



2006-04-03



## **Styrning av markanvändning och miljö - summering/konklusion av en rapport till Ansvarskommittén**

**Lars Emmelin, BTH,      Peggy Lerman, Lagtolken AB**

### **SAMMANFATTNING**

Denna sammanfattning är en kopia av rapportens avslutande kapitel. Avsikten med denna sammanfattning är att i mycket komprimerad form spegla en del av de frågor vi diskuterar. Den rapport som är under publicering innehåller en annan typ av sammanfattning inledningsvis: en översikt och läsanvisning.

Vårt uppdrag är att beskriva de problem i styrningen av mark och miljö som utgörs av ett oöverskådligt, motsägelsefullt och komplicerat regelverk i samspel med en sektoriserad förvaltning. Samt att därvid särskilt försöka peka på implikationerna för Ansvarskommitténs utredningsuppdrag. Vårt uppdrag har explicit inte innefattat att ge förslag till organisation på någon nivå men att försöka lyfta fram och diskutera implikationer av vår analys för organisation, relationen mellan stat och kommun osv.

De problemen vi diskuterar i denna rapport är en funktion av nio delvis sammanhängande och överlappande faktorer.

*Stuprörssamhället.* Detta är det mest uppmärksammade problemet: de negativa effekterna av sektoriseringen som i sig är en (delvis) nödvändig funktion av specialisering. Dess effekt förstärks av starka nationella myndigheter, svag regional sektorssamordning och avsaknad av planeringssystem ovanför det kommunala. Men också av en tendens hos sektorer att hålla frågorna borta (jämför B11).

*"Miljö" & "plan" två paradig.* Styrningen sker inom ramen för två olika paradig som konkurrerar och som befästs genom olika lagstiftning (i princip miljöbalken vs plan- och bygglagen), utbildning, professions- och förvaltningskultur. Man kan tala om 2 diskurser: en bevarandeinriktad miljödiskurs och en förändringsinriktad planeringsdiskurs.

Utgångspunkten för "miljö" är ett naturvetenskapligt förhållningssätt till beslut om miljön. Tanken att det på vetenskaplig grund går att avgöra vad som är "hälsosamt", "vad naturen tål"

är central. Expertkunskap och central överblick över ett kunskapsområde är avgörande för ”korrekta” beslut. ”Plan”-tanken är att styrning av förändring av mark- och miljö skall vila på avvägningar mellan olika legitima men inte nödvändigtvis förenliga intressen. Ett beslut är gott och legitimt om det uppnåts i en process där intressena fått komma till tals och avvägningen ytterst vilar på en representativ demokratisk församlings beslut.

Båda paradigmen är legitima och nödvändiga vilket medför behov av harmonisering och ansvarsdelning, inte konkurrens. Men detta förutsätter konfliktlösning och maktdelning på flera punkter.

*Välfärdsstatens modell: konsensus om vaga begrepp.* Välfärdsstatens modell som bygger på konsensustanken går igen i styrningen av mark och miljö. Begreppet hållbar utveckling, men också miljömålen, används för att försöka skapa en överordnad konsensus om samhällets utveckling. Tanken är att konsensus om mål förenklar problemen till en fråga om att ta fram kunskap för att därefter vidta åtgärder. Problemet med ”hållbar utveckling” som konsensus-skapande begrepp är att det är så mångtydigt att konsensus om hållbar utveckling inte innebär konsensus om vare sig problemens karaktär eller än mindre om konkreta åtgärder. Integration av ”hållbar utveckling” på programnivå förutsätts medföra att genomförandet leder till hållbarhet till exempel i arbetet med regional tillväxt.

Innehållet i ”hållbar utveckling” behöver diskuteras och förhandlas i en politisk debatt där politik samspelar med vetenskap. I stället överläts ”hållbar utveckling” åt experters uttydande och operationaliserande; som efterträdare till den ”sociala ingenjörskonsten” växer en ”miljöingenjörskonst” fram.

Miljömålen kan förstås i detta perspektiv. En uppsättning relativt allmänt formulerade, positiva mål skulle skapa konsensus och efterhand fyllas med innehåll av regering och förvaltning. Riksdagen beställde tidsatta och mätbara delmål och en uppsättning delmål och indikatorer togs fram ur centrala verk. Som miljöpolitisk förnyelse hade det kunnat fylla en funktion. Som struktur för målstyrning och verktyg för frivillig sektorssamordning har det fundamentala brister och problem. Delmålens formella status är betydligt svagare än vad som tycks förut sättas.

*En oklar gräns mellan politik och administration.* Olika typer av beslutsfattande blandas bl.a. på grund av oklar uppfattning om:

- problemtyper och relationen expertkunskap och politik (jfr exemplet klimat – strandskydd i avsnitt 1.4.3);
- relationen mellan beslutsunderlag och beslutsfattande (MKB betecknas som ”styrmedel” snarare än ett underlag bland andra för avvägning av intressen t.ex. mellan hållbarhetens tre pelare; föreställningar om att beslutsfattare är eller bör vara bundna av MKB; miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram binder politiskt beslutsfattande)

Relationen mellan strategiskt beslutsfattande och administrativ och legal prövning – mellan ”att väga och att våga” – löses upp av den svåra gränsen mellan att avgöra vad som är rätt saker resp. att göra saker rätt. (Jfr t.ex. att regeringsprövning urartat till detaljplanering på fel nivå – se B9)

*Det politiska systemets behov av frihetsgrader.* Rationalistiskt beslutsfattande förutsätter att målkonflikter identifieras, alternativ undersöks, hierarkisk konsistens upprättas (s.k. ”tiering” som bindning: riksintressen – regionala program – översiktsplan – bindande plan). Det politiska systemet behöver däremot ofta frihetsgrader för kompromiss, framtida frihet etc.

Exempelvis:

- frihetsgrader för ”det möjligas konst”; vaga översiktsplaner och åtgärdsprogram kan vara en funktion av ovilja eller oförmåga att göra långtgående och långsiktiga bindningar.
- allsidigt underlag t.ex. MKB/SMB som belyser fördelar och nackdelar och tar fram olika alternativ kan stå i direkt motsatsställning till politiskt beslutsfattande baserat på allianser och konsensus.

”Åtgärdssamhället”. Synen att problem har en teknisk, specifik och avgränsad lösning – ”en åtgärd” – dominerar över tanken att miljöproblem i olika form är ständiga följeslagare, att hållbar utveckling är en process snarare än ett tillstånd och att många problem kräver strukturförändringar, attitydförändring eller livsstilsförändringar (synsättet medför/förstärker tendensen till sektorsvis revision av regelverk och organisation). Strategier, program, och ”åtgärdsprogram som inte är åtgärdsprogram” produceras.

”Åtgärder i stället för strukturförändringar” – tydligt i regionalt tillväxtarbete; projekten har liten bestående verkan eftersom tillväxt beror av strukturer men kan ha påtaglig miljöeffekt. Konsekvensanalys kan upplevas som hot mot åtgärder eftersom den visar alternativ och negativa verkningar; jfr tanken att åtgärder och program för att förbättra miljön inte behöver få sina miljöeffekter belysta. (felslutet att ”goda intentioner medför goda resultat”)

Problemlösning genom sektorsvisa åtgärdsprogram. Bindande åtgärdsprogram:

- förstärker sektoriseringen,
- försvagar möjlighet till regional sektorssamordning,
- krockar med kommunala självbestämmandet.

*Tilltro till samordnande instrument.* Stuprörssamhällets problem förutsätts kunna lösas genom en samordnande effekt hos instrument/verktyg/styrmedel som inte kan ha denna funktion av principiella skäl (målstyrning mot 16 mål & ca 100 delmål & partiella indikatorer) eller pga. inkompetent utformning (t.ex. MKB-systemet ger inte lst möjlighet att styra upp kommunal planering; regeringsprövningen; ”normer av målsättningskaraktär”). Miljömålen, miljökvalitetsnormer osv. fyller inte heller denna funktion väl.

*Spänningen mellan svenskt regelverk och EU-direktiv.* Införande av EU-direktiv i svensk lag dras med (minst) fyra problem:

- minimalistiskt införande – i stället för intentionalistiskt eller ”aktivistiskt” (generell term för vårt ”environmentalist” beträffande SMB-direktivet),
- skillnader i strukturer där direktiven ofta tar utgångspunkt i en regional nivå som saknas i Sverige (en nivå med bindande planer etc.) och svagare kommuner,
- ”paradigmproblemet miljö – plan” oklart, oidentifierat eller oavklarat – jfr ”utgångspunkt i naturen” hos Natura 2000 & Vattendirektivet,

- inkompetens – felöversättningar, terminologisk/begreppslig oklarhet. Samma term täcker olika företeelser; olika termer betecknar samma/likartade: t.ex. MKB/SMB; ”åtgärdsprogram”, ”miljökvalitetsnorm”.

*Sektorsvisa revisioner – ”allt annat lika”.* Revisioner av lagstiftning och utredning om styrmedel görs sektorsvis eller punktvis: miljöbalken & plan- och bygglagen; utredningar om åtgärdsprogram & miljökvalitetsnormer vs miljöbalken. Revision av lagstiftning håller organisationsstrukturen som konstant. Organisationsutredningar håller lagstiftningen konstant. Vad gör utredning om strukturen? Kanske värst problem i relationen miljöbalken – plan- och bygglagen, pga att paradigmskillnaderna aldrig beaktas/behandlas.

Beror detta av:

- God tro pga. tilltro till att samordningen sker med andra mekanismer (mål, normer, andra verktyg) och genom politiken?
- Oklara eller begränsade mandat och politiskt bestämd ”tidsbrist”?
- Ovilja att förändra?
- Teknisk inkompetens?

***Styrningen av mark och miljö kännetecknas därför sammanfattningsvis av:***

- sektoriell fragmentering – överblick saknas på alla nivåer från nationellt till lokalt (om än i varierande grad),
- inkonsistens mellan nivåer: nationellt – regionalt – lokalt,
- målkonflikter döljs eller förnekas för att underlätta administration och beslutsfattande,
- regelverk och organisation behöver samspela men utreds och reformeras separat.

Det finns en fara att storslagna visioner leder till omfattande symbolpolitik i stället för pragmatisk handling inriktad mot konkreta problem. Den ”ekologiska moderniteten” – välfärdsstatens förlängning där det moderna projektet skulle reformeras – fungerar inte reflexivt och självkorrigering utan retoriskt döljande för problemen. Men kostnaderna för detta är höga i form av både låg miljönytta av regleringarna och betydande motstånd

***En övergripande slutsats*** är då att det grundläggande problemet är att organisation och regelverk skulle behöva reformeras samlat.

***Om organisationen skall förändras separat måste förutsättningar skapas för:***

- ansvarsfördelning mellan förändring (plan/tillväxt) och bevarande dvs. bland annat ”paradigmen miljö och plan”,
- fungerande relation mellan tillsyn – utförande,
- en planering som sätter spelplanen för regional utveckling genom att tydligt formulera sektorsvisa anspråk, peka på eller göra avvägningar, klargöra frihetsgrader och handlingsutrymme,
- regional sektorssamordning,
- nivåkonsistens dvs. samordning mellan nivåer och avgränsning av lokalt självbestämmande.