

2015-10-11

Yttrande

CBM:s yttrande över remissen ”Vägar till ett effektivare miljöarbete” (SOU 2015:43), dnr M2015/1539/S

Centrum för biologisk mångfald har tagit del av regeringens betänkande om Vägar till ett effektivare miljöarbete. CBM lämnar synpunkter på de delar som berör myndighetsstyrning, oberoende utvärdering, forskningsläget och tillgänglighet av forskningen. CBM framför här följande synpunkter i korthet och ger kommentarer till dessa efter punktlistan:

1. CBM är positiv till resonemangen om och förslaget till förändringarna av ”Miljömålen i myndighetsstyrningen” (kap 11.1). Processen att på ett bra sätt formulera de verksamhetsanpassade uppgifterna för myndigheterna är dock avgörande om effektivitet ska uppnås. Denna process kräver eftertanke, analys, dialoger och tid.
2. CBM är positiv till resonemangen om förslaget att genomföra en av myndigheterna oberoende utvärdering av effekterna av miljöarbetet för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen (kap 11.2). Om forskningsrådet Formas ska få detta uppdrag finns dock ett stort behov av att stärka Formas humanistiska och samhällsvetenskapliga miljökompetens i detta arbete.
3. CBM anser att forskningsöversikten (kap 3) ger viktiga inspel som ”referensram” till förståelsen av det svenska miljöarbetet ur ett statsvetenskapligt perspektiv och ger en intressant grund för resonemang om behovet av förändringar i regeringens styrning. Utredningen har dock inte i sina förslag tagit fasta på statens avgörande roll att fungera som motor för lärande och förändring – en roll som är viktig när miljöpolitiken är en mix av government och governance.
4. CBM är enig med forskningsöversiktens slutsatser av det saknas kunskap, studier av miljöfrågan och statens organisering, statsförvaltningens resultat och effektivitet i samt följsamhet gentemot regler på miljöpolitikområdet. Behovet av etnografisk forskning för att fånga det kontextberoende och få verksamhetsanpassade lösningar är viktig för att hitta effektiva vägar framåt .
5. CBM anser att frågan om nytta och tillgängligheten av forskningen för miljöpolitiken är snävt behandlad.
6. CBM stödjer utredningens åsikt att miljöövervakningen är en omfattande och komplex del i miljöarbetet och att det finns anledning för en bred och djup översyn av denna separat från föreliggande utredning.

Kommentarer till några av punkterna ovan

Oberoende utvärdering (punkt 2):

Mot bakgrund av forskningsöversikten i utredningen och annan statsvetenskaplig, sociologisk, pedagogisk, planeringsinriktad etc forskning om miljöpolitik, miljömyndigheters arbete, förutsättningar att lära sig hantera miljöpolitiken som tjänsteman, miljöintegrering, o s v så behöver en oberoende utvärdering belysa humanistiska och samhällsvetenskapliga delar av miljöpolitikens formulering och genomförande – kvantitativt och kvalitativt. Dessa perspektiv behöver vara tydliga om Formas ges detta uppdrag.

Forskningsöversikten och problembeskrivningen (punkt 3 och 4):

”Organiseringen” (kapitel 3) av miljöpolitiken handlar dels om övergripande systemstrukturer – internationellt och nationellt – vilka myndigheter finns, vilka instruktioner har de, hur samarbetar de, hur kan systemet karakteriseras etc. Detta behandlar forskningsöversikten väl. ”Organiseringen” av miljöpolitiken stäcker sig dock in i centrum av varje myndighets kultur, ledning, tjänstemannastruktur, etc. Statsvetenskaplig forskning och den bredare forskningen inom Public Administration visar tydligt på betydelsen av organiseringen på systemnivå men också på hur avgörande organisations- och individnivån är för politikens utfall och effektivitet. Staten behöver en ”styrning” eller snarare inverkan som når ända in till myndigheters och andra organisationers kultur och som påverkar motivationen till lärande och förändring på individnivå.

Forskningsöversikten benämner detta ”mjuk reglering” (s 69). Och vi vet sedan länge från statsvetenskaplig forskning att inslag av governance alltid har funnits och kommer att finnas – varje organisation och tjänsteman, internt och i samarbete med andra kommer att tolka, omtolka och anpassa miljöpolitiken för att göra den operativ i sitt organisationssammanhang. Men vi vet också att government är avgörande. Svensk forskning om hur hållbarhetspolitiken hanterats av regionala tjänstemän visar att regeringens politik om hållbar utveckling har gjort skillnad. Men svensk och internationell forskning visar också att motivation, legitimitet från ledning att lägga tid för att läsa forskningsrapporter och lära sig nya miljöpolitiska verktyg och begrepp dvs villkoren för att förändra invanda arbets- och synsätt ofta är usla. Hur kan statens reglering göra skillnad här? Detta är en avgörande fråga. Forskningsöversikten antyder detta (t ex s 74, 76, 93-94) genom att ta fram att governance inte innebär att staten upphör att styra, men att formerna förändras.

Det finns anledning att göra kopplingar mellan forskningsöversiktens konstaterande att miljöpolitiken har en komplex och turbulent omgivning, att det finns starka intressen inblandade och att policyinstrument växer fram fort. Detta faktum ställer särskilda krav på de organisationer och tjänstemän som har att hantera denna situation (överbelastning, s 80). CBM ser inte att denna situation kommer att förändras genom att utredningens förslag genomförs – det är tvärtom en situation som fortsatt måste hanteras i myndigheternas vardag. Miljömyndigheterna idag har ett stort komplex av begrepp, angreppssätt och lagkrav att hantera idag – hur klara man denna kanonad av goda råd, handledningar etc? Detta är en viktig fråga för staten – hur miljöpolitiken utformas och hur organiseringen sker i genomförandet. Svensk forskning om hållbar utveckling visar t ex hur oklar politik inom regional utveckling och miljöbedömningar försvårar tjänstemännens dagliga arbete att operationalisera politiken. Detta är en särskild utmaning för de myndigheter där andra frågor än miljöhänsyn står på dagordningen dvs att också kunna utveckla ”integreringen” av miljöfrågorna som i många fall fortfarande inte upplevs vara del av olika

organisationers kärnverksamhet. I dessa fall är det av stor vikt att budskapet från regeringen är tydligt och inte tveksamt eller tveeggat.

Målet och begreppet integrering är ett av flera mycket luddiga begrepp som används i svensk och internationell miljöpolitik – men utan riktlinjer om vilket tillstånd som ska uppnås. Hur ser praktiken ut när den är integrerad? Hur vet en aktör att han jobbar för integrering eller när integreringen är lyckad? Regeringens styrning – både den hårda och mjuka – sker också genom begreppen som introduceras. ”Integrering” är ett sådant exempel.

Tillgänglighet av forskningen (punkt 5):

CBM vill peka på att nyttiggörande av forskningens kunskap ofta är beroende av långsiktigt samarbete mellan forskare och t ex myndigheter. CBM vill dock särskilt peka på behovet av att myndigheters behov av kunskap kombineras med forskarnas behov av vetenskapliga publicering som ett sätt att hålla hög kvalitet.

CBM vill också peka på att det inte räcker med en enkel ”överföring” av forskningsresultat till potentiella användare. Det krävs också forskning som är anpassad för de frågor aktörer utanför akademien har. Ofta krävs också ett längre samarbete för att ”verklighetsanpassa” forskningsfrågor och resultat. Universitetens samverkansuppdrag behövs för att utveckla forskningen, undervisningen och för att skapa samhällsrelevans. Det är också en större utmaning för kvalitativ humanistisk och samhällsvetenskaplig miljöforskning att få genomslag i praktiken trots stor relevans. Universitetsorganisationer med starka forsknings- som samverkansuppdrag blir dock s k hybridorganisationer i universitetsvärlden och upplevs ofta som anomalier i universitetsorganisationen i Sverige.

Vidare handlar tillgängliggörandet också om mottagarens motivation, kapacitet och resurser att ta emot och tillämpa forskningsresultat.

Översyn av miljöövervakning (punkt 6):

CBM vill särskilt lyfta fram en översyn av kopplingen mellan å ena sidan de data och den information som produceras från miljöövervakningen och å andra sidan de behov som finns inom planering, beslutsfattande och förvaltning. Svarar miljöövervakningen mot de användarbehov som finns och/eller borde finnas? Hur ser kommunikationen ut mellan de som använder/borde använda miljöövervakningens resultat och de som producerar den? Det finns anledning att få svar på denna fråga som ett ytterligare led i miljöpolitikens effektivisering.

Beslut i detta ärende har fattats av föreståndaren Tuija Hilding-Rydevik.

Tuija Hilding-Rydevik
Föreståndare, CBM