringsbrev eller annat beslut. Det anges vidare att regeringens styrning kan vara detaljerad för vissa myndigheter och till exempel omfatta mål, prestationer eller kvalitet och för andra vara mer övergripande.

Regeringen har för miljömålssystemet valt att använda myndigheternas instruktioner för att få dem att integrera arbetet med miljömålen i sina ordinarie verksamheter. De nationella myndigheternas instruktioner avseende miljömålsansvaret är i dag generellt och inte verksamhetsanpassat, något som hämmar effektiviteten i miljömålssystemet. Det blir särskilt uppenbart när man jämför hur de nationella myndigheternas ansvar i miljömålssystemet för att genomföra har formulerats med länsstyrelsernas instruktioner, som ger avsevärt tydligare riktlinjer om vad som ska uppnås. Genom att inte i högre grad använda andra formella styrmedel än instruktionerna, till exempel skrivningar i regleringsbreven eller regeringsuppdrag, har ett stort ansvar att driva miljömålsarbetet lagts på respektive myndighets fackdepartement. Nuvarande ordning bygger på att myndighetshandläggarna i departementen

förklarar för myndigheterna vad de förväntas göra inom ramen för miljömålssystemet.

2.9.2 Fackdepartementen menar att de driver på miljöarbetet men kopplingen till miljömålssystemet saknas

Flertalet av de myndighetshandläggare som vi har talat med anger att de – och i synnerhet de myndigheter som de ansvarar för – bedriver miljöarbete. Arbetet bedrivs dock med utgångspunkt i andra prioriteringar än miljömålssystemet. Fackdepartementen har emellertid inte själva operationaliserat frågan om hur miljömålen ska integreras i styrningen av myndigheterna eller av myndigheterna i deras verksamheter.

Några av myndighetshandläggarna hänvisar också till att Naturvårdsverket ska spela en viktig roll i genomförandearbete, vilket myndigheten själv säger att det finns svårigheter med. Vi har inte heller i praktiken sett att Naturvårdsverket utövar en framträdande roll för att driva på genomförandearbetet.

2.9.3 Naturvårdsverket har små förutsättningar att påverka genomförandearbetet

Naturvårdsverket arbetar på många sätt och med stort engagemang i miljömålsarbetet. Naturvårdsverkets generaldirektör anger att miljömålen är basen för myndighetens verksamhet. Enligt sin instruktion ska myndigheten vara pådrivande, stödjande och samlande i miljöarbetet.

Vad gäller uppföljningsarbetet har Naturvårdsverket en tydlig roll att samordna detta och samla in de målansvariga myndigheternas underlagsrapporter. Dessa sammanställs till de årliga uppföljningarna respektive de fördjupade utvärderingarna.

I genomförandearbetet har Naturvårdsverket i dag inte samma uttalade roll med formulerade uppgifter. Enligt Miljödepartementet ska dock Naturvårdsverket även här fylla en pådrivande funktion. Hur detta pådrivande arbete bör bedrivas är emellertid inte definierat. Enligt vår bedömning skulle Naturvårdsverket exempelvis kunna ta fram generella vägledningar som myndigheterna skulle kunna använda exempel-

vis för analys eller redovisning. Naturvårdsverket har dock inte tillräcklig kunskap om de andra myndigheternas verksamhet för att kunna bidra i deras genomförandearbete.

2.9.4 Stort antal myndigheter försvårar styrningen men förbättrar genomslaget

I uppföljningssystemet har åtta myndigheter ett utpekat ansvar. Bland dessa finns det en fungerande samverkan, som bland annat kommer till uttryck i den fördjupade utvärderingen som redovisas en gång per mandatperiod. Enligt våra intervjuer finns det en fungerande samverkansgrupp som för närvarande bland annat arbetar med att ta fram målmanualer för uppföljning och utvärdering.

I genomförandearbetet finns inte samma förutsättningar att samarbeta. Dels är det fråga om fler myndigheter än i uppföljningsarbetet. Dels är det svårt att få alla dessa myndigheter att samverka och delta i arbetet i miljömålssystemet med lika förutsättningar, exempelvis vad gäller möjligheten att bidra i expertgrupper och i gemensamma insatser. Bland dessa myndigheter har dessutom flertalet inte miljöarbete som sin kärnverksamhet. Frågan är dock om det finns ett behov av att samverka på samma sätt som i uppföljningsarbetet. I genomförandearbetet ska miljömålen integreras i den egna verksamheten, vilket är ett analysarbete som var och en av myndigheterna måste göra själv. En slutsats av detta arbete kan dock bli att myndigheten behöver samverka med någon annan myndighet – i eller utanför miljömålssystemet – eller med andra aktörer i samhället. Eftersom behovet och möjligheterna att samverka i genomförandearbetet kan skilja mellan olika områden och olika situationer är det svårt att se något värde av att dela in myndigheterna i olika grupper.

För regeringens möjlighet att nå ut till myndigheterna och få dem att utföra relevanta uppgifter samtidigt som regeringen ska ha förutsättningar att ta emot och hantera resultatet av de utförda uppgifterna, är det dock en fördel med samordning. Om inte någon sådan samordning kan ske kan det från ett styrningsperspektiv finnas en fördel om genomförandesystemet bestod av färre myndigheter. Styrningen i miljömålssystemet påverkas också av att myndigheterna är utspridda under flera departement och att det således krävs ett mellanled – sam-

verkan inom Regeringskansliet – i styrkedjan. Sammantaget förenklas styrningen om antalet myndigheter är så litet som möjligt.

Med så många mål och så breda uppgifter är det dock självklart att det krävs många myndigheter för att genomförandearbetet ska få ett brett genomslag.

Vi kan konstatera att det finns skäl både för och emot att genomförandearbetet ska bedrivas av så många som 25 nationella myndigheter. Det har inte framförts några övervägande skäl för att väsentligt öka eller minska antalet jämfört med i dag. Det finns ingenting som tyder på att den styrningsproblematik som finns i systemet i dag, som bland annat yttrar sig i att miljömålen har en så undanskymd roll, har något samband med systemets storlek.

En viktig fråga att diskutera är om det är rätt myndigheter som ingår i miljömålssystemet i dag. Enligt vår uppfattning bör myndigheterna som ingår ha kärnuppgifter som knyter an till de uppgifter som regeringen har sagt ska vara centrala i miljömålssystemet:

- praktisk miljövard
- öka miljömedvetandet
- möjligheterna att påverka internationellt

Vi redogör i bilaga 2 för de nuvarande myndigheternas miljöuppgifter. Vi kan därmed konstatera att en huvuddel av myndigheterna har verksamheter som ligger i linje med intentionerna i miljömålssystemet. Det är dock tveksamt om Tillväxtanalys, som enda utvärderings- och analysmyndighet, är en naturlig del av systemet. Det ansåg visserligen regeringen så sent som år 2010, men det bör kunna ifrågasättas på nytt, med tanke på att andra liknande myndigheter, till exempel Trafikanalys, inte ingår.

Det bör också påpekas att vi både genom en enkätundersökning och i intervjuer har undersökt uppfattningen bland de inblandade myndigheterna. Ingen av dem har då framfört att den egna myndigheten inte borde ingå i miljömålssystemet. Ingen av dem har heller uppgett att arbetet med att rapportera sitt miljöarbete till Naturvårdsverket är så betungande att man har svårt att uppfylla de krav som ställs.

Det är möjligt att det finns ytterligare myndigheter som bedriver verksamhet som knyter an till de centrala uppgifterna i miljömålssystemet. Innan systemet utökas är det dock viktigt att både myndigheten och det fackdepartement som myndigheten sorterar under har insikt i vad genomförandearbetet innebär och hur det kan integreras i myndighetens kärnuppdrag.

2.9.5 Likheter men grundläggande skillnader mellan miljömålssystemet och miljöledningssystemet

Samtliga myndigheter som omfattas av miljöledningsförordningen ska enligt denna förordning arbeta för att nå målen i miljömålssystemet. Miljömålssystemet är således ett fundament även för myndigheterna som ingår i miljöledningssystemet, även om detta inte specifikt anges i myndighetens instruktion. Enligt ansvariga personer i Naturvårdsverket som vi har intervjuat sker dock arbetet ofta parallellt, utan att det kopplas samman och av olika personer.

Enligt vår bedömning finns det vissa principiella skillnader mellan systemen. Myndigheter i miljöledningssystemet ska analysera miljökonsekvenserna av de åtgärder som blir ett resultat av val man gör i den egna verksamheten. Inom ramen för genomförandeansvaret i miljömålssystemet ska myndigheterna inte enbart ta hänsyn till sådana effekter, utan de förutsätts agera för att målen ska nås. En myndighet i miljöledningssystemet, när den fattar beslut om en föreskrift, ska beakta om föreskriften exempelvis leder till någon miljöpåverkan genom att någon annan än myndigheten följer föreskriften (indirekt miljöpåverkan). Miljöledningsansvaret innebär således i första hand ett krav att göra konsekvensanalyser. I miljömålssystemet ska däremot myndigheterna ständigt ha miljökvalitetsmålen för ögonen. Det innebär att när dessa myndigheter ställs inför ett val att agera ska de välja den åtgärd som på bästa möjliga sätt leder till att miljökvalitetsmålen nås.

Mellan miljöledningssystemet och miljömålssystemet finns det således grundläggande skillnader, så tillvida att miljöledningen handlar om konsekvensanalyser medan miljömålssystemet vilar på att myndigheterna ska vara proaktiva. Miljömålssystemet är således mer framåt-syftande än miljöledningssystemet. Miljöledningsansvaret är däremot bredare, så tillvida att det inte enbart sträcker sig över de 16 miljökva-

litetsmålen utan omfattar all miljöpåverkan som myndighetens verksamhet resulterar i.

Skillnaderna mellan de två systemen suddas dock i hög grad ut i praktiken. Det gäller särskilt de myndigheter som arbetar mest med miljö, i synnerhet myndigheterna som är knutna till Miljödepartementet. Det är rimligt att förvänta sig att dessa myndigheter skulle agera för miljöns bästa även utan ansvaret i miljömålssystemet. Förmodligen gäller det samma de andra myndigheterna i miljömålssystemet, men kunskapen om behoven av vilka åtgärder som bäst gynnar miljön skulle sannolikt vara mindre än i dag. Med ansvaret i miljömålssystemet följer, enligt vår uppfattning, ett implicit krav på att hålla sig uppdaterad om miljö-tillståndet och vad som kan vara effektiva åtgärder för att förbättra detta tillstånd, så att myndigheterna på bästa sätt ska kunna bidra till att miljömålen nås.

Eftersom skillnaderna ändå är små kan man överväga att samordna systemen genom att ålägga alla cirka 190 myndigheter i miljöledningssystemet ett proaktivt ansvar. Det är dock tveksamt om detta skulle underlätta regeringens styrning i de här frågorna, särskilt med beaktande av att vi i det förra avsnittet angett skäl för att inte utöka miljömålssystemet med fler myndigheter.

2.9.6 Regeringens styrning av myndigheternas arbete med samhällsekonomiska analyser behöver bli tydligare

Regeringen har gett i uppdrag till Naturvårdsverket att utveckla, följa upp och utvärdera tillämpningen av samhällsekonomiska analyser inom miljömålssystemet. Naturvårdsverket har valt att utföra uppdraget bland annat genom att samordna en myndighetsgemensam plattform för samhällsekonomiska analyser.

Utvecklingen av tillämpningen av den samhällsekonomiska analysen går dock långsamt. Ett grundläggande problem i sammanhanget är att regeringen inte har preciserat på vilket sätt den vill att de samhällsekonomiska analyserna ska tillämpas i miljömålsarbetet. Således saknas även en tydlig bild av vad det utvecklingsarbete som pågår ska leda till. I avsaknaden av tydliga mål och syften är det svårt för Naturvårds-

verket och övriga myndigheter att bedriva ett effektivt utvecklingsarbete.

Ett ytterligare problem är att de krav som regeringen ställer på myndigheterna i deras arbete med samhällsekonomiska analyser är otydliga och att kraven dessutom inte följs upp. Det gäller både genomförandet av samhällsekonomiska analyser och arbetet med att utveckla tillämpningen av analyserna inom ramen för plattformen. Att myndigheterna saknar incitament att genomföra analyserna kan framför allt förklaras av att myndigheterna inte upplever att det finns någon tydlig efterfrågan från regeringen. Myndigheterna väljer alltså att inte prioritera uppgifter som inte efterfrågas eller följs upp.

Vi poängterar att miljökvalitetsmålen baseras på delvis andra utgångspunkter än samhällsekonomisk effektivitet. Detta är ett ytterligare skäl till att den samhällsekonomiska analysens roll i miljömålsarbetet behöver tydliggöras. Hur menar till exempel regeringen att den samhällsekonomiska analysen ska tillämpas för att bestämma etappmål om dessa etappmål ska grunda sig på andra utgångspunkter än samhällsekonomisk effektivitet?

Med en tydligare målbild av den samhällsekonomiska analysens roll i miljömålsarbetet är det möjligt för regeringen att ställa krav på myndigheterna att genomföra och återrapporera resultaten av samhällsekonomiska analyser. Därigenom ökar också myndigheternas efterfrågan på att använda sig av det stöd som plattformen för samhällsekonomiska analyser kan ge. Statskontoret anser att mer preciserade krav på att myndigheterna ska genomföra samhällsekonomiska analyser är en förutsättning för att plattformsarbetet ska lyckas och miljömålsarbetet bli mer kostnadseffektivt.

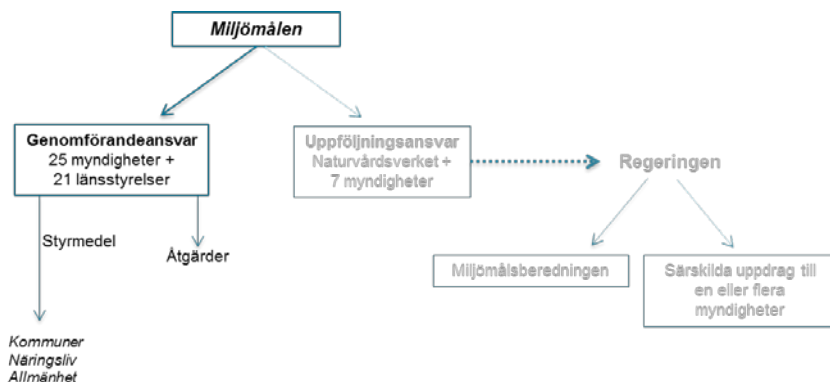
Tydligare krav på genomförande och återrapporering kan bland annat skapa förutsättningar för en mer aktiv och effektiv dialog mellan Miljödepartementet och fackdepartementen, och vidare till berörda myndighetsledningar. Dessa aktörer behöver ha en god insikt om vad en samhällsekonomisk analys är och hur analysen kan tillämpas som beslutsstöd i arbetet med miljömålen. Statskontoret bedömer att denna insikt behöver förbättras.

3 Myndigheternas styrning i miljömålssystemet

I det här kapitlet diskuterar vi frågan hur myndigheterna bidrar med eget miljöarbete och åtgärder i syfte att påverka andra att bidra till miljöpolitiken på bästa sätt, i förhållande till de mål och ambitioner som riksdagen och regeringen har slagit fast. Inom ramen för denna fråga behandlar vi hur myndigheterna i sitt genomförandearbete tillämpar tillgängliga styrmedel för att miljö kvalitetsmålen ska nås. Vi diskuterar även hur myndigheterna arbetar för att få bättre förutsättningar för att bidra till att miljömålen nås. I kapitlet redogör vi för hur Naturvårdsverket har utvecklat arbetet med de samhällsekonomiska analyserna sedan detta uppdrag skrevs in i myndigheternas instruktion år 2012. Kapitlet avslutas med sammanfattande slutsatser.

Fokus i kapitlet är således på den vänstra delen av figuren nedan, det vill säga hur myndigheterna genom egna åtgärder och genom att styra och uppmuntra andra aktörer strävar mot miljömålen.

Figur 3 Myndigheternas genomförandearbete i miljömålssystemet



3.1 Myndigheternas roller

I det förra kapitlet redovisade vi vilka myndigheter som har ansvar i miljömålssystemet, hur detta ansvar har formulerats och vilket miljöarbete som myndigheterna bedriver för övrigt.

Miljöuppgifternas innebörd skiljer sig åt mellan myndigheterna. Några av dem är förvaltningsmyndigheter med ett särskilt ansvar för ett visst område, exempelvis havet, jordbruket eller livsmedelsfrågorna. Inom dessa områden förväntas de ta ett helhetsansvar. Andra myndigheter har tillsynsansvar, till exempel över läkemedelsbranschen, eller som i länsstyrelsernas fall, enligt en mängd författningar på miljöområdet. Flera av myndigheterna finns inom transportområdet och ska uppfylla de transportpolitiska målen, i vilka miljöfrågorna ingår. Andra ska exempelvis främja att konsumenter fattar aktiva val eller att elever och studerande erbjuds likvärdig utbildning av god kvalitet. Inom ramen för detta uppdrag ingår att bland annat säkerställa att den enskilda personen har kunskap om miljö och miljökonsekvenser.

Myndigheterna har således olika förutsättningar att bidra till att nå miljömålen.

I Statskontorets delrapport i projektet pekar vi på att myndigheterna anser att ansvaret för att verka för att generationsmålet och miljökvalitetsmålen nås generellt sett har liten betydelse för det miljöarbete som myndigheterna bedriver.⁴⁰ Många myndigheter anser att de bedriver sitt miljöarbete huvudsakligen utifrån andra utgångspunkter. I våra intervjuer är det flera som anger att miljömålen inte ses som en integrerad del av myndighetens ordinarie arbete. Ofta är arbetet koncentrerat till någon eller några personer som deltar i en arbetsgrupp hos Naturvårdsverket eller i Miljömålsberedningen.

3.1.1 Miljöarbetets mottagare

Vid sidan av ansvaret för de nationella myndigheterna har regeringen pekat ut det avgörande i att kommunerna, näringslivet, ideella organisationer och medborgarna deltar för att nå miljökvalitetsmålen. Regeringen anger att det är självklart att alla har ett ansvar för miljön, även

⁴⁰ Statskontoret 2013:12, s. 29 f.

om alla inte behöver känna till miljö kvalitetsmålen eller miljömålssystemet. Olika aktörer och grupper i samhället, liksom enskilda medborgare, behöver göra insatser för miljön. Det är en förutsättning att alla känner till vad som behöver göras och vilka val i vardagen som har betydelse. Det är myndigheterna i miljömålssystemet som har i uppgift att informera om tillståndet i miljön till befolkningen.⁴¹

Eftersom de olika myndigheterna bedriver olika verksamhet vänder de sig till olika mottagare. I vissa fall har myndigheten stort inflytande över vilka konsekvenserna i miljön som ett visst agerande leder till. Så är exempelvis fallet för Trafikverket, som bland annat planerar och bygger vägar, tunnlar och järnvägar. I andra fall, såsom för Skolverket, vilket bland annat ställer kunskapskrav för skolelever men inte har ett operativt ansvar för utbildningen, ligger konsekvenserna relativt långt fram i tiden och kausalsambanden är svåra att härleda.

3.1.2 Styrmedel som används

Myndigheterna förväntas inom ramen för sitt uppdrag använda de styrmedel som de har till sitt förfogande i den ordinarie verksamheten för att bidra till miljömålen. Bland dessa styrmedel finns exempelvis föreskrifter och allmänna råd, tillsyn, information, rådgivning och utvärdering. Vissa myndigheter har också möjlighet att finansiera forskning.

Därutöver används – och kan användas – ett antal styrmedel som myndigheterna inte förfogar över, utan kräver riksdags- eller regeringsbeslut. Det gäller exempelvis skatter och de flesta former av reglering och ekonomiskt stöd. I vår delrapport konstaterar vi att myndigheterna själva anger att de framförallt arbetar med kunskapsutveckling och information. Myndigheterna säger att de förfogar över framför allt informationsstyrmedel. Av de 25 myndigheterna är det 23 som anger att de har informationsstyrmedel att tillgå inom ramen för miljöarbetet.⁴²

⁴¹ Prop. 2009/10:155, s. 62 ff.

⁴² Statskontoret 2013:12, s. 34 f.

3.1.3 Redovisningen är inte fullständig

Det finns i dag ingen samlad bild av vilka åtgärder de enskilda myndigheterna vidtar själva eller genomför för att påverka andra. I de fördjupade utvärderingarna finns dock ett antal exempel på hur detta sker, med utgångspunkt i vad myndigheterna själva vill redovisa. Många av de åtgärder som beskrivs i den fördjupade utvärderingen av miljömålen från år 2012 avser dock åtgärder som sker på internationell eller EU-nivå samt på riksdagens eller regeringens initiativ. Bland myndigheternas åtgärder som nämns finns exempelvis Skogsstyrelsens projekt med skogssektorn för att öka miljöhänsynen i skogsbruket och Transportstyrelsens beslut att förbjuda utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar. Bland myndigheternas åtgärder för att åstadkomma förändringar hos allmänheten och i näringslivet nämns Trafikverkets arbete med att minska användningen av dubbdäck och Skogsstyrelsens projekt En dörr in. På regional nivå nämns exempelvis länsstyrelsers skydd av värdefulla natur- och kulturområden och bildandet av så kallade hänsynsområden längs kusterna.

I den fördjupade utvärderingen från år 2012 finns inte heller någon konsekvensanalys av vad respektive åtgärd har lett till eller om myndigheterna hade kunnat göra mer inom det specifika området. Det går därför inte att bedöma om myndigheterna har uttömt sina möjligheter till egna insatser eller att påverka andra att förbättra miljön och miljöarbetet.

3.2 Utveckling av miljömålssystemet

Naturvårdsverket har pekat på att en anledning till att miljökvalitetsmålen inte kommer att nås är att myndigheterna saknar styrmedel.⁴³ I en rapport från år 2012 utvecklar Naturvårdsverket och de andra målsansvariga myndigheterna detta resonemang. Enligt rapporten beror den otillräckliga måluppfyllelsen och svårigheten att bedöma om förutsättningarna för målen kommer att vara uppfyllda år 2020 bland annat på att styrmedlens effekter är svårbedömda. För mer än hälften av miljökvalitetsmålen brister tillämpningen av de tillgängliga styrmedlen. I

⁴³ Naturvårdsverket rapport 6500, s. 49

flera andra fall saknas tillräckliga styrmedel. För en tredjedel av målen har Sverige inte själv rådighet över måluppfyllelsen.⁴⁴

3.2.1 Förslag på nya styrmedel

Enligt såväl de nationella myndigheternas som länsstyrelsernas instruktioner ska de vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.

Inom ramen för den fördjupade utvärderingen av miljömålssystemet år 2008 gavs de ansvariga myndigheterna i uppdrag att lämna förslag på åtgärder och styrmedel som ansågs behövas för att miljökvalitetsmålen ska nås. Sådana förslag lämnades av såväl de nationella myndigheterna som länsstyrelserna. Förslagen spänner över i stort sett hela samhällsstrukturen. Sammanlagt lämnades 1 009 förslag om åtgärder, styrmedel och annat. Flest förslag gäller miljökvalitetsmålen Giftfri miljö (160) och Begränsad klimatpåverkan (147). Minst antal förslag avsåg miljökvalitetsmålen Storslagen fjällmiljö (17) och Säker strålmiljö (20). Bland de tillgängliga styrmedlen var det ekonomiska styrmedel som föreslogs mest.⁴⁵

I den fördjupade utvärderingen år 2012 lades inga förslag till nya styrmedel och åtgärder, eftersom den uppgiften inte ingick i regeringens uppdrag till Naturvårdsverket.

Representanter för Miljödepartementet poängterar i vår intervju att det inte enbart är Miljömålsberedningen som kan förväntas titta framåt. Även myndigheterna måste överväga hur arbetet kan förbättras. Hos flera myndigheter finns dock en osäkerhet om hur stort intresse det finns av att de ska lämna förslag. Dels beror denna osäkerhet på inrättandet av Miljömålsberedningen, dels på att förslag inte efterfrågades inför 2012 års fördjupade utvärdering.

⁴⁴ Naturvårdsverket rapport 6415 *Styrmedel för att nå miljökvalitetsmålen*

⁴⁵ Miljömålsrådet, *Miljömålen – nu är det bråttom! Miljömålsrådets utvärdering av Sveriges miljömål 2008, bilaga 1*

3.3 Samhällsekonomiska analyser som ett sätt att styra myndigheternas arbete

Regeringen har lyft fram behovet av att utveckla tillämpningen av samhällsekonomiska analyser för att få väl genomlysta förslag till åtgärder och styrmedel.⁴⁶ Som en följd av detta genomförde Naturvårdsverket en förstudie för hur de samhällsekonomiska analyserna skulle kunna utvecklas. Förstudien redovisades i januari 2011 och innebar bland annat att en plattform för samhällsekonomiska analyser skulle byggas upp.⁴⁷ År 2012 skevs det in i Naturvårdsverkets instruktion att myndigheten i samråd med berörda myndigheter ska utveckla, följa upp och utvärdera tillämpningen av dessa analyser i miljömålssystemet.

3.3.1 Plattformen för samhällsekonomiska analyser – syfte och funktion på kort och lång sikt

Naturvårdsverket har inte tagit fram något nytt dokument för det instruktionsenliga uppdraget ska utföras, utan arbetet förefaller i hög grad vila på de grunder som presenterades i förstudien från år 2011. I det ingår en plan för hur en plattform för samhällsekonomiska analyser ska utvecklas.

Naturvårdsverket har tagit på sig ansvaret för att samordna plattformen, men påpekar i förstudien att en grundläggande förutsättning för att plattformen ska fungera och kunna ge det stöd som efterfrågas är att även andra myndigheter och forskare bidrar aktivt i arbetet med att bygga upp och driva plattformen. I samtal med Statskontoret påpekar Naturvårdsverket att myndigheten saknar mandat att styra de övriga aktörernas medverkan i plattformen. Medverkan sker helt på frivillig basis.

Enligt förstudien bör plattformen på kort sikt bland annat fungera som ett verktyg för informationsutbyte och dialog mellan de myndigheter, forskare och andra intressenter som väljer att ansluta sig till plattformen. På så sätt kan plattformen underlätta för myndigheter och forskare att få tillgång till den information som behövs för att genomföra

⁴⁶ Prop. 2009/10:155, s. 14

⁴⁷ Naturvårdsverket, *Plattform för samhällsekonomisk analys i miljömålssystemet – en förstudie*

samhällsekonomiska analyser. Bland annat skulle handböcker och dokumentation om goda exempel på samhällsekonomisk analys kunna tillhandahållas genom plattformen.

Naturvårdsverket bedömde i förstudien att det på kort sikt även skulle vara möjligt för myndigheterna att enas om en gemensam struktur för vad olika samhällsekonomiska analyser ska innehålla samt hur ingående antaganden och analysresultat ska presenteras. I förstudien angav Naturvårdsverket att myndigheten skulle kunna åta sig att ta fram ett förslag på sådan struktur.

Vidare angav Naturvårdsverket angav i förstudien även att det på lång sikt skulle vara möjligt att ta fram gemensamma riktlinjer och kalkylvärden för samhällsekonomiska analyser på miljöområdet. Därigenom skulle myndigheternas samhällsekonomiska analyser bli mer transparenta och jämförbara. Detta bedömdes vara ett resurskrävande arbete, där lärdomar dock skulle kunna dras från motsvarande arbete inom transportområdet.

Naturvårdsverket angav att det skulle vara möjligt och värdefullt att på längre sikt inrätta en rådgivande panel liknande den som finns i Norge, så att myndigheterna skulle kunna vända sig till någon för stöd och hjälp när de arbetar med en samhällsekonomisk analys. Vissa myndigheter hade redan uttryckt önskemål om detta.

3.3.2 Genomförda aktiviteter inom plattformen hittills

För att genomföra arbetet med plattformen så effektivt som möjligt har Naturvårdsverket delat upp myndigheterna i två grupper:⁴⁸ En *samarbetsgrupp* som är en kärngrupp av myndigheter med ansvar för uppföljning och utvärdering i miljömålssystemet, samt en *referensgrupp*

⁴⁸ Naturvårdsverket, *Plattform för samhällsekonomisk analys i miljömålssystemet – en förstudie*

där resterande myndigheter med ansvar i miljöarbetet bjuds in till att delta.⁴⁹

De huvudsakliga aktiviteter som hittills har genomförts inom ramen för plattformen är:

- Granskning och uppföljning av genomförda analyser
- Utbildning inom samhällsekonomisk analys
- Arrangerande av konferenser och seminarier inom ämnet.

3.3.3 Granskning av genomförda analyser

En kartläggning av genomförda samhällsekonomiska analyser på miljöområdet har gjorts. Några av dessa analyser har också granskats av ett antal forskare eller experter. Tanken är att rapporterna ska utgöra underlag för ansvariga myndigheters arbete med att identifiera luckor, svagheter och styrkor i sina samhällsekonomiska analyser. I den mån myndigheterna har behov kan samrådsgruppen hjälpa myndigheterna att utarbeta en strategi för att utveckla tillämpningen av samhällsekonomiska analyser i miljömålssystemet.

De miljöproblem som respektive myndighet arbetar med kan se väldigt olika ut. Genomförandet av en samhällsekonomisk analys kan därför variera stort från myndighet till myndighet. Även om de principiella utgångspunkterna och stegen i analysen är desamma kan val av modeller och verktyg, kunskap om kalkylvärden, tillgång till effektsamband, samt metoder för att hantera osäkerheter och risker, variera. Således kan även möjligheterna till att göra en bra analys variera. Genomförandet av samhällsekonomiska analyser måste därför, liksom granskningen av dessa, vara flexibelt och anpassas till varje myndighets unika problem och förutsättningar.

⁴⁹ I samrådsgruppen ingår de miljömålsansvariga myndigheterna samt några ytterligare myndigheter. De myndigheter som ingår är: Boverket, Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen, Strålsäkerhetsmyndigheten, Sveriges Geologiska Undersökning, Kommerskollegium, Energimyndigheten, Tillväxtverket, Havs- och vattenmyndigheten, Skogsstyrelsen, Trafikverket, Riksantikvarieämbetet samt Länsstyrelserna via RUS. I gruppen sitter antingen ekonomer eller den målsansvarige.

3.3.4 Utbildningar

Naturvårdsverket har genomfört flera utbildningar inom området samhällsekonomi. I samband med 2012 års miljökonferens inom samhällsekonomiska analyser anordnades bland annat en grundutbildning i miljöekonomi.

3.3.5 Konferenser, workshops och seminarier

Sedan arbetet påbörjades under år 2012 har flera konferenser och seminarier anordnats i plattformens regi. På så sätt skapas en bredare mötesplats där även myndigheter och forskare som inte är med i plattformensarbete har möjligheter att vara med i granskning och utveckling av samhällsekonomiska analyser. Konferenser och seminarier uppges vara ett sätt att bjuda in en bredare målgrupp till plattformen.

3.4 Sammanfattande slutsatser om myndigheternas styrning

Myndigheterna har inte analyserat sitt genomförandearbete. I dag förefaller myndigheterna endast i liten utsträckning ha analyserat på vilket sätt miljömålen berör dem och hur målen kan integreras i verksamheten. Detta har föranlett regeringen att ge myndigheterna i uppdrag under år 2014 att redovisa detta.

Vi har kunnat konstatera att de krav som ställs inom ramen för miljömålssystemet sällan påverkar det miljöarbete som bedrivs i dag. Myndigheterna anger att miljöarbetet oftast beror på annat än miljömålssystemets krav. Inte heller knyts i efterhand det miljöarbete som myndigheterna har bedrivit till miljömålssystemet, till exempel i myndigheternas årsredovisningar.

Att myndigheterna bedriver sitt miljöarbete huvudsakligen utifrån andra utgångspunkter än att verka för att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen nås beror delvis på att myndigheterna anser att innebörden av genomförandeansvaret är otydligt. Vi kan konstatera att det yttrar sig bland annat i att de flesta myndigheterna inte har analyserat vilken roll de har i systemet. De har inte heller identifierat hur arbetet ska redovisas. Enligt vår bedömning förefaller myndigheterna ha haft svårt att förstå sin roll för att målen i miljömålssystemet ska nås. Detta

trots att flertalet av dem har haft ansvar för genomförandet i mer än tio år.

3.4.1 Utan analys går det inte att ta ställning till förslag på nya åtgärder och styrmedel

Myndigheterna har ett ansvar enligt myndighetsförordningen (2007:515) att utveckla sin verksamhet. Inom ramen för miljömålssystemet har de aktuella myndigheterna i sina instruktioner även i uppdrag att vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling. Denna bestämmelse i instruktionerna förefaller i första hand avse att förtydliga det ansvar som finns i myndighetsförordningen, men kan också ses som en uppmaning till myndigheterna att inte bara se till sin egen verksamhet utan även till miljömålssystemet som helhet.

Enligt vår enkätundersökning anger myndigheterna att förslag bland annat kan lämnas till Naturvårdsverket eller till det egna fackdepartementet. Vår slutsats är att det finns tillräckligt med kanaler för att myndigheterna ska kunna bidra till miljömålssystemets utveckling genom nya förslag. Dessa förslag kan kanaliseras till Miljödepartementet som ska samordna miljöpolitiken.

Förslag har hittills lämnats på olika sätt. I den fördjupade utvärderingen år 2008 lämnades förslag direkt i rapporten. Förslagen har gällt både åtgärder och styrmedel. Det finns dock inte några krav på hur förslagen ska utformas, vilket har bidragit till att när myndigheterna har tagit tillfället i akt att lämna förslag har antalet blivit väldigt stort. I den fördjupade utvärderingen från år 2008 lämnades över 1 000 förslag. Enligt vår bedömning är det inte lämpligt att regeringen ska ta ställning till så många förslag som inte har analyserats.

3.4.2 Syftet med plattformen för samhällsekonomiska analyser har delvis uppfyllts

Statskontoret konstaterar att Naturvårdsverket har upprättat en plattform för samhällsekonomiska analyser och att plattformen delvis har gett det stöd som Naturvårdsverket bedömde att den skulle kunna ge på kort sikt.

Plattformen har bland annat underlättat för de medverkande myndigheterna att få tillgång till aktuell forskning, handböcker och goda

exempel. Den har också till viss del tillhandahållit ett forum för dialog mellan aktörerna.

Miljöekonomikonferenser om samhällsekonomiska analyser har anordnats åren 2012 och 2013. Dessutom har det anordnats flera seminarier som har behandlat specifika frågor. Naturvårdsverket har även genomfört utbildningar i samhällsekonomisk analys med deltagare från flera av de myndigheter som har ansvar i miljömålssystemet.

Något som däremot har varit svårt att åstadkomma är att i samrådsgruppen komma överens om en gemensam struktur för samhällsekonomiska analyser. Naturvårdsverket ser detta som en allvarlig brist, eftersom en gemensam struktur är ett första viktiga steg i arbetet med att säkerställa att myndigheternas analyser blir mer transparenta och jämförbara. Naturvårdsverket har i stället valt att ta fram ett eget förslag till en enkel struktur, som har lagts ut på myndighetens egen hemsida.

3.4.3 Det är svårt för Naturvårdsverket att attrahera andra till att medverka i plattformen för samhällsekonomiska analyser

För att kunna genomföra plattformsarbetet så effektivt som möjligt krävs en aktiv medverkan från både de myndigheter som har ett ansvar i miljömålssystemet och forskare. Naturvårdsverket menar att intresset för att medverka i plattformen hittills har varit svagt. Forskarna tycks inte ha de incitament som krävs för att delta. Inte heller myndigheterna har visat ett tillräckligt stort intresse. En samverkansgrupp med ett antal kärnmyndigheter i miljömålssystemet har visserligen bildats, men Naturvårdsverket menar att det finns relativt stora variationer i hur aktivt dessa myndigheter medverkar i plattformsarbetet.

Enligt vår bedömning behöver forskare och myndigheter bli mer aktivt involverade i plattformsarbetet om Naturvårdsverket ska lyckas med sitt uppdrag att utveckla tillämpningen av de samhällsekonomiska analyserna.

4 Utvärdering av miljömålssystemet

I det här kapitlet diskuterar vi frågan om och i så fall hur miljömålssystemet kan utvärderas.

I det uppdrag som Statskontoret har fått ingår visserligen att genomföra en utvärdering av hur myndigheternas miljöarbete bidrar till att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen. I uppdraget ingår att analysera om statsförvaltningens resurser används effektivt i miljömålssystemet. I delrapporten drog Statskontoret emellertid slutsatsen att det för närvarande inte är möjligt att utvärdera myndigheternas bidrag till att miljömålen nås. Denna slutsats grundade sig på att de flesta av de miljömålsansvariga myndigheterna inte har redovisat vilka aktiviteter man gör när man verkar för att miljömålen ska nås. Även om myndigheterna gör insatser till nytta för miljön, är sambandet mellan myndigheternas arbete och miljömålen alltför oklart.

Med utvärdering menar vi i det här sammanhanget en systematisk genomförd undersökning för att bedöma värdet av de aktiviteter som äger rum inom ramen för miljömålssystemet i förhållande till de mål som är uppställda. Utvärderingen kan antingen ske i form av att man bedömer själva resultatet av arbetet eller att man följer och beskriver sättet man arbetar på för att åstadkomma ett resultat. Det senare kallas ofta en processutvärdering.

Kapitlet avslutas med sammanfattande slutsatser.

4.1 Befintligt underlag för utvärdering

Oavsett hur utvärderingen ska ske krävs att arbetet i systemet som ska utvärderas kan beskrivas. I miljömålssystemet kan man tänka sig att var och en av myndigheterna redogör för detta arbete eller att arbetet redovisas på en gemensam nivå.

Som vi har behandlat i kapitel 3 har regeringen uttalat sina förväntningar på att myndigheterna ska bidra till att miljömålen nås i myndigheternas instruktioner. Enligt gällande bestämmelser ska regeringen få kontinuerlig information om myndigheternas arbete i årsredovisningar och budgetunderlag. I dag saknas denna information i allt för stor utsträckning, vilket gör att det inte går att få en samlad bild av hur myndigheterna verkar för att målen ska nås.

En samordnad uppföljning av miljömålssystemet sker inom ramen för de årliga uppföljningarna och de fördjupade utvärderingarna. Dessa ska innehålla en samlad utvärdering av utvecklingen mot generationsmålet, miljökvalitetsmålen och etappmålen.

Enligt regeringen skulle 2012 års fördjupade utvärdering bland annat redovisa:

- en analys och utvärdering av miljöeffekten av de styrmedel och åtgärder som har införts för att nå miljökvalitetsmålen, det vill säga om införda styrmedel och åtgärder har medfört önskat resultat,
- en analys som identifierar synergimöjligheter och de bakomliggande orsakerna till problem som försvårar möjligheterna att nå miljökvalitetsmålen och generationsmålet,
- en analys av de internationella faktorer som påverkar möjligheterna att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen och vår rådhöhet över dessa faktorer, och
- underlag för att bedöma inom vilka områden ytterligare insatser behövs för att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen, det vill säga där det finns behov av att utveckla strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder.

Uppdraget innehöll inte något krav på att redovisa eller analysera myndigheternas insatser i förhållande till miljötillståndet.

4.2 Innehållet i de nuvarande uppföljningarna och utvärderingarna

I såväl de årliga uppföljningarna som i de fördjupade utvärderingarna redovisas miljötillståndet för miljökvalitetsmålen tillsammans med en

bedömning av om målen kommer att nås inom utsatt tid.⁵⁰ I den senaste fördjupade utvärderingen har för första gången även generationsmålet följts upp och utvärderats.

I den årliga uppföljningen och den fördjupade utvärderingen anges för varje mål orsaker till bristande måluppfyllelse. I huvudsak behandlas olika styrmedels påverkan på måluppfyllelsen. Den fördjupade utvärderingen är något mer utförlig i analysen av orsakerna till bristande måluppfyllelse. Vanliga orsaker som anges där som skäl till att målen inte nås är att styrmedel saknas eller är otillräckliga. Det kan även vara fråga om bristande tillämpning av befintliga styrmedel. Många orsaker handlar om befintliga styrmedel eller tillämpningen av dessa.

Den fördjupade utvärderingen innehåller inte någon analys av de miljömålsansvariga myndigheternas bidrag för att nå målen. Enda undantaget är när bristande tillämpning av befintliga regler uppmärksammas eller när myndigheter bör ge mer stöd till andra aktörer, exempelvis till kommuner. Det anges inte om myndigheternas ansträngningar är tillräckliga, men däremot preciseras ett antal brister i kommunernas arbete.

4.3 Sammanfattande slutsatser om utvärdering

4.3.1 Det saknas förutsättningar för ett helhetsgrepp om systemet eftersom underlag för utvärdering saknas

Miljömålssystemet är till sin karaktär ett system som till stor del vilar på visionära mål och på att samhällets alla delar strävar mot de gemensamma målen. Myndigheterna har i det sammanhanget en begränsad roll. Att följa upp vad myndigheterna åstadkommer inom ramen för systemet är svårt eftersom deras arbete ska innefatta både egna åtgärder som påverkar miljön direkt och andra åtgärder som avser att ha inflytande över andras agerande.

⁵⁰ Beskrivningen utgår från Naturvårdsverket rapport 6557 *Miljömålen – Årlig uppföljning av Sveriges miljö kvalitetsmål och etappmål 2013* samt rapport 6500 *Steg på vägen – Fördjupad utvärdering av miljömålen 2012*

I dag förefaller regeringen, vilket vi har redovisat i kapitel 3, inte ha uppmärksammat att många av myndigheterna inte redovisar vad de gör inom ramen för miljömålssystemet. Någon möjlighet att följa upp den löpande verksamheten och styrningen finns därmed inte. Inte heller den fördjupade utvärderingen ger något egentligt svar på hur myndigheterna agerar inom ramen för miljömålssystemet. Därmed går det inte heller att säga om och i så fall hur myndigheternas arbete leder till konkreta förbättringar i miljön. Som en konsekvens av detta går det inte i dag att genomföra varken en utvärdering av resultatet eller en processutvärdering.

För att studera genomförandet i miljömålssystemet krävs en tydlig bild av de olika aktörernas ansvar och roll i genomförandet. En sådan bild behöver utgå från en samlad bedömning av vad olika aktörer ska göra och hur detta tillsammans ska bidra till att miljömålen nås. Myndigheter med ansvar i miljömålssystemet har i regleringsbrev för år 2014 fått i uppdrag att redovisa hur respektive myndighet verkar för att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen nås och hur arbetet integreras med genomförandet av myndighetens kärnverksamhet. Dessa redovisningar kommer att vara värdefulla för att dels bedöma enskilda myndigheters bidrag till måluppfyllelsen, dels ge en samlad bild av myndigheternas bidrag till måluppfyllelsen.

Eftersom grundläggande data saknas finns det inte något underlag för att kontinuerligt ompröva miljömålssystemet i stort, utan fokus får läggas på tillståndet i miljön.

4.3.2 Grundläggande utvärderingsfrågor lämnas i dag obesvarade

För flera miljö kvalitetsmål finns strategier framtagna för hur målen ska nås. För andra mål har regeringen gett uppdrag till en myndighet eller till Miljömålsberedningen att ta fram sådana strategier. Dessa strategier kan ge ett viktigt underlag för utvärderingar, eventuellt inom ramen för de fördjupade utvärderingarna.

En förutsättning för att sådan utvärdering ska kunna ske är dock att sambandet mellan åtgärder, styrmedel och mål analyseras. Följande frågor är relevanta i sammanhanget:

- Hur förhåller sig resultatet till målet?
- Hur kan måluppfyllelsen öka genom samhällsekonomiskt effektiva åtgärder?
- Hur fungerar genomförandeprocesserna?

När det gäller att värdera resultat i förhållande till målen finns i många fall redan upparbetade rutiner för att mäta och bedöma måluppfyllelsen för olika aspekter av miljömålen. Samtidigt framgår det i den senaste fördjupade utvärderingen att i ett antal fall saknas tillräckligt underlag för att bedöma måluppfyllelsen. Det gäller exempelvis kunskap om förekomst och värde av kulturhistoriska lämningar.

Vi har tidigare pekat på samhällsekonomiska analyser inte används i tillräcklig omfattning för att styra vilka åtgärder och styrmedel som ska användas. Inte heller i de fördjupade utvärderingarna används samhällsekonomiska analyser.

Det kan konstateras att när utvärderingarna, såsom i dag, koncentreras till att utifrån en beskrivning av miljötillståndet bedöma frågan om i hur hög grad målen är uppfyllda blir dessa i huvudsak naturvetenskapligt inriktade. För att bedöma orsakssamband, genomförandet och effektiviteten krävs ett vidgat synsätt, som inkluderar ett samhällsvetenskapligt och samhällsekonomiskt angreppssätt.

5 Statskontorets bedömningar och förslag

I det här kapitlet besvarar vi de frågor som vi ställde upp i kapitel 1 om inriktningen för rapporten. Därigenom är det vår ambition att ge svar på vilka utmaningar som finns i miljömålssystemet för att få till stånd ett effektivt system. I kapitlen 2-4 har vi återkommande pekat på behovet av att stärka styrningen av myndigheterna som ingår i miljömålssystemet. I det här kapitlet pekar vi på hur det kan ske.

5.1 Riksdagens och regeringens prioriteringar får inte tillräckligt uttryck i miljöarbetet

Miljömålssystemet är den centrala gemensamma utgångspunkten för aktörer i miljöarbetet. Under de senaste åren har både riksdagen och regeringen förstärkt miljömålssystemet, bland annat genom att ett tydligare fokus har lagts på genomförandet av miljöarbetet.

Inom ramen för miljömålssystemet finns det en fungerande struktur för uppföljningsarbetet. Det redovisas dels årliga rapporter, dels fördjupade utvärderingar en gång per mandatperiod. Dessutom sker det relativt intensiv samverkan mellan myndigheterna med uppföljningsansvar.

Genomförandearbetet i miljömålssystemet låter sig inte styras på samma påtagliga sätt genom enskilda uppdrag och återrapporteringskrav. Genomförandearbetet ska integreras i myndigheternas kärnuppgifter. Myndigheterna i systemet har dessutom mycket olika förutsättningar att bedriva miljöarbetet.

När generationsmålet och miljö kvalitetsmålen sattes bedömde riksdagen och regeringen att målen visserligen var utmanande, men att de skulle kunna nås inom den utsatta tiden. I dag vet vi emellertid att

nästan inget av miljö kvalitetsmålen kommer att nås. Detta kan bero på att ambitionsnivån varit för hög i förhållande till de åtgärder som kan vidtas att målen ska kunna nås. I denna rapport fokuserar vi dock på myndigheternas arbete, oavsett hur realistiska målen är.

De enskilda myndigheterna med ansvar i miljömålssystemet har inte full rådighet över enskilda mål. Vi vet dock inte om myndigheterna har arbetat på ett effektivt sätt för att nå målen. Orsaken till att vi inte vet det är att flertalet myndigheter inte på ett tillfredsställande sätt har redovisat hur de har arbetat eller hur detta arbete har bidragit till större måluppfyllelse. Det finns således inte någon självklar förklaring till varför miljöarbetet inte leder till det förväntade resultat. Nedan pekar vi på hur regeringen kan förstärka styrningen av miljöarbetet på ett sätt som förbättrar förutsättningarna för högre måluppfyllnad. Med större krav på resultatredovisning torde förutsättningarna för en högre effektivitet bli ännu bättre.

5.1.1 Miljödepartementet måste anpassa styrningen efter de tvärsektoriella förutsättningarna

Miljödepartementet ansvarar för att samordna arbetet inom miljöpolitiken. I samband med att den senaste förändringen i miljömålssystemet implementerades fördes ansvaret på myndigheterna i systemet in i respektive myndighets instruktion. I frånvaro av andra styrmedel överlämnas en stor del av styrningen till de departement som myndigheterna sorterar under.

Det finns, som vi har poängterat tidigare, för- och nackdelar med att styra ett tvärsektoriellt arbete genom andra departement. Vanligtvis är ett syfte med en sådan styrmodell att tvärfrågan så snabbt som möjligt ska komma in i fackdepartementets ordinarie styrning. Genom att styrningen blir en del av den ordinarie myndighetsstyrningen är förhoppningen att den eller de aktuella myndigheterna uppfattar frågan som viktig och även agerar på det sätt som förväntas. För att den här modellen ska fungera krävs det dock att berörda fackdepartement har intresse, kompetens och resurser att driva frågan. Här är det viktigt att det departement som är ansvarigt för den tvärgående frågan intar en aktivt understödjande roll. Om de aktuella handläggarna inte har tillräcklig kunskap om den tvärsektoriella frågan finns det en risk att frågan inte

kommer att beaktas i den gemensamma beredningen inom Regeringskansliet. Detta kan leda till att eventuella målkonflikter helt bortses från.⁵¹

Om vi översätter dessa förutsättningar till miljömålsarbetet är det Miljödepartementet som systematiskt och långsiktigt måste arbeta gentemot fackdepartementen för att höja deras kompetens på miljömålsområdet och också få dem engagerade i att driva frågan gentemot sina miljömålsmyndigheter. Genom en kontinuerlig dialog med myndighetshandläggarna kan intresse för, och kunskap om, miljömålsarbetet förankras i fackdepartementen. Det är emellertid viktigt att arbetet är långsiktigt, särskilt med tanke på att myndighetshandläggare ofta byts ut.

Statskontoret bedömer att Miljödepartementet bör prioritera att arbeta långsiktigt mot de berörda fackdepartementen och i synnerhet bland myndighetshandläggare skapa ett engagemang för miljöfrågorna. Detta kan exempelvis ske genom kompetensutveckling och erfarenhetsutbyte.

5.1.2 Fler styrmedel tydliggör för myndigheterna vad ansvaret i miljömålssystemet innebär

Det är viktigt att poängtera att när ansvaret i miljömålssystemet fördes in i instruktionerna från år 2010 och framåt var genomförandansvaret i miljömålssystemet ingalunda något nytt för de flesta av de 25 myndigheterna. Tidigare hade dock ansvaret varit något mer preciserat i regleringsbrev och i särskilda uppdrag.

Myndigheterna förefaller inte ha uppfattat vad ansvaret som pekas ut i instruktionerna innebär. Det torde delvis bero på att många av dem inte har miljöarbete som huvuduppdrag och sannolikt inte prioriterar denna uppgift tillräckligt högt. Men även bland miljömyndigheterna finns det brister, exempelvis när det gäller redovisning av insatserna, som antyder att de inte har förstått uppdraget på ett tillfredsställande sätt. Eftersom regeringen och Regeringskansliet inte tydligt har återkopplat att arbetet hittills inte har varit tillräckligt, har myndigheterna dock inte behövt förändra sin prioritetsordning.

⁵¹ Jfr Statskontoret 2014:1

Den styrning som har tillämpats, det vill säga allmänt hållna formuleringar, är i de flesta fall tillräcklig när det gäller myndighetens kärnuppgifter. För kärnuppgifterna finns det som regel en samstämmighet mellan regering och myndighet om vad som ska prioriteras och vilka mål som ska uppnås. Kärnuppgifterna finns i fokus i såväl formell styrning som informell dialog mellan myndigheten och dess ansvariga fackdepartement. När det gäller uppgifter som ligger vid sidan av det huvudsakliga uppdraget kan det, såsom det har visat sig i miljömålssystemet, behövas en större tydlighet. En sådan tydligare styrning förutsätter att regeringen, genom Miljödepartementet, kommunicerar sina förväntningar på både de andra departementen och de aktuella myndigheterna. Det kan till exempel göras genom att lägga särskilda uppdrag på myndigheterna. Det kan också ske genom att mer informellt återkoppla till fackdepartementen och myndigheterna om relevanta uppgifter saknas i exempelvis en myndighets årsredovisning.

Statskontoret bedömer att regeringen och Miljödepartementet bör förändra sin styrstrategi i miljömålssystemet. Vid sidan av instruktionerna behöver styrningen bli mer verksamhetsanknuten, exempelvis genom regeringsuppdrag.

5.1.3 Vilka myndigheter som ingår behöver inte förändras men Naturvårdsverket bör få en delvis annan roll

Som konstaterades i kapitel 2 finns det mycket som talar för att det inte bör ske en förändring av vilka myndigheter som ska ingå i miljömålssystemet. Naturvårdsverkets roll gentemot de andra myndigheterna bör dock struktureras och tydliggöras. Det gäller i synnerhet i genomförandearbetet, där Naturvårdsverket inte har möjlighet att styra arbetet på samma sätt som vad gäller uppföljningar. Naturvårdsverket kan dock vara pådrivande i viss grad även i genomförandearbetet, i synnerhet genom att ta fram vägledning för hur myndigheterna kan angripa de här frågorna.

Naturvårdsverket bör dessutom kunna ge ett förstärkt stöd till Miljödepartementet i uppföljningsarbetet. Med ett ökat fokus på genomförandearbete och kontinuerliga redovisningar från myndigheterna behövs det kompetens att analysera svaren, exempelvis för att få en

helhetsbild av alla myndigheternas skilda svar. Detta eftersom redovisningarna bör ge regeringen nödvändigt underlag för att kunna bedöma hur miljöpolitiken ska utvecklas. Miljödepartementet kan emellertid inte förväntas ha tid och resurser för detta.

Statskontoret bedömer att regeringen bör låta Naturvårdsverket ta fram analyser och beslutsunderlag baserat på myndigheternas resultatredovisningar.

5.1.4 Arbetet med miljömål och miljöledning kan i högre grad samordnas av miljömyndigheterna

I dag har det visat sig att myndigheterna i miljömålssystemet oftast arbetar med detta miljöarbete och uppgifterna åtskilda från varandra, till exempel i olika funktioner.

Enligt vår bedömning finns det små men viktiga skillnader mellan miljömålssystemet och miljöledningssystemet. Skillnaderna är sannolikt något mindre för myndigheter som har miljöarbete som sin huvuduppgift.

Vi har redogjort för problem med genomslag när det gäller både miljömålssystemet och miljöledningssystemet. Mot bakgrund av dessa är det tveksamt om en samordning kan leda till att arbetet i högre grad skulle prioriteras av myndigheterna.

Statskontoret bedömer att det finns skäl för miljömyndigheterna att samordna arbetet med de båda systemen internt i myndigheterna, exempelvis genom att samla kompetensen om dem i samma funktion. Både miljömålssystemet och miljöledningssystemet har en central betydelse för dessa myndigheter när det gäller att planera och redovisa sin verksamhet.

5.1.5 Myndigheterna behöver vägledas att göra avvägningar mellan att bedriva miljöarbete och att redovisa vad man har gjort

I dag har vi inte tillräcklig kunskap om vad eller hur myndigheterna gör för att bidra till att miljökvalitetsmålen nås. Med tanke på att generationsmålet och miljökvalitetsmålen är själva fundamenten i den svenska miljöpolitiken är detta inte tillfredsställande. Riksdagen och

regeringen behöver kunskap för att kontinuerligt kunna ompröva politikens inriktning och innehåll. Det behövs således mer utförliga redovisningar från myndigheterna om deras prestationer.

Det är viktigt att styrningen fortsättningsvis i första hand prioriterar genomförandet av miljöarbetet. Ytterligare återrapporteringskrav innebär tyvärr att tid och kraft flyttas från genomförandearbete till administration. Balansgången mellan att lägga resurser på miljöarbetet och på att beskriva vad man gör eller har gjort måste ständigt beaktas. Dessutom bör det hållas i minnet att det inom ramen för miljöarbetet redan finns ett antal krav på administrativt betungande återrapportering, exempelvis inom ramen för Sveriges internationella åtaganden.

Statskontoret bedömer att den nuvarande resultatredovisningen inte är tillräcklig och att den måste förbättras. Regeringen bör pröva om andra administrativt tunga uppgifter kan minskas, till exempel genom att se över om den årliga uppföljningen kan förenklas.

5.1.6 Regeringen bör i högre grad efterfråga samhällsekonomiska analyser

Regeringen anser att den samhällsekonomiska analysen ska ha en betydelsefull roll i miljömålsarbetet. I dag är tillämpningen bristfällig. Frågan är varför?

Statskontoret menar att det största problemet i dag *inte* är att det saknas verktyg för att genomföra samhällsekonomiska analyser. Problemet är snarare att den kunskap och de verktyg som har tagits fram av forskare och andra experter inte används fullt ut av de myndigheter som ska genomföra analyserna. Flera av de personer som Statskontoret har intervjuat delar ståndpunkten att en utökad tillämpning av samhällsekonomiska analyser i miljömålsarbetet inte förutsätter att ny kunskap eller nya modellverktyg tas fram.

För att styrningen ska fungera förutsätts emellertid att det finns en grundläggande samhällsekonomisk kompetens inom både Miljödepartementet, fackdepartementen och berörda myndighetsledningar. Statskontoret anser att denna kompetens behöver förbättras.

Enligt Statskontoret saknar flera av myndigheterna den beställarkompetens som krävs för att se till att samhällsekonomiska analyser genomförs. Dessutom är incitamenten till att genomföra sådana analyser svaga, vilket kan bero på att analyserna inte har efterfrågats i särskilt stor omfattning. Vår bedömning är också att majoriteten av myndigheterna i miljömålssystemet behöver förstärka den miljöekonomkompetens som krävs för att genomföra samhällsekonomiska konsekvensanalyser av de åtgärder som myndigheterna kan vidta för att bidra till att miljökvalitetsmålen nås.

Statskontoret bedömer att regeringen i högre grad bör efterfråga konsekvensanalyser, inklusive samhällsekonomiska analyser. Inte förrän denna efterfrågan har tydliggjorts kan man förvänta sig att utvecklingsarbetet inom det här området och tillämpningen av analyserna få fart.

5.2 I frånvaro av analys kan myndigheterna inte bidra till att målen nås

Myndigheterna i miljömålssystemet ska beroende på utformningen av sitt kärnuppdrag bidra till genomförandearbete på minst ett av följande sätt:

- praktisk miljövård
- öka miljömedvetandet
- påverka internationellt

I dag kan vi konstatera att de flesta myndigheterna inte har analyserat vad uppgiften att verka för att miljömålen nås innebär för dem. Detta har föranlett regeringen att i regleringsbrevet för år 2014 ge myndigheterna detta analysuppdrag. En konsekvens av att myndigheterna inte har genomfört någon analys av hur miljömålen ska knyta an till deras verksamhet är att de inte i tillräcklig utsträckning har styrt sitt aktiva miljöarbete specifikt mot miljökvalitetsmålen. Därmed har myndigheterna inte heller skapat förutsättningar att använda sina styrmedel för att styra andra mot att nå målen.

Vid sidan av att bidra i genomförandearbetet – och i vissa fall ansvara för uppföljningen av ett visst miljömål – har myndigheterna det viktiga uppdraget att blicka framåt och lämna förslag på exempelvis nya åtgär-

der och styrmedel. År 2008 lämnade myndigheterna i den fördjupade utvärderingen över 1 000 förslag. Förslagen sorterades per mål, men var inte prioriterade och analyserna var ofullständiga. Förslagslistan var enligt vår uppfattning i princip inte möjlig att överblicka. I den senaste fördjupade utvärderingen efterfrågade regeringen inte några förslag, vilket har inneburit att det finns frågetecken om myndigheternas ansvar för utvecklingen av systemet.

Statskontoret bedömer att regeringen bör, på samma sätt som myndigheterna i år ska analysera och redovisa hur myndigheten verkar för att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen nås, efterfråga myndigheternas förslag på hur miljömålssystemet ska utvecklas. Förslagen om utvecklingsområden måste vara konsekvensanalyserade av myndigheterna eftersom de besitter sakkunskapen.

5.3 Utvärdering av miljömålssystemet kan inte ske nu

Regeringen har vid den senaste större förändringen av miljömålssystemet och genom detta uppdrag till Statskontoret aviserat behovet av att få en bild av hur arbetet i miljömålssystemet fungerar. Vi har poängterat att det i dag saknas underlag att göra en utvärdering av resultatet, eftersom myndigheternas miljöarbete inte följs upp och redovisas. Inte heller finns det underlag att utvärdera någon viss del av processen, eftersom etablerade arbetsmetoder saknas. Eftersom regeringen i olika sammanhang har framhållit att miljöarbetet ska integreras i myndigheternas kärnverksamhet, kan processutvärderingar dock vara enklare att genomföra för att få en bild av systemets effektivitet.

Statskontoret bedömer att regeringens styrning behöver förstärkas innan det är meningsfullt att genomföra en utvärdering av myndigheternas arbete.

5.4 En integrerad modell för styrning av miljöarbetet

De bedömningar och rekommendationer som vi hittills har redovisat kommer att kunna förstärka förutsättningarna för regeringen att styra

miljömålssystemet. Vi har visat att det exempelvis kan ske genom att förstärka kraven på myndigheterna och genom att förbättra kunskapsunderlaget för regeringen att kunna ompröva miljöpolitiken. Syftet med uppdraget till Statskontoret är dock att få till stånd ett mer effektivt system där alla aktörer kan arbeta för att tillsammans nå högsta möjliga måluppfyllnad på mest kostnadseffektiva sätt.

Statskontoret bedömer att ytterligare åtgärder med fokus på att förstärka genomförandearbetet är nödvändiga och föreslår därför en modell för detta.

Syftena med den föreslagna modellen är att:

1. ge myndigheterna förbättrade förutsättningar för sitt genomförandearbete,
2. ge regeringen ytterligare förbättrade underlag för sina ställningstaganden avseende miljöpolitiken och
3. presentera en tydlig tidsplan för genomförande och utvärdering.

5.4.1 Grunden för genomförandearbetet finns i strategier och den fördjupade utvärderingen

Eftersom miljömålen är så visionära och långsiktiga är det nödvändigt att det finns en konkret utgångspunkt för genomförandearbetet. Tidigare har vi nämnt att mål bör vara SMARTa, vilket bland annat innebär att de ska vara specifika och mätbara. Även om miljökvalitetsmålen har preciserats, är de i många fall inte specificerade på ett sätt att det blir tydligt vad olika aktörer ska bidra med för att målen ska uppfyllas. När målen specificeras är ett användbart verktyg att använda effektkedjor. Genom att upprätta sådana kedjor blir det tydligt vilka åtgärder som är nödvändiga för att nå målet och om åtgärderna är tillräckliga.

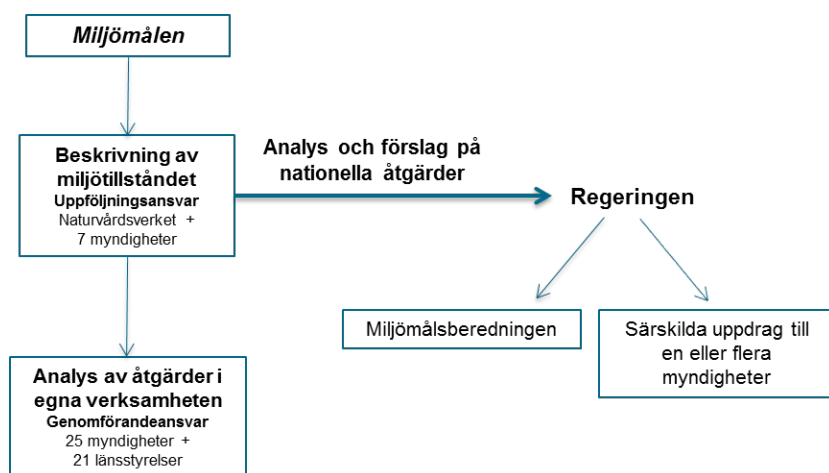
Strategier för de olika miljökvalitetsmålen har antingen tagits fram eller så har uppdrag getts till Miljömålsberedningen eller till någon myndighet att ta fram sådana. I dessa strategier bör effektkedjor vara en viktig komponent, för att beskriva hur målet ska kunna nås. Skulle inte sådana effektkedjor ha redovisats kan de tas fram i samband med utvärdering eller som en komplettering av strategierna.

Enligt Statskontorets uppfattning kan de fördjupade utvärderingarna bidra till att konkretisera utgångspunkterna för arbetet. Läget i miljön, såsom det redovisas i den fördjupade utvärderingen, är en mycket viktig informationskälla för vad som behöver göras. Det gäller både för regeringen, vad gäller vilka åtgärder som kan vidtas på nationell nivå, och för myndigheterna, vad gäller hur de var och en kan bidra till miljömålen på bästa sätt.

Genom att göra utvärderingssystemet och de fördjupade utvärderingarna till grunden för genomförandearbetet förändras miljömålssystemet från att vara två system (utvärderings- respektive genomförandesystemet) till att bli *ett* system.

Vi beskriver modellen på följande sätt:

Figur 4 Förslag på en samlad struktur i miljömålssystemet



För att utvärderingssystemet ska kunna användas på det sättet behöver de fördjupade utvärderingarna enligt vår uppfattning utvecklas följande sätt:

- För att myndigheterna ska kunna använda de fördjupade utvärderingarna för att analysera på vilket sätt utvärderingarna kan bidra

till miljömålen måste de bli mer konkreta och tydligare belysa vad som kan göras på olika nivåer, exempelvis internationellt, nationellt och lokalt.

- För att regeringen ska kunna använda de fördjupade utvärderingarna som ett beslutsunderlag måste utvärderingarna i högre grad redovisa hur miljömålssystemet bör utvecklas framåt och vad konsekvenserna blir av olika insatser.

5.4.2 Myndigheternas arbete ska utgå från den fördjupade utvärderingen

I modellen förutsätts myndigheterna var och en för sig analysera vad myndigheten kan åstadkomma inom ramen för sitt miljöarbete. Beroende på vad myndigheten har för kärnuppgift torde detta arbete kunna bedrivas på en rad olika sätt. Statskontoret anser därför inte att det finns några generella samordningsvinster att knyta myndigheterna närmare varandra i genomförandearbetet, exempelvis i fasta grupper.

Med utgångspunkt i redovisningen av tillståndet i miljön i dag bör det emellertid bli enklare för myndigheterna att ta ställning till hur de kan bidra till miljön jämfört med i dag när målformuleringarna blir en ensam referenspunkt. Genom en tydlig struktur för systemet torde även förutsättningarna för regeringen att ställa krav på genomförandearbetet förbättras.

Ett annat underlag för regeringens styrning av myndigheterna är redovisningarna av det uppdrag myndigheterna fått i regleringsbreven för år 2014, där de ska redovisa hur de arbetar för att bidra till att miljö kvalitetsmålen ska nås. Genom att analysera dessa redovisningar fås en övergripande bild av vad myndigheterna avser att bidra med. På så sätt kan också områden som inte täcks in av myndigheterna upptäckas.

5.4.3 Uppföljningarna behöver byggas ut för att ge regeringen tillräckligt beslutsunderlag

Enligt vår bedömning ger de fördjupade utvärderingarna i dag inte tillräckligt underlag för riksdagen och regeringen att ta ställning till vilka åtgärder som ska vidtas eller vilka styrmedel som ska användas för att förutsättningarna att nå miljö kvalitetsmålen ska förbättras. För att kunna göra det krävs åtgärdsförslag som har sorterats och konse-

kvensanalyserats, bland annat från en samhällsekonomisk utgångspunkt. Regeringskansliet kan inte förväntas ha analyskapacitet att ta ställning till över 1 000 förslag, på det sätt som redovisades i den fördjupade utvärderingen för år 2008.

Enligt vår bedömning är det rimligt att tro att många av dessa förslag till åtgärder, aldrig hade lämnats till regeringen om systemet då hade fungerat som vi nu föreslår. De flesta av förslagen hade då kunnat hanteras av myndigheterna själva inom ramen för deras egna verksamheter, i stället för att lyftas till nationell nivå för systemet att hantera.

Det finns dock ett antal åtgärder som är av övergripande betydelse och som riksdagen och regeringen bör få kännedom om och kunna ta ställning till. För att detta ska vara meningsfullt bör förslagen dock konsekvensbelysas. Ansvarig för att ta fram en konsekvensanalys bör i första hand vara den myndighet som lämnar förslaget. I andra hand kan man tänka sig att den målsansvariga myndigheten bidrar med sin bredare miljökompetens och understödjer i arbetet med konsekvensanalysen. I det fall förslagen har betydelse för flera miljömål torde det vara lämpligt att de åtta uppföljningsansvariga myndigheterna diskuterar och beslutar hur konsekvensanalyserna ska hanteras.

Med utgångspunkt i de genomförda konsekvensanalyserna bör Naturvårdsverket, som redan i dag har det samordnande ansvaret för den fördjupade utvärderingen, kunna sortera bland åtgärdsförslagen och lämna ett översiktligt förslag till prioritetsordning till regeringen, med utgångspunkt i vilka åtgärder som kan förväntas ge högst måluppfyllnad på mest kostnadseffektiva sätt. Det finns en fördel om detta förslag i största möjliga mån kan förankras bland de övriga målsansvariga myndigheterna.

Regeringen kan därefter göra de politiska ställningstagandena med utgångspunkt i förslagen. Det kan exempelvis innebära att regeringen själv ska vidta någon åtgärd eller att fördjupande uppdrag ska läggas på exempelvis Miljömålsberedningen eller någon myndighet.

5.4.4 Flera perspektiv ska beaktas i konsekvensanalyserna

I de konsekvensanalyser som vi anser att myndigheterna bör presentera i anslutning till sina förslag bör flera perspektiv beaktas. Med utgångspunkt i regeringens tidigare uttalanden bör den samhällsekonomiska analysen vara ett av dessa. Det kan i vissa fall vara svårt att göra kvantitativa beräkningar om vilka samhällsekonomiska konsekvenser som inträffar vid genomförandet av ett visst förslag, men vi vill poängtera att en kvalitativ beskrivning i många fall kan vara tillräcklig.

Detsamma gäller för övriga delar av konsekvensanalysen, som exempelvis bör innehålla förväntade statsfinansiella konsekvenser, hur andra aktörer påverkas och vilka effekter på andra mål som ett visst förslag medför.

5.4.5 Arbetet fördelas över fyra år

Enbart en förändring av strukturen torde dock inte vara tillräcklig. Uppdraget till myndigheterna med ansvar i miljömålssystemet behöver konkretiseras och tidsättas. Enligt Statskontorets bedömning är det rimligt att åtgärderna i strukturen fördelas över fyra år. Huvuddelen av såväl tid som insatser ska läggas på att genomföra miljöarbetet.

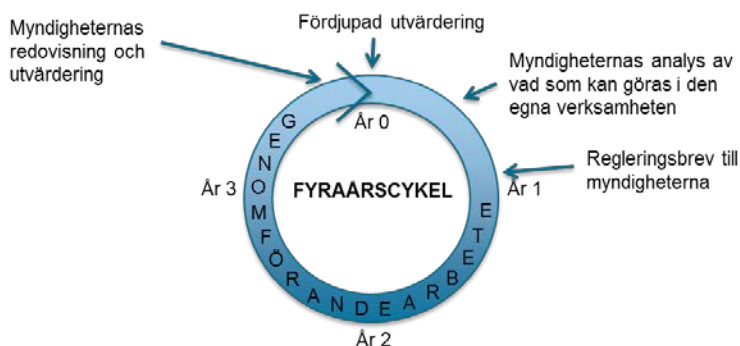
Flödet inleds med redovisningen av den fördjupade utvärderingen, med analys och förslag, till regeringen. Den fördjupade utvärderingen ligger även till grund för myndigheternas analys av vad som kan göras i den egna verksamheten. Denna analys redovisas till regeringen i tid för att kunna finnas som ett underlag till myndighetens regleringsbrev för år 1.

I slutet av år 3 redovisar myndigheterna dels sina insatser, dels en utvärdering av det egna arbetet. Denna bör innehålla en redovisning av vad man har gjort, vad man har uppnått och orsakerna till resultatet. I viss mån kan denna behövas för den kommande fördjupade utvärderingen (år 4). Efter att den fördjupade utvärderingen har rapporterats år 4 börjar cykeln om, genom att myndigheterna gör en ny analys av vad som ska göras i den egna verksamheten.

Under mellanperioden finns förutsättningar för regeringen att fördjupa sig inom något av områdena, exempelvis genom uppdrag till Miljömålsberedningen eller någon av myndigheterna.

Enligt Statskontoret bör det undersökas om den årliga uppföljningen som Naturvårdsverket ska genomföra enligt sin instruktion kan göras enklare. De årliga uppföljningarna skulle med fördel kunna begränsas till att enbart innehålla en övergripande avvikelse rapport i förhållande till den fördjupade utvärderingen. Dessa rapporter bör vara inriktade på att komplettera de fördjupade utvärderingarna, till exempel om utvecklingen på något sätt avviker från vad som har redovisats i den senaste fördjupade utvärderingen. En sådan förenkling kan dels minska administrationen, dels förtydliga att ansvaret för att redovisa hur miljöarbetet fortskrider ligger i de enskilda myndigheternas händer.

Figur 5 Förslag på genomförande- och uppföljningscykel enligt ny struktur



För det faller att regeringen bedömer att miljöarbetet ska beskrivas eller utvecklas i en miljöpolitisk proposition kan det vara lämpligt att en sådan läggs fram i slutet av år 0, alternativt under år 1.

5.4.6 Vissa förberedelser är nödvändiga för att strukturen ska kunna fungera

Statskontoret anser att det är rimligt att den anpassade strukturen börjar fungera i anslutning till den kommande fördjupade utvärderingen, det vill säga under nästa mandatperiod. Regeringen har redan gett Natur-

vårdsverket i uppdrag att redovisa denna år 2015. Den mellanliggande tiden behöver Miljödepartementet utnyttja för att förbereda fackdepartementen och myndigheterna. Tidigare har vi pekat på behovet av att Miljödepartementet tydligare kommunicerar sina förväntningar. Dialogen med fackdepartementen blir ett mycket viktigt verktyg för att nå framgång.

I övrigt anser Statskontoret att följande åtgärder bör vidtas:

- Överväg att verksamhetsanpassa de nationella myndigheternas instruktioner i enlighet med myndigheternas redovisningar enligt 2014 års regleringsbrev och den ovan beskrivna strukturen.
- Ge de nationella myndigheterna och länsstyrelserna i uppdrag att lämna förslag på hur deras insatser ska redovisas och utvärderas.
- Ge de uppföljningsansvariga myndigheterna i uppdrag att lämna förslag på hur de fördjupade utvärderingarna ska kompletteras med konsekvensanalyserade och prioriterade förslag på åtgärder och nya styrmedel.
- Ge Naturvårdsverket i uppdrag att analysera konsekvenserna av att ersätta de årliga uppföljningarna med förenklade avvikelserapporter.

5.4.7 Utvärdering av systemet

Genom en förstärkt fördjupad utvärdering – som i högre grad kan bidra till myndigheternas genomförandearbete och som kan bidra med tydligare förslag – och relevanta resultatredovisningar av de inblandade myndigheterna kommer regeringen, enligt vår uppfattning, att få ett fullgott underlag för kontinuerlig omprövning av miljöpolitiken. För det fall regeringen bedömer att det uppkommer behov av ytterligare utvärdering rekommenderar vi att det sker genom en extern aktör.

Referenser

Offentligt tryck

Riksdagstryck

Jordbruksutskottets betänkande 1987/88:23 *om miljöpolitiken inför 1990-talet*

Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 1998/99: MJU6 *Miljöpolitiken*

Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2009/10: MJU25 *Svenska miljömål*

Propositioner

Proposition 1987/88:85 *Miljöpolitiken inför 1990-talet*

Proposition 1997/98:145 *Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige*

Proposition 2000/01:130 *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier*

Proposition 2008/09:1 *Budgetpropositionen för 2009*

Proposition 2009/10:155 *Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete*

Proposition 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*

Kommittédirektiv

Kommittédirektiv 2010:74 *Parlamentarisk beredning för underlag om hur miljökvalitetsmålen kan nås*

Offentliga utredningar

SOU 2000:52 *Framtidens miljö – allas vårt ansvar*

SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*

SOU 2008:118 *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*

SOU 2009:83 *Miljömålen i nya perspektiv. PM 2 i bilagedel Miljömålssystemet i ett styrningsperspektiv respektive PM 9 Samhälls-ekonomiska konsekvensanalyser*

Myndighetsskrivelser med mera

Miljömålsrådet *Miljömålen – nu är det bråttom! Miljömålsrådets utvärdering av Sveriges miljömål 2008 bilaga 1, 2008*

Naturvårdsverket *Plattform för samhällsekonomisk analys i miljömålssystemet – en förstudie*, NV-00120-11, 2011

Naturvårdsverket *Förslag på organisation av plattformen för samhällsekonomisk analys 2012*, NV-00120-11, 2012

Naturvårdsverket *Redovisning av regeringsuppdrag 11 i regleringsbrevet för 2011 Utvärdering av miljöledningsarbetet i statliga myndigheter*, NV-00701-11, 2012

Naturvårdsverket *Styrmedel för att nå miljökvalitetsmålen*, Rapport 6415, 2012

Naturvårdsverket *Steg på vägen. Fördjupad utvärdering av miljömålen*, Rapport 6500, 2012

Naturvårdsverket *Miljömålen – Årlig uppföljning av Sveriges miljökvalitetsmål och etappmål*, Rapport 6557, 2013

Statskontoret 2006:13 *På tvären – styrning av tvärspektoriella frågor*

Statskontoret 2009:3 *Miljöekonomiskt arbete vid Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Naturvårdsverket*

Statskontoret 2013:12 *Myndigheternas arbete inom miljömålssystemet. Delrapport.*

Statskontoret 2014:1 *Politik för global utveckling. Regeringens gemensamma ansvar?*

Elektroniska referenser

www.miljomal.se

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Miljödepartementet

Regeringsbeslut I:8
2013-01-24 M2013/234/Ma
Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm



Uppdrag att utvärdera myndigheternas arbete inom miljömålssystemet

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utvärdera det arbete som utförs av de 25 myndigheterna som getts ansvar i miljömålssystemet.

Statskontoret ska inledningsvis kartlägga hur myndigheterna arbetar för att bidra till att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen nås. Kartläggningen ska redovisas i en delrapport till Regeringskansliet (Miljödepartementet) senast den 28 juni 2013.

Statskontoret ska därefter utvärdera hur myndigheternas miljöarbete bidrar till att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen. I uppdraget ingår att analysera om statsförvaltningens resurser används effektivt i miljömålssystemet. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Miljödepartementet) senast den 31 mars 2014.

Ärendet

Utredningen om miljömålssystemet föreslog i betänkandet Miljömålen i nya perspektiv (SOU 2009:83) att Statskontoret skulle ges i uppdrag att genomföra riktade utvärderingar av myndigheters miljöarbete. I propositionen Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete (prop. 2009/10:155) aviserade regeringen att Statskontoret skulle få i uppdrag att utvärdera myndigheternas arbete inom miljömålssystemet.

I juni 2012 lämnade Naturvårdsverket sin fördjupade utvärdering av miljömålen till regeringen. Naturvårdsverket konstaterade bland annat att det finns ett implementeringsproblem i miljömålssystemet, men utvärderade inte hur myndigheterna arbetar inom miljömålssystemet.

Postadress 103 33 Stockholm	Telefonväxel 08-405 10 00	E-post: m.registrator@regeringskansliet.se
Besöksadress Tegelbacken 2	Telefax 08-24 16 29	Felax 154 99 MINEN 5

Myndigheternas ansvar i miljömålssystemet

Riksdagen fattade i april 1999 beslut om en målstruktur för det nationella miljöarbetet (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99: MJU6, rskr. 1998/99:183). Våren 2010 beslutade riksdagen om flera förändringar i miljömålssystemet. Förändringarna beskrivs i propositionen Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete (prop. 2009/10:155) och innebär bland annat en ny organisation och målstruktur för miljöarbetet.

Målstrukturen inom systemet utgörs nu av ett generationsmål, miljö-kvalitetsmål och etappmål. Generationsmålet anger inriktningen för den samhällsomställning som behöver ske inom en generation för att miljö-kvalitetsmålen ska nås. Miljökvalitetsmålen beskriver det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till. Preciseringarna av målen förtydligar miljökvalitetsmålen och används i det löpande uppföljnings-arbetet av målen. Etappmålen syftar till att vara målövergripande och ska identifiera en samhällsomställning och ange steg på vägen för att nå generationsmålet och ett eller flera miljökvalitetsmål.

I dag har 25 centrala förvaltningsmyndigheter samt länsstyrelserna i sina instruktioner getts i uppdrag att arbeta för att generationsmålet och miljökvalitetsmålen ska nås. Uppgiften genomförs som en del av ordinarie verksamhet och finansieras genom respektive myndighets förvaltningsanslag. Flera av myndigheterna som har ansvar i miljömålssystemet har också andra mål för verksamheten som kan leda till målkonflikter eller synergieffekter vad gäller måluppfyllnaden inom respektive område.

Ansvar i miljömålssystemet innebär att myndigheten inom sitt verksamhetsområde ska verka för att målen ska kunna nås. Myndigheterna samråder också med och bistår Naturvårdsverket med de underlag som Naturvårdsverket behöver till den samlade uppföljningen och utvärderingen av målen. Vidare stödjer myndigheterna Miljömålsberedningen i dess arbete med att ta fram förslag till etappmål, styrmedel och åtgärder inom de av regeringen prioriterade områdena.

Åtta av de 25 myndigheterna har också ansvar för att samordna uppföljning och utvärdering av ett eller flera miljökvalitetsmål. Naturvårdsverket ansvarar för sju mål, Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för tre mål och Boverket, Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen, Skogsstyrelsen, Strålsäkerhetsmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning ansvarar för var sitt mål. De åtta myndigheterna ska tillsammans med organisationer och företag som verkar inom respektive samhällssektor (exempelvis transportsektorn, jordbruket, industrin) utveckla lämpliga indikatorer för att följa upp miljöarbetet. Naturvårdsverket har ett samlat ansvar för att samordna uppföljningen av samtliga miljökvalitetsmål. Naturvårdsverket har även ett ansvar för att samordna utvecklingen av samhällsekonomiska analyser inom miljömålssystemet.

Länsstyrelserna svarar för det regionala arbetet med att nå miljökvalitetsmålen. I det regionala arbetet ingår t.ex. att integrera målen i det regionala tillväxtarbetet och därmed skapa en hållbar samhällsutveckling som bidrar till att miljökvalitetsmålen nås. Länsstyrelserna har också ett stort ansvar för att utöva tillsyn och ge tillstånd till olika verksamheter enligt miljöbalken. De ska också ge kommunerna vägledning i miljöarbetet.

Statistiska centralbyrån, Lantmäteriet, Sveriges lantbruksuniversitet, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut och Konjunkturinstitutet har dessutom i uppdrag att bistå Naturvårdsverket med information av betydelse för miljömålsuppföljningen.

Myndigheternas ansvar enligt förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter

Syftet med miljöledningssystem är att organisera miljöarbetet i en verksamhet. För att stimulera miljöarbetet i staten beslutade regeringen 1996 att statliga myndigheter ska införa miljöledningssystem. Regeringen beslutade 2009 om förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter. Enligt förordningen ska miljöledningsarbetet i myndigheterna medverka till att de nationella miljökvalitetsmålen uppnås. Myndigheterna är bland annat skyldiga att utreda den direkta och indirekta miljöpåverkan som verksamheten kan ge upphov till, upprätta en miljöpolicy och egna miljömål som bidrar till att nå de nationella miljökvalitetsmålen samt upprätta en handlingsplan för att nå de egna miljömålen.

Uppdraget

Statskontoret ska utvärdera det arbete som utförs av de 25 myndigheter som getts ansvar i miljömålssystemet.

Statskontoret ska inledningsvis kartlägga hur myndigheterna arbetar för att bidra till att generationsmålet och miljökvalitetsmålen nås.

Statskontoret ska också utvärdera hur myndigheternas miljöarbete bidrar till att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen, både vad gäller myndighetens eget arbete, vilka förutsättningar som ges och om rätt aktörer omfattas samt lämna förslag till förbättringar.

Statskontoret ska utifrån vad som framkommer i kartläggningen göra nödvändiga avgränsningar av uppdraget. I uppdraget ingår att analysera om statsförvaltningens resurser används effektivt i miljömålssystemet. Utvärderingen ska inte studera enskilda myndigheters arbete på djupet utan fokusera på deras övergripande uppdrag, handlingsutrymme och uppgifter. Det regionala perspektivet ska ingå i kartläggningen såväl som utvärderingen.

Statskontoret ska identifiera problemområden och ge förslag på åtgärder för att lösa identifierade problem. Syftet med utvärderingen är att få till stånd ett samhällsekonomiskt effektivt system där alla aktörer kan arbeta för att tillsammans nå högsta möjliga måluppfyllnad på mest kostnads-effektiva sätt, vad gäller generationsmålet och miljökvalitetsmålen.

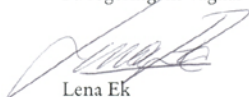
Statskontoret ska även följa upp hur arbetet med att utveckla de samhällsekonomiska analyserna i miljömålssystemet har gått.

Myndigheternas arbete med miljöövervakning har tidigare utvärderats av Statskontoret och ingår därför inte i detta uppdrag. Myndigheternas arbete som avser Sveriges miljöpåverkan utanför landets gränser ingår inte heller i Statskontorets uppdrag.

Statskontoret ska ta hänsyn till det arbete som myndigheterna bedriver enligt förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter.

Kartläggningen ska redovisas i en delrapport till Regeringskansliet (Miljödepartementet) senast den 28 juni 2013. Uppdraget ska slutredovisas till Regeringskansliet (Miljödepartementet) senast den 31 mars 2014.

På regeringens vägnar



Lena Ek


Johan Kristensson

Kopia till

Justitiedepartementet
 Utrikesdepartementet
 Försvarsdepartementet
 Socialdepartementet
 Finansdepartementet/BA, SK
 Utbildningsdepartementet
 Landsbygdsdepartementet
 Näringsdepartementet
 Kulturdepartementet
 Konsumentverket
 Exportkreditnämnden
 Kommerskollegium
 Sida
 Försvarsmakten
 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
 Boverket
 Läkemedelsverket
 Socialstyrelsen
 Ekonomistyrningsverket
 Statens skolverk
 Livsmedelsverket
 Skogsstyrelsen
 Statens jordbruksverk
 Havs- och vattenmyndigheten
 Kemikalieinspektionen
 Naturvårdsverket
 Strålsäkerhetsmyndigheten
 Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
 Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser
 Sjöfartsverket
 Statens energimyndighet
 Sveriges geologiska undersökning
 Tillväxtverket
 Trafikverket
 Transportstyrelsen
 Riksantikvarieämbetet

Bilaga 2

Myndigheternas miljöuppgifter

Myndigheternas miljöuppgifter

Myndighet	Uppföljningsansvar i miljömålssystemet	Uppdrag enligt instruktion
Boverket	– God bebyggd miljö	Förvaltningsmyndighet för frågor om byggd miljö, hushållning med mark- och vattenområden, fysisk planering, byggande och boende. Ska verka för en hållbar utveckling med utgångspunkt i den sociala, ekologiska och ekonomiska dimensionen.
Energimyndigheten		Ska verka för en effektiv och hållbar energianvändning och en kostnads-effektiv energiförsörjning, båda med en låg negativ inverkan på hälsa, miljö och klimat. Ska bidra till omställningen till ett ekologiskt uthålligt energisystem.
Exportkreditnämnden		Ska utfärda statliga exportkredit- och investeringsförsäkringar.
Folkhälsomyndigheten		Ska verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås genom att följa upp, utvärdera och sprida kunskap om hur människors hälsa ska utsättas för minimal negativ miljöpåverkan samtidigt som miljöns positiva påverkan på människors hälsa främjas samt vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.
Försvarsmakten		Ska ta miljöhänsyn i sin verksamhet i fred.
Havs- och vattenmyndigheten	– Ingen övergödning – Levande sjöar och vattendrag – Hav i balans samt levande kust och skärgård	Förvaltningsmyndighet på miljöområdet för frågor om bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av sjöar, vattendrag och hav.

Jordbruksverket	– Ett rikt odlingslandskap	Förvaltningsmyndighet inom jordbruksområdet, fiskeområdet och därtill knuten landsbygdsutveckling till uppgift att arbeta för en hållbar utveckling, ett gott djurskydd, ett dynamiskt och konkurrenskraftigt näringsliv i hela landet och en livsmedelsproduktion till nytta för konsumenterna.
Kemikalieinspektionen	– Ett rikt odlingslandskap	Förvaltningsmyndighet för ärenden om hälso- och miljörisker bland annat med kemiska produkter och biotekniska organismer.
Kommerskollegium		Central förvaltningsmyndighet för utrikeshandel och handelspolitik.
Konsumentverket		Förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor och har bland annat ansvar för att konsumenter har tillgång till information som ger dem möjlighet att göra aktiva val.
Livsmedelsverket		Förvaltningsmyndighet för livsmedelsfrågor till uppgift att i konsumenternas intresse arbeta för säkra livsmedel, redlighet i livsmedelshanteringen och bra matvanor.
Läkemedelsverket		Ansvarar för kontroll och tillsyn av läkemedel, narkotika och vissa andra produkter som med hänsyn till egenskaper eller användning står läkemedel nära samt tillsyn av medicintekniska produkter, kosmetiska produkter, tatueringsfärger och vissa varor som är avsedda för kosmetiska och hygieniska ändamål.
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap		Ska i samverkan med myndigheter, kommuner, landsting, organisationer och företag identifiera och analysera sådana sårbarheter, hot och risker i samhället som kan anses vara särskilt allvarliga. Ska utveckla och stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera oönskade händelser där farliga ämnen ingår.

Tillväxtanalys (Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser)		Ska utvärdera, analysera och redovisa effekter av statens åtgärder för hållbar tillväxt, konkurrenskraft och regioners utvecklingskraft i hela landet samt ge underlag och rekommendationer för omprövning och effektivisering av åtgärderna.
Naturvårdsverket	– Begränsad klimat-påverkan – Frisk luft – Bara naturlig försurning – Skyddande ozon-skikt – Myllrande våtmarker – Storslagen fjällmiljö – Ett rikt växt- och djurliv	Central roll i miljöarbetet och vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken.
Riksantikvarieämbetet		Central förvaltningsmyndighet för frågor om kulturmiljövård.
Sida		Ansvarar för att hantera bidrag eller annan finansiering till stöd för insatser som kostnadseffektivt bidrar till att uppfylla målen för det internationella utvecklingssamarbetet inklusive det humanitära biståndet och reformsamarbetet i Östeuropa, som en del i genomförandet av Sveriges politik för global utveckling.
Sjöfartsverket		Ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås.
Skogsstyrelsen	– Levande skogar	Förvaltningsmyndighet för frågor om skogsbruket och har till uppgift att verka för att landets skogar sköts på ett sådant sätt att de skogspolitiska mål som beslutats av riksdagen kan uppnås.

Skolverket		Ska främja att alla barn, elever och vuxenstuderande får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö.
Strålsäkerhetsmyndigheten	– Säker strålmiljö	Förvaltningsmyndighet för frågor om skydd av människors hälsa och miljön mot skadlig verkan av joniserande och icke-joniserande strålning, frågor om säkerhet och fysiskt skydd i kärnteknisk och annan verksamhet med strålning samt frågor om nukleär icke-spridning.
Sveriges geologiska undersökning	– Grundvatten av god miljö	Ska verka för att skapa goda förutsättningar för ett hållbart nyttjande av landets mineralresurser och för att främja hållbar tillväxt och företagande inom sektorn.
Tillväxtverket		Ska verka för att regeringens mål för den regionala tillväxtpolitiken respektive näringspolitiken uppnås. Ska främja hållbar regional tillväxt och näringslivsutveckling samt förvalta strukturfondsprogram.
Trafikverket		Ska ansvara för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar.
Transportstyrelsen		Ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Verksamheten ska särskilt inriktas på att bidra till ett internationellt konkurrenskraftigt, miljöanpassat och säkert transportsystem.

Källa: De 25 nationella myndigheterna i miljömålssystemets instruktioner