

# Framtidsstudien Sverige år 2021 Uppföljning av erfarenheter och lärdomar från arbetsprocessen

En uppföljning av en framtidsstudie som gjordes år 1993-1998 vid Naturvårdsverket

Anita Linell

## Innehåll

Sammanfattning .....	3
Framtidsstudien Sverige år 2021 .....	4
Bakgrund .....	4
Utmaningarna.....	4
Hur studien genomfördes .....	4
Hur användes resultatet från framtidsstudien Sverige år 2021? .....	6
Slutsatser .....	6
Lärdomar och erfarenheter från arbetet med framtidsstudien Sverige år2021.....	6
Referensgruppernas bidrag .....	6
Omvärldsscenarier.....	7
Avstämningar i huvudprojektgruppen .....	7
Politisk formulering om när kvalitetsmålen skulle var nådda .....	7
Objektiva underlag med stöd av forskare och experter.....	7
Uppföljning och utvärdering .....	7
Information och implementering.....	8
Arbetsprocessen enligt SMART-modellen.....	8

## Sammanfattning

I den här rapporten beskrivs

- bakgrunden till framtidsstudien Sverige år 2021,
- hur vi lade upp arbetet och
- erfarenheter och lärdomar från arbetet med framtidsstudien.

Exempel på lärdomar och erfarenheter från projektet är:

*Involvera de intressenter som ska förverkliga framtidsbilderna.* Delprojekten för olika samhällssektorer knöt stora referensgrupper till sig med representanter för sektorerna. De deltog under hela projektet. Lärdomen är att den delaktigheten är en viktig förutsättning för att resultat ska bli accepterade och förverkligade.

*Undersök om framtidsbilderna är genomförbara vid olika utvecklingar i omvärlden.* I Sverige år 2021 använde vi fyra omvärldsscenarioer som hjälpte oss att identifiera hinder som kunde göra det svårt att förverkliga framtidsbilderna och anpassade resultaten därefter. Lärdomen är att den analysen ledde till robustare målbilder.

*Stäm av mellan sektorer.* Framtidsbilderna för olika sektorer stämades av kontinuerligt och jämfördes under projektets gång. Ett exempel var behovet av biobränslen och möjligheterna att få fram tillräckligt mycket utan att äventyra miljömålen för jord- och skogsbruk. Och att använda biobränslen på smartaste sätt. Lärdomen är vikten av att ta hänsyn till hur förslag på förändringar inom en sektor samspelar med och påverkar andra sektorer.

*Involvera forskningen för att skapa trovärdiga underlag.* Forskare och experter bidrog med underlag till miljömålen baserade på naturvetenskapliga grunder samt gjorde gedigna och objektiva konsekvensanalyser för olika framtidsbilder. Det ledde till god acceptans för resultaten och ökad förståelse för olika handlingsalternativ bland representanter för de olika sektorerna (referensgrupperna).

*Prioritera tid för spridning av resultaten.* Mycket tid lades på implementeringen av Sverige år 2021-projektet. De flesta av sektorrapporterna och huvudrapporten omvandlades till lättillgängliga och intresseväckande kortrapporter, en del på engelska. Det ledde till att resultaten blev både internationellt och vetenskapligt uppmärksammade. Även en bred publik i Sverige nåddes, då tre läns museer och Tekniska museet tog initiativ till ett göra en vandringsutställning med utvalda resultat från 2021-projektet.

*Inget framgångsrikt miljöarbete utan uppföljning och utvärdering.* Miljömålen följs upp årligen och utvärderas vart fjärde år. De insatserna har mycket stor betydelse för det svenska miljöarbetet och möjligheterna att korrigera det som inte går enligt plan.

*Arbetet med Sverige år 2021 och den efterföljande miljöpropositionen med svenska miljömål har fungerat mycket bra enligt målstyrningsmodellen SMART.* Den internationellt mest spridda modellen för hur mål ska formuleras utgår från akronymen SMART. Det gäller nåbara mål. På svenska har SMART översatts till att mål ska vara Specifika, Mätbara, Accepterade, Realistiska och Tidsatta. Politiker, myndigheter, forskare, experter och utredare, representanter för olika sektorer och intresseorganisationer med flera har alla bidragit konstruktivt och i samverkan för att forma miljömål och målbilder för olika samhällssektorer.

## Framtidsstudien Sverige år 2021

### Bakgrund

Det var tre viktiga händelser som låg bakom starten av projektet ”Sverige år 2021” i januari år 1993. Samtliga visade på behovet av långsiktigt tänkande.

I Riokonferensens dokument om Agenda 21 från år 1992 uppmanades världens länder att ta fram planer för ett hållbart samhälle. För att kunna stödja det arbetet behövdes övergripande analyser av hållbarhetsfrågorna.

Den andra viktiga händelsen i början av 1990-talet var att regeringen införde sektorsansvar för miljöfrågorna i Sverige. Det innebar att myndigheter och organisationer skulle ta eget ansvar för sina miljöfrågor, något som Naturvårdsverket ensam haft ansvar för tidigare. Vid en hearing med myndigheterna och organisationerna, framfördes önskemål om att Naturvårdsverket skulle arbeta mer långsiktigt med visioner, mål och strategier för hållbar utveckling, som ett stöd för det decentraliserade arbetet.

Den tredje händelsen var Naturvårdsverkets egen rapport ”Hur ska Sverige må år 2020?” som kom 1993. Den visade att de flesta av besluten om åtgärder för olika miljöproblem var otillräckliga för att tillståndet i miljön skulle bli bättre. Gapet mellan policy och hållbar utveckling var stort.

Näringsliv och sektorer hade också sedan länge kritiserat det statliga miljöarbetet för att inte göra tydligt vad som behöver uppnås för en bra miljö. Arbetet hade startat med att ersätta benämningen miljöhot som tidigare fanns som riktmärken i miljöarbetet med mål. Mål som någonting mer positivt att arbeta för.

### Utmaningarna

Projektet ”Sverige år 2021” startades på initiativ av Naturvårdsverket och med generaldirektören som beställare. Det var Naturvårdsverkets första stora åtgärdsinriktade framtidsstudie.

Den första utmaningen var att utredningsmetoder för framtidsstudier som var väl beprövade på andra håll, men inte i den egna organisationen, skulle användas. Projektet började därför med en gedigen kompetensutveckling för dem som skulle fungera som projektledare.

Den andra utmaningen var det nyligen införda sektorsansvaret. Det innebar att det behövdes en utredningsprocess där representanter för olika sektorer skulle kunna vara delaktiga och bidra med idéer till framtida lösningar samt ge synpunkter på de slutliga resultaten. Det löste vi genom att knyta referensgrupper till varje delprojekt. De deltog under hela genomförandet.

Framtidsstudiens komplexitet var den tredje stora utmaningen, en analys av viktiga samhällssektorer i Sverige och samspelet med omvärlden. Därmed gällde det att finna analysmetoder som var lämpade för både komplex problemlösning och för att skapa delaktighet i utredningarna.

### Hur studien genomfördes

Framtidsstudien genomfördes i flera steg. Först definierades långsiktiga miljömål i naturvetenskapliga termer med hjälp av underlag från forskningen. De visade hur mycket miljöskadliga föroreningar till mark, luft och vatten måste minska för att miljön ska återhämta sig och på sikt bli hållbar. De långsiktiga målen visade också på behov av hushållning med

naturresurser och behov av hänsyn till olika ekosystem. Det underlaget användes som ledstjärnor för att beskriva hållbara framtidsscenarioer för olika sektorer.

De studiemetoder som valdes var

- *backcasting* som innebär att man beskriver den önskade framtiden först, och sedan vägen dit med åtgärder
- framtiden för sektorerna beskrevs med hjälp av *scenarier*, så konkreta av man kunde göra ingående konsekvensanalyser av dem.
- *brain storming* för att inspirera till nytänkande
- *manuella spel* för att göra övergripande konsekvensanalyser i kvalitativa termer i huvudprojektgruppen
- fördjupade *kvantitativa analyser* gjordes sedan av forskare eller andra experter för respektive sektor, ibland med simuleringsmodeller
- de scenarier som beskrev framtidens sektorer testades även mot ett antal vitt skilda *omvärldsscenarioer* för att se om våra framtidsscenarioer var robusta, dvs. gick att genomföra i olika typer av omvärldsutvecklingar.

De sektorer som studerades var

- jordbruk/ livsmedelskedjan
- bas- och varuproducerande industri och varors kretslopp
- skogsbruk och skogsindustri
- transporter
- bostäder/lokaler
- vatten och avlopp.

När det gäller produktion och användning energi, hade vi ett givet energiscenario att utgå ifrån, ett Miljöscenario. Det hade tagits fram av fyra myndigheter i samverkan, , Skogsstyrelsen, Jordbruksverket och Naturvårdsverket. I det scenariot ingick framtidsbeskrivningar av energiproduktionen och energianvändningen för transporter, bostäder/lokaler och industri.

Intressenterna, representanter för olika sektorer deltog och beskrev sin sektor år 2021 utifrån de långsiktiga målen som ledstjärna och i konkreta termer. Det visade sig att intressenterna ofta hade vitt skilda idéer om framtiden. Det ledde till att två diametralt olika Sverigebilder konstruerades, Väginnaren och Stiginnaren. Konsekvensanalyserna visade sedan att båda typerna av lösningar behövdes men i olika sammanhang. Det underlaget användes för att skapa en ny framtidsbild s.k. målbild för sektorerna.

Därefter påbörjades arbetet med att staka ut vägen fram till målbilderna. Vilka åtgärder behöver genomföras för att nå målbilden? Hur ska det göras? Vem har ansvar? När ska det vara klart?

Slutrapporten kom 1998. Den visade att det gick att ta stora steg mot ett hållbart samhälle fram till år 2021. De största utmaningarna på vägen mot ett hållbart Sverige bedömdes vara att skapa hållbara förändringar inom energi- och transportsystemet samt för produktions- och konsumtionsmönstren.

### Hur användes resultatet från framtidsstudien Sverige år 2021?

År 1997/98 beslutade Sveriges riksdag om 15 miljökvalitetsmål (Svenska miljömål Miljöpolitik för ett hållbart Sverige, prop. 1997/98:145). Inriktningen var att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen var lösta. År 1998 tillsattes en parlamentarisk utredning (kommitté) dvs. alla politiska partier var representerade i styrgruppen. Uppdraget var att ta fram förslag på vilka delmål som behövde uppnås till år 2010, för att nå ett hållbart samhälle inom en generations tid.

Resultaten från ”Sverige år 2021” användes på olika sätt i den parlamentariska utredningen. Målbilderna för sektorerna användes bl.a. för att bedöma hur långt det skulle vara möjligt att reducera utsläpp av miljöföroreningar och annan miljöpåverkan fram till år 2010. För varje delmål analyserades sedan tre olika ambitionsnivåer av åtgärder och konsekvenserna beskrevs med avseende på miljö och ekonomi. Den parlamentariska kommittén rekommenderade sedan någon av ambitionsnivåerna beroende på vad konsekvensanalyserna hade gett för resultat. Det fanns en hel del oenigheter i diskussionerna beroende på politiskt partitillhörighet och vilken ambitionsnivå som skulle väljas. Några av de svåraste överenskommelserna sparades in i det sista och löstes genom förhandlingar baserade på ett givande och tagande.

Redan under 2000/01 beslutade riksdagen om en ny proposition baserad på rapporten från den parlamentariska utredningen, Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130). Propositionen innehöll miljökvalitetsmålen och tillhörande delmål som skulle nås till år 2010. Miljömålen skulle följas upp varje år. Vart fjärde år skulle en fördjupad utvärdering genomföras. Den skulle visa hur åtgärdsarbetet gick och nya åtgärder skulle föreslås som säkrade att delmålen kunde nås i tid.

Ett miljömålsråd med generaldirektörer från olika myndigheter bildades. Viktigaste uppgifterna var att följa upp och utvärdera miljömålen, samordna informationsinsatser och regionalt arbete, fördela ekonomiska medel för uppföljning och rapportera till regeringen.

### Slutsatser

Resultaten från ”Sverige år 2021”-projektet kunde inte ha fått ett bättre mottagande. Dels användes underlaget för att ta fram miljökvalitetsmål. Dessutom kunde de förslag till åtgärder och andra resultat som presenterades, användas i den parlamentariska kommitté, som regeringen tillsatte 1998, för att ta fram många mätbara och tidsatta delmål till 2010. Målen beslutades sedan av Sveriges riksdag. Dessutom beslutade riksdagen om en regelbunden uppföljning och utvärdering av miljömålen.

### Lärdomar och erfarenheter från arbetet med framtidsstudien Sverige år 2021

#### Referensgruppernas bidrag

De stora referensgrupperna med representanter för sektorerna, som knöts till olika delprojekt berikade projektet med en mångfald av idéer och sakkunskap. Genom att vara med och skapa framtidsbilder och genom att vara delaktiga under hela projektet blev de ”ägare” till de målbilder som skulle genomföras i praktiken. De konsekvensanalyser av olika framtidsbilder som gjordes i projektet, ledde till mer nyanserade synsätt och ökad förståelse för olika åsikter som fanns i referensgrupperna. Lärdomen är att intressenternas delaktighet är en viktig förutsättning för att policybeslut ska bli accepterade och förverkligade.

### Omvärldsscenarier

Många gånger fattas viktiga policybeslut utifrån hur omvärlden råkar se ut vid beslutstillfället. Det kan skapa stora svårigheter att senare genomföra ett beslut eller i värsta fall visa att det var ett helt felaktigt beslut. De fyra omvärldsscenarier som användes i ”Sverige år 2021” hjälpte oss att identifiera hinder som skulle ha gjort det svårt att förverkliga framtidsbilden. Resultaten användes både till att korrigera framtidsbilden och påverkade valet av styrmedel. Lärdomen är att alltid fundera kring svagheter och hinder som kan påverka möjligheten att förverkliga ett beslut.

### Avstämningar i huvudprojektgruppen

Delprojektledarna träffades regelbundet för att stämna av om och hur den framtida utformningen av en sektor påverkade andra sektorer. Det gällde att matcha produktion och konsumtion av biobränslen och att använda biobränslen i tekniska lösningar där maximalt energiutbyte kunde uppnås. Det handlade om återvinning av fosfor och andra nyttigheter från avlopp och hur de skulle kunna användas inom andra sektorer. Ytterligare ett exempel var det som vi då kallade hållbara kretslopp och behovet av samspel mellan näringsliv och konsumenternas livsstilar. Lärdomen är att det är nödvändigt med avstämningar då många sektorer studeras samtidigt.

### Politisk formulering om när kvalitetsmålen skulle var nådda

Propositionen från 1997/98 som beslutade om de 15 miljökvalitetsmålen angav att de stora miljöproblemen skulle vara lösta inom en generation. Vi insåg med stöd av forskare att det inte skulle vara möjligt eftersom återhämtningstiderna i naturen är så långsamma. I 2021-projektet valde vi istället att ha målet att samhällets olika sektorer skulle ha en sådan påverkan på miljön att återhämtningen mot en hållbar miljö kvalitet skulle vara möjlig att nå inom en rimlig tid.

### Objektiva underlag med stöd av forskare och experter

Forskare involverades för att ta fram underlag på naturvetenskapliga grunder för hur mycket utsläpp av föroreningar och annan miljöpåverkan behövde minska, för att naturen skulle börja återhämta sig. De gjorde också omfattande konsekvensanalyser av de framtidsbilder som föreslogs. Ett exempel är skogsbruket där simuleringsmodeller behövdes för att kunna bedöma konsekvenserna för miljön och ekonomin under långa omloppstider. Likaså inom jordbruket där målet var miljöanpassning i kombination med ekonomisk och social hållbarhet för jordbrukarna, detta genom att använda ekonomiska kalkyler för olika produktionsgrenar. Lärdomen är att det var en stor fördel att kunna presentera hållbarhetskrav baserade på naturvetenskapliga grunder samt gedigna och objektiva konsekvensanalyser för referensgrupperna. Det ledde till god acceptans av resultaten och ökad förståelse för olika handlingsalternativ.

### Uppföljning och utvärdering

Ända sedan propositionen 2000/01 kom, har sittande regeringar gett Naturvårdsverket (och i många år Miljömålsrådet) och andra ansvariga myndigheter i uppdrag att följa upp och utvärdera miljöarbetet. Varje år har en uppföljning av miljösituationen i relation till miljökvalitetsmålen och delmålen har genomförts och redovisats till regeringen. Den senaste kom i mars 2023 i rapporten ”Miljömålen. Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2023.” Naturvårdsverket rapport 7096.

Utvärderingar av hur miljöarbetet går har presenterats vart fjärde år, den senaste kom år 2023: ”Fördjupad utvärdering av Sveriges miljömål 2023” Naturvårdsverket rapport 7091. Redovisningarna har sedan presenterats vid seminarier i Riksdagen och har använts i bland annat budgetpropositioner. De är viktiga underlag för regeringens miljöpolitik och för många andra aktörers planering och prioritering.

#### Information och implementering

I mitten av 1990-talet hade Naturvårdsverket en GD som brukade säga att det är när rapporterna är klara som det stora arbetet börjar. Så blev det också för detta projekt. De flesta av sektorrapporterna och huvudrapporten omvandlades till lättillgängliga och intresseväckande kortrapporter. Dåtidens bildspel i form av OH-bilder togs fram och användes vid presentationer av resultaten i många olika sammanhang.

Tre läns museer och Tekniska museet tog initiativ till ett göra en vandringsutställning med utvalda resultat från 2021-projektet, riktad till allmänheten och skolor.

Sverige år 2021-projektet gav ringar på vattnet i omvärlden. Livsmedelstudien blev internationellt uppmärksammas vilket ledde till presentationer och följduppdrag för organisationer som Nordiska ministerrådet, OECD, UNEP, EU:s miljöbyrå. Studien låg rätt i tiden genom att begreppen faktor 4 och faktor 10 var aktuella och intresset var stort för att konkretisera vad dessa begrepp faktiskt innebar.

Huvudrapporten uppmärksammades i Japan och huvudprojektledaren bjöds in för att presentera resultatet och arbetssättet, dels för representanter från japanska riksdagen, dels genom rundabordssamtal med forskare från japanska riksdagens utredningsavdelning. Ett hållbart Sverige år 2021 presenterades även vid ett seminarium i japanska riksdagshuset där allmänheten bjöds in. En japansk facktidning med fokus på hållbarhet, Bio City, gjorde en 18-sidig rikt illustrerad artikel utifrån målbilderna för Sverige år 2021.

Sättet att arbeta med analysmetoder och hur de användes i Sverige år 2021-projektet har även dokumenterats i en vetenskaplig rapport. Rapporten gavs ut av Forskningsrådsnämnden, kommittén för Systemanalys och IIASA, och innehåller flera exempel på systemanalytiskt arbete i Sverige. Dessutom har European Environment Agency sammanställt erfarenheterna från tolv europeiska länders framtidsstudier, varav en var Sverige år 2021.

#### Arbetsprocessen enligt SMART-modellen

Ekonomistyrningsverket anger att den internationellt mest spridda modellen för hur mål ska formuleras utgår från akronymen SMART. Det gäller nåbara mål. På svenska har SMART översatts till Specifika, Mätbara, Accepterade, Realistiska och Tidsatta. Modellen används bl. a. av regeringen.

I figur 1 har SMART-modellen använts för att se vem som gjorde vad då projektet ”Sverige år 2021” genomfördes och senare då resultaten användes som underlag till propositioner för miljö kvalitetsmål och delmål.



Kännetecken för ett framgångsrikt policyarbete vid målstyrning	Vem bidrog?
<b>Specifikt</b>	Intressenter*, forskare och utredare bidrog till att beskriva framtiden i konkreta termer
<b>Mätbart</b>	Politikerna tog beslut om mätbara delmål
<b>Accepterat</b>	Intressenterna var med och formade framtiden och lämnade synpunkter, även på arbetet med att ta fram delmålen
<b>Realistiskt</b>	Forskare och utredare gjorde konsekvensanalyser för att se om lagda förslag var genomförbara
<b>Tidsatt</b>	Politikerna tog beslut om tidsatta delmål

Figur 1. Kännetecken för ett framgångsrikt policyarbete och viktiga aktörer.

\*Med intressenter menas representanter för olika sektorer och som ofta är involverade genomförandet.

Lärdomarna är att det svenska arbetet för en hållbar utveckling har fungerat mycket bra sett ur perspektivet målstyrning. Arbetet har byggts på de fem kännetecknen för ett framgångsrikt arbete med nåbara mål, enligt SMART-modellen. Politiker, myndigheter, forskare, experter och utredare, representanter för olika sektorer och intresseorganisationer med flera har alla bidragit konstruktivt och i samverkan.