



Företagsekonomiska institutionen
AKADEMIN FÖR EKONOMISTYRNING I STATEN

Att styra mot effekter genom andra
– en studie av Naturvårdsverket

Akademirapport 2005:4

SAMMANFATTNING

Denna rapport är resultatet av en studie på Naturvårdsverket där problematiken kring att styra andra aktörer mot önskade effekter och ta ansvar för dessa effekter har studerats. Studien har genomförts inom ramen för Akademien för ekonomistyrning i statens forskningsprogram "Statlig verksamhet i omvandling – styrning, effektivitet och medborgarintresse".

Naturvårdsverket, som bildades år 1967 och ligger under Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet, har frågor kring miljö och hållbar samhällsutveckling ur ett ekologiskt perspektiv inom sitt ansvarsområde. År 1999 fastställde riksdagen femton övergripande miljö kvalitetsmål, vilka i november 2005 kompletterades med ett sextonde. Genom att uppnå dessa skall Sverige säkerställa en god miljö och en hållbar utveckling på lång sikt. Naturvårdsverket har ensamt ansvar för tio av de sexton miljö kvalitetsmålen. De övriga målen är fördelade på sex myndigheter¹ som har ansvar för varsitt mål. Naturvårdsverket har även flera andra miljörelaterade ansvarsområden, exempelvis centralt tillsynsansvar enligt miljöbalken.

Studien har sitt fokus kring tre nyckelbegrepp: Att styra andra, Effekter och Ansvar. Ur dessa begrepp har följande forskningsfrågor härletts:

- Hur kan en myndighet styra andra mot effekter?
- Hur kan en organisation ta huvudansvar för effekter de inte själv har kontroll över?

Syftet är att studera, beskriva och problematisera tre nära sammankopplade begrepp: att styra andra, mot effekter och ta ansvar. Det är prestationer, effekter och effektivitet som står i fokus. Problematiken kring dessa begrepp exemplifieras genom två representativa processer inom Naturvårdsverket.

Studien har genomförts i form av en fallstudie på Naturvårdsverket. De utvalda processerna som här studerats är arbetet med tillsyn och kalkning av sjöar och vattendrag. Den empiriska materialinsamlingen har skett dels genom dokument- och litteraturstudier och dels genom semistrukturerade intervjuer. Under hösten 2005 har sex intervjuer genomförts, fyra på Naturvårdsverket och två utanför verket. Fem av intervjuerna har genomförts med personer som arbetar med de aktuella processerna eller har mycket god processkännedom. En av intervjuerna har genomförts på Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet. Utöver dessa intervjuer har utskriften från sju intervjuer gjorda under tiden november 2004 – maj 2005 använts i begränsad omfattning.

Naturvårdsverket har en mycket liten egen operativ verksamhet och verkar istället genom andra aktörer, främst landets länsstyrelser och kommuner. I verksamhetsplanens direktiv för år 2005 framgår att arbetet på objektsnivå i möjligaste mån skall nedprioriteras eller överföras till länsstyrelser, kommuner och sektorsmyndigheter. Samtidigt har Naturvårdsverket ett ansvar för att verksamheten leder till "rätt" effekter på ett demokratiskt, rättssäkert och kostnadseffektivt sätt i enlighet med de grundläggande värdena för svensk förvaltningspolitik (Prop. 97/98:136). När flera aktörer är involverade finns det risk för både mål- och intressekonflikter vilket måste hanteras i styrningen och beaktas i ansvarstagandet. Resultaten från studien visar att effektbegreppet är problematiskt. Vad som utgör en effekt för vissa personer är prestationer för andra. Effekter definieras i denna studie som förändringar i ett tillstånd som inte hade kommit till stånd utan myndighetens arbete. Att mäta vissa effekter, och därmed effektiviteten,

¹ Statens Strålskyddsinstitut, Kemikalieinspektionen, Sveriges Geologiska Undersökning, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket och Boverket

är svårt. Särskilt problematiskt är det när många aktörer bidrar med prestationer som påverkar eller mynnar ut i en effekt. Hur stor del av den uppnådda effekten beror på den egna organisationen?

Regeringens styrning av Naturvårdsverket har förändrats mot att fokusera på effekter istället för prestationer vilket ligger i tiden. Utvärderingen sker med hjälp av de mål och återrapporteringskrav som ställts i regleringsbrevet. Återrapporteringskraven är dock i vissa fall mycket otydliga och saknar även ibland koppling till mål.

Naturvårdsverkets processomvandling mynnar ut i en prestation som exempelvis kan vara ett allmänt råd, en handbok eller ett bidrag. Med dessa prestationer styr sedan verket nästa led i processomvandlingen, exempelvis en länsstyrelse, vars processomvandling i sin tur kan mynna ut i en prestation som är avsedd att styra en kommun. Styrningen i alla led skall ske mot en önskad effekt, oftast en miljöeffekt. Detta är inte helt enkelt. Gentemot departement och regering är dock Naturvårdsverket ofta ensamt ansvarig.

Ur studien kan några slutsatser dras. För det första kan effektbegreppet göras mer hanterbart genom att effekter delas upp i exempelvis förvaltnings- och miljöeffekter. Med förvaltningseffekter avses då de effekter, det vill säga förändringar i olika tillstånd, som Naturvårdsverkets egna prestationer leder till. Effekter på miljön, miljöeffekter, skapas sällan enbart av Naturvårdsverkets arbete. Det är flera aktörers, förutom Naturvårdsverket även exempelvis länsstyrelserna och kommunerna, som tillsammans påverkar en förändring i ett miljötillstånd, det vill säga en miljöeffekt.

När det gäller styrning av andra förutsätts tydlig styrning av VAD som skall uppnås ifrån den som styr. Därefter är det upp till den som styrs att avgöra HUR det skall uppnås. För det andra bör det därför finnas en tydlig styrning mot den önskade förvaltningseffekten på varje nivå i styrkedjan eftersom ansvar då kan utkrävas genom återrapportering.

En tredje slutsats är att det är betydligt svårare att styra och ta ansvar för miljöeffekter än för egna förvaltningseffekter. Naturvårdsverket kan endast ta ansvar för de effekter, eller delar av effekter, som verket själv kontrollerar. När de gör den största insatsen eller om det finns tydliga kausala kopplingar mellan orsak och verkan kan de också redovisa och ta ansvar för miljöeffekter. När det gäller att mäta effekter, dvs. effektivitet, är det möjligt att konstruera sådana lämpliga mått/nyckeltal på förvaltningseffektivitet. De skulle utgöra kvoten mellan förvaltningseffekter och insatta resurser. Däremot är det svårare att fastställa lämpliga mått på miljöeffektivitet. Dessa uppstår genom många aktörers arbete och de kausala sambanden är mer komplicerade att värdera, bedöma och periodisera. Effektiviteten kan då istället avgöras genom subjektiva bedömningar av olika intressegrupper.

Förutom ovanstående slutsatser föreslår vi följande rekommendationer:

- Säkerställ att ordet effekt har samma innebörd internt och hos departementet.
- Dela upp effekter i förvaltnings- respektive miljöeffekter. Det som främst är intressant för Naturvårdsverket (exklusive Miljömålsrådet) är att redovisa förvaltningseffekterna. Genom denna uppdelning kan det något "abstrakta" begreppet effekt brytas ned och blir operationaliserbart för de anställda.
- Vad det gäller styrning med allmänna råd, handböcker, faktablad etcetera bör Naturvårdsverket fokusera mer på om och hur dessa används, exempelvis genom en utvärderingsblankett.

- Det framstår inom området för tillsyn som om handlingsutrymmet är för stort i styrningen av länsstyrelserna, kommunerna och övriga tillsynsmyndigheter. Det bör sättas in åtgärder för att minska detta gap och på så sätt öka rättssäkerheten.
- Processen för att fördela kalkningsbidrag bör ses över för att säkerställa att det i huvudsak är naturvetenskapliga grunder som utgör basen för fördelningen.
- Fullfölj planerna på att granska kostnadseffektiviteten inom det operativa kalkningsarbetet. Detta visar på ansvarstagande.
- Tydliggör och diskutera vad det är Naturvårdsverket är ansvariga för, exempelvis i interna gruppdiskussioner.

FÖRORD

Akademien för ekonomistyrning i staten (AES) är en mötesplats för forskning, studier och dialog kring styrning i statliga miljöer. Akademien består av representanter för ett antal myndigheter och forskare vid Företagsekonomiska institutionen vid Stockholms universitet, som tillsammans arbetar för att initiera, skapa och förmedla kunskap om statlig ekonomi- och verksamhetsstyrning.

Det övergripande forskningsområdet för Akademien berör frågan hur styrningen utformas i statliga myndigheter, så att både effektivitet och medborgarintresse tillgodoses. Inom Akademien utvecklas företagsekonomiska teorier, modeller och begrepp så att de kan användas i statliga miljöer, där medborgarna står i centrum och de tre grundläggande värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet får genomslag i hela förvaltningen.

Inom Akademien vill vi rikta ett stort tack till Naturvårdsverket som genom ekonomiskt stöd gjort denna studie möjlig. Vi vill tacka alla de personer som vänligt ställt upp på att medverka i studien. Vi vill rikta ett speciellt tack till våra kontaktpersoner Ronny Ferm, Peter Green och Marie-Louise Rydén.

Studien har genomförts av Anders Grönlund, Jessica Karlberg och Susanne Tiderman, verksamma vid Företagsekonomiska institutionen vid Stockholms universitet och inom Akademien för ekonomistyrning i staten. Dan Nordin har medverkat i ett tidigt skede av studien.

Stockholm november 2005

God läsning önskar Akademien för ekonomistyrning i staten

Docent Anders Grönlund

Professor Sven Modell

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

INLEDNING	1
DET EMPIRISKA PROBLEMET	1
FORSKNINGSFRÅGA OCH SYFTE.....	6
TEORETISK REFERENSRAM.....	8
EMPIRISK FALLSTUDIE AV TVÅ PROCESSER INOM NATURVÅRDSVERKET	18
ANALYS MED SLUTSATSER.....	34
AVSLUTANDE DISKUSSION MED REKOMMENDATIONER	44
REFERENSER.....	45
BILAGA 1- ARBETSBILD - TEORETISKT RESONEMANG OM PROCESSERNA I NV	51
BILAGA 2 – BILDER TILL INTERVJUER	52
BILAGA 3 – MÅL VERKSAMHETSGRENNEN TILLSYN & NORMGIVNING.....	56

INLEDNING

Mål- och resultatstyrningen infördes som styrfilosofi i Sverige år 1988 (Prop. 1987/88:150). En av anledningarna till den nya styrformen var behovet av att öka riksdagens makt men samtidigt minska detaljstyrningen av myndigheterna (Lindström, 1997). I den svenska statsförvaltningen är det riksdagen som sätter de övergripande målen. Regeringen har sedan till uppgift att omvandla dessa till myndighetsspecifika mål som specificeras i det årliga regleringsbrevet samt i den mer långsiktiga myndighetsinstruktionen. En grundläggande utgångspunkt för mål- och resultatstyrningen är att resultatinformation tas fram och analyseras så att såväl riksdagen och regeringen som myndigheterna själva får ett bra beslutsunderlag. En viktig del i mål- och resultatstyrningen är att styrningen skall fokusera på *vad* som skall åstadkommas genom att mål anges och inte på *hur* de skall uppnås. Detta sker genom uppföljning och analys av resultatet, det vill säga av prestationerna och de effekter som prestationerna leder till (ESV 2001:16). Genom övergången från detaljreglering till mål- resultatstyrning har fokus med andra ord flyttats från resurser till resultat. Parallellt med mål- och resultatstyrning sker styrning genom den årliga budgetprocessen. Under 1990-talet har flera institutionella förändringar skett i syfte att skärpa kontrollen av budgetprocessen. Den mest påtagliga förändringen är införandet av ett utgiftstak. (Prop. 1997/98:136) Myndigheternas åiterrapportering till riksdagen sker efter avslutat budgetår i form av en årsredovisning som granskas och godkänns av Riksrevisionen samt en mål- och resultatdialog mellan myndighet och departement.

Inom ramen för forskningsprogrammet vid Akademin för ekonomistyrning i staten (AES) och i samarbete med Naturvårdsverket studeras i detta projekt problematiken med att mäta effekter kopplade till Naturvårdsverkets verksamhet och det faktum att andra utför det operativa arbete vars resultat Naturvårdsverket i slutändan ansvarar för. Detta medför att Naturvårdsverket måste styra andra aktörer för att nå önskad effekt för samhället.

DET EMPIRISKA PROBLEMET

Naturvårdsverket bildades år 1967 och ligger under Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementets ansvarsområde. Frågor kring miljö och ett hållbart samhälle ur ett ekologiskt perspektiv tillhör verkets övergripande uppgifter. Dess roll har varierat under åren eftersom samhällets och medborgarnas prioritering av miljörelaterade frågor har förändrats över tiden. Globalt har miljö och biverkningar av miljöförstöring kommit i fokus genom bland annat diskussionerna kring växthuseffekten och dess globala verkningar. Nationellt har det i och med Miljöpartiets intåg i riksdagen år 1988, hamnat ett allt större fokus på miljöfrågor. Idag (2005) styrs Sverige av en regering vilken är beroende av Miljöpartiets mandat i många frågor. I budgetförhandlingar är det rimligt att anta att miljöfrågor mer lyfts fram än vad som vore fallet utan miljöpartiets inflytande. Enligt regleringsbrevet för år 2001 disponerade Naturvårdsverket då över drygt 1,6 miljarder kronor. I regleringsbrevet för år 2005 har detta belopp ökat till drygt 2,9 miljarder kronor. Detta är dock inte helt oproblematiskt. De ökade resurserna utgörs till största delen av sakanslag och dessa är ofta kopplade till specifika miljöfrågor och projekt. Den samlade personalresursen har dock under åren varit i stort sett konstant (ca 550 personer) eftersom det inte anslagits mer resurser till personal.

Naturvårdsverket kan beskrivas ha en mycket liten operativ verksamhet. Verksamheten går i första hand ut på att verka genom andra aktörer, och då främst genom de olika länsstyrelserna

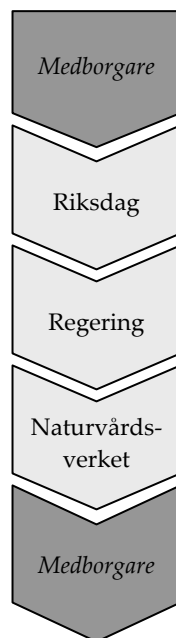
och kommunerna i landet. Det framgår tydligt i verksamhetsplanens direktiv för år 2005 att arbetet på objektsnivå i möjligaste mån skall nedprioriteras eller överföras till länsstyrelser, kommuner och sektorsmyndigheter. Naturvårdsverket skriver att "vår utmaning och vårt uppdrag handlar om att påverka andra och få saker att hända" (VP 2005, s. 8/18). Det är inte ovanligt att kommuner och länsstyrelser i sin tur lägger ut den operativa verksamheten till privata företag på entreprenad. Den ökade mängden resurser som myndigheten förfogar över har fört med sig att huvudmannen, regering och riksdag, har börjat intressera sig allt mer för de effekter som verksamheten kan tänkas föra med sig. Genom att visa på att önskade effekter uppnåtts genom en effektiv förvaltning kan Naturvårdsverket erhålla ökad legitimitet ur ett medborgarperspektiv.

"Det är för medborgaren förvaltningen finns och det är utifrån ett medborgarperspektiv förvaltningen bör vidareutvecklas" (Prop. 97/98:136, sidan 14)

Propositionen *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst* (97/98:136) lyfte fram tre grundläggande värden för den svenska förvaltningspolitiken: demokrati, rättsäkerhet och effektivitet. För att säkerställa de demokratiska värdena skall förvaltningen fullfölja sina uppgifter i enlighet med de beslut som fattats av riksdag och regering. Rättsäkerhet uppnås genom att beslut tas på grundval av de lagar och förordningar som är gällande. Slutligen uppnås en effektiv statsförvaltning genom att de mål som fastställs nås genom att "rätt" resultat har frambringats på ett kostnadseffektivt sätt, vilket kommer i fokus i denna studie.

Det finns dock forskare (se bl.a. Pierce, 2005) som menar att värdena demokrati och effektivitet står i konflikt med varandra. Demokrati vilar bland annat på transparens, inflytande och öppenhet vilket inte står i överensstämmelse med de företagsekonomiska begreppen produktivitet och effektivitet. Demokratiska värden skall få genomslag i den offentliga förvaltningen. Det går dock inte att generalisera och säga att det gör den offentliga förvaltningen ineffektiv. Strävan ligger i att göra offentlig sektor så effektiv som möjligt samtidigt som demokratins grundläggande värderingar utgör fundamentet. Att jämföra effektivitet mellan offentlig och privat sektor är således problematiskt då förutsättningarna oftast är helt olika.

Medborgaren är både finansiär och brukare av förvaltningens verksamhet. Medborgaren är också exempelvis väljare, anställd, medlem i föreningar. Problemet är att medborgarna har skiftande behov och förväntningar vilket bidrar till att det är svårt att leva upp till de individuella behoven och kraven. Medborgaren utgör grundstommen i varje intressegruppering, både i Naturvårdsverket och i dess intressenter. Hur medborgaren upplever de effekter och kostnadseffektiviteten i det som regering, riksdag och myndigheten åstadkommer beror på medborgarens egna preferenser och värdering av den presterade nyttan. I verksamhetsplanen för 2005 framhåller Naturvårdsverkets ledning att det bland annat är allmänhetens attityder som verket måste beakta i arbetet med att nå miljömålen (VP 2005). Ytterst är det medborgarna som väljer riksdagen och sedan är mottagare av de effekter Naturvårdsverket presterar, vilket mycket förenklat kan uttryckas enligt följande:



Figur 1. Medborgaren i två roller, som väljare och som mottagare av Naturvårdsverkets prestationer och effekter

Regeringen har till uppgift att styra myndigheterna efter den inriktning som riksdagen har slagit fast. I april år 1999 fastställde riksdagen femton² nationella miljö kvalitetsmål. Målen är på en övergripande nivå och formulerade så att det finns en mycket bred uppslutning bakom dessa. Till miljö kvalitetsmålen finns ett antal delmål samt regionala och lokala miljömål knutna. Begreppet miljömål används i denna studie som ett samlingsbegrepp för alla dessa mål, inklusive miljö kvalitetsmålen³. Genom att uppnå miljömålen skall Sverige säkerställa en god miljö och en hållbar utveckling på lång sikt. De långsiktiga miljö kvalitetsmålen utgörs av så kallade generationsmål (SOU2000:52). Tanken är att vi skall lämna över en bättre miljö till våra barn och barnbarn. De femton 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

Naturvårdsverkets uppgift är att, främst genom andra aktörer, verka för att miljömålen uppnås på lång sikt. På kort sikt fokuseras de mål och de återrapporteringskrav som anges i det årliga regleringsbrevet. Att mäta de prestationer Naturvårdsverket utför, exempelvis utgivna handböcker, föreskrifter eller fördelning av ett bidrag, är förhållandevis enkelt. Att kvantifiera

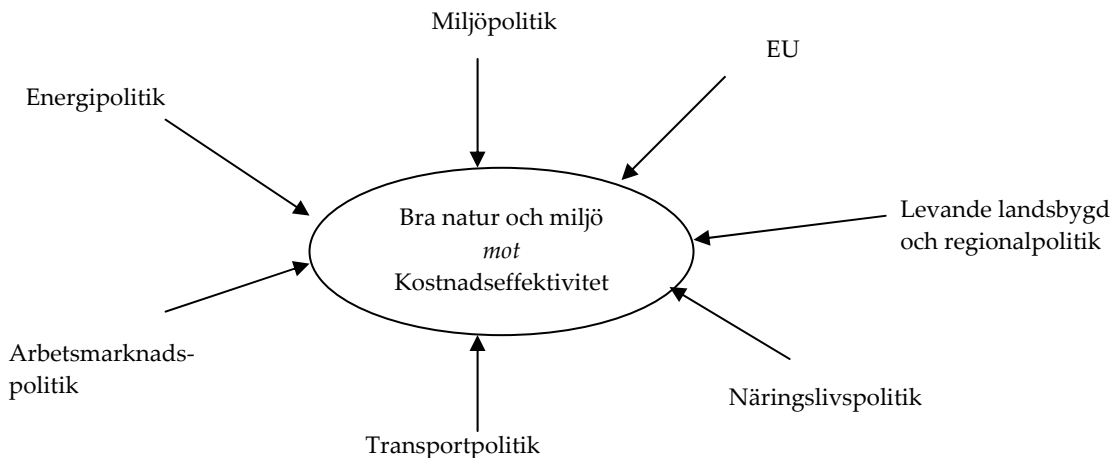
² Beslut om ett sextonde miljö kvalitetsmål, Ett rikt växt- och djurliv, kommer sannolikt i slutet av år 2005

³ Denna begreppsdefinition är hämtad från Naturvårdsverkets rapport 5347, *Modell för tillsyn styrd av miljö kvalitetsmålen*

vad dessa betyder för arbetet med att uppnå miljömålen, det vill säga att mäta de långsiktiga effekterna av Naturvårdsverkets prestationer, är dock betydligt svårare. Detta är ett problem som även regeringen har uppmärksammat. Det är framför allt det kausala sambandet mellan de prestationer som utförs och de effekter som prestationerna genererar som är problematiskt. Sambandet är alldeles för otydligt och svårt att härleda. Under 2000-talet har regeringens krav på Naturvårdsverket ständigt ökat när det gäller att i årsredovisningen redogöra för verkets prestationer och effekter. Regeringen vill ha en redovisning som möjliggör för dem att bättre bedöma effektiviteten samt graden av måluppfyllelse. Adrell och Lindhoff (2003) pekar också i en studie på att det uppstår målkonflikter inom Naturvårdsverket i kollisionen mellan externa och interna krav på organisationen. Konflikt kan även uppstå mellan mål för olika myndigheter då dessa mål har olika syften. Ett exempel på detta är att Naturvårdsverket i en rapport, *Underlag till fördjupad utvärdering av miljömålsarbetet för levande sjöar och vattendrag*, själva pekar på att:

”En målkonflikt föreligger mellan Levande sjöar och vattendrag och Begränsad klimatpåverkan eftersom omställningen till förnyelsebara energikällor innebär att vattenkraftens roll som energi- och effektreserv ökar.” (Naturvårdsverket, 2003)

Som framgår kan målen i vissa fall motverka varandra. Utöver detta kan mål stå i konflikt med kostnadseffektivitet, vilket följande bild får illustrera:



Figur 2. Bra miljö ställs mot kostnadseffektivitet

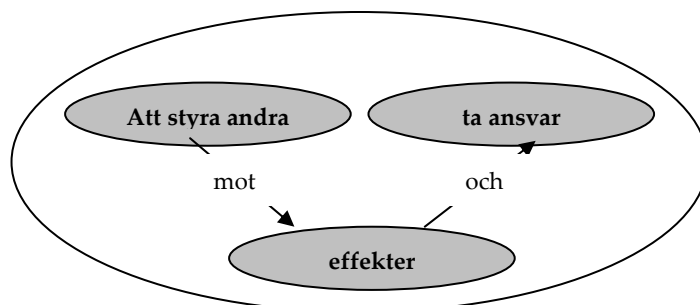
Miljöeffekter och kostnadseffektiviteten i att nå dessa påverkas av en rad olika områden, vilket bilden ovan illustrerar. Bra miljö ”kostar” pengar, både i form av att restaurera skadad miljö och i form av uppföringar såsom utsläpps begränsningar. Vinsten är däremot mycket stor, men svår att värdera i pengar. Det som är kostnadseffektivt för Naturvårdsverket i sin strävan att nå miljömålen kan med andra ord vara kostnadsineffektivt för en annan myndighets strävan att nå sina mål. Exempel på detta kan vara att en förbättrad energiförsörjning leder till utbyggnad av älvar eller transportpolitiska/näringspolitiska mål som leder till byggnationer i miljömässigt känsliga områden. Valet kan i praktiken stå mellan bra miljö eller kostnadseffektivitet vilket leder till att Naturvårdsverkets arbete med att nå sina mål kan motverkas av andra myndigheters och kommuners strävan efter att nå sina, även om alla myndigheter i princip skall verka för en hållbar utveckling inom miljöområdet. Alla olika organisationer, exempelvis myndigheter, länsstyrelser, kommuner, föreningar och privata företag, är omgivna av sina respektive

intressenter som påverkar organisationerna. Det yttersta ansvaret för att ha helhetsperspektivet i detta fall torde vila på regering och riksdag. Riksrevisionen indikerar dock i en rapport att det borde åläggas Miljömålsrådet inom Naturvårdsverket att "belysa eventuella konflikter mellan miljökvalitetsmålen och andra samhällsmål som riksdagen har beslutat" (RIR 2005:1, sid. 59).

Riksdagen tilldelar anslag som Naturvårdsverket sedan förfogar över. I de interna processerna och aktiviteterna skall dessa anslag omvandlas till någon slags produkt eller tjänst, det vill säga en prestation. Dessa kan exempelvis bestå av handböcker, faktablad, inköp av mark eller fördelade bidrag för spridning av kalk. Prestationerna som processen genererar leder i sin tur till olika effekter. För att veta att produkten eller tjänsten producerats kostnadseffektivt vill huvudmannen, det vill säga regeringen och riksdag, se det kausala sambandet mellan det tilldelade anslaget och det som Naturvårdsverket presterat. De vill även se vilka effekter som prestationerna lett till, vilket kan vara svårt att mäta. Naturvårdsverket har också ett intresse av att både se och visa dessa samband, speciellt med tanke på att många effekter har uppstått som ett resultat av många olika aktörers prestationer och att det kan vara svårt att uttyda vilken prestation som har bidragit till vad i den slutliga miljöeffekten.

I arbetet med att ställa om Sverige till ett långsiktigt hållbart samhälle har Naturvårdsverket en framträdande roll. Myndigheten har ensamt ansvar för 9 av de 15 miljökvalitetsmålen. Utöver Naturvårdsverket har Statens Strålskyddsinstitut, Kemikalieinspektionen, Sveriges Geologiska Undersökning, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket och Boverket ansvar för varsitt miljökvalitetsmål. Med ansvar menas i detta fall att Naturvårdsverket skall samla data, redovisa måluppfyllelsen, föreslå kompletterande insatser och i övrigt verka för att miljömålen uppnås (www.miljomal.nu). Arbetet med att nå dessa mål skall inte bara delegeras ned i den egna organisationen. Med delegering avses i denna studie att ansvaret för arbetet överförs till någon annan, även utanför den egna organisationen. Normalt innebär också delegering att den som får ansvar för något ska återrapportera utfallet till den som delegerar. Arbetet med att nå målen måste även delegeras till andra organisationer som genomför det operativa arbetet med att nå miljömålen. Naturvårdsverket, som har ett övergripande ansvar för de slutliga miljöeffekterna gentemot regering och riksdag, måste behålla ett helhetsperspektiv då detta inte kan krävas av de utomstående organisationer som anlitas för det operativa arbetet. Dessa organisationer, vilka kan vara såväl länsstyrelser, kommuner, andra myndigheter som privata aktörer, måste styras mot de eftersträlvade miljöeffekterna. Naturvårdsverket själva bidrar också med effekter, men dessa utgör endast en del av alla de effekter som tillsammans skall generera de slutgiltiga miljöeffekterna.

Nyckelbegreppen, vilka genererar den röda tråden för det empiriska problemet i denna studie, kan därför sammanfattas som:



Figur 3. Studiens nyckelbegrepp

FORSKNINGSFRÅGA OCH SYFTE

Forskningsfråga

Genom att styra andra skall Naturvårdsverket åstadkomma de effekter som riksdagen och regeringen har tilldelat dem ansvar för. Detta sker genom kedjor av prestationer och effekter. Naturvårdsverket har sin sfär av intressenter där regering och riksdag på nationell nivå utgör två av flera. Länsstyrelserna och kommunerna som verkar på regional respektive lokal nivå, har en annan sfär av intressenter inför vilka de har ansvar. Olika intressenter påverkar organisationerna och dess mål och värderingar står ofta i konflikt med varandra. I strävan att söka effektivitet kan därför organisationer ignorera vissa viktiga intressenter (Cameron, 1981). Mål rörande miljöeffekter kan stå i konflikt med regionala/lokala mål för exempelvis sysselsättning. Detta försvårar styrningen och påverkar måluppfyllelsen då Naturvårdsverket har ansvaret för de aggregerade effekterna som åstadkoms av summan av alla processkedjor. Genom resonemanget ovan kring de nyckelbegrepp vi härlett ur det empiriska problemet kan vi således formulera följande forskningsfrågor:

- Hur kan en myndighet styra andra mot effekter?
- Hur kan en organisation ta huvudansvar för effekter de inte själv har kontroll över?

Syfte

Syftet är att studera, beskriva och problematisera tre nära sammankopplade begrepp: att styra andra, mot effekter och ta ansvar. Det är prestationer, effekter och effektivitet som står i fokus. Problematiken kring dessa begrepp exemplifieras genom två representativa processer inom Naturvårdsverket.

METOD

Komplexiteten i Naturvårdsverkets verksamhet gör att det i en studie av detta slag inte är praktiskt genomförbart att försöka omspanna hela eller ens stora delar av myndighetens verksamhet. Det skulle kunna leda till en uttunning och en så ytlig genomgång att det skulle vara svårt att dra några intressanta slutsatser. Som en framkomlig väg har vi i stället, i samarbete med Naturvårdsverket, valt ut några få viktiga och representativa områden. Dessa skall exemplifiera myndighetens arbete med att genomföra det uppdrag som anges i bl.a. Naturvårdsverkets instruktion, regleringsbrev samt myndighetens åiterrapportering och ansvarstagande för uppnådda resultat och effekter. De utvalda processerna är:

- Process 1: Tillsyn
- Process 2: Kalkning av sjöar och vattendrag

Studien bygger på en kvalitativ ansats i form av fallstudiebaserad forskning genom vilken insamlad data analyseras och presenteras (Yin, 1984). Kvalitativa fallstudier, baserade på intervjuer och dokumentstudier, är en lämplig metod när syftet är att studera en organisation. Inom den kvalitativa forskningens paradigm ses världen inte som objektivt beskaffad utan som en funktion av varseblivning och samspel mellan människor där forskaren är mer intresserad av processen istället för resultatet eller produkten. (Merriam, 1994) Det är med andra ord processen

att styra andra mot effekter och ta ansvar för dessa som studeras i denna studie, inte det slutliga resultatet i termer av exempelvis minskad försurning av sjöar och vattendrag.

Materialinsamling

Materialinsamlingen har genomförts dels genom dokument- och litteraturstudier och dels genom intervjuer.

Dokument- och litteraturstudier har en framträdande roll i denna studie. Material såsom regleringsbrev, årsredovisningar, statliga utredningar, Naturvårdsverkets interna dokument samt officiella rapporter från exempelvis Riksrevisionen utgör tillsammans med intervjuer det empiriska materialet. Dokument har insamlats via officiella hemsidor, Naturvårdsverkets Bibliotek samt i samband med möten och intervjuer. Den teoretiska referensramen skall åskådliggöra den aktuella forskningsfronten inom de teoribildningar som är relevanta för studien. Detta material utgörs dels av granskade forskningsartiklar publicerade i internationella tidskrifter, dels av tillgängliga böcker av akademisk betydelse.

Under hösten 2005 har sex intervjuer genomförts av Anders Grönlund, Jessica Karlberg och Susanne Tiderman. Utöver dessa intervjuer har utskrifter av totalt sjutton intervjuer genomförda under tiden november 2004 – maj 2005 av ek. dr. Dan Nordin använts i begränsad omfattning. För att nå de personer som är viktiga för studien har ett "snöbollsurval" använts (Bryman, 2004). I detta fall innebär det att våra kontaktpersoner på Naturvårdsverket givit oss namn på personer i befattningar som har anknytning till ämnet, som sedan i sin tur föreslagit ytterligare namn. Detta urvalsförfarande har gynnat arbetet då det inneburit att accessen för intervjuer underlättats.

Vid intervjuerna användes en intervjuguide innehållande öppna frågor kopplade till processomvandlingskedjan. Tre bilder ur studien visades vid intervjuerna (se bilaga 2) i syfte att få de intervjuade personerna att förstå studiens upplägg och fokusområden. Beroende på den intervjuades roll och svaren på frågorna gavs sedan mer detaljerade frågor av skiftande art under intervjuernas gång. Denna intervjumetod går under benämningen *semistrukturerade intervjuer* (Se bl.a. Bryman & Bell, 2003).

Presentation

Det empiriska materialet har som framgår ovan insamlats genom intervjuer och dokumentstudier. Fallstudierna presenteras i löpande text. Varje fallstudie är uppdelad i två delar. Avsnittet under rubriken *Om Tillsyn* och *Om Kalning av sjöar och vattendrag* redogör för fakta inom det aktuella området och har ett antal underrubriker. Källorna utgörs främst av årsredovisningar, regleringsbrev och officiella dokument. Det som framkommit under intervjuerna och som vi inte kan koppla till officiella dokument redovisas under *Resultat från intervjuerna*. Redogörelserna sker utan att vi hänvisar till varje explicit källa, då detta inte gagnar läsbarheten. I stället uttrycks i text ibland vilken instans som kommit med informationen där vi anser att sådan information kan tillföra något, exempelvis vid citat. Frågorna har kretsat kring studiens tre nyckelbegrepp, *styra andra, mot effekter* och *ta ansvar* (se bilaga 2).

Dialogmöten

För att säkerställa kvalitet och relevans i forskningen har dialogmöten hållits mellan Naturvårdsverket och Akademien för ekonomistyrning i staten. Dialogmöten har hållits i juni, augusti och september. Kallade till dessa möten har varit Anders Grönlund, Jessica Karlberg samt Susanne Tiderman från Akademien samt Peter Green och Ronny Ferm från Naturvårdsverket. I samband med dessa möten har avstämning för projektet skett. Marie-Louise Rydén från Naturvårdsverket var med under ett tidigt skede av studien och efterträddes av Peter Green.

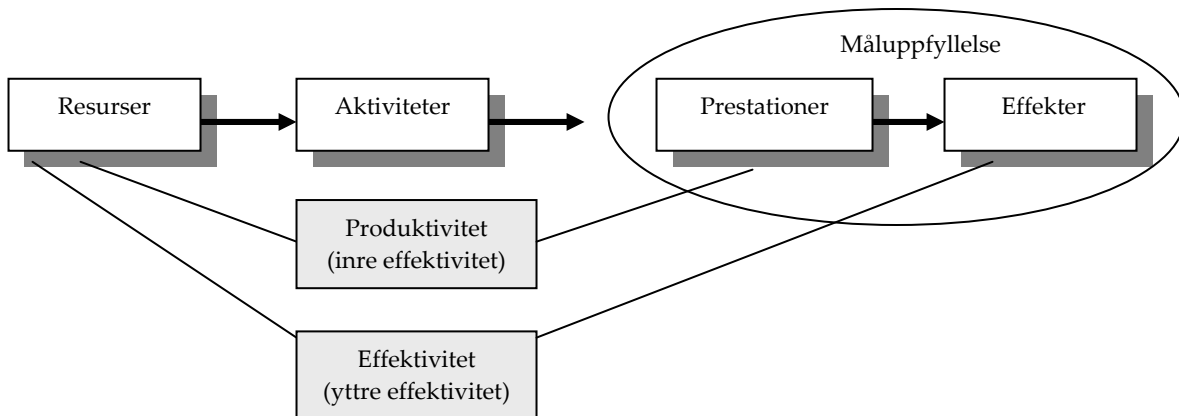
TEORETISK REFERENSRAM

Utgångspunkten i det teoretiska problemet är effekterna. Det är effekterna som Naturvårdsverket skall styra mot och det är effekterna som de skall ta ansvar för. Därför inleder vi den teoretiska referensramen med att redogöra för effekter och effektivitet följt av teorier kring styrning och ansvar.

Effekter och effektivitet

För att möjliggöra utvärdering av offentlig verksamhet finns det behov av objektiva mått (Gardner, 1999). Dessa mått skall mäta den måluppfyllnad (se vidare om mål- och resultatstyrning nedan) som verksamheten uppnått. Resultaten delar Gardner in i prestationer och effekter. Med prestationer menas de tjänster eller produkter som myndigheterna åstadkommer för att uppfylla sina åtaganden. Effekter är de förändringar i ett tillstånd som inte skulle ha kommit till stånd utan myndigheternas insatser.

Begreppet effekt motsvaras av engelskans "outcome". Det svenska ordet härstammar enligt Nationalencyklopedin (2005) från det latinska effectus, vilket betyder verkan eller utförande. En effekt erhålls när något ger en förändring i ett tillstånd. Att till exempel fisk återkommer till en sjö kan vara en effekt av en prestation, i detta fall exempelvis kalkning. När effekter sedan analyseras gentemot de mål en verksamhet har, benämner vi detta effektivitet. Effektivitet definieras vanligtvis som en grad av måluppfyllelse i exempelvis procent och kan även ses som nyttan av den utförda prestationen. Det är med andra ord prestationen (eng. output) som skall leda till effekten, och när effekten ställs i relation till resurserna kan effektiviteten mätas. När vi istället sätter prestationerna i relation till resurserna talar vi om produktivitet, eller den inre effektiviteten. Det är viktigt att notera att resurserna inte endast utgörs av monetära medel. Resurserna (eng. input) kan även utgöras av exempelvis kompetens, mål och IT-system. Produktivitet och effektivitet är två vanliga mått för att mäta måluppfyllelse (Gardner, 1999). Hur produktiva vi är kan exempelvis mätas genom att ställa antal skrivna handböcker eller antal utdelade bidrag i relation till de tilldelade resurserna för verksamheten i fråga. Den inre effektiviteten avgörs genom att vi ställer oss frågan om vi har "gjort sakerna rätt". Har vi utfärdat en handbok som är entydig och lätt att förstå och följa? Har vi gjort det på ett kostnadseffektivt sätt? Den yttre effektiviteten, kopplad till effektivitet ställer istället frågan: har vi "gjort rätt saker"? Att besvara den senare frågan är svårare då inte minst miljöeffekterna är av långsiktig karaktär. Styrning av myndigheter utifrån ett yttre effektivitetsperspektiv förutsätter också dels att effekterna av verksamheten i någon mån går att definiera och mäta, dels att de på ett meningsfullt sätt kan sättas i relation till klart specificerade mål för verksamheten.



Figur 4. Resursomvandlingskedjan

En illustration eller modell som denna är alltid en förenkling av verkligheten. Naturvårdsverkets verksamhet, tillsammans med andras, leder till vissa effekter för samhället. Som framgår av det empiriska problemet skall Naturvårdsverket uppnå många av sina miljömål genom att styra andra mot de gemensamma effekterna. Vi kan tala om att verka tillsammans för att nå dessa mål, att samverka.

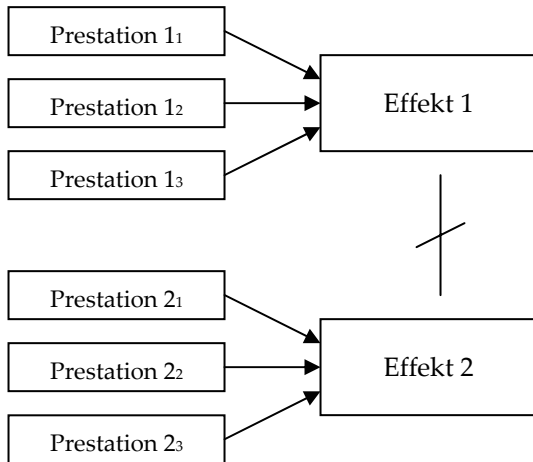
"Many of today's public goals, from welfare forms to environmental protection to national defence, require collaboration among public and nongovernmental agencies." (Page, 2004, p. 591)

Samverkan fokuserar främst på gemensamma effekter. Det är svårt att ta ansvar för effekter och effektivitet eftersom de är komplicerade att mäta (Gardner, 1999). Det innebär att även utan samverkan är det svårt nog att mäta hur dessa effektmål uppnåtts. Utvärdering av effektmål är extremt komplext och sker därför inte, trots att det är viktigt för att samverkan skall vara både effektiv och motiverande (Provan & Milvard, 2001, Sullivan & Skelcher, 2002). Att hitta metoder för att hålla någon ansvarig för resultat i samverkansprojekt på olika nivåer är därför en utmaning (Page, 2004).

Effektivitet handlar här om hur väl Naturvårdsverket har uppnått politiska mål inom ramen för tilldelade resurser. Det är i slutändan för medborgarnas skull och i deras intresse kravet på en generellt effektiv förvaltning ställs. Effektiviteten påverkar i sin tur olika intressenters bild av Naturvårdsverket samt dess legitimitet. Naturvårdsverkets verkar dock sällan direkt mot medborgarna utan det är främst riksdagen som representerar medborgaren i Naturvårdsverkets sfär av intressenter, och riksdagen utser regeringen som verkar genom regeringskansliet. Det är mot dessa intressenter effekter och effektivitet skall redovisas. Värdet av effekter, i form av upplevd nytta, ligger dock i betraktarens ögon och görs genom en subjektiv bedömning. Naturligtvis styrs dock denna till stor del av samhällets institutioner i form av värderingar och normer.

Eftersom effekter är komplicerade att mäta fokuseras ofta styrningen på prestationerna istället för effekterna. Olika prestationer skall tillsammans leda till en önskad effekt men då prestationerna utförs av flera aktörer genom olika processer, kan det antas att det i många fall saknas ett helhetsperspektiv. Prestationerna som påverkar en effekt kan vara både positiva och negativa för

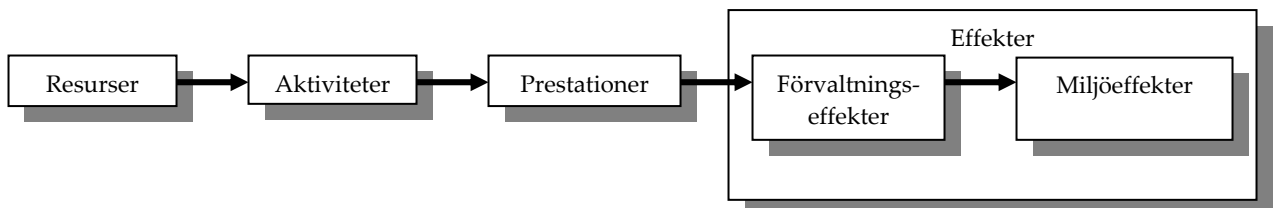
miljön, där den inbördes styrkan avgör den slutliga effekten. Till detta kommer att olika slutliga effekter kan motverka varandra.



Figur 5. Exempel: utförda prestationer leder till effekter, som motverkar varandra

Effekter kan vara av olika slag och därmed skulle de kunna grupperas på olika sätt. Det skulle kunna vara exempelvis kortsiktiga respektive långsiktiga effekter, huvud- respektive bieffekter. I denna studie har vi utvecklat begreppet effekter och delat in det i förvaltningseffekter och miljöeffekter. Med förvaltningseffekter avses då de effekter, det vill säga förändringar i olika tillstånd, som Naturvårdsverkets egna prestationer leder till. Effekter på miljön, miljöeffekter, skapas sällan enbart av Naturvårdsverkets arbete. Det är flera aktörers, förutom Naturvårdsverket även exempelvis länsstyrelserna och kommunerna, som tillsammans påverkar en förändring i ett miljötillstånd, det vill säga en miljöeffekt. Genom att göra denna uppdelning kan Naturvårdsverket särskilja de effekter som kan redovisas på ett tillförlitligt sätt från dem som är svårare att koppla till enbart verkets arbete. Miljöeffekterna är vidare många gånger mer långsiktiga till sin natur även om det också finns kortsiktiga miljöeffekter.

Resursomvandlingskedjan nedan är därmed omarbetad utifrån den klassiska modellen som bland annat Gardner (1999) och Hood (1991) beskriver. Den är här utvecklad med effekter uppdelade i förvaltnings- och miljöeffekter och utgör fortsättningsvis utgångspunkten för studiens diskussion kring resursomvandling.



Figur 6. Studiens resursomvandlingskedja

Att styra andra

Styrning är ett av organisationsteoriens mest centrala begrepp. Begreppet styrning kan definieras som ett sätt att avsiktligt påverka andra aktörers uppfattningar och handlingar (Siverbo & Hallin 2002). Styrning kan delas upp i formell och informell styrning. Det sistnämnda är ofta inte lika kostsamt att implementera och upprätthålla som formella styrsystem (Merchant & Van der Stede, 2003). Informell styrning innebär att individer i princip styr sig själva eller varandra genom att följa de normer och värderingar som uppstår i en organisation (Ibid.). Fokus i denna studie ligger dock i första hand på den formella styrningen.

Tidigare, innan New Public Management (se bl.a. Hood 1991; 1995; Almqvist, 2004) fick genomslag, styrdes myndigheterna till stor del genom tilldelning av resurser. Fokus låg på *hur mycket* resurser myndigheten fick att spendera och *hur* myndighetens verksamhet (aktiviteter) skulle bedrivas. New Public Management beskrivs av Hood (1991) som en "administrativ etikett" på ett omfångsrikt begrepp som innefattar mer än ett halvt dussin doktriner. Förutom att bland annat förespråka en mer aktiv styrning, ansvarsutkrävande och konkurrens skiftade fokus från resurser till prestationer, det vill säga till *vad* som skulle åstadkommas. En av de största reformerna i New Public Management andå får anses var införandet av mål- och resultatstyrning i den svenska statsförvaltningen.

"Den grundläggande tanken bakom införandet av mål- och resultatstyrningen var att effektiviteten i de statliga verksamheterna skulle öka när myndigheterna fick större ansvar att besluta om hur verksamheten skulle bedrivas. Avsikten var att styrningen av hur myndigheternas verksamhet skall bedrivas skulle minska. Detta skulle göras genom att minska detaljeringsgraden i resurs- och regelstyrningen. I stället ska styrningen fokuseras på vad som ska åstadkommas genom att mål anges och genom uppföljning och analys av resultatet, det vill säga prestationerna och de effekter som prestationerna leder till."

(ESV 2001:16, sidan 6)

Tanken var god. Men flera författare vittnar om att fokus endast hamnat på prestationer och produktivitet som är förhållandevis enkel att styra och mäta (se bl.a. Smith, 1995; Pollitt, 2003; Catasús & Grönlund, 2005). Värde för pengarna (Eng: Value for money) har hamnat i centrum, men kopplat till prestationer (Jackson, 1993). Effekterna, till vilka det är betydligt svårare att finna kausala samband med resurserna, har hamnat i skymundan. Men frågan är om inte begreppet "värde för pengarna" även skulle kunna kopplas till effekter? Problematisering av effektbegreppet och mätningen av dessa effekter har på senare tid hamnat allt mer i forskarnas blickfång (se bl.a. Catasús & Grönlund, 2005; Pollitt, 2003; Parhizgari & Ronald Gilbert, 2003).

En hög grad av formell styrning innebär dyrare samordning eftersom det krävs tid och pengar för att utveckla styrmekanismer och sedan följa upp dem (Merchant & Van der Stede, 2003). Formella styrmekanismer såsom exempelvis budgetering eller mål- och resultatstyrning är vanliga inom olika organisationer, både privata och offentliga. Dessa styrformer kan även utvecklas så att de fungerar mellan olika organisationer (Dekker, 2004). I Sverige utgör mål- och resultatstyrningen av myndigheter regeringens främsta styrverktyg mot önskade effekter.

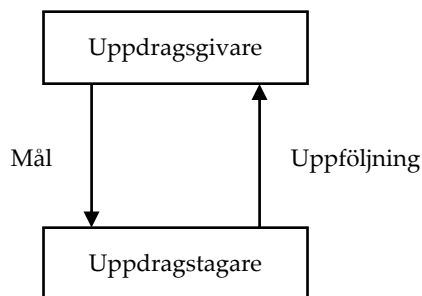
Att styra andra genom mål- och resultatstyrning

Mål- och resultatstyrning som modell har använts för styrning av den statliga verksamheten sedan slutet av 1980-talet (Karlberg & Tideman, 2005). Modellen har sitt ursprung i 1950-talets

USA genom de tankar Peter Drucker (1954) förde fram i boken *The Practice of Management*. Det uppstår ofta en viss begreppsförvirring gällande målstyrning och mål- och resultatstyrning då dessa båda styrmodeller ibland behandlas synonymt med varandra. Detta är inte helt korrekt då målstyrning fokuserar på målsättning och resultatstyrning på måluppfyllelse. Målstyrning kan ske utan någon återrapportering av resultatet, till skillnad från renodlad resultatstyrning där detta knappast är möjligt (Lindström, 1997, Grimlund m.fl. 1997) eftersom resultatet då inte kan jämföras med något mål. Mål kan ses som en beskrivning av ett önskat framtida tillstånd (Etzioni, 1982), vilket kan inbegripa både konkreta mål som att kalka ett antal sjöar och mer omfattande mål som bättre miljö i Europa.

En av anledningarna till att staten införde mål- och resultatstyrning var för att öka riksdagens makt och samtidigt minska detaljstyrningen (Lindström, 1997). Istället för att detaljstyra skall politikerna styra genom tydliga mål för de olika verksamheterna. När målen, det vill säga vad som skall uppnås, när organisationen skall de förfinas, brytas ned och förses med relevanta mått. Styrning av myndigheter genom mål är inte helt okomplicerat. Målkonflikter i organisationer är vanliga, inte minst i en myndighet med många olika intressenter. Även mellan myndigheter uppstår målkonflikter. Detta leder också till att begreppet måluppfyllelse blir komplicerat, inte minst när mål står i motsats till varandra.

Mål kan användas för både styrning och uppföljning (ESV 1999:13). Mål skall tydliggöra vad regeringen vill uppnå med verksamheten och används då för att styra och leda verksamheten mot detta mål. Mål kan även fungera som motivation för att utföra ett bra arbete. De kan dessutom fungera som ett kontrollverktyg eftersom den som delegerar en uppgift har lättare att kontrollera om uppgiften är utförd när det finns ett mål.



Figur 7. Enkel illustration av målstyrning

Naturvårdsverket har till uppgift att ansvara för miljö kvalitetsmål som måste uppfyllas genom andra aktörer. Regeringens formella styrning sker främst genom de mål som preciseras i de regleringsbrev vilka författas av departementen, samt budgeten. Styrning sker även via myndighetsinstruktionen och via separata regeringsuppdrag. Målen i regleringsbreven skall så långt som det är möjligt uppfylla de så kallade "SMART"-kriterierna⁴ och tydliga återrapporteringskrav skall finnas (Ds 2000:63, sid.54). Pihlgren & Svensson (1989) menar att det viktigaste är att målen klargörs, att målen följs upp och att denna procedur sker i formaliserad dialogform. Policyutformning, målformulering och planering av offentlig verksamhet utgår

⁴ De skall vara Specifika, Mätbara, Accepterade, Realistiska och Tidssatta

oftast från att val mellan olika alternativ görs med en rationell jämförelsemetod, trots att modellen är otjänlig för komplexa problem (Lindblom, 1959). Istället används en metod med begränsad jämförelse där tillräckligt bra mål sätts för myndigheterna. Detta skall dock inte ses som ett misslyckande utan snarare som ett rationellt handlande i sig.

Det finns en rad fördelar med mål- och resultatstyrningen. Gardner (1999) menar att målstyrningen kan ha motiverande effekter. Både Svensson (1993) och Gardner (1999) anser också att målstyrningen ger en ökad handlingsfrihet åt de anställda för att utveckla nya effektivare metoder för att nå målen. Även den politiska styrningen påverkas till det bättre genom att styrningen koncentreras till det som är väsentligt istället för detaljer. Målstyrningen bidrar enligt Svensson (1993) också till en tydligare ansvarfördelning eftersom var och en har ett tydligt åtagande i kombination med ett mandat att förverkliga detta.

Människor tenderar att prioritera det som mäts. "What gets measured gets done" är en ofta återkommande devis inom managementforskningen (se bl.a. Behn, 2003, sid 599). Markus & Pfeffer (1983, sid 208) uttrycker sig än mer rakt på sak "what is measured gets attention, and what is not measured tends to be ignored". Under förutsättning att rätt saker mäts i organisationen leder således mätningen i sig till en högre grad av måluppfyllelse och en effektivare verksamhet. Det finns dock risker. Måtten som används måste vara relevanta annars kan de i värsta fall leda till minskad effektivitet i verksamheten (Gardner, 1999). Gardner förespråkar vidare en högre grad av utvärdering i offentlig verksamhet.

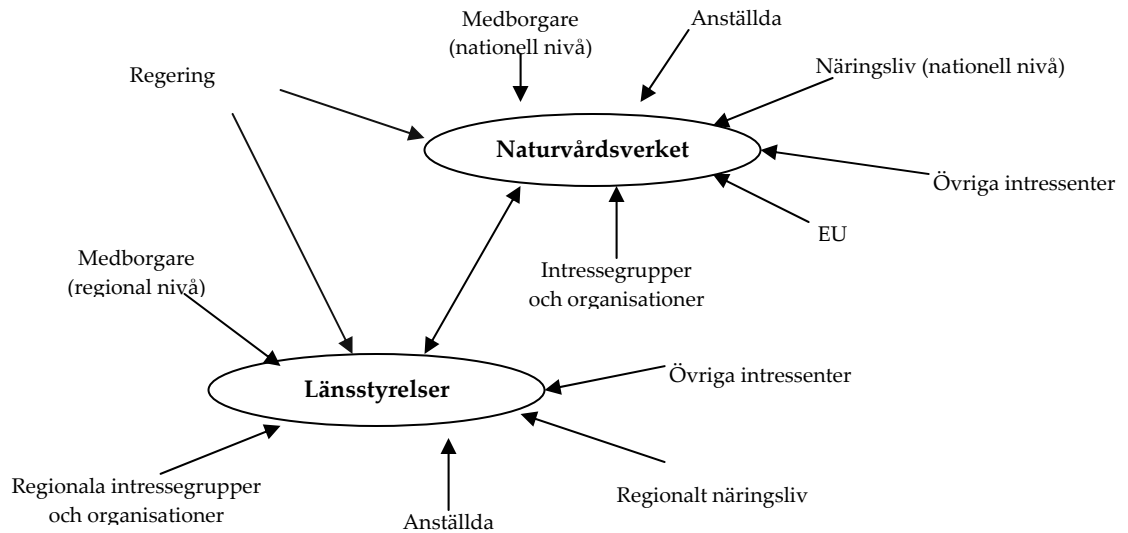
Det finns även en rad nackdelar som bör synliggöras:

"[...] ett strikt tillämpat målstyrningssystem kan skapa interna konflikter i organisationen. Förvaltningarna är förhållandevis av att nå de egna målen och ignorerar vilken inverkan det har på de övriga förvaltningarna eller på det övergripande målet [...] Varje chef bekymrar sig enbart om sin egen verksamhets resultat." (Osborne & Gaebler, 1994, sid. 127)

Det finns en rad problem med mål- och resultatstyrning och processen att bryta ned mål. Teorin om mål- och resultatstyrning betonar vikten av att formulera klara övergripande mål men utelämnar hur dessa mål skall brytas ned till delmål och individuella mål (Rombach, 1991). Den asymmetriska informationen mellan tjänstemän och politiker ger ibland tjänstemännen ett informationsövertag. Att anställda tenderar att fokusera på det som mäts kan ge fördelar som vi nämnt ovan. Men fokuseringen på vad som mäts i kombination med svårigheterna att mäta prestationer och effekter i offentlig verksamhet kan i värsta fall få motsatt effekt, vilket stöds av bland andra Molander (2002). Det finns så mycket annat som påverkar och styr organisationens anställda. De olika myndigheternas mål skall så långt som möjligt sättas efter de så kallade "SMART"-kriterierna. Frågan är dock hur många av de offentliga målen som kan preciseras så att de är Specifika, Mätbara, Acceperade, Realistiska och Tidsatta. Är detta över huvud taget möjligt? Målen är ofta oklara och oförenliga samt svåra att mäta, inte minst mål rörande effekter på längre sikt (Rombach, 1991). Noordegraaf och Tineke (2003) menar att Mål- och resultatstyrning inte är meningsfullt i offentlig sektor eftersom den fokuserar på "hårda fakta", något som sällan kan levereras i den komplexa miljö myndigheterna verkar i.

Att styra andra genom att samverka mot gemensamma effekter – olika intressenters påverkan

Naturvårdsverket har en tydlig uppdragsgivare i regeringen via departementen men de har samtidigt andra intressegrupperingar att ta hänsyn till. En intressentmodell kan därför åskådliggöra den omgivning som Naturvårdsverket verkar i. Genom att utöka intressentmodellen till att även omfatta de operativa organisationer som Naturvårdsverket är beroende av kan vi lättare belysa problemet. I bilden nedan försöker vi visualisera detta genom att visa på några intressenter till dels Naturvårdsverket, dels en länsstyrelse.

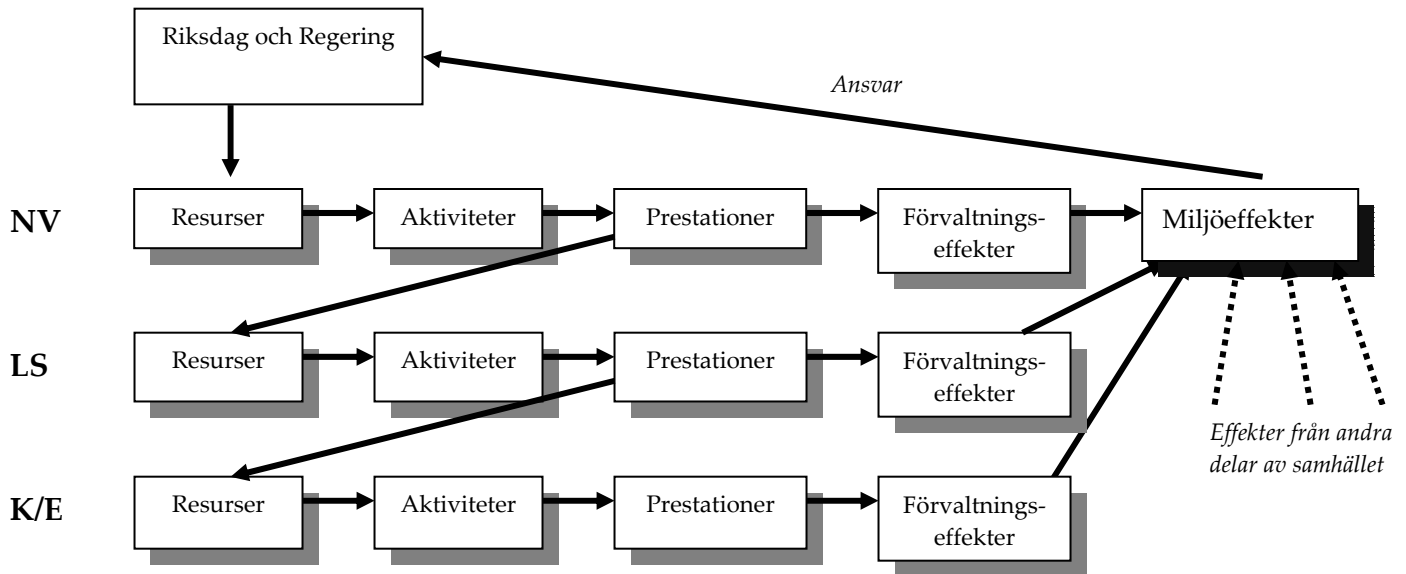


Figur 8. Exempel på Naturvårdsverkets och en länsstyrelses olika intressenter

I detta exempel är det riksdagen genom regeringen som är huvudman för både Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Ur ett medborgarperspektiv borde därför målkonflikten vara obetydlig då de tilldelade medlen, och målen med dessa, kommer från samma källa och därmed är samstämmiga. Ett problem i praktiken är dock att målen i regleringsbrevet delvis skrivs av olika handläggare och ibland även av olika departement. Målen och uppdragen kan också tolkas på olika sätt. Utöver detta påverkas Naturvårdsverket och länsstyrelserna av sina intressenter på olika sätt och med olika kraft. Modellen ovan kan också utökas i ytterligare led. Länsstyrelserna är beroende av att kommunerna agerar i vissa frågor, och kommunerna är i sin tur beroende av att det finns privata aktörer som utför den operativa handlingen. Alla dessa nivåer har sina intressenter, varav vissa gemensamma, som påverkar processen och därmed de slutliga effekterna.

Förhållandet mellan riksdag och regering (genom departementet) å ena sidan och Naturvårdsverket å andra sidan kan beskrivas i termer av agent-principal-relationer (se bl.a. Molander, 2002 och Eisenhardt, 1989). I förhållandet till länsstyrelserna och kommunerna, i egenskap av uppdragstagare, blir Naturvårdsverket principal och länsstyrelserna/kommunerna agenter, samtidigt som länsstyrelserna i egenskap av myndigheter även är agenter till det departement de lyder under, finansdepartementet. Riksdag och regering är i sin tur agenter till medborgarna som ytterst utgör den statliga förvaltningens huvudman, finanssör och även den slutliga konsumenten av miljöeffekterna.

I de fall Naturvårdsverket skall fördela anslag i form av bidrag till andra utgör verkets prestationer ingående resurser i en annan organisation. I nästa led kan prestationerna från denna organisation utgöra resurserna hos en tredje, operativ utförare. Höjda röster hörs alltmer för ökat ansvarsutkrävande inom statlig verksamhet (se bl.a. DN 050623 och Karlberg & Tideman, 2005, sidan 56) vilket gör att det blir viktigt att styra andra på rätt sätt mot de slutgiltiga miljöeffekterna som inte kan åstadkommas av enbart Naturvårdsverket. Kedjan, som samtidigt visar på styrproblemet i detta fall, kan sammanfattas med följande figur:



Figur 9. Övergripande process: Naturvårdsverket – Länsstyrelser – Kommuner/Entreprenörer

Naturvårdsverket (NV) kan här styra över sina resurser, aktiviteter och prestationer men långt ifrån alltid över effekterna eftersom de är beroende av andra aktörer. Här finns dock en gradskillnad. Det vi benämner en förvaltningseffekt, exempelvis den effekt som uppstår av Naturvårdsverkets handledning (handledningen är en prestation), är lättare att styra över än de miljöeffekter som uppkommer på lång sikt och genom flera myndigheters arbete. Genom att förse länsstyrelserna (LS) med exempelvis bidrag eller instruktioner för att utföra vissa prestationer önskar Naturvårdsverket uppnå vissa effekter. Med hjälp av instruktioner och handböcker styr verket ibland även processen hos länsstyrelserna. Länsstyrelserna utför i vissa fall inte det operativa arbetet själva utan vidarebefordrar bidrag till kommuner och/eller entreprenörer (K/E), som skall följa de givna instruktionerna. Ett exempel som speglar denna illustration är handläggningen av kalkningsanslaget som behandlas mer ingående i avsnittet för fallstudierna. Resurser utgörs inte, som tidigare nämnts, bara av pengar. Prestationer i form av instruktioner kan också ses som en ingående resurs i nästa organisation, även om exempelvis instruktioner i praktiken uppfattas mer som styrning av aktiviteterna.

Ta ansvar

Naturvårdsverket skall ta ansvar för samtliga delar i resursomvandlingskedjan. Det ansvar som främst behandlas i denna studie är det ansvar för effekterna som Naturvårdsverket har tilldelats

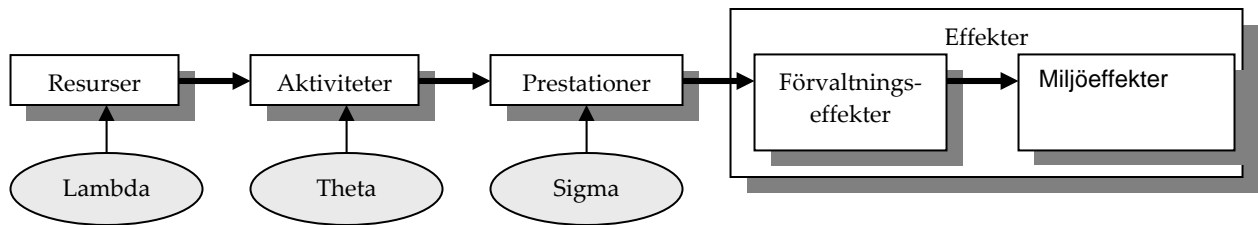
av regering och riksdag. För ett vidare perspektiv presenteras dock även de andra ansvarsbegreppen kopplade till resursomvandlingskedjan.

Att svenska språket är en aning "fattigare" än det engelska blir tydligt i diskussionen kring ansvar och vad det innebär. Ansvar kommer från det fornnordiska ordet "antswar" och det isländska "an(d)svar" och är vidare släkt med det engelska ordet "answer" (Johansson, 1998). Den ursprungliga betydelsen är "svaromål inför rätta", att svara an på något. Engelskan gör uppdelning i "responsibility" och "accountability". "Responsibility" brukar beskrivas som ansvar någon får på sig i förskott, ex ante. Naturvårdsverket får ansvar, de är "responsible" för exempelvis 9 av miljökvalitetsmålen. "Accountability" är istället kopplat till uppföljningen och redovisningen av ett ansvarstagande. Naturvårdsverket skall exempelvis ta ansvar för att instruktionen efterlevs och att målen i regleringsbrevet har uppnåtts. I denna studie fokuseras främst Naturvårdsverkets ansvar i efterhand (accountability), det vill säga det ansvar för måluppfyllelse verket strävar efter att ta på bästa möjliga sätt.

Ordet ansvar kan därmed ha två betydelser, att få ansvar och att ta ansvar. Responsibility innebär att få ansvar och accountability att ta ansvar. En del forskare anser att ta ansvar är en aktiv handling och att få ansvar är en passiv handling (Bovens, 1998; Bovens & Massey, 1998). Att ta ansvar kan beskrivas som "att ge och kräva förklaringar till handling" från engelskans "accountability is giving and demanding reasons for conduct", (Ahrens, 1996, p. 139; Roberts & Scapens, 1985, p. 447). Med detta synsätt på att ta ansvar, är "accountability" ett verktyg för att huvudmannen i efterhand skall kunna kontrollera avvikelser från normen. Det är en vertikal relation mellan en agent som hålls ansvarig inför en huvudman (Stewart, 1984). Agenten skall ge förklaringar till hur man verkställde uppdragen och vad resultatet blev. Denna ansvarsrelation kallas även för ett hierarkiskt ansvar (hierarchical accountability).

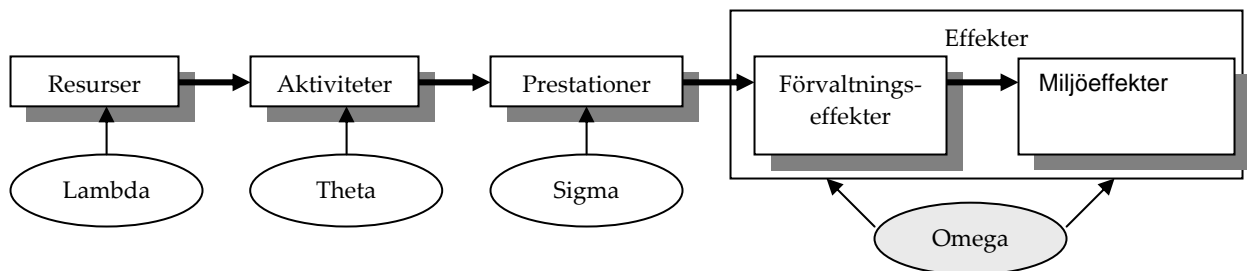
Hood (1991) har föreslagit tre former av värdegrunder för hierarkiskt ansvar, som han benämner Lambda, Theta och Sigma. Dessa kopplar han till processomvandlingskedjan i figur 5, och de förhåller sig till olika steg inom processomvandlingskedjan, men det ena ansvaret utesluter inte det andra.

Lambda är det ansvar som är kopplat till resurserna i kedjan. Ansvar tas genom att ta hand om resurserna på ett korrekt sätt i enlighet med god redovisningssed samt att verksamheten redovisas på ett så rättvisande sätt som möjligt. Theta syftar i stället på det ansvar som är kopplat till verksamhetens aktiviteter. Det handlar om att förvalta anförtrödda medel, förmynderskap och legala skyldigheter samt att följa regelverket i processomvandlingen. Thetaansvar innebär att en myndighets aktiviteter utförs enligt regelverket, både det interna och legala. Detta ansvar beaktar varken resultatet eller effekterna av aktiviteterna, utan endast att de utförs på ett korrekt sätt. Hood benämner den tredje formen av att ta ansvar för Sigma och den är enligt honom den viktigaste. Prestationer i form av resultat och kostnadseffektiviteten i att nå dessa står här i centrum. Det är de nyckeltal som rapporteras som indikerar "värde för pengarna". Kopplar vi Hoods Lambda, Theta och Sigma till resursomvandlingskedjan får vi följande samband.



Figur 10. Resursomvandlingskedjan kopplad till Hoods (1991) ansvarsbegrepp

I forskning som behandlar styrning i offentliga verksamheter ligger fokus ofta på prestationer istället för på effekter. Utgångspunkten i den idealiska modellen är att mål och resultat går att koppla samman och att prestationer leder till önskade effekter. Detta orsak- och verkansamband mellan prestationer och effekter kan dock inte självklart tas för givet. Det finns prestationer som har en liten eller en svag koppling mot uppsatta mål, där man inte lika tydligt kan se kausala orsak- och verkansamband från resurser till aktiviteter, vidare till prestationer och sedan slutligen till effekter. Ansvar för effekterna har inte behandlats i forskningslitteraturen förrän på den senaste tiden. Catasús & Grönlund (2005) har infört ett fjärde steg utifrån Hood's trestegsmodell vilket de benämner Omegaansvar (Omega accountability). Ansvar enligt Omega fokuserar på effekterna av myndigheternas prestationer och kan jämföras med uttrycket effektivitet, det vill säga "har vi gjort rätt saker för pengarna?". Motsvarande engelska uttryck är effectiveness. Omegaansvar handlar till stor del om att förklara och motivera sin legitima existens i förhållande till andra myndigheter och allmänna välfärds mål som rättvisa, fred, demokrati, jämlikhet och frihet.



Figur 11. Resursomvandlingskedjan kopplad till ansvarsbegreppen, utökad med Catasús och Grönlunds (2005) omegabegrepp

Några forskare menar att det är svårt att mäta effekterna av en myndighets verksamhet och att detta därför negligeras (Provan & Milvard, 2001; Sullivan & Skelcher, 2002). Att utvärdera gemensamma effekter av flera myndigheters verksamheter är således ännu svårare. Pollitt (2003) har studerat hur utvärderingen av myndigheter har gjorts i fem Västeuropeiska länder där bland andra Sverige ingår. I studien konstateras att länderna strävar efter att utvärdera både ekonomi, produktivitet och effektivitet men att "true effectiveness (outcome) studies were fairly rare" (Pollitt, 2003, sidan 160). Istället konstaterades att fokus låg på "good management practice" eller "good administration" (Ibid.). Omegaansvar handlar till stor del om att visa medborgarna att de har fått "värde för pengarna". Genom att lägga till den fjärde formen av ansvar har vi möjlighet att analysera Naturvårdsverket och deras samspel med principalen, regeringen, när det gäller att få och ta ansvar för effekter, men också gentemot deras agenter, bland annat länsstyrelserna.

Naturvårdsverket skall inte bara ta finansiellt ansvar för de resurser som de tilldelats av regering och riksdag. De har också ett ansvar att nå de mål som fattats av riksdagen. Genom att ta ansvar för mål och effekter skapas legitimitet. Ansvarsutkrävandet sker från regeringens sida i samband med att årsredovisningen lämnas in samt i den årliga mål- och resultatdialogen mellan Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet och Naturvårdsverket. Men ansvarsutkrävandet sträcker sig längre än så. Naturvårdsverket och regeringen arbetar i en ständigt pågående process, där ansvarsutkrävandet får konsekvenser i både mål- och resultatstyrningen och i budgetprocessen. Vidare har Naturvårdsverket, via verkets Miljömålsråd, det samlade ansvaret för de nationella miljö kvalitetsmålen. Rådet har år 2004 lämnat en separat utvärdering av hur det totala arbetet mot miljömålen utvecklats. Inom ramen för serien "de Facto" görs årliga uppföljningar av miljömålen. Dessa ligger också till grund för regeringens ansvarsutkrävande av de miljömålsansvariga myndigheterna.

En årsredovisning har två normativa funktioner: ansvarstagande för året som gått och beslutsunderlag inför framtiden (Mellemvik m.fl., 1988). Dess "sanna" roll överensstämmer dock inte med detta. Den är istället att legitimera verksamheten, utgöra en symbol för bland annat enighet och effektivitet, skapa och bibehålla en maktrelation mellan principal och agent samt att både skapa och lösa konflikter. Regeringens krav på att Naturvårdsverket skall redovisa effekter på ett mer detaljerat sätt än vad som görs idag kan antas bottna i främst behovet av att legitimera miljöpolitiken mot dess intressenter, i första hand medborgarna i form av väljare.

I resonemanget ovan utgår vi från att styrningen sker vertikalt, från huvudmannen till agenten. Ett annat sätt att se på ansvarsrelationen mellan en huvudman och en agent är den som Giddens (1984) gör. Han ser relationen som en kontinuerlig förändringsprocess mellan en social struktur och mänskliga handlingar. Våra handlingar görs inte i ett vakuum, utan vi påverkas av vår omgivning när vi handlar, samtidigt påverkar våra handlingar vår omgivning (DiMaggio & Powell, 1983; Meyer & Rowan, 1977; Scott, 1987). Det är denna relation som Giddens beskriver i sin "structuration theory", ett samspel mellan struktur och handling. Att ta och få ansvar kan med detta synsätt beskrivas som en pågående process mellan huvudmannen och agenten. Det finns ingen början eller slut mellan att ge ansvar och ta ansvar. Som forskare ser vi regeringens styrning av Naturvårdsverket både som en vertikal relation mellan en huvudman och en agent men också som Giddens förespråkar, nämligen som en ständigt pågående interaktion mellan en omgivning och mänskligt handlande. I en sådan process kan Naturvårdsverket vid vissa tillfällen uppfattas som en huvudman gentemot regeringen och i andra situationer kan andra intressenter, exempelvis någon av dem som finns i figur 8, agera huvudman.

Från den teoretiska referensramen går vi nu vidare till den empiriska studien som genomförts i form av två fallstudier på Naturvårdsverket.

EMPIRISK FALLSTUDIE AV TVÅ PROCESSER INOM NATURVÅRDSVERKET

Bakgrund

I och med tillblivelsen av den nya miljöbalken (1999) har Sverige fått en samlad, breddad och skärpt miljölagstiftning. Miljöbalken har en komplex karaktär och berör många myndigheter och andra aktörer. Detta har medfört ett ökat aktivt deltagande från Naturvårdsverket som samordnande och vägledande expertmyndighet. Naturvårdsverket möter denna uppgift som part i olika mål och ärenden, med utvecklingsprojekt inom det miljörettsliga området och genom

att utveckla allmänna råd och handböcker för att stödja tillsyns- och prövningsmyndigheterna i deras arbete. De fördelar även sakanslag för olika ändamål, exempelvis i form av bidrag till kalkning av sjöar och vattendrag. Naturvårdsverkets huvudsakliga uppgifter kan sammanfattas i följande punkter:

- Föreslå mål, åtgärder och styrmedel i miljöpolitiken och miljöarbetet (Utveckling av miljöarbetet).
- Genomföra miljöpolitiska beslut om statliga anslag, lagtillämpning mm (Genomförande av miljöpolitiken).
- Följa upp och utvärdera miljösituationen och miljöarbetet (Uppföljning och utvärdering)

Ansvar och uppgifter framgår tydligt av verkets instruktion, *Förordning (2001:1096) med instruktion för Naturvårdsverket*. Regeringen skall varje år precisera kortsiktiga mål relaterade till miljömålen i regleringsbrevet. Naturvårdsverket verkar främst under politikområde miljöpolitik och har där uppgifter under tre verksamhetsområden. Verksamhetsområdena är vidare indelade i verksamhetsgrenar enligt följande sammanställning (Regleringsbrevet 2005):

Politikområde	Verksamhetsområde	Verksamhetsgren
Miljöpolitik	Pådrivande och förebyggande miljöarbete	Tillsyn och normgivning
		Information
		Övriga styrmedel och strategier
	Bevara och restaurera natur och miljö	Efterbehandling av förorenade områden
		Åtgärder för att bevara biologisk mångfald
		Investeringsprogram
	Kunskap och underlag för miljöarbete	Miljöforskning
		Uppföljning och utvärdering

Figur 12. Naturvårdsverkets verksamhet enligt regleringsbrevet (2005-09-15)

Förutom regleringsbrevets mål och återrapporteringskrav ger regeringen Naturvårdsverket olika uppdrag varje år. Dessa uppdrag behandlar sådana områden som för året anses som extra viktiga och arbetet med dessa uppdrag kan vara mycket omfattande.

Ansvar kan tas på flera olika sätt. Att ta ansvar för effekter kan dock vara problematiskt. Många effekter är svåra att härleda och detta innebär således att det är svårt för Naturvårdsverket att ta ansvar för dessa även om de har blivit tilldelade ansvaret. För att utveckla årsredovisningen gjordes år 2003 ett försök till att påvisa vilka effekter verkets prestationer hade lett till. Naturvårdsverket gav då ut en separat skrift, *Effektbedömning av vissa av Naturvårdsverkets insatser 2003*, där verket kvalitativt beskrev per verksamhetsgren vad de gjort och vad insatserna lett till. Om denna skrift skall produceras i framtiden och i så fall i vilket omfång och i vilket

sammanhang är för närvarande oklart. Departementet har dock framfört önskemål om att den skall integreras med årsredovisningen framgent.

Urval

Valet av studieobjekt är viktigt för att kunna pröva användbarheten och relevansen i olika teoribildningar. Med hjälp av dokumentstudier och i dialog med Naturvårdsverket har två processer valts ut för djupare studier: Tillsyn under verksamhetsgrenen *Tillsyn & Normgivning* vilken ligger under verksamhetsområdet *Pådrivande och förebyggande miljöarbete*, samt *Kalkning av sjöar och vattendrag* inom verksamhetsgrenen *Åtgärder för att bevara biologisk mångfald*, vilken ingår under verksamhetsområdet *Bevara och restaurera natur och miljö*. Processerna skall konkretisera forskningsfrågan och åskådliggöra problemet.

När det gäller valet av Naturvårdsverkets arbete med tillsyn ger detta ett exempel på en verksamhet där verket har en god kontroll över den egna processen, medan däremot effekterna, senare i effektkedjan, är mindre väl kända liksom vad som sker hos de andra aktörerna. Verkets medverkan i kalkning av sjöar och vattendrag erbjuder det motsatta perspektivet. Detta kan ses som exempel på ett område där vi kan följa och studera processen bakifrån. Genom sina miljöövervakande aktiviteter kan Naturvårdsverket bilda sig en förhållandevis klar bild av hur åtgärderna mot försurning verkar i de behandlade vattendragen.

Anledningen till att vi har valt att studera dessa två processer är att styrningen av dem skiljer sig åt. I båda fallen måste Naturvårdsverket hantera problemet med att uppnå effekter genom att styra andra. När det gäller tillsyn har Naturvårdsverket en önskan om att främst styra med hjälp av information och vägledning istället för via föreskrifter. Länsstyrelserna har mål i sitt regleringsbrev gällande miljötillsyn, men inte några återrapporteringskrav som direkt stöder Naturvårdsverket i sitt arbete. När det gäller kalkning av försurade sjöar och vattendrag kan styrningen sägas vara det omvända. Här får Naturvårdsverket hjälp av att länsstyrelserna i sitt regleringsbrev har liknande mål gällande kalkningen och bevarandet av biologisk mångfald. I återrapporteringen framgår också tydligt att länsstyrelserna skall rapportera till Naturvårdsverket och inte till regeringen. Detta borde bidra till att både Naturvårdsverket och länsstyrelserna "styr båten i samma riktning" vilket underlättar för Naturvårdsverket som står ytterst ansvariga för de uppnådda effekterna av kalkningen. Båda fallen behandlas mer ingående i fallbeskrivningarna nedan.

Beskrivning av process 1 - Tillsyn

Om Tillsyn

Miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999 och är Sveriges första samlade miljölagstiftning. Tidigare fanns det en rad olika lagar som berörde miljöfrågor, vilket försvårade den praktiska tillämpningen. För att få en mer samlad bild av de tvingande reglerna för miljöarbetet infördes istället denna lag. I arbetet med att ställa om Sverige till ett långsiktigt hållbart samhälle är miljöbalkens rättsliga regelverk av fundamental betydelse för Naturvårdsverket och andra miljövärdande myndigheter. Genom arbetet med tillsyn bidrar Naturvårdsverket till att utveckla den svenska miljörätten.

Tillsynsvägledningen

Arbetet med tillsyn har till uppgift att säkerställa syftet med miljöbalken och de föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Med tillsynsvägledning avses sådan tillsyn som består i utvärdering och uppföljning, samordning av den operativa tillsynen samt stöd och råd till de operativa myndigheterna. Tillsynen går ut på att i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av miljöbalken, föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken. Tillsyn används vidare som ett samlingsnamn på både operativ tillsyn och tillsynsvägledning.

Naturvårdsverket bedriver inte själva det operativa arbetet med tillsyn, utan har tillsammans med tolv andra myndigheter det centrala ansvaret för tillsynsvägledning till de operativa tillsynsmyndigheterna på regional nivå (länsstyrelser) och på lokal nivå (kommuner). Naturvårdsverket kan inte styra direkt över hur de operativa tillsynsmyndigheterna skall gå tillväga gällande arbetet med tillsynen eftersom en myndighet inte får styra en annan myndighet i ett enskilt fall. Arbetet styrs istället genom bland annat föreskrifter som Naturvårdsverket utfärdar.

Tillsynsmyndigheterna har ett övergripande ansvar för att tillhandahålla rådgivning, information och liknande verksamhet för att skapa förutsättningar så att balkens ändamål tillgodoses. Med miljöbalken och dess följdlagstiftning utvidgades ansvaret för verksamhetsutövare att utöva egenkontroll av att deras verksamheter följer miljölagstiftningen och tillståndsbeslut. Tillsynens omfattning påverkas av hur väl företagens egenkontroll är organiserad och genomförd. I egenkontrollen ingår att göra erforderliga mätningar för att kontrollera att lagar, föreskrifter och villkoren i tillstånden följs. Miljöbalken ålägger verksamhetsutövarna att planera och kontrollera verksamheten i syfte att leva upp till miljöbalkens krav. Omfattningen av tillsynsmyndigheternas arbete bestäms av hur stor del av miljöfrågorna som löses genom egenkontrollen. Eftersom tillsynsmyndigheterna inte har i uppdrag att utföra egna mätningar är de beroende av de resultat som verksamhetsutövarna rapporterar in. (RiR 2005:4)

Sammanfattningsvis ingår följande uppgifter i det operativa arbetet med tillsyn:

- Inspektioner
- Samordning av tillsynsarbetet
- Kontroll av lagefterlevnad
- Åtgärder för rättelse av lagöverträdelser
- Anmälningssärenden
- Förebyggande arbete; rådgivning och information
- Systemuppföljning

Enligt miljöbalken och förordningen (1998:900) om tillsyn har Naturvårdsverket ansvaret för tillsynsvägledningen. Förordningen definierar tillsynsvägledningen enligt följande:

”[...] sådan tillsyn som består i utvärdering, uppföljning och samordning av den operativa tillsynen samt stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna.”

Denna definition känns igen i Naturvårdsverkets instruktion gällande tillsyn som lyder enligt följande (Förordning 2001:1096, § 3):

"[...] vägleda, samordna, följa upp och utvärdera miljö- och tillsynsarbetet i förhållande till sektorsmyndigheterna samt centrala, regionala och lokala myndigheter."

När det gäller tillsyn arbetar Naturvårdsverket både med att styra och att vägleda, där vägledning kan beskrivas som en mildare form av styrning. Föreskrifter utgör det mest bindande styrverktyget. Naturvårdsverket arbetar även fram allmänna råd, handböcker, faktablad samt underlagsrapporter och försöker på så sätt sprida kunskap inom miljöområdet. Allmänna råd kan beskrivas som en generell rekommendation om tillämpningen av en författning. Ett allmänt råd är aldrig bindande. En handbok är ett samlat dokument som informerar om regelverket inom ett sakområde och kan ses som ett komplement till ett allmänt råd. Faktablad och underlagsrapporter har en liknande funktion. Verket vägleder också på andra sätt, bland annat genom att arrangera kurser och inbjuda till konferenser och verket har en juristjour som ger rådgivning gällande olika frågor. Naturvårdsverkets hemsida är under kontinuerlig förändring för att möta informationsbehovet.

Inriktningen på Naturvårdsverkets miljöarbete är inte statiskt utan förändras kontinuerligt vilket innebär att det hela tiden ställs nya krav på arbetet med tillsyn. Kunskapsuppbyggnad inom olika områden är en viktig del i Naturvårdsverkets arbete. Det är en förutsättning för att verket skall kunna utföra uppgiften, att genom råd och stöd till de operativa tillsynsmyndigheterna underlätta en effektiv kontroll i miljöbalkens anda. Miljöbalkens tillämpningsområde är komplext och omfattar alla verksamheter som kan motverka en ekologiskt hållbar utveckling. Tillämpningen av speciella regler på miljöområdet är i hög grad beroende av samarbetet mellan Naturvårdsverket, länsstyrelser, kommuner och andra myndigheter.

Arbetet med tillsynsvägledning bedrivs inom Naturvårdsverket främst av Miljörättsavdelningen. Miljörättsavdelningen skall inom hela området för tillsyn utveckla miljörätten som styrmedel för att uppnå de uppsatta miljömålen.

Verket skiljer på å ena sidan sak- och branschfrågor, vilket behandlas i speciella förordningar, och å andra sidan styrmedelsfrågor. Detta innebär att frågor angående tillsyn, rapportering och egenkontroll inom en bransch kan kräva samordning och samarbete mellan flera enheter. Frågor som samtidigt berör tillsynsmetoder och branschspecifika problem har ibland hamnat mellan stolarna på Naturvårdsverket. Detta är delvis en följd av att Naturvårdsverket inte lyckats lösa de samordningsfrågor som bottnar i att verket samtidigt måste hantera såväl generella frågor om styrmedel, däribland tillsyn, som frågor som är branschspecifika. (RiR 2005:4)

Miljörättsavdelningen består av sex enheter och dessa är:

- *Tillsynsenheten, Rt*, som svarar för vägledning, utveckling och tillämpning av miljörättsliga frågor som rör tillsyns- och sanktionssystem, miljörapportering och andra generella policy- och systemfrågor vilka berör tillsynsarbetet. Tillsynsenheten arbetar nära enheten för miljöjuridik vilken svarar för vägledning, utveckling och tillämpning av miljörättsliga frågor som rör regelverket i sin helhet.
- *Enheten för miljöfarlig verksamhet, Rm*, svarar för vägledning, utveckling och tillämpning av miljörättsliga frågor som rör miljöfarlig verksamhet i allmänhet.
- *Enheten för förorenade områden, Rf*, svarar för vägledning, utveckling och tillämpning av miljörättsliga frågor som rör bl.a. förorenade områden och avfallsdeponier.

- *Enheten för produkter och avfall, Rp*, svarar för vägledning, utveckling och tillämpning av miljörättsliga frågor som rör bl.a. produkter, avfall och producentansvar.
- *Enheten för miljöjuridik, Rj*, som svarar för vägledning, utveckling och tillämpning av miljörättsliga frågor som rör regelsystemet i dess helhet – det vill säga miljöbalken i allmänhet – samt för att bistå övriga enheter och verket i övrigt med miljöjuridiska bedömningar.

Rm, Rf och Rp kan beskrivas som sakenheter och enheterna Rt och Rj som styrmedelsenheter.

Tillsyns- och föreskriftsrådet

När det gäller tillämpningen av tillsynen finns det en rad olika tillsynsmyndigheter som utför det operativa arbetet med att utöva tillsyn. För att tillsynen skall tillämpas på ett mer samstämmigt sätt, bildades på regeringens initiativ Tillsyns- och föreskriftsrådet i samband med att miljöbalken skapades år 1999. Rådet är ett samråds- och samverkansorgan för tillsynsmyndigheternas arbete i frågor som rör tillsyn och föreskrifter enligt miljöbalken. Rådet har också till uppgift att föra ett register över samtliga förordningar och föreskrifter som är utfärdade med stöd av miljöbalken samt över de allmänna råd inom miljöbalksområdet som är utfärdade av de centrala tillsynsmyndigheterna. Registret omfattar även EG-förordningar och EG-direktiv som berör miljöbalksområdet samt uppgifter om genomförande av direktiven. Rådet är administrativt knutet till Naturvårdsverket och verksamheten följs upp med hjälp av externa och interna utvärderingar.

Tillsyns- och föreskriftsrådet har genom enkäter undersökt hur landets operativa tillsynsmyndigheter upplever den tillsynsvägledning som Naturvårdsverket och andra centrala tillsynsmyndigheter skall bistå dem med. Undersökningen visade att listan på önskemål var mycket lång. Tillsynsmyndigheterna önskade "mer av allt", bland annat mer material, mer telefontid och mer allmänna råd. Även Naturvårdsverket gör en del uppföljningar och utvärderingar av de operativa tillsynsmyndigheternas behov av tillsynsvägledning.

Mål och återrapportering

Målen för tillsynsarbetet finns redovisat under verksamhetsgrenen Tillsyn & Normgivning i regleringsbrevet. Styrningen via regleringsbrevet har genomgått stora förändringar mellan budgetåren 2004 och 2005. Både målen och återrapporteringskraven har ökat i omfattning, blivit mer detaljerade samt mer fokuserade mot effekter. För verksamhetsgrenen Tillsyn & Normgivning angavs år 2004 som övergripande mål:

"Normgivning och vägledning skall främja utveckling och tillämpning av miljöreglerna"

Återrapporteringen skulle ske med avseende på insatser, resultat och lägesbeskrivning. Naturvårdsverket skulle särskilt rapportera vissa insatser, exempelvis hur verket genomfört ramdirektivet för vatten och arbetet med att ge vägledning om de allmänna hänsynsreglerna, särskilt vad gäller principerna om resurshushållning och kretslopp. Denna återrapportering har, så vitt vi kan se, skett i årsredovisningen för år 2004.

I 2005 års regleringsbrev är verksamhetsgrenens mål uppdelade i fyra delmål med separata återrapporteringskrav. Förändringen exemplifieras nedan av mål 2. För komplett sammanställning, se bilaga 3.

"Mål 2

Verket har genom en mer effektiv tillsynsvägledning förbättrat förutsättningarna för miljöbalkens tillämpning hos kommuner och länsstyrelser jämfört med föregående år.

Återrapportering 2:

1. Nya och reviderade allmänna råd samt övriga insatser.
2. Direkta effekter, bedömning av måluppfyllelsen samt vilka åtgärder verket avser att vidta kommande år."

Naturvårdsverkets verksamhet inom verksamhetsgrenen Tillsyn & Normgivning förbrukade enligt årsredovisningen för 2004 drygt 85 milj. kr vilket belastar Naturvårdsverkets förvaltningsanslag.

Prestationer och effekter

Naturvårdsverkets arbete med tillsynsvägledning kan beskrivas leda till en rad olika prestationer. De prestationer som kan hänföras till området för tillsyn är främst:

- underlagsrapporter,
- faktablad,
- allmänna råd,
- handböcker,
- Naturvårdsverkets hemsida,
- telefonrådgivning,
- föreskrifter,
- konferenser, seminarier samt andra utbildningstillfällen och
- nätverk.

Arbetet med tillsyn är ett långsiktigt arbete och effekterna av verkets insatser märks ofta först efter flera år. Verket härleder effekterna av sin verksamhet i huvudsak genom/via operativa åtgärder som vidtagits av andra. Arbetet mot effekter handlar till stor del om att se till att miljöbalken följs. Genom sin tillsynsvägledning ser Naturvårdsverket till att miljöbalken följs. Tillsynsvägledning skall bidra till att miljölagstiftningen tolkas på ett så likartat sätt som möjligt i hela Sverige.

De effekter som tillsynsvägledningen bidrar till är svårare att sammanfatta men utgörs bland annat av:

- att miljölagstiftningen efterlevs,
- att tolkning av miljölagen sker på likartat sätt och
- antalet anmälda brott mot miljöbalken.

Naturvårdsverket gör vissa specifika redovisningar av effekter som verksamheten har bidragit till. Ett exempel gäller insamlingen av batterier, ett arbete som åligger kommunerna att genomföra. För att effektivisera denna effekt av Naturvårdsverkets arbete med tillsyn genomförs intervjuer som har till syfte att undersöka inställningen till batteriinsamlingen. Frågorna handlar främst om allmänhetens kunskap om vad de skall göra med batterierna, om de förstår syftet med att lämna in dem och om detta verkligen sker. De undersöker även om det finns skillnader som

är beroende av åldersgrupp, kategori och kön. På så sätt går det att se vilka det är som bör nås med information, och vilken sorts information som bäst behövs.

Resultat från intervjuer

Eftersom sakanslagen generellt har ökat de senaste åren, innebär det att även arbetet med tillsyn har ökat. För att klara av detta arbete utan att anställa mer personal, vilket det inte finns resurser till, kan berörda avdelningar ta in konsulter för att utföra arbetet. Om för många konsulter tas in kan det dock skapa problem, eftersom mycket av kompetensen då saknas inom verket.

Inom Naturvårdsverket består arbetet med tillsyn mycket om att skapa samverkan, att underhålla och skapa nätverk samt att på olika sätt kommunicera med verkets närmaste omvärld. Här avses, inom området för tillsyn, främst länsstyrelser och kommuner, men det kan också vara andra centrala myndigheter som har ett tillsynsansvar. Arbetet går även ut på att bistå andra aktörer som verkar inom miljöområdet, eftersom slutmålet för hela området är att önskade miljöeffekter skall komma till stånd. Det handlar om att öka verkningsgraden av samhällets totala miljöarbete inom miljöbalkens verkningsområde. Arbetet innebär i mångt och mycket om att "smörja maskineriet" och hitta synergier främst genom att arbeta med rätt saker och på rätt nivå. Att Naturvårdsverket tar upp och ägnar tid åt en viss fråga har stor betydelse. Frågan kommer på så sätt upp på agendan och det visar att det är en viktig fråga.

Tillsynsvägledningen ansågs enligt en person som välutvecklad och en nödvändighet från verkets sida eftersom de har ett huvudansvar för miljöbalken. Men detta finns det delade meningar om. Andra inom verket ansåg att det fortfarande finns områden som inte är så väl utvecklade och att detta främst gäller de områden inom miljöbalken som är nya för Naturvårdsverket, exempelvis naturvård och vattenverksamhet. Naturvårdsverket arbetar mycket med vattenfrågor men tillsynen är fortfarande inte så välutvecklad. Detta upplevs bero på de kulturella skillnader som finns, det vill säga att man inte känner igen sig i lagstiftningen. Tillsyn av vatten och naturvård lydte tidigare, före miljöbalkens inrättande, under lagstiftning som hade ett helt annat perspektiv.

Det finns många motstående intressen inom arbetet med miljön. En av verkets absolut största uppgifter är att försöka få de olika aktörerna att samverka och att samordna arbetet så att bästa möjliga verkningsgrad i miljöarbetet uppkommer. Vissa "saker" ingår i Naturvårdsverkets uppgift, och skall utföras av verket. Men det finns också andra områden där kommuner och länsstyrelser bör ha direkt kontakt med varandra, och inte slentrianmässigt gå via Naturvårdsverket.

Det största problemet med att mäta effekter och utföra effektivitetsbedömningar av miljöarbetet är den stora eftersläpningen i tiden mellan orsak och verkan. Ibland kan effekterna av en störning som har inträffat eller en åtgärd som har vidtagits, inträffa flera decennier senare.

De direkta effekterna av arbetet med tillsyn mäts främst i form av hur exempelvis verkets nyhetsbrev uppfattas av länsstyrelser och kommuner samt om det är många som läser det. Verket ställer även andra frågor som vilka regler som fungerar och vilka som inte gör det eller vilken vägledning som de berörda anser fattas och så vidare. Prestationer mäts främst genom att verket jämför vad de hade tänkt göra med vad de faktiskt har gjort. Arbetet med tillsyn har stor påverkan på vilka miljöeffekter som uppstår på lång sikt. Ju mer medvetna människor är om hur

olika aktiviteter påverkar miljön desto större blir de positiva miljöeffekterna på lång sikt. För att veta om arbetet med tillsyn bedrivs på ett effektivt sätt krävs det att insatta resurser ställs mot måluppfyllelsen. Naturvårdsverket gör denna mätning genom att göra en bedömning av hur många faktablad, allmänna råd och handböcker som tillsynsmyndigheter, länsstyrelser och kommuner rekvirerar. Verket mäter dock inte hur dessa används.

Effektivitet inom det miljörättsliga området kräver ofta att Naturvårdsverket måste använda sig av andra aktörer så mycket som möjligt. Detta arbetssätt förutsätter att man känner tillit exempelvis gentemot länsstyrelser och kommuner, vilket Naturvårdsverket har kritiserats för att inte göra. Det indirekta arbetssätt som används när Naturvårdsverket verkar genom andra aktörer fungerar bara om det finns väl utvecklade metoder för uppföljning och mer genomarbetade studier för att se hur arbetet verkligen har gått, det vill säga vilken måluppfyllelse arbetet har bidragit till. På så sätt kan Naturvårdsverkets resurser användas på rätt sätt. Naturvårdsverkets arbete har i stora drag utvecklats från ett mer objektrelaterat arbete på operativ nivå till ett arbete på övergripande nivå med egenkontroll hos övriga aktörer.

Verket gör analyser av sambandet mellan orsak och verkan, så kallade kausalanalyser, i alltför ringa omfattning, trots att det upplevs som att det finns ett uttalat krav från politiskt håll att tillhandahålla sådana analyser. Att sådana krav ställs beror på att den politiska nivån, det vill säga miljö- och samhällsdepartementet, vill få argument för att motivera att de resurser som har ställts till verkets förfogande går till något nyttigt. Att göra kausalanalyser är besvärligt och tidsödande, inte minst eftersom arbetet ofta måste inbegripa andra aktörer.

Det finns ett yttre tryck på att utveckla effektivitetsbegreppet, både från huvudmannen, det vill säga regeringen och inifrån, och från verkets ofta mycket engagerade medarbetare. Det ses också som viktigt för att verket centralt skall kunna motivera utvecklingen av nya arbetssätt inför de egna medarbetarna.

Ansvarsfrågan gällande området för tillsyn är problematisk. Det finns olika uppfattningar inom Naturvårdsverket om vad verkets ansvar egentligen är. De förväntningar som finns från de närmsta aktörerna kan ibland beskrivas som orimliga. I intervjuer med företrädare för några länsstyrelser framkom det att det finns önskemål om mer tillsynsvägledning från Naturvårdsverkets sida. En av de intervjuade hänvisade till diskussioner förda i ett forum där länsstyrelsernas miljövarddirektörer träffas och menade att länsstyrelserna anser att Naturvårdsverket nedprioriterar tillsynsvägledningen. Det har vidare framkommit att denna bild även delas av departementet.

Regleringsbrevet är alldeles för "spretigt" och dessutom saknas en helhetssyn. Olika handläggare på departementet ansvarar för olika områden och har därmed olika behov vilket får genomslag i regleringsbrevet. Vad som skall in i regleringsbrevet styrs mycket från sidan, det vill säga "Det här måste vi ha med för det här finns det ett politiskt intresse omkring." Målen blir då av olika art och karaktär. Genom en dialog med departementet försöker verket få målen i regleringsbrevet att stämma någorlunda med huvuddragen i Naturvårdsverkets instruktion samt med de resurser som de har fått. Det största problemet uppstår vid återrapporteringen, där Naturvårdsverket skall ange effekterna av sitt arbete och på så sätt ta ansvar. De flesta av målen upplevs inte vara skrivna med effekter som grundtanke. Målen och återrapporteringskraven hänger helt enkelt inte ihop. Överlag innehåller regleringsbrevet både många övergripande mål och för mycket detaljstyrning.

Det upplevs som om det ibland ställs krav på att redovisa effekter som Naturvårdsverket inte uppfattar som sin uppgift. Regler för utformningen av årsredovisningen i sig ställer en hel del krav på hur effekter skall redovisas vilket upplevs skapa problem. Gällande årsredovisningen för år 2005 har det kommit krav på att redovisa effekter och att dessa skall vara bevisade. Att effekterna måste vara bevisade är något som regleras i förordningen som styr hur en årsredovisning skall vara utformad. Detta är problematiskt då det ofta är svårt att bevisa effekter. Om effekterna inte är bevisade kan Riksrevisionen slå ned på detta.

Ett exempel

För att ge en bättre bild av problemen kring arbete med tillsyn följer här en kort presentation av ett fall som granskats av Riksrevisionen (RRV 2003:3). Fallet behandlar frågan gällande PCB i fogmassa.

År 1978 förbjöds ämnet PCB i Sverige eftersom det har en skadlig inverkan på både människor, djur och miljö. PCB förekommer fortfarande i höga halter, främst i fastigheter byggda mellan 1956 och 1973, vilket har bidragit till att detta område fortfarande uppmärksammas. PCB återfinns bland annat i fogmassa, golvmassa och isolerrutor. Det finns totalt cirka 4 000 byggnader runt om i landet som innehåller PCB, varav 650 redan är sanerade. Naturvårdsverket har fått i uppdrag av regeringen att föreslå åtgärder för att intensifiera arbetet med att kartlägga och omhänderta PCB i byggnader. Uppdraget poängterar framför allt att Naturvårdsverket bör undersöka om det finns behov av tvingande regler (Regeringsbeslut M2002/1114/Kn).

Byggsektorn gjorde år 1998 via Byggsektorns Kretsloppsråd ett frivilligt åtagande att avlägsna PCB ur byggnader. Ungefär samtidigt infördes miljöbalken vilken förde med sig ett ökat krav på verksamhetsutövarna jämfört med tidigare lagstiftning. Det är de operativa tillsynsmyndigheternas, i detta fall kommunernas miljönämnder, ansvar att kontrollera att verksamhetsutövarna lever upp till miljöbalkens krav på en giftfri miljö. Enligt Naturvårdsverkets instruktion och miljöbalken skall verket utöva tillsynsvägledning för miljönämnderna och i praktiken miljökontoren. För PCB i byggnader finns därmed dels ett frivilligt åtagande och dels lagbestämmelser som styr hur fastighetsägare och de entreprenörer som sanerar fogarna skall agera.

I detta fall litade Naturvårdsverket till det frivilla åtagande som byggsektorn själv tagit på sig samt att tillsynen sköttes på ett regionalt och lokalt plan. Problemet med detta blev enligt Riksrevisionen att informationen från de olika aktörerna inte samordnades och likriktades, vilket normalt är Naturvårdsverkets uppgift. Enligt granskningen hade Naturvårdsverket en bristande överblick över var PCB förekom samt i vilken omfattning. Kunskapsbrister fanns även gällande i vilken utsträckning inventeringar och saneringar hade genomförts och på vilket sätt detta hade gjorts. Riksrevisionen menade att Naturvårdsverket saknade kunskap om PCB i byggnader och föreslog att Naturvårdsverket skulle ge ut en skriftlig vägledning till miljökontoren om hur de skulle hantera frågan. Oklarheterna har bidragit till att de kommunala miljökontoren hanterat problemen med PCB på olika sätt. Vissa kommuner har varit aktiva medan andra kommuner helt enkelt har struntat i att informera fastighetsägarna om att de bör inventera och sanera sina fastigheter. Att miljökontoren agerat på olika sätt beror dels på att det frivilliga åtagandet inom byggsektorn lett till oklarheter gällande ansvaret och dels att det fanns stora kunskapsbrister om PCB i byggnader samt olikheter gällande tillämpningen av miljölagstiftningen.

Att mäta Naturvårdsverkets prestationer gällande PCB i fogmassa har visat sig svårt. Riksrevisionen fann i sin granskning att det av flera anledningar inte fanns någon kunskap om hur många byggnader som innehöll PCB och hur många av dessa byggnader som därmed borde ha inventerats och sanerats. Det fanns således stora svårigheter att formulera mätbara och uppföljningsbara mål. Det rådde också oklarheter gällande verkets ansvar i frågan. Det fanns inget konkret återrapporteringskrav i Naturvårdsverkets regleringsbrev som berörde frågan om PCB. Den otydliga rollfördelningen har lett till ett splittrat agerande från miljökontoren. Byggsektorns Kretsloppsrad har i sin vägledning till fastighetsägarna förutsatt att miljökontoren skall ha en tillsynsroll, en roll som Naturvårdsverket i egenskap av central tillsynsvägledare inte uppmanat miljökontoren att ta. Det saknades en samlad statistik över de inventeringar och saneringar som faktiskt har genomförts eftersom dessa inte har inrapporterats. Därför har det inte heller skett någon uppföljning av de inventeringar och saneringar som har genomförts.

Krafttag har gjorts för att komma vidare med problemet. Naturvårdsverket har i en rapport till regeringen, *Omhändertagande av PCB i byggnader* (NV 2002:2) bedömt att det behövs hårdare styrmedel för att få alla som äger byggnader som kan innehålla PCB att delta i inventering och sanering. Ett förslag om en tvingade regel, som innebär att alla fastighetsägare blir skyldiga att själva inventera och sanera sina fastigheter samt återrapportera till tillsynsmyndigheten, ligger ute på remiss. Målet är att all PCB skall vara borta till år 2012, men det finns en stor osäkerhet kring förslagets ekonomiska konsekvenser. Merkostnaden för att sanera dessa kvarvarande fastigheter har uppskattats till 492 miljoner kronor. Dessa kostnader är något som fastighetsägarna själva får stå för, vilket har kritiserats (Miljöaktuellt, nr 4, maj 2005).

Sammanfattningsvis kan arbetet med att sanera PCB i fogmassa utgöra en illustration av en resursomvandling där vi har god kännedom om vad som görs och vilka prestationer som Naturvårdsverket, kommuner och en branschorganisation har medverkat i. Däremot är de kausala kopplingarna mellan prestationer och miljöeffekter svåra att redogöra för. Dels kan det vara en lång tidseftersläpning mellan insats och effekt, dels kan det vara oklart hur stort själva problemet är.

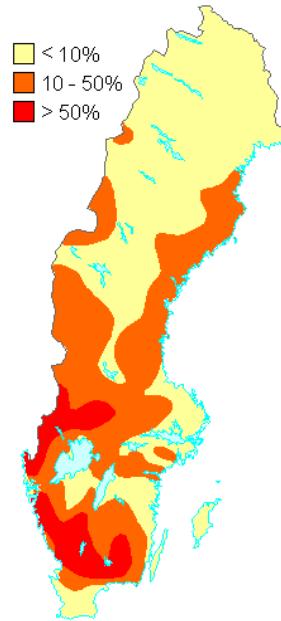
Beskrivning av process 2 - Åtgärder för att bevara biologisk mångfald - kalkning av sjöar och vattendrag

Om Kalkning av sjöar och vattendrag

”Kalkningsverksamheten är ett av verktygen för att uppnå det nationella miljökvalitetsmålet ’levande sjöar och vattendrag’ genom att upprätthålla biologisk mångfald och nyttjande enligt den nationella kalkningsplanen intill dess miljökvalitetsmålet ’bara naturlig försurning’ är uppnått”
(ur Avdelningsprotokoll nr N15/05, sidan 2)

Sedan 1993 är Sverige anslutet till konventionen om biologisk mångfald och ser arbetet med att hejda förlusten av arter, naturtyper och ekosystem som en av de största utmaningarna inom miljöområdet. Insatserna inom detta område rör bland annat skydd och skötsel av värdefulla naturområden, kalkningsverksamhet, arbete med genetiskt modifierade organismer samt åtgärdsprogram för hotade arter.

Utsläpp av svavel och kväve har skapat försurning av sjöar och vattendrag vilket har inneburit en omfattande förlust av biologisk mångfald. Det är dock endast en mindre del av utsläppen som härrör från utsläpp inom landet då problemen främst skapas genom försurat nedfall som kommer från Centraleuropa och de brittiska öarna. Trots att utsläppen minskat bland annat genom avtalade utsläpps begränsningar kommer försurningsproblemen att kvarstå under flera årtionden. Det är därför angeläget att motverka akuta skador av försurningen med hjälp av ytvattenkalkning. Som framgår av bilden till höger är det sydvästra Sverige som har högst andel försurade sjöar och därför behöver de största insatserna.



Figur 13. Andel försurade sjöar (källa: Naturvårdsverket)

Kalkning som metod har varit omdebatterad. Tidigare hördes kritiska röster, främst från olika forskare, som menade att kalkningen gör mer skada än nytta. Denna debatt verkar dock ha ebbat ut. Enligt Svenska Naturskyddsföreningen är det idag få seriösa forskare som "ifrågasätter nyttan av kalkning av sjöar och vattendrag som försurats genom mänsklig påverkan". Kalkning är dock bara ett verktyg för att upprätthålla biologisk mångfald inom miljökvalitetsmålet *Bara naturlig försurning*. Kalkningen i sig kan inte lösa själva försurningsproblemet. Det är inte ovanligt att den biologiska mångfalden uteblir trots en återgång av pH-värdet. Istället behövs inte sällan fysiska åtgärder i miljön, såsom exempelvis anläggandet av laxtrappor för att återställa djurlivet.

På regeringens uppdrag har Naturvårdsverket fått ansvar för landets kalkningsverksamhet. Inom verket sker detta arbete främst inom enheten för vattenmiljö, vilken är placerad under Naturresursavdelningen. Avdelningen är ansvarig för hela verksamhetsgrenen, Åtgärder för att bevara biologisk mångfald, där kalkning av sjöar och vattendrag ingår. Till stöd för kalkningsarbetet finns en nationell plan i form av en rapport som Naturvårdsverket tog fram år 1999, *Nationell plan för kalkning av sjöar och vattendrag 2000 – 2009*. Denna plan utgör grunden för uppdraget och har en tioårig tidshorisont. I rapporten framgår att:

"[...] En effektivisering är angelägen. Framförallt den nationella samordningen och verksamhetens måluppfyllelse behöver förbättras. En enhetlig strategi för planering, målsättning, kalkning och uppföljning saknas delvis, med följd att kvaliteten varierar mellan olika länsstyrelser."

Kalkningsverksamheten styrs främst av förordningen (1982:840) om statsbidrag till kalkning av sjöar och vattendrag. Naturvårdsverket har också möjligheter att ta fram föreskrifter och allmänna råd. De resurser länsstyrelserna får för detta ändamål är öronmärkta för kalkningsprojekt. Kostnader för länsstyrelsernas administration av kalkningsverksamheten får inte belasta anslaget (Avdelningsprotokoll Nr N15/05). Till samtliga länsstyrelser med kalkningsverksamhet sänds varje år *Riktlinjer för medelansökan för kalkning av sjöar och vattendrag*. Av riktlinjer för 2006 års verksamhet framgår att ansökan om statsbidrag skall ske på

åtgärdsobjektsnivå för 2006. Det framgår också att Naturvårdsverket arbetar med att ta fram nya bedömningsgrunder i enlighet med den senaste miljömålspropositionen, Prop. 2004/05:150, eftersom kalkningsverksamheten behöver anpassas till den rådande försurningssituationen. De försurande nedsläppen av svavel har halverats under de två senaste årtiondena men det går inte att se någon motsvarande minskning av de försurande kvävenedfallen. Svavelutsläpp kommer både från fabriker i Sverige och från fabriker i andra länder och regleringen av dessa utsläpp kan ses som en förklaring till de minskade utsläppen. Kväveutsläpp kommer i huvudsak från bilarnas avgaser och detta utgör främst ett nationellt problem som ännu ej har lösts på ett för naturen tillfredställande sätt. Geografiskt sker vissa relativa förändringar av kalkningsbehovet. I de nordvästra delarna av landet (t.ex. Jämtland) minskar behovet medan behovet kvarstår i andra delar. När kalkningsverksamhet skall avslutas bör det ske på ett sådant sätt att utföraren är försäkrad om att återförsurning ej kommer att ske och arbetet skall bygga på successiv nedtrappning av doseringen.

Bidragsfördelning

Länsstyrelserna sänder sedan formella ansökningar till Naturvårdsverket. Som underlag till bidragsansökningarna samlar länsstyrelserna in underlag från länets kommuner. Dessa skall i sin tur ha gjort en inventering av vilka områden som är i behov av kalkning samt en bedömning av kostnaderna. Det är oftast kommunerna som initierar frågan om kalkning och pekar på behovet. Bidragen till länsstyrelserna för kalkning överförs i de flesta fall sedan i form av resurser till kommunerna, som i sin tur handlar upp det operativa arbetet.

I förordningen gällande kalkning står att "vid prövning av frågor om bidrag skall hänsyn tas till vattenområdets betydelse från natur- och miljövårdssynpunkt..." (Förordning 1982:840, 5§). Innebörden av detta har för oss beskrivits som att kalkning skall ske av sjöar och vattendrag som är i behov av kalkning på grund av höga nationella och regionala bevarandevärden utifrån naturvetenskapliga bedömningar. Bevarandet av lokala värden skall i första hand belasta lokal nivå, det vill säga kommunerna. Undantaget är dock de områden där kalkning påbörjades före den nationella kalkningsplanen. För kalkning av dessa utgår fortfarande statsbidrag. Om länsstyrelserna tillsammans har sökt större belopp för kalkning än vad som ryms inom det totala anslaget gör Naturvårdsverket en bedömning av anslagsförfrågningarna. Vissa länsstyrelser kan då få lägre belopp än vad de sökt.

Mål och återrapportering

Även inom den verksamhetsgren där kalkning ingår har målen i regleringsbrevet förändrats mellan budgetåren 2004 och 2005. Att målen förändrats är naturligt. Det intressanta är att återrapporteringskraven inom denna verksamhetsgren, liksom verksamhetsgrenen Tillsyn & Normgivning, också mer än tidigare kräver att effekter skall redovisas. Något direkt angivet mål för kalkning har inte funnits i regleringsbrevet, men väl ett återrapporteringskrav. Detta har dock inte innehållsmässigt förändrats mellan åren utan följande skall återrapporteras:

"Kalkningsverksamhetens utveckling på nationell och regional nivå i förhållande till den nationella kalkningsplanen och försurningsutvecklingen."

I 2005 års regleringsbrev (sid. 14) anslås vidare ett ramanslag på 218 miljoner kronor för "bidrag till kalkning av sjöar och vattendrag". Naturvårdsverket beslutar sedan om länsstyrelsernas ramar till kalkningsverksamheten. De har även det övergripande nationella

samordningsansvaret. Naturvårdsverket har, enligt Avdelningsprotokoll N15-05, beslutat om följande ram för kalkning av sjöar och vattendrag för år 2005, uppdelat på län.

Län	Föreslaget belopp för kalkning	Vattenareal, antal hektar (Källa: www.regionfakta.com)	Bidrag, kronor per hektar	
AB	Stockholms län	148 500	26 990	6
C	Uppsala län	0	16 880	0
D	Södermanlands län	388 900	50 360	8
E	Östergötlands län	847 800	104 150	8
F	Jönköpings län	15 336 100	75 790	202
G	Kronobergs län	10 910 300	96 210	113
H	Kalmar län	5 190 300	47 490	109
I	Gotlands län	0	3 230	0
K	Blekinge län	4 700 700	10 870	432
M	Skåne län	2 618 500	33 310	79
N	Hallands län	12 440 800	25 790	482
O	Västra Götalands län	25 663 100	143 270	179
S	Värmlands län	28 971 500	179 670	161
T	Örebro län	2 422 700	79 690	30
U	Västmanlands län	792 500	29 580	27
W	Dalarnas län	14 299 700	220 830	65
X	Gävleborgs län	3 905 100	155 570	25
Y	Västernorrlands län	15 223 900	142 210	107
Z	Jämtlands län	23 849 400	475 730	50
AC	Västerbottens län	23 300 300	409 440	57
BD	Norrbottnens län	0	776 250	0
Totalt		191 010 100	3 103 310	

Tabell 1. Föreslagen fördelning av kalkningsanslagen för år 2005

På regional nivå ansvarar respektive länsstyrelse för att resurserna fördelas till kalkning och att effekterna följs upp. Det operativa arbetet delegerar sedan länsstyrelserna ofta till kommuner eller andra huvudmän. Länsstyrelserna har ett eget gemensamt regleringsbrev, där en verksamhetsgren gäller miljövårdsarbete. Bland annat anges som mål i regleringsbrevet för år 2005 att länsstyrelserna särskilt skall verka för:

”[...] att arbetet med skydd av värdefulla områden och hotade arter prioriteras samt att arbetet med skydd och skötsel av naturområden och hotade arter bedrivs så att biologisk mångfald bevaras och friluftslivet främjas och att fragmentering av naturmiljön motverkas.”

I det gemensamma regleringsbrevet för länsstyrelserna framgår vidare att återrapporteringen gällande bland annat kalkning inte skall ske till regeringen utan till Naturvårdsverket:

”[...] Beträffande skydd av värdefulla områden, kalkning, efterbehandling av förorenade områden och deponering av avfall skall länsstyrelserna rapportera till Naturvårdsverket i enlighet med verkets anvisningar.”

Prestationer och effekter

Den långsiktiga miljöeffekten som eftersträvas är i första hand att återställa vattenkvaliteten på ett sådant sätt att den möjliggör för arter att återkolonisera. På detta sätt höjs också den

biologiska mångfalden. Denna effekt förväntas uppstå bland annat som ett resultat av de prestationer som Naturvårdsverkets process för kalkning leder till. De prestationer som inom kalkningens område kan hänföras till Naturvårdsverket är främst att:

- granska kalkningsplaner,
- ge bifall,
- betala ut bidrag för kalkning,
- framställa handböcker,
- ge allmänna råd,
- göra sammanställningar från regional till nationell nivå och
- arbeta med den egna effektuppföljningen.

De effekter som arbetet med kalkning i slutändan skall ge är bland annat:

- att pH-värdet skall öka och
- att bidra till att den biologiska mångfalden ökar.

Förvaltningseffekterna gällande kalkning avser direkta effekter av prestationerna. Det kan exempelvis vara att brister i arbetet med kalkning på en länsstyrelse upptäcks när kalkningsplanerna granskas. En effekt av en handbok är förhoppningsvis att kunskapen ökar och att det operativa arbetet förbättras. Miljöeffekterna av kalkningen består i att försurningen minskar i kalkade sjöar och vattendrag, vilket för med sig att arter återkommer till dessa vatten. Bidrag för kalkning, handböcker och allmänna råd är exempel på prestationer som i sin tur utgör resurser hos länsstyrelserna. Där sker sedan en motsvarande resursomvandling, vilken bland annat genererar prestationer i form av bidrag för kalkning till kommuner.

Naturvårdsverket strävar efter att förbättra kostnadseffektiviteten inom kalkningen. För ett par år sedan begärde de att alla länsstyrelser skulle upprätta detaljerade åtgärdsplaner för respektive län. Med hjälp av dessa kan länsstyrelsernas arbete bättre bedömas och utvärderas. Ett problem är att det inte finns en fungerande marknad för det operativa arbetet med kalkning. I landet finns det enligt Naturvårdsverket endast två entreprenörer, MOVAB samt Juvéls Åkeri, som åtar sig detta arbete. MOVAB med säte i Malmö, ingick tidigare i Nordkalk men är från i år sålt och utgör ett eget bolag. De beräknar omsätta 70 miljoner kronor på fyra anställda, men har också ett nära samarbete med många andra bolag. Det andra bolaget, Juvéls Åkeri med säte i Filipstad, omsatte 2004 drygt 67 miljoner på sjökalkning. Hur mycket av de båda bolagens omsättning som avser det arbete som Naturvårdsverket ytterst står bakom har inte gått att få fram.

Länsstyrelserna har det direkta ansvaret för effektuppföljningen på regional nivå, vilket innebär att en sammanställning görs utifrån kommunernas underlag. Naturvårdsverket sänder riktlinjer till länsstyrelserna för att effektuppföljningen skall bli enhetlig. Länsstyrelserna skall efter verksamhetsåret rapportera utfallet, i form av nyckeltal och en verksamhetsberättelse, av kalkningen till Naturvårdsverket som gör en aggregerad sammanställning till nationell nivå. Den effektuppföljning som finns tillgänglig avser exempelvis uppföljning av sjöar och vattendrags pH-värde över tiden, samt hur många målområden och åtgärdsobjekt som har kalkats. I de rapporter över måluppfyllelse vi tagit del av, bland annat Årsredovisningen för 2004 samt Sammanställning av länens nyckeltal för kalkning 2003, påvisas en god måluppfyllelse. Till effektuppföljningen hör även att identifiera kalkningens bieffekter, exempelvis skada på det närliggande skogsekosystemets flora och fauna (Skogsstyrelsen, Rapport I/2000).

Naturvårdsverket delegerar ansvaret för kalkningen till länsstyrelserna. Genom att fördela statsbidrag till kalkningsverksamhet i enlighet med den formalia verket beslutat om, tar verket ansvar för resurserna. Naturvårdsverket säkerställer att ramarna inte överskrids. Genom att utfärda allmänna råd och föreskrifter skall kvaliteten säkerställas i det arbete som länsstyrelser och kommuner/andra utför. Kvaliteten säkras också genom utbildningar av handläggare på länsstyrelserna. Länsstyrelserna har ett ansvar att delegera det operativa arbetet med kalkning vidare samt att samla in information från kommuner och/eller andra huvudmän som sedan skall redovisa till Naturvårdsverket. Naturvårdsverket har inrättat en grupp "sakstödjare" som består av tre personer som är anställda av tre olika länsstyrelser. I egenskap av sakstödjare hjälper de Naturvårdsverket i arbetet med utvärdering av kalkningsplaner, i diskussioner kring medelsfördelning etcetera.

Resultat från intervjuer

Kalkningsverksamheten anses vara förhållandevis penningstark, det vill säga det finns tillräckligt med pengar avsatta för ändamålet. De politiska besluten gällande verksamheten har tagits utifrån en blandning av politik, opinion och vetenskap. Kalkning är ett känsligt ämne på lokal nivå eftersom effekterna av försurning, att exempelvis ett bestånd av fiskar dör ut, är mycket påtagliga.

Även om ingen ifrågasätter behovet av kalkning finns det grupper, både internt inom verket och externt, som ifrågasätter hur prioriteringen av kalkningsobjekten görs. Resultaten från intervjuerna visar att det finns olika uppfattningar. En av de intervjuade ifrågasatte varför ett län har stor kalkningsverksamhet medan intilliggande län inte har någon kalkningsverksamhet alls. Det, ansåg en annan, är inte något som behöver problematiseras utan det finns naturliga förklaringar. Det personliga engagemanget på olika nivåer framhävs som viktigt inom kalkningsverksamheten. Då det gäller fördelningen av bidrag framhöll en person de naturvetenskapliga kriterierna som viktigast, även om hänsyn måste tas till dem som drabbats av försurningen, det vill säga lokalbefolkningen. Från annat håll sades att den länsstyrelse som "skriker högst" får mest pengar. Vidare framfördes att fördelningen sker schablonmässigt efter ett rättvisetänkande mellan länen så att alla skall bli nöjda på sikt. Det är svårt att fördela bidraget på ett bra och rättvist sätt eftersom det är svårt att uppskatta om länen bedriver en "vettig" kalkningsverksamhet. Att styra med tilldelning av resurser (pengar) ansågs av flera som en effektiv styrform. Tilldelningen av bidrag har dock stramats åt. Detta har lett till ibland livliga diskussioner kring ändamålet med pengarna. För ett par år sedan uppmanades länsstyrelserna att ta fram konkreta och detaljerade åtgärdsprogram för kalkningen. Dessa har tvingat länsstyrelserna att "tänka efter".

Naturvårdsverket försöker så långt som möjligt använda den "mjukare" formen av styrning istället för tvingande regler. När det gäller fördelning av bidrag krävs dock en hårdare form av styrning med tvingande regler. För att nå ut med information kring kalkningsverksamheten genomför Naturvårdsverket ett antal aktiviteter tillsammans med länsstyrelserna. Meningen med dessa är att länsstyrelserna sedan skall vidarebefordra informationen till kommuner och andra huvudmän. Att så görs följs dock inte upp. Länsstyrelserna och kommunerna är de som driver efterfrågan på kalkning och de har därför ett stort ansvar för effekterna. Från en länsstyrelse påpekades att det är svårt att koppla effekterna till miljömålen pga. eftersläpningen i tid mellan prestation och effekt. Det finns också fler faktorer än kalkning som påverkar pH-värdet.

Medvetenhet om dessa faktorer och om den naturliga försurningen måste finnas. Att det finns andra faktorer som påverkar gör att det är svårt att redovisa en effektiv medelsanvändning. Det händer också att länsstyrelserna inte klarar av att genomföra planerad kalkning vilket kan bero på klimatologiska skäl. Exempelvis gör torrt väder att en förbättring av surhetsgraden registreras. Det kan även vara av personalmässiga skäl. Personalomsättningen kan ibland vara hög vilket leder till diskontinuitet och hinder i verksamheten.

Det framgår att kvaliteten på länsstyrelsernas kalkningsverksamhet varierar. En person ansåg att ca 25 % av länsstyrelserna har dålig ordning på verksamheten, medan en annan uppskattade andelen till 50 %. Där kalkningen fungerar sämre beror detta främst på brister i samarbetet mellan kommuner och länsstyrelser. I strävan efter att ta ett större kostnadsansvar framgår det vidare att Naturvårdsverket överväger att utreda hur den ökade kostnadsutvecklingen för kalkning skall kunna hejdas. De ökade kostnaderna anser man inte kan kopplas till den allmänna kostnadsutvecklingen av exempelvis löner och bränsle, utan snarare till bristen på konkurrens.

Kalkningens direkta effekter, på pH-värdet, syns omedelbart och är därför fullt möjliga att ta ansvar för. Miljöeffekterna på längre sikt är dock svårare, då bland annat behoven av fysiska åtgärder (skapande av laxtrappor etcetera) är underskattade. Det finns delade meningar om hur Naturvårdsverket delegerar ansvaret för kalkning. En av de intervjuade ansåg att Naturvårdsverket inte delegerar ansvaret, utan istället "dumpar" det på länsstyrelserna. Vid delegering skall det finnas uppföljning, spårbarhet och kontroll i större omfattning än vad som finns idag. Det framgick vidare att Naturvårdsverket inte gör någon kontroll av att länsstyrelsernas redovisning och återrapportering stämmer utan litar på dessa. Om en länsstyrelse missköter verksamheten med kalkning har det hittills inte hänt att bidrag hållits inne eller återkallats. Misskötsamhet kan dock påverka nästkommande års bidrag till kalkning. Slutligen framhöll en person att det viktigaste ansvaret är det byråkratiska, att göra saker på rätt sätt istället för rätt saker. Att fördela pengarna är ett mål i sig.

ANALYS MED SLUTSATSER

Denna del inleds med en analys av effekter då detta utgör studiens huvudfokus. Därefter följer ett analytiskt resonemang kring styrning av andra och ansvar, vilket vi anser bör ses som "två sidor av samma mynt". Den som styr delegerar normalt ett ansvar för att något skall utföras. Ansvar tas sedan bland annat genom att den styrda återrapporterar sina resultat. Styrning och ansvar blir därmed svåra att särskilja varför vi lägger samman dem i analysen.

Att styra mot effekter

Resultaten av en myndighets verksamhet kan enligt resursomvandlingskedjan delas in i prestationer och effekter. Denna uppdelning är dock inte självklar, och definitionen av en effekt varierar. Här definierar vi effekter av Naturvårdsverkets prestationer som förändringar i samhället som inte hade kommit till stånd utan myndighetens arbete. Begreppet effektivitet utgör således ett kvotmått på denna effekt det vill säga effekterna sätts i relation till insatta resurser. Effekter kan påverkas av många andra aktörer än Naturvårdsverket, varför vi benämner de effekter som uppstår direkt av *en* myndighets arbete som förvaltningseffekter. En

förvaltningseffekt kan i bästa fall sedan leda till en miljöeffekt, men miljöeffekter påverkas också ofta av många olika aktörers förvaltningseffekter.

Miljöeffekter uppnås i Naturvårdsverkets fall i huvudsak genom att verka genom andra. Genom allmänna råd och handböcker skall länsstyrelserna få hjälp med det regionala miljöarbetet. Önskade effekter av Naturvårdsverkets skrifter uppkommer endast om dessa används. I försurade sjöar och vattendrag kan biologisk mångfald återkomma som en effekt av kalkning. Från det att Naturvårdsverket får anslag till kalkning, till dess att kalkning sker, är det en lång kedja av olika aktörer som är inblandade.

När det gäller kalkningsverksamheten har det framkommit att det endast finns två entreprenörer i Sverige som tar på sig att koordinera det operativa arbetet. Denna brist på konkurrens kan antas öka kostnaderna för kalkning jämfört med inflationen. I vårt fall går det att antaga att förvaltningseffekten blir lägre med mindre konkurrens, vilket också kan leda till lägre miljöeffekter på sikt.

Kausalanalyser mellan prestationer och effekter upplevs som svåra och tidsödande att göra varför det inte sker i någon större omfattning. Att mäta effekter framhålls generellt i forskningslitteraturen som mycket svårt, inte minst då flera aktörer verkar mot samma effekt. Det empiriska materialet bekräftar detta inom området för tillsyn. Naturvårdsverket uppger att de mäter *effekten* av en handbok genom antalet rekviderade exemplar, vilket är enkelt att mäta. Är detta ett bra mått på en effekt eller är det ett mått på en prestation? Vad vi kan se är det en effekt av informationsarbetet. Naturvårdsverket har nått ut med att en ny handbok finns att tillgå. Denna effekt säger dock inte något om det var rätt handbok som gavs ut eller hur kvaliteten var, det vill säga något om den yttre effektiviteten. I intervjuer har det dock framkommit att verket också mäter effekter av ett nyhetsbrev genom att ta reda på hur det uppfattas av läsarna, vilket kan anses vara ett bättre mått. Inom kalkning av sjöar och vattendrag är det enklare att mäta kausala samband mellan prestation och omedelbara effekter, exempelvis förändringen av pH-värdet.

Effekter kan också uppfattas och värderas olika av olika intressenter. Effekten av att *inte* kalka en sjö kan lokalt upplevas som mycket negativt medan det ur ett nationellt perspektiv inte finns tillräckligt med skäl för att kalka. Upplevelsen av effekten och vad som är effektivt är således en subjektiv bedömning.

Ett sätt att tankemässigt redovisa och mäta effekter

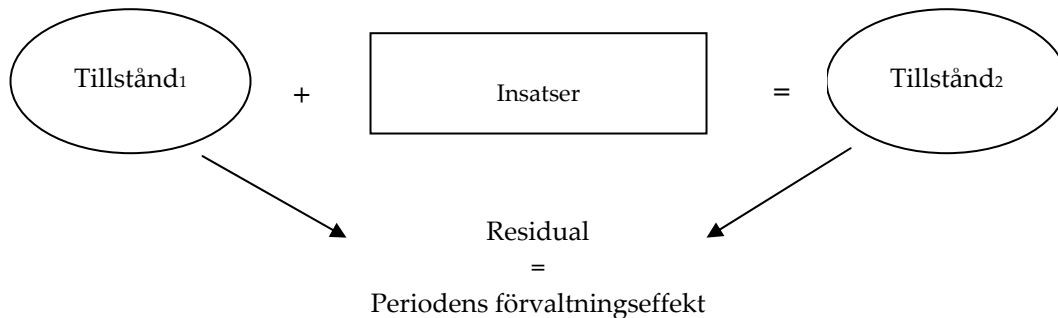
Att redovisa egna och andras effekter har visat sig vara problematiskt eftersom det ibland är svårt att särskilja prestationer och effekter och att det är komplicerade kausala samband mellan insats och effekt. Vi gör därför ett försök att införa en alternativ resursomvandlingsmodell.

Resursomvandlingskedjans tre första steg är som tidigare framgått svåra att separera. Vi slår således ihop dem i den fortsatta diskussionen kring effekter och benämner dem insatser:

$$\text{Resurser} + \text{Aktiviteter} + \text{Prestationer} = \text{Insatser}$$

Förvaltningseffekter

Det är med andra ord en insats som leder till en förvaltningseffekt. För att ha möjlighet att mäta förvaltningseffekten av en insats måste det finnas något att jämföra med, ett tillstånd före en insats och ett tillstånd efter. Vi gör det genom omvägens strategi, det vill säga om Naturvårdsverkets insats inte hade gjorts, hur hade då det påverkat effekten (förutsatt att inte någon annan aktör hade tagit över)? Skillnaden mellan två tillstånd blir då förvaltningseffekten:



Figur 14. Förvaltningseffektivitet - skillnaden mellan två tillstånd

Residualen beräknas som skillnaden mellan Tillstånd₂ och Tillstånd₁. Tillstånd₁ kan t ex vara pH-värdet i en sjö före kalkning och Tillstånd₂ pH-värdet efter att en kalkningsinsats är genomförd. Det kan också vara före respektive efter att en viss handbok har givits ut.

Tankemässigt kan vi här göra en analogi med redovisning. Varje tillstånd avser en ögonblicksbild, på motsvarande sätt som en balansräkning vid årets slut. Ett tillstånd uppstår sällan "ur tomma intet". Det finns något före, likt en ingående balans (IB) av ackumulerade effekter. Tillstånd₁ kan med andra ord ses som ackumulerade effekter från tidigare gjorda insatser, vilket ger:

$$\text{IB effekter} + \text{Årets gjorda insatser} = \text{UB effekter.}$$

I den ingående balansräkningen (IB effekter) redovisas tidigare gjorda insatser som har långsiktiga effekter på miljön. Jämför med redovisningens tillgångar som är tidigare aktiverade utgifter, det vill säga sådana tillgångar som kommer att utnyttjas/ användas längre fram. Det finns således ingående balanser för tidigare gjorda insatser. De insatser som förbrukades förra året och åren tidigare har lett till förvaltningseffekter och miljöeffekter. Det finns därmed en ingående balans för dessa tidigare uppnådda effekter. Det innebär att utgifter verket haft tidigare år (gjorda insatser) kommer till användning i år eller längre fram beroende på nyttjandetiden. I en effektredovisning bör man därför börja med att redovisa denna ingående balans. Storleken på insatsen i relation till förvaltningseffekten avgör effektiviteten. Det finns dock här ett värderingsproblem och periodiseringsproblem med detta som framtida forskning får lösa.

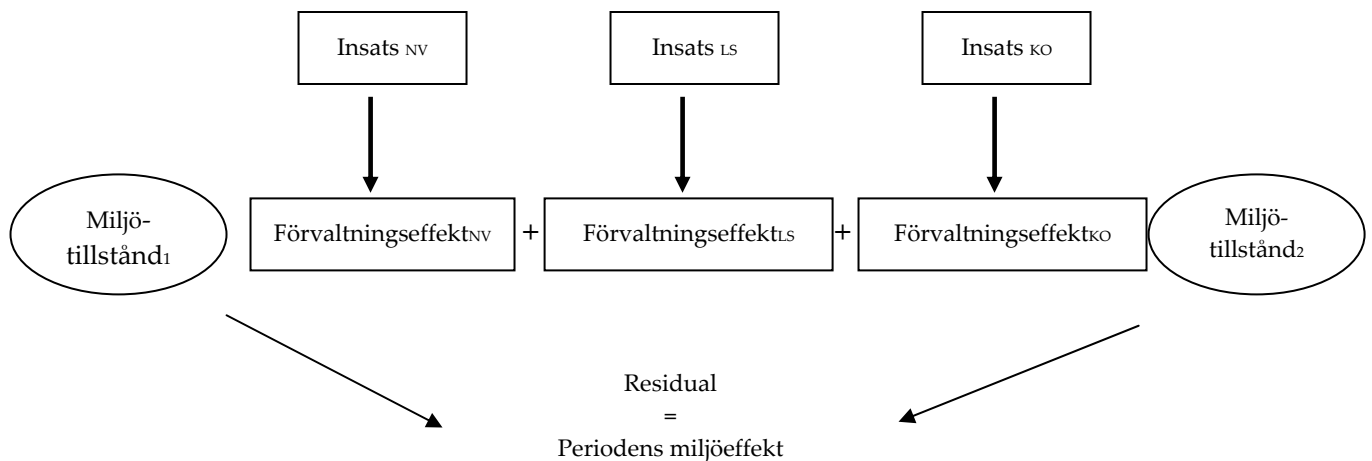
För att räkna ut årets resultat, det vill säga Naturvårdsverkets gjorda insatser, mäts förändringen i tillstånd mellan januari och december inom respektive område. Det följer analogin med redovisningen, nämligen att skillnaden mellan två balansräkningar redovisas i resultaträkningen,

som årets resultat (och som balanseras mot eget kapital). Samtidigt vet Naturvårdsverket vilka resurser som tagits i anspråk varför även effektiviteten kan beräknas och redovisas.

Kan man då se ackumulerade effekter som *tillgångar*? Den typ av tillgång som effekter kan liknas vid (inom redovisningen) är immateriella tillgångar. För att Naturvårdsverket skall få redovisa en resurs som en tillgång krävs det att den kontrolleras av NV och att resursen förväntas ge upphov till miljöeffekter i framtiden. Detta är viktigt. Om den inte kontrolleras av Naturvårdsverket utan av andra myndigheter så kan den inte redovisas i Naturvårdsverkets effektredovisning, utan hos den som kontrollerar insatsen. Vidare skall insatsen ha tydliga kausala kopplingar till miljöeffekter längre fram i tiden. Om båda dessa villkor är uppfyllda kan Naturvårdsverket redovisa dessa som egna miljöeffekter. På liknande sätt kan länsstyrelser och kommuner redovisa sina respektive bidrag till miljöeffekterna.

Miljöeffekter

Denna alternativa resursomvandlingsmodell kan utvecklas till att även omfatta miljöeffekter. I det fallet är det ofta flera insatser, från olika myndigheter och andra aktörer, som tillsammans utgör miljöeffekten. Miljöeffekten utgör här skillnaden mellan Miljötillstånd₂ och Miljötillstånd₁. Om modellen i figur 17 utvecklas till att även omfatta miljötillstånd där flera aktörer utöver Naturvårdsverket, exempelvis en länsstyrelse och en kommun, bidrar med insatser ger det:



Figur 15. Skillnaden mellan två miljötillstånd

Bilden illustrerar de svårigheter en myndighet har med att redovisa sin del i förändringen av ett miljötillstånd. I fallet med kalkning skall återrapportering ske i en kedja från kommunerna via länsstyrelserna till Naturvårdsverket. Det gör att verket kan redovisa miljöeffekterna i form av pH-värdet i sjöar och vattendrag under förutsättning att man antar ett kausalt samband mellan kalkning och pH-värde. Varje aktör har en del i denna kedja och skall därmed rapportera in sina förvaltningseffekter till Naturvårdsverket. Om alla inblandade aktörer redovisar på detta sätt kan redovisningarna läggas ihop till något som skulle kunna motsvara en koncernredovisning. På samma sätt som mål på politikområde bryts ned till verksamhetsområde och verksamhetsgren och vidare internt ned på myndighetsnivå kan förvaltningseffekterna summeras uppåt. En grundläggande princip är att varje led redovisar och tar ansvar för gjorda insatser som

kontrolleras av dem själva och att insatsen förväntas ge upphov till miljöeffekter i framtiden. En myndighet har sällan tillgång till helheten vad gäller den totala resursförbrukningen. Att mäta miljöeffektivitet på ett "objektivt" sätt blir därmed mycket svårt. Det blir i stället upp till betraktaren att bedöma en sådan effektivitet.

Vi kan i resonemanget kring effekter dra följande slutsatser:

- Genom att dela upp effekter i exempelvis förvaltnings- och miljöeffekter kan Naturvårdsverket skilja på de effekter som kan redovisas på ett tillförlitligt sätt och de som är svårare att koppla till enbart verkets arbete. Effekter kan redovisas genom att en analogi görs med redovisning där en miljöbalansräkning och en miljöresultaträkning utgör fundamentet.
- När det gäller att mäta effekter, dvs. effektivitet är det möjligt att konstruera sådana lämpliga mått/nyckeltal på förvaltningseffektivitet. De skulle utgöra kvoten mellan förvaltningseffekter och insatta resurser. Däremot är det svårare att fastställa lämpliga mått på miljöeffektivitet. Dessa uppstår genom många aktörers arbete och de kausala sambanden är mer komplicerade att värdera, bedöma och periodisera. Effektiviteten kan då istället avgöras genom subjektiva bedömningar av olika intressegrupper.

Att styra andra och ta ansvar

Regeringens styrning av Naturvårdsverket

Regeringens styrning av Naturvårdsverket påverkar sannolikt hur de i sin tur styr andra. Regeringen styr myndigheter på i huvudsak två sätt, dels genom den finansiella styrningen, dels genom mål- och resultatstyrningen. Den finansiella styrningen fokuserar främst på hur myndighetens verksamhet skall finansieras. Mål- och resultatstyrningen är regeringens och riksdagens verktyg för att uppnå de mål och resultat som de önskar med myndigheternas verksamhet. Grundtanken med mål- och resultatstyrningen vid införandet år 1988 var att detaljstyrningen skulle minska. Det finns dock vissa problem kopplade till styrformen som har resulterat i att den inte används på det sätt som det var tänkt. Mål kan användas för både styrning och uppföljning, men istället för målen är det snarare återrapporteringskraven som styr verksamheten, och de hänger inte alltid ihop med målen. På departementet framkommer det vidare att utöver mål i regleringsbrevet styrs Naturvårdsverkets verksamhet mycket av separata uppdrag som ges via propositioner.

Naturvårdsverket har i sitt regleringsbrev gällande verksamhetsgrenen Tillsyn & Normgivning fyra mål till vilka sju återrapporteringskrav finns angivna. Utöver detta finns fyra övriga återrapporteringskrav som enligt departementet är kopplade till det övergripande målet för hela verksamhetsområdet. Denna koppling är dock mycket otydlig. Det är lätt att tro att återrapporteringskraven helt saknar kopplingen till ett mål. Vidare är det i vissa mål svårt att avgöra om målet syftar på tillsyn eller normgivning. Målen i regleringsbrevet skall enligt instruktionen så långt som möjligt uppfylla SMART-kriterierna. Det är svårt att se att målen i årets regleringsbrev uppfyller dessa. Det finns vidare ett tydligt fokus på effekter i årets återrapporteringskrav gällande exempelvis verksamhetsgrenen Tillsyn & Normgivning. Detta är nytt. Effekter är svårt att mäta, vilket bekräftas både teoretiskt och empiriskt i studien. För kalkningsverksamheten finns inte något specifikt mål utan endast ett återrapporteringskrav.

Människor tenderar att prioritera de områden som mäts. Då fokus från regeringens sida ligger på återrapporteringskraven kan vi inte tala om målstyrning, utan om resultatstyrning. Även om resultatet är kopplade till ett mål täcker inte alltid återrapporteringskraven in hela målet. Genom återrapporteringskrav framställs hur regeringen anser att myndigheten skall gå till väga för att uppnå målet. Dock saknas i många fall en helhetsbild av måluppfyllelsen från myndighetens sida eftersom fokus ligger på återrapporteringen. Sammantaget ser vi att styrningen av Naturvårdsverket är fragmenterad. Det är därmed svårt att få en helhetsbild av vad det är myndigheten är ansvarig för. Resultatstyrning utgör en form av detaljstyrning av verksamheten, i motsats till grundtanken med införandet av mål- och resultatstyrning. Att styrningen övergått från målstyrning till resultatstyrning är tydligt. Grundtanken med målstyrning torde vara att myndigheten tilldelas ett mål och måste sedan ta på sig ansvaret att själva bestämma hur målet skall uppnås. Under rubriken mål- och resultatstyrning i ESV:s ordbok står att läsa: "se resultatstyrning". Även om mål- och resultatstyrningen inte är väl utvecklad kan vi dock inte finna belägg för att den inte är meningsfullt i offentlig sektor på det sätt som Noordegraaf och Tineke (2003) påstår.

Naturvårdsverkets arbete med styrning av andra

Naturvårdsverket har en mycket liten egen operativ verksamhet. Interna dokument understryker att arbete på objektnivå inte skall prioriteras. Det är därför av största vikt att verket kan styra andra aktörer på ett sätt som leder till att miljömålen uppnås. Då utvecklingen ständigt går framåt måste arbetet med kunskapsuppbyggande gällande tillsynsvägledning utvecklas kontinuerligt. Det framgår att tillsynen är mycket väl utvecklad inom vissa områden som verket arbetat med under en längre tid, men mindre utvecklad inom andra områden. I samband med tillsynsvägledningen har det framförts oro just för kompetensbrist inom verket då de är beroende av konsulter eftersom verket inte får anställa mer egen personal. Inom kalkningsområdet har inte motsvarande problem identifierats, utan istället ser det ut som om det finns en god kunskapsbas, bland annat genom inrättandet av sakstödjare.

Måluppfyllelse gällande regleringsbrevets mål för tillsyn återrapporteras genom att exempelvis antal och typ av producerade handböcker anges. Vidare mäts effekten av en handbok i antalet rekviderade handböcker. För att kunna avgöra om en handbok är ett effektivt styrverktyg borde Naturvårdsverket också mäta kvaliteten på produkten. Frågor som kan ställas är om handboken används på rätt sätt, om användarna tycker att de får den hjälp som de behöver etcetera. Det är således inte antalet rekviderade handböcker som är det viktiga utan hur de används, det vill säga vilken effekt handboken har bidragit till.

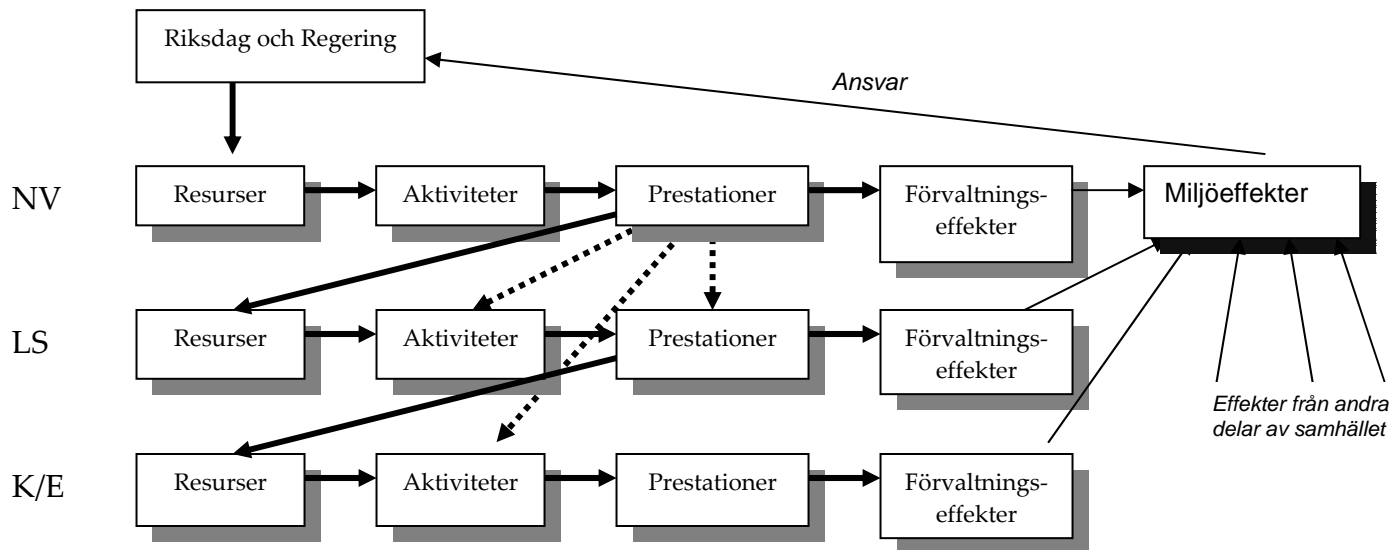
Det finns både formell och informell styrning att tillgå. Både inom området för tillsyn och inom kalkning av sjöar och vattendrag finns möjlighet till "hård" styrning i form av föreskrifter. Det framkommer i det empiriska materialet att verket i första hand önskar nyttja den mjukare varianten av formell styrning, såsom allmänna råd och handböcker. Handlingsutrymmet i de skrifter som Naturvårdsverket producerar har kritiserats av länsstyrelserna för att vara för stort. De efterlyser skarpare tillsynsvägledning med mindre Handlingsutrymme. Även vid samtal med departementet framförs att Naturvårdsverket inte ger länsstyrelserna tillräcklig vägledning. Verket bemöter denna kritik med att länsstyrelserna själva måste ta på sig ansvaret för att göra en del av arbetet med tolkningen. Detta kan tydas som att verket delegerar ansvaret för tolkningen till länsstyrelserna. För att upprätthålla eller öka rättssäkerheten krävs det dock att likartade tolkningar görs av alla länsstyrelser och kommuner. Detta kan sägas ingå i Naturvårdsverkets

uppdrag och ansvarsområde. Fallet med PCB i fogmassa kan exemplifiera problemet. Här litade Naturvårdsverket på det frivilliga åtagandet som byggsektorn gjort och lämnade över ansvaret på dem och de operativt tillsynsansvariga miljökontoren i kommunerna utan att följa upp utvecklingen. Då det inte fanns några föreskrifter eller allmänna råd som styrde arbetet tolkades miljöbalkens regler på olika sätt av de enskilda miljökontoren.

Styrning med hjälp av resurser anses vara ett användbart verktyg. Inom kalkningsverksamheten utgör bidraget grundfundamentet till att verksamheten upprätthålls. För att få en bättre styrning av kalkningsverksamheten har Naturvårdsverket begärt att länsstyrelserna skall lämna in kalkningsplaner där de i detalj redogör för det regionala arbetet med kalkning av sjöar och vattendrag.

Naturvårdsverket kan inte uppnå de 9 miljö kvalitetsmål de har ansvar för på egen hand utan förutsättningen är att Naturvårdsverket verkar genom andra. För Naturvårdsverket handlar arbetet mycket om att skapa en plattform för samverkan. Inom forskning framställs samverkan ofta som problematisk. Det är vidare generellt vanligt att samverkan omges av både mål- och intressentkonflikter. För att undvika detta har Tillsyns- och föreskriftsrådet här en viktig roll att fylla, inte bara för Naturvårdsverket utan även för alla andra tillsynsmyndigheter. För Naturvårdsverkets arbete med tillsyn innebär det att bistå andra aktörer inom miljöområdet med expertis och vägledning. Att vissa områden belyses av Naturvårdsverket ger också en signal om att dessa områden är viktiga. Att mål- och intressekonflikter uppstår är inte ovanligt. Kalkning skall ske av sjöar och vattendrag med höga nationella och regionala värden, vilket inte alltid motsvarar de lokala intressena att bevara arter i en specifik sjö. Det är de naturvetenskapliga bedömningarna i detta fall som skall ligga till grund för bidragsfördelningen. Det finns antydningar i det empiriska materialet som visar att så inte alltid är fallet.

Styrning sker med bidrag i olika former som fördelas av Naturvårdsverket och på så sätt utgör resurser i nästa led. Inom Kalkning av sjöar och vattendrag är detta tydligt. Handböcker, kalkningsplan och mål för pH-värden kan också beskrivas som ingående resurser, men de är också styrdokument för hur aktiviteterna skall genomföras, även på andra nivåer i styrkedjan. Aktiviteter i sin tur mynnar ut i prestationer. Krav på uppföljning finns genom att det i länsstyrelsernas regleringsbrev framgår att resultaten skall rapporteras till Naturvårdsverket. Styrningen av tillsynsområdet från Naturvårdsverkets sida sker på motsvarande sätt, men någon återrapportering till verket från övriga tillsynsmyndigheter sker inte med automatik. Detta sammantaget gör att det är svårt att särskilja var i resursomvandlingskedjan styrningen egentligen sker:

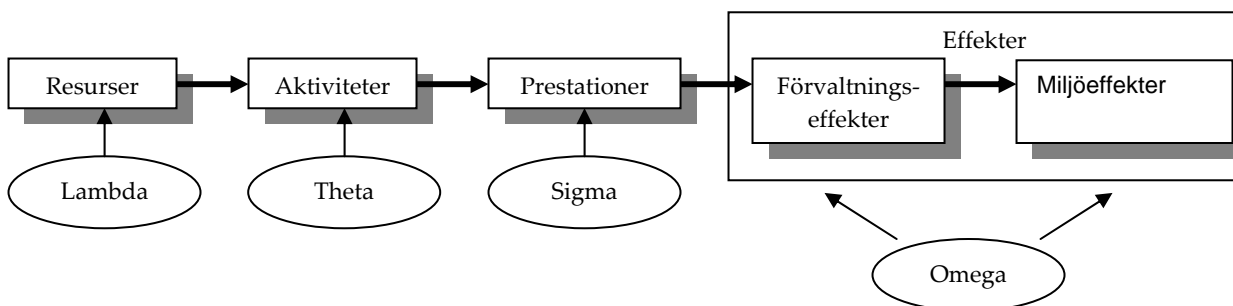


Figur 16. Styrningen från Naturvårdsverket

Bilden visar att styrningen från Naturvårdsverkets sida inte endast sker på resurser. De streckade pilarna illustrerar att styrning också sker på aktivitets- och prestationsnivå. Då Naturvårdsverket så långt som möjligt strävar efter "mjukare" styrformer istället för tvingande regler borde det finnas en bra balans mellan detaljstyrning och mer övergripande styrning. Att ändra styrformerna ser vi därför inte något större behov av, men däremot en mer systematisk uppföljning för att kunna ta ansvar.

Ta ansvar

Naturvårdsverket tilldelas resurser i form av bland annat mål och anslag ifrån departementet som de skall ta ansvar för. Ansvaret för de olika delarna i resursomvandlingskedjan tas enligt Lambda, Theta, Sigma och Omega.



Figur 17. Resursomvandlingskedjan med koppling till olika ansvar

Ansvaret för resurserna och den bakomliggande budgetprocessen tas i enlighet med Lambdaansvar. Ansvaret tas genom att resurserna redovisas på ett korrekt och tillförlitligt sätt. Det handlar om att följa god redovisningssed och att eftersträva en så rättvisande bild som möjligt av verksamheten. Ytterst utkrävs detta ansvar genom Riksrevisionens årliga revision. Om

länsstyrelserna skall ta sitt ansvar för de resurser som Naturvårdsverket ger dem skall de redovisa dem på motsvarande sätt, vilket de gör inom kalkningsverksamheten.

Det ansvar som är kopplat till aktiviteterna i Naturvårdsverkets verksamhet benämner vi Theta. Här handlar det om att följa regelverket i processomvandlingen. Det handlar om att visa på ärlighet, öppenhet, rimlighet och att följa rutiner och regler enligt exempelvis verksamhetsplaner och kvalitetssystem. Naturvårdsverket tar som organisation ett visst ansvar genom att upprätta instruktioner, planer och kvalitetssystem. Det stora ansvaret ligger dock i att implementera dessa så att alla känner till dem och följer dem. Det kan dock finnas omständigheter som gör det svårt för de anställda att i alla lägen följa ett byråkratiskt system uppbyggt kring regelverk. Det går också att fråga sig om det är rimligt att kräva att alla följer rutinerna till "punkt och pricka". Olika arbetssituationer och faktorer så som stress eller tidsbrist gör att undantag från rutinen görs. Detta är en av de stora nackdelarna med att det är människor och inte maskiner som utför arbetet. Dessa nackdelar uppvägs dock mer än väl av andra fördelar. Inom tillsyn tas ansvaret genom att aktiviteter för att stärka tillsynsarbetet genomförs. När det gäller kalkning av sjöar och vattendrag är fördelningen av bidrag en av de tongivande aktiviteterna att ta ansvar för. I båda fallstudierna kan vi utläsa problem inom detta ansvarsområde. I exemplet med PCB i fogmassa togs inte Thetaansvar eftersom inga aktiviteter genomfördes. Inom arbetet med att fördela bidrag till kalkning finns det indikationer i det empiriska materialet på godtycklighet i bidragsfördelningen. Att det finns vissa frågetecken kring bidragsfördelningen stöds av tabell 1 på sidan 31, vilken bland annat visar bidrag per hektar vattenområde. Ställer vi denna i relation till kartan över försurningen (Figur 13, sidan 29) uppkommer frågan om varför intilliggande län, eller län med liknande förutsättningar, får så olika tilldelning per enhet. Både fallet med PCB i fogmassa och arbetet med kalkning av sjöar och vattendrag indikerar att Naturvårdsverket frångår rutinerna för bidragsfördelningen oftare än i undantagsfall. Att ta Thetaansvar handlar i slutändan om rättsäkerhet genom likabehandling.

Sigmaansvar har en tydlig fokusering på resultat och att resultatet har åstadkommit på ett kostnadseffektivt sätt. Resurserna skall genom aktiviteter bli något. Pengar avsätts exempelvis för att skriva en handbok. Inom New Public Management har fokus legat på prestationer och att göra saker rätt i enlighet med den inre effektiviteten. Naturvårdsverket kan ta ansvar för sina egna prestationer. Genom att ställa prestationerna i relation till resurserna tas ansvar genom att det då framkommer om vi fått värde för pengarna. Inom området för kalkning finns det tankar om att tillsätta en utredning om hur kostnadseffektiviteten i det operativa arbetet skulle kunna förbättras. Detta är som vi ser det ett bra exempel på ansvarstagande.

Lambda-, Theta- och Sigmaansvaret utgör tillsammans ansvar för insatserna. Varje organisation måste ta ansvar för sina egna insatser. Däremot kan inte Naturvårdsverket ta ansvar för andras insatser, exempelvis länsstyrelserna, under förutsättning att verket gjort vad de skall enligt instruktionen, regleringsbrev m.m. Det framgår i det empiriska materialet att ansvarsfrågan ibland upplevs som problematisk. Det finns meningsskiljaktigheter om var ansvarsgränserna går. Var går gränsen för hur mycket vägledning Naturvårdsverket har skyldighet att ge länsstyrelserna? Delegeras ansvaret för det operativa kalkningsarbetet till länsstyrelserna på ett tydligt sätt eller "dumpas" det utan krav på att länsstyrelserna tar sitt ansvar allvarligt? Då det finns motstridiga uppgifter är det viktigt att dessa ansvarsfrågor lyfts fram för vidare intern saklig diskussion.

Catasús & Grönlund (2005) har till insatsernas olika ansvarsbegrepp lagt till ett för effekterna, Omegaansvar. I denna studie har vi delat upp effekterna i förvaltnings- och miljöeffekter varför ansvarsfrågan också får delas upp i två. Det ansvar som fokuserar på effekter av en myndighets prestationer, det vi här benämner förvaltningseffekter, kan Naturvårdsverket själva ta ansvar för. Däremot kan verket rimligen inte ta ansvar för effekter där de inte har full kontroll över hela kedjan. På departementet säger man också att de inte förväntar sig att Naturvårdsverket skall ta ansvar för något man inte kan styra över. Det är intressant eftersom vi då kan ifrågasätta hur starkt ansvar en myndighet kan ha för ett miljö kvalitetsmål över vilket myndigheten inte har kontroll. Först när en sammanställning av förvaltningseffekterna som påverkar ett miljö tillstånd gjorts kan var och en av de ansvariga myndigheterna ställas till svars för sin del av den totala miljöeffekten. Det övergripande ansvaret för miljöeffekterna borde i slutändan ligga på departementet eftersom det är de som fördelar ut mål, resurser och ansvar till de berörda myndigheterna. Det är även departementet som måste stå till svars inför riksdagen.

Omegaansvar handlar mycket om visa på existensberättigande och legitimitet. Ur ett medborgarperspektiv kan man anta att det finns legitimitet för Naturvårdsverkets existens. De flesta av de personer vi intervjuat anser att förtroendet för verket är högt och att det inte finns någon som direkt ifrågasätter dess roll eller existens.

Det är lika viktigt att ta ansvar för alla delar i resursomvandlingskedjan, det vill säga för hela insatsen, förvaltningseffekten och den del av miljöeffekten myndigheten kontrollerar. Brister i någon del av ansvarskedjan kan påverka det totala ansvarstagandet och därmed förtroendet för myndigheten. Ansvaret vilar på att myndigheten tar ansvar för att göra rätt saker och att göra dem på rätt sätt.

De slutsatser vi kan dra beträffande styrning och ansvar kan sammanfattas enligt följande:

- Styrning av andra förutsätter tydlig styrning av VAD som skall uppnås. Därefter är det upp till den som styrs att avgöra HUR det skall uppnås. Det bör finnas en tydlig styrning mot den önskade förvaltningseffekten i varje nivå i styrkedjan. Då kan ansvar utkrävas genom återrapportering.
- Att styra och ta ansvar för miljöeffekter är betydligt svårare. Ansvaret kan i första hand sträcka sig till att anta kausala kedjor mellan förvaltningseffekter och miljöeffekter, och sedan styra mot förvaltningseffekterna. När det gäller miljöeffekter med tydliga kausala kedjor kan det möjligen värderas vem som har störst inverkan och därmed kan ta stort ansvar för miljöeffekten.

AVSLUTANDE DISKUSSION MED REKOMMENDATIONER

Naturvårdsverkets arbete är viktigt och legitimt. Det är en uppfattning som alla vi talat med delar. Kan det vara så att vetenskapen om att verkets verksamhet är viktig och legitim skapar en sköld mot kritik och yttre förändringstryck? Genom att skapa ett inre tryck på ständiga förbättringar, kunskapsuppbyggande och öppenhet kan det förtroende som Naturvårdsverket har utvecklas.

Det är svårt för en organisation att ta ansvar för effekter. Inte bara därför att de ofta är svåra att mäta utan också för att effekter kan påverkas från många håll. I årets regleringsbrev är fokus mot effekter tydligt. Aktuell och internationell forskning visar tydligt på att detta har kommit för att stanna. Effekterna som Naturvårdsverket skall arbeta mot kan i huvudsak uppnås genom att styra andra. För att lyckas med det behöver verket utveckla både nya styrmedel och uppföljningsrutiner.

Det ansvar Naturvårdsverket kan och skall ta är det som rör de effekter, eller delar av effekter, som verket själv kontrollerar. När de gör den största insatsen eller om det finns tydliga kausala kopplingar mellan orsak och verkan kan de också redovisa effekterna. Myndigheten kan ta ansvar genom att säkra att man har gjort rätt saker på rätt sätt, det vill säga att det varit kostnadseffektivt, rättssäkert och med full insyn. Ansvar tas också genom att initiera förbättringar, utveckla rutiner för uppföljning och kontroll av ärendekedjan. Ett bra och användbart sätt är att nyttja så kallad "benchmarking". Hur gör andra enheter/avdelningar? Hur gör de på väl fungerande länsstyrelser?

Avslutningsvis har vi några rekommendationer vi vill föra fram:

- Säkerställ att ordet effekt har samma innebörd internt och hos departementet.
- Dela upp effekter i förvaltnings- respektive miljöeffekter. Det som främst är intressant för Naturvårdsverket (exklusive Miljömålsrådet) är att redovisa förvaltningseffekterna. Genom denna uppdelning kan det något "abstrakta" begreppet effekt brytas ned och blir operationaliserbart för de anställda.
- Vad det gäller styrning med allmänna råd, handböcker, faktablad etcetera bör Naturvårdsverket fokusera mer på om och hur dessa används, exempelvis genom en utvärderingsblankett.
- Det framstår inom området för tillsyn som om handlingsutrymmet är för stort i styrningen av länsstyrelserna, kommunerna och övriga tillsynsmyndigheter. Det bör sättas in åtgärder för att minska detta gap och på så sätt öka rättssäkerheten.
- Processen för att fördela kalkningsbidrag bör ses över för att säkerställa att det i huvudsak är naturvetenskapliga grunder som utgör basen för fördelningen.
- Fullfölj planerna på att granska kostnadseffektiviteten inom det operativa kalkningsarbetet. Detta visar på ansvarstagande.
- Tydliggör och diskutera vad det är Naturvårdsverket är ansvariga för, exempelvis i interna gruppdiskussioner.

REFERENSER

- Adrell, P. & Lindhoff, M. (2003) *Målkonflikter i myndigheters styrning – en studie av Naturvårdsverket*. Stockholm, Stockholms universitet.
- Ahrens, T. (1996) Styles of accountability. *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 21, No.2-3, pp. 139-173.
- Almqvist, R. M. (2004) *Icons of New Public Management*. Stockholm, School of Business Stockholm University.
- Avdelningsprotokoll nr. N15/05, Naturvårdsverket.
- Behn, R.D. (2003) Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*. Vol. 63, No. 5, pp. 79-88.
- Bovens, M. (1998) *The quest for responsibility: accountability and citizenship in complex Organisations*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Bovens, M. & Massey, A. (1998) Report of the Working Group on Responsibility. *Ethics and Accountability in a Context of Governance and New Public Management*. Vol. 7, pp. 41-43.
- Bryman, A. (2004) *Social Research Methods*. Oxford, Oxford University Press.
- Bryman, A. & Bell, E. (2003) *Business research methods*. New York, Oxford University Press.
- Cameron, K. S. (1981) Domains of Organizational Effectiveness in Colleges and Universities. *Academy of Management Journal*. Vol. 24, No. 1, pp. 25-47.
- Catasús, B. & Grönlund, A. (2005) More Peace for Less Money – Measurement and Accountability in the Swedish Armed Forces. *Financial Accountability & Management*. Vol. 21, No. 4, pp. 467-484.
- Dekker, H. C. (2004) Control of inter-organizational relationships: Evidence on appropriation concerns and coordination requirements. *Accounting, Organizations and Society*. Vol. 29, No. 1, pp. 27-49.
- DiMaggio, P.J. & Powell, W.W. (1983) The iron cage revisited: institutional isomorphism in organizational fields. *American Sociological Review*. Vol. 48, pp. 147-160.
- DN 050623 *Ansvar måste utkrävas – även på högsta nivå*. DN Ledare (Inga-Britt Ahlenius), pp. 4.
- Drucker, P. F. (1954) *The Practice of Management*. New York, Harper & Row Publisher Inc.
- Ds 2000:63 *Ekonomistyrning för effektivitet och transparens*. Stockholm, Finansdepartementet.
- Eisenhardt, K.M. (1989) Agency Theory: An Assessment and Review. *Academy of Management Review*. Vol. 14, No. 1, pp. 57-74.

- ESV 1999:13. (1999) *Myndigheternas ordbok om statlig ekonomisk styrning*. Stockholm, Ekonomistyrningsverket.
- ESV 2001:16 (2001) *Verksamhetslogik*. Stockholm, Ekonomistyrningsverket.
- Etzioni, A. (1982) *Moderne organisasjoner*. Oslo, Tanum.
- Förordning (1982:840) om statsbidrag till kalkning av sjöar och vattendrag.
- Förordning (2001:1096) med instruktion för Naturvårdsverket.
- Förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken.
- Gardner, D. (1999) Performance measurement, in Wilson, J. (ed.) *Financial Management for the Public Services*. Berkshire, UK, Open University Press.
- Giddens, A. (1984) *The Constitution of Society*. Cambridge, Polity Press.
- Grimlund, B. E., Gustafsson, A. & Zanderin, L. (1997) *Förvaltning i stat, kommun och landsting*. Stockholm, Raben Prisma.
- Hood, C. (1991) A Public Management for all seasons? *Public Administration*. Vol. 63, No. Spring 1991, pp. 3-19.
- Hood, C. (1995) The New Public Management in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*. Vol. 20, No. 2/3, pp. 93-109.
- Jackson, P.M. (1993) Public Service Performance Evaluation: A Strategic Perspective. *Public Money & Management*. Vol. 13, No. 4, pp. 9-14.
- Johansson, U. (1998) *Om Ansvar – Ansvarsföreställningar och deras betydelse för den organisatoriska verkligheten*. Lund, Lund University Press.
- Karlberg, J. & Tideman S. (2005) *The Knowing-Doing Gap – en fallstudie av Försvarsmaktens samverkan med andra myndigheter*. Stockholm, Stockholms universitet.
- Lindblom, C. E. (1959) The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*. Vol. 19 No. spring 1959, pp. 79-88.
- Lindström, S. (1997) *Att kunna hålla de andra krafterna stängna – en redogörelse för den svenska statliga resultatstyrningens framväxt* (Ur förvaltningspolitiska kommissionens rapport SOU 1997:15). Stockholm, Riksdagstryck.
- Markus, M. L. & Pfeffer, J. (1983) Power and the Design and Implementation of Accounting and Control Systems. *Accounting, Organization and Society*. Vol. 8, No. 2/3, pp. 205-218.
- Mellemvik, F. & Monsen, N. & Olson, O. (1988) Functions of accounting – Discussion. *Scandinavian journal of Management*. Vol. 4, No.3/4, pp. 101-119.

- Merchant, K. A. & Van der Stede, W. A. (2003) *Management control systems – Performance Measurement, Evaluation and Incentives*. Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.
- Merriam, B. S. (1994) *Fallstudien som forskningsmetod*. Lund, Studentlitteratur.
- Meyer, J.W. & Rowan, B. (1977) Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*. Vol. 83, No. 2, pp. 340-363.
- Miljöaktuellt 4 (2005) *Snart tvingas fastighetsägarna att ta bort PCB*. Stockholm, Naturvårdsverket.
- Molander, P. (2002) *Vem styr? Relationen mellan regeringskansliet och myndigheterna*. Stockholm, SNS Förlag.
- Nationalencyklopedin (2005) hämtat från www.ne.se.
- Naturvårdsverket (1999) *Nationell plan för kalkning av sjöar och vattendrag 2000 – 2009 Redovisning av ett regeringsuppdrag*. Stockholm, Naturvårdsverkets förlag.
- Naturvårdsverket (2002:1) *Kalkning av sjöar och vattendrag, Handbok 2002:1*. Stockholm, Naturvårdsverkets förlag.
- Naturvårdsverket (2002:2) *Omhändertagande av PCB i byggnader*. Stockholm, Naturvårdsverkets förlag.
- Naturvårdsverket (2003) *Underlag till fördjupad utvärdering av miljömålsarbetet för levande sjöar och vattendrag*. Stockholm, Naturvårdsverkets förlag.
- Naturvårdsverket (2003) *Effektbedömning av vissa av Naturvårdsverkets insatser 2003*. Stockholm, Naturvårdsverkets förlag.
- Naturvårdsverket (2003:5347) *Modell för tillsyn av miljökvalitetsmålen*. Stockholm, Naturvårdsverkets förlag.
- Naturvårdsverket (2004): *Samlingsdokument 2004 för beslutsprotokoll, VP-direktiv, budget och verksamhetsplaner för avdelningar och sekretariat*. Stockholm, Naturvårdsverkets förlag.
- Noordegraaf, M. & Tineke, A. (2003) Management by measurement? Public Management Practises amidst ambiguity. *Public Administration*. Vol. 81, No. 4, pp. 853-581.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1993) *Sluta ro, börja styra*. Falun, Scanbook.
- Page, S. (2004) Measuring Accountability for Results in Interagency Collaboratives. *Public Administration Review*. Vol. 64, No. 5, pp. 591-606.
- Parhizgari, A.M. & Ronald Gilberg, G. (2004) Measures of organizational effectiveness: private and public sector performance. *Omega*. Vol. 32, pp. 221-229.

Pierce, E. (2005) When democracy and efficiency collide. *Public Management*. Vol. 87, No. 2, pp. 24-27.

Pihlgren, G. & Svensson, A. (1989) *Målstyrning 90-talets ledningsform för offentlig verksamhet*. Stockholm, Liber.

Pollitt, C. (2003) Performance Audit in Western Europe: Trends and Choices. *Critical Perspectives on Accounting*. Vol. 14, No. 1-2, pp. 157-170.

Prop. 1987/88:150 Kompletteringsproposition, bilaga 1, Utveckling av styrningen av den statliga förvaltningen. Stockholm, Finansdepartementet.

Prop. 1997/98:136 *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*. Stockholm, Finansdepartementet.

Prop. 2004/05:150 *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag*. Stockholm, Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet.

Provan, K. G & Milward, H. B. (2001) Do Networks Really Work? A Framework for Evaluation Public-Sector Organizational Networks. *Public Administration Review*. Vol. 61, No. 4, pp. 414-423.

Regeringsbeslut M2002/1114/Kn, *Uppdrag om omhändertagandet av PCB i byggnader*, Stockholm, Miljödepartementet.

Regleringsbrev 2005 Naturvårdsverket.

Regleringsbrev 2004 Naturvårdsverket.

Regleringsbrev 2003 Naturvårdsverket.

Regleringsbrev 2001 Naturvårdsverket.

Remiss M2005/2591/Kk *Omhändertagandet av PCB i byggnader*. Stockholm, Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet.

RIR 2005:1 *Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite*. Stockholm, Riksdagstryckeriet.

RIR 2005:4 *Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen*. Stockholm, Riksdagstryckeriet.

Roberts, J. & Scapens, R. (1985) Accounting Systems and Systems of Accountability Understanding Accounting practices in their organisational contexts. *Accounting, Organizations and Society*. Vol. 10, No.4, pp. 443-456.

Rombach, B. (1991) *Det går inte att styra med mål*. Lund, Studentlitteratur.

RRV 2003:3 Riksrevisionsverkets rapport *Naturvårdsverkets tillsynsvägledning – Fallet PCB i fogmassa*. Stockholm, Ekonomi Print.

Scott, W.R. (1987) The adolescence of institutional theory. *Administrative Science Quarterly*. Vol. 32, No. 4, pp. 493-511.

Siverbo, S. & Hallin, B. (2002) *Jakten på den goda styrningen*. Göteborg, CHSA.

Skogsstyrelsen, rapport 1/2000 *Samordnade åtgärder mot försurning av mark och vatten*.

Smith, P. (1995) Performance Indicators and Outcome in the Public Sector. *Public Money & Management*. Vol. 15, No. 4, pp. 13-16.

SOU 2000:52 (2000) *Framtidens miljö – allas vårt ansvar! Del 1*. Stockholm, Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Stewart, J.D. (1984) The Role of Information in Public Accountability, in C.R. Tomkins and A.G. Hopwood (eds), *Issues in Public Sector Accounting*. Oxford, Philip Allan Publishers Limited.

Sullivan, H. & Skelcher, C. (2002) *Working across boundaries – Collaboration in public services*. New York, Palgrave Macmillan.

Svensson, A. (1993) *Målstyrning i praktiken*. Malmö, Liber-Hermods.

VP (2005) *Samlingsdokument för 2005 års verksamhetsplaner*. Stockholm, Naturvårdsverket.

Yin, R. K. (1984) *Case Study Research: Design and Methods*. Beverly Hills, USA, Sage.

Årsredovisning 2004, Naturvårdsverket.

INTERVJUER OCH TELEFONINTERVJUER (kronologisk ordning)

NV1: Naturvårdsverkets miljörättsavdelning, (2004-11-12)
NV2: Naturvårdsverkets vatten- och miljöenhet, (2004-11-16, 2005-09-13)
NV3: Naturvårdsverkets planeringsavdelning, (2004-11-23)
NV4: Naturvårdsverkets vatten- och miljöenhet, (2004-12-01)
MMR1: Miljömålsrådet, (2004-12-02)
NV5: Naturvårdsverkets vatten- och miljöenhet, (2004-12-03)
LS1: Naturvårdsenheten, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, (2004-12-14)
ÖV1, Ekonomistyrningsverket, (2004-12-29)
NV6: Naturvårdsverkets miljörättsavdelning, (2005-01-04)
ÖV2: Riksrevisionen, (2005-01-04; 2005-03-03)
NV7: Naturvårdsverkets verksstab (V-stab), (2005-03-10)
DM1 & 2: Miljö- och samhällsbyggnadsdep., (2005-03-30)
LS2: Naturvårdsenheten, Länsstyrelsen i Västerbottens län, (2005-04-13)
LS3: Naturvårdsenheten, Länsstyrelsen i Jönköpings län, (2005-04-15)
LS4: Naturvårdsenheten, Länsstyrelsen i Skåne län, (2005-04-15)
NV8: Naturvårdsverkets forskningssektariat (F-sekr.), (2005-04-18; 2005-05-17)
NV9: Naturvårdsverkets avd. för verksamhetsstöd och informationsservice (SQ), (2005-05-10)
TFR1&2: Tillsyns- och föreskriftsrådets kansli (2005-09-15)
ÖV3: Konsult, arbetar på uppdrag av Naturvårdsverket (2005-09-14)
ÖV4: Ekonomistyrningsverket (2005-09-22)
NV10: Naturvårdsverkets tillsynsenhet (2005-09-23)
DM3: Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet (2005-10-19)
NV11: Naturvårdsverkets tillsynsenhet (2005-10-31)

Officiella webbplatser

www.snf.se
www.naturvardsverket.se
www.tofr.nu
www.miljomal.nu
www.regionfakta.com

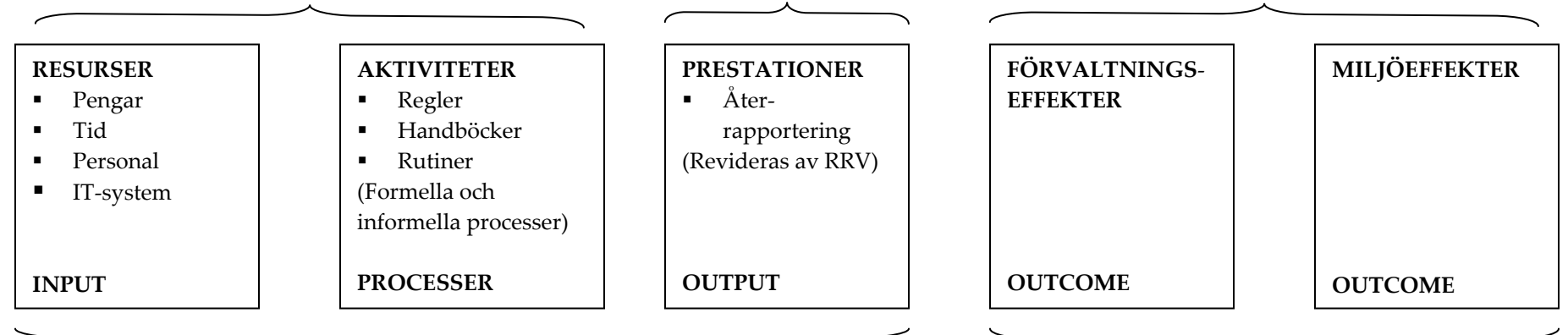
BILAGA 1- Arbetsbild - Teoretiskt resonemang om processerna i NV

VAD VILL NV? VAD VILL

HUVUDMANNEN? VARFÖR?

HUR?

VAD?



Kan kontrolleras av NV.

Kan inte helt kontrolleras av NV eftersom de ofta uppnås tillsammans med andra

STYR-PROBLEMET

Att styra andra för att uppnå önskade effekter på lång sikt.

Vilka hinder och problem finns?

LAMBDA ACCOUNTABILITY

(Hood, 1991)
Fokus på ansvar för att i efterhand kunna visa att tilldelade medel (budgeten) har använts och kan i efterhand redovisas på ett tillförlitligt sätt.

Accountability for inputs

THETA ACCOUNTABILITY

(Hood, 1991)
Handlar om rätten att förvalta anförtrodda medel, förmyndarskap och legala skyldigheter och att följa regelverket. Innebär att en myndighets processer utförs enligt regelverket.

Accountability for process

SIGMA ACCOUNTABILITY

(Hood, 1991)
Återrapporteringen av prestationer står i fokus. Resultatet viktigt och att dessa resultat har åstadkommit på ett kostnadseffektivt sätt. Nyckeltal (prestationsmått) som indikerar på bästa värde för pengarna (VFM).

Accountability for output

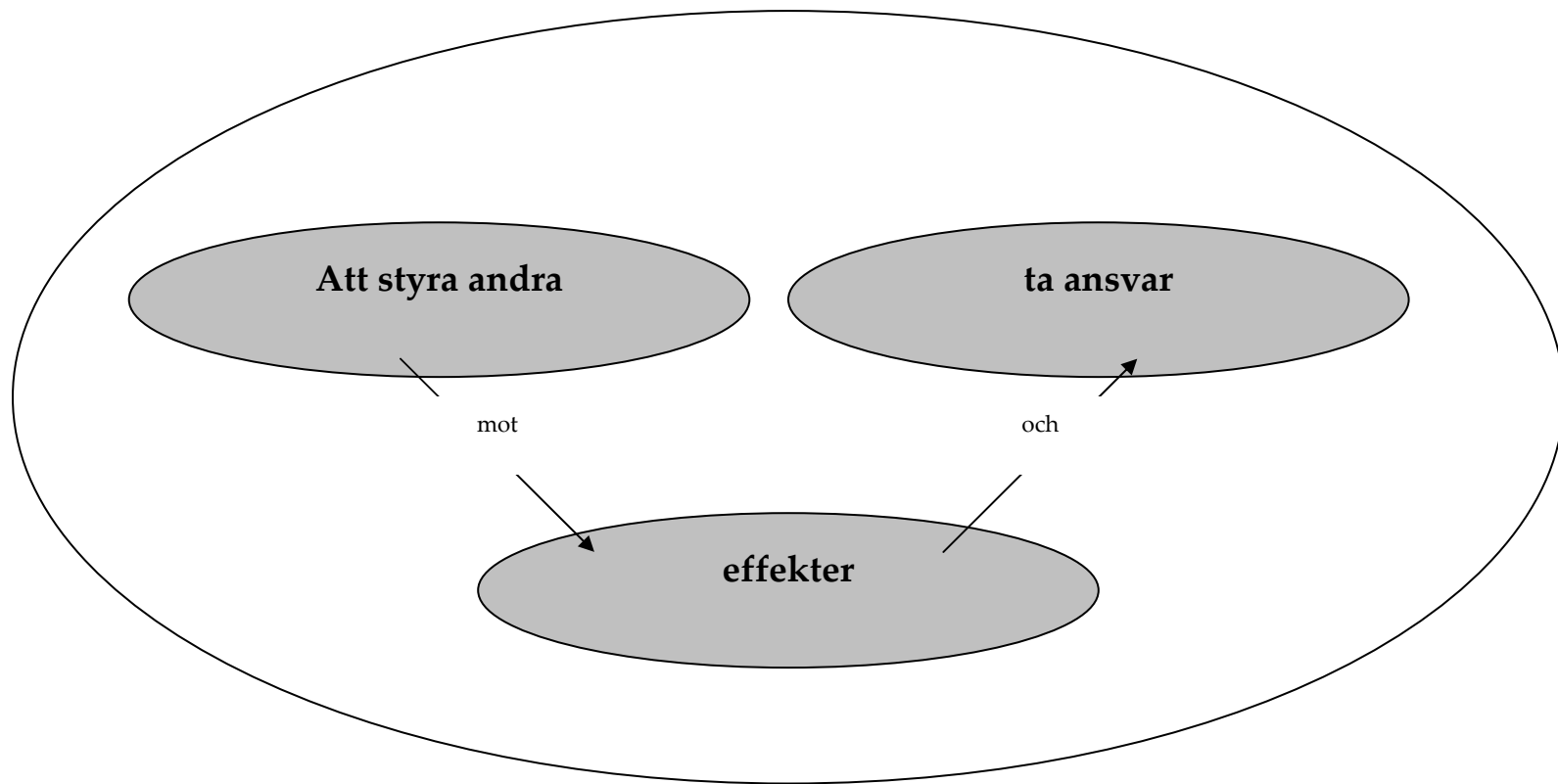
OMEGA ACCOUNTABILITY

(Catasús & Grönlund, 2005)
Denna form av ansvar fokuserar på de effekter som uppstår, både på kort och lång sikt, som ett resultat av myndigheternas prestationer. Handlar till stor del om att förklara och motivera sin egen legitima existens i förhållande till andra myndigheter och allmänna välfärds mål.

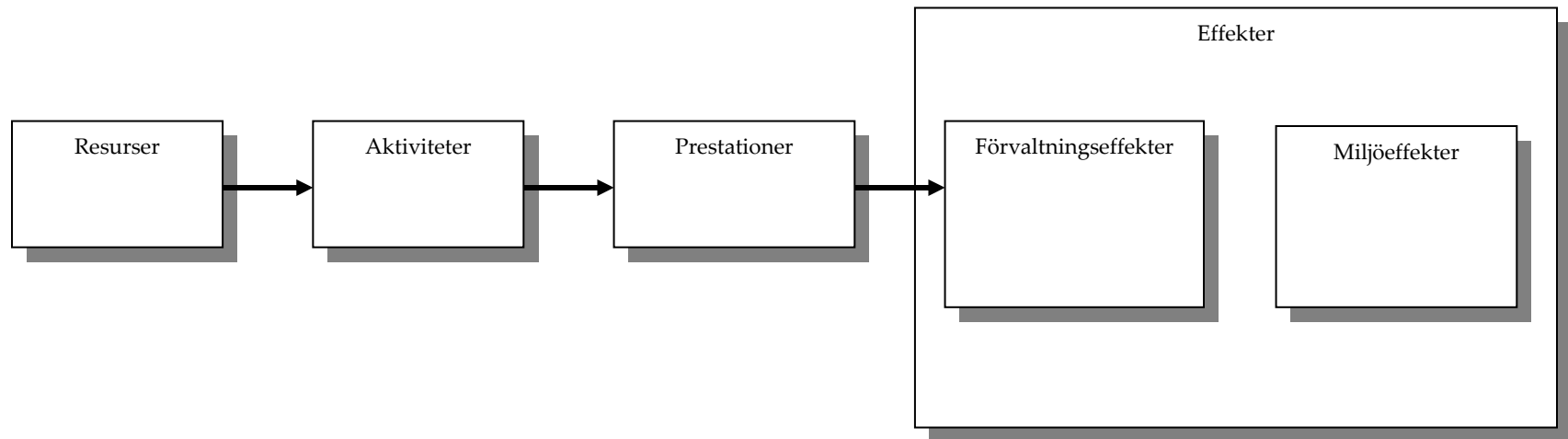
Accountability for effectiveness

BILAGA 2 – Bilder till Intervjuer
(3 sidor)

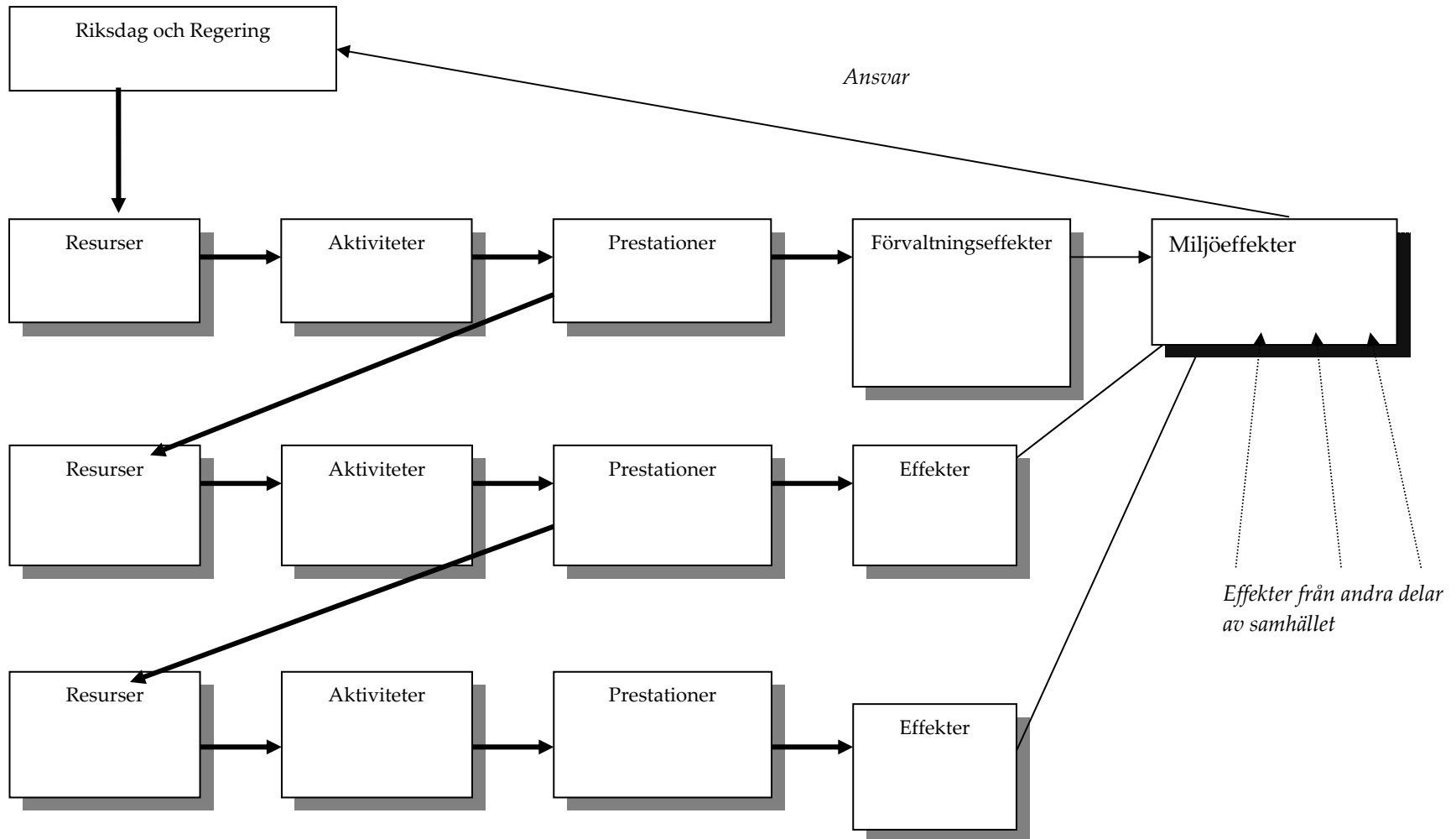
Studiens Nyckelbegrepp



Resursomvandlingskedjan (1)



Resursomvandlingskedjan (2)



BILAGA 3 – Mål verksamhetsgrenen Tillsyn & Normgivning (2 sidor)

Utdrag från Regleringsbrev för budgetår 2005 avseende Naturvårdsverket, gällande Verksamhetsgren Tillsyn och Normgivning

Mål 1

Senast 2007 finns alla föreskrifter och allmänna råd till förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön tillgängliga och länsstyrelser och kommuner har fått vägledning. Verket har deltagit i EU:s samarbete för genomförande av ramdirektiv för vatten (2000/60/EG).

Återrapportering 1

1. Föreskrifter och allmänna råd som beslutats under 2005.
2. Övriga insatser under 2005 och bedömning av måluppfyllelse.

Mål 2

Verket har genom en mer effektiv tillsynsvägledning förbättrat förutsättningarna för miljöbalkens tillämpning hos kommuner och länsstyrelser jämfört med föregående år.

Återrapportering 2

1. Nya och reviderade allmänna råd samt övriga insatser.
2. Direkta effekter, bedömning av måluppfyllelsen samt vilka åtgärder verket avser att vidta kommande år.

Mål 3

Verket har genom tillsynsvägledning och uppföljning av genomförda tillsynsinsatser skapat förutsättningar för ett effektivt genomförande av förordning (2004:989) om översyn av vissa miljöfarliga verksamheter.

Återrapportering 3

1. Insatser och direkta effekter.
2. Bedömning av måluppfyllelsen samt vilka åtgärder verket avser vidta kommande år.

Mål 4

Berörda aktörer har fått vägledning så att användningen av avfall kan ske på säkert sätt utan risk för människors hälsa och miljön.

Återrapportering 4

1. Insatser under 2005 samt förväntade effekter.

Övriga återrapporteringskrav

1. Insatser och direkta effekter vad gäller bevakning av allmänna miljövårdsintressen och deltagande i mål och ärenden som handläggs hos myndigheter och domstolar.
2. Insatser för att verksamhetsutövarna skall iaktta Naturvårdsverkets föreskrifter avseende avloppsreningsverk för att minska kväveutsläpp samt resultaten av dessa insatser.
3. Efterlevnaden av förordningar om producentansvar samt en beskrivning av vilka insatser verket planerar utifrån resultatet som redovisas senast den 1 augusti 2005.
4. Direkta effekter av väsentliga insatser inom verksamhetsgrenen under 2005 samt förväntade effekter.