

VISAR DE STATLIGA MYNDIGHETERNA VÄGEN?

ORGANISATION, STYRNING
OCH TVÄRSEKTORIELL
SAMVERKAN INOM
MILJÖMÅLSRÅDET

Martin Qvist

Förvaltningsakademin

VISAR DE STATLIGA MYNDIGHETERNA VÄGEN?

ORGANISATION, STYRNING
OCH TVÄRSEKTORIELL
SAMVERKAN INOM
MILJÖMÅLSRÅDET

Martin Qvist

Södertörns högskola



Södertörns högskola
SE-141 89 Huddinge

© Martin Qvist och Förvaltningsakademin

Omslag: Jonathan Robson
Formgivning: Per Lindblom & Jonathan Robson
Tryck: E-Print, Stockholm 2024

Förvaltningsakademin nr 30
ISBN: 978-91-89504-67-7

Innehåll

Förord	5
Sammanfattning	7
1. En processtudie av miljösamverkan	15
1.1 Inledning och syfte	15
1.2 Tvärsektoriell miljösamverkan	19
1.3 Styrkapacitet och samordning	22
1.4 Metod och material	27
2. Miljömålsrådet 2014–2023.....	33
2.1 Bakgrund	33
2.2 Strategin med programområden.....	35
2.3 Fortsättning med nya områden	41
3. Mot ett mer strategiskt samarbete?.....	45
3.1 Inledning.....	45
3.2 Åtgärder i Miljömålsrådet 2016–2023	50
3.3 Samarbetenas egenskaper och organisation	52
3.4 Utfall och prestationer	63
3.5 Sammanfattning av resultatanalysen	72
4. Staten går före	75
4.1 Programområdet	75
4.2 Ledning och organisering av samverkan.....	78
4.3 Samarbetsprocessen	81
4.4 Erfarenheter från programområdet	86
5. Ramverk för nationell planering.....	89
5.1 Programområdet	89
5.2 Ledning och organisering av samverkan.....	92

5.3	Samarbetsprocessen	93
5.4	Erfarenheter från programområdet	100
5.5	Processen fortsätter	101
6.	Projekt och processer.....	107
6.1	Samarbetenas organisering	107
6.2	Två modeller	110
7.	Visar myndigheterna vägen?	115
7.1	En mer strategisk inriktning	115
7.2	Främjande organisation eller administrativ överbyggnad?.....	118
7.3	Att delta i policyprocessen	122
7.4	Det bredare perspektivet	124
	Referenser	127

Förord

För en forskare som intresserar sig för styrning inom tvärssektoriella policyområden är miljöpolitiken ett närmast idealiskt studieobjekt. Utmaningarna och behovet att ställa om mot ett mer hållbart samhälle är välkända, men att gå från ord till handling visar sig ofta vara svårt. Detta är naturligtvis i hög grad en fråga om politisk vilja och prioriteringar. Men det handlar också om de utmaningar som finns att styra i frågor där makten att nå målen är spridd mellan stater, nivåer, sektorer och inte minst bland en rad olika myndigheter som på något sätt måste dra åt samma håll.

Den här rapporten handlar om hur de statliga myndigheterna arbetar för att Sverige ska nå miljömålen. Den är slutprodukten av ett forskningsprojekt om Miljömålsrådet som har till uppgift att öka takten i miljöarbetet genom samverkan myndigheter emellan. Projektet påbörjades hösten 2020 och har följt samarbetsprocessen inom rådet över tid. Hur samverkan organiseras är en avgörande framgångsfaktor och ett särskilt fokus i studien har varit det nya sätt att organisera arbetet som infördes 2019. Tanken är att studien ska bidra med kunskap om organiseringen av miljösamverkan mellan myndigheter, men de utmaningar som studerats har förhoppningsvis också en mer generell relevans för forskningen om styrning i tvärssektoriella frågor.

Studien har finansierats av myndigheterna inom Miljömålsrådet och har genomförts vid Förvaltningsakademin, Södertörns högskola och vid Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet. Det har varit en förmån att följa rådets arbete och ett stort tack riktas till alla personer vid myndigheterna som har deltagit i studien och delat med sig av sina erfarenheter. Det har också varit en intressant och ganska unik möjlighet att närvara vid

rådets möten med de 19 myndigheternas generaldirektörer under tre års tid. Ett särskilt tack riktas till rådets ordförande Göran Enander och till Sabina Vinnmyr vid kansliet för gott samarbete. Ett stort tack också till doktorand Gustav Agnesson som medverkade i projektets inledande del.

Stockholm, januari 2024

Martin Qvist

Sammanfattning

Miljöpolitiken utmärks av dess tvärssektoriella karaktär där olika aktörer, såväl offentliga som privata, är beroende av varandra för att målen ska kunna uppnås. Att inrätta olika typer av horisontella arrangemang mellan myndigheter och ibland med andra samhällsaktörer har blivit ett vanligt sätt att hantera behovet av att kunna styra ”på tvären”. Forskningen om styrning av miljö- och hållbarhetspolitik betonar ofta hur sammanlänkade problemen är, att styrningen måste spegla denna komplexa problembild och behovet av att utveckla integrerade policylösningar. Samtidigt finns ett internationellt mönster av att policyintegrering saknas och att samordningen ofta brister.

Sedan 1999 styrs den svenska miljöpolitiken genom miljömålssystemet, med generationsmålet och de 16 miljö kvalitetsmålen. *Miljömålsrådet* fungerar som en plattform för myndigheterna att intensivifiera arbetet med att nå miljömålen. Rådet består av 19 av de särskilt berörda myndigheterna på miljöområdet och företräds av sina myndighetschefer. Potentialen med rådet är att det kan bidra till styrkapaciteten inom miljöpolitiken, framför allt i form av ökad koordineringsförmåga. Sedan rådet inrättades 2014 (i dess nuvarande form) har det dock funnits problem med avsaknad av en sammanhållen strategi och en tydlig ”röd tråd” i den breda uppsättning aktiviteter som har genomförts. För att råda bot på detta, och ge arbetet en tydligare riktning, lanserades år 2019 ett nytt sätt att organisera samarbetet i form av sju stycken strategiskt utpekade *programområden*.

Den här rapporten redovisar resultaten från ett forskningsprojekt som har undersökt om Miljömålsrådets organisation baserad på programområden har förbättrat förutsättningarna för

samverkan mellan myndigheterna – och i förlängningen deras förmåga att öka takten i arbetet mot att nå Sveriges miljömål. På ett mer övergripande plan är syftet bidra med kunskap om styrning genom tvärssektoriell samverkan på miljöområdet. Följande empiriska frågeställningar har varit vägledande:

- Hur är samarbetet inom rådet organiserat? Hur påverkar organisationen typen av interaktion mellan de medverkande aktörerna? Hur och i vilken utsträckning främjas gemensam problemlösning?
- Vad är utfallet av rådets arbete i termer av prestationer och åtgärder? Har detta förändrats sedan programområdena infördes?

För att besvara frågorna har två typer av studier genomförts: en mer djupgående processtudie av två av rådets programområden (2020–2022), och en dokumentbaserad analys av samtliga åtgärder inom rådet (2014–2022) med fokus på prestationer och samarbetenas organisation. De två programområden som valdes ut som fallstudier är ”Staten går före” som handlade om åtaganden och förslag på miljöåtgärder i den statliga verksamheten, och ”Ramverk för nationell planering” som tog sig an uppgiften att utveckla formerna för ett nationellt planeringsramverk för en hållbar användning av mark, vatten och byggd miljö.

Mot ett mer strategiskt samarbete

Den dokumentbaserade analysen av prestationer och resultat, samt egenskaper hos samarbetena bakom de åtgärder som genomförts 2014–2022, visar att det har skett en utveckling sedan programområdena infördes. Analysen bekräftar bilden av att rådet under de första åren initierade många mindre åtgärder, ofta med en kort tidsram. Efter att programområdena infördes är det fler myndigheter som ingår i åtgärderna och de löper över en längre tid (vanligen tre år) vilket skapar bättre förutsättningar för interaktion och lärande jämfört med kortare punktinsatser. Även

samarbetenas organisation uppvisar en viss förändring. Den dominerande modellen den första perioden var av typen ”ledande organisation” där en ledande aktör driver arbetet, ofta med övriga parter som ett slags referensgrupp. Denna modell har fortsatt vara den vanligaste inom programområdena, men ungefär lika många åtgärder bygger på samverkan av typen ”gemensam organisation” med ett större inslag av gemensamt ägandeskap.

Även när det gäller resultat i form av prestationer har det skett en förändring sedan programområdena infördes. Arbetet har inriktats mer på att ta fram förslag till regeringen. Åtgärder kring studier och rapporter har blivit något mindre dominerande i förhållande till andra åtgärder kring kommunikation, riktlinjer och erfarenhetsutbyten. En stor skillnad är också att andelen avbrutna åtgärder (eller sådana som genomförts i andra forum) har minskat betydligt: från 28 procent till 13 procent av de initierade åtgärderna. Sammantaget ger detta stöd för att arbetet inom rådet fått en mer strategisk karaktär och att förutsättningarna för att dra fördel av interaktivitet och utbyten har förbättrats. Förändringarnas omfattning ska inte överdrivas men är ändå tydlig.

Styrkapacitet kräver varaktighet

Att rådets arbete har fått en mer strategisk inriktning är positivt utifrån perspektivet av rådet som en funktion i ett större styrsystem där det, potentiellt sett, kan bidra med en ökad styrkapacitet kring koordinering, analys och i viss mån reglering. Det finns dock utmaningar för att rådet ska kunna utgöra en sådan funktion.

- Det krävs att det sker en konsolidering av den struktur som lanserades 2019. Om detta sätt att organisera arbetet enbart blir en episod i rad av olika sätt att organisera myndighetssamverkan är det svårt att diskutera i termer av kapacitetsuppbyggnad.
- Behov att tillvarata kunskaper och erfarenheter av organisation och ledning som utvecklas i enskilda

delområden och åtgärder. Termen projekt används sparsamt inom Miljömålsrådet men likväl finns en risk för en ”projektfierad” samverkan där temporära arrangemang och konstellationer avlöser varandra.

- Att samverkan inom programområdena använder den kapacitet som utvecklas och tar sig an frågor som passar att driva inom ramen för rådet. Medverkan bygger på frivillighet vilket lätt kan leda till att man landar i åtgärder som är ”framkomliga” och som erbjuder lite motstånd eller konflikter, snarare än de som är mest angelägna och lämpliga att driva i samverkan. Detta skapar ibland utmaningar att ”hålla uppe ambitionsnivån” från att olika strategiska områden pekats ut till att de bryts ner i konkreta åtgärder och aktiviteter.

Det framgår tydligt av studien att Miljömålsrådet drar fördel av att myndigheterna representeras på myndighetschefsnivå i rådet: det ger prioritet och legitimitet åt arbetet, och gör att det finns en stark beslutskapacitet. Rådets konstruktion med ett mindre kansli, och att ansvar för att driva processerna läggs på enskilda myndigheter, innebär dock en begränsning vad gäller möjligheterna att utveckla en kapacitet för processledning. Erfarenheter kring organisation och ledning finns istället spridda på alla medverkande myndigheter. Detta försvårar möjligheterna att skapa ett ”institutionellt minne”. Det gör det också svårare att arbeta med metodutveckling kopplat till processledningen.

Att skapa en främjande organisation

Analysen visar att de studerade programområdena rymmer samarbeten med olika inriktning och karaktär. ”Staten går före” resulterade, med hjälp av ett strukturerat upplägg med delprojekt, i ett antal konkreta, avgränsade insatser och aktiviteter. En utmaning var att hålla samman och skapa en ”röd tråd” i program-

met. Ramverk för nationell planering hanterade en komplex fråga och inleddes med en relativt öppen och ”sökande” process. Under den senare delen av programperioden började förslaget på ett ramverk konkretiseras. Det var dock först under de avslutande månaderna som processen verkligen fick fart, genom att rådet tydliggjorde sin ambition att gå fram med ett förslag till regeringen. Att parterna lyckades ta Ramverk i mål visar att Miljömålsrådet har kapaciteten att driva interaktiva processer och att det finns en potential för regeringen att använda sig av rådet i komplexa men ändå myndighetsnära frågor.

Baserat på analysen av de två fallen utvecklar rapporten två modeller för organisering av samverkan i programområden: en interaktiv modell och en projektmodell. Generellt sett kan det finnas en större potential i den interaktiva modellen i att ta sig an större och mer ”svårknäckta” frågor, särskilt sådana som kännetecknas av strategisk och institutionell komplexitet. Samtidigt är den här typen av processer mer oförutsägbara och de kan vara förknippade med en större risk att inte ge resultat som går att ”visa upp” i dagens resultatstyrda förvaltning. Det finns ingen garanti för att de lyckas gå i mål med ett resultat – och dessutom i tid. Projektmodellen är mer kompatibel med Miljömålsrådets årscykel och erbjuder ett mer pålitligt upplägg för att generera konkreta, avgränsade resultat. Poängen med modellerna är dock inte att en alltid bör väljas före den andra utan att visa på vikten av att anpassa organiseringen av samverkan utifrån syfte och vad det är rådet vill åstadkomma.

Samverkan tar tid och resurser i anspråk vilket gör det viktigt att välja frågor eller områden där det finns ett tydligt mervärde av att agera gemensamt. Om samverkan riktas in på frågor som egentligen redan genomförs i ett annat sammanhang, eller åtgärder som lika gärna kunde ha genomförts av en enskild myndighet eller som ett avgränsat samarbete, finns en påtaglig risk att rådet istället för att vara en främjande organisation blir till en ”administrativ överbyggnad”. Om detta mönster dominerar – vilket tycks ha varit ett problem under rådets inledande år – är den ho-

risontella dimensionen svag och samarbetet blir främst ett ytterligare lager av administration, uppföljning och återrapportering.

De frågor där det finns störst potential för att skapa ett mer värde kännetecknas av: 1) ett ömsesidigt beroende av något slag, och 2) att det krävs gemensam problemlösning. Båda handlar om att ta fasta på den horisontella dimension som skapas i ett styrsystem genom samverkansarrangemang.

Att delta i policyprocessen

En viktig skillnad mellan rådet före och efter 2019 är det ökade arbetet med förslag till regeringen. Detta kan ses som ett uttryck för en mer strategisk inriktning. Det innebär också att rådet tydligare blir en del av policyprocessen. En mer proaktiv roll kopplat till policy gör det viktigt att rådets processer och kommunikation kan haka i politikens processer för att förslagen också ska få genomslag.

Policyprocesser har en dynamisk karaktär, särskilt i dagordningsfasen där tajming och förmåga att koppla samman processer, uppkomna problem och gångbara lösningar är central. Policyforskare har studerat denna förmåga i termer av ”policy-entreprenörskap” som bygger på förmågan att utveckla lösningar, förankra dem i relevanta ”policycommunitys”, paketera dem och presentera dem vid rätt tillfälle. Teoretiskt sett har rådet goda förutsättningar att agera i denna typ av roll som enligt forskning drar fördel av arenor, av att besitta expertis och av att agera i nätverk av inflytelserika aktörer. En utmaning är dock att rådet följer en relativt strukturerad process, med möten enligt ett givet mönster och listan på åtgärder och förslag till regeringen den 1 mars varje år. Hur och i vilka frågor rådet ska inta en proaktiv roll framstår som en viktig strategisk fråga för det fortsatta arbetet.

Studien i ett bredare perspektiv

Ur ett forskningsperspektiv bidrar studien med ny kunskap om betydelsen av organisering som ett sätt att styra tvärsektorieella policyområden. Den belyser också de särskilda förutsättningar som finns för tvärsektorieell samverkan på myndighetsnivå. Detta

handlar bland annat om hur dessa typer av samarbeten är starkt kopplade till det politiska systemet och inordnas i en struktur av återrapporteringar, resultatdialoger, budgetcykler, mandatperioder och även processer på internationell nivå, t.ex. i form av nya direktiv från EU. Mest framträdande i en svensk förvaltningskontext är betydelsen av mål- och resultatstyrningen som på ett tydligt sätt står i kontrast till den processororienterade form av styrning som förordas inom litteraturen om nätverksstyrning. Ett intressant spår att undersöka vidare är kopplingen mellan resultatstyrningens dominans och tendensen till ”projektifiering” av samverkan.

Närheten till politiken och att vara en del av policyprocessen innebär också möjligheter. Till skillnad från samarbeten på lokal nivå, har myndigheter som agerar gemensamt betydande möjligheter att påverka och ge inspel i policyprocessen. I termer av styrningskapacitet har arenor för myndighetssamverkan både en potential att bidra till koordineringen av politikens genomförande och till regleringskapaciteten i systemet genom utveckling av policyförslag.

1. En processtudie av miljösamverkan

1.1 Inledning och syfte

Det som utmärker miljöpolitiken är dess gränsöverskridande och tvärasektoriella karaktär. I princip all miljöpolitik bygger på en övergripande ambition om att få samhällets aktörer att dra åt samma håll. På den internationella nivån är stater beroende av varandra, att de tillsammans strävar mot ett gemensamt mål. Forskningen om styrningen av miljöpolitiken har oftast ett internationellt eller globalt perspektiv (se t.ex. Lederer 2015). Detta är på ett sätt logiskt eftersom ekosystemen sällan följer politiska eller administrativa gränser och många av utmaningarna, som den globala uppvärmningen, kräver internationellt samarbete (Moss & Newig 2010). Samtidigt finns makten att omsätta policyutfästelser i praktisk handling fortfarande främst på nationell nivå. Det är där policy måste formuleras och förr eller senare landa på den offentliga förvaltningen för att kunna genomföras (Henstra 2016).

De statliga myndigheterna har alltså fortfarande en helt central roll för att nå uppsatta miljömål – vilket i Sverige framför allt handlar om miljömålssystemet med generationsmålet och de 16 miljö kvalitetsmålen. Sedan 2014 fungerar Miljömålsrådet som en plattform för de statliga myndigheterna att intensifiera arbetet med att nå Sveriges miljömål. Rådet består av 19 av de särskilt berörda myndigheterna på miljöområdet och företräds där av sina myndighetschefer.¹

¹ De 19 myndigheterna i Miljömålsrådet är: Boverket, Energimyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen, Konsumentverket, Livsmedelsverket, Länsstyrelser-

Miljömålen infördes år 1999 och innebar en förändring i styrningen av den svenska miljöpolitiken mot ökad målstyrning. Denna styrning medför ett betydande handlingsutrymme för hur de olika sektorsmyndigheterna genomför miljöpolitiken. Samtidigt innebär den också att styrningen ändrar karaktär: från detaljerad regelstyrning, till ett ökat inslag av uppföljning och granskning (se t.ex. Jaegers & Matti 2020). Miljömålssystemet består av ett generationsmål, 16 miljö kvalitetsmål och ett antal etappmål (prop. 2009/10:155). Generationsmålet slår fast en övergripande ambition om att lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta till kommande generationer, och de 16 miljö kvalitetsmålen ger uttryck för ett önskat tillstånd som miljöarbetet ska sträva efter.² Miljö kvalitetsmålen följs upp årligen av åtta olika myndigheter med ett särskilt uppföljningsansvar. I och med Agenda 2030 som antogs av FN:s medlemsstater år 2015 har det också funnits ett behov av att koppla miljömålssystemet till de globala hållbarhetsmålen (SOU 2019:13; Naturvårdsverket 2019).

Miljömålsrådets uppdrag från regeringen är att genom samverkan mellan myndigheterna ”öka takten i arbetet med att nå miljö kvalitetsmålen och generationsmålet” (Regeringen 2014; 2018). Rådet har två uppgifter. För det första att ta fram olika åtgärder som myndigheterna åtar sig att genomföra inom ramen för sina respektive uppdrag. Åtgärderna ska genomföras i samverkan mellan två eller fler av myndigheterna. För det andra ska rådet föreslå åtgärder som myndigheterna identifierar som strategiskt viktiga men som inte ryms inom ramen för deras uppdrag. Både listan på åtaganden och förslag till regeringen lämnas årligen den

na, genom Länsstyrelsen i Uppsala län, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Sogsstyrelsen, Strålsäkerhetsmyndigheten, Sveriges geologiska undersökning, Tillväxtverket, Trafikverket, Transportstyrelsen och Upphandlingsmyndigheten. Sametinget är den nyaste medlemmen och anslöt 2022.

² De 16 miljö kvalitetsmålen är: begränsad klimatpåverkan, frisk luft, bara naturlig försurning, giftfri miljö, skyddande ozonskikt, säker strålmiljö, ingen övergödning, levande sjöar och vattendrag, grundvatten av god kvalitet, hav i balans samt levande kust och skärgård, myllrande våtmarker, levande skogar, ett rikt odlingslandskap, storslagen fjällmiljö, god bebyggd miljö, ett rikt växt- och djurliv.

1 mars. Vidare kan rådet ge förslag på frågor som behöver utredas. Miljömålsrådet inrättades för perioden 2014–2018, men fick ett förnyat uppdrag och en ny ordförande för perioden 2019–2022.

En utmaning med tvärsektoriell samverkan är att det ofta uppstår en krock mellan vertikal och horisontell styrning i förvaltningen. I Sverige, liksom många andra länder, har de senaste decenniernas förvaltningsreformer baserade på New Public Management (NPM) förstärkt den sektorsvisa och vertikala styrningen. Mål- och resultatstyrning tenderar att riktas mot enskilda myndigheter eller andra resultatenheter och förvaltningsforskare har pekat på konsekvenser i form av ”stuprörsproblem”, fragmentering och en bristande helhetssyn (se t.ex. Jacobsson m.fl. 2015; Ahlbäck Öberg & Sundström 2020; Ivarsson Westerberg 2022).

För initiativ för styrning på ”tvären” i form av samordning, samverkan och nätverksstyrning kan det ofta innebära utmaningar att få genomslag i denna sektors- och resultatstyrda kontext, särskilt om regeringens politik saknar tydlig inriktning (Statskontoret 2022). Att inrätta olika typer av ”horisontella” arrangemang mellan myndigheter och ibland med andra samhällsaktörer är en internationell trend för hanteringen av tvärsektoriella politiska frågor. Denna typ av frågor, som utöver miljö och hållbar utveckling exempelvis kan handla om integration, folkhälsa, jämställdhet och barn- och ungdomspolitik, har ökat i betydelse och i antal under de senaste decennierna (Svensson 2019). Forskningen på miljöområdet har länge betonat behovet av *policyintegrering*: att miljö- och klimatfrågor samordnas med andra politikområden och även att olika miljöproblem, som klimatförändringarna och utarmning av biologisk mångfald, kopplas samman och inte hanteras som separata frågor (Trein m.fl. 2019; Tosun & Lang 2017; Candel & Biesbroek 2016). Samtidigt visar den internationella forskningen att integreringen i praktiken ofta är bristfällig i policyformuleringen och att utmaningarna kan vara än större i policyimplementeringen (Jordan & Leschow 2009; Biermann m.fl. 2022; Trein m.fl. 2021).

Det är i detta sammanhang vi kan sätta in Miljömålsrådets uppgift och utmaningar. Erfarenheter från den första perioden

(2014–2018) tyder på att samarbetet har dragits med svårigheter att åstadkomma samordning, att arbetet ofta har varit inriktat på smala och ganska detaljerade frågor och dominerats av myndigheternas prioriteringar kopplat till den vertikala resultatstyrningen (se vidare i kapitel 2). Inför perioden 2019–2022 fanns dock en tydlig ambition att göra arbetet mer strategiskt och sammanhållet jämfört med tidigare år. För att åstadkomma detta organiserades arbetet i ett antal *programområden* som utarbetades gemensamt vid periodens start. Genom att myndigheternas chefer arbetade fram dessa områden, som slutligen bestämdes till sju stycken, så skulle inriktningen och prioriteringarna bli mer strategiskt övervägda och styrningen av arbetet skulle stärkas. Man skulle kunna beskriva ambitionen som att tydligare ”peka ut vägen” mot att snabbare nå miljömålen.

Syfte och frågeställningar

Det övergripande syftet med studien är att bidra med kunskap om styrning genom tvärspektoriell samverkan på miljöområdet. Denna styrning handlar i hög grad om organisering och mer specifikt undersöks om Miljömålsrådets organisation baserad på programområden har förbättrat förutsättningarna för samverkan mellan myndigheterna – och i förlängningen deras förmåga att öka takten i arbetet mot att nå Sveriges miljömål. Undersökningen kan beskrivas som en processtudie av programområdena under perioden 2019–2022.³ Följande empiriska frågeställningar har varit vägledande för datainsamling och analys:

- Hur är samarbetet inom rådet organiserat? Hur påverkar organisationen typen av interaktion mellan de medverkande aktörerna? Hur och i vilken utsträckning främjas gemensam problemlösning?

³ I en viss utsträckning har uppföljning av arbetet även skett under 2023.

- Vad är utfallet av rådets arbete i termer av prestationer och åtgärder? Har detta förändrats sedan programområdena infördes?

För att besvara frågorna har två olika typer av studier genomförts. Den ena är en mer djupgående undersökning av två av rådets programområden med fokus på frågorna om organisation och på vilket sätt denna påverkar utbytet inom programmet och de resultat som genereras. Denna del har haft ett tydligt processfokus och genomfördes främst genom intervjuer. Den andra är en dokumentbaserad analys av samtliga åtgärder inom rådet (2014–2022) vars syfte har varit att möjliggöra en ”före och efter”-analys av införandet av programområdena med fokus på prestationer och samarbetenas organisation. Studiens metod och material beskrivs mer ingående i avsnitt 1.4.

Disposition

I kapitel 1 beskrivs studiens utgångspunkter: dess syfte, frågeställningar och analytiska utgångspunkter. Här finns också en beskrivning av metod och material. I kapitel 2 ges en översiktlig beskrivning av rådets verksamhet mellan åren 2014–2023. Fokus ligger främst på åren 2019 till 2022, men den tidigare perioden ger en viktig bakgrund till upplägget med programområden. Den dokumentbaserade analysen av resultat och prestationer, samt olika egenskaper hos åtgärderna inom Miljömålsrådet presenteras i kapitel 3. Kapitel 4 och 5 redovisar fallstudierna av de två programområdena: Staten går före och Ramverk för nationell planering. Dessa blir sedan föremål för analys av samarbetets organisation i kapitel 6. Rapportens slutsatser sammanfattas i kapitel 7.

1.2 Tvärspektoriell miljösamverkan

Miljöpolitiken är ett av de första politikområdena som kom att betraktas som tvärspektoriellt i styrningen av de svenska myndigheterna. Vid slutet av 1980-talet fanns det tre sådana områden: totalförsvaret, regionalpolitik och miljöpolitik. I början av 2000-

talet hade antalet ökat till elva (Svensson 2020, s. 9–10). Utöver denna rent kvantitativa expansion finns en utveckling mot att de tvärgående frågorna blir mer sammanflätade med varandra och rymmer flera olika dimensioner. Hållbar utveckling är ett bra exempel i form av de tre dimensionerna (social, ekonomisk och ekologisk hållbarhet). Ibland talas det om en ”perspektivträngsel” där myndigheter och andra aktörer har att hantera ett flertal olika tvärgående perspektiv, såsom miljö, jämställdhet, mångfald, folkhälsa, funktionshinder och barnperspektiv (Svensson 2020, s. 52).

”Trängsel” kännetecknar tvärssektoriella politikområden på fler än ett sätt. Utöver att de konkurrerar om uppmärksamheten med varandra är det vanligt att de genom sin horisontella karaktär rymmer eller spänner över en rad olika styrsystem (Keast m.fl. 2006). Inom förvaltningsforskningen talas det ibland om hierarki, marknad och nätverk som tre idealtypiska styrformer som ofta samexisterar och inte sällan skapar spänningar och konflikter inom ett tvärssektoriellt område (Qvist 2016). Mer specifikt har myndigheter, för det första, att förhålla sig till den vertikala styrningen från regeringen och inom sina respektive sektorsområden. Denna styrning bygger idag till stor del på mål- och resultatstyrning. Betydelsen av marknad, för det andra, varierar mellan olika sektorer. På många sektorsområden har den tvärssektoriella politiken att förhålla sig till att verksamheten bedrivs av olika privata aktörer och att de statliga myndigheterna intar en mer övergripande roll (Andersson m.fl. 2017). Till detta kommer, för det tredje, olika horisontella arrangemang, som i litteraturen ofta ges samlingsnamnet nätverk, även om de kan ha ganska varierande karaktär (se t.ex. Mandell & Keast 2008; Agranoff 2017). Tvärgående frågor styrs ofta genom inrättandet av olika forum, arenor och plattformar för samverkan, och ibland med särskilt utsedda myndigheter att fungera som en pådrivande kraft och bevakare av det tvärssektoriella perspektivet. Miljömålsrådet är ett tydligt exempel på ett sådant forum, eller plattform, i det här fallet för samordning och samverkan mellan myndigheter.

Inom forskningen har man ofta intresserat sig för nätverk som involverar både offentliga och privata aktörer – från civilsamhälle,

näringsliv och enskilda medborgare. Inte minst på lokal och regional nivå har detta också varit en viktig strategi inom miljöpolitiken. När det gäller samverkan mellan myndigheter finns en betydande potential i att politiker kan ”flytta ner” frågor om utveckling av policy och praktik för att dra fördel av den expertis som finns inom myndigheterna och göra verksamhetsnära anpassningar. Detta gäller särskilt tvärssektoriella frågor som kräver samordning och involvering av flera myndigheter (Agranoff 2017). Att låta myndigheter – inom de ramar som politikerna ställer upp – vara mer delaktiga kan också bädda för en smidigare implementering då åtgärder och förslag samtidigt kan förankras bland dem som senare ska genomföra dem (Peters 2001).

Miljömålsrådet och dragkampen om prioriteringar

Trängseln mellan perspektiv, aktörer och olika styrsystem gör att det tvärssektoriella arbetet ofta kan präglas av ett slags ”dragkamp” mellan olika prioriteringar, styrsignaler, intressen och viljor. Sektorsmyndigheter kan betona sitt kärnuppdrag och de direktiv och återrapporteringskrav till regeringen som är förknippade med detta. Risken finns att det tvärssektoriella perspektivet hamnar i periferin. De aktörer som är satta att bevaka detta perspektiv verkar därför i regel för att höja frågorna på dagordningen och för att integrera perspektivet i olika styrsystem och i andra politikområden (Visseren-Hamakers 2018).⁴

Den här typen av dragkamp mellan olika prioriteringar tycks också ha präglat Miljömålsrådet av att döma av de få tidigare uppföljningar som gjorts. I en utvärdering av statliga myndigheters miljöarbete beskriver konsultföretaget WSP att deltagande i Miljömålsrådet har varit en framgångsfaktor för att skapa engagemang och ge prioritet åt arbetet med miljö kvalitetsmålen.

⁴ Inom forskningen om miljöpolitik har denna typ av strävanden ofta diskuterats i termer av policyintegrering och det är också ett begrepp som förekommer frekvent inom EU. Begreppet har sitt ursprung i diskussionen om hållbar utveckling och ambitionen att föra samman tillsynes oförenliga mål om tillväxt, social utveckling och miljöskydd (se t.ex. Jordan & Lenschow 2010; Söderberg 2011).

Att myndigheterna företräds i rådet av sina generaldirektörer lyfts fram som betydelsefullt, och i de intervjuer som gjorts i utvärderingen beskrivs rådet som ett uppskattat forum för lärande och utbyten (WSP 2019). Samtidigt finns frågetecken kring hur mycket konkreta mervärden som har skapats i form av fler åtgärder som inte hade genomförts annars. Miljökvalitetsmålen uppfattas ibland som vaga och sakna kvantifierbarhet och ibland inordnas arbetet i andra uppdrag eller interna arbetsätt (WSP 2019, s. 38–39). Ett uttryck för detta kan vara att styra åtaganden mot redan befintliga uppdrag.

I en enkätundersökning som genomfördes av rådet inför en eventuell förlängning efter 2018 framkom en lite mer blandad bild än i WSP:s rapport. Enkätundersökningen genomfördes i två grupper: med generaldirektörerna som sitter med i rådet och med de särskilda kontaktpersoner som finns utsedda på respektive myndighet. Generellt sett är bilden av deltagandet i rådet positiv men i fråga om det har medfört fler åtgärder (som inte skulle ha kommit till annars) går meningarna isär. Överlag var generaldirektörerna något mer positiva, medan kontaktpersonerna gav en något mer kritisk bild till mervärdet av Miljömålsrådet. Bland annat var det endast cirka hälften av kontaktpersonerna som ansåg att deltagandet i miljömålsrådet hade lett till att deras myndighet gjort mer för att nå miljömålen än vad de skulle ha gjort annars. Samtidigt framgår av svaren i båda grupperna att åtgärder som genomförs som en åtgärd inom rådet kan ge ökad tyngd och legitimitet för miljömålsarbetet (Miljömålsrådets kansli 2018). Hur arbetet har lagts upp efter 2018 återkommer vi till i kapitel 2.

1.3 Styrkapacitet och samordning

Forskningen om styrning av miljö och hållbarhetspolitik betonar ofta hur sammanlänkade problemen med att nå en hållbar utveckling är, och att styrningen måste spegla denna komplexa problembild genom att utgå från systemperspektiv och utveckla integrerade policylösningar (Liu m.fl. 2018; Nilsson m.fl. 2016). Som beskrevs i inledningen visar forskningen samtidigt att dessa

integrerade lösningar är svåra att åstadkomma i praktiken – inte minst när de ska omsättas till konkreta åtgärder (se bl.a. Trein m.fl. 2021). Annorlunda uttryckt fordras en betydande *styrkapacitet* ("governance capacity") att utforma och genomföra en integrerad och verkkningsfull politik (Christensen m.fl. 2016). Christensen m.fl. (2016) beskriver en typologi över fyra olika styrkapaciteter som alla är nödvändiga och som måste samspela i ett givet styrsystem: Regulativ kapacitet (regler och deras övervakning och kontroll), analytisk kapacitet (strukturer för kunskapsuppbyggnad och kommunikation), samordningskapacitet (förmåga att föra samman centrala aktörer, offentliga och privata, för gemensamt handlande) och genomförandekapacitet (resurser på lokal nivå).

Kopplar vi typologin till Miljömålsrådet går det att tänka sig att rådet skulle kunna fylla en viktig roll i styrsystemet för att framför allt öka samordningskapaciteten. Det är också tänkbart att rådet kan bidra till analytisk kapacitet och eventuellt till den regulativa (främst i form av förslag till regeringen). Kapaciteterna avser dock något som är varaktigt, det vill säga de ska kunna ses som en resurs eller egenskap hos ett system. Det räcker med andra ord inte att bara peka på enskilda prestationer, utan det krävs förmåga till prestationer över tid. Det ska också noteras att samordningskapacitet ofta måste backas upp av en regulativ förmåga i systemet för att kunna fylla en verkkningsfull roll (Bednar m.fl. 2019).

Nätverk i offentlig styrning

Mer konkret utgörs samordningskapaciteten av nätverk av olika slag. Begreppet nätverk fungerar i forskningen om offentlig förvaltning som ett slags samlingsnamn för olika horisontella strukturer.⁵ Det gör att begreppet innefattar en rad olika typer av

⁵ Forskningen innehåller en rad överlappande begrepp med lite olika betoning: bl.a. policynätverk som lägger fokus vid att utveckla gemensamma direktiv och policys (Voets m.fl. 2008), implementeringsnätverk som ofta identifieras på lokal nivå nära praktiken (Hjern & Porter 1981). I mer sentida forskning pratar man ofta om "offentliga nätverk" (public networks) (Keast

samarbeten. Det bör också betonas att i en kontext av offentlig styrning handlar det sällan om helt renodlade eller öppna nätverk. Nätverk inom offentlig sektor är i olika utsträckning organiserade, styrda och reglerade, exempelvis vad gäller vem som får delta, hur beslutfattande sker, vilket mandat som företrädare har, formerna för möten och hur deltagarna väljs ut. De kan också ha gransknings- eller uppföljningsfunktioner kopplade till sig (se Ek Österberg & Qvist 2020). Styrning och reglering kan komma från en extern part (t.ex. regeringen) men också vara ett resultat av riktlinjer, program eller mer informella normer och rutiner som utvecklas inom samarbetet.

Samspelet mellan nätverket och de medlemmar som ingår är centralt för att förstå hur ett samarbete fungerar (Hertting & Vedung 2012). Tvärsektoriella arrangemang – partssammansatta råd, plattformar, arenor, forum eller motsvarande – syftar till att bilda ett slags horisontell struktur som för samman flera olika organisationer (Hjern & Porter 1981). Organisationerna utser i regel representanter som ska företräda dem i de forum eller konstellationer som skapas. Dessa personer kan sägas utgöra kärnan i ett nätverk som sedan förgrenar sig ut i de organisationer som deltar, och ibland även utanför till samarbetets omgivning.

Organisationerna formar de ingångsvärden och mandat som representanterna kommer utrustade med. Dessa styrs i sin tur av den vertikala styrningen av en organisation, t.ex. i form av regler, resultatstyrning och uppdrag. I många fall företräder representanten en linje, eller intresse som organisationen beslutat om. Men det kan också vara så att medlemmarna i nätverket tillsammans utvecklar sin förståelse av en fråga, sina ståndpunkter, och ibland en gemensam identitet. Då kan nätverket bli en kraft för att påverka de medverkande organisationerna – till exempel att få dem att prioritera en tvärsektoriell fråga.

m.fl. 2013) eller ”styrningsnätverk” (governance networks) (Torfing m.fl. 2012) som ett slags samlingsnamn då nätverk oftast ägnar sig både åt policyskapande och olika genomföraraktiviteter, fast i olika utsträckning.

Organisering och ledning av nätverk

Termen nätverk implicerar att det inte finns en aktör som tvingande kan styra över en annan. Detta innebär särskilda förutsättningar för styrning och ledning och en avgörande fråga för vad som kan åstadkommas inom ett nätverk är hur det organiseras. Organiseringen handlar exempelvis om vilka forum, arbetsgrupper och liknande som skapas samt vilka formella och informella regler och rutiner som skapas för beslutsfattande och formerna för samarbetet (Ek Österberg & Qvist 2020).

Styrning och ledning inom nätverk diskuteras ibland i termer av nätverksstyrning (Klijn & Kopplenjan 2016), men också processledning när det rör mer konkreta praktiker inom ett samarbete (De Bruijn & Ten Heuvelhof 2018). Fortsättningsvis används det senare begreppet för att beskriva rollen att organisera, främja och styra interaktionen inom en viss samverkansprocess. Procesledning handlar till stor del om att ta fasta på nätverkens särskilda egenskaper. De Bruijn och Ten Heuvelhof (2018) menar att traditionell projektledning inte är ändamålsenligt i en nätverksprocess. Eller i alla fall kommer man inte att kunna realisera potentialen med samarbete. Projekt bygger i regel på ett antagande om en linjär process som går igenom ett antal faser, ofta med tydliga deadlines. Projektet utgår från en plan som fastställs i början där mål och problemformulering specificeras. Nätverksprocesser följer aldrig ett sådant mönster (inte ens om projektledning tillämpas). De har en dynamisk karaktär som istället för faser snarare kan beskrivas som ”rundor” där såväl problem som målformuleringar och tänkbara lösningar hela tiden finns närvarande i diskussionen. Varje runda av möten och interaktion resulterar i någon form av preliminära ställningstaganden som över tid – i bästa fall – går mot ökad klarhet och konkretion (De Bruijn m.fl. 2002; Qvist 2017a). De kännetecknas ofta av tempoförändringar och är beroende av ”tajming” – att rätt problem kopplas till rätt lösning vid ett tillfälle när förutsättningarna gör det möjligt att länka dem samman (Kingdon 1984; De Bruijn & Ten Heuvelhof 2018, s. 55).

Att inordna processer i en modell av linjär progression (formulera problem, därefter mål, samla information, fatta beslut, genomföra och utvärdera) kan ofta vara ett sätt att göra arbetet mer effektivt, men processledarskap handlar om att bejaka den dynamik som uppstår i en interaktiv process. Interaktiviteten är en förutsättning för att de synergier som är förknippade med samverkan ska kunna uppnås. I Miljömålsrådet finns det exempelvis ett mål om att höja myndigheternas ambitionsnivå och ”öka takten” i miljömålsarbetet. Detta ligger i linje med vad några forskare har kallat att gå ”beyond compliance”, med andra ord gå längre än vad man formellt är ålagd att göra (Rogers & Weber 2010). Att samverkan ska ge ringar på vattnet av detta slag, bygger på att det utvecklas en tillit och övergripande samsyn kring vad samarbetet ska uppnå. En annan faktor är att interaktionen präglas av ”konstruktivt engagemang” (att aktörer utforskar och undersöker olika alternativ och skapar ett slags gemensam ”teori” över hur de ska uppnå målet). För det tredje krävs kapacitet till kollektivt handlande (dvs. tid, resurser, kunskaper för att åstadkomma det man har föresatt sig) (Emerson & Nabatchi 2015). Eftersom både tid och resurser är begränsade tillgångar kan styrningen i praktiken dock ofta komma att handla om att hitta en balans mellan att ge utrymme för interaktivitet och att skapa ramar för samarbetet (Qvist 2017a; Ek Österberg & Qvist 2020).

Utfall och resultat

Att studera resultat i nätverk är alltid en utmaning (Hertting & Vedung 2012). En vanlig utgångspunkt i utvärdering är måluppfyllelse. Men om ett samarbete består av ett flertal aktörer kan det också finnas lika många mål med samarbetet och det är inte självklart vilket som ska väga tyngst (Vangen & Huxham 2012). Även om parterna officiellt enas om en gemensam målformulering kan det vara problematiskt att ta denna som måttstock. Enligt De Bruijn och Ten Heuvelhof (2016) kommer mål- och problemformuleringar alltid utvecklas efter hand. Gör de det inte är det troligt att samarbetet tillämpar en strikt projektledningsmodell som enligt tidigare forskning kommer att ha en häm-

mande effekt på samarbetet. Ett vanligt sätt att hantera detta är att arbeta med självutvärderingar från de olika parterna som ger samlad bild (Hertting & Vedung 2012).

Det går också att närma sig frågan på samma sätt som inom implementeringsforskningen där man snarare försöker undersöka samband eller kopplingar mellan olika utfall och de förutsättningar som skapas i processen (DeLeon 2002; Hill & Hupe 2014). I fallet med Miljömålsrådet är det naturligtvis ytterst resultat i form av en påverkan på tillståndet i miljön som är intressant. I praktiken är det dock närmast omöjligt att studera den typen av utfall i samhället ("outcomes") av rådets åtgärder.

Mer realistiskt är att rikta in analysen av utfall på de mer direkt påtagliga resultat eller prestationer i form av åtgärder, aktiviteter, förslag och liknande, som produceras gemensamt av aktörerna i samarbetet (det som på engelska kallas "output").

1.4 Metod och material

Studien av Miljömålsrådets arbete i programområden har en processansats där processen har följts över tid med start i augusti 2020 och fram till att programperioden avslutades 2022.

Att följa processen har inte inneburit att den har följts kontinuerligt. I en första undersökningsomgång (under hösten 2020) studerades uppstarten av två programområden och den inledande delen i samarbetet, vilket presenterades i en första delrapport till rådet (Qvist & Agnesson 2021). En andra undersökningsomgång genomfördes hösten 2021 med fokus på hur myndigheterna i programområdet arbetade med att ta åtgärderna "i mål", vilket var ämnet för delrapport två (Qvist 2022). Vid den här tiden var det ännu inte klart om rådet skulle få en fortsättning, men så blev fallet och en ny programperiod startade under 2023. Under 2023 har vissa uppföljningar gjorts och den dokumentbaserade resultatanalysen genomförts. En löpande del av arbetet har varit deltagande observation vid samtliga av rådets möten som sker fyra gånger per år.

Urval och avgränsningar

Att studera nätverk kräver avgränsningar då de närmast per definition fortsätter att förgrena sig ut i fler aktörer och processer. Själva Miljömålsrådet består av ett mindre kansli och de 19 myndighetschefer som av regeringen utsetts till ledamöter. Rådets ordförande är sedan 2018 Göran Enander, som fram till februari 2023 var landshövding i Uppsala län. Utöver rådets ledamöter finns ett motsvarande antal kontaktpersoner på respektive myndighet som är utsedda att samordna myndighetens medverkan i rådets aktiviteter. Utöver dessa personer är det ytterligare tjänstemän som deltar i olika arbetsgrupper och motsvarande inom ramen för programområdena. Programområdena var under perioden 2019–2022 sju till antalet och var organiserade på lite olika sätt med undergrupper och ibland delprojekt. För att kunna studera samarbetet mer ingående givet tidsramarna för studien var det nödvändigt att göra ett urval. Två av de sju områdena valdes ut som fallstudier.

Programområdena inom Miljömålsrådet 2019–2022:

- Ramverk för nationell planering
- Staten går före
- Styrmedel för hållbar konsumtion
- Hållbar elektrifiering
- Klimathänsyn i bygg- och anläggningsbranschen
- Syntesarbete om ett hållbart livsmedelssystem
- Insatser för grön infrastruktur

De två som valdes var ”Ramverk för nationell planering” och ”Staten går före”. Det fanns flera skäl till det. Först och främst byggde urvalet på en strävan efter att hitta fall som uppvisar komplexitet och tvärsektorieell karaktär. Ramverk utgjorde det kanske mest komplicerade och sektorsövergripande området då det handlade om behovet av ett system för nationell planering som rör en mängd sakområden och samordning mellan olika nivåer. Utifrån fallstudiemetodik skulle detta kunna beskrivas

som ett slags ”kritiskt fall” då det utgör ett ”tufft” test på rådets förmåga till problemlösning (se t.ex. Flyvbjerg 2011). Valet var strategiskt utifrån logiken att framgång inom detta område kan vara särskilt belysande för att påvisa rådets kapacitet. Staten går före hade inte samma tvärssektoriella komplexitet då det i högre utsträckning berörde frågor som kunde genomföras inom respektive myndighet. Dock hade det en annan typ av utmaning i att det omfattade samtliga myndigheter som ingick i rådet vid tiden. Det ingick till och med ett par myndigheter utanför rådet och även statliga bolag gavs möjlighet att bli involverade. Att samtliga deltog var också en fördel utifrån det önskemål som fanns från rådets sida att samtliga eller åtminstone så många som möjligt av myndigheterna skulle ingå i studien.

Empiriskt material i processtudien

Fallstudierna av de två programområdena bygger främst på intervjuer men också på analys av olika typer av dokumentation från rådet och programområdena. En viktig metod har också varit deltagande observation vid rådets möten, sammanlagt 13 stycken, där anteckningar har tagits: dels kring styrningen från rådet mer generellt, dels kopplat till de två fallstudierna. Perioden har till stor del sammanfallit med Covid 19-pandemin och fler möten än vanligt kom därför att genomföras digitalt. Detta kom också att påverka arbetet i programområdena som under pandemin helt och hållet träffades digitalt

Sammanlagt har 37 intervjuer genomförts, i några fall med samma person vid två tillfällen. En förteckning över informanter (där det framgår typ av befattning och myndighet) ges i referenslistan. Intervjuerna har genomförts som digitala möten. Detta tycks inte på något påtagligt sätt ha påverkat intervjuerna negativt, då det numera finns en betydande vana av digitala möten bland tjänstemän. Intervjuerna har varit av en semistrukturerad typ med ett antal fasta teman (kopplade till de analytiska utgångspunkterna ovan) som sedan anpassats efter roll och sammanhang. Intervjuerna har i regel varat i cirka en timme. De har transkriberats och analyserats i ett program för textanalys (NVivo). Tidigt

i projektet utvecklades ett antal teman som har legat till grund för kodningen:

- Myndighetens roll i programområdet (förutsättningar i hemorganisation)
- Organisering och ledning av samverkan i programområdet
- Samarbetet inom programområdet (interaktion och process)
- Nuläge och slutmål med programområdet (samarbetets inriktning och förväntade utfall)

Den första punkten om förutsättningarna i hemorganisationen var främst ett viktigt tema i första delrapporten (se Qvist & Agneson 2021). I del två var analysen av detta mer marginell, främst på grund av att antalet intervjuer var mindre och att fokus mer låg på de förslag och andra åtgärder som grupperna arbetade med.

De dokument som har använts för fallstudierna är främst protokoll från rådsmöten, kontaktgruppsmöten och i förekommande fall från arbetsgruppsmöten. Det kan noteras att denna mötesdokumentation är relativt utförlig, särskilt vad gäller Ramverk för nationell planering, och har därför fungerat som ett bra komplement till intervjuerna. Programområdena har var sin programförklaring och en arbetsplan. Vi har även haft tillgång till vissa rapporter som tagits fram och presentationsmaterial. Vidare har styrande dokument för rådet och visst material från rådets hemsida använts.

Analysen av utfall

Denna del bygger helt på dokument i form av rådets årsrapporter och den rapportering som projektledare tar fram för enskilda åtgärder och program. De senare är av varierande slag. Vissa är underlag till rådets årsrapport, medan andra, främst de som arbetat mer studier eller kunskapsunderlag, har mer omfattande texter som beskriver arbetet och dess resultat.

Analysen bygger på en bearbetning av samtliga åtgärder som har genomförts sedan rådet startade 2014 till och med 2022 då perioden avslutades. Den nyligen påbörjade perioden (med start 2023) ingår inte i materialet, men hade rimligen inte heller kommit så långt att det hade funnits resultat att ta del av. En mer ingående beskrivning av de bearbetningar som har gjorts i denna studie ges i kapitel 3.

2. Miljömålsrådet 2014–2023

2.1 Bakgrund

Miljömålen infördes av Sveriges riksdag år 1999 med ambitionen att de stora miljöproblemen inte skulle lämnas över till nästa generation att lösa. Naturvårdsverkets senaste fördjupade utvärdering (2023a) visar att det har skett en positiv utveckling inom vissa områden, men att tillståndet i miljön fortfarande präglas av stora utmaningar. De största framgångarna finns i kvalitetsmålet om *Skyddande ozonskikt* som bedöms vara uppnått och inom områdena *Frisk luft*, *Giftfri miljö* och *Säker strålmiljö* bedöms förutsättningarna finnas för att helt eller delvis nå målen. Inom andra områden är utvecklingen betydligt mer oroande. Målet om *Begränsad klimatpåverkan* går åt fel håll och utarmningen av den biologiska mångfalden påverkar ett flertal av kvalitetsmålen negativt. De mål som rör hav och vatten kommer inte att nås till 2030 men här är utvecklingen oförändrad under senare år. Målen om *Myllrande våtmarker* och *Ett rikt odlingslandskap* påverkas positivt av olika insatser, men negativt av bland annat klimatförändringarna vilket sammantaget ger en neutral bedömning av utvecklingen. Att endast fyra av de sexton målen bedöms uppnås eller delvis uppnås innebär att inte heller generationsmålet nås om utvecklingen inte kan vändas.

Miljömålsrådet fram till 2018

Miljömålsrådet i dess nuvarande form har funnits sedan 2014. Tidigare under 2000-talet fanns det också ett miljömålsråd, men detta hade delvis en annan konstruktion och ett annat uppdrag. Det tidigare miljömålsrådet inrättades 2002 och arbetade främst

med att samordna rapporteringen kring miljömålen till regeringen (Prop. 2000/01:130). En viss likhet med det nuvarande rådet var att det även på denna tid var max 18 ledamöter i rådet och att dessa företrädesvis var myndighetschefer (Miljömålsrådet 2008, s. 18). En annan likhet är att båda råden har varit administrativt knutna till Naturvårdverket. Samtidigt tycks den tidigare upplagan ha varit starkare kopplad till myndigheten. Bland annat styrdes det rådet av Naturvårdsverkets regleringsbrev, medan det nuvarande rådet snarare betonar sitt oberoende.

Både rapporteringen kring miljömålen och det tidigare rådets roll i detta var föremål för kritik. Bland annat menade Riksrevisionen (2005) att rapporteringen var alltför omfattande och svåröverskådlig, men samtidigt saknade väsentlig information, exempelvis kring drivkrafterna bakom miljöproblemen. Det gamla rådet lades ner år 2010 och istället inrättades ett nytt råd bestående av myndighetschefer och en representant för länsstyrelserna vars uppgift var att föra dialog med miljöministern (Bet. 2009/10: MJU25). Detta nya råd gavs namnet Miljömålsforum och där ingick 24 myndigheter som några gånger per år hade möten med ministern kring ”tvärsektoriella frågor, synergier och målkonflikter” (Miljödepartementet 2011, s. 2). Det nuvarande Miljömålsrådet inrättades år 2014 och ersatte Miljömålsforum. Det gavs också en annan inriktning: mot att mer konkret ta fram åtgärder och förslag för att ”öka takten” i arbetet med att nå miljömålen:

Regeringen inrättar ett Miljömålsråd för att stärka berörda myndigheters roll i genomförandet av miljöpolitiken. Miljömålsrådet ska vara en plattform för myndighetscheferna vid de myndigheter som är strategiskt viktiga för förutsättningarna att nå miljö kvalitetsmålen och generationsmålet. Miljömålsrådet ska verka för att kostnadseffektivt öka takten i arbetet med att nå miljö kvalitetsmålen och generationsmålet. (Regeringen 2014, s. 1)

Miljömålsrådet uppdrag är att ta fram åtgärder som myndigheterna åtar sig att genomföra inom ramen för sina respektive uppdrag. Åtgärderna ska genomföras i samverkan mellan två eller

fler av myndigheterna. Rådet ska också föreslå åtgärder som myndigheterna identifierar som strategiskt viktiga men som inte ryms inom ramen för deras uppdrag. Förslagen ska konsekvensutredas och om de berör myndigheter utanför rådet ska de förankras hos dessa. Förslagen ska inte röra skatter. Både listan på åtaganden och förslag till regeringen lämnas årligen den 1 mars. Vidare kan rådet ge förslag på frågor som behöver utredas.

Miljömålsrådets första ordförande var Maria Wetterstrand och därefter var Erik Brandsma ordförande under en kortare period under den första mandatperioden. Från början var det tänkt att rådet skulle slutredovisa sitt arbete år 2018, men istället beslutades om en ny mandatperiod och slutrapporteringen blev till en delrapport som sammanställde alla åtgärder och förslag som tagits fram under de första åren (Miljömålsrådet 2018). Sedan 2018 är ordförande Göran Enander, tidigare landshövding i Uppsala län. I och med den nya mandatperioden utökades antalet myndigheter från 17 till 18 genom att generaldirektören från Upphandlingsmyndigheten utsågs till ny ledamot i rådet (Regeringen 2018).

2.2 Strategin med programområden

Under Miljömålsrådets första mandatperiod kretsade arbetet mycket kring att ta fram olika samverkansåtgärder där två eller fler av myndigheterna medverkade. Dessa var i regel ganska avgränsade frågor och handlade ofta om att utreda saker, till exempel genomföra en förstudie. Det kunde också handla om att utveckla någon ny metodik, statistik eller liknande. I några fall handlade det om att tillsammans utveckla en plan eller strategi, exempelvis kring ”goda ljudmiljöer” kopplat till bullerproblematik, hantering av förgiftade sediment i hav och insjöar eller stöd till tillsynen av radonhalter. Till de mer konkreta åtgärderna hörde också utveckling av ett klimatindex för den webbaserade konsumenttjänsten Bilsva, där man jämför begagnade bilar. Förslagen till regeringen var mycket få: endast tre stycken under dessa år, varav ett var att ge rådet ett förnyat uppdrag efter 2018 (Miljömålsrådet 2018).

Strategin med programområden ska ses mot denna bakgrund. Rådet och dess nye ordförande ville ge arbetet en mer strategisk och övergripande inriktning. I några av de intervjuer som genomförts i denna studie beskrivs det tidigare arbetet som mer splittrat, där de många åtgärderna inte var tydligt kopplade till varandra. Cheferna gick till sin organisation som letade fram saker i verksamheten som var på gång eller som hade diskuterats och som kunde bli en miljömålsåtgärd. Detta beskrevs i en intervju som mer ”nedifrån-styrt” genom de förslag på åtgärder som tjänstemännen inom de olika myndigheterna tog fram.

[D]et var ju mycket mer trevande: vad ska vi ha för uppgift vad ska vi göra för någonting, och det byggde väldigt mycket på bottom-up initiativ. Att varje myndighet fick själv anmäla och sen så var det lite låt tusen blommor blomma. [...] Men det är nog nödvändigt, dels för att lära känna varandra i gruppen men också för att försöka hitta formerna för vad var bra. Skillnaden med den här perioden, det är att nu har det mer byggts på ”top-down”, det var ju vi generaldirektörer som diskuterade oss fram till vad är det för ämnen och frågor vi vill se och vill vi belysa. Och sen utifrån det har vi prioriterat fram vad är det för program vi ska driva och börjat bygga strukturen utifrån det. Så den här gången så byggde det mer på att se de stora behoven, vad är det egentligen vi behöver titta på? (Intervju Generaldirektör)

Det fanns en tendens att kasta in det man ”hade i byrålådorna” för att skapa listor på åtgärder som kunde visas upp i resultatrapporteringen. Samtidigt innebar det att arbetet kretsade kring konkreta åtgärder. Givet Miljömålsrådets sammansättning med generaldirektörer kunde det bli problematiskt med de många detaljfrågorna, och frågan var om detta fullt ut nyttjade rådets potential. En ambition med programområdena var att myndighetscheferna lättare skulle känna sig hemma i sin roll i samarbetet. Det som nämns i citatet ovan om att det kan ta tid att hitta formerna och bygga relationer i samverkan ska också tas i beaktande. Samarbeten genomgår ofta en ”mognadsprocess” där förutsättningarna ändras över tid.

Programområdena utvecklades gemensamt av myndighetscheferna vid ett tvådagars internat i maj 2019. Här diskuterades den nya inriktningen och även möjligheten att arbeta mer med att ta fram förslag till regeringen, bland annat kopplat till att regeringen aviserat ett behov av att ta fram fler etappmål för miljö-kvalitetsmålen. Internatet innehöll dragningar från en handfull experter och forskare som fungerade som ett slags inspiration för olika gruppdiskussioner där programområdena arbetades fram (Miljömålsrådets protokoll 2019a). I intervjuer har framgått att frågan om nationell planering väckte stort intresse och entusiasm, bland annat kopplat till markanvändningsfrågor kring utbyggnad av vindkraft. Det var även en fråga som var aktuell vid flera myndigheter, inte minst Boverket.

Internatet landade i åtta stycken områden och dessa vidare-utvecklades sedan till sju. Precis som tidigare utsågs en ansvarig ”drivmyndighet” för att samordna och leda arbetet inom respektive område. Efter detta gjordes korta förstudier kring programmen som låg till grund för framtagning av programförklaringar och en arbetsplan för varje programområde. Beslut om inriktningarna på programområdena togs senare samma år (Miljömålsrådets protokoll 2019b).

Rådets möten och arbetssätt

Arbetsformerna för rådet följer i mångt och mycket de som etablerades för den första perioden. Rådet träffas fyra gånger per år med de 18 myndighetscheferna, ibland med vissa inbjudna gäster. Gästerna kan till exempel vara en minister eller statssekreterare som gör en dragning kring aktuella frågor, men även forskare och andra experter har bjudits in.

Huvudfrågorna vid mötena handlade främst om arbetet i programområdena och även de samarbetsåtgärder som hade påbörjades tidigare och som fortfarande pågick. Mötena i maj var avsatta för lägesrapportering i programmen, men olika saker togs upp kring dem vid varje möte. Ofta kunde olika program ”lyfta” frågor till rådet som de vill ha en inriktningsangivelse för. Arbetet styrdes också av processerna på regeringsnivå och i politiken.

Exempelvis var rapporteringen till regeringen i mars en styrande tidpunkt. Innan dess skulle förslag till regeringen behandlas och beslutas inom rådet. Även en sådan fråga som mandatperioderna i riksdagen hade betydelse för arbetet och för när det kunde vara fruktbart att skicka fram förslag (t.ex. att det kan vara svårare att få gehör mot slutet av mandatperioden).

Beslutsfattandet i rådet bygger i möjligaste mån på att skapa konsensus bland rådsmedlemmarna. Formellt sett krävs inte konsensusbeslut då det finns en möjlighet för medlemmarna att reservera sig mot ett beslut. Samtidigt är detta en avvägning då styrkan och potentialen i stor utsträckning bygger på att det finns en enighet bland myndigheterna – vilket i sin tur kan skicka en tydlig signal till regeringen.

Rådet består av två nivåer där den andra nivån utgörs av den grupp av utsedda ”kontaktpersoner” som har till uppgift att samordna medverkan i program och aktiviteter hos respektive myndighet. Kontaktgruppen har på motsvarande sätt som myndighetscheferna regelbundna möten fem gånger om året. Även rådets ordförande medverkar vid dessa möten.

Av intervjuer från programområdena framgår att kontaktpersonerna hade koll på samtliga programområden som en myndighet var inblandad i men själva programområdena leddes av den drivansvarige myndigheten. I vissa fall kunde det vara kontaktpersonen på en drivansvarig myndighet som samordnade programmet men oftast var det en eller flera andra tjänstemän vid myndigheten som fungerade som programansvariga eller ”projektledare”. Arbetet bedrevs i regel i en eller flera arbetsgrupper. Inom flertalet områden, såsom ”Staten går före”, fanns delområden eller ”delprojekt” med utsedda delprojektledare.

Upplägget innebar att det fanns en ganska påtaglig vertikal struktur i arbetet. Mycket av det praktiska skedde i arbetsgrupper, men dessa hade i regel ingen direkt ingång till rådet. Istället gick kommunikationen via myndigheternas kontaktpersoner som kunde lyfta frågor till kontaktgruppmötena, eller till generaldirektören som lyfte frågorna till rådets möten. I arbetsgrupperna hölls kontinuerliga möten och avstämningar. Rådets medlemmar

träffades dock i huvudsak vid själva rådsmötena, och det skedde inte så mycket utbyten mellan mötena, även om cheferna på olika sätt träffades i en rad andra sammanhang.

Programområdena 2019–2022

De sju programområden som slutligen fastställdes 2020 kom att löpa på över hela perioden. *Staten går före* handlade om att statliga myndigheter och bolag skulle visa vägen genom att ta ett större ansvar för sin egen miljöpåverkan. Detta programområde är en av fallstudierna och beskrivs mer ingående i kapitel 4. Även *Ramverk för nationell planering* ägnas ett eget kapitel (kapitel 5).

Styrmedel för hållbar konsumtion hade Konsumentverket som drivansvarig myndighet och nio andra myndigheter deltog i arbetet. Utgångspunkten var att svensk konsumtion har en stor miljöpåverkan, inte minst i andra länder och syftet med programområdet var att utveckla styrmedel för att åstadkomma en mer hållbar konsumtion. Arbetet följde en fasmodell av att först kartlägga befintliga styrmedel och förutsättningarna i olika konsumtionsområden. Samarbetet kom sedan att inriktas mot tre olika konsumtionsområden: livsmedel, textilier och boendeprodukter (möbler m.m.). I olika arbetsgrupper analyserades befintliga och möjliga nya styrmedel, bland annat genom ett så kallat ”policy-labb”. Arbetet resulterade i tre styrmedelsförslag från rådet kring mer hållbara måltider i skolan, riktlinjer för mer hållbar mat i skattefinansierade miljöer för barn och unga, samt ”Cirkulärt Lyft”, ett stöd till mode- och textilföretag för omställning och utveckling av cirkulära modeller (Miljömålsrådet 2022, s. 14–15).

Hållbar elektrifiering drevs av Energimyndigheten tillsammans med åtta andra myndigheter. Syftet med programområdet var att ”analysera hur elektrifieringen kan bidra till ett försörjningstryggt, konkurrenskraftigt och ekologiskt hållbart energisystem på ett sätt som minimerar negativ miljö- och hälso-påverkan” (Miljömålsrådet 2022, s. 16). Arbetet innehöll tre delar: en förstudie, scenarioanalys och förslag till regeringen. Fyra förslag till regeringen togs fram, varav tre handlade om att främja

flexibilitet för att minska miljöeffekter och ett om en översyn av kommunal energiplanering.

Klimathänsyn i bygg- och anläggningsbranschen hade Upphandlingsmyndigheten som drivansvarig och fyra andra myndigheter ingick. Detta område drevs inom ramen för ett regeringsuppdrag som Upphandlingsmyndigheten och Boverket hade om att främja minskad klimatpåverkan vid offentlig upphandling av bygg-, anläggnings- och fastighetsentreprenader. Arbetet var uppdelat i två delprojekt där det ena handlade om att utveckla ett antal hållbarhetskriterier som senare publicerades i Upphandlingsmyndighetens databas över kriterier för kravställande i upphandlingar. Det andra syftade till att analysera hinder och framgångsfaktorer för innovativa lösningar för minskad klimatpåverkan i bygg- och anläggningsbranschen genom upphandling (Miljömålsrådet 2022, s. 18).

Syntesarbete för ett hållbart upphandlingssystem drevs av Livsmedelsverket tillsammans med tio andra myndigheter. Programområdet syftade till att skapa bättre samordning och större samsyn kring vad som kännetecknar en hållbar produktion och konsumtion av livsmedel i Sverige och vad som krävs för att åstadkomma det. Utgångspunkter för arbetet var ett regeringsuppdrag om hållbart livsmedelssystem som Jordbruksverket tidigare genomfört och ett projekt om mål och indikatorer för hållbar livsmedelskonsumtion på Livsmedelsverket. Arbetet var främst inriktat på dialog och kunskapsdelning. Bland annat togs tio gemensamma målbilder fram tillsammans med olika målvägningar som myndigheter kan komma att göra gemensamt.

Insatser för grön infrastruktur hade Naturvårdsverket som drivansvarig och åtta andra myndigheter från rådet deltog, samt en rad andra myndigheter och lärosäten. Kopplat till de stora utmaningar som finns med utarmning av biologisk mångfald syftade området till att öka takten i genomförandet av åtgärder för grön infrastruktur där arter har möjlighet att använda landskapets miljöer och sprida sig mellan dem. Verksamheten bedrevs i ett flertal delområden. Ett utvecklade ett förslag på nytt etappmål om grön infrastruktur. Ett annat handlade om skötsel och restau-

tering av våtmarker och sötvattensmiljöer, och ett tredje (som dock avslutades i förtid) behandlade regelverk och juridiska styrmedel kopplat till markavvattning. Ett fjärde syftade till erfarenhetsutbyte och att öka intresset och engagemanget för ett mer variationsrikt skogsbruk. Det femte tog fram en nationell strategi för natur- och kulturvårdande skötsel i skogar som förvaltas med naturvårdsmål och i ett sjätte genomfördes kunskapshöjande insatser och utveckling av länsstyrelsernas och de nationella myndigheternas arbete med att integrera ekosystemtjänster i verksamheten. Utöver detta genomfördes en åtgärd med att ta fram underlag i form av indikatorer och liknande för när en grön infrastruktur kan ses som etablerad i olika naturtyper (Miljömålsrådet 2022, s. 42–44).

2.3 Fortsättning med nya områden

Till rådets möte i februari 2022 stod det klart att det skulle bli en förlängning av Miljömålsrådet över perioden 2023–2026. Göran Enander fick ett förnyat uppdrag som ordförande och Sametinget blev den nittonde medlemmen i rådet. Precis som inför föregående period samlades generaldirektörerna vid ett internat för att ta fram programområdena för den kommande perioden, den här gången i Uppsala i september 2022.

För perioden 2023 till 2026 beslutade rådet att driva fem programområden. Två av dessa var en fortsättning på tidigare områden och tre var helt nya. *Ramverk för nationell planering* var ett viktigt och prioriterat område och fick en fortsättning under den nya perioden. Rådets ordförande och dess ledamöter diskuterade vikten av att inte släppa denna fråga utan att fortsatt kunna påverka processen kring förslaget (se vidare, kapitel 5). Det andra programområdet som fortsatte – i en något modifierad form – var *Samverkan för ett hållbart livsmedelssystem*. Här var syftet att gå vidare med de målbilder som utvecklades under föregående period och arbeta för att dels underlätta för näringsliv och andra aktörer att agera för ett hållbart livsmedelssystem, dels utveckla arbetssätt och metoder vid myndigheterna för att nå målbilderna (Miljömålsrådet 2023).

Hälsa som drivkraft för miljömålen och hållbar utveckling var ett av de nya områdena och detta drivs av Folkhälsomyndigheten. Tio andra myndigheter medverkar. Synergierna mellan miljö och hälsa var ett område som pekades ut i den fördjupade utvärderingen för 2023 (Naturvårdsverket 2023a). Programmet handlar främst om ett ökat kunskapsutbyte och samordning. Det innehåller två delområden: ”Data som drivkraft för miljörelaterad hälsa” och ”Sociala konsekvensanalyser i miljömålsarbetet” (Miljömålsrådet 2023, s. 18).

Det andra nya området som antogs var *Cirkularitet i klimatomställningens materialflöden*. Detta drivs av Kemikalieinspektionen och ytterligare sju myndigheter ingår. Programområdet har fokus på cirkularitet i ett eller flera av materialflödena för solceller, vindkraftverk och batterier. Planen som antogs gick ut på att inledningsvis göra kartläggningar av olika slag för att därefter försöka ringa in mer konkreta åtgärder.

Slutligen kommer rådet under den nya perioden ha ett område kring *Kolinlagring och biologisk mångfald i landbaserade ekosystem* som har Naturvårdsverket som drivansvarig och nio myndigheter ingår. Området knyter an till de många initiativ som genomförs, både i Sverige och EU, kring att stärka den biologiska mångfalden. Något som är speciellt för detta område är att det syftar till att bidra med kunskapsunderlag till miljömålsberedningen⁶ ”såväl proaktivt som efter beredningens kommande beställningar” (Miljömålsrådet 2023, s. 22).

De nya områdena befinner sig fortfarande i en inledande fas och ingen djupare analys genomförs inom ramen för denna studie. Dock kan konstateras att organiseringen kring programområden har fått en fortsättning vilket kan tyda på att detta kan bli en varaktig modell för arbetet, givet att rådets arbete förlängs till kommande perioder. I nästa kapitel går vi över till att under-

⁶ Miljömålsberedningen är en parlamentarisk beredning med övergripande uppdraget att lämna förslag till regeringen om hur miljö kvalitetsmålen och Generationsmålet kan nås på ett sätt som är kostnadseffektivt ur ett samhällsperspektiv. Den tillsattes 2010 och fick nya ledamöter och ordförande 2023.

söka ifall samarbetenas egenskaper och prestationer har förändrats sedan programområdena infördes.

3. Mot ett mer strategiskt samarbete?

3.1 Inledning

”Vad är resultatet av samverkan?” är en naturlig fråga att ställa när en rad aktörer lägger tid och resurser på gemensamma åtaganden istället för att arbeta på egen hand. Det är också något av en ”tiotusenkrönsfråga” inom forskningen om offentliga nätverk och samarbeten. I den internationella forskningen finns en rad studier som har försökt mäta samarbetens prestationer, eller ”network performance” (se t.ex. Provan & Milward 1995; Turrini m.fl. 2010). Detta är generellt sett svårt att studera och i de studier som det görs handlar det ofta om lokal eller regional nivå där en större mängd samarbeten finns att studera, ofta i syfte att jämföra olika förutsättningar eller egenskaper som kan förklara skilda utfall (se t.ex. Shumate m.fl. 2023). Det är också vanligt att uppskattningar av utfall bygger på självskattningar av effekter eller på effekter för enskilda organisationer (Mandell & Keast 2008; Klijn m.fl. 2010). I dessa fall är det en fördel om det finns en närhet mellan samarbetet och utfallen som studeras, t.ex. som i det kända typfallet där aktörer på lokal eller regional nivå förvaltar gemensamma resurser (Ostrom 1990).

I fallet med Miljömålsrådet finns ingen av dessa förutsättningar. Det finns bara ett Miljömålsråd och inga naturliga jämförelsepunkter (annat än över tid). Det finns också ett mycket stort avstånd mellan rådets aktiviteter och de utfall som rådet ytterst vill påverka, dvs. en ökad måluppfyllelse i olika miljöparametrar som minskad klimatpåverkan och ökad biologisk mångfald. Dessa parametrar påverkas av en enorm mängd fak-

torer och att direkt kunna koppla rådets aktiviteter till dessa är knappast möjligt.

Även om det, rent hypotetiskt, hade gått att koppla åtgärder till effekter i miljön, hade det inte räckt för att kunna uttala sig om *samarbetets* effekter. Miljömålsrådets uppdrag att ”öka takten i arbetet med att nå Sveriges miljömål” är ett bra exempel på den här utmaningen. Målet bygger på ett antagande, eller en förhoppning, om att samarbete myndigheter emellan ska skapa ett mervärde som inte hade uppstått om myndigheterna agerade var för sig. Detta stämmer väl in med forskningen om offentliga nätverk som ofta beskriver hur samarbeten motiveras utifrån en vilja att skapa synergieffekter (Klijn & Koppenjan 2016). Vi måste dock beakta alternativscenariot, dvs. att myndigheterna agerar var för sig. Effekterna på miljön av detta scenario vore knappast noll, men eventuellt sämre än om man agerar gemensamt. Det går därför inte att rakt av ”räkna hem” allt som görs inom rådet som ett resultat av samarbetet. Något som ytterligare understryker denna svårighet är bakgrunden som beskrevs i kapitel 2 där myndigheterna ibland för in planerade aktiviteter som man, på ett eller annat sätt, skulle ha genomfört ändå. I dagens mål- och resultatstyrda förvaltning måste det vägas in att myndigheterna har ett incitament att kunna ”räkna hem” olika prestationer två gånger – i myndighetens egen resultatredovisning och som en åtgärd i rådet.

Även om detta är en processtudie har frågan om samarbetets resultat vad gäller miljömålen återkommande lyfts av rådets medlemmar i samband med rapporter och avstämningar. Även detta kan kanske ses i ljuset av resultatstyrningens betydelse inom den svenska statsförvaltningen. Det gör också att frågan är viktig att adressera och i detta kapitel är syftet att hitta ett sätt att undersöka resultatet av Miljömålsrådets arbete – så långt det är möjligt. Frågeställningen som analysen utgår från är om rådets arbete har blivit mer strategiskt sedan upplägget med programområden infördes 2019. Ansatsen, som motiveras nedan, handlar om att göra en jämförelse ”före och efter”, dvs. över tid, med fokus på prestationer eller ”output” från programområdena.

Begreppet ”strategisk” är hämtad ur rådets egen målbild med programområdena. Det används för att beskriva en inriktning på samarbetet mot att identifiera och arbeta med mer övergripande, principiella frågor och områden, och på så vis ge rådet en tydligare handlingslinje. Sådana frågor bör rimligen vara större och, givet att det handlar om ett samarbete, ta fasta på ömsesidiga beroenden, vilket är en förutsättning för att uppnå synergier (Klijn & Koppenjan 2016). Detta bör i sin tur innebära att de involverar eller berör ett flertal av myndigheterna och att arbetet bedrivs över en längre tid.

Resultat som prestationer

I val av metod för att besvara frågan bör möjligheten att använda självskattningar av effekter beaktas då detta är en vanligt förekommande metod (ofta genom enkäter). Här finns dock en praktisk begränsning som kan uppstå vid före/efter-analyser, nämligen att det ofta saknas jämförbara data från ”före”-perioden. I detta fall finns dock ett relativt rikt material i form av återrapporteringar av åtgärder som sedan sammanställts i rådets årliga rapport till regeringen. Problemet med självskattningar i detta fall är att eventuella effekter på miljön, rent teoretiskt, bara kan uppstå genom en lång kedja av händelser som vore ytterst svåra att följa (se Vedung 2006; 2009). Att självskattningar kopplat till miljömålen är svåra att göra framgår av rapporter från de första åren efter rådets bildande. På den tiden tillämpades en mall för rapportering där en punkt handlade om ”Effekt i miljön vi vill att åtgärden ska leda till” (Miljömålsrådet 2016, s. 10). Denna punkt om önskade effekter följdes inte alltid upp och när det gjordes var det ofta i vaga resonemang om vad resultatet eventuellt kan bidra till framöver. Att det handlar om en komplicerad kedja av händelser framgår av exemplet nedan som rapporterar en åtgärd som handlade om att utveckla ett webbaserat verktyg för hållbar konsumtion:

Analys av åtgärdernas betydelse för miljömålen

Åtgärderna hjälper till att höja kunskapen bland konsumenterna om hållbar konsumtion i stort och olika typer av miljömärkningar i synnerhet. Med sådan kunskap kan (fler) konsumenter göra mer miljöanpassade konsumtionsval. Ökad kunskap bland konsumenter om hållbar konsumtion kan även bidra till att öka legitimiteten för åtgärder på samhällsnivå för att miljöanpassa konsumtionen.

Hur stor betydelse just dessa åtgärder har för att nå miljömålen är svårt att bedöma. Det är förmodligen svårt att hävda att de har någon signifikant betydelse, men kan vara bidragande till att understryka betydelsen av konsumtionens miljöpåverkan (Konsumentverket 2021, s. 3).

Det ska noteras att denna analys hör till de mest utvecklade bland alla återrapporterade åtgärder, och till det fåtal där man faktiskt har försökt redogöra för hur länken mellan åtgärd och ”effekt i miljön” kan tänkas se ut. Det kan ha underlättat att denna åtgärd också hör till dem med minst avstånd mellan åtgärd och tänkt effekt, då det handlar om ett verktyg som riktas direkt mot målgrupp (i det här fallet konsumenter). Efter att programområdena infördes 2019 tillämpas inte samma mall för rapporteringen. Istället beskrivs *kopplingen* till miljömålen och andra samhällsmål (Miljömålsrådet 2020).

Även om rapporterna, av förståeliga skäl, ofta saknar uppskattningar av effekter i miljön, är de rika på redogörelser av olika resultat i form av aktiviteter, åtgärder, förslag, kunskapsunderlag, riktlinjer och liknande. Detta öppnar för en analys av hur dessa prestationer har förändrats sedan programområdenas tillkomst. Vi kommer kanske inte åt resultat i termer av ”outcomes” men kan studera den ”output” som mer direkt kan kopplas till rådets arbete (Hill & Hupe 2014).

Sätter vi in resonemanget i en kontext av resultatstyrning skulle det kunna påpekas att detta val av upplägg faller in i ett mönster som är välkänt inom forskningen om ”New Public Management”, NPM (Christensen & Laegreid 2011). Mål- och resultatstyrningssystem syftar i regel till att styra mot större samhällsliga mål, men

i den praktiska tillämpningen visar sig detta ofta vara svårt. Mätningarna vrids då istället mot processer och prestationer, vilket gör att en del av poängen med styrmodellen går förlorad (Power 1999; Ahlbäck Öberg 2023). Det brukar också konstateras att det mätbara inte alltid ger en rättvisande bild av verksamheten eller av de kvaliteter och förtjänster som berörda aktörer skulle lyfta fram med sitt arbete (se t.ex. Bornemark 2018). Den invändningen är helt klart relevant för analysen som presenteras nedan då den går ut på att räkna olika prestationer och inte på att studera deras kvaliteter mer djupgående.

Det går dock att finna stöd för en något mer optimistisk syn på upplägget om vi vänder oss till forskningen om offentliga nätverk och nätverksstyrning. I denna litteratur framhålls förmågan till gemensam *problemlösning* som en central bedömningsgrund (Klijn & Koppenjan 2016; Vedung 2006). Sådan problemlösning tar ofta fasta på bristande processer, avsaknad av samsyn, fragmentering/bristande samordning, osäkerhet (kunskapsbehov) och andra faktorer som ligger närmare process och prestation. Det handlar ofta om att lösa problem som uppstår i ”den svarta lådan” mellan politiska beslut och det faktiska handlandet som genererar effekter ute i samhället (DeLeon 2002). Det gäller också att inte stanna vid en analys som enbart räknar prestationer (eller ”pinnar” för att anknyta till en välkänd kritik mot NPM). En sådan analys riskerar att missa många av de mer kvalitativa och betydelsefulla värdena av samverkansprocesser (Rogers & Weber 2010). Den ska därför ses som ett komplement till de fallstudier av två programområden som redovisas i kapitel 4 och 5.

I avsnitt 3.2. ges en bild över åtgärderna sett över hela perioden (2016–2022). Därefter, i avsnitt 3.3. beskrivs egenskaper hos samarbetet kring de olika åtgärderna i form av drivansvar, längd, antal medverkande aktörer m.m. Skillnader före och efter programområdena infördes undersöks. I avsnitt 3.4. går vi över till utfallet i form av de prestationer som levererats genom Miljömålsrådets åtgärder. En central fråga är om det finns skillnader före och efter programområdena infördes. Analysen sammanfattas i 3.5. där ett

övergripande svar på frågan om samarbetet har blivit mer strategiskt ges.

3.2 Åtgärder i Miljömålsrådet 2016–2023

Analysen bygger på en genomgång av samtliga åtgärder inom Miljömålsrådet sedan det instiftades i sin nuvarande form år 2014 till och med 2022. De nya programområden som startades 2023 ingår inte i analysen och har av naturliga skäl ännu inte genererat några påtagliga resultat. Underlaget är rådets årsrapporter 2016–2023 och de slutrapporter som finns för enskilda åtgärder inom rådet och som i regel tas fram av den myndighet som haft ”projektansvar” eller *drivansvar* för en åtgärd (vilket är det begrepp som används inom rådet). Materialet har kodats i ett program för textanalys (NVivo).

Begreppet *åtgärd* kräver ytterligare förklaring. Dess betydelse bottnar i detta sammanhang i instruktionen för Miljömålsrådets inrättande från regeringen (Regeringen 2014; 2018). Enligt denna instruktion ska rådet den 1 mars varje år lämna en gemensam åtgärdslista till regeringen:

Åtgärdslistan ska syfta till att visa vilka åtgärder som myndigheterna avser att vidta i samverkan för att öka takten i arbetet med att nå miljökvalitetsmålen och generationsmålet. Listan ska omfatta åtgärdsinriktade överenskommelser och samarbeten mellan två eller flera av de berörda myndigheterna (Regeringen 2014, s. 2).

Dessa åtgärder mellan två eller fler myndigheter kom att benämnas *samverkansåtgärder* inom rådet. Till sin form kan de ofta liknas vid ett projekt, vilket är en term som ibland har använts för vissa åtgärder. Dessa åtgärder utgör också analysenheten i bearbetningen av rapporterna.

Dock innebär 2019 en brytpunkt vad gäller terminologin och i viss mån även för den analysenhet som används här. Som bekant var syftet med att skapa programområden att gå ifrån alltför smala och operativt orienterade åtgärder. De flesta programområden

delades istället upp i ett antal ”delområden”. I några fall har termen samverkansåtgärder behållits för att beskriva mer avgränsade åtgärder inom delområdena (och i några fall har de även funnits helt utanför programområdena). För att få en så rättvisande jämförelse som möjligt mellan tiden före och efter 2019 har delområden använts som motsvarigheten till samverkansåtgärder, dvs. som analysenhet efter 2019. I några fall stämmer detta inte helt in på terminologin som används av aktörerna själva, men det bedöms på det hela taget ge en god jämförbarhet. Det som talar för detta är att delområden på motsvarande sätt som de tidigare samverkansåtgärderna oftast är basen för återrapporteringen. I de fallen ”samverkansåtgärd” nämns efter 2019 är det oftast för att beskriva en progression från exempelvis en kartläggning eller förstudie till en (något) mer konkret åtgärd. Före 2019 förekom dock inte denna uppdelning då alla åtgärder benämndes samverkansåtgärd (även t.ex. en förstudie). Termen *åtgärder* i diagrammen nedan innefattar alltså både samverkansåtgärder (före 2019) och delområden eller motsvarande (efter 2019).

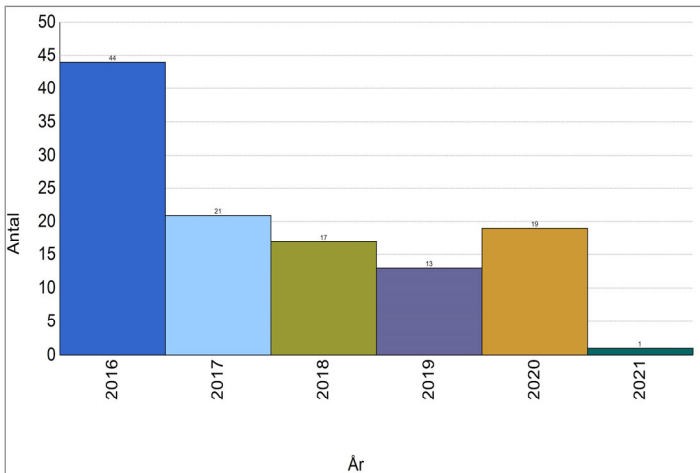


Fig. 3.1. Antal startade åtgärder fördelat på år, 2016–2022.

I Figur 3.1. visas antal startade åtgärder mellan 2016 och 2022. Totalt är det 115 åtgärder som startades under dessa år.⁷ Flest åtgärder, 44 st., startades år 2016, vilket var starten på rådets första period. Vi kan se en skillnad mellan perioden 2016–2019 och 2020–2022 i antalet startade åtgärder. I den tidigare perioden startas och avslutas åtgärder löpande. Efter att programområdena introducerades år 2019 – och presenterades för regeringen i listan för 2020 – är det färre åtgärder som startats och programmen tycks mer löpa på under perioden, med bara någon enstaka ny åtgärd.

3.3 Samarbetenas egenskaper och organisation

Vi går nu över till att undersöka hur vilka egenskaper samarbetena kring de olika åtgärderna har, före och efter programområdena infördes. De egenskaper som har undersökts är: drivansvar (kan jämföras med projektledarskap), antal medverkande myndigheter/aktörer, samarbetenas längd och deras organisation. Ett försök gjordes även att undersöka graden av ömsesidigt beroende i de olika frågorna som åtgärderna tog sig an. Detta visade sig tyvärr inte vara fullt ut genomförbart på basis av tillgängligt material (vilket diskuteras nedan), men resonemangen bakom kan fortfarande vara relevanta och tjäna som ett inspel till framtida diskussioner inom rådet.

Drivansvar, längd och medverkande myndigheter

Sett över hela perioden har samtliga myndigheter i Miljömålsrådet haft drivansvar för åtgärder. Undantaget, sett till rådets nuvarande utformning, är Sametinget som dock kom med i rådet så sent som 2022. Figur 3.2. visar fördelning av åtgärder på drivansvarig myndighet.

Det som sticker ut när det gäller drivansvar är att Naturvårdsverket har ansvarat för absolut flest åtgärder. Detta är kanske inte helt förvånande givet myndighetens centrala roll på området. Som redan nämnts säger heller inte måttet antal åtgärder något

⁷ Åtgärdens startår anges som det år den första gången tas upp på listan till regeringen.

om åtgärdernas, eller ”projektens”, omfattning. Det kan också nämnas att det i några enstaka fall har förekommit att en myndighet utanför Miljömålsrådet har haft ansvar för en samverkansåtgärd eller ett delområde (exempelvis Vinnova).

Det är inte särskilt meningsfullt att jämföra antal åtgärder per drivansvarig myndighet före och efter programområdena infördes då det är 18 myndigheter som ingår i rådet (19 st efter 2022) och endast 28 åtgärder har initierats inom programområdena. Dock kan konstateras att Naturvårdsverket fortfarande är drivansvarig myndighet för flest antal (5 st).

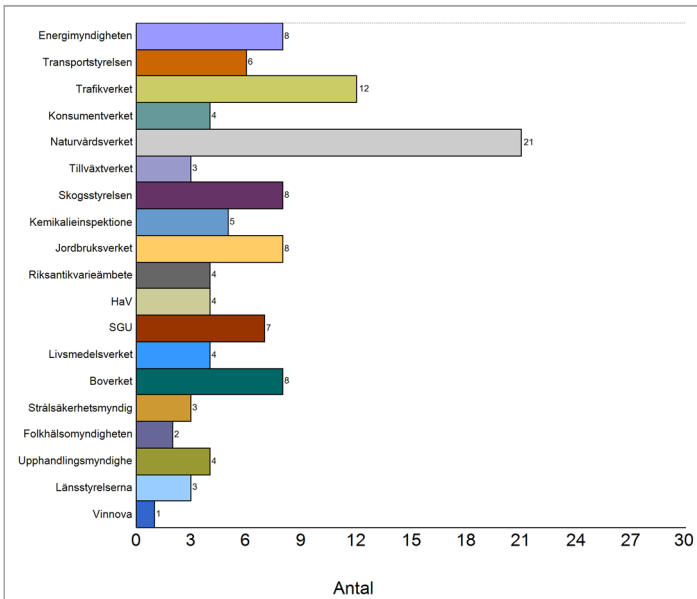


Fig. 3.2. Drivansvariga myndigheter, antal åtgärder 2016–2022.

Åtgärder inom Miljömålsrådet måste inkludera minst två av rådets medlemmar. Det förekommer också att myndigheter eller andra aktörer utanför rådet ingår i samarbetet. Sveriges kommuner och regioner (SKR), Försvarsmakten och lärosäten är exempel på detta. Ett annat exempel är medverkan i åtgärder från myndigheter som senare har blivit medlem i rådet, t.ex. Upp-

handlingsmyndigheten. Figur 3.3. visar en fördelning av antalet medverkande myndigheter/aktörer i rådets åtgärder mellan 2016 och 2022. Tidpunkten för åtgärden är alltid det år som den sattes upp på listan till regeringen. I de flesta fall ingår ett antal myndigheter från rådet i åtgärdena. I de fall Länsstyrelserna ingår har de räknats som en aktör.⁸ I några fall har åtgärden involverat ett större antal aktörer, exempelvis kommuner. Detta har i regel handlat om åtgärder som har syftat till kommunikation och att man ordnat aktiviteter, såsom en workshop, för en bredare målgrupp. Denna typ av medverkande aktörer har inte räknats in här utan istället beaktats i kodningen av prestationer. De som ingår är de myndigheter (och i vissa fall andra aktörer) som står bakom åtgärden, vilket också ligger i linje med den redovisning av medverkande aktörer som ges i rådets rapporter.

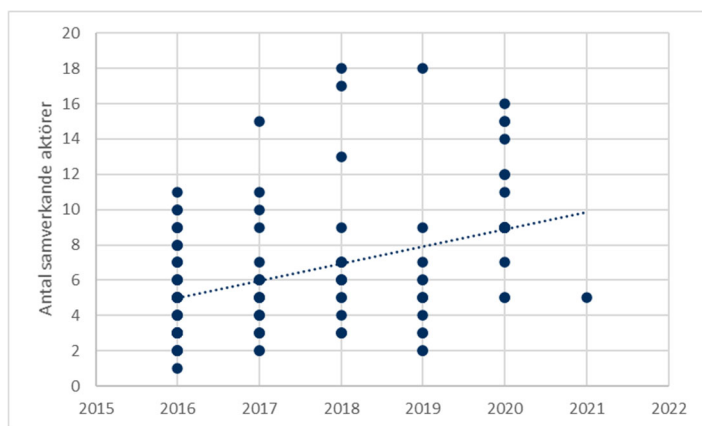


Fig. 3.3. Antal myndigheter/aktörer i åtgärdena fördelat över tid (2016–2022).

Antalet aktörer som ingår i ett samarbete har betydelse för graden av *interaktivitet* vilket i sin tur är en avgörande faktor för att samarbetet ska leda till ett mervärde i form av problemlösning, nytänkande och innovation (Torfing m.fl. 2012; De Bruijn m.fl.

⁸ Samma princip har använts vid ett fåtal andra tillfällen i kodningen där en aktörsgrupp har kodats som en aktör.

2002; Ek Österberg & Qvist 2020). Frågor om inkludering och exkludering av aktörer är av central strategisk betydelse för ledning och styrning av samverkan. Fördelar med interaktivitet måste alltid vägas mot behovet av handlingskraft, som i regel blir större med ett färre antal aktörer (Qvist 2017a; Ek Österberg & Qvist 2020; De Bruijn m.fl. 2002).

Det genomsnittliga antalet aktörer som ingår i de 115 åtgärderna i Miljömålsrådet 2016–2022 är cirka sex stycken (6,4). Det har skett en viss förändring över tid, även om denna inte ska överdrivas. Sedan starten 2016 har det efterföljande år blivit vanligare med åtgärder som involverar tio eller fler aktörer och efter 2020 är det inga åtgärder som innehåller färre än fem aktörer. En jämförelse före och efter programområdena infördes visar att åtgärderna före hade i genomsnitt 5,9 medverkande aktörer och åtgärderna inom programområdena i genomsnitt 8,4 aktörer. Vi kan över hela perioden därför skönja en svag trend mot större samarbeten, vilket skulle kunna medföra förutsättningar för en ökad interaktivitet.

Något som också kan påverka möjligheterna till interaktivitet och konstruktiva utbyten parterna emellan är samarbetets längd. Det går naturligtvis inte att anta att längre tidsperioder alltid skulle innebära bättre samarbeten än kortare perioder. Tvärtom kan långdragna processer vara en följd av samarbetsproblem eller andra hinder som uppstått i arbetet. På en övergripande nivå kan vi dock tänka oss att samarbetets längd kan ge ett slags indikation på samarbetenas karaktär och förutsättningar för interaktivitet (jfr. Emerson & Nabatchi 2015). I Figur 3.4. redovisas fördelningen av åtgärdernas längd sett till hela den studerade perioden.⁹ Längden redovisas i antal år, avgränsat till närmaste helår. Det bör noteras att måttet inte säger något om samarbetets ”intensitet”. Att arbetet sträcks ut över tid kan bero på olika saker: ibland kan det handla om frågans komplexitet och omfattning, men i andra fall om bristande tid eller att arbetet av olika skäl har försenats.

⁹ Underlaget är 96 åtgärder och 19 saknas (pga. avbrutna eller motsvarande).

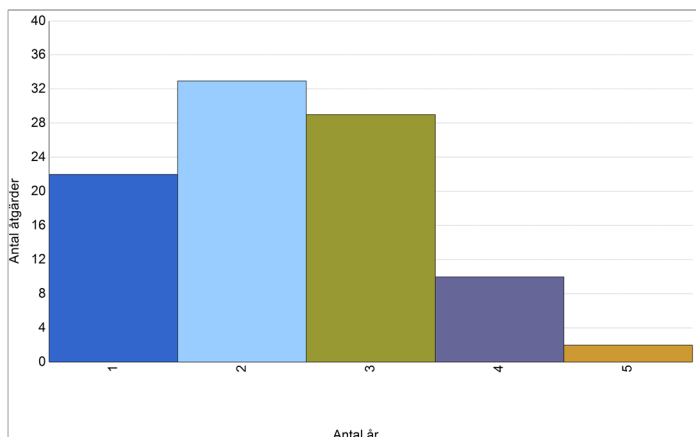


Fig. 3.4. Antal åtgärder fördelat på åtgärdernas längd (år), N=96, 2021–2022.

Det kan konstateras att Miljömålsrådets åtgärder i regel löper över flera år: 2–3 år är det vanligaste. En sådan längd bör innebära att det finns möjligheter till interaktivitet och gemensamt lärande över tid. Det finns också ett ganska stort antal (22 st.) kortare åtgärder, ett år eller kortare som snarare har karaktären av avgränsade aktiviteter där det oftast är givet på förhand vad som ska genomföras.

Jämför vi åtgärdernas längd före och efter programområdena infördes (Fig. 3.5.) framgår det att andelen korta åtgärder som bara löper över ett år eller mindre har minskat. Det vanligaste under perioden 2019–2022 är att åtgärderna löper över hela perioden, dvs. i tre år.

Organisation och ömsesidiga beroenden

Graden av interaktivitet beror inte bara på antalet medverkande aktörer, utan handlar i hög grad om hur samarbetet är *organiserat* och i vilken utsträckning det understödjer dialog, inflytande och utbyte mellan aktörerna. Det ska också betonas att mer interaktivitet och utbyten inte alltid är bättre än mindre interaktiva samarbeten. Detta beror i hög grad på vilken fråga eller problem som samarbetet hanterar. Inom forskningen om organisatoriska

nätverk studeras detta samspel ofta i termer av *passform* ("fit"), dvs. som en fråga om ändamålsenligheten i en viss organisering givet frågans karaktär och vilka aktörer som berörs, eller vars medverkan krävs för att ett visst problem ska kunna hanteras (Provan & Kenis 2008; Lubell m.fl. 2017; Oord m.fl. 2023).

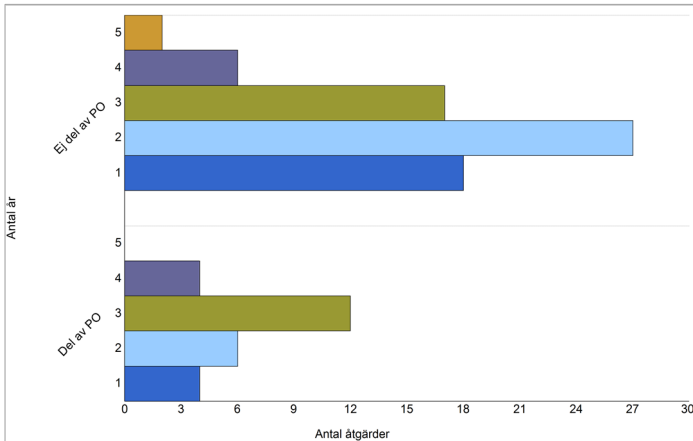


Fig. 3.5. Antal åtgärder uppdelat efter längd och före och efter programområden infördes.

Att ett problem fordrar samarbete mellan olika aktörer handlar i regel om att problemet på något sätt är för "komplex" för en enskild aktör eller organisation att hantera det. Denna komplexitet kan röra själva sakfrågan (t.ex. osäkerhet kring samband eller orsaksförhållanden), om den institutionella strukturen (t.ex. miljöfrågor som har en horisontell karaktär och berör ett flertal sektorer och organisationer), och i vissa frågor kan komplexiteten vara av strategisk karaktär med osäkerhet kring hur viktiga aktörer kommer agera i olika tänkbara scenarios (Klijn & Koppenjan 2016).

Gemensamt för dessa situationer är att det föreligger någon form av *ömsesidigt beroende* (s.k. interdependens) mellan en uppsättning aktörer. Detta beroende kan handla om att aktörerna besitter resurser, kunskaper eller beslutsmakt som på ett eller annat sätt måste delas eller samordnas för att ett visst problem ska

kunna adresseras. Graden av eller typen av ömsesidiga beroenden kan ses som viktiga faktorer för vilken typ av samarbete som är ändamålsenligt i en given fråga. Ett försök gjordes därför att analysera och koda åtgärder inom Miljömålsrådet efter ömsesidigt beroende. Här visade det sig dock att den informationen i rapporterna inte gav tillräckligt med underlag för att fullfölja analysen. Mer ingående information om själva processerna och de olika aktörernas bidrag hade behövts.¹⁰ Dock kan resonemangen ändå vara av relevans för framtida uppföljningar och inte minst för framtida dialoger mellan parterna inom rådet.

Något förenklat kan vi tänka oss det ömsesidiga beroendet inom rådets åtgärder faller inom någon av följande tre kategorier:

1. Åtgärden kan genomföras av den drivansvariga myndigheten (eller någon annan aktör) på egen hand. (låg interdependens)
2. Åtgärden kräver resurser, kunskaper eller beslutskapacitet som besitts av två eller fler myndigheter eller andra aktörer. (hög interdependens)
3. Åtgärden kan genomföras av drivansvariga myndigheten (eller någon annan aktör) men medverkan från ytterligare en eller flera aktörer ger ett betydande mervärde som annars inte hade nåtts. (medel interdependens)

I praktiken tenderar många åtgärder inom rådet hamna under kategori 3) och det är svårt att dra en gräns mot både kategori 1) och 2) med den tillgängliga informationen. Detta har förmodligen att göra med att den resurs som främst delas inom rådet är kunskap, vilket utvecklas mer i nästa avsnitt om utfall och prestationer.

¹⁰ Rapporterna är i regel fokuserade på den sakfråga som behandlas i åtgärden och mer kortfattade vad gäller själva processen. En analys baserad enbart på beskrivningar av sakfrågans karaktär hade fordrat ett för stort mått av tolkning för att resultatet skulle kunna ses som tillförlitligt.

I rapporterna om rådets åtgärder är det ofta själva sakfrågan som står i fokus och beskrivningar av processerna bakom är mer sparsamma. Utöver de explorativa försöken att kategorisera materialet som gjorts i denna studie ges en ytterligare indikation på att många åtgärder passar in på typ 3) i den enkätundersökning rådet genomförde inför perioden 2019–2022. I denna undersökning fick tjänstemännen i kontaktgruppen bland annat ta ställning till påståendet ”Jag tror att de samverkansåtgärder som min egen myndighet deltagit i hade kommit till stånd även om vi inte varit en del av Miljömålsrådet”. Här är det ungefär hälften som delvis instämmer, hälften som inte instämmer eller inte instämmer alls.¹¹ I fritextsvaren på samma fråga är ett återkommande tema att vissa eller alla åtgärder hade kommit till stånd ändå, men att samverkan bidragit till bättre kvalitet eller att frågan har fått en högre prioritet inom myndigheten. Nedan ges ett exempel:

Kanske är det någon åtgärd som inte skulle ha blivit av om vi inte fått med den på rådets lista. Dock är det inte säkert att kvaliteten och engagemanget skulle ha blivit detsamma utan rådets välsignelse (fritextsvar i Miljömålsrådets kansli 2018, s. 3).

Det ska betonas att denna undersökning gjordes innan programområdena infördes och därmed inte nödvändigtvis speglar senare erfarenheter. Dock ger den ett konkret exempel på förekomsten av resonemang som passar väl in på typ 3). Den ger också exempel på att dessa bedömningar är svåra att göra. Även de tjänstemän som är insatta i arbetet diskuterar mervärdet av samarbete med olika reservationer. Det är med andra ord svårt att exakt fastställa graden av ömsesidiga beroenden, men kategorierna ovan kan ändå fungera som ett användbart verktyg att diskutera om en åtgärd bör, eller rentav måste, genomföras gemensamt med andra.

¹¹ Svartalternativet var en femgradig skala mellan ”instämmer helt” och ”instämmer inte alls”. Antal respondenter: 16 st. Mönstret går på ett ungefär igen i den motsvarande undersökning som gjordes bland rådets ledamöter (Miljömålsrådets kansli 2018).

Eftersom det inte var möjligt att fullfölja analysen av ömsesidigt beroende går det heller inte att fullt ut göra en analys av passformen hos åtgärdernas organisering. Analysen av organisation i sig, säger dock något om samarbetenas karaktär och graden av interaktivitet. Utgångspunkten för denna del av analysen är en välkänd och ofta använd kategorisering av modeller för nätverksorganisering, framtagen av förvaltningsforskarna Keith Provan och Patrick Kenis (2008; se även Oord m.fl. 2023). De skiljer mellan tre modeller för att organisera nätverk:¹²

1. *Deltagarstyrd samverkan* där deltagarna själva organiserar samarbetet.
2. *Ledande organisation* där en aktör har ansvaret och mandatet att leda samarbetet
3. *Gemensam organisation* där en separat administrativ organisation skapas för att leda samarbetet.

I en helt deltagarstyrd organisering tänker vi oss en högst decentraliserad struktur, ofta relativt informell. Denna typ stämmer dåligt in på Miljömålsrådet. Rådets verksamhet *i sin helhet* kan faktiskt ses som ett exempel på en gemensam organisation (en "NAO") som skapats som ett slags extern arena, med en ordförande och ett kansli, i förhållande till de medverkande myndigheterna.¹³ När vi går ner och undersöker genomförandet av olika åtgärder blir det dock tydligt att många av dessa drivs som en Ledande organisations-typ (LO) med en ansvarig drivmyndighet. Den viktigaste parametern för att studera organisation på

¹² Egen översättning av begreppen. På engelska benämns modellerna 1) Shared participant-governed networks, 2) Lead organization-governed networks, och 3) Network administrative model, NAO (Provan & Kenis 2008). I litteraturen används de för att studera högst varierande typer av organisatoriska nätverk, ofta sådana som berör en hel sektor och ofta bestående både av offentliga och privata aktörer (Oord m.fl. 2023).

¹³ Miljömålsrådet är visserligen organisatoriskt en del av Naturvårdsverket men studien tyder inte på att rådet ska ses som ett verktyg för myndigheten att styra samverkan (vilket skulle ha gjort rådet till en Ledande organisationstyp).

denna nivå är graden av gemensamt ägandeskap över samarbetet. I Miljömålsrådet kan vi tänka oss att åtgärderna befinner sig på en skala mellan NAO (gemensam organisation) och LO (ledande aktör). Modellen med att ha en drivansvarig myndighet gör att det alltid kommer att finnas ett visst inslag av LO, men den drivansvarige myndighetens roll ser olika ut. Gemensam organisation i detta sammanhang innebär en form av bredare samverkan där den drivansvarige fungerar som en ”faciliterare” eller processledare.

I analysen av organisation har en kodning gjorts på basis av kategorierna ”gemensam organisation” och ”ledande organisation”. I fall med gemensam organisation har samarbetet antingen bedrivits i en bredare grupp eller så beskrivs det uttryckligen i termer av bred samverkan och att parterna gemensamt har bidragit till åtgärden. Ett typfall av ledande organisation är att en myndighet (i regel drivmyndigheten) använder samarbetet ungefär som en referensgrupp, eller motsvarande, i framtagandet av en rapport eller någon form av riktlinjer.¹⁴ Detta kan fungera som ett sätt att stämma av saker i utredningsarbetet, hämta in idéer eller förankra arbetet. Ibland förekommer båda typerna inom ramen för ett och samma programområde. Exempelvis i fallet med *Ramverk för nationell planering* som behandlas i kommande kapitel fanns en del som handlade om att Boverket hade ett regeringsuppdrag att historiskt och i en internationell utblick kartlägga olika former av nationell planering. I denna del användes samarbetet mer som en referensgrupp. Men i den andra delen som handlade om att ta fram ett förslag på ett nationellt ramverk låg arbetet närmre en gemensam organisation.

I Figur 3.6. redovisas analysen av organisation före och efter programområdena infördes. Ett visst bortfall föreligger i form av fall som inte gick att klassificera (10 st.). Det ska också betonas att

¹⁴ Ett fåtal åtgärder har bedrivits av endast två myndigheter. Dessa har kodats som ledande organisation, då det stämmer bäst in på denna typ. Här kan dock ansvaret ha delats mellan båda medverkande parter, men gemensam organisation har reserverats för samarbeten som kan medge en viss bredd på samarbetet och här har gränsen, i enlighet med Provan & Kenis (2008, s. 231), satts vid tre eller fler aktörer.

resultatet i denna del enbart bygger på de uppgifter som framgår av rapporterna och inte någon mer ingående undersökning av hur samarbetet har upplevts av de deltagande parterna. Resultatet ska därför tolkas med viss försiktighet.

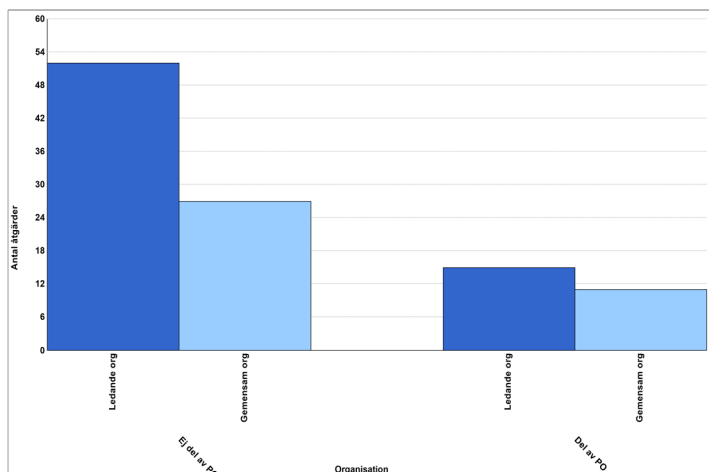


Fig. 3.6. Antal åtgärder uppdelat på organisation och före och efter programområden infördes, N=105.

Under båda perioderna är ledande organisation det vanligast förekommande, men dess andel är betydligt mindre i de åtgärder som är en del av programområdena. Detta ger i alla fall en tydlig indikation på en utveckling mot något bredare samverkan med möjlighet till mer interaktion.

Utifrån tidigare forskning kan sägas att en utveckling mot att förlita sig mer på gemensam organisation kan ha fördelar för att bygga upp kapacitet för samverkan. Genom ett delat ägandeskap och att parter inrättar gemensamma plattformar kan kompetens och kunskap byggas upp på nätverksnivå, och inte bara hos enskilda deltagare (Provan & Kenis 2008; Oord m.fl. 2023). Dock ska noteras att litteraturen ofta undersöker mer permanenta eller varaktiga arrangemang, även om tidsbegränsade arrangemang också har uppmärksammats (Van Meerkerk & Edelenbos 2014). Inom Miljömålsrådet tycks man undvika begreppet projekt, men

likväl finns en utmaning i att detta handlar om temporära organisationer vars kapacitet inte per automatik tas tillvara när åtgärden avslutas.

3.4 Utfall och prestationer

Vi går nu över till att undersöka utfallet av samarbetena inom Miljömålsrådets åtgärder. Det utfall som studeras är de prestationer som samarbetena genererar och som parterna redovisar i sin åiterrapportering till rådet. Först redogörs för den kategorisering av prestationer som analysen bygger på. Därefter undersöks utfallet med särskilt fokus på hur det ser ut före och efter programområdena infördes.

Kategorisering av prestationer

Åtgärderna inom Miljömålsrådet redovisar i regel flera olika aktiviteter, prestationer och resultat. Till exempel är erfarenhetsutbyte, nätverksbyggande och lärande något som återkommande nämns som ett resultat av samarbetet. Ibland är dessa saker rentav huvudsyftet med en åtgärd, men ofta är de ett slags ”biprodukt” som kan vara nog så viktig. Inom forskningen om organisatoriska nätverk betonas att dessa mer informella och ”mjukare” värden med samverkan ofta missas när fokus riktas mot mätbara och konkreta resultat (Rogers & Weber 2010).

Kodningen av prestationer har innefattat följande kategorier (tabell 3.1.) som kommer att beskrivas mer ingående nedan.

Kategori	Kort beskrivning
Förslag till regeringen	Förslag till regeringen som lämnas i rådets årsrapport
Insats för målgrupp	Avser någon form av insats mot målgrupper som är ”slutanvändare” vars beteende har en direkt påverkan på miljön
Plan/riktlinje	Innefattar en bred flora av riktlinjer, planer och vägledningar som riktar sig till myndigheter på olika nivåer (t.ex. kommuner)
Utredning/rapport	Utredning, kartläggning, studier som rör sakförhållanden av olika slag och syftar till att producera ny kunskap.
Kommunikation	Utåtriktade aktiviteter i form av information, workshops eller liknande för olika målgrupper.
Erfarenhetsutbyte/lärande /samordning	Mer informellt utbyte, nätverkande, erfarenhetsutbyte, utbildningsaktiviteter och samordning som inte resulterar i en plan eller motsvarande.
Avbruten/genomförd på annat sätt	Avbrutna åtgärder, åtgärder genomförda på annat sätt än planerat: t.ex. genomförda i andra forum eller av en enskild myndighet.
Ej avslutad	Enstaka åtgärd var pågående vid rådets årsrapport 2022.

Tabell 3.1. Kategorisering av prestationer/resultat.

I bearbetningen av rådets alla rapporter har varje åtgärd slutligen kodats i form av sitt *primära resultat*. Det har i de flesta fall varit relativt enkelt att fastslå vad det primära resultatet är. Detta innebär att sekundära resultat, till exempel att en åtgärd som handlar om en utredning också har inneburit värdefullt erfarenhetsutbyte, inte tas med i analysen. Här har ett antagande gjorts om ett slags progression eller ”trappa” i prestationerna, vilket följer den ordning de listas i tabellen ovan. I de allra flesta fall har materialet

passat väl in i denna logik. Till exempel kan en åtgärd som handlat om att utveckla riktlinjer på ett område också ha inneburit viss kunskapsinsamling, men har då kategoriserats som ”Plan/riktlinje”. En åtgärd som har handlat om att göra en utredning eller studie kan ha innefattat vissa kommunikationsaktiviteter (att rapporten presenterats i olika sammanhang), men har kategoriserats som ”Utredning/rapport”. ”Erfarenhetsutbyte/lärande/samordning” rapporteras som sagt i många fall, men enbart de åtgärder där detta är det primära eller det ”enda” utfallet har åtgärden placerats i denna kategori.

För att ytterligare belysa vad de olika prestationerna handlar om ges nedan några konkreta exempel. Vissa av kategorierna kräver dessutom ytterligare förklaring som bäst ges med exempel.

Förslag till regeringen har varit enkla att koda då dessa tydligt listas i rådets rapporter. Det är påtagligt att rådet före 2019 inte alls arbetade med förslag till regeringen utan endast samverkansåtgärder. Efter 2019 har det varit en uttalad strategi att arbeta med förslag till regeringen. Som exempel kan nämnas etappmål för grön infrastruktur, styrmedelsförslag avseende främjande av hållbar konsumtion och det förslag på ramverk för nationell planering som behandlas i nästkommande kapitel.

Insats för målgrupp har visat sig vara en ganska begränsad kategori. Med målgrupp avses här ett slags slutanvändare av offentliga tjänster och insatser, vars beteende har en direkt påverkan på miljön. Det finns några exempel på tjänster som riktas mot konsumenter, bland annat arbetade man under de tidiga åren med en webbtjänst som kallades Bilsvär och som gick ut på att konsumenter kunde jämföra nya och begagnade bilmodeller utifrån parametrar som teknik, ekonomi, miljö och energiförbrukning (Miljömålsrådet 2018, s. 5). De vanligaste målgrupperna för rådets insatser är andra myndigheter, kommuner och liknande och insatser riktade mot dessa har istället kodats som kommunikation. Man skulle här kunna argumentera för att även rapporter och annan kunskapsproduktion kan fungera som verktyg att påverka beteenden hos exempelvis medborgare eller företag. Utredningar av olika slag har dock istället placerats i en särskild

kategori och den här har förbehållits mer konkreta verktyg riktade mot ”slutanvändare”.

Plan/riktlinje innefattar förutom planer även strategier, vägledningar, kravprofiler/kriterier som på olika sätt är tänkta att ha en styrande eller främjande effekt på andra aktörer (ofta andra myndigheter och kommuner). Ett exempel är en åtgärd där Trafikverket och Boverket tog fram en vägledning för tillämpning av livscykelanalys i beslutsunderlag för planering och projektering av transportinfrastruktur, motsvarande den vägledning som fanns för byggsektorn (Miljömålsrådet 2021, s. 30). Ett annat exempel är en åtgärd som Upphandlingsmyndigheten ledde och som bland annat gick ut på att utarbeta hållbarhetskriterier för klimatkrav inom bygg- och anläggningsbranschen som senare publicerades i den kriteriedatabas som myndigheten tillhandahåller för offentliga upphandlare (Miljömålsrådet 2023, s. 35).

Utredning/rapport inkluderar åtgärder som primärt har syftat till kunskapsproduktion inom ett visst område. Dessa utredningar, studier och kartläggningar rör ett mycket stort antal sakområden, ofta kopplat till konkreta miljöfrågor. Det är nästan omöjligt att enbart ge några exempel, men för att visa på bredden kan nämnas smalare och högst specialiserade områden som att utreda eventuella problem med flygbuller i fjällmiljöer och omfattningen av trålfiskets skador på forn- och kulturlämningar på havets botten (Miljömålsrådet 2018). Det finns också exempel på bredare ämnen för studier såsom en scenarioanalys av elektrifieringen av samhället med fokus på hållbar elektrifiering (Miljömålsrådet 2023, s. 32). I denna kategori finns också ett ganska stort antal förstudier av olika slag.

Kommunikation avser olika insatser för kunskapsspridning och påverkan. Under de första åren i den studerade perioden fanns ett antal avgränsade kommunikationsaktiviteter som åtgärder på listan, bland annat kring hållbart företagande och skogens industriella kulturarv (Miljömålsrådet 2017). Ett senare exempel är kommunikationsinsatser kring ekosystemtjänster och betydelsen av biologisk mångfald (Miljömålsrådet 2020, s. 35).

Erfarenhetsutbyte/lärande/samordning innefattar olika aktiviteter som handlar om att de medverkande aktörerna utbyter erfarenheter och knyter kontakter sinsemellan. Överlag innebär detta mer informella utbyten men även gemensamma utbildningsinsatser har inkluderats i kategorin. Till det senare hör exempelvis ett lärandeprojekt om systeminnovation som Vinnova drev inom ramen för programområdet Staten går före, vilket beskrivs mer utförligt i kommande kapitel.

Avbruten/ genomförd på annat sätt är en kategori som kräver närmare förklaring. Här ingår åtgärder som avbrutits, genomförts i annat forum eller genomförts av endast en myndighet. Detta kan framstå som en något spretig kategori, men fallen är mer likartade än vad det kan verka. Det är nämligen ovanligt att de åtgärder som tas upp på listan helt uteblir eller utgår. Nästan samtliga av de fall som kategoriserats här innehåller aktiviteter som genomförts i någon form, men inte på det sätt det var tänkt från början. Det kan till exempel handla om att man kommer på att arbetet som avsågs redan bedrivs i ett annat forum (utanför rådet), att rege- ringsuppdrag ändras så att aktiviteten måste genomföras i ett annat sammanhang eller i annan form. Det kan också handla om att det slutar med att åtgärden (t.ex. en utredning eller framtagande av riktlinje) genomförs internt hos en av myndigheterna (oftast den drivansvarige) och då inte kan räknas som en åtgärd i rådet som, per definition, måste innefatta minst två av rådets medlemmar. Nedan är ett exempel på hur dessa skrivningar kan se ut i materialet, i detta fall kopplat till en åtgärd om miljö- påverkan från konstgräsplaner:

Mot bakgrund av den snabba utvecklingen på området har Naturvårdsverket i samråd med involverade myndigheter valt att avbryta arbetet med kunskapssammanställningen. Arbetet med att minska miljö- och hälsopåverkan från konstgräsplaner fortsätter genom ett parallellt initiativ med beställargrupp för upphandling av konstgräsplaner. (Miljömålsrådet 2018, s. 5).

I några fall har en miljömålsåtgärd utgjort en förlängning eller fördjupning av ett redan existerande samarbete eller forum. Så var

det till exempel med en åtgärd om inventering av skogslandskapets nyckelbiotoper. Detta drevs i ett separat forum, men som en åtgärd i rådet planerades en fördjupad samverkan på regional nivå. På grund av att regeringen beslutade att avveckla inventeringen kom åtgärden i rådet inte att genomföras som planerat (och kategoriseras därför som avbruten) men den huvudsakliga processen utanför rådet uppges ha resulterat i en rad aktiviteter och utfall (Skogsstyrelsen 2020). I detta fall är det tydligt vad åtgärden i rådet innebar i förhållande till det separata forumet. Detta är dock inte alltid fallet i rapporteringen och här har en ganska strikt princip tillämpats för kategoriseringen. I några fall där det uttryckligen beskrivs att åtgärden genomförts i ett annat forum (och i ett par fall av endast en myndighet) och ingen specifik koppling till rådet beskrivs, har åtgärden klassificerats som avbruten/genomförd på annat sätt.

Principen motiveras av att det tidigare har funnits en tendens att lyfta in saker i rådet som skulle ha genomförts ändå, vilket ibland uttryckligen framgår i rapporterna. Naturligtvis kan det finnas vissa fördelar med att lyfta in en sådan åtgärd i rådet, till exempel att rådets medlemmar blir informerade om den, vilket kan vara värdefullt. Mervärdet måste dock betraktas som ganska marginellt. Sammantaget är det troligare att det finns fler åtgärder av detta slag än vad som har fångats upp i analysen, till exempel om det i rapporterna inte lika tydligt framgår att aktiviteten egentligen hör till en redan pågående process eller till ett annat forum.

Utfallet före och efter programområdena infördes

Nedan redogörs för utfallet av Miljömålsrådets verksamhet i form av prestationer. Det bör åter betonas att kvantifiering av antal prestationer, vilket är måttet som används här, inte tar fasta på skillnader i omfattning, kvalitet eller komplexitet i de olika åtgärderna. Fördelen är att vi kan få en övergripande bild av vad rådet åstadkommer och det är också möjligt att utvärdera om det har skett förändringar sedan programområdena infördes.

Till att börja med ges en bild av hela den studerade perioden, det vill säga 2016–2022, i figur 3.7. Samtliga åtgärder som har

genomförts inom Miljömålsområdet ingår i underlaget för analysen (115 st.). Sett till hela perioden är det absolut vanligaste resultatet av rådets åtgärder en utredning, studie, kartläggning eller liknande kunskapsprodukt. Den näst vanligaste typen av utfall är avbrutna åtgärder eller åtgärder som av ett eller annat skäl inte genomfördes inom rådet. Detta måste ses som en relativt hög andel och det är värt att beakta att denna typ av initiativ, där det görs en plan och sker förberedelser, medför ett administrativt arbete som hade kunnat undvikas.

Vidare är planer/riktlinjer och kommunikation utfall som förekommer i viss grad, och likaså erfarenhetsutbyte och lärande. Det bör betonas igen att erfarenhetsutbyte, nätverkande och lärande genomgående är ett viktigt värde som skapas av rådets aktiviteter. De åtgärder som placerats i denna kategori är alltså de som hade detta som sitt primära resultat.

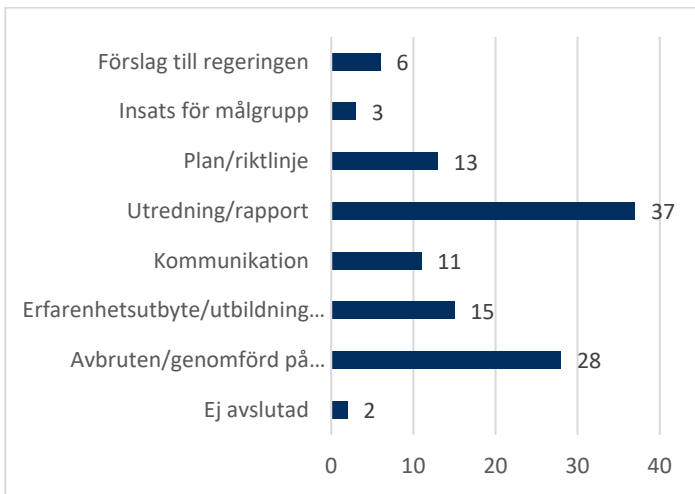
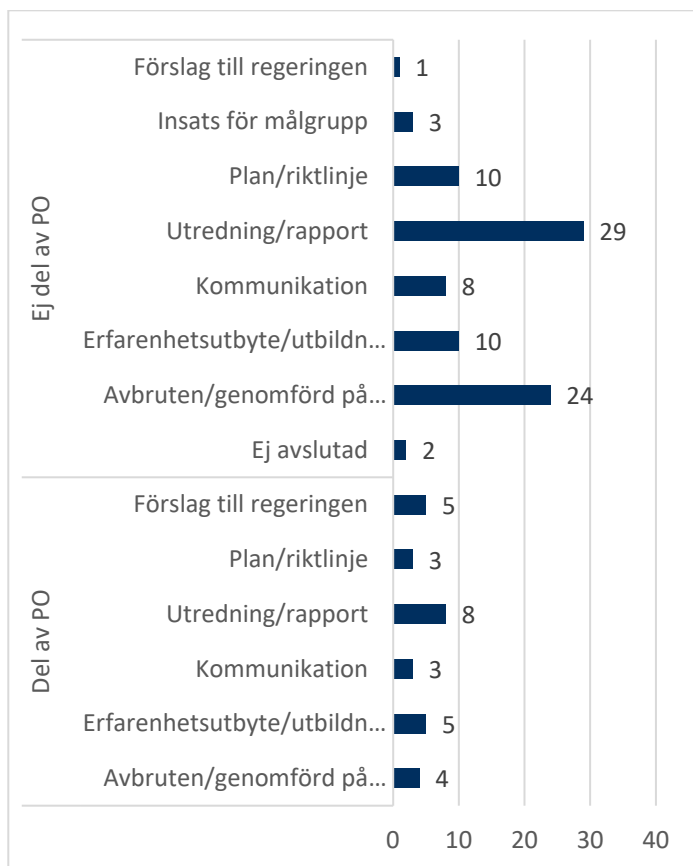


Fig. 3.7. Antalet åtgärder efter primär prestation/resultat, 2016–2022.

Den viktiga frågan här är dock om det har skett en förändring av rådets resultat efter att programområdena infördes år 2019. I figur 3.8. visas resultatet för de åtgärder som ingått i ett programområde separat från de som inte varit en del av programområdena.

Figuren räknar antal åtgärder fördelat på primärt resultat. Eftersom det är fler åtgärder som genomfördes före programområdena infördes än efter ges i tabell 3.2. en redovisning i procent för att få en bättre jämförbarhet.

Skillnaderna före och efter ska inte överdrivas, men på några punkter finns en märkbar förändring. För det första är utredningar fortfarande den vanligaste produkten av rådets åtgärder, men deras andel har minskat något: från 34 till 27 procent.



Figur 3.8. Antal åtgärder efter primär prestation/resultat, före och efter programområdena infördes.

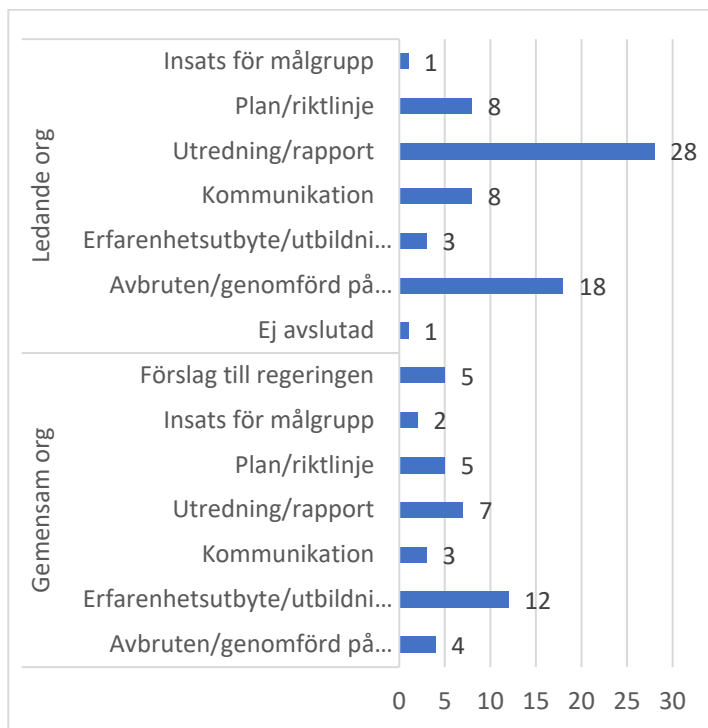
Utfall	Ej del av PO	Del av PO
Förslag till regeringen	1%	17%
Insats för målgrupp	4%	0%
Plan/riktlinje	12%	10%
Utredning/rapport	34%	27%
Kommunikation	9%	10%
Erfarenhetsutbyte/utbildning/sam- ordning	12%	17%
Avbruten/genomförd på annat sätt	28%	13%
Ej avslutad	0%	7%
Totalt	100%	100%

Tabell 3.2. Prestationer/resultat före och efter programområdena infördes, andelar i procent.

En stor skillnad är också – inte helt förvånade – att förslag till regeringen har blivit en viktig del av rådets arbete efter 2019. Bland åtgärderna inom programområdena var det hela 17 procent som hade förslag till regeringen som det primära resultatet. Samtliga av dessa åtgärder hade en organisation av typen ”gemensam organisation” vilket kan tyda på att förslagen har tagits fram i en relativt bred samverkan (eller i alla fall att förutsättningarna har funnits för det).

En annan påtaglig skillnad är att andelen avbrutna eller icke fullföljda åtgärder har minskat drastiskt: från 28 procent av alla initierade åtgärder till 13 procent. Man kan här fundera över om typen av organisation hänger samman med avbrutna åtgärder. Det hade gått att tänka sig att bredare samarbeten med många aktörer kan visa sig vara svåra att genomföra i praktiken, eller att de kör fast i låsningar och liknande. Det tycks dock inte vara fallet här. I figur 3.9. visas antal åtgärder efter organisation och utfall. Underlaget är hela perioden – det är för få observationer för att även kunna dela upp före och efter programområdena på ett meningsfullt sätt. Avbrutna åtgärder har i fler fall varit av typen ledande organisation.

Av figuren framgår också att utredningar i de flesta fall har drivits som ledande organisation (gäller både före och efter programområdena).¹⁵ Förutom förslag till regeringen är erfarenhetsutbyte/utbildning/samordning en kategori där bredare samverkan i en gemensam organisation är vanligt förekommande i materialet.



Figur 3.9. Antal åtgärder fördelat på organisation och primärt utfall/prestation, 2016–2022 (N=105).

3.5 Sammanfattning av resultatanalysen

Undersökningen av åtgärderna inom Miljömålsrådet visar att det har skett en förändring sedan programområdena infördes 2019.

¹⁵ Detta är inte helt förvånande och påverkas av att kodningen av ledande organisation bl.a. har byggt på att samarbeten används som ”referensgrupper”, vilket stämmer in just på utredningar av olika slag.

Sedan Miljömålsrådet inrättades i dess nuvarande form har sammanlagt 115 åtgärder, eller ”projekt”, genomförts. Bilden av att rådet inledningsvis initierade många och ganska smala åtgärder bekräftas av analysen. Många av dessa åtgärder varade endast i ett år eller mindre. Efter 2019 har färre åtgärder startats, men med fler aktörer och åtgärder har löpt på under en längre tidsperiod (oftast tre år). Även samarbetenas organisation uppvisar en viss förändring. Den dominerande modellen den första perioden var typen med en ledande aktör som driver arbetet, ofta med övriga parter som ett slags referensgrupp. Denna modell är fortsatt den vanligaste även inom programområdena, men det har blivit ungefär lika vanligt att samarbetet ligger närmare en gemensam organisation med ett större inslag av gemensamt ägandeskap.

Vad gäller Miljömålsrådets resultat i form av prestationer är det framför allt utredningar, studier och rapporter av olika slag som rådet har genererat.¹⁶ Dessa studier och rapporter har ofta ett fokus på avgränsade sakfrågor kopplat till miljö. Även här syns dock en tydlig utveckling sedan 2019. Arbetet har kommit att inriktas mer på att ta fram förslag till regeringen och framtagande av kunskapsunderlag har inte fullt så stor roll i jämförelse med andra åtgärder kring kommunikation, riktlinjer och erfarenhetsutbyten. En stor skillnad är också att andelen avbrutna åtgärder (eller sådana som genomförts i andra forum) har minskat betydligt: från 28 procent till 13 procent av de initierade åtgärderna.

Sammantaget ger detta stöd för att arbetet inom rådet fått en mer strategisk karaktär och att förutsättningarna för att dra fördel av interaktivitet och utbyten har förbättrats. Förändringarnas storlek ska inte överdrivas men är ändå tydlig. Det ska också noteras att orsakerna till att rådets verksamhet har utvecklats inte bara behöver hänga ihop med att man efter 2019 valde att organisera rådet på ett annat sätt. Forskningen om organisatoriska

¹⁶ Att det främst är rapporter och utredningar som har producerats understryker ytterligare att det är ytterst svårt att koppla rådets insatser till effekter i miljön. Effekten av en rapport är minst sagt subtil och svårfångad och bygger i regel på att kunskapen sprids och tas tillvara i andra sammanhang där den kan leda till mer konkreta åtgärder.

nätverk betonar exempelvis att samarbeten genomgår en ”mognadsprocess” där relationer utvecklas och utmaningarna kan förändras över tid (Mandell & Keast 2008). Perioden sammanfaller också med byte av ordförande och ytterligare orsaker skulle kunna finnas i de deltagande myndigheternas prioriteringar och intresse av att använda sig av rådet.

Att kvantitativt undersöka samarbetenas egenskaper och prestationer gör det möjligt att ge en övergripande bild av utvecklingen över tid. Dock har det sina begränsningar i att det ger en förenklad bild och inte närmare beaktar kvaliteten – förtjänsterna och bristerna – i det mer konkreta arbetet. Analysen ska därför ses som ett komplement till de fallstudier av två programområden som behandlas i nästföljande kapitel.

4. Staten går före

4.1 Programområdet

Att ”staten går före” i bemärkelsen visar vägen, visar ledarskap och föregår med gott exempel i samhällets strävanden att nå miljökvalitetsmålen kan ses som en övergripande målsättning för hela Miljömålsrådet. Programområdet ”Staten går före” hade dock ett mer specifikt fokus på myndigheternas interna miljöarbete, och på att försöka gå längre i det arbetet genom samverkan. Detta program omfattade samtliga myndigheter i rådet, med något enstaka bortfall under resans gång. Precis som de andra programområdena togs det fram i diskussionerna på det internat som hölls vid periodens start där generaldirektörerna deltog. Initiativet kom ursprungligen från Naturvårdsverket och den fördjupade utvärdering av miljömålen som myndigheten hade presenterat tidigare samma år (Naturvårdsverket 2019). Ett område som pekades ut i denna rapport var att det offentliga skulle gå före genom att ta större ansvar i hanteringen av sin egen miljöpåverkan. Den offentliga sektorn anställer ett stort antal personer, äger betydande mängder mark, lokaler och anläggningar, samt hanterar stora finansiella tillgångar, bland annat genom pensionssystemet. Genom att ställa ambitiösa miljökrav i sin verksamhet och i sina upphandlingar kan staten också påverka marknaden att ställa om och vara innovativa i utveckling av miljövänligare alternativ.

Mer specifika områden som pekades ut i den fördjupade utvärderingen var bland annat att stärka arbetet med hållbarhetskrav i upphandlingar, öka kraven på statliga bolag att agera hållbart, att styra AP-fonderna mer mot hållbarhet, att vara ett föredöme i förvaltningen av mark och anläggningar, och att

minska belastningen på klimatet från statens resor, samt att minska utsläpp från arbetsmaskiner. Rapporten föreslog också en utbyggnad av systemet med etappmål för miljö kvalitetsmålen (Naturvårdsverket 2019, s. 39–47).

När dessa frågor utarbetades till programområdet inom Miljömålsrådet var namnet ”Statliga myndigheter och bolag går före” och var då tänkt att även inrikta sig på de statliga bolagen (Miljömålsrådets protokoll 2019a). Trafikverket tillfrågades och tog sig an att bli drivansvarig myndighet. En motivering till detta var att Trafikverket är en av de största myndigheterna med många anställda och även är en av de största offentliga beställarna i Sverige (se även Ek Österberg & Qvist 2020). Staten går före knöt också an till projektet REMM (Resfria/digitala möten i myndigheter) som drivs av Trafikverket sedan 2011.

Efter internatet började en mindre grupp myndigheter att jobba fram en programförklaring och en arbetsplan. Dock var man tvungen att backa från att peka ut statliga bolag som en direkt målgrupp för arbetet. Näringsdepartementet invände med motiveringen att det kunde uppfattas som en styrning av bolaget som låg utanför den gängse ordningen för bolagsstyrning. Istället enades man om ett upplägg där vissa statliga bolag på frivillig väg gavs möjlighet att delta.

Fyra delområden

Staten går före bedrevs i fyra delområden, eller ”delprojekt” som de i regel kom att benämnas. Det var i de fyra delområdena det mesta av det konkreta programarbetet bedrevs och varje delområde hade en delprojektledare från en av de medverkande myndigheterna. Delområdena beskrivs översiktligt nedan (Miljömålsrådet arbetsplan 2020):

Delprojekt 1: Resor, möten och kontorsverksamhet.

Delprojektledare var Naturvårdsverket. Elva av myndigheterna i rådet medverkade: Energimyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen, Konsumentverket, länsstyrelserna genom Länsstyrelsen i

Kronobergs län, Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Sveriges geologiska undersökning och Trafikverket. Utöver dessa medverkade även vissa aktörer utanför rådet.¹⁷ Projektet handlade bland annat om att bli bättre på digitala möten och minska resande.

Delprojekt 2: Förvaltning och utveckling av specifik verksamhet, fastigheter, anläggningar och finansiella tillgångar.

Delprojektledare var Trafikverket. Fyra myndigheter ingick i arbetsgruppen: Trafikverket, Länsstyrelserna, Skogsstyrelsen och Tillväxtverket. Utöver det medverkade ett flertal myndigheter (både inom och utanför Miljömålsrådet), ett statligt bolag och tre storstadskommuner i delprojektets aktiviteter. Syftet var att utveckla miljöarbetet inom statligt ägande, byggande, drift och underhåll inom anläggningar och fastigheter, samt inte minst statligt ägd skog. Tog även fasta på att staten genom sitt aktieinnehav i bolag har stora finansiella tillgångar.

Delprojekt 3: Upphandling som driver utveckling.

Projektledande myndighet var Upphandlingsmyndigheten. Tolv myndigheter medverkade: Trafikverket, Naturvårdsverket, Upphandlingsmyndigheten, Boverket, Energimyndigheten Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Länsstyrelserna, Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen, Sveriges geologiska undersökning, och Transportstyrelsen. Syftet var till att tillvarata möjligheterna med upphandling som ett verktyg för att styra och utveckla offentliga verksamheter mot hållbarhet.

Delprojekt 4: Organisation, styrning, arbetssätt som leder till innovation/utveckling (ledningssystem, innovationsledning, förändringsledning).

Delprojektledare var Vinnova (som inte är en medlem i rådet). Följande myndigheter medverkade: Strålsäkerhetsmyndigheten, Trafikverket, Upphandlingsmyndigheten, Naturvårdsverket, Sida, Livsmedelsverket, Konsumentverket, Skogsstyrelsen, Transportstyrelsen och Länsstyrelserna från Gävleborg, Dalarna, Västerbotten, Södermanland, Västra Götaland och Gotland. Delprojektet var inriktat mot frågor om förändringsledning och lärande kring nya innovativa arbetssätt.

¹⁷ Myndigheten för digital förvaltning, REMM (Resfria/digitala möten i myndigheter, projekt inom Trafikverket), Akademiska hus.

Delprojekten löpte på över hela programperioden. Till skillnad från vissa andra programområden som fick en fortsättning under nästa period, avslutades Staten går före. Rådet konstaterar i sin slutrapport att ”dess potential bedömdes uppnått med nuvarande upplägg” och att arbetet tas vidare i andra sammanhang (Miljömålsrådet 2023, s. 26).

4.2 Ledning och organisering av samverkan

Programmets organisation har haft tre nivåer där själva rådet utgör den översta. Under rådet har det funnits en programarbetsgrupp bestående av en programledare (från Trafikverket) och de fyra delprojektledarna. Även Trafikverkets kontaktperson har varit knuten till gruppen som har arbetat nära ledningen vid Trafikverket och exempelvis gjort dragningar för generaldirektören inför och efter rådsmötena.

Utmärkande för detta programområde var att det tidigt utvecklade en ganska omfattande struktur för arbetet i form av grupper, arbetsgångar och rutiner (bland annat för olika avstämningar), mallar för rapportering och en form för olika ”leveranser”.¹⁸ Denna struktur har utvecklats av Trafikverket baserat på existerande rutiner och kompetens inom ledning av projektprogram inom myndigheten. I intervjuer beskrivs att man som drivledare tog sig an programområdet ungefär på samma sätt som man skulle ha gjort med ett projekt av liknande slag i verkets regi. Samtidigt har programledaren gjort avvägningar mellan struktur, i form av projektledningstekniker och rutiner, och att försöka sträva mot att ge ett handlingsutrymme åt delprojekten. Styrningen har framför allt handlat om form och struktur, medan själva innehållet i sakfrågorna lämnats mer öppna, utöver programförklaringen och arbetsplanen. Trots att Trafikverket är en stor myndighet, framgår det av intervjuer att generaldirektören på ett aktivt sätt tog del av utvecklingen inom programmet och att

¹⁸ Att tala och tänka i termer av leveranser och leveransansvar är väletablerat inom Trafikverket och präglar ofta myndighetens sätt att organisera projektarbete (Rehnberg 2017, 136–39).

arbetet gavs tyngd genom att det bedrevs relativt nära ledningen på myndigheten. I intervjuer med delprojektledare beskrevs projektledningen som väl strukturerad, engagerad och tydlig i form av de ”leveranser” delprojekten förväntades resultera i.

Även om programområdet i grunden utgjordes av ett nätverk mellan alla de inblandade myndigheterna är det påtagligt att detta nätverk organiserades in i en vertikal struktur för åiterrapportering och för att kunna skicka frågor upp och ner mellan nivåerna, inklusive upp till rådet.

Programområdet specificerade inledningsvis ett antal leveranser som skulle tas fram utifrån en tidsplan. Dessa leveranser såg olika ut för delprojekten, men följde ungefär en plan om att först genomföra så kallade potentialstudier där man ville identifiera insatser som kunde ha stor betydelse för miljö och hållbarhet. Nästa steg var att ta fram goda exempel, vilket skulle följas upp med att de samverkande parterna utvecklade mer konkreta åtgärder. Utöver detta innehöll de planerade leveranserna i vissa fall framtagande av förslag till regeringen och beskrivningar av eventuella gemensamma åtaganden efter projektperiodens slut.

Upplägget anknyter till den typen av avgränsade insatser rådet arbetade med före 2019. I intervjuerna är det också ett flertal av de berörda tjänstemännen som pekar på att det är en spretig uppsättning frågor som ska hanteras, men samtidigt med väldigt tydliga ”leveranser”.

I början var det ganska frågande. Jag bara, hur sätter man ihop dom här fyra liksom? Allt från möten till förändringsledning, och sen arbetsmaskinerna där i skogen... och hur kom dom fram till det där. Det får nog Trafikverket svara på. För det var så extremt olika höjd. Men [...] jag tror att vi kan väva ihop det här på ett rätt snyggt sätt. Personligen så såg jag lite skeptiskt på det inledningsvis, men är faktiskt positiv förvånad över att vi har så mycket gemensamt ändå. (Tjänsteman Staten går före)

Programmets struktur hade här en viktig roll att hålla samman och skapa tematiska kopplingar mellan åtgärderna. Trafikverket tog fram mallar för rapporteringen av leveranserna i delprojekten,

vilket också underlättade för programledning och generaldirektören att kunna följa utvecklingen. Det fanns inledningsvis en löpande dialog med rådets kansli för att hitta rutiner och former för hur programstrukturen skulle haka i rådets process, kopplat till när och hur saker ”hissas” dit. Av protokoll framgår att arbetssättet med att styra genom form tycks ha varit mer framträdande i vissa av programområdena och kanske särskilt tydligt i Staten går före:

Programmets ledning ser ett behov av mer koordinering från kansliet när det gäller gemensamma mallar och annan administrativ och strukturell vägledning. Ordförande Göran Enander ställde en fråga till drivansvariga myndigheter för övriga programområden om detta är ett allmänt upplevt behov, av svaren att döma är det inte det utan något som upplevs inom ett par områden. (Miljömålsrådet kontaktgrupp 2020)

Det är viktigt att notera att detta inte endast handlade om en ”administrativ” fråga, utan om att programområdet genom dessa rutiner arbetade fram en struktur för kommunikationen inom den ganska komplexa struktur med många aktörer som programområdet innebar. Detta gällde framför allt kommunikationen mellan nivåerna: arbetsgrupper, programledning, kontaktperson, generaldirektör, rådet – och ytterst regeringen i de delar som rörde förslag.

Vid rådets möten, framför allt under den första halvan av perioden, var det tydligt att detta programområde aktivt använde sig av rådet genom att hissa saker för att få ”vinkar” eller signaler om inriktningar på arbetet (jfr Niemann 2013, s. 97–100). Signalerna som åsyftas var av karaktären: ”gå vidare med det”, ”skippa det”, ”omarbeta det här”, vilket sedan skickas ned i strukturen för fortsatt arbete. En fördel med detta arbetssätt var att förslag inte behövde vara helt jämkade och förankrade i alla led på arbetsgruppsnivå, vilket hade varit tidskrävande, och i rätt läge kunde ”prövas” när de var tillräckligt färdiga. Upplägget innebar en påtagligt vertikal och ganska komplex struktur. Men det skapade också tydliga ramar och förväntningar på delprojekten:

Det har ju varit tydligt på grund av de här leveranserna. Så det har inte varit så mycket diskussion om det, utan såhär det här ska vi göra på något vis. Så på så vis har det ju varit ganska enkelt. (Tjänsteman Staten går före)

Ramarna tycks också ha bidragit till att tjänstemännen relativt snabbt kunde komma in i arbetet och hitta sin roll i genomförandet.

4.3 Samarbetsprocessen

Även om det fanns en gemensam struktur för programmet, hade de olika delområdena ganska olika förutsättningar vad gäller frågans karaktär, aktörssammansättning och organisation. Som beskrivits ovan var det en viljeinriktning från rådet att samtliga myndigheter skulle ingå i Staten går före, med motiveringen att programmet var så pass brett att det borde finnas något som kunde passa för alla.

Centralt för att förstå Miljömålsrådets förutsättningar är att medverkan i åtgärder och program är frivilligt – det finns ingen möjlighet att formellt tvinga någon att delta och detta präglar rådets arbetssätt. I Staten går före uppmanades myndigheterna att anmäla sitt intresse för de fyra delprojekten. Många myndigheter valde att gå med i delprojektet om resor, vilket var en konkret fråga som berörde i princip alla. Även upphandling, som också är en stor fråga generellt i offentlig sektor, engagerade relativt många. Det tog lite längre tid att finna deltagare till projektet om förvaltning av anläggningar etc. Detta berodde bland annat på att flera av frågorna som delområdet hade pekat ut snart visade sig hanteras inom andra samarbeten och forum, bland annat frågan om pensionssystemet och arbetet med klimatkrav i bygg- och anläggningsbranschen. Trafikverket påbörjade därför arbetet på egen hand, men senare anslöt fler myndigheter: länsstyrelserna, Skogsstyrelsen och Tillväxtverket. Det fjärde delprojektet om innovationsledning m.m. väckte en hel del intresse, men ingen kände sig manad att ta på sig ett projektledarskap. Efter en tid

kontaktades Vinnova, som inte är en medlem i rådet, men som tog rollen att driva delprojektet med stöd från Skogsstyrelsen.

Nedan beskrivs verksamheten i delprojekten lite mer ingående.

Resor, möten och kontorsverksamhet

Delprojektet involverade som sagt ett stort antal myndigheter. Förutom att frågan berörde alla, var en anledning att starten sammanföll med Covid-19 pandemin, vilket kom att göra frågor om digitala möten särskilt aktuella.

Arbetet i delprojektet var som mest intensivt under första delen av perioden, det vill säga under 2020 och början av 2021 (se även Qvist & Agnesson 2021). Detta berodde på att gruppen arbetade fram förslaget om ett nytt etappmål om att minska de statliga myndigheternas utsläpp av koldioxid från tjänsteresor till 2030. Detta var en prioriterad fråga i rådet under 2021 och diskussioner fördes kring förslaget vid flera rådsmöten. Etappmålet antogs också som förslag till regeringen i Miljömålsrådets rapport i mars 2021. Kopplat till målet om minskade utsläpp för resande var också ett annat förslag till regeringen om att inrätta ett beställarnätverk för fossilfria tjänsteresor. Även i framtagandet av det förslaget medverkade projektgruppen, men det gjordes tillsammans med delprojekt tre om upphandling.

Även om programområdet i sin helhet hade en relativt stark projektstruktur fanns variationer på delprojektnivå i hur samarbetet organiserades. Delprojektet om resor är ett tydligt exempel på det som har kategoriserats som ”gemensam organisation” i kapitel 3. (se även Provan & Kenis 2008).¹⁹ Delprojektledningen från Naturvårdsverket beskriver att man strävade efter att agera i en ”facilitator-roll” för att möjliggöra bred samverkan och ett gemensamt ägandeskap:

¹⁹ Kodningen av organisation i kapitel 3 baserades helt på återrapporteringar inom rådet, men här ges genom intervjuerna en mer konkret inblick i hur denna typ av organisation fungerar i praktiken.

Deltagarna var ganska tydliga med att vi vill jobba så mycket som möjligt allihop. Att man såg ett värde i att jobba tillsammans och dela erfarenheter och kunskaper och kunna diskutera saker tillsammans. Så i början gjorde vi mycket det: vi hade gemensamma workshops där vi definierade var vi skulle och så. Något som är uttalat också i programmet och i projektet att det vi gör i projektet ska gagna en själv in i den egna myndigheten. Så jag ska inte behöva jobba med ytterligare frågor som jag inte jobbar med hemma, på myndigheten. Mycket för att känna ägandeskap men också för att kunna motivera den tiden man lägger ner i gruppen. [...] I början av projektet definierade vi det och sen efter sommaren delade vi upp oss i tre olika grupper [...] men vi träffas fortfarande hela gruppen för möten. Så nu blandar vi lite i hur vi organiserar det. (Intervju tjänsteman Staten går före)

Gemensamt ägandeskap är en definierande egenskap hos en gemensam organisation, men här kan vi också se att detta kopplas till en av förutsättningarna för rådet: att myndigheterna och dess företrädare själv väljer vilka delar som är relevanta att delta i.

Sammantaget har processen kännetecknats av en relativt hög grad av interaktivitet, vilket grundas i att många myndigheter deltog. Medlemmarna i arbetsgruppen har haft möjlighet att påverka inriktningen och testa idéer i de egna myndigheterna. Sammanlagt har 22 gemensamma möten genomförts i delprojektgruppen från starten till och med mars 2022 (Naturvårdsverket 2022, s. 1). Dock minskade intensiteten i arbetet något efter att förslagen skickats in till regeringen. Arbetet under 2021 kan övergripande beskrivas som inriktat på att hitta olika sätt att stödja arbetet med att minska utsläppen från resor, vilket är tänkt att kunna fungera som ett sätt att underlätta för att nå etappmålet. Detta handlade exempelvis om att ta fram goda exempel och ett stödpaket med konkreta tips för att få medarbetare att byta från flyg till tåg i sina tjänsteresor. Man genomförde även utbildningar i digital mötesteknik och en enkätundersökning bland Miljömålsrådets myndigheter om erfarenheter av rese- och mötesrestriktioner.

Vad gäller förslaget till regeringen om ett etappmål att minska utsläppen av koldioxid från statliga myndigheters tjänsteresor har detta än så länge inte resulterat i några beslut från regeringens sida (Naturvårdsverket 2023b).

Förvaltning och utveckling av specifik verksamhet, fastigheter, anläggningar och finansiella strömmar

Detta delprojekt hade i den ursprungliga arbetsplanen ett relativt brett uppdrag att undersöka och identifiera områden för att minska myndigheters och statliga bolags klimatpåverkan i sin roll som förvaltare av exempelvis anläggningar, skog och finansiella tillgångar. I praktiken kom det dock att ges en betydligt smalare inriktning. Det berodde delvis på de problem med involveringen av statliga bolag som uppstod vid periodens start. Det visade sig också att en del av de utpekade frågorna hanterades i andra forum. Vidare var intresset för att ansluta till projektet inledningsvis svalt från myndigheterna i rådet och ett tag övervägdes att lägga ner delprojektet.

Lösningen blev att fokusera på några frågor som var aktuella för de fem myndigheter som till slut gick med. Avgränsningen beskrevs som en framgångsfaktor i projektet. Inledningsvis handlade det om en undersökning av arbetsmaskiners klimatpåverkan som främst drevs av Trafikverket. Denna studie genomfördes och slutfördes under 2021. Den resulterade i en nulägesanalys kring arbetsmaskiner och vilka målsättningar som fanns hos leverantörer och användare, samt förslag på upphandlingskrav för att stötta omställningen till fossilfria arbetsmaskiner. Arbetet har tagits vidare inom Trafikverket och även tagits upp av det nationella initiativet Fossilfritt Sverige.

Senare startade även två andra aktiviteter. Den ena handlade om staten som skogsägare och drevs av Skogsstyrelsen. Den gick bland annat ut på att arbeta med handlingsplaner för grön infrastruktur på den statligt ägda skogsmarken. Den andra berörde finansiella strömmar och gick bland annat ut på att samla in underlag och exempel på hur hållbarhetskrav kan ställas i samband med utbetalning av statlig finansiering till projekt.

Upphandling som driver utveckling

Delprojektet handlade om att skapa ökad kunskap och förståelse för den nationella upphandlingsstrategin, för upphandling som ett verktyg för att driva på samhällsutveckling och kring användningen av beställarnätverk för att driva på innovation. Upphandling är idag en stor fråga inom offentlig sektor och berör många myndigheter. Detta tredje delprojekt kom därför att engagera relativt många av rådets medlemmar och kom igång med arbetet relativt snabbt vid uppstarten (Qvist & Agnesson 2021). Dock fanns det frågor kring vilka personer och kompetenser som skulle ingå i gruppen. Myndigheterna skickade i många fall tjänstemän som arbetade med inköp, men användning av upphandling som verktyg att driva utveckling och innovation bör i regel engagera företrädare i en mer strategisk roll på myndigheterna.

Inledningsvis arbetade delprojektet med potentialstudier och att ta fram lärande exempel. Precis som i delprojekt 1 var framtagande av ett förslag till regeringen en viktig fråga under det första året. Projektgruppen presenterade flera förslag för rådet om inrättande av beställarnätverk på ett antal områden. Efter beslut i rådet kopplades förslaget om beställarnätverk till förslaget om ett etappmål om minskade utsläpp från resor. Man gick vidare med just ett beställarnätverk för tjänsteresor som ett förslag till regeringen. Detta arbetades fram i samarbete med delprojekt 1 och var tänkt att fungera som ett komplement till etappmålet då det kan fungera som ett verktyg att minska utsläpp från resande.

Under delprojektets senare del initierades två aktiviteter. Den ena handlade om att skapa förutsättningar för beställarnätverk. Upphandlingsmyndigheten tog med hjälp av konsulter fram en studie och kunskap kring erfarenheter från befintliga beställarnätverk. Det andra var ett initiativ kring hållbara event som blev aktuellt först i projektperiodens slutskede och handlade om att kunna stödja myndigheter i hur de kan beställa hållbara digitala och fysiska event när de står inför en situation att upphandla. En hel del diskussioner fördes under delprojektets slutskede kring hur erfarenheter, vägledningar och potentialstudier skulle föras

vidare och tas tillvara – både bland medverkande organisationer och externt.

Systeminnovation för en hållbar framtid

Det fjärde delprojektet hade ursprungligen en längre titel men kom i praktiken att bli ett lärandeprojekt kring systeminnovation. Vid uppstarten väckte temat en hel del intresse, men ingen kände sig manad att ta på sig ett projektledarskap. Efter en tid kontaktades Vinnova, som inte är en medlem i rådet, men som tog på sig rollen att driva delprojektet. Delprojektet kom igång något senare än de övriga (pågick från mars 2021 till januari 2022) Det hade också en inriktning som skiljde sig från de övriga. Exempelvis arbetade man inte med förslag till regeringen eller andra åtgärder.

Lärandeaktiviteterna innefattade bland annat tio digitala träffar med olika inspirationsföreläsare och en rad efterföljande diskussioner där deltagarna gemensamt fick reflektera kring olika teman kopplat till systeminnovation. Projektet arbetade också med spridning av erfarenheter genom en hemsida med en blogg och inspelade möten och intervjuer. Erfarenheterna togs på olika sätt vidare i de medverkande organisationerna.

4.4 Erfarenheter från programområdet

Staten går före handlade om att statliga myndigheter ska vara en föregångare i arbetet med att minska organisationers miljöpåverkan. Programområdet inkluderade i princip samtliga myndigheter i Miljömålsrådet och dessutom några utöver det, samt fyra statliga bolag.

I flera av de fyra delprojekten var den inledande perioden ganska intensiv och arbetet resulterade i två förslag till regeringen i mars 2021 (det ena handlade om ett nytt etappmål för minskade utsläpp från tjänsteresor och det andra om att inrätta ett beställarnätverk). Dessa frågor gavs också betydande uppmärksamhet vid rådets möten. Under den senare delen av perioden var områdets frågor inte lika framträdande vid rådets möten. Arbetet

var istället inriktat på att initiera och genomföra flera åtgärder och lärandeaktiviteter.

Vid slutet av 2021 hade ledningsgruppen ett möte där man utvärderade och diskuterade erfarenheter från programområdet. Ledningen av projektet ansågs ha fungerat väl och bidragande till detta var att man tidigt lyckades skapa en administrativ struktur och hade ett pragmatiskt förhållningssätt till arbetet. Att Trafikverkets GD var drivande och synlig i arbetet bidrog också positivt. Det som också blev tydligt när man började ”knyta ihop säcken” var att insatserna och de olika områdenas inriktning blev ”spretig”. Delprojekten hade haft olika sätt att arbeta på, deras målgrupper hade skilt sig åt och karaktären på arbetet hade varit olika. Exempelvis hade delprojekt två utrett vissa specifika frågor i en mindre grupp, delprojekt ett jobbat i en bredare och något mer interaktiv process med att ta fram förslag som samtliga myndigheter inom Miljömålsrådet i slutändan skulle kunna stå bakom, och delprojekt fyra hade varit ett renodlat lärandeprojekt för de medverkande myndigheterna. En anledning till denna ”spretighet” var att man rent pragmatiskt i arbetet att konkretisera programmet valde att inrikta sig på åtgärder som var ”framkomliga” och aktuella för de medverkande myndigheterna.

Här finns en tydlig koppling till den problematik som under tidigare perioder funnits inom Miljömålsrådet med att de medverkande myndigheterna kastar in saker de har ”i byrålådorna” (se Qvist & Agnesson 2021). Det var detta man ville komma bort ifrån med programområdena. En skillnad i Staten går före är dock att verksamheten bedrevs i en sammanhållen struktur. Dessutom gavs området en mer strategisk prägel genom arbetet med förslag till regeringen. Organisationen har underlättat för delprojektet att landa ner i konkreta resultat och aktiviteter. Samtidigt speglar svårigheterna med den röda tråden att delprojekten utvecklats delvis parallellt med varandra.

Att många myndigheter har medverkat i programområdet kan ses som en styrka och speglar den generella utveckling mot åtgärder med fler aktörer som beskrevs i kapitel 3. Samtidigt komplicerar det förankringsprocesser och något som uppmärksam-

mades i Staten går före var att resurssättningen främst bestod i att tillföra representanter till projekten. Däremot fanns det inte alltid resurser eller beredskap att föra vidare frågorna in i ”linjen” hos de medverkande myndigheterna. Dock kunde frikopplingen från linjeorganisationen också ge samarbetet handlingskraft då de medverkande parterna arbetade direkt mot ledningen i den egna myndigheten och den drivansvariga myndigheten.

Hur resultat och erfarenheter skulle tas vidare och kommuniceras diskuterades en hel del under programtidens slutskede. De fyra delprojekten tog fram potentialstudier, en hel del lärande exempel och vägledning i olika frågor och här uppstod frågor om hur och i vilka forum detta skulle föras vidare. Detta gällde inte minst för delprojekt tre om upphandling som hade en ganska tydlig extern orientering mot att ta fram stöd och modeller för beställarnätverk. Ett tag övervägdes att ha ett gemensamt seminarium för resultatspridning, men den idén övergavs senare. Detta berodde delvis på att målgrupperna för delprojekten var väldigt olika. En annan anledning var att Miljömålsrådet som arena har inte sitt primära fokus på bred kommunikation av resultat, bland annat på grund av att det inte finns resurser till det. Rådet arbetar främst mot regeringen och tanken med samverkansåtgärder är att de tas vidare i myndigheternas verksamhet och i de kanaler för kommunikation som finns för den aktuella frågan. Detta finns det också exempel på i Staten går före som har spridit resultat i olika sammanhang och även i de berörda organisationerna.

En annan viktig fråga kopplat till kommunikation var att många av deltagarna upplevde sig ha relativt dålig ”koll” på vad som pågått inom andra programområden och eventuella kopplingar, överlappningar och synergier programmen emellan. Möjligt förstärktes det av att Staten går före hade flera nivåer och att avståndet från delprojekt till rådet blev relativt långt. Ett av delprojekten drevs dessutom av en myndighet som inte är med i rådet. Medlemmarna kunde fokusera på just sitt område, men det blev svårare med överblick och att hitta kopplingar utåt.

5. Ramverk för nationell planering

5.1 Programområdet

I programförklaringen för ”Ramverk för nationell planering” beskrevs att syftet med programområdet var att ”skapa förutsättningar för en hållbar användning av mark, vatten och byggd miljö genom att utveckla formerna för ett nationellt planeringsramverk” (Miljömålsrådet programförklaring 2020a, s. 2). Därefter ställdes ett antal mål med aktiviteterna upp. Dessa handlade om att göra en historisk tillbakablick över styrning av mark- och vattenanvändningen, att analysera hur förutsättningarna har förändrats fram till idag, och slutligen att identifiera hur denna styrning kan behöva förändras för att möta dagens och framtidens problem och utmaningar. Till dessa tre punkter lades ytterligare en i samband med att beslut togs om programområdets inriktning. Rådet enades i februari 2020 om att det även skulle ”Ta fram förslag till ett utvecklat nationellt planeringsramverk” (Miljömålsrådets protokoll 2020).

Vad, mer exakt, detta programområde skulle leverera var under hela processen en återkommande diskussionsfråga. Vid internatet i maj 2019 där programområdena utformades, identifierade rådsmedlemmarna två näraliggande områden. Det ena kallades preliminärt för ”Fysisk riksplanering 3.0” och det andra ”Vindkraft – test om riksintressen”. Det om vindkraft byggde på idén att myndigheter med ansvar för olika riksintressen skulle pröva möjligheten att genom samverkan arbeta för att frigöra den mark som behövs för utbyggnad av vindkraft. Då frågorna hade tydliga kopplingar till varandra beslutades senare de skulle slås ihop till ett. Redan från början var Boverket utsedd att vara drivansvarig myndighet eftersom verket har ett övergripande ansvar

kring frågor om fysisk planering. Boverket hade dessutom ett uppdrag i sitt regleringsbrev att genomföra en förstudie om hur nationella anspråk hanteras i fysisk planering i ett urval länder i Norden och övriga Europa. Detta uppdrag och programområdet kopplades samman och rapporten till regeringen motsvarar en ”delleverans” i rådet. Detta delområde kring en internationell utblick ligger i linje med tendensen att tvärssektoriella åtaganden ”räknas hem” som en del av den vertikala mål- och resultatstyrningen. Som framgår av målformuleringarna, och särskilt den sista punkten, var dock ambitionsnivån att gå längre och att också utveckla ett förslag på hur ett ramverk för nationell planering kan se ut.

En komplex fråga med historiska rötter

Det grundläggande problemet som programområdet tog sig an var att det i Sverige saknas ett nationellt planinstrument i planeringssystemet för mark- och vattenanvändning. Det som finns är det s.k. riksintressesystemet: geografiska områden som är utpekade för att de har särskilda natur- och kulturvärden och därför ska bevaras och skyddas mot exploatering. Det svenska systemet kännetecknas av en långtgående mål- och resultatstyrning, som har betydande begränsningar som styrform i nationell planering. Detta gäller bland annat planeringens långa tidsperspektiv, och att många aktörer är involverade. Nationell planering bygger i regel på ett samspel mellan nationell, regional och kommunal nivå, vilket är svårt att hantera genom målstyrning som istället har en hierarkisk karaktär (Boverket 2020, s. 25–27).

Historiskt sett har utvecklingen inom nationell planering följt en generell förvaltningspolitisk trend. Under 1950–1970-talen fanns, generellt sett, en stark tilltro till ett rationellt planeringsideal och statens förmåga att från central nivå planera och styra samhället och ekonomin. Under 1970- och framför allt 1980-talet kom detta ideal alltmer att ifrågasättas, liksom den offentliga sektorns storlek. Decentralisering och senare även marknadsinspirerade reformer kom att prägla dessa årtionden. Under senare år har problemen med mål- och resultatstyrning och fragmenteringen av den offentliga förvaltningen alltmer kommit

i blickfånget. Att hitta nya sätt att styra och samordna, ofta genom ”mjukare” styrmedel, har under hela 2000-talet varit ett bärande tema i förvaltningspolitiken, och även inom förvaltningsforskningen (se t.ex. Pollitt & Bouckaert 2017; Jacobsson m.fl. 2015; Qvist 2017b). De tvärsektoriella samarbetena som diskuterades i kapitel 1 är i högsta grad en del av denna utveckling.

Vad gäller den nationella planeringen, utvecklades under 1970-talet den fysiska riksplaneringen (FRP) som byggde på ett omfattande planeringsarbete som skedde i samspel mellan den nationella, regionala och kommunala nivån. Så som systemet kom att tillämpas innebar det en betydande grad av statlig styrning, men systemet kom också att kritiserats, bland annat för att vara administrativt tungrott. Genom lagförändringar i slutet på 1980-talet upphörde i princip detta nationella system och planeringen decentraliserades i hög grad till kommunerna. Detta i kombination med en sektorisering av planeringen har skapat problem med översikt och helhetslösningar (Boverket 2020). En bakgrund till Boverkets uppdrag att göra en internationell utblick var att det idag finns en trend mot nationell planering och att många länder har utvecklat olika planinstrument för detta, ofta i form av övergripande ”visionära” dokument och strategier. I sin analys pekar Boverket på att det ofta handlar om en balansgång mellan styrande dokument och mer stöttande ”mjuk” styrning. I det senare fallet lyfts bland annat betydelsen av den regionala nivån fram för översättningen av nationella mål och intressen (Boverket 2020, s. 67–68).

Sammantaget kan sägas att programområdet tog sig an en högst komplex fråga som diskuterats under många år och som har en lång historia. Den passade också väl in på Miljömålsrådets uppdrag genom att den är tvärsektoriell, även om det förekom vissa diskussioner i rådet kring hur tydlig kopplingen till miljömålen egentligen var. Den var dock i hög grad en fråga om den offentliga förvaltningens funktionssätt, om samordningen mellan sektorer och nivåer som det finns mycket kunskap om på myndigheterna, inte minst erfarenhetsbaserat.

5.2 Ledning och organisering av samverkan

Programrådets organisation var relativt enkel och såg ungefär likadan ut under hela perioden. Boverket har varit drivansvarig och samverkan bedrevs i en stor arbetsgrupp med samtliga medverkande myndigheter: Energimyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Trafikverket, Tillväxtverket, Sveriges geologiska undersökning, Riksantikvarieämbetet och Skogsstyrelsen. Utöver rådsmedlemmarna medverkade även Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Försvarsmakten och Sveriges kommuner och regioner (SKR) som adjungerade medlemmar med representanter. Utöver de större gruppmötena fanns en mindre arbetsgrupp för att ta fram underlag inför de större mötena. Den mindre gruppen fungerade som ett slags stöd i Boverkets projektledande roll. Medverkan där var frivilligt och aktörssammansättningen varierade något över tid. I programmets senare del tog man även in konsultstöd från WSP för att sammanställa underlag för slutrapporten.

Programperioden sammanföll till stor del med Covid-19- pandemin och detta var något som togs upp i ett flertal intervjuer, framför allt inledningsvis, och beskrevs som något som försvårade arbetet. Generellt sett innehöll arbetsgruppsmötena ofta olika gruppdiskussioner och ett återkommande moment var att man tillsammans tog fram en ”arbetsuppgift” (till exempel någon form av brist- eller behovsanalys utifrån myndighetens perspektiv) att genomföra till nästa möte.

Boverket beskrevs i intervjuer som en aktiv och engagerad drivmyndighet. Drivmyndigheten fungerade som en processledare för samarbetet. Inledningsvis hade Boverket en ganska ledande roll kopplat till regeringsuppdraget och samarbetet kom att ligga nära modellen av en referensgrupp för studien med den internationella utblicken över olika system för nationell planering.

Det är Boverket som tar fram delrapporteringen [...]. Så att på mötet i januari så ska vi gemensamt komma med synpunkter och så vidare på delrapporten. Men inför slutrapporteringen så har

de ju tänkt, så som jag har förstått det, jobba mer smågrupper för att alla ska få vara delaktiga på ett annat sätt. (Tjänsteman Ramverk)

Senare kom processen att i viss mån breddas och mer närma sig en gemensam organisation. Nedan beskrivs processen mot att ta fram ett förslag på ett ramverk för nationell planering. Detta innebar att mot slutet av perioden hamnade programområdet i ett mer ”skarpt läge” där de olika parternas intressen och engagemang sattes på prov. Detta gjorde att processen på slutet smalnade av och att Boverket igen fick en tydligt drivande roll i att ta fram underlaget till förslaget.

5.3 Samarbetsprocessen

Sökande inledning med oklara förväntningar

Arbetet bedrevs i en bred konstellation av myndigheter, vilket står i kontrast till den intrikata projektstruktur som byggdes upp i Staten går före. Det inledande arbetet var relativt ”sökande” både kring formerna för samverkan och avseende själva sakfrågorna. Mål och förväntningar på arbetsgruppen upplevdes som relativt vaga. Möten i den större projektgruppen skedde cirka en gång i månaden och mellan mötena hade varje myndighet haft olika uppgifter att förbereda. Under det första året handlade detta främst om att ta fram underlag till en gemensam behovs- och bristanalys. Man bjöd även in olika experter att hålla presentationer. Vidare kom arbetet inledningsvis att präglas en hel del av regeringsuppdraget som Boverket hade under 2020 att göra en internationell förstudie om nationella planeringssystem i andra länder.

Vid internatet hösten 2019, där programområdena fastslogs av rådet, fanns det en stor enighet och engagemang kring frågorna om nationell planering. Under det första året var dock signalerna från rådet vagare. Även om den gemensamma problembilden var densamma fanns frågor kring hur långt ett förslag på nationellt ramverk skulle gå. Exempelvis om det handlade om att ta fram ett konkret förslag eller snarare peka ut ett slags process för hur det kan gå till, och om det handlade om en ny arena eller att arbeta i

etablerade strukturer. Även rådets ledamöter efterlyste konkretisering av mål och syfte (Miljömålsrådet anteckningar 2021a). Inför årsrapporten till regeringen 2021 var hållningen i rådet avvaktande och det var först efter diskussion (där rådets ordförande och GD Boverket tryckte på i frågan) som en skrivning om att ”Ta fram förslag till ett utvecklat nationellt planeringsramverk” lades till som en punkt i beskrivningen av programområdets fortsatta arbete i årsrapporten (Miljömålsrådets årsrapport 2021, s. 9).

I intervjuerna med de tjänstemän som deltog i programområdet framgick att de medverkande aktörerna hade olika utgångspunkter beroende på hur centrala frågor om fysisk planering var i myndigheternas uppdrag. Inledningsvis var det generella mönstret är att många av de medverkande myndigheterna intog en ”bevakande” och avvaktande roll.

Återkopplingen från samarbetet skedde i regel via myndigheternas kontaktpersoner. Kontaktpersonerna höll i sin tur dragningar för generaldirektörerna, särskilt inför rådets möten. I något fall, på en mindre myndighet, var kontaktpersonen och representanten i programområdet samma person. Vissa generaldirektörer var mer aktivt involverade i programmet än andra. Dock beskrev flera intervjupersoner det första året att de i liten utsträckning hade behövt lyfta frågor till ledningsnivå då det ännu befann sig på en mer abstrakt nivå.

Jag inte har känt att vi har kommit till skede där vi har några konkreta frågeställningar att stämma av ännu, [...] vi är ju fortfarande i den fasen att vi famlar litegrann efter formerna och försöker fortfarande formulera vad målet med projektet är. Så jag har inte sett något behov av att stämma av, men jag kommer väl det när det behövs så att säga. (Tjänsteman Ramverk)

Samtidigt beskrevs anslaget inledningsvis som brett och förut-sättningslöst. Bilden som målades upp vid det första mötet i helgrupp var att ”tänka stort, brett och nytt” (Ramverk arbetsgruppsmöte 2020). Denna öppenhet att ta sig an en fråga beskrevs av flera som positiv och stimulerande, och att man gavs tid att

diskutera. Samtidigt beskrevs arbetet som ”sökande”, vilket är ett ord i intervjumaterialet som används ofta och av många.

Det har varit väldigt tillåtande och högt i tak i diskussionerna, och ganska övergripande, jag tror ju att det som varit mest delade meningar, som jag uppfattar det, är hur mycket vi ska bygga på befintliga strukturer, [...], eller hur mycket man ska faktiskt våga tänka helt nya saker, men det har absolut inte blivit några lösningar i det och kanske också för att båda alternativen är så pass öppna fortfarande. Och jag kan tänka mig att om man formulerar skarpa förslag eller möjligen nya strukturer för hur man kan jobba med nationell planering så tror jag att det kan, jag skulle inte säga lösningar i diskussioner, men det kan verkligen finnas olika uppfattningar bland olika myndigheter hur man är beredd att förändra sina arbetssätt och sådär. Så jag önskar ju lite att vi ganska snart i arbetet just kan bli lite mer konkreta och verkligen ställa olika alternativ mot varandra för att få fram det här på bordet. (Intervju Ramverk)

Som illustreras av citatet fanns en påtaglig osäkerhet kring hur omfattande och ambitiöst gruppen skulle ta sig an frågan. Det handlade dock inte om några direkta lösningar. Sökandet handlade mer om en osäkerhet kring förväntningar.

Konkretisering av arbetet för att komma framåt

Under 2021 fortsatte arbetet med att börja konkretisera förslaget och växla över till att utveckla ett upplägg för ett nationellt planeringsramverk. Något som också bidrog till att konkretisera arbetet var att man undersökte olika ”case” som skulle kunna tjäna som exempel på vilken roll ett ramverk för nationell planering skulle kunna fylla i praktiken. I september 2021 upphandlades konsultfirman WSP som processtöd för att utveckla dessa ”tematiska exempel”. Exempelen kom senare att bli en bilaga till slutrapporten. Ett av dem handlade om ”Hållbar elektrifiering” och utvecklades i samarbete med ett annat programområde som var inriktat på just dessa frågor.

Även i början på hösten 2021 kvarstod många frågor kring hur ramverket skulle utformas och det var högst osäkert på om rådet skulle kunna enas om det som ett förslag till regeringen i årsrapporten 2022. Boverket hade vid möten under hösten 2020 och våren 2021 hela tiden fått klartecken att fortsätta arbetet men utan någon tydlig riktningssangivelse kring slutprodukten från rådets sida. Samtidigt började tiden bli knapp för att få ihop en slutrapport som skulle behöva gå upp för beslut i februari 2022 för att komma med i de förslag till regeringen som lämnas varje år den 1 mars.

När det inte finns något tydligt utpekat uppdrag, utan det ska vara i konsensus med ett större antal deltagare, då är ju frågan: ska man hitta minsta gemensamma nämnare och såga av alla vassa kanter och backa tillbaka, och backa tillbaka, eller ska man ändå behålla något slags tydlighet och skärpa i förslaget? (Intervju Ramverk)

Inför rådets möte i oktober 2021 hade Boverket och arbetsgruppen därför identifierat ett antal ”knäckfrågor” som man ville lyfta till rådet för ett ställningstagande. Dessa var: 1) vilket mandat en nya arena för nationell planering skulle ha (styrande eller vägledande), 2) Var ”ägarskapet” för ramverket borde ligga (vid regeringskansliet eller decentraliserat på myndigheterna), och 3) om den nya arenan borde ersätta någon befintlig plattform/samverkan. Den senare frågan är kopplad till att det idag finns ett flertal råd och liknande forum för tvärasektoriell samverkan (där Miljömålsrådet är ett) som tar en del av myndighetschefernas tid i anspråk. Det har funnits en tendens att det blir fler och fler forum av detta slag och att de ibland överlappar varandra. Utöver ”knäckfrågorna” lyfte Boverket också ett antal mer praktiska ”följdfrågor”, bland annat hur kanslifunktion för den nya arenan borde lösas, vilka myndigheter som borde ingå och om arenan borde vara permanent eller en temporär konstruktion.

Frågorna var relativt stora och många, samtidigt som Miljömålsrådets möten kännetecknas av korta dragningar och effektiva men öppna diskussioner. Frågorna blev också föremål för en

initierad diskussion, men givet mötenas format blir det mer av en indikation som skickas till programområdet än en ingående vägledning. Medskicket blev att arenan främst borde vara vägledande men vissa ledamöter lyfte att viss styrning också vore önskvärdt. En tydligare angivelse kom om att ägarskapet borde ligga på myndighetsnivå men baserat på ett uppdrag från regeringen. Den allmänna uppfattningen var också, inte helt överraskande, att det skapats många olika råd och att det kan finnas skäl att föreslå att något tas bort eller ersätts (Miljömålsrådet anteckningar 2021b).

Processen tar fart i slutskedet

Det var först i november 2021 som processen med att ta fram ett förslag till regeringen fick full fart. Detta berodde dock inte på att arbetet tidigare hade kört fast eller på problem i samverkan i arbetsgruppen. Tvärtom beskrev deltagarna att arbetet hade löpt på och att man hade undvikit att hamna i låsningar. Avsaknaden av låsningar kan delvis förklaras av att man länge sköt på de mer skarpa ställningstagandena om förslaget. Arbetet med behovsanalyser och exempel, som tagit upp en stor del av tiden, aktualiserade inte några mer konfliktfyllda frågor (se även Qvist & Agnesson 2021).

Avgränsningar i vissa frågor underlättade också processen. Exempelvis hanterades inte systemet med riksintressen inom ramen för programområdet. Detta system har kända problem och är föremål för en pågående diskussion, men har hanterats i Boverket i en separat process kopplat till ett regeringsuppdrag (Boverket 2021). Man gick heller inte in så mycket på regionernas roll i planeringssystemet. Även detta är en fråga där det fanns en pågående diskussion kring regional fysisk planering, som vissa regioner sedan 2019 var ålagda att göra, där det bland annat rests invändningar från SKR. Vad gäller förankring av Ramverk för nationell planering hos regioner och kommuner skedde det främst genom att SKR deltog som adjungerad medlem i arbetsgruppen. Det genomfördes även dialoger under hösten 2021 med kommunala och regionala planerare där förslaget i huvudsak togs emot väl. Samtidigt har det funnits en aktörmässig avgränsning i

att man inte har involverat politiker från kommuner och regioner, vilket eventuellt kunde resulterat i fler meningsskiljaktigheter.

Anledningen till att processen tog fart var att Miljömålsrådet vid sitt möte i november 2021 gjorde ett tydligt ställningstagande för ett förslag till regeringen om att inrätta ett råd för rumslig planering. Det betonades att det nya rådet borde få i uppdrag att ta fram ett förslag på nationell rumslig strategi och handlingsprogram. Budskapet var att gå fram med ett skarpt förslag även om allt inte var helt färdigutrett. Att förslaget skulle kunna kräva ändringar i lagstiftning hade tidigare diskuterats som ett problem, men nu menade man att sådana frågor i så fall får ses över längre fram (Miljömålsrådet anteckningar 2021c). Mötet, som denna gång var fysiskt och inte digitalt, innebar en tydlig förändring jämfört med tidigare. En bakgrund till det positiva ställningstagandet var signaler från Regeringskansliet att frågan var aktuell och att rådets arbete följdes med stort intresse från berörda departement.

En annan förklaring, som lyfts i intervjuerna, var att frågan mognat under tidens gång och att det även bland myndighetscheferna hade funnits en osäkerhet kring vilken väg som var rätt att gå. Tiden var också en viktig faktor. För att ett förslag skulle realiseras var det nödvändigt med ett ställningstagande vid detta möte, det hade inte gått att skjuta frågan framåt längre. En viktig egenskap hos rådets möten är att utfallet inte är givet på förhand – frågorna är uppe för diskussion – och vid det här mötet slogs det redan från start fast en positiv anda i diskussionen. Frågan fick också längre tid på mötet, vilket gjorde att den kunde behandlas mer uttömmande.²⁰

I november och december följde ett intensivt arbete på framför allt Boverket med slutrapporten som i stort sett skrevs under dessa månader. Innan jul genomfördes en avstämning med de medverkande myndigheterna som fick kommentera ett utkast. Synpunkterna arbetades in i rapporten och utkastet skickades den 16

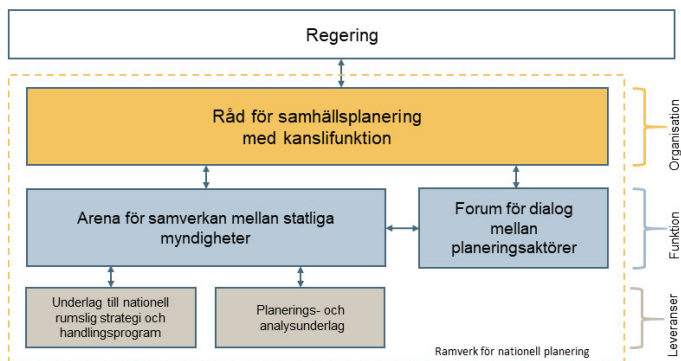
²⁰ Detta var dock delvis en slump då miljöministern egentligen skulle ha besökt mötet, men punkten ströks då ministern en kort tid innan mötet avgick på grund av att Miljöpartiet lämnade regeringen.

januari ut på en ”remissrunda” till alla myndigheter i Miljömålsrådet som lämnade sina synpunkter den 26 januari. Därefter hade Boverket till den 3 februari på sig att sammanställa utkastet för beslut vid rådets nästa möte. I stora drag var svaren från myndigheterna i rådet positiva. Vissa hade dock önskat att man hade kommit ännu längre i konkretiseringen av ramverket, till exempel vad gäller organisation, kansli och medverkande myndigheter.

Förslaget till regeringen

Det slutgiltiga förslaget som skickades till regeringen innebar att Miljömålsrådet föreslog att regeringen inrättar ett Råd för samhällsplanering. Enligt förslaget skulle detta nybildade råd bestå av myndighetschefer från de statliga myndigheter vars sakfrågor och ansvarsområden är centrala i samhällsplaneringen. Vidare förordades inrättandet av ett kansli vid Boverket (Miljömålsrådets årsrapport 2022, s. 26). Vilka myndigheter som borde ingå pekades inte ut av förslaget. Tanken var att Rådet för samhällsplanering skulle driva två funktioner: en arena för samverkan mellan statliga myndigheter och ett forum för erfarenhets- och kunskapsutbyte mellan planeringsaktörer. Förslaget gick också ut på att arenan ansvarar för att ta fram underlag för en Nationell rumslig strategi med tillhörande handlingsprogram. Den tänkta organisationen framgår av figur 5.1. nedan.²¹

²¹ För mer utförlig beskrivning av förslaget se Miljömålsrådets årsrapport (2022) och Boverket (2022).



Figur 5.1. Figuren visar grundstrukturen till ett ramverk för nationell planering som består av ett Råd för samhällsplanering, Arena för samverkan mellan statliga myndigheter samt Forum för dialog mellan planeringsaktörer. Arenans huvudsakliga leveranser utgörs av underlag till nationell rumslig strategi och handlingsprogram samt nationella planerings och analysunderlag (Miljömålsrådet årsrapport 2022, s.36).

Förslaget antogs vid Miljömålsrådets möte i februari 2022. Ingen ledamot reserverade sig mot beslutet. Däremot lämnade Transportstyrelsens generaldirektör in skriftliga synpunkter på bland annat vissa formuleringar i underlagsrapporten. Detta hanterades genom att rådet endast röstade om att anta förslaget såsom det står inskrivet i Miljömålsrådets årsrapport. Man tog inte ställning till underlagsrapporten i alla dess delar. Rapporten publicerades istället i Boverkets regi (Miljömålsrådet anteckningar 2022).

5.4 Erfarenheter från programområdet

Frågan om nationell planering är komplex, tvärssektoriell och inte minst berör den samspelet mellan stat, kommun och regioner. Den har dessutom en komplicerad historisk bakgrund och tar sikte på ett institutionaliserat arrangemang där den fysiska planeringen i hög grad är decentraliserad till kommunerna. I den första delrapporten för denna studie (Qvist & Agnesson 2021) restes vissa farhågor om att den långa startsträckan kunde göra det svårt att landa i ett gemensamt resultat då tiden för att ”stöta

och blöta” lösningsförslaget skulle bli knapp. Den här typen av breda samverkansprocesser tar sig ofta till uttryck som ”rundor” där parterna landar i preliminära ställningstaganden och förståelser av såväl problem som lösningar. För att komma framåt krävs stegvisa avgränsningar av problembilden och att antalet möjliga alternativ börjar utkristalliseras. Inte sällan är det först när avvägningar mellan lösningar kommer i skarpt läge som vissa aktörer ”visar sina kort” och mer aktivt engagerar sig i beslutsprocessen (De Bruijn m.fl. 2002; Qvist 2017a). Detta kan ibland leda till omtag och att man måste backa flera steg i processen.

Den här dynamiken går också att se i den avslutande processen för Ramverk för nationell planering, men med det viktiga tillägget att myndigheterna lyckades enas om ett förslag till regeringen och att det inte blev något omtag (Miljömålsrådets årsrapport 2022; Boverket 2022). Förutom att ta fram olika lärande exempel började arbetsgruppen och den drivansvariga myndigheten (Boverket) att utveckla förslaget och pröva sig fram med olika delar. Rådets samlade förhållningssätt måste dock beskrivas som positivt men avvaktande hela vägen fram till det fysiska möte som genomfördes i november 2021. Här hade det blivit tydligt för myndighetscheferna att ett skarpt förslag kunde komma att bli aktuellt, bland annat genom signaler om intresse från Regeringskansliet. Vid detta möte gick flera myndigheter in mer aktivt i frågan och förordade förslaget. Dessutom blev medskicket att formulera det skarpare jämfört med den dåvarande versionen.

I det här läget var tiden mycket knapp. Rapporten som låg till grund för förslaget färdigställdes under två månader. Givet det positiva ställningstagandet fungerade tidspresen som en underlättande faktor för att få förslaget i hamn. Vissa oenigheter om detaljfrågor eller delar som inte var av mer principiell karaktär kunde hanteras och jämkas effektivare under en kort period där det var nödvändigt att hinna klart i tid.

5.5 Processen fortsätter

Att rådet lyckades enas om ett gemensamt förslag i en så komplex fråga som nationell fysisk planering, måste i sig ses som en fram-

gång. Vad som kommer hända med detta förslag är dock i skrivande stund osäkert. Ganska omgående efter att rådet skickade in förslaget, gick SKR ut med en kritisk hållning i en skrivelse som förordade att regeringen istället skulle satsa på att reformera systemet med riksintressen (SKR 2022). Det kan här noteras att förslaget endast i begränsad utsträckning förankrades på kommunal och regional nivå med motiveringen att det handlade om att tydliggöra den statliga planeringen och som en avgränsning för att kunna ro arbetet i hamn. Hur denna argumentation kommer att landa på kommunal och regional nivå återstår dock att se. Initiativ som kan uppfattas röra det kommunala planmonopolet kan alltid bli omdiskuterade och knyter an till en pågående debatt om det kommunala ”vetot” som ett hinder för elektrifiering och utbyggnad av vindkraften.

Som beskrevs i kapitel 2 har Ramverk för nationell planering fått en fortsättning under perioden 2023–2026. Förutsättningarna för detta är invecklade. Efter att rådet skickat in förslaget om ramverket till regeringen fick den avgående generaldirektören för Trafikverket, Lena Erixon, ett uppdrag av regeringen att genomföra en förstudie om nationell fysisk planering. I uppdraget ingick att föreslå en struktur för hur nationell fysisk planering kan utformas samt vilka frågor och intressen som bör omfattas av en sådan planering. Konsekvenser för det kommunala självstyret skulle särskilt belysas (Ds 2023:28, s. 4). Det kan noteras att Erixon var en av de drivande ledamöterna vid mötet under hösten 2021 där processen med Ramverk fick fart under periodens slutskede. Detta efter att Trafikverket under perioden i övrigt intagit en avvaktande roll. Redan vid mötet var det tydligt att rådsledamöters mer aktiva inställning var kopplad till signaler från regeringen om att frågan var på agendan. Efter att förslaget presenterades har det också funnits ett stort intresse från regeringskansliet.

Lena Erixons utredning innebar att det skapades två parallella spår för arbete med nationell planering och interaktionerna dessa emellan har varit högst begränsade. Programområdet inom Miljömålsrådet har fortsatt arbetet genom att försöka konkretisera och exemplifiera hur funktionerna i rådets förslag skulle

kunna fungera i praktiken. Rådet och dess ordförande har betonat vikten av att inte ”släppa frågan” och att fortsätta arbetet för att kunna påverka processen framåt. Ett av medskicken från mötet i maj 2023 var:

Tempo och tydlighet är viktigt. Miljömålsrådets mervärde i förhållande till allt annat som sker är att Rådet kan ta fram en myndighetsgemensam lägesbild som visar på målkonflikter där avvägningar behövs. (Miljömålsrådets protokoll 2023a)

Detta har främst skett genom två ”tematiska fördjupningar” där en har handlat om planering för hållbar energiomställning i syfte att testa arbetssätt som skulle kunna användas på ”arenan för samverkan mellan statliga myndigheter” (se figur 5.1.) med tanken att kunna utveckla en kapacitet för att ta fram myndighetsgemensamma planeringsunderlag. Det andra handlar om ”sambäddning i norr” som går ut på att stötta länsstyrelsernas uppdrag på regional nivå. Två konkreta sambäddningsprojekt analyseras: dels arbetet med detaljplan för H2 Green Steel i Boden, dels North Volt i Skellefteå, i syfte att testa former och funktioner i gemensam planering. Överlag vill arbetsgruppen jobba med att synliggöra och visualisera arbetet med intressekonflikter, inte minst genom kartor och GIS-analyser²² (Miljömålsrådets protokoll 2023). Arbetsgruppen för programområdet har efterfrågat tydligare stöd från rådets ledamöter att förankra och ge prioritet åt arbetet i respektive organisation (inte minst i form av att avsätta tillräckliga resurser). Det senaste initiativet för att åstadkomma detta var att tillsätta en särskild styrgrupp på ”mellan nivå” mellan rådet och arbetsgruppen (Miljömålsrådets protokoll 2023).

Lena Erixons utredning tar på ett liknande sätt som Ramverk utgångspunkt i att staten har en otydlig hållning i frågor som rör användningen av mark och vatten. Utredningen har dock en

²² Ett geografiskt informationssystem (GIS) är en programvara som hanterar insamling, lagring, bearbetning, analys och presentation av geografisk information (geografiska data).

betydligt bredare ansats och inkluderar exempelvis riksintressesystemet och har en offensivare ansats vad gäller förslag som kräver lagändringar. I arbetet med Ramverk för nationell planering var man länge försiktiga med att presentera förslag som kräver ny lagstiftning.

Erixons utredning (Ds 2023:28) pekar ut tre alternativ som är olika långtgående. Det första, vilket beskrivs som huvudalternativet, innebär att en samlad planlagstiftning utarbetas med en nationell fysisk planeringsnivå som resulterar i en nationell plan beslutad av regeringen. Detta förslag innebär att riksintressesystemet avskaffas i dess nuvarande form och att den nationella politiken får ett ökat inflytande över den nationella planeringen, delvis på bekostnad av kommunerna. Det skulle kräva ytterligare statliga utredningar för att realiseras.²³ Mellanalternativet kallas ”nationell målbild”, vilket syftar på en målbild som regeringen beslutar och som ska ligga till grund för statliga myndigheters agerande i frågor som berör fysisk planering. I detta förslag består riksintressesystemet men med en översyn av lagstiftningen. Förslaget inkluderar också ett generellt system för regional fysisk planering enligt plan- och bygglagen. Det tredje alternativet är det minst långtgående och handlar om att göra justeringar inom befintligt system.

En policysoppa?

Rådets mer aktiva arbete med förslag till regeringen innebär att man tydligare involveras i policyprocessen. Policyprocesser och inte minst den del som handlar om att sätta dagordningen präglas ofta av en betydande dynamik, där tajming och känsla för de politiska processerna är avgörande för att nå framgång (Kingdon 1984; Zahariadis 2003; Johannesson & Qvist 2021). Att flera processer pågår samtidigt kan ur ett rationellt problemlösnings-

²³ Förslaget gräver ett omfattande lagstiftningsarbete då det innebär att den nya planlagstiftningen samlar bestämmelser kopplad till fysisk planering som idag finns i plan- och bygglagen, väglagen, lagen om byggande av järnväg, och miljöbalken (de delar som reglerar havsplaneringen) (Ds 2023:38).

perspektiv (eller ett projektledningsperspektiv) framstå som dysfunktionellt. Det behöver dock inte vara fallet, och passar ganska väl in i bilden av hur policyskapande sker i praktiken. I själva verket kan det tas som ett tecken på att frågan befinner sig på den politiska agendan och framöver kan bli föremål för skarpa beslut.

I sin berömda dagordningsteori beskriver John Kingdon (1984) hur policyskapande kan förstås som utvecklingen i tre separata "strömmar" av politik, problem och lösningar som vid vissa tidpunkter länkas samman och det skapas ett "policyfönster" för beslut. Strömmen av lösningar beskriver han som en "policy-soppa" där lösningsförslag "stöts och blöts" i ett "policycommunity" av experter.²⁴ Vissa lösningar faller bort andra överlever de prövningar de utsätts för. Det finns två centrala överlevnadskriterier: att förslag ska kunna nå *värdemässig acceptans* (dvs. inte stå i strid med dominerande och brett delade värden inom politiken och i samhället) och *teknisk genomförbarhet* (dvs. att när ett fönster öppnas befinner sig lösningen inte bara på idéstadiet utan kan lanseras som ett skarpt förslag).

Sett ur detta perspektiv skulle de dubbla processerna snarast ses som en mobilisering i "policycommunityt" där olika lösningar prövas mot varandra för att i bästa fall vara redo när ett policyfönster öppnas. Citatet ovan från rådets protokoll pekar på en eventuell fördel för rådets alternativ: det tycks ha ett försprång om det går att visa att den föreslagna modellen är praktiskt genomförbar. Erixons huvudförslag tycks erbjuda en starkare nationell styrning, men kräver fortsatt utredning. En modell för "mjukare styrning" kan vara attraktiv om det går att visa att den kan ha de önskvärda effekterna, särskilt då den inte lika tydligt står i konflikt med värden kopplat till det kommunala självstyret. Framgång kommer också bero på hur skickligt olika förslag paketeras och kommuniceras när möjligheterna uppstår. Hur processen slutar är i högsta grad en levande fråga.

²⁴ Uttrycket *policy-soppa* (på engelska: "policy primeval soup") är ett slags parafra på "ursoppan" och naturligt urval inom evolutionsteori (Kingdon 1984).

6. Projekt och processer

6.1 Samarbetenas organisering

I detta kapitel går vi över till att analysera organiseringen av samverkan inom Miljömålsrådet baserat på de två fallstudierna, med fokus på hur organiseringen påverkar interaktionen och förmågan till gemensam problemlösning. När det gäller det senare, bygger tvärsektoriell samverkan ofta på en idé om gemensam problemlösning, men verkliga samarbeten kan ha varierande egenskaper och inriktningar (Agranoff 2006). I sin enklaste form kan de handla om att dela information. De kan också vara inriktade på gemensamt lärande eller på att påverka aktörer utanför samarbetet (se även Qvist & Agnesson 2021, s. 14–15). I fallet med Miljömålsrådet är det tydligt att det rymmer olika typer av samarbeten, vilket ställer skilda krav på de inblandade parterna och på ledning och styrning av processerna. Det har också betydelse för vilken typ av resultat de kan generera.

Av de studerade områdena stämmer Ramverk för nationell planering bäst in på idealtypen av en gemensam problemlösningssprocess. En sådan kännetecknas av att det finns ömsesidiga beroenden mellan parterna eftersom de besitter olika kompetenser eller resurser som är nödvändiga för att lösa problemet (Klijn & Koppenjan 2016). Förutom att tillvarata olika aktörers resurser och kunskap kan målet vara att förankra och skapa legitimitet för besluten bland berörda parter. Frågan om förankring utanför Miljömålsrådet är i högsta grad relevant när det gäller nationell planering – inte minst kommuner och regioner är berörda. Här blir det tydligt att även Ramverk för nationell planering var en organiserad process. Vissa frågor lyftes ut från arbetet, såsom det omdiskuterade systemet med riksintressen.

Riksintressen var faktiskt föremål för utredning, men i en parallell process hos Boverket genom ett regeringsuppdrag. Man hade, delvis av tidsskäl, inte möjlighet att genomföra breda dialoger med externa parter såsom regioner och kommuner. Förankring av Ramverk för nationell planering hos regioner och kommuner skedde främst genom Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) som deltog som adjungerad medlem i arbetsgruppen. Motiveringen till upplägget – förutom vad som är möjligt givet tidsramarna – var att detta skulle ses som ett förslag från de statliga myndigheterna. Tanken var inte att allt skulle vara processat och klart genom Miljömålsrådet, utan snarare att det var ett sätt att initiera en process mot ett nationellt planeringsramverk. I nästa steg måste regeringen ta vid och fortsatt arbete krävs, exempelvis i form av förankring och dialog. Vi har också kunnat se att processen också togs vidare av rådet in i nästa programperiod. Detta kan ses som ett exempel på organisering över tid, vilket är ett klassiskt tema inom beslutsteori (Cyert & March 1963): alla frågor, perspektiv och detaljer löses inte i ett steg, utan vissa skjuts framåt i tiden för att hanteras i kommande rundor. På så vis reduceras komplexitet och det blir lättare att föra frågan framåt.

I fallet med Staten går före rymdes flera typer av samverkan i ett och samma programområde. Ett av delprojekten var en renodlad läraktivitet kring systeminnovation för de medverkande myndigheterna. Andra hanterade mer avgränsade frågor där det kanske inte var nödvändigt med samverkan för att lösa uppgiften (till exempel vissa utredningar), men där samverkan ändå kunde vara fördelaktig för att dra nytta av olika kunskaper och för att dra lärdomar av varandra.

Ett av delprojekten i Staten går före innehöll dessutom en helt annan typ av process som bäst kan liknas vid ett ”förhandlings-spel”. Detta gäller projektet om resor och då främst frågan om att föreslå ett etappmål för minskade koldioxidutsläpp från resande. Denna fråga aktualiserade det klassiska kollektiva dilemmat inom miljöpolitiken där enskilda aktörers intressemaximering leder till suboptimala utfall för kollektivet, exempelvis i form av överutnyttjande av ändliga resurser (se t.ex. Jaegers & Matti 2020). Var

och en kan minska sitt resande på egen hand, men så länge andra inte ändrar sitt beteende kan det vara svårt att vara den chef som beordrar sina medarbetare att medverka vid internationella sammankomster via datorn samtidigt som kollegorna från andra myndigheter medverkar på plats.

Styrning och ledning

Att samarbetena inom Miljömålsrådet har olika karaktär och inriktning ställer krav på att styrning och ledning tar detta i beaktande. I breda samverkansprocesser som i Ramverk är utmaningen att ”landa ner” i ett gemensamt ställningstagande – att nå en tillräcklig grad av konkretisering, men också ta den i mål. Snarare än att stegvis behandla problem, mål och lösningar, måste parterna fortgående utveckla samtliga tre och pröva dem i dialogen med varandra. När det gäller själva lösningen måste det finnas ett tillräckligt färdigt förslag att lyfta fram om och när diskussionen kommer in i ett skarpt läge. Annars kan en situation uppstå där det visar sig att viljan finns, men där beslutet uteblir eftersom det inte finns ett förslag som uppfattas som gångbart.

Även om processen i Ramverk länge rörde problembild, brister och goda exempel, pågick diskussion kring hur ett ramverk skulle kunna se ut, framförallt på Boverket. Redan under 2020 presenterades idéer kring detta, men i det läget var Boverket tvungna att backa något för att inte gå fram för fort. Förslaget utvecklades senare efter hand och prövades både i arbetsgruppen och i rådet. På så vis fanns en tillräckligt färdig lösning när processen till sist fick fart i november 2021 för att det skulle vara möjligt att presentera förslaget. Ramverk utmärks samtidigt av att frågan hölls öppen väldigt långt in i processen. Det går att tänka sig ett alternativt scenario med stegvisa ställningstaganden i beslutsfattandet som hade möjliggjort fler ”omtag” i processen om förslag eller lösningar skulle ha stött på motstånd. Hade ledamöterna i rådet istället intagit en negativ hållning vid mötet i november 2021 hade sådana omtag varit svåra att få till stånd inom ramen för programområdet.

Utmaningen i Staten går före vad gäller ledning och styrning har mer handlat om att hålla samman programmet. Den administrativa strukturen med delprojekt, rutiner för rapportering och kommunikation, och ett tydligt programledarskap underlättade för att få framåt drift i arbetet. Det har också varit tydligt att programområdet har kunnat ”haka i” rådets process med den årliga rapporten i mars. Även här bygger organiseringen på en klassisk logik med specialiserade strukturer som inordnas i ett slags hierarki. Svårigheten, som diskuterats ovan, är att processerna utvecklas parallellt och att det kan vara svårt att hålla samman helheten. Uppdelningen i programområden är i sig ett uttryck för en sådan specialisering. Delprojekt inom programområdena och med flera nivåer skapar en ganska intrikat struktur. Framför allt för de som arbetar på delprojektnivå kan avståndet till rådet bli relativt långt och det är svårt att skapa överblick över vad som händer i andra delar av rådets program.

6.2 Två modeller

Baserat på analysen av samverkansprocesserna i de studerade fallen går det att konstruera två modeller över organisering av samverkan i programområden. Dessa modeller presenteras i tabell 6.1. Det är viktigt att betona att tabellen inte ska tolkas som en sammanfattning av undersökningen av de två programområdena. Modellerna ska ses som en abstrahering av egenskaper som har identifierats i studien, som sedan relaterats till befintlig forskning om nätverk och tvärsektoriell samverkan, och slutligen utvecklats till två ”idealtyper”. Detta speglar att syftet med fallstudierna inte har varit att utvärdera de enskilda programområdena utan att använda dem för att försöka ta fram mer generella lärdomar kring organiseringen av samverkan. Tanken är att modellerna kan fungera som ett underlag i en framtidsytande diskussion om framtida upplägg inom Miljömålsrådet (och även i andra sammanhang).

Att modellerna ska ses som idealtyper innebär att de i regel inte existerar i en renodlad form. Exempelvis stämmer Staten går före bäst in på det som nedan benämns en ”projektmodell”, men

uppvisar samtidigt tydliga drag av den ”interaktiva modellen”. Detsamma, fast omvänt, kan sägas om Ramverk för nationell planering. Det stämmer bäst in på den interaktiva modellen, men har också tydliga inslag av projektledning. Nedan redogörs för modellernas egenskaper.

Modellernas egenskaper

Det som här benämns en Interaktiv modell kännetecknas av att samverkan sker i tät dialog med ett flertal involverade aktörer. Här handlar det om statliga myndigheter men, mer generellt, kan det handla om aktörer från olika samhällssektorer. Projekt har kommit att bli en allt vanligare form av temporär organisering av utvecklingsarbete. Vissa forskare talar idag om en ”projektifiering” av den offentliga sektorn (se t.ex. Hodgson m.fl. 2019). Projektmodellen speglar denna utveckling men fokuserar också mer specifikt på användningen av projekt eller projektliknande format för att organisera samverkan.

Vad gäller modellernas egenskaper skiljer de sig åt i *typ av frågor/problem* som står i fokus. Den interaktiva modellen är användbar för att hantera komplexa problem (Klijn & Koppenjan 2016). Komplexiteten kan vara substantiell (sakfrågans egenskaper), strategisk (till exempel många inblandade aktörer med skilda intressen) och institutionell (formella strukturer, regelverk etc.). Projektmodellen kan också adressera komplexa frågor, men då oftast av substantiell karaktär (till exempel i form av utredningar). Utmärkande för den är att frågorna är relativt avgränsade och specificerade på förhand.

Den interaktiva modellens *organisation* och *aktörssammansättning* kännetecknas av det som i kapitel 3 beskrevs som en ”gemensam organisation” (Provan & Kenis 2008) med en bred uppsättning av aktörer och ett delat ägandeskap. Dessa aktörer identifieras på basis av ömsesidiga beroenden i form av kunskaper och resurser som behövs för att lösa ett problem, eller i form av att vara intressenter som berörs av sakfrågorna som hanteras (De Bruijn m.fl. 2002). Projektmodellen bygger på att det skapas en temporär organisation med vertikal projektledning och, i många

fall, en horisontell specialisering i form av delprojekt eller liknande. Denna typ kan kopplas till det som i kapitel 3 beskrevs som ”ledande organisation” (Provan & Kenis 2008).

	Interaktiv modell	Projektmodell
Typ av frågor/problem	Komplexa	Avgränsade, varierande karaktär
Organisation	Horisontell	Vertikal struktur. Horisontell specialisering
Aktörssammansättning	Bred uppsättning aktörer. Ömsesidiga beroenden och kompletterande resurser/kunskaper.	Avgränsad uppsättning aktörer. Nödvändiga resurser/kunskaper för att nå projektmål
Processens karaktär	Rundor	Steg
Grad av interaktivitet	Hög/medelhög	Medelhög/låg
Ledarskap	Processledarskap/ nätverksstyrning	Projektledning
Typ av resultat	Problemlösning, legitimitet, överenskommelser.	Kunskapsunderlag, studier, riktlinjer, lärande, kommunikation.

Tabell 6.1. Två modeller för organisering av tvärsektorieell samverkan.

Processens karaktär i den interaktiva modellen är, åtminstone i bästa fall, dynamisk och kännetecknas av rundor snarare än att gå igenom ett antal på förhand bestämda steg. I projektmodellen eftersträvas en linjär progression mot ett fastställt mål, ibland med hjälp av delmål eller ”delleveranser” på vägen. Detta understöds av den vertikala dimensionen i projektledningen som en väg för kommunikation och rapportering. Som en följd av modellernas organisation är det oftast möjligt att åstadkomma en högre *grad av interaktivitet* i den interaktiva modellen.

Ledarskapet i projektmodellen bygger på projektledning. Denna modell har ofta fördelen att den passar in i dagens förvaltningsstruktur med mål- och resultatstyrning och den är ofta kompatibel med interna ledningssystem inom berörda organisationer. Processledning i den interaktiva modellen betonar tekniker för att understödja samverkan, såsom att aktivera aktörer, moderera diskussioner, skapa förutsättningar för informationsinhämtning och konflikthantering (De Bruijn & Ten Heuvelhof 2018).

Slutligen är modellerna förknippade med olika typer av *resultat*. Poängen här är inte att de alltid genererar resultat eller är framgångsrika. I verkliga processer beror möjligheterna till framgång på en mängd faktorer, men det går att peka ut några kategorier av resultat som modellerna har potentialen att skapa. Interaktiva processer syftar ofta till problemlösning i frågor som aktörerna inte kan lösa på egen hand. Det kan också handla om förhandlingar eller dialog i frågor där parterna behöver komma överens, vilket kan resultera i överenskommelser eller gemensamma ställningstaganden. Vidare kan processer som innefattar de parter eller intressenter som berörs av ett beslut skapa legitimitet och förankring för beslutet, vilket kan bädda för en smidigare implementering. Projektmodellen kan också användas för att lösa komplexa problem, men oftast kopplat till en specifik sakfråga. Exempel på resultat kan vara utredningar, kunskapsunderlag, vägledningar och riktlinjer. Även lärande och erfarenhetsutbyte bedrivs ofta i projektformat med många aktörer inblandade och är exempel på en annan typ av syfte med samarbetet. Utöver dessa mer påtagliga resultat brukar forskningen betona att samarbeten också kan vara förknippade med mer svårämbara nyttor för de inblandade parterna – ibland kan själva samarbetet vara ett mål i sig. Detta kan till exempel handla om att knyta kontakter, bygga relationer och ge möjlighet till utbyten som leder till initiativ på andra områden, det vill säga ge ”ringar på vattnet” (Rogers & Weber 2010).

Anpassad styrning och ledning

Genom att ställa upp två modeller väcks frågan vilken av dem som är bäst. Poängen är dock inte att en alltid är bättre än den andra,

utan att lyfta vikten av att anpassa organiseringen av samverkan till syftet och vad det är parterna eftersträvar, det vill säga en god ”passform” (Oord m.fl. 2023). I kapitel 3 diskuterades ett sätt att placera in typer av samarbeten efter graden av ömsesidiga beroenden och att även om denna analys inte kunde fullföljas kan resonemangen bakom vara användbara. Modellerna ovan kan tjäna som ett verktyg i en sådan diskussion där typen av ömsesidiga beroenden ställs mot olika typer av upplägg för den tvärspektoriella samverkan. De är också ett sätt att dra uppmärksamhet till vikten av att reflektera kring styrning och organisation. Valet av inriktning på samverkan handlar också om strategiska avvägningar kring möjliga nyttor, resursbehov och även risker. Generellt sett kan det finnas en större potential i den interaktiva modellen i att ta sig an större och mer ”svårknäckta” frågor, särskilt sådana som kännetecknas av strategisk och institutionell komplexitet. Fallet med Ramverk för nationell planering visar också att Miljömålsrådet har kapaciteten att kunna ta sig an denna typ av frågor och driva interaktiva processer som genererar resultat. Här finns en potential för regeringen att använda sig av rådet i denna typ av komplexa men ändå myndighetsnära frågor. Samtidigt är den här typen av processer mer oförutsägbara och de kan vara förknippade med en större risk att inte ge resultat som går att ”visa upp” i dagens resultatstyrda förvaltning. Det finns ingen garanti för att de lyckas gå i mål med ett resultat – och dessutom i tid. Projektmodellen är mer kompatibel med Miljömålsrådets årscykel och erbjuder ett mer pålitligt upplägg för att generera konkreta, avgränsade resultat. Samverkan tar tid och resurser och det finns inte skäl att sträva efter mer interaktivitet än vad som är ändamålsenligt.

Det bör också betonas att modellerna kan kombineras. Som redan nämnts kan verkliga processer ges drag av både projektformat och interaktivitet. Viktigt är dock att beakta hur dessa inslag kan samspela. Exempelvis kan horisontell specialisering vara fördelaktigt ur effektivitetssynpunkt, men samtidigt minska möjligheterna till interaktivitet och utbyten parterna emellan.

7. Visar myndigheterna vägen?

7.1 En mer strategisk inriktning

För att öka takten att nå miljömålen krävs insatser som bygger på policyintegrering, där olika sektorer och politikområden drar åt samma håll, och att miljöproblemens sammanlänkade karaktär tas som utgångspunkt (Liu m.fl. 2018; Nilsson m.fl. 2016; Trein m.fl. 2021). För att sådana integrerade initiativ ska kunna bli mer än målformuleringar (Biermann m.fl. 2022) krävs en betydande styrkapacitet i nationella politiska system, där förvaltningen intar en helt central roll (Christensen m.fl. 2016; Henstra 2016). Miljömålsrådet har potentialen att bidra till denna kapacitet, framför allt i form av *koordineringskapacitet*, men också *analytisk kapacitet* och i viss mån *regleringskapacitet*. Det senare gäller främst genom förslag till regeringen.

Historiskt sett är det dock tveksamt om rådet har fyllt en sådan roll i någon större utsträckning. I sin nuvarande form präglades de första åren av kortsiktiga och smala åtgärder som saknade en sammanhållen inriktning. Många av åtgärderna hade förmodligen kunnat genomföras utan att vara en del av Miljömålsrådet. Syftet med rådet är att det ska bidra till att myndigheterna intar en mer aktiv roll i omställningen för hållbar utveckling (inte att de kastar in saker som råkar finnas i ”byrålådorna”) – att de ”visar vägen” i betydelsen att agera proaktivt för att öka takten att nå miljömålen. Inför perioden 2019–2022 var målet att ge arbetet en mer strategisk inriktning genom att organisera arbetet i ett antal utvalda programområden. Syftet med denna rapport har varit att undersöka om organiseringen och styrningen genom programområden har förbättrat förutsättningarna för tvärsektorieell samverkan.

Förändringar i resultat och organisation efter 2019

Den dokumentbaserade analysen (kapitel 3) av prestationer och resultat, samt egenskaper hos samarbetena bakom de åtgärder som genomförts 2016–2022, visar att det har skett en förändring sedan programområdena infördes.

Analysen bekräftar bilden av att rådet inledningsvis initierade många mindre åtgärder, ofta med en kort tidsram. Efter att programområdena infördes är det fler myndigheter som ingår i åtgärderna, det vill säga att de bygger på en något bredare samverkan. De löper också över en längre tid (vanligen tre år) vilket skapar bättre förutsättningar för interaktion och lärande jämfört med kortare punktinsatser. Även samarbetenas organisation uppvisar en viss förändring. Den dominerande modellen den första perioden var av typen där en ledande aktör driver arbetet, ofta med övriga parter som ett slags referensgrupp. Denna modell har fortsatt vara den vanligaste inom programområdena, men ungefär lika många åtgärder bygger på samverkan av typen ”gemensam organisation” med ett större inslag av gemensamt ägandeskap.

Även när det gäller resultat i form av prestationer har det skett en förändring sedan programområdena infördes. Arbetet har inriktats mer på att ta fram förslag till regeringen. Åtgärder kring studier och rapporter har blivit något mindre dominerande i förhållande till andra åtgärder kring kommunikation, riktlinjer och erfarenhetsutbyten. En stor skillnad är också att andelen avbrutna åtgärder (eller sådana som genomförts i andra forum) har minskat betydligt: från 28 procent till 13 procent av de initierade åtgärderna. Sammantaget ger detta stöd för att arbetet inom rådet fått en mer strategisk karaktär och att förutsättningarna för att dra fördel av interaktivitet och utbyten har förbättrats. Förändringarnas omfattning ska inte överdrivas men är ändå tydlig. Som nämndes i kapitel 3 är det inte säkert att förändringarna enbart beror på programområdena. Forskningen om organisatoriska nätverk betonar exempelvis att samarbeten genomgår en ”mognadsprocess” som i sig kan ha bidragit till utvecklingen (Mandell & Keast 2008).

Styrkapacitet kräver varaktighet

Att rådets arbete har fått en mer strategisk inriktning är positivt utifrån perspektivet av rådet som en funktion i ett större styrsystem där det, potentiellt sett, kan bidra med en ökad styrkapacitet kring koordinering, analys och i viss mån reglering. Det finns dock utmaningar för att rådet ska kunna utgöra en sådan funktion.

För det första krävs att det sker en konsolidering av den struktur som lanserades 2019. Om detta sätt att organisera arbetet enbart blir en episod i rad av olika sätt att organisera myndighetssamverkan (se kapitel 2) är det svårt att diskutera i termer av kapacitetsuppbyggnad.

För det andra, och på samma tema, finns en utmaning att tillvarata kunskaper och erfarenheter av organisation och ledning som utvecklas i enskilda delområden och åtgärder. Termen projekt används sparsamt inom Miljömålsrådet men likväl finns en risk för en ”projektifierad” samverkan där temporära arrangemang och konstellationer avlöser varandra (jfr Hodgson m.fl. 2019). Det framgår tydligt av studien att Miljömålsrådet drar fördel av att myndigheterna representeras på myndighetschefsnivå i rådet: det ger prioritet och legitimitet åt arbetet, och gör att det finns en stark beslutskapacitet. Rådet i sin helhet kan ses som en ”gemensam organisation” för det nätverk av aktörer som ingår (för att anknyta till terminologin i kapitel 3). En sådan organisation kan i bästa fall fungera som en extern arena för gemensam kapacitetsuppbyggnad (Provan & Kenis 2008). Rådets konstruktion med ett mindre kansli, och att ansvar för att driva processerna läggs på enskilda myndigheter, innebär dock en begränsning vad gäller möjligheterna att utveckla en kapacitet för processledning. Rådet – som en extern arena – har ett begränsat utrymme att agera som processtöd. Erfarenheter kring organisation och ledning finns istället spridda på alla medverkande myndigheter. Detta försvårar möjligheterna att skapa ett ”institutionellt minne”. Det gör det också svårare att arbeta med metodutveckling kopplat till processledningen. Ett sätt att hantera denna utmaning kan naturligtvis vara att utöka den gemensamma organisationen och skapa en större funktion för processledning och processtöd. Det

hade onekligen kunnat stärka varaktigheten för rådet som funktion, men hade samtidigt krävt mer resurser. Inom nuvarande system skulle det istället kunna handla om att tydligare samordna drivansvar och processledning samt att skapa möjligheter för lärande och erfarenhetsutbyte.

En tredje utmaning, handlar om att samverka inom programområdena använder den kapacitet som utvecklas och tar sig an frågor som passar att driva inom ramen för rådet. I exempelvis Staten går före framgår att det fortsatt kan vara en utmaning att ”bryta ner” programförklaringar till konkreta åtgärder. Medverkan bygger på frivillighet vilket lätt kan leda till att man landar i åtgärder som är ”framkomliga” och som erbjuder lite motstånd eller konflikter, snarare än de som är mest angelägna och lämpliga att driva i samverkan. Detta knyter an till diskussioner som förts inom rådet att ”hålla uppe ambitionsnivån” från att olika strategiska områden pekats ut till att de omsätts i åtgärder och aktiviteter. Eftersom det handlar om en arena för tvärsektorieell samverkan bör denna konkretisering ta fasta på ömsesidiga beroenden och handla om frågor där det finns potential för att samarbetet leder till ett mervärde. Det är också nödvändigt att samarbetets organisation anpassas efter typen av fråga som hanteras. Denna tredje utmaning, och möjligheterna att hantera den, behandlas mer utförligt i nästa avsnitt.

7.2 Främjande organisation eller administrativ överbyggnad?

Den dokumentbaserade analysen gav en övergripande bild av hur samarbetet inom rådet är organiserat. Fallstudierna bidrar till en djupare förståelse för hur olika typer av organisation och ledning påverkar interaktionen och vilka förutsättningar som skapas för gemensam problemlösning.

Organisation efter typ av fråga

Analysen visar att de studerade programområdena rymmer samarbeten med olika inriktning och karaktär. ”Staten går före”

resulterade, med hjälp av sitt strukturerade upplägg med delprojekt, i ett antal konkreta, avgränsade insatser och aktiviteter. En utmaning var att hålla samman och skapa en ”röd tråd” i programmet. Ramverk för nationell planering hanterade en komplex fråga och inleddes med en relativt öppen och ”sökande” process. Under den senare delen av programperioden började förslaget på ett ramverk konkretiseras. Det var dock först under de avslutande månaderna som processen verkligen fick fart, genom att rådet tydliggjorde sin ambition att gå fram med ett förslag till regeringen.

Baserat på analysen av de två fallen utvecklar rapporten två modeller för organisering av samverkan i programområden: en interaktiv modell och en projektmodell. De studerade fallen bär drag av båda, men ”Ramverk” ligger närmre den interaktiva och ”Staten går före” närmre projektmodellen. Att parterna lyckades ta Ramverk i mål visar att Miljömålsrådet har kapaciteten att driva interaktiva processer och att det finns en potential för regeringen att använda sig av rådet i komplexa men ändå myndighetsnära frågor. Generellt sett kan det finnas en större potential i den interaktiva modellen i att ta sig an större och mer ”svårknäckta” frågor, särskilt sådana som kännetecknas av strategisk och institutionell komplexitet. Samtidigt är den här typen av processer mer oförutsägbara och de kan vara förknippade med en större risk att inte ge resultat som går att ”visa upp” i dagens resultatstyrda förvaltning. Det finns ingen garanti för att de lyckas gå i mål med ett resultat – och dessutom i tid. Projektmodellen är mer kompatibel med Miljömålsrådets årscykel och erbjuder ett mer pålitligt upplägg för att generera konkreta, avgränsade resultat. Poängen med modellerna är dock inte att en bör väljas före den andra utan att visa på vikten av att anpassa organiseringen av samverkan utifrån syfte och vad det är rådet vill åstadkomma. Då rådet arbetar med en bred uppsättning aktiviteter finns utrymme att använda varianter av båda.

Samverkan tar tid och resurser i anspråk vilket gör det viktigt att välja frågor eller områden där det finns ett tydligt mervärde av att agera gemensamt. Det har funnits tecken under den nya programperioden att myndigheterna i vissa fall har dragit ner på

resurser, möjligen kopplat till ett svårare ekonomiskt läge. Om samverkan riktas in på frågor som egentligen redan genomförs i ett annat sammanhang, eller åtgärder som lika gärna kunde ha genomförts av en enskild myndighet eller som ett avgränsat samarbete, finns en påtaglig risk att rådet istället för att vara en främjande organisation blir till en ”administrativ överbyggnad”. Med det menas att medverkan i rådet alltid medför en ökad administration som måste kunna motiveras utifrån mervärdet som samarbetet skapar. Forskningen om offentliga nätverk och samarbeten varnar oss dock för att ha ett alltför snävt fokus på vad som ska ses som nytta i dessa sammanhang (Rogers & Weber 2010; Mandell & Keast 2008). Många av de värden som skapas i samarbeten är av mer subtil art – kontakter, tillit, lärande erfarenhetsutbyte, idégenerering, samordning kan vara viktiga utfall, men svåra att ”visa upp” i resultatredovisningar.

Fokusera på gemensam problemlösning

En viss vägledning finns inom forskningen om vilka frågor som bäst kan hanteras genom tvärasektoriell samverkan: 1) sådana där det finns ett ömsesidigt beroende av något slag (se kapitel 3), och 2) där det krävs gemensam problemlösning. Båda handlar om att ta fasta på den horisontella dimension som skapas i ett styrsystem genom samverkansarrangemang.

Risken för att skapa en administrativ överbyggnad har att göra med att tvärasektoriell samverkan alltid skapar krockar mellan olika styrsystem: vertikala och horisontella. Den svenska förvaltningen präglas av mål- och resultatstyrningen som har en välkänd effekt att den leder till stuprörproblematik genom att den fokuserar på enskilda myndigheter och resultatenheter (se t.ex. Jacobsson m.fl. 2015). Detta gör att resultatstyrning ofta kan utgöra ett hinder för att åstadkomma tvärasektoriell samverkan (se t.ex. De Bruijn & Ten Heuvelhof 2018). I en svensk kontext kommer den alltid prägla myndigheters ”ingångar” till samarbetet, men utmaningen ligger i att kunna tänka utanför denna ram om samarbetet ska nå framgång.

Tendensen i Miljömålsrådet att medverkande myndigheter lyfter in åtgärder som skulle ha genomförts ändå är begriplig ur denna resultatstyrningslogik då prestationer kan ”räknas hem” två gånger, både i resultatredovisningen för den egna myndigheten och som ett resultat i rådet. Om detta mönster dominerar – vilket tycks ha varit ett problem under rådets inledande år – är den horisontella dimensionen svag och samarbetet blir främst ett ytterligare lager av administration, uppföljning och åiterrapportering. Detta följer också ett välkänt mönster av att resultatstyrningssystemen leder till en ökad administrativ börda (Forssell & Ivarsson Westerberg 2014; Hall 2012).

Ett sätt att gå utanför resultatstyrningens ramar är att inrikta samarbetet mot gemensam problemlösning. Sådan problemlösning kan handla om själva sakfrågorna som hanteras, i det här fallet kopplade till miljöproblemen, deras orsaker och möjliga lösningar. Även när uppgiften är att ta fram ett kunskapsunderlag kan kunskapen, kompetensen och resurserna att göra detta vara spridd över flera olika aktörer, vilket gör att samarbete behövs. I en myndighetskontext kan problemlösningen också gälla genomförandeprocesser och själva myndighetsstrukturens funktionssätt – särskilt på områden som kännetecknas av ”institutionell komplexitet” (Klijn & Koppenjan 2016). Förutom den expertis som myndigheter besitter inom sina sakområden kan de också tänkas vara särskilt lämpade att uppmärksamma områden där det finns ”gnissel” i systemet som antingen kan hanteras på myndighetsnivå eller genom att lämna förslag på hur styrsystemet kan bli ett mer väloljat maskineri.

En viktig poäng av detta resonemang är att även frågor som rör hinder och möjligheter inom styrsystemet och i genomförandeprocesser är av strategisk vikt. Att rådet fokuserade mycket på rapporter och studier under sina första år skulle kunna ha byggt på att det främst är en ökad analyskapacitet som krävs för att öka takten att nå miljömålen. Nu vet vi att det förmodligen mer handlade om att det saknades en samlad strategi, men det kan ändå tjäna som exempel för att notera att det innebar att man inte uppmärksammande eventuella behov av förbättrad koordinering

eller reglering i systemet. Fallet med Ramverk för nationell planering är intressant ur detta perspektiv eftersom det aktualiserade denna typ av strategiska frågor inom rådet. Utgångspunkten var, förenklat uttryckt, ett ”gnissel” mellan nivåer och sektorer inom styrsystemet som flera av myndigheterna identifierade. Uppgiften blev också att föreslå lösningar för hur samordningen skulle kunna förbättras. Om rådet, med viss kontinuitet i sina förutsättningar, kan användas för att hantera denna typ av frågor bör det kunna stärka koordineringskapaciteten i styrsystemet.

7.3 Att delta i policyprocessen

En viktig skillnad mellan rådet före och efter 2019 är att man har börjat arbeta mer med förslag till regeringen. Detta kan ses som ett uttryck för en mer strategisk inriktning. Det innebär också att rådet tydligare blir en del av policyprocessen. Till skillnad från frågor om samordning på myndighetsnivå, kräver en mer proaktiv roll kopplat till policy att rådets processer och kommunikation kan haka i politikens processer för att förslagen också ska få genomslag. Det bör noteras att en risk med denna nya inriktning är att rådets framgångar blir mer beroende av hur arbetet tas emot på politisk nivå, medan åtgärder som rör frågor på myndighetsnivå är enklare att råda över själva. Samtidigt bör rådet genom sina generaldirektörer besitta mycket omfattande kunskap och kompetens kring just samspelet mellan politik och förvaltning.

Att inta en mer proaktiv roll kan resa farhågor om att arbetet går in för mycket på politikens område. Det kan dock konstateras att det finns ett betydande utrymme för myndigheter att agera proaktivt gentemot regeringen. Oftast sker det i enskilda myndighetsdialoger och det speciella här är att rådet är en gemensam plattform för 19 myndigheter, vilket också kan ge tyngd åt förslagen. Rådets medlemmar har arbetat med att föra ut och kommunicera resultatet av arbetet gentemot politik och departement. I mars 2023 skrev 16 av rådets generaldirektörer och ordföranden en debattartikel i *Dagens Samhälle* för att kommunicera ut förslagen och mer allmänt informera om rådets verksamhet (Enander m.fl. 2023).

Förvaltningsforskare är överens om att det aldrig går att dra någon skarp gräns mellan politik och förvaltning, men typen av frågor som hanteras skiljer sig åt. Hysing och Olsson (2012) har försökt fånga detta genom att skilja på partipolitik och den mer specialiserade ”policypolitik” som tjänstemän, särskilt de i ledande befattningar, kan bidra till. Denna typ av politik håller sig (vanligen) inom de politiskt satta ramarna men ger ett handlingsutrymme att föreslå lösningar utifrån den sakkunskap som förvaltningen besitter. Till sakkunskapen kan läggas kännedomen om styrsystemets funktionssätt och att förslag från myndighets-håll kan skapa förutsättningar för en smidigare implementering (Peters 2001).

I kapitel 5 diskuterades policyprocessers dynamiska karaktär kopplat till den fortsatta processen kring Ramverk för nationell planering. Denna dynamik präglar särskilt dagordningsfasen i policyprocessen där tajming och förmåga att koppla samman processer, uppkomna problem och gångbara lösningar är central (Kingdon 1984). Policyforskare har studerat denna förmåga i termer av ”policyentreprenörskap” som bygger på förmågan att utveckla lösningar, förankra dem i relevanta ”policycommunitys”, paketera dem och presentera dem vid rätt tillfälle (Mintrom & Norman 2009; Cohen 2016; Zahariadis 2003; Johannesson & Qvist 2021).

Teoretiskt sett har rådet goda förutsättningar att agera i denna typ av proaktiv roll som enligt forskning drar fördel av arenor, av att besitta expertis och av att agera i nätverk av inflytelserika aktörer (Brouwer & Biermann 2011). En utmaning är dock att rådet följer en relativt strukturerad process, med möten enligt ett givet mönster och listan på åtgärder och förslag den 1 mars varje år. Hur och i vilka frågor rådet ska inta en proaktiv roll framstår också som en viktig strategisk fråga för det fortsatta arbetet.

Detta knyter an till en mer övergripande iakttagelse om att den strategiska inriktningen än så länge främst har varit inriktad mot sakfrågor och sakområden. Det kan dock finnas skäl att bredda detta perspektiv och i större utsträckning analysera hinder och behov av utveckling i styrsystemet för miljöpolitiken. Detsamma

gäller strategiska avvägningar kring hur och i vilka frågor rådet agerar proaktivt i policyprocessen för att visa vägen mot hur miljömålen kan nås.

7.4 Det bredare perspektivet

Om vi försöker sätta in studien av miljömålsrådet i en något vidare forskningskontext kan först konstateras att fallet uppvisar många av de utmaningar som brukar finnas kring tvärsektoriell samverkan och styrning genom nätverk. Detta handlar inte minst om den klassiska dragkampen mellan den vertikala styrningen av (och inom) de medverkande organisationerna och det horisontella åtagandet inom nätverket (Hjern & Porter 1981). Samarbetet innebär på en mer abstrakt nivå ett möte mellan olika styrningslogiker, som i sin tur härrör från skilda reformparadigm, som kan vara svåra att förena med varandra (Pollitt & Bouchaert 2017).

Det kan noteras att mycket av den internationella forskningen om miljösamverkan har fokuserat på samarbeten mellan offentlig och privat sektor, ofta på lokal eller regional nivå. Det finns också en mycket omfattande litteratur om internationellt samarbete. Samverkan och samordning av miljöpolitik inom den offentliga förvaltningen har ägnats mindre uppmärksamhet, vilket gör att denna studie kan bidra med ny kunskap. Forskning om miljösamverkan i andra sammanhang i hög grad användbar och relevant för att förstå samarbeten mellan myndigheter. Men det finns också förutsättningar som är utmärkande för den typen av myndighetskontext som har studerats här.

Det finns ett återkommande argument inom forskningen om nätverksstyrning att samarbeten måste ges ett betydande handlingsutrymme och ”frigöras” från byråkratiska strukturer för att nå sin fulla potential (se t.ex. Torfing m.fl. 2012). Samtidigt visar empiriska studier att nätverken i regel är integrerade i andra styrsystem. Nya plattformar eller samverkansarenor skapas ofta för att ha en frigörande funktion, men i praktiken är de aldrig ”blanka blad” för aktörerna att fylla med innehåll (Qvist 2017b). När det gäller samverkan mellan myndigheter handlar detta i hög grad om att dessa präglas av att vara en del av det politiska systemet och

policyprocessen. De inordnas i en struktur av återrapporteringar, resultatdialoger, budgetcykler, mandatperioder och även processer på internationell nivå, t.ex. i form av nya direktiv från EU. Mest framträdande i en svensk förvaltningskontext är betydelsen av mål- och resultatstyrningen som på ett tydligt sätt står i kontrast till den processororienterade form av styrning som förordas inom litteraturen om nätverksstyrning (se t.ex. De Bruijn & Ten Heuverhof 2016; Klijn & Koppenjan 2016). Det innebär särskilda utmaningar för att ett processororienterat perspektiv med fokus på problemlösning ska få genomslag.

Ett intressant spår att undersöka vidare är kopplingen mellan resultatstyrningens dominans och tendensen till ”projektfiering” av samverkan (se Hodgson m.fl. 2019). Studien tyder på att projektförmatet, med dess betoning på stegvis progression mot uppställda mål, blir ett naturligt och kompatibelt sätt att organisera samverkan i en resultatstyrd förvaltningskontext. Det är inte nödvändigtvis den mest ändamålsenliga formen av styrning (De Bruijn m.fl. 2002) men den erbjuder ett sätt att skapa ordning och ett visst mått av kontroll i ett sammanhang där ingen enskild aktör formellt sett lyder under en annan (Ek Österberg & Qvist 2020).

Närheten till politiken och att vara en del av policyprocessen innebär också möjligheter. Till skillnad från samarbeten på lokal nivå, har myndigheter som agerar gemensamt betydande möjligheter att påverka och ge inspel i policyprocessen. I termer av styrningskapacitet har arenor för myndighetssamverkan både en potential att bidra till koordineringen av politikens genomförande och till regleringskapaciteten i systemet genom utveckling av policyförslag. Det senare kan, potentiellt sett, handla om en form av policyentreprenörskap (Mintrom & Norman 2009). Pilarna för påverkan går både ”uppåt” och ”nedåt” i systemet.

Slutligen visar studien på betydelsen av organisering som ett sätt att styra tvärssektoriella policyområden (jfr Jacobsson m.fl. 2015). Genom att organisera om arbetet inom Miljömålsrådet skapades ökade förutsättningar för interaktivitet och en mer strategisk inriktning på arbetet. Samarbetet kring förslaget på ett nationellt ramverk för fysisk planering är av en annan karaktär

och dignitet än de åtgärder som rådet arbetade med under de inledande åren. Just det fallet hör dessutom till de processer som tydligast tog fasta på en interaktiv modell för styrning och ledning. Förslagets fortsatta väg i policyprocessen går det inte att sia om här, annat än att den troligen inte kommer att vara spikrak och kanske sätta rådets policyutvecklande förmåga på prov.

Referenser

Litteratur

- Agranoff, R. (2006). Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers. *Public Administration Review*, 66: 56–65.
- Agranoff, R. (2017). *Crossing boundaries for intergovernmental management*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Ahlbäck Öberg, S. (2023). Att kontrollera förvaltningen: framväxten av granskningssamhället. I Dahlström, C. (red.) *Politik som organisation*. Sjunde upplagan. Lund: Studentlitteratur, s. 195–230.
- Ahlbäck Öberg, S. & Sundström, G. (2020). ”Förvaltningspolitikens organisering”, i Ehn, P. och Sundström, G. red., *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet. En forskningsantologi*. Statskontoret.
- Andersson, C., Erlandsson, M. & Sundström, G. (2017). *Marknadsstaten. Vad den svenska staten gör med marknaderna – och marknaderna med staten*. Liber
- Biermann, F., Hickmann, T., et al. (2022) Scientific evidence on the political impact of the Sustainable Development Goals. *Nature Sustain* 5, 795–800.
- Bednar, D., Henstra, D. & McBean, G. (2019) The governance of climate change adaptation: are networks to blame for the implementation deficit?, *Journal of Environmental Policy & Planning*, 21:6, 702–717.
- Bornemark, J. (2018). *Det omätbaras renässans: En uppgörelse med pedanternas världsherravälde*. Stockholm: Volante.
- Brouwer, S., & Biermann, F. (2011). Towards Adaptive Management: Examining the Strategies of Policy Entrepreneurs in Dutch Water Management. *Ecology and Society*, 16(4), 5.
- Candel, J. & Biesbroek, R. (2009) Toward a processual understanding of policy integration. *Policy Sciences*, 49, 211–31.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2001). *New public management: The transformation of ideas and practice*. Aldershot: Ashgate.
- Christensen, T., Laegreid, P. & Rykkja, L. (2016) Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy. *Public Administration Review*, 76:6, 887–897.

- Cohen, N. (2016) Policy Entrepreneurs and Agenda setting. In N. Zahariadis (Ed.), *Handbook of Public Policy Agenda Setting* (s. 180-199). Cheltenham: Edward Elgar.
- Cyert, R. & March, J. (1963). *A Behavioral Theory of the Firm*. Prentice Hall.
- De Bruijn, H., Ten Heuvelhof, E. & Veld, R. (2002). *Process management: Why project management fails in complex decision making processes*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- De Bruijn, H. & Ten Heuvelhof, E. (2016). *Management in networks*. London: Routledge.
- DeLeon, P. (1999). The missing link revisited: contemporary implementation research. *Policy Studies Review*, 16 (3), s. 311–38.
- Ek Österberg, E. & Qvist, M. (2020). Public Sector Innovation as Governance Reform: A Comparative Analysis of Competitive and Collaborative Strategies in the Swedish Transport Sector. *Administration & Society*, 52 (2).
- Emerson, K. & Nabatchi, T. (2015). Evaluating the Productivity of Collaborative Governance Regimes: A Performance Matrix. *Public Performance & Management Review*, 38(4): 717–747.
- Flyvbjerg, B. (2011). Case Study. I Denzin, N. & Lincoln, Y. (red.). *The Sage Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks: Sage, s. 301–316.
- Forssell, A. & Ivarsson Westerberg, A. (2014). *Administrationsområdet*. Lund: Studentlitteratur.
- Hall, P. (2012). *Managementbyråkrati: organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Malmö: Liber.
- Henstra, D. (2016) The tools of climate adaptation policy: analysing instruments and instrument selection, *Climate Policy*, 16:4, 496-521.
- Hertting, N. & Vedung, E. (2012). Purposes and criteria in network governance evaluation: how far does standard evaluation vocabulary takes us? *Evaluation*, 18(1).
- Hill, M. & Hupe, P (2014). *Implementing public policy: an introduction to the study of operational governance*. Los Angeles: SAGE.
- Hjern, B. & Porter, D. O. (1981). Implementation structures: a new unit of administrative analysis. *Organisation studies*, 2 (3).
- Hodgson, D., Fred, M., Bailey, S., & Hall, P. (red.). (2019). *The Projectification of the Public Sector*. London: Routledge.
- Hysing, E. & Olsson, J. (2012). *Tjänstemannen i politiken*. Lund: Studentlitteratur.

- Ivarsson Westerberg, A. (2022). Förändring, reformer och styrning: från OPA till NPM och NPG. I Ivarsson Westerberg, A. & Jacobsson, B. red., *Förvaltningen i samhället*. Lund: Studentlitteratur, s. 177–192.
- Jacobsson, B., Pierre, J. och Sundström, G. (2015). *Governing the Embedded State. The Organizational Dimension of Governance*. Oxford University Press.
- Jacobsson, B. & Sundström, G. [red.] (2017). *En modern myndighet: Trafikverket som ett förvaltningspolitiskt mikrokosmos*. Lund: Studentlitteratur.
- Jaegers, S. & Matti, S. (2020). *Miljöpolitikens villkor*. Lund: Studentlitteratur.
- Johannesson, L., & Qvist, M. (2020). "Navigating the policy stream: Contested solutions and organizational strategies of policy entrepreneurship", *International Review of Public Policy*, 2(1), 5–23.
- Jordan, A. & Lenschow, A. (2010). Environmental Policy Integration: A State of the Art Review. *Environmental Policy and Governance*. 20: 147–158.
- Keast, R., Mandell, M. & Agranoff, R. [red.] (2013). *Network theory in the public sector: Building new theoretical frameworks*. Oxford: Routledge.
- Keast, R., Mandell, M. & Brown, K. (2006). Mixing state, market and network governance modes: The role of government in 'crowded' policy domains. *International Journal of Organization Theory and Behavior*, 9 (1).
- Klijn, E-H. & Koppenjan, J. (2016). *Governance Networks in the Public Sector*. London: Routledge.
- Kingdon, J. (1984/2011). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Longman Classics Edition.
- Lederer, M. (2015) Global Governance. In Bäckstrand, K. & Lövbrand, E. Research handbook on climate governance. Edward Elgar.
- Liu, J., Hull, V., et al. (2018) Nexus approaches to global sustainable development. *Nature Sustainability*, 1, 466–476.
- Lubell, M., L. Jasny, and A. Hastings. (2017). Network Governance for Invasive Species Management. *Conservation Letters* 10 (6): 699–707.
- Mandell, M. & Keast, R. (2008). Evaluating the effectiveness of inter-organizational relations through networks, *Public Management Review*, 10:6, 715-731.
- Mintrom, M., & Norman, P. (2009). Policy Entrepreneurship and Policy Change. *Policy Studies Journal*, 37(4), 649–667.
- Moss, T., Newig, J. (2010) Multilevel Water Governance and Problems of Scale: Setting the Stage for a Broader Debate. *Environmental Management* 46, 1–6.

- Niemann, C. (2013). *Villkorat förtroende: Normer och rollförväntningar i relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet*. Avhandling. Stockholms universitet. Stockholm Studies in Politics.
- Nilsson, M., Griggs, D. & Visbeck, M. (2016) Policy: Map the interactions between Sustainable Development Goals. *Nature*, 534, 320–322.
- Oord, S., Kenis, P., Raab, J. & Cambré, B. (2023), Modes of network governance revisited. Assessing their prevalence, promises, and limitations in the literature. *Public Admin Rev.* Accepted manuscript.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.
- Peters, B. G. (2001). *The Future of Governing*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Pollitt, C. & Bouchaert, G. (2017), *Public Management Reform: A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity*. Oxford: Oxford University Press.
- Power, M. 1997. *The Audit Society: Rituals of Verification*, Oxford: Oxford University Press.
- Provan, K.G. & Kenis, P. (2008). Towards an exogenous theory of public network performance. *Public Administration*, 87: 440–456.
- Qvist, M. (2016). Activation Reform and Inter-Agency Co-operation – Local Consequences of Mixed Modes of Governance in Sweden. *Social Policy & Administration*, Vol. 50 (1), s. 19–38.
- Qvist, M. (2017a). Trafikverket som samhällsutvecklare. I Jacobsson, B. & Sundström, G. (red) *En modern myndighet: Trafikverket som ett förvaltningspolitiskt mikrokosmos*. Lund: Studentlitteratur.
- Qvist M. (2017b). Meta-governance and network formation in collaborative spaces of uncertainty: The case of Swedish refugee integration policy. *Public Administration*, 95: 498–511.
- Qvist, M. & Agnesson, G. (2021). *Kommer staten gå före? Delrapport om Miljömålsrådets samverkan i programområden 2019–2022*. Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Qvist, M. (2022) *Att ta miljösamverkan i mål: Delrapport om Miljömålsrådets programområden 2019–2022*. Huddinge: Södertörns högskola.
- Rehnberg, H-S. (2017). Kulturbärande ord: nycklar till verket. I Jacobsson, B. & Sundström, G. (red) *En modern myndighet: Trafikverket som ett förvaltningspolitiskt mikrokosmos*. Lund: Studentlitteratur.
- Rogers, E. & Weber, E. P. (2010). Thinking Harder About Outcomes for Collaborative Governance Arrangements. *The American Review of Public Administration*, 40(5): 546–567.
- Shumate, M. Dougherty, S. M., Miles, J-P., Boyer, A-M., Wang, R., Gibson, Z. M., & Cooper, K. R. (2023). Network Effectiveness in

- Context, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 33, 4: 716–729.
- Svensson, P. (2019). *Att skapa helhet i offentlig sektor: Tankar om tvärsektoriellt arbete*. Lund: Nordic Academic Press.
- Söderberg, C. (2011). Institutional conditions for multi-sector environmental policy integration in Swedish bioenergy policy, *Environmental Politics*, 20(4): 528–546.
- Torring, J., Peters, B. G., Pierre, J., & Sørensen, E. (2012). *Interactive governance: Advancing the paradigm*. Oxford: Oxford University Press.
- Tosun, J. & Lang, A. (2017). Policy integration: mapping the different concepts, *Policy Studies*, 38:6, 553–570.
- Trein, P., Maggetti, M & Meyer, I. (2021). Necessary conditions for policy integration and administrative coordination reforms: an exploratory analysis. *Journal of European Public Policy*, 28:9, 1410–1431.
- Trein, P., Meyer, I. & Maggetti, M. (2019). The integration and coordination of public policies: A systematic comparative review. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 21(4), 332–349.
- Vangen, S. & Huxham, C. (2012). The Tangled Web: Unraveling the Principle of Common Goals in Collaborations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(4): 731–760.
- Vedung, E. (2009). *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.
- Visseren-Hamakers, I. (2018). Integrative governance: The relationships between governance instruments taking center stage. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 36(8): 1341–1354.
- Voets, J., Van Dooren, W. & De Rynck, F. (2008). A Framework for Assessing the Performance of Policy Networks. *Public Management Review*, 10(6): 773–790.
- Zahariadis, N. (2003). *Ambiguity and Choice in Public Policy: Political Decision Making in Modern Democracies*. Washington, DC: Georgetown University Press.

Rapporter och dokument

- Betänkande 2009/10: MJU25. Svenska miljömål.
- Boverket (2020). Internationell förstudie av nationella anspråk i fysisk planering. Rapport 2020:29.
- Boverket (2021). Översyn av kriterierna för och anspråk på områden av riksintresse. Rapport 2021:14.
- Boverket (2022). *Ramverk för nationell planering: Förslag till utvecklad nationell planering i Sverige*. Rapport 2022:5.

- Ds 2023:28. Nationell fysisk planering.
- Enander, G. m.fl. (2023) Vi föreslår ett nytt ramverk för att nå miljömålen. *Dagens Samhälle*, 13 mars 2023.
- Konsumentverket (2021). Utveckla Hallå konsument samt Utveckla information om märkning i Hallå konsument. Dnr 2021/82.
- Miljödepartementet (2011). Effektivare miljöarbete med nya miljömålsystemet. Informationsblad.
- Miljömålsrådet (2008). Miljömålen – nu är det bråttom!
- Miljömålsrådet (2016) Miljömålsrådets årsrapport 2016 inklusive förslag till regeringen.
- Miljömålsrådet (2017) Miljömålsrådets årsrapport 2017 inklusive förslag till regeringen.
- Miljömålsrådet (2018). Miljömålsrådets delredovisning. 18 oktober 2018.
- Miljömålsrådet (2020) Miljömålsrådets årsrapport 2020 inklusive förslag till regeringen.
- Miljömålsrådet (2021) Miljömålsrådets årsrapport 2021 inklusive förslag till regeringen.
- Miljömålsrådet (2022) Miljömålsrådets årsrapport 2022 inklusive förslag till regeringen.
- Miljömålsrådet (2023) Miljömålsrådets årsrapport 2022 inklusive förslag till regeringen.
- Miljömålsrådets kansli (2018). Enkätundersökning med rådsledamöter och kontaktpersoner. Uppföljning av Miljömålsrådets kansli, 2018-01-15.
- Miljömålsrådet kontaktgrupp (2020). Mötesanteckningar. 2020-08-27.
- Miljömålsrådets protokoll (2019a). Miljömålsrådets möte – internat. 28–29 maj 2019.
- Miljömålsrådets protokoll (2019b). Miljömålsrådets möte. 3 december 2019.
- Miljömålsrådets protokoll (2020). Miljömålsrådets möte. 14 februari 2020.
- Miljömålsrådets protokoll (2023). Miljömålsrådets möte. 29 september 2023.
- Miljömålsrådet anteckningar (2021a). Miljömålsrådets tjugofjärde möte. 2021-02-19.
- Miljömålsrådet anteckningar (2021b). Miljömålsrådets tjugosjätte möte. 2021-10-01.
- Miljömålsrådet anteckningar (2021c). Miljömålsrådets tjugosjunde möte. 2021-11-26.
- Miljömålsrådet anteckningar (2022). Miljömålsrådets tjuugoåttonde möte. 2022-02-18.

- Naturvårdsverket (2019). Fördjupad utvärdering av miljömålen 2019. Med förslag till regeringen från myndigheter i samverkan.
- Naturvårdsverket (2022). Slutrapportering av delprojekt inom Staten går före. NV-00641-20.
- Naturvårdsverket (2023a). Fördjupad utvärdering av miljömålen 2023. Med förslag till regeringen från myndigheter i samverkan.
- Naturvårdsverket (2023b) Minskade utsläpp från myndigheternas tjänsteresor.
- Prop. 2000/01:130. Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier. NV-06542-22.
- Prop. 2009/10:155. Svenska miljömål - för ett effektivare miljöarbete.
- Ramverk arbetsgruppsmöte (2020). Mötesanteckningar uppstartsmöte. 25 mars 2020.
- Regeringen (2014). Inrättande av Miljömålsråd och förordnande av rådets ledamöter. Regeringsbeslut M2015/213/Mm.
- Regeringen (2018). Uppdrag att bistå Miljömålsrådet. Regeringsbeslut M2018/01715/S.
- Regeringen (2014). Inrättande av Miljömålsråd och förordnande av rådets ledamöter. Regeringsbeslut M2015/213/Mm.
- Regeringen (2018). Uppdrag att bistå Miljömålsrådet. Regeringsbeslut M2018/01715/S.
- Skogsstyrelsen (2020). Samarbete kring utveckling av inventering av skogslandskapets nyckelbiotoper – avrapportering till Miljömålsrådet. Dnr 2018/3693.
- SKR (2022). Stärkt nationell samordning och dialog genom förändringar i riksintressesystemet. Skrivelse 2022-01-28.
- Statskontoret (2022). Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor.
- SOU 2019:13. Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet. Slutbetänkande Agenda 2030-delegationen.
- WSP (2019). Utvärdering av statliga myndigheters miljömålsarbete. Rapport 2019-09-19.

Intervjuer

id-nr	Beskrivning	intervjudatum
IP1	Tjänsteman Trafikverket	21/10-2020
IP2	Tjänsteman Boverket	28/10-2020
IP3	Tjänsteman Länsstyrelsen	02/11-2020
IP4	Tjänsteman Riksantikvarieämbetet	03/11-2020
IP5	Tjänsteman Tillväxtverket	03/11-2020
IP6	Tjänsteman Naturvårdsverket	04/11-2020
IP7	Tjänsteman Skogsstyrelsen	05/11-2020
IP8	Tjänsteman Jordbruksverket	06/11-2020
IP9	Tjänsteman SGU	09/11-2020
IP10	Tjänsteman Trafikverket	09/11-2020
IP11	Tjänsteman MSB	11/11-2020
IP12	Tjänsteman Folkhälsomyndigheten	11/11-2020
IP13	Tjänsteman Trafikverket	13/11-2020
IP14	Tjänsteman Naturvårdsverket	16/11-2020
IP15	Adjungerad SKR	18/11-2020
IP16	Tjänsteman Trafikverket	19/11-2020
IP17	Tjänsteman Vinnova	24/11-2020
IP18	Tjänsteman Upphandlingsmyndigheten	27/11-2020
IP19	Tjänsteman Boverket	02/12-2020
IP20	GD Boverket	03/12-2020
IP21	GD Trafikverket	08/12-2020
IP22	Ordförande	09/12-2020
IP 23	Tjänsteman Trafikverket	2021-11-16
IP 24	Tjänsteman Naturvårdsverket	2021-11-18
IP 25	Tjänsteman Trafikverket	2021-11-19
IP 26	Tjänsteman Boverket	2021-11-22

IP 27	Tjänsteman Boverket	2021-11-22
IP 28	Tjänsteman Upphandlingsmyndigheten	2021-11-29
IP 29	Tjänsteman Vinnova	2021-12-03
IP 30	Tjänsteman Vinnova	2021-12-03
IP 31	Tjänsteman Riksantikvarieämbetet	2021-12-09
IP 32	Tjänsteman HaV	2021-12-13
IP 33	Generaldirektör Trafikverket	2021-12-15
IP 34	Generaldirektör Boverket	2021-12-17
IP 35	Tjänsteman Boverket	2022-02-17
IP 36	Ordförande	2022-03-08
IP 37	Tjänsteman Trafikverket	2022-03-22

Förvaltningsakademiens skriftserie

1. Jacobsson, Bengt (red.), 2013, *I medborgarnas tjänst – essäer om förvaltningspolitik*.
2. Ivarsson Westerberg, Anders & Sundström, Göran (red.), 2014, *Syns inte men finns ändå... Ett seminarium om förvaltningspolitik*.
3. Jacobsson, Bengt, 2015, *Fotnoter till förvaltningspolitiken – lärande, styrning and all that jazz...*
4. Castillo, Daniel, 2015, *Dela på jobben – En studie av ”Kompletterande arbetsliv” som arbetsmarknadsmodell*.
5. Premfors, Rune, 2015, *Riksdagen utvärderar*.
6. Ek Österberg, Emma, 2016, *Marknadsidéer i själva verket – Trafikverket och den renodlade beställarrollen*.
7. Ivarsson Westerberg, Anders, 2016, *På vetenskaplig grund – program och teknologi inom skolinspektion*.
8. Jacobsson, Bengt & Mujkic, Leonora, 2016, *Trafikverket – En förvaltningspolitisk historia*.
9. Castillo, Daniel, 2017, *Arbete för alla – Att skapa långsiktiga möjligheter i arbetslivet för personer med funktionsnedsättningar*.
10. Niemann, Cajsa, 2017, *Tillitsbaserad styrning i statsförvaltningen – kan Regeringskansliet visa vägen?*
11. Ivarsson Westerberg, Anders (red.), 2017, *Det finns ett kaos mellan verkligheten och kartan – Rapport från Förvaltningsakademiens seminarium om den stora polisreformen*.
12. Ljung, Mikael & Ivarsson Westerberg, Anders, 2017, *När målstyrning blev detaljstyrning – arbetsvillkor och administrativa rutiner i hemtjänsten*.
13. Castillo, Daniel & Ljung, Mikael, 2017, *Arbetsdelning i praktiken – Satsning på nya avlastande tjänster i Skövde kommun*.
14. Rehnberg, Hanna Sofia, 2017, *På väg – Berättelser om Trafikverket*.
15. Nilsson, Torbjörn, 2018, *Mellan rådgivning och kontroll – Den statliga Skolinspektionen som skolexempel 1861–1991*.
16. Gustafsson, Ingrid, 2019, *Internrevisionen och det paradoxala oberoendet*.
17. Castillo, Daniel & Ivarsson Westerberg, Anders, 2019, *Ängsliga byråkrater eller professionella pragmatiker? Administrativa effekter av statens indirekta styrning av kommunerna*.
18. Jacobsson, Bengt, 2019, *Den svåra samordningen – Regeringen och Agenda 2030*.

19. Rehnberg, Hanna Sofia, 2019, *PISA-press – Svenska och finländska mediekonstruktioner av "världens största elevstudie"*.
20. Eliassi, Sayran & Madestam, Jenny, 2020, *Lojal ordningsvakt och nyttig hjälpare – Om rollkonflikter mellan Försäkringskassans handläggare och sjukskrivande läkare*.
21. Reitan, Therese, 2020, *Nitiska och redliga? Tjänstemannaroller i platsannonser inom staten*.
22. Åkerlund, Andreas, 2020, *Regeringsstyrning av svensk offentlig diplomati – Om Svenska institutets myndighetsinstruktioner och regleringsbrev 1998–2018*.
23. Johannesson, Livia & Weinryb, Noomi (red.), 2020, *Civilsamhället och asylpolitiken, del 1 – Vittnesseminarium om Påskuppropet och Flyktningamnesti 2005*.
24. Johannesson, Livia & Weinryb, Noomi (red.), 2020, *Civilsamhället och asylpolitiken, del 2 – Vittnesseminarium om civilsamhällets engagemang för uppehållstillstånd för ensamkommande flyktingungdomar, 2015–2018*.
25. Sandén, Johan (red.), 2021, *Offentlig förvaltning som akademiskt ämne*.
26. Turunen, Jaakko, 2021, *Transnational public administration – Background study for the development of a course and competence centre on transnational public administration*.
27. Daniel Castillo; Peter Lindström & Kent Madsen, 2021, *Brott i nära relation – Polisiär utredningsverksamhet på lokal eller central nivå?*
28. Shevtsova, Olena, 2023, *Towards Stakeholder Partnership Theory in Public Administration – Based on an Autoethnographic Case Study Method in Ukraine*.
29. Tahvilzadeh, Nazem; Kings, Lisa & Nazar, Alexander, 2023, *Vägar till en jämlik fritid – En studie om meningsfull fritid och ojämnt deltagande i Malmö stads fritidsutbud*.
30. Qvist, Martin, 2024, *Visar de statliga myndigheterna vägen? Organisation, styrning och tvärssektoriell samverkan inom Miljömålsrådet*.

Många av de stora samhällsutmaningarna har en tvärspektoriell karaktär. De korsar politikområden, nivåer och gränser. Samtidigt präglas svensk offentlig förvaltning av vertikala styrsystem och sektorisering. För att öka förmågan att ”styra på tvären” har det utvecklats en mängd forum och plattformar för samverkan och samordning mellan olika samhällsaktörer. Men bidrar de till gemensam problemlösning? Och vad krävs för att de ska kunna överbygga de vertikala styrsystemen?

Här undersöks tvärspektoriell samverkan mellan statliga myndigheter inom miljöpolitiken. Rapporten bygger på en studie av Miljömålsrådet som fungerar som en plattform för myndigheterna på miljöområdet att öka takten mot att nå de svenska miljömålen. Rådets arbete med att ge samarbetet en mer strategisk inriktning har följts under tre år och rapporten visar på både möjligheter och utmaningar med myndighetssamverkan på nationell nivå.

Martin Qvist är förvaltningsforskare och docent i statsvetenskap vid Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.

sh.se/forvaltningsakademin | publications@sh.se | sh.se/publications

