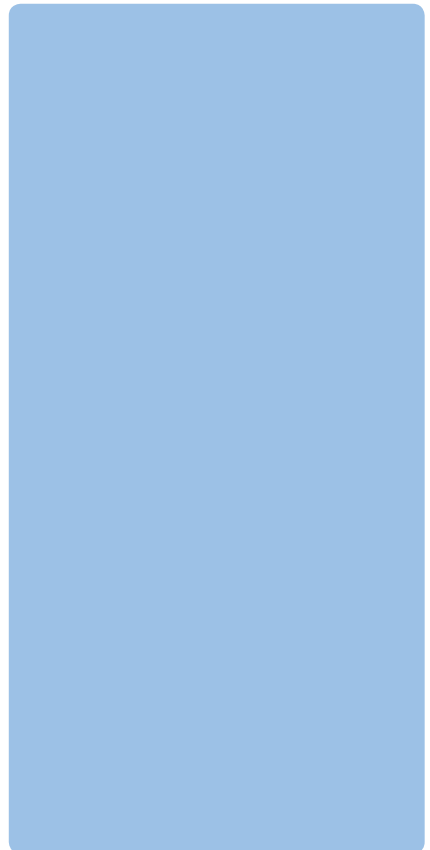
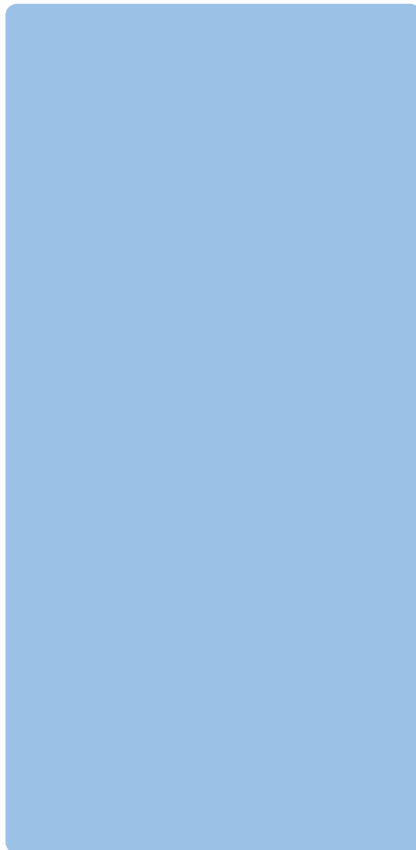


Hållbarhetens lokala horisont

Forskning om kommunernas arbete
med miljö och hållbar utveckling

RAPPORT 5674 • JANUARI 2007



Hållbarhetens lokala horisont

Forskning om kommunernas arbete med miljö
och hållbar utveckling

NATURVÅRDSVERKET

Beställningar

Ordertel: 08-505 933 40

Orderfax: 08-505 933 99

E-post: natur@cm.se

Postadress: CM-Gruppen, Box 110 93, 161 11 Bromma

Internet: www.naturvardsverket.se/bokhandeln

Naturvårdsverket

Tel: 08-698 10 00, fax: 08-20 29 25

E-post: natur@naturvardsverket.se

Postadress: Naturvårdsverket, SE-106 48 Stockholm

Internet: www.naturvardsverket.se

ISBN 91-620-5674-3.pdf

ISSN 0282-7298

© Naturvårdsverket 2007

Elektronisk publikation

Förord

Mycket av det praktiska arbetet med miljö och hållbar utveckling bedrivs i Sverige av kommunerna, som regelmässigt har ansvar för miljöinvesteringar, tillsyn, miljöaspekter i samhällsplaneringen och utåtriktat miljöarbete gentemot företag och allmänhet. Alla dessa aktiviteter har ökat i omfattning under senare år. Samtidigt är ansvarsfördelningen mellan stat och kommun komplicerad: centrala myndigheter och länsstyrelser samspelar på olika sätt med kommunerna i miljöfrågor, beroende på frågornas art och omfattning.

Allt detta gör det angeläget att belysa kommunernas roll i miljöarbetet. Naturvårdsverket har därför uppdragit åt fil.dr. Björn Forsberg vid Umeå Center for Evaluation Studies (UCER) att göra en sammanställning av samhällsvetenskaplig forskning om kommunernas roll. Sammanställningen presenteras här.

Författaren svarar själv för innehållet i sammanställningen, som således inte nödvändigtvis återspeglar Naturvårdsverkets uppfattning.

Naturvårdsverket i januari 2007

Innehåll

FÖRORD	3
INNEHÅLL	5
SAMMANFATTNING	7
SUMMARY	9
1. INLEDNING	11
Tillvägagångssätt, Avgränsningar, Disposition	12
2. FORSKNINGSFÄLTET - VILDEVUXET OCH FÖRÄNDERLIGT	15
Miljö eller hållbar utveckling?	15
Hållbar utveckling inom forskning och politik	15
Att definiera politikområdet	16
Forskningsfronter	18
Forskningens riktningar	19
Om svårigheten att bedöma effekter av hållbarhetspolitik	21
3. UTVECKLINGSLINJER I SVENSK MILJÖ- OCH HÅLLBARHETSPOLITIK	23
Bakgrund	23
Den lokala Agenda 21-rörelsen	25
Mycket mer än källsortering...	26
4. LOKALA ARBETSFORMER	29
Hållbarhetsarbetets organisation	29
Sektorsintegrering som ideal och praktik	30
Uppifrån eller underifrån?	33
Om Goda exempel som arbetsform	35
Miljöledning och systematisering av hållbarhetsarbetet	36
Lokal översättning av nationella miljömål	37
Omvärldssamverkan	39
5. OM STATEN SOM STÖDJANDE RESURS	42
Miljardprogrammets era - exemplet LIP	42
Lärdomar av statliga stödjande program	47
6. KONTEXT OCH DRIVKRAFTER	50
Om uppkomsten av gynnsamma förutsättningar	50

Vilka är kommunernas drivkrafter?	54
Kontextens roll i hållbarhetsarbetet	55
Framkantskommuner och efterslänrare	56
7. HÅLLBARHETENS LOKALA TOLKNINGAR	58
Tolkningen av hållbarhetsutmaningen	58
Hållbarhet som ideologiskt spänningsfält	60
Synen på miljöproblem i lokalsamhället	63
Systemkritik och konsensuskultur	64
8. MEDBORGARDELTAGANDE, PLANERING OCH LEDARSKAP	66
Strategisk planering för hållbar utveckling	66
Medborgardeltagande - om hållbarhet som gemensamt ansvar	67
Oklart ledarskap - Förtroendevalda och tjänstemannapolitiker	72
9. MAKT OCH MÅLKONFLIKTER	74
Transporterna som konfliktfråga	74
Lärdomar från en studie av målkonflikter	76
Om miljöns underordning till ekonomisk tillväxt	80
10. GENOMSLAG OCH FORTSÄTTNINGEN	83
Går hållbarhetsarbetet framåt eller bakåt?	83
Process eller projektmentalitet	88
Handlingsutrymme för ett fördjupat hållbarhetsarbete	89
Hållbarhetsforskning i framåtblick	92
Slutliga reflektioner	95
REFERENSER	98
BILAGA A. FORSKNINGSFÖRTECKNING	100
BILAGA B. UNDERSÖKTA DATABASER M.M.	113

Sammanfattning

Den lokala nivån, kommunerna, har en viktig roll i arbetet för hållbar utveckling. Under 1990-talet skedde en stark utveckling av kommunernas arbete med miljö- och hållbarhetsfrågor, bla. som en respons på uppmaningar till den lokala nivån i FN:s Agenda 21. De svenska kommunerna har också bedrivit ett mer omfattande arbete för hållbar utveckling än den lokala nivån i något annat land. Detta lokala miljö- och hållbarhetsarbete är också flitigt beforskat inom samhällsvetenskaplig miljöforskning. Forskningen om det lokala arbetet med miljö och hållbar utveckling är också ämnet för denna rapport. Syftet med rapporten är dels att behandla det lokala miljö- och hållbarhetsarbetets utgångspunkter och villkor med utgångspunkt från forskningens rön. Dels att sammanställa forskningens bidrag inom området, vilket sker i ett separat Appendix.

Forskningen på området kännetecknas av en både ämnesmässig och angreppsmässig mångfald. Detta innebär begränsningar för möjligheten att kortfattat sammanfatta forskningens rön beträffande kommunernas arbete med miljö och hållbar utveckling. Några allmänna observationer:

Vilken bedömning som görs av det lokala miljöarbetets förändring över tid beror i hög grad på utgångspunkt. Sedan mitten av 1990-talet har kommunernas arbete med hållbarhetsfrågor genomgått en förändring som närmast kan beskrivas som en metamorfos. 1990-talets lokala hållbarhetsarbete kännetecknades av stor ämnesmässig bredd med integrering av bl.a. social hållbarhet och demokratifrågor; deltagarorienterade arbetsformer väglett av ett s.k. underifrånperspektiv och på det hela taget ett mycket engagerat klimat för arbete med hållbarhetsfrågor.

I början av 2000-talet utgår kommunerna snarare från professionaliserade arbetsformer, med i allmänhet lågt deltagande. Miljöarbetet har idag en tydligare struktur med preciserade mål och rutiner för uppföljning. Om initiativet över den lokala hållbarhetspolitiken under 1990-talet i huvudsak låg hos kommunerna själva, har staten sedan dess i stor utsträckning kommit att definiera politikområdet. Från kommunernas sida sker numera i hög grad en anpassning efter nationell policy. Tillkomsten av olika statliga programstöd har inneburit en kraftfull resursförstärkning för investeringar i framförallt tekniska system och infrastrukturer, låt vara att dessa bidrag inte har kommit alla kommuner till del. Samtidigt har det skett en avsmalning i problemfokus som i många kommuner numera huvudsakligen ligger mot *ekologisk* hållbarhet, i kontrast till tidigare försök att bedriva hållbarhetsarbetet som en övergripande strategisk utvecklingsfråga med även sociala och ekonomiska ingångar.

Professionaliseringstrenden och de ökade resurserna för investeringar i miljöförbättrande åtgärder uppfattas från vissa håll som en förstärkning av det lokala miljöarbetet. Andra pekar på hur nedgången i engagemang och deltagande samt avsmal-

ningen i problemfokus beskriver klara tecken på en tillbakagång. Någon bred Agenda 21-rörelse finns inte längre, ett stort antal kommuner har också avvecklat den samordnande funktionen för ett strategiskt hållbarhetsarbete.

I bedömning av det lokala hållbarhetsarbetets villkor kan inte nog betonas hur kommunerna skiljer sig i ambitioner och aktivitetsnivå. Den närmast till hands liggande förklaringen handlar om hållbarhetsarbetets frivilliga natur, där möjligheten att få till stånd ett engagerat arbete för hållbar utveckling står och faller med lokala aktörers initiativ. Allt sedan den tidiga Agenda 21-rörelsen har det funnits en polarisering mellan svaga och starka kommuner inom hållbarhetsområdet. Forskningen pekar dock på hur detta gap har vidgats under senare år, bl.a. som en effekt av de konkurrensutsatta statliga programstöden på området.

Ett grundläggande problem för en lokal omställning till hållbar utveckling är det faktum att miljöintresset har en svagare politisk ställning än det ekonomiska tillväxtmålet. Lokala miljö- och hållbarhetsmål åsidosätts i allmänhet vid konflikt med satsningar som uppfattas som strategiskt viktiga för att främja tillväxt, handel och arbetsmarknad. Problemet ligger närmast i att sådana tillväxtsatsningar i många fall är drivhus för förvärrade miljöproblem. Typiska exempel gäller satsningar på vägpaket och bilorienterad handel för att stimulera ökad konsumtion. Att bryta detta mönster kräver förändring på många plan i samhället, inte minst i den nationella politiken.

Summary

The municipal level plays a crucial role in policies for sustainable development. At the Swedish local level, the 1990s was characterized by a strong movement for sustainable development, partly inspired by the UN Agenda 21. The Swedish municipalities also have a reputation as pioneers in terms of local efforts for sustainability. The aim of this report is to synthesize social research on environmental policies and policies for sustainable development at the Swedish local level. The report also presents an overview of research studies within this field.

Whereas the 1990s were characterised by a bottom up approach to sustainable development, the early 2000s is defined by more professional and top down approaches. The Agenda 21 movement of the 90s was to some degree dealing with sustainability as a multi-dimensional task, concerning the general development at the municipal level. Since then there has been a shift to a more single dimension approach on *ecological* sustainable development. This is most obviously due to certain national policy initiatives. The central level has increasingly defined the ways the municipalities deal with sustainable development, by means of economic subsidies and other policy instruments.

The more active involvement of the national level has resulted in a substantial inflow of economic resources in this policy area. The lion part of these resources has been addressed to investments in infrastructures (transport system, heating, water sewage, etc.) and buildings. This has to be understood in the context of the ecological modernisation approach which has defined the environmental policy of the Swedish central level. Correspondingly, the central level has not offered any significant support for strengthening local participation and dialogue on sustainable development.

From certain points of view one can argue that local environmental policies has gained a stronger position in recent years. One aspect concerns the substantial increase in green investments at the local level compared to the 1990s. The introduction in many municipalities of tools such as environmental auditing systems, green indicators etc. has also established a platform for evaluation and a systematic development of local environmental initiatives. On the other hand, local Agenda 21 has very much lost its momentum as a movement. The involvement among local actors has declined, and there is a general trend towards a more narrow approach to sustainable development (similar to traditional environmental policy).

Still, it is important to stress how the municipalities differ in terms of ambitions and mobilisation for sustainable development. Whereas a substantial number of Swedish municipalities more or less have phased out their policies for sustainable development, there is also a group of communities strongly committed to sustain-

ability. The polarization between the strong and the weak municipalities, when it comes to policies for sustainable development, has increased in recent years.

1. Inledning

Miljöproblemen härrör i hög grad från lokala aktiviteter. Därför har också den lokala nivån ett särskilt ansvar som problemlösare och politisk kraft för hållbar utveckling. Kommunernas betydelsefulla roll är sedan länge erkänd i policysammanhang, däremot har det lokala miljöarbetet inte kommit att omges av samma prestige som det arbete som bedrivs på nationell och internationell nivå.

Forskningen om den lokala miljöpolitiken är viktig, inte minst som ett bidrag till att synliggöra kommunernas arbete för hållbar utveckling. Därför är det också angeläget att denna forskning ges spridning utanför den akademiska världens tidskrifter och interna seminarium. Denna rapport är tänkt som ett sådant bidrag. Syftet med rapporten är att presentera en kartläggande och kommenterande studie av forskning kring lokalt miljöarbete. Den existerande forskningen drar i många riktningar, och en sammanställning av forskningens rön är väl motiverad: Hur ser kunskapsläget ut 15 år efter Riokonferensen? Hur har den lokala nivån svarat på utmaningen om hållbar utveckling? Vilka svar ger forskningen på frågor om hinder och möjligheter i detta omställningsarbete? Vilka är forskningsbehoven?

Frågan om vad som kännetecknar den förda nationella politiken på miljöområdet ges här endast en mer allmän beskrivning. Rapporten uppehåller sig alltså inte närmare vid mångfalden av politiska initiativ av relevans för den lokala nivån, såsom frågor rörande nationella styrmedelsinitiativ eller förändringar av kommunernas lagreglerade ansvar över tid. Detta är ämnen som behandlas ingående i många andra studier, läroböcker och översikter.

Översikten är orienterad mot frågan om det lokala miljö- och hållbarhetsarbetet som *politisk* utmaning. Detta innebär att forskning med t.ex. beteendevetenskaplig eller ekonomisk anknytning inte ges något närmare utrymme. Rapporten uppehåller sig framförallt vid forskning om miljö som en strategisk kommunfråga, och ägnar därför endast begränsad uppmärksamhet åt forskning som avser den myndighetsutövande miljötillsynen. Den kommunala miljötillsynen - eller vad som i vissa sammanhang beskrivs som den "traditionella" miljövården - arbetar i högre grad med miljö som en sektorsavgränsad fråga.

Den kartlagda forskningen redovisas i en separat del av rapporten (Bilaga A). Kunskapsöversikten grundar sig förvisso inte på samtlig forskning i denna förteckning. Uppdragets ramar har inneburit begränsningar för möjligheten till inläsning samt att förhålla sig till denna omfattande forskningslitteratur. Några källor är särskilt framträdande i översikten. Detta gäller bl.a. rapportförfattarens doktorsavhandling från 2002 (*Lokal Agenda 21 för hållbar utveckling - En studie av miljöfrågan i tillväxtsamhället*), vilket motiveras av att denna ger en bred men också fördjupad belysning av drivkrafter, innehåll och villkor i lokalt arbete för hållbar utveckling.

Rapporten är genomförd vid Centrum för Utvärderingsforskning (UCER), Umeå universitet, på uppdrag av Naturvårdsverket.

Tillvägagångssätt, Avgränsningar, Disposition

Föremål för kunskapsöversikten och forskningsförteckningen är samhällsvetenskaplig miljöforskning inom området lokal miljö- och hållbarhetspolitik.¹ Ambitionen med forskningsförteckningen i Bilaga A är att ge en allsidig om än inte fullständig sammanställning av forskningsfältet. Den kartlagda forskningen är av olika natur. Här redovisas såväl renodlade forskningsstudier som studier utförda av - eller på uppdrag av - myndigheter.

Uppdragets natur och genomförbarhet motiverar vissa typer av avgränsningar. Kunskapsunderlaget har sammanställts med ambitionen att i första hand täcka in:

- *teoretiskt inriktade samt problematiserande arbeten*
- *forskningsbidrag som fått spridning och ofta återopas*
- *studier som bygger på ett mer omfattande empiriskt material*

En fullständig sammanställning av den forskning som anknyter till frågan om lokal hållbar utveckling har inte bedömts realistisk. Detta skulle t.ex. nödvändiggöra inkludering av ett stort antal delrapporter inom forskningsprojekt; mindre fallstudier; liksom även bidrag i gränslandet till detta forskningsfält. Ett exempel på det senare gäller forskning kring hållbara tekniska försörjningssystem i lokalsamhället (inom områden som transporter, bostadsbyggande, VA, etc.), som visserligen har en samhällsvetenskaplig relevans men där fokus främst ligger vid tekniska och ingenjörsmässiga aspekter. Sådana studier som i huvudsak uppehåller sig vid frågor om tekniklösningar och ingenjörsmässiga aspekter av samhällsplaneringen ingår inte i denna översikt.

Exkluderade från forskningssammanställningen är även renodlat dokumenterande arbeten, som saknar tydlig forskningskaraktär. Till exempel har olika myndigheter producerat gott om exempelsamlingar som saknar såväl vetenskaplig metod som analytiskt djup. Här sätts inte de enskilda exemplen in i ett större sammanhang, utan redovisas endast som uttryck för hur man kan organisera miljöarbetet, etc.

Det är av naturliga skäl inte möjligt att upprätta en skarp gräns för vad som är relevant att inkludera, i slutändan styrs detta av rapportförfattarens subjektiva bedömningar. Frågan rör delvis även en definitionsproblematik om vad som skall

¹ Utpräglat naturvetenskaplig miljöforskning är således inte föremål för studien, däremot förekommer referenser till bidrag i naturvetenskapens gränsland. Här handlar det då dels om tvär- eller mångvetenskaplig forskning med naturvetenskapliga inslag, dels om forskning som rör kopplingen mellan samhälle och tekniska system.

klassificeras som miljöforskning. Forskningsstudier kan vara relevanta för området lokalt miljöarbete, utan att för den skull ha detta som sitt tydliga fokus. Ett exempel gäller studier av demokratiprocesser inom ramen för kommuners arbete för hållbar utveckling. Inte heller kan det uteslutas att det finns relevanta bidrag som av olika skäl har undgått mig vid datainhämtningen.

Översikten lägger störst vikt vid bidrag från den senaste femårsperioden, men kartlägger forskning från 1990-talets början och framåt. Detta motiveras av att det tidiga 90-talet är den tidpunkt då ett brett definierat miljöarbete började ta form i svenska kommuner (i kontrast till en tidigare mestadels tillsyns- samt naturvårdsorienterad miljöverksamhet).

Inom samhällsvetenskapen finns ofta en tendens till att lägga särskilt stor vikt vid den allra senaste forskningen - vad som publicerats under de senaste 2-3 åren - medan äldre forskningsinsatser hamnar i skuggan. Här är det viktigt att påminna om hur vi kan lära av forskningens förändring och utveckling över tid: Vilka förändringar har skett med avseende på forskningens fokus? Vilka svar har forskningen genererat och vilka nya frågor har dessa väckt? Lika viktigt är det faktum att vissa typer av teoretiska forskningsbidrag - t.ex. sådana som problematiserar samhällsstrukturer, maktförhållanden, normer - ofta har en betydande varaktighet, medan andra forskningsbidrag tenderar att åldras betydligt snabbare.

Själva insamlingen av forskningsbidrag har inneburit vissa avvägningar och gränsdragningar. Somliga högskolor och myndigheter tillhandahåller samlad information om forskning kring miljö och hållbar utveckling. Detta är dock långtifrån alltid fallet. Ofta är dessutom informationen på websidor alltför knapphändig för att möjliggöra bedömning av forskningens närmare inriktning och relevans för denna översikt. Det har inte funnits förutsättningar att i detalj gå igenom enskilda forskares produktion. Vid sidan av forskningsinformation som tillhandahålles genom högskolors och myndigheters websidor har kartläggning skett via facktidskrifter, samt biblioteks- och forskningsrådsdatabaser. En sammanställning av undersökta websidor och databaser redovisas i *Bilaga B*. Som en kompletterande informationskälla har även utnyttjats referensförteckningar i många av de redovisade studierna.

En översikt om det lokala miljöarbetets utgångspunkter och villkor sätter fokus på en mångfald olika faktorer och dimensioner. Rapporten har som ambition att på ett så heltäckande sätt som möjligt angripa aspekter av värde för kunskapen om detta politikområde. Detta utan att framställningen blir vare sig alltför svepande eller förlorar sig i detaljer som isåfall skulle kräva ett betydligt större rapportformat. Den fortsatta studien är upplagd enligt följande:

- *Kapitel 2*. Här behandlas själva forskningsfältet, med avseende på bl.a. forskningens inriktningar och tolkningar av centrala begrepp.
- *Kapitel 3*. Detta kapitel ger en allmän redovisning av trender och utvecklingsskeden i svensk miljö- och hållbarhetspolitik, med särskilt fokus på den lokala ni-

vån. Diskussionen förebådar en rad aspekter som behandlas mer ingående senare i rapporten.

- *Kapitel 4.* I detta kapitel behandlas vanliga arbetsformer och metoder i lokal miljö- och hållbarhetspolitik. Här uppmärksammas då även frågan om hur olika kommunala verksamheter involveras i arbetet.

- *Kapitel 5.* Föremål för detta kapitel är statens roll som stödjande kraft i det lokala miljöarbetet, med fokus på det statliga programstödet till lokala miljöinvesteringar. Andra aspekter av statens roll - t.ex. beträffande översättningen av de nationella miljömålen i kommunerna, samt med avseende på indirekta effekter av nationell politik - behandlas på annan plats i rapporten.

- *Kapitel 6.* Hur uppstår ett bra klimat för arbete med hållbarhetsfrågor i kommuner? Vilka är kommunernas drivkrafter, och vilken betydelse har olika förhållanden i den lokala kontexten? Dessa frågor uppmärksammas i kapitel 6.

- *Kapitel 7.* Frågan hur kommunerna och lokala aktörer ser på hållbarhetsutmaningen är ett viktigt men samtidigt svagt beforskat ämne. Här uppmärksammas mer grundläggande frågor om ideologiska synsätt på miljö- och hållbarhetsutmaningarna i kommunerna, och dess innebörd för arbetets inriktningar och diskussionsklimatet i kommunpolitiken

- *Kapitel 8.* Detta kapitel behandlar dels frågan om miljöarbetets roll i fysisk planering, dels det utåtriktade arbetet med hållbarhetsfrågor mot kommuninvånarna.

- *Kapitel 9.* Här behandlas ännu en kritisk fråga med avseende på hållbarhetsarbetets villkor, nämligen om dess ställning i förhållande till andra politiska mål och intressen. Fokus är konflikter mellan miljö och miljöbelastande satsningar, och vad dessa avslöjar om miljöfrågans status lokalt.

- *Kapitel 10.* Detta kapitel ger en allmän kommentar om hållbarhetsfrågornas roll på den lokala nivån. Dessutom diskuteras utmaningar för den fortsatta forskningen.

2. Forskningsfältet - vildvuxet och föränderligt

Miljö eller hållbar utveckling?

Begreppet *miljöforskning* är mångtydigt och inte alldeles oproblematiskt. Av skäl som framkommer i detta och följande delavsnitt används begreppet också sparsamt i denna rapport. Här föredras istället de mer rättvisande om än inte lika inarbetade beteckningarna *hållbarhetsforskning* och *forskning för hållbar utveckling*.

Miljöforskning ställs ibland i kontrast till forskning om och för hållbar utveckling. I dessa sammanhang brukar med miljöforskning avses någonting mer avgränsat, ställt mot den brett definierade samhällsforskningen kring hållbar utveckling. Vanligt är då att miljöforskningen beskrivs som sektorsavgränsad, med fokus på miljöpolitikens traditionella åtagande att genom tillsyn och andra styrmedel administrera och lösa miljöproblem. Forskningen för hållbar utveckling ges däremot en vid och tvärfacklig definition, med beröring till alla samhällsområden.

I andra sammanhang görs forskningen för hållbar utveckling till en aspekt av den humanvetenskapliga miljöforskningen. Här används beteckningen miljöforskning alltså som en samlande markör för ett mycket brett spektrum av forskning i mötet mellan miljö, samhälle och politik. En sådan bred tolkning av begreppet miljöforskning kan rättfärdigas på praktiska grunder men är inte problemfri. Framförallt medför den en förvirring med hänsyn till hur miljö- och hållbarhetsbegreppen används i samhällsdebatten, där miljöbegreppet ofta ges en smalare innebörd än begreppet hållbar utveckling.

Hållbar utveckling inom forskning och politik

Forskning kring lokal hållbarhetspolitik behöver av nödvändighet förhålla sig till fenomenet hållbar utveckling. Det råder sedan länge stor förvirring kring detta begrepp, som kommit att tillskrivas vitt skilda innebörd. I debatten förekommer inte sällan uppfattningar om hållbar utveckling som mer eller mindre liktydigt med "business as usual". För att det överhuvudtaget ska vara meningsfullt att diskutera hållbar utveckling som samhällsvision, måste det emellertid rimligen bygga på någon form av förändring i förhållande till dagens samhällsutveckling.

En vedertagen utgångspunkt för begreppsdiskursen kring hållbar utveckling är att hållbarhetsutmaningen rymmer olika *dimensioner*. I allmänhet skiljer man här mellan en ekologisk, ekonomisk och social dimension. Med tiden har det också blivit vanligare att inkludera demokrati som ytterligare en dimension av hållbar utveckling. Den ekologiska dimensionen uppfattas lämpligen som en plattform för övriga dimensioner av hållbar utveckling, då hållbarhetsutmaningen i grunden är en fråga om att komma till rätta med hoten mot miljön.

Hållbarsutmaningen blir därmed en övergripande utvecklingsfråga för hela samhället, och således en fråga som berör alla politikområden. Såsom en miljöutmaning är det emellertid vanligt att frågan om hållbar utveckling i praktiken avgränsas till ett miljöpolitiskt spørsmål. Denna avsmalning av hållbar utveckling till miljöpolitik är utbredd även i forskarsamhället. Den sedan mitten av 1990-talet tongivande *ekologiska moderniserings*-diskursen utgår i olika avseenden från en sådan syn på hållbarhetsutmaningen. Här gestaltas hållbarheten i princip som en fråga om att implementera tekniska lösningar samt ändamålsenliga ekonomiska styrmedel. Hållbarhetspolitikens aktörer blir därför främst experter, miljöprofilerade företag, samt särskilt ansvariga myndigheter. Den sociala dimensionen av hållbar utveckling, liksom föreställningen om hållbarhetsutmaningen som en samlad utvecklingsfråga för hela samhället är i hög grad frånvarande. Den ekologiska moderniserings-tankens utgångspunkter har i det perspektivet mycket gemensamt med traditionell miljöpolitik.

Det ekologiska moderniserings-perspektivet inom forskningen avspeglar en motsvarande trend inom den nationella politiken. Principiellt utgår den svenska politiken från de synsätt på hållbar utveckling som bl.a. slås fast i den s.k. Brundtlandrapporten och i Agenda 21 (mer om dessa rapporter nedan), där denna behandlas som en samhällsövergripande utmaning med bl.a. sociala och ekonomiska infallsvinklar. I den förda politiken har fokus emellertid tydligt legat på hållbarhetens ekologiska dimension, och vissa forskare menar därför att den svenska politiken i praktiken varit avgränsad till vanlig miljöpolitik (se *Utvecklingslinjer i svensk miljö- och hållbarhetspolitik*). Signalerna från nationellt håll är under alla förhållanden viktiga för att tolka och förstå vad som sker på lokal nivå.

Att definiera politikområdet

Vilken beteckning ska man använda på kommunernas arbete med miljö och hållbar utveckling? Forskningen ger inga klara besked i denna fråga, tvärtom är begreppsmångfalden stor och ofta förvirrande. Detta väcker emellanåt frågan om forskare faktiskt talar om samma sak i användning av begrepp som "lokalt miljöarbete" och "kommunal hållbarhetspolitik". Eftersom denna fråga är principiellt viktig, finns det skäl att något fördjupa sig i ämnet.

Jag ser två centrala skäl till den alltför svaga konceptualiseringen inom forskningsfältet. Det ena skälet handlar om det starka genomslaget bland kommunerna för den samlande beteckningen *lokal Agenda 21* (ofta förkortat LA21, så även här framledes). Det andra skälet är att det inom forskningen fortfarande är vanligt att behandla lokalt arbete för hållbar utveckling som blott en form av miljöpolitik.

FN:s Agenda 21 har gett namn åt och i hög grad inspirerat den lokala rörelse för hållbar utveckling som växte fram både i Sverige och omvärlden under 1990-talet (Agenda 21-rörelsen behandlas i kapitel 3). Inom forskningen har detta medfört

viss förvirring. Här bryts nämligen en strikt tolkning där lokal Agenda 21 enbart syftar på ambitioner att följa upp FN:s Agenda 21, mot en friare tolkning där beteckningen lokal Agenda 21 fungerar som samlingsnamn på lokal politik för hållbar utveckling i allmänhet. Detta oavsett ifall kommunerna själva sammankopplar sitt arbete med Rioproccessen, och oavsett om de valt andra beteckningar på sitt arbete (t.ex. är det många kommuner som föredragit beteckningen *ekokommunarbete*). Den förra tolkningen är motiverad om man anlägger ett uppifrånperspektiv på kommunal hållbarhetspolitik, med fokus på det lokala genomförandet av ett internationellt avtal.

Från en annan synvinkel är en sådan utgångspunkt problematisk. Implementationsstudier av internationella avtal som FN:s Agenda 21 är visserligen högst motiverade, men det går inte att förstå den lokala hållbarhetspolitikens natur från en utgångspunkt att denna i allt väsentligt är en reaktion på signaler uppifrån i det politiska systemet. I själva verket har politikformuleringen inom området i hög grad utgått från kommunernas *egna initiativ*. Ur kommunernas egen synvinkel tycks också frågan om en formell koppling till Rioproccessen i allmänhet vara av underordnad betydelse. Här är denna anknytning ofta underförstådd, kommuner med höga miljöambitioner ser sig då vanligen som en del av en större rörelse av lokalsamhällen i både Sverige och omvärlden, som sammansvetsas av målet om hållbar utveckling. Forskning antyder också att det finns en viss grad av ömsesidig dynamik mellan olika nivåer i politikformuleringen på området, där påverkan sker i båda riktningar (Lafferty & Eckerberg 1998).

Till den förvirrade begrepps bilden bidrar även den minskade användningen av uttrycket Agenda 21 i samhällsdebatten. För somliga är Agenda 21-rörelsen en nu insomnad 90-talsföreteelse, medan andra aktivt håller fast vid beteckningen LA21. I spåren av denna förändring har alternativa beteckningar, som t.ex. "lokalt miljöarbete", kommit i bruk.

Frånvaron av ett vedertaget samlingsnamn på det lokala arbetet för hållbar utveckling är problematisk ur forskningssynpunkt. Ambitionerna har överlag varit svaga inom forskningsfältet, att begrepsliggöra hur detta avser ett eget politikområde - nämligen *lokal hållbarhetspolitik*. När brett definierade strategier för hållbar utveckling rubriceras som "lokalt miljöarbete", riskerar detta att vilseleda och snäva av tankebanorna till frågor om kommunal miljötillsyn och en mer traditionell tolkning av lokal miljöpolitik.

För att framhäva hur detta rör ett eget politikområde används begreppet lokal hållbarhetspolitik (samt lokalt hållbarhetsarbete) i denna rapport. Av smidighets skäl förekommer alternerande även beteckningen LA21, som alltså är det mest inarbetade namnet. Dessa beteckningar fungerar som samlingsnamn på mål, verksamheter och organisering för lokal hållbar utveckling.

Forskningsfronter

Frågan kan ställas hur relevant det är att söka identifiera en tydlig *forskningsfront* inom detta område, snarare handlar det om olika forskningsfronter. Då åsyftas inte bara hur samhällsforskning kring hållbar utveckling har olika inriktningar, som en följd av vidden i själva frågeställningen. Lika viktigt är att forskare har olika kunskapsteoretiska och värderingsmässiga ingångar (låt vara att de senare oftast inte redovisas öppet), vilka också avspeglas i forskningens resultat och syn på hållbarhetsutmaningens natur. Många forskare ser på hållbar utveckling som en fråga möjlig att inlemma i det befintliga samhällssystemet och dess ekonomiska tillväxtmodell. Man ansluter sig då vanligtvis till den ekologiska moderniseringens tankefigur, enligt ovan. Hållbarhetsutmaningen definieras därför närmast som en fråga om att identifiera ändamålsenliga styrmedel och incitament, i syfte att få marknad och samhälle att fungera mer hållbart. För andra forskare, däremot, ställer en hållbar utveckling krav på djupgående förändring av samhällsstrukturer, utvecklingsmål, våra livsstilmönster - ett paradigmskifte. Uttalat eller outtalat för denna forskning finns därför antagandet om att dagens ekonomiska modell måste överges för att möjliggöra hållbar utveckling. Oavsett vilken utgångspunkt man har som forskare, påverkar detta allt från definition av forskningsproblem till föreslagna lösningar.

Hur ska man då se på kunskapsproduktionen inom detta forskningsfält? Det är lätt att attraheras av föreställningen om forskningen som en oupphörligen expanderande kunskapsmassa, som ger oss en allt högre och mer detaljerad kunskap. Och visst, miljö- och hållbarhetsforskningen är delvis av denna natur. För att ta ett exempel genererar forskningen med tiden växande kunskap om hur ekonomiska styrmedel bör utformas för att ge optimal effekt, vilket i sin tur kan bidra till mer rationella och välunderbyggda politiska beslut.

En stor del av forskningen på området är emellertid av en sådan karaktär att forskningsdata inte kan generaliseras, de är bundna till kontextförhållanden och till politikens ständigt föränderliga villkor. Forskningen tar nämligen inte form i en statisk omvärld. 1990-talets forskning kring lokal hållbarhetspolitik skedde i ett sammanhang där de svenska kommunernas Agenda 21-arbete var på stark fram-march. Detta påverkade också forskningens antaganden och rön, som alltså utgick från förutsättningen om kommunerna som en aktiv och pådrivande samhällskraft för hållbar utveckling. Därefter har luften gått ur mycket av det lokala hållbarhetsarbetet, skälen därtill är flera (Dahlgren & Eckerberg 2005; Forsberg 2005). Delvis speglar det en allmän samhällstrend mot ett minskat miljöengagemang, jämfört med situationen i mitten av 1990-talet. Av detta kan forskningen dra lärdomar. Bland annat innebär det att tidigare forskningsrön kan behöva omprövas eller förkastas i ljuset av dessa förändrade förutsättningar. Kanske utgick 1990-

talets Agenda 21-forskning från vissa felaktiga antaganden, kanske underskattades problemen med att åstadkomma förändring?

Forskningens riktningar

Forskningen kring lokal hållbarhetspolitik är mångfasetterad. En genomgång av forskningsfältet visar att forskningen framförallt kretsar kring följande teman och ansatser: *Styrmedelsforskning; implementationsstudier; policystudier; planeringsforskning; forskning kring statliga programstöd; organisering och institutionella studier; forskning kring makt och målkonflikter; scenario- och framtidsstudier; samt process-, aktions- och aktörsstudier*. Ett forskningstema är även *jämförande länderstudier*, där svenska kommuners miljöarbete relateras till vad som sker på den lokala nivån i andra länder. Sådana jämförelser brukar dock ske utifrån någon av ovan nämnda ingångar.

Enskilda forskningsbidrag kan självfallet vara svåra att klassificera enligt denna indelning, då de ofta har beröringar till flera olika teman. Som redan framkommit ligger tyngdpunkten för denna kunskapsöversikt vid övergripande frågor om politikformulering och genomförande av lokal politik för hållbar utveckling. Det finns dock skäl att något kommentera olika forskningsmässiga teman och ansatser.

Mer välrepresenterad är forskningen om styrmedel, implementering, statliga programstöd samt forskning om hållbar planering. Med möjligt undantag för forskning om programstöd är dessa inte specifika profiler för forskningen om lokal miljö- och hållbarhetspolitik. Snarare är de framträdande forskningsteman inom samhällsvetenskaplig miljöforskning i allmänhet.

Den lokala översättningen av vissa nationella och internationella policyrekommendationer är också ett allmänt forskningstema, t.ex. beträffande uppmaningar till kommunerna att ta fram lokala Agenda 21-dokument samt om andra aspekter av uppdraget i FN:s Agenda 21.

Implementationsstudier av den kommunala nivåns egna initiativ - inom ramen för lokal Agenda 21 och andra initiativ - är ett centralt forskningstema sedan åtminstone 15 år tillbaka. Metodologiskt är dessa studier i princip av två slag. Dels handlar det om fallstudier av enskilda kommuner, dels om studier som på bredden uppmärksammar de svenska kommunernas hållbarhetsarbete. I de förra bidragen kombineras ofta olika metodologiska ansatser som intervjuer, enkätundersökningar och dokumentanalys. De senare bygger som regel på enkäter (ofta riktade till samtliga kommuner).

Forskningen kring den lokala nivåns egna initiativ är inte alltid implementationsforskning i en gängse bemärkelse, med fokus på genomförandet av politiska mål. I lika hög grad brukar de kunna karaktäriseras som *processtudier*, eftersom de mål och ambitioner som utvärderas ofta är mycket långsiktiga och allmänt hållna (och inte sällan under fortlöpande omprövning av kommunerna).

Bland översiktliga kommunstudier märks ett ganska stort antal enkätundersökningar av kommunernas LA21-arbete. Sådana enkätstudier har utförts sedan mitten av 1990-talet, av myndigheter, forskargrupper, och ideella krafter. Här uppmärksammas en mångfald aspekter av LA21, bl.a. med avseende på dess organisering, finansiering, vilka som deltar, samt förändring över tid. Dessa studier har haft en viktig roll, bl.a. för att möjliggöra jämförelser utifrån olika dimensioner samt synliggöra förändringstendenser.

Forskningen rymmer också ett stort och växande antal fallstudier av enskilda kommuner eller mindre grupper av kommuner. Dessa fallstudier är av vitt skilda karaktär. I många fall handlar det om studier som ger en begränsad fördjupning och teoretisk problematisering. Men här finns också mer omfattande studier som genom att borra djupt i enskilda kommuner söker kunskap av mer generell relevans. Fördjupande studier av enskilda kommuner är närmast en förutsättning för att analysera och förstå dynamiken i lokal hållbarhetspolitik - med avseende på hur aktörer, maktförhållanden m.m. påverkar dess villkor.

Bland såväl lokala aktörer som forskare förs en kontinuerlig diskussion om framgångsmodeller i hållbarhetsarbete. Ett återkommande tema för forskningen handlar om att identifiera framgångsfall, men lika viktig är frågan hur man kan få dessa att spridas (se *Om Goda exempel som arbetsform*).

Ett särskilt forskningstema gäller de nationellt inrättade stöd som syftar till att stärka det lokala hållbarhetsarbetet. Här rör det sig till övervägande del om utvärderingsforskning, d.v.s. studier av de ekonomiska stödets förutsättningar och följder - i termer av framgångs- och problemfaktorer, deltagande, mätbara miljöeffekter, etc. - och vilka lärdomar som kan dras för framtiden. Forskarsamhället tycks däremot inte ha involverats nämnvärt vid utformning av nationella stödprogram. Nationella stöd av någon betydande omfattning existerade inte före 1997, forskningen inom detta område har därför i huvudsak tillkommit efter denna tidpunkt.

Forskning kring grundläggande målkonflikter (uttryckt som paradigmatkonflikter eller olika miljöideologiska perspektiv) och makt framstår däremot som underrepresenterad. Detta dels i beaktande av hur politiska målkonflikter de facto medför betydande problem för omställning till hållbar utveckling. Och dels med tanke på de grundläggande skillnader som uppträder i synen på hållbarhetsutmaningens natur och krav på samhället. Detta såväl bland lokala aktörer som hos staten. Orsakerna till detta forskningsunderskott är av allt att döma flera. En uppenbar faktor är hur detta rör ämnen som är svårare att både problematisera och analysera.

Behovet av ämnesövergripande forskningsinsatser inom miljö- och hållbarhetsforskningen är sedan länge erkänt. Forskningen sker dock alltså i huvudsak inom ämnesgränserna. Detta innebär inte nödvändigtvis att enskilda forskningsdiscipliner mutar in unika, ämnesegna frågor. Tvärtom rör en intressant iakttagelse den ämnesmässigt näraliggande forskning som ofta produceras inom olika discipliner. Exempel på detta gäller forskningen kring lokal organisering och planering för

hållbar utveckling, ett område som beforskas av såväl statsvetare som arkitekter/planerare i ett stort antal studier. Det förefaller emellertid som att utbytet mellan dessa grupper är begränsat, för detta talar inte minst det relativt begränsade inslaget av korsreferenser till varandras studier. En nära till hands liggande förklaring handlar om hur olika forskningsdiscipliner utvecklar sina egna begrepp, analysinstrument och metoder, vilket kan försvåra möten över ämnesgränser. Frågan är dock om detta räcker som förklaring².

Om svårigheten att bedöma effekter av hållbarhetspolitik

Att utvärdera effekter av lokal hållbarhetspolitik är komplicerat. Skälen till detta är flera. En orsak handlar om hållbarhetsarbetets processform. Denna implicerar både en öppenhet i frågan om vad som faktiskt utgör inslag av kommuners LA21-arbete, samt frånvaro av en tydlig slutpunkt. Vid processutvärdering är den kritiska frågan vilka kriterier man ska utvärdera emot. När mångdimensionella utvecklingsprocesser bedöms mot en avgränsad uppsättning indikatorer riskerar detta att ge en ofullständig eller i värsta fall missvisande bild.

En genomgång av studier inom forskningsområdet uppklarar dessutom hur kriterier på framgång är någonting i sanning relativt. Ett exempel på detta är hur förekomst av en politiskt antagen LA21-plan i ganska många studier har använts som ett kriterium på ett framgångsrikt hållbarhetsarbete. Frågan kan dock ställas i vilken grad detta verkligen är ett lämpligt framgångskriterium. I många kommuner har LA21-dokumentet haft karaktär av tjänstemannaprodukt, och någon närmare dialog kring innehållet har inte ägt rum. I andra kommuner däremot har man strävat efter ett brett deltagande med olika dialogforum, visionsverkstäder, etc. som instrument. Den senare, mer ambitiösa lösningen är av nödvändighet mer tidskrävande. Med förmågan att snabbt producera en plan som ett framgångskriterium, kan alltså de ambitiösa kommunerna felaktigt utpekas som eftersläntrare - och omvänt.³

² Många av dessa studier framstår nämligen som mycket närbesläktade, både sett till utgångspunkter och slutsatser, trots deras olika ämnesmässiga ingångar.

³ Problemen med ett sådant framgångskriterium blir inte mindre av det faktum att LA21-dokumentets politiska status kan skilja sig högst väsentligt mellan kommuner. Relativt många kommuner såg framtagandet av en lokal Agenda 21-plan i allt väsentligt som ett uppifrån-definierat åtagande inför femårsuppföljningen av Riokonferensen 1997 (*Rio+5*). I dessa kommuner är det därför långtifrån säkert att det lokala Agenda 21-dokumentet speglar en lokal politisk viljeyttring. Likaväl kan det i praktiken bli ett till intet förpliktigande policydokument i kommunens pärmar. I andra kommuner däremot är LA21-planen ett levande processdokument som fortlöpande omprövas och utvecklas.

Såsom ett brett samhällsåtagande kan LA21 också ge spridningseffekter och indirekta följder av olika slag, som är svåra att bedöma. Hur bedömer man t.ex. påverkan i civilsamhället av kommunal LA21-information riktad till kommuninvånarna? Som uppmärksammas senare i texten finner vi också yttringar för hur nationellt programstöd skapar undanträngningseffekter i befintligt lokalt hållbarhetsarbete. Att utvärdera effekter av enskilda insatser utan att se till den samlade bilden kan alltså leda till felaktiga bedömningar.

Som forskare är det sammanfattningsvis viktigt att man är medveten om såväl möjligheter som begränsningar i användning av standardiserade framgångskriterier, liksom i utvärdering mot enskilda aspekter av lokal hållbarhetspolitik. Kontexten bör m.a.o. alltid vara närvarande i bedömning av politikens effekter.

3. Utvecklingslinjer i svensk miljö- och hållbarhetspolitik

Bakgrund

Den svenska miljöpolitiken har över tid kommit att få en allt bredare definition och involvera ett växande antal aktörer. Dock var svensk miljövärd till sina grunddrag relativt intakt från *Miljöskyddslagens* tillkomst 1969 fram till slutet av 1980-talet. Grunden kan beskrivas som centralistisk, förankrad som den var i en regleringsfilosofi och tanken att den nationella miljöadministrationen kan överblicka, samordna och styra det svenska miljöarbetet. Regleringstanken har sedan dess till stor del fått ge vika. En bland andra yttringar är införandet av ekonomiska styrmedel på bred front sedan början av 90-talet (se t.ex. Lundqvist 1996; Lidskog & Elander 1997).

Från slutet av 80-talet uppträder en allt tydligare tendens att betrakta miljöutmaningarna som en sektorsövergripande problemställning. Med 1987/88 års miljöproposition (prop. 1987/88:85) introduceras en starkare betoning av sektorsansvar och tvärfackliga lösningar, men också principen om att förorenaren betalar. I 1990/91 års miljöproposition (prop. 1990/91:90) tas ytterligare steg i att framhäva miljöpolitikens övergripande natur. Här framhålls att miljötänkande bör genomsyra alla aspekter av samhällslivet; även försiktighetsprincipen är starkare betonad än tidigare. Från denna tidpunkt kommer även kretsloppstanken att definiera mycket av det miljöpolitiska reformarbetet.

Två milstolpar i slutet av 90-talet är införandet av miljöbalken samt de 15 nationella miljö kvalitetsmålen (sedermera 16 mål).⁴ Båda dessa reformer har syftat till att stärka miljöfrågans ställning i svensk politik och samhällsliv, genom mer effektiva och bättre samordnade mål- och regelverk. Ambitionen är att de nationella miljö kvalitetsmålen ska förverkligas inom loppet av en generation, eller 20-25 år. Ansvaret för miljömålsarbetet är tydligt reglerat och delas mellan nationella myndigheter, län/regioner och kommuner.

Målet om hållbar utveckling har blivit allt mer framträdande i svensk politik. Med detta mål sker en slutgiltig breddning bortom sektorsavgränsad miljöpolitik till att se på miljöutmaningarna som en samhällsövergripande fråga som går in i alla politikområden. Målet om hållbar utveckling populariserades först genom den s.k. Brundtlandtrappan (1987), och kom att under 1990-talet att omstöpa det miljöpolitiska landskapet. Det finns anledning att ge en kort översikt av hur detta mål har funnit sin väg in i svensk politik:

I december 1989 beslöt FN:s generalförsamling att genomföra en andra internationell konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro i juni 1992 (den första,

⁴ Båda infördes 1999.

The UN Conference on the Human Environment, hölls i Stockholm 1972). Under både förberedelse och genomförande av Riokonferensen tillhörde Sverige de mest aktivt pådrivande länderna (se t.ex. Eckerberg 1999 s10f, 23ff). Detta låg väl i linje med den aktiva profil som kännetecknat Sverige på den internationella miljöpolitiska arenan åtminstone sedan Stockholmskonferensen 1972.

Det viktigaste resultatet av Riokonferensen var handlingsdokumentet Agenda 21, som undertecknades av den dåvarande svenska regeringen. Därefter har såväl denna som efterföljande regeringar uttryckt avsiktsförklaringar att förverkliga Agenda 21:s målsättningar för hållbar utveckling. Dessutom har Riksdagen antagit den proposition (prop. 1993/94:111) där strategin för genomförandet av de s.k. Riodokumenterna redovisas. Ansvaret för att samordna det nationella arbetet med Agenda 21 har sedan början av 90-talet legat under en rad olika beredningar och kommittéer.

Perioden fram till 1996 kan ses som Riokonferensens direkta uppföljningsfas. Detta var en period då Riodokumenterna överfördes i propositioner, nationella policymål, etc. Dessutom byggdes det upp en medvetenhet om Riodokumenterna i det politiska systemet.

En ny fas inträdde 1996 när Göran Persson som nyttillträdd statsminister målade upp visionen om det *Gröna folkhemmet* och om Sverige som "en pådrivande internationell kraft och ett föregångsland i strävan att skapa en ekologiskt hållbar utveckling" (Regeringsförklaring 17 mars 1996). Detta initiativ följdes under de närmaste åren av en rad politiska utspel. Särskilt viktiga i sammanhanget var lanseringen av ett antal resursmässigt tunga investeringsprogram för hållbar utveckling. Här ska särskilt nämnas Kretsloppsmiljarden och Lokala investeringsprogrammet (båda 1997), samt Klimatinvesteringsprogrammet (2002).

I de socialdemokratiska regeringarnas retorik framtonade satsningen på ett ekologiskt hållbart Sverige som ett program i samma anda som bygget av folkhemmet - som det stora samhällsprojektet. I dess gestaltning av ett gemensamt samhällsmål - en förenande vision för hela befolkningen - bygger det vidare på den tankefigur som präglade socialdemokratien under framväxten av välfärdsstaten (Jamison & Baark 1999; Lundqvist 1999).

Den nationella svenska politiken har lagt särskild tonvikt vid en *ekologiskt* hållbar utveckling. Den under långa perioder ensidiga betoningen av hållbarhetens ekologiska dimension av stat och regering har ibland ifrågasatts, där kritiker har sett starka paralleller till *traditionell* miljöpolitik (Eckerberg 1999; Rowe & Fudge 2003). Först under senare år kan noteras en viss tendens att föra in sociala och ekonomiska perspektiv på hållbarhetsutmaningen (Eckerberg & Mineur 2003). Som tidigare konstaterats är den officiella svenska politiken också starkt präglad av den ekologiska moderniseringens tankefigur (se t.ex. Lundqvist 2001a, 2001b; Rowe & Fudge 2005). Därmed beskrivs hållbarhetsutmaningen som väl genomförbar inom ramen för rådande ekonomiska samhällsordning grundad på tillväxt och

globalisering. Hållbar utveckling kan - ja, rent av måste - förenas med ekonomisk tillväxt. Målet om hållbar utveckling handlar om reformering, inte om ett systemskifte.

Som medel att nå hållbarhet har den svenska staten särskilt betonat *teknikstrategier* - satsningar på miljöteknik och s.k. ekoeffektiva lösningar. Ett annat huvudspår har varit ekonomiska styrmedel, med satsningar på bl.a. grön skatteväxling. Frågor som rör livsstilar, värdegrund och målkonflikter däremot har i stor utsträckning varit frånvarande i den nationella diskursen om hållbar utveckling.

Kort sagt har förverkligandet av hållbar utveckling från officiellt nationellt håll snarare framställts som en teknisk utmaning än som någonting som rör våra livsstilmönster och det moderna samhällets funktionssätt. Förhoppningen har varit att Sverige genom teknik- och energiskiften ska kunna bibehålla ett materiellt högkonsumtionssamhälle, där massbilismen och andra välfärdssymboler har en lika central roll i ett framtida hållbart samhälle.

Den lokala Agenda 21-rörelsen

I mitten av 1990-talet var det lokala miljöarbetet i Sverige i sin absoluta högform. Aldrig förr eller senare har det pågått ett så inspirerat och visionsdrivet miljöengagemang i så många svenska kommuner. Detta blev känt som Agenda 21-rörelsen. Namnet hämtades alltså från *FN:s Agenda 21*, det viktigaste resultatet av Riokonferensen 1992, där uppdraget formuleras till den lokala nivån att inleda ett arbete för hållbar utveckling.

Det råder ingen tvekan om att FN:s Agenda 21 har varit en viktig faktor bakom kommunernas arbete för hållbar utveckling, likafullt pågick redan lokala processer i FN-dokumentets anda vid tidpunkten för Riokonferensen (se kap. 6). Uttrycket lokal Agenda 21 har emellertid kommit att användas som samlingsbeteckning om lokalt hållbarhetsarbete, alldeles oavsett om kommunerna själva explicit har sammankopplat sitt arbete med FN-uppdraget eller inte. Det är därför viktigt att understryka att lokala processer betecknade som "lokal Agenda 21" (eller LA21) inte av nödvändighet behöver vara svar på uppmaningarna i FN:s Agenda 21, eller formellt kopplade till detta dokument och Rioproccessen. Likafullt är Agenda 21-dokumentet en naturlig referenspunkt, med beaktande av dess internationella status och symboliskt viktiga roll. Man kan tillspetsat hävda att Agenda 21 tillhandahåller en överbyggnad, och sammanför i en global rörelse de lokala processer som speglar den anda som dokumentet förmedlar. Därmed skänker dokumentet också en starkare prägel och identitet åt dessa enskilda processer.

LA21 beskrivs ofta i termer av en *strategisk* kommunfråga, varmed avses en politiskt övergripande utmaning som nödvändiggör samordnade kommunala insatser. Lika viktig att betona är LA21 som en långsiktig *process*, där mål och ambitioner fortlöpande utvecklas. Detta gäller dock idealbilden. I praktiken har många

kommuner arbetat med hållbarhetsutmaningen som en tillfällig projektfråga. Vi får anledning att återkomma till detta ämne.

Mycket mer än källsortering...

Agenda 21-rörelsen innebar på sätt och vis ett nytt fenomen i svensk politik. Ambitionen att omsätta globala utmaningar i den lokala politiken är i sig anmärkningsvärd. Att kommunerna erkänns och erkänner sig som berörda parter i arbetet med att lösa globala miljöproblem. Detta arbete har dessutom byggts på frivilliga kommunala initiativ, och i stor utsträckning skett i frånvaro av styrande direktiv ovanifrån. LA21-arbetet har också givit impulser till att vitalisera demokratin och formerna för medborgarnas deltagande i kommunala utvecklingsfrågor (se kap. 8). Under parollen av att hållbarhetsarbetet ska bedrivas *underifrån* har kommuninvånarna beskrivits som den kanske viktigaste aktören i policyformuleringen. Vi kommer senare i texten att fördjupa oss i frågan om hur medborgarna faktiskt har involverats i dessa processer - och med vilka resultat.

Den lokala Agenda 21-rörelsen beskriver olika utvecklingsdrag över tid. Under lång tid framställdes denna som en "komposteringsrörelse". Detta bottnade dels i att orienteringen mot källsorteringsfrågor var tämligen stark (den tidiga Agenda 21-rörelsen sammanföll i tiden med införandet av det s.k. producentansvaret och källsorteringsreformen i början av 90-talet), dels i att det fanns en tendens att avgränsa LA21 till mer lätthanterliga och okontroversiella frågor. Det senare gällde förvisso inte många av de föregångskommuner som redan tidigt arbetade med mer ambitiösa utmaningar.

Under senare delen av 90-talet övergick på många håll processerna i en ny fas, som både kan beskrivas som en breddning och fördjupning av arbetet. En aspekt av detta som behandlas mer ingående i följande kapitel gäller integreringen av hållbarhetsfrågorna i olika kommunala verksamheter. Folkhälso- och livskvalitetsfrågor blev nu också ett vanligt inslag i LA21, som led i en strävan att stärka kopplingen mellan hållbarhetens sociala och ekologiska dimensioner. Genom att föra in folkhälsoperspektiv och visionsamtal såg LA21-ansvariga i kommunerna en möjlighet att öppna upp processerna för mer grundläggande livsstilsfrågor, och därmed fördjupa arbetet för hållbar utveckling. Många kommuner valde också att föra in demokratifrågor i hållbarhetsarbetet, ofta som ett samordnat inslag av översiktsplanarbetet. I allmän bemärkelse intensifierades strävan att involvera vanliga kommuninvånare i arbetet.

Den senare delen av 90-talet kännetecknades även av att kommunerna i ökad grad integrerade mer svårhanterliga frågor i LA21 - svårhanterliga i bemärkelsen att de är kostnadskrävande, aktiverar politiska målkonflikter, eller ifrågasätter invanda mänskliga beteenden. Till exempel inledde många föregångskommuner vid denna tidpunkt ett arbete med de på många sätt komplicerade transportfrågorna.

Ett uttryck för breddningen av LA21 under slutet av 90-talet var även införandet av miljöledningssystem, miljöbokslut och gröna nyckeltal, som nu tog fart i många kommuner.

Under åren efter sekelskiftet är det två tendenser som gör sig märkbara. Den ena är en allt tydligare orientering mot "hårda" miljöfrågor inom LA21, där investeringar i tekniska system och fysiska strukturer har blivit ett huvudfokus för många kommuner (förmodligen en majoritet av kommunerna). Vågen av investeringar har möjliggjorts av de nationella program - främst det *Lokala investeringsprogrammet* - som har tillskapats för ändamålet. Arbetet med att skapa dialog och bredd i deltagandet har i motsvarande grad minskat, liksom arbetet med hållbarhetens sociala dimension (se t.ex. Dahlgren & Eckerberg 2005; Berglund & Hanberger 2003; Forsberg 2005). LA21-arbetet har också gått tillbaka i kommunernas "mjuka" verksamheter - skola, vård och omsorg.

Den andra tendensen är en nedgång för det samlade LA21-arbetet. LIP har förvisso inneburit en kraftig resursförstärkning bland bidragsbeviljade kommuner, men då inte till det allmänna LA21-arbetet utan till stödbeviljade projekt. Tendensen är annars att resurserna för det samlade LA21-arbetet - både ekonomiskt och i personaltermer - har minskat väsentligt under senare år (Dahlgren & Eckerberg 2005). Vi kommer att återkomma till resursfrågan senare i rapporten.

Bland kommunala Agenda 21-aktörer fanns under 1990-talet en utbredd övertygelse om att den hållbara samhällsordningen låg inom nära räckhåll. Vid seminarier och i intervjuer med lokala nyckelpersoner vittnades allmänt om den starka förändringsdynamiken underifrån - om hur visionen om hållbar utveckling på kort tid blivit vägledande i den egna kommunen. Berättelserna var många om hur betonggrå pampar och kommunalråd omvänts till gröna visionärer. Och kommunerna försökte överträffa varandra i att utveckla ett rikt och långtgående miljöarbete.

Runt 1998-99 inträffade dock en förändring. Engagemanget och visionerna tycktes alltmer sjunka undan i det lokala miljöarbetet, den gnistande vitalitet som funnits något år tidigare var inte längre närvarande. Och har inte heller återkommit. Idag är det blott en mindre grupp svenska kommuner som bedriver ett brett och engagerat strategiskt utvecklingsarbete för lokal hållbarhet, någon bred lokal Agenda 21-rörelse kan man inte längre tala om.

Vad beror då denna nedgång på? Frågan kommer att belysas mer ingående senare i rapporten, men några centrala faktorer bör uppmärksammas redan här:

- *Centrala politiska initiativ*. En rad statliga initiativ sedan slutet av 90-talet har fått kommunerna att i hög grad inrikta hållbarhetsarbetet mot "hårda" frågor, och som en indirekt följd samtidigt nedtona ambitionerna att skapa ett brett engagemang kring LA21. Detta har inneburit att dess karaktär av social rörelse har försvagats.
- *LA 21 som projekt snarare än som process*. De flesta svenska kommuner har i praktiken arbetat med LA21 som en *projektfråga*. Detta trots att

många av dessa kommuner i styrdokument beskriver LA21 som en *processinriktad* arbetsform, och ett kommunalt åtagande under överskådlig tid. Kännetecknade för projekt är att de löper under en begränsad tid, och ett stort antal svenska kommuner har inte haft någon strategi för LA21:s fortsättning efter avslutad projektfas.

- *LA21 har aldrig slagit rot i det allmänna medvetandet.* Även om det i många kommuner har funnits ett relativt stort intresse för LA21 inom såväl förvaltningsorganisation som hos den breda allmänheten, har det som regel bara varit en mindre krets av eldsjälar och andra strategiska nyckelpersoner som aktivt drivit på processen. När den inledande inspirationen lagt sig bland dessa individer - ofta slutkörda p.g.a. svårigheter att få gehör bland medarbetare, överordnade eller politiska beslutsfattare - har det sällan funnits några som stått redo att fylla på med ny energi.
- *Bristande lokalt politiskt ledarskap.* I de flesta kommuner har det saknats ett aktivt politiskt ledarskap för LA21. Trots detta har det varit möjligt att utveckla processen till en viss nivå. I takt med att mer komplicerade och kanske även kontroversiella frågor förs upp på LA21-agendan, blir dock en fortsatt fördjupning av processen förr eller senare omöjlig. Ty detta förutsätter att den politiska ledningen aktivt försvarar hållbarhetspolitikens mål. Frånvarande politiskt ledarskap framstår därför som en bidragande orsak till ett avstannat LA21-arbete bland många kommuner. Denna slutsats bygger dock främst på resultat av fallstudier, och inte på mängddata från samtliga kommuner.
- *En allmän samhällstrend mot ett minskat miljöengagemang.* Under 1990-talet fanns det ett jämförelsevis starkt engagemang för miljöfrågor i samhället, som sedan dess har gått tillbaka. Detta engagemang yttrade sig både som en aktiv samhällsdiskussion kring miljöutmaningarna, och i form av konkreta handlingar för miljön bland människor. Sedan år 2005 tycks ett trendbrott visserligen ha skett, med ett ökat intresse för miljöutmaningarna bland allmänheten. Däremot avspeglas detta ännu inte på något tydligt sätt i en mer kraftfull mobilisering för hållbar utveckling.⁵

Samtliga dessa faktorer behöver också ses i samband med varandra. Uppgifterna under senare år om Agenda 21-rörelsens "död" har således en reell bakgrund i en minskad aktivitetsnivå bland svenska kommuner (se t.ex. Dahlgren & Eckerberg 2005). Dock är det troligt att den minskade användningen av beteckningen Agenda 21 ofta bidrar till att denna nedgång överskattas. Tidigare LA21-aktiviteter har i många fall inlemmats i ordinarie kommunal verksamhet, alternativt fortsatt under andra namn.

⁵ I diskussion kring miljötrender finns alltid risk för begreppsförvirring. Bevakningen kring miljöproblemen har inte minskat sedan 1990-talet, snarare tvärtom. Vad som här avses är däremot *samhällsengagemanget*, d.v.s. diskussionen kring hur vi löser miljöproblemen samt den faktiska handlingsberedskapen bland människor.

4. Lokala arbetsformer

Hållbarhetsarbetets organisation

Formerna att organisera det lokala hållbarhetsarbetet är en väsentlig faktor i flera avseenden. Val av lösningar har påverkan på samordningsmöjligheter (mellan förvaltningar), processens status, och långsiktiga möjligheter till fördjupning. Många kommuner har valt att tillsätta samordnande tjänster för LA21 och/eller miljöstrategiskt arbete av olika slag. Under 1990-talet tillsattes s.k. Agenda 21-samordnare i en majoritet av landets kommuner. Enligt en undersökning från 1998 hade drygt 70% av kommunerna sådana samordnare (Brundin & Eckerberg 1999). Sedan dess har det skett en påtaglig minskning av antalet kommuner med Agenda 21-samordnare; motsvarande andel var år 2004 endast 52% (Dahlgren & Eckerberg 2005).

Det är sedan länge en närmast vedertagen uppfattning bland LA21-aktörer att ansvaret för hållbarhetsfrågorna bör ligga på kommunstyrelsenivå, och inte under en facknämnd. Detta för att markera frågornas sektorsövergripande natur. En utbredd uppfattning är att man genom att istället lägga detta ansvar under en enskild facknämnd (vanligen Miljönämnden) och dess förvaltning, löper risken att hållbarhetsarbetet får en lägre status samt att det blir svårare att involvera andra förvaltningar.

Den långsiktiga trenden är alltså att allt fler kommuner väljer att flytta upp hållbarhetsfrågorna på politisk ledningsnivå. År 2004 angav 60% av kommunerna i en nationell enkät att LA21 leds från kommunstyrelsen, en markant uppgång från 44% 2001 och 35% 1995 (Dahlgren & Eckerberg 2005; Edström & Eckerberg 2002). I sammanhanget är det naturligtvis viktigt att hålla isär frågan om hållbarhetsarbetets formella organisering och dess faktiska politiska status. Att ansvaret läggs på kommunstyrelsenivå är i sig ingen garant för att frågorna faktiskt får en hög politisk status. Detta understryks av det faktum att det parallellt har skett en avmattning av det strategiska hållbarhetsarbetet bland flertalet svenska kommuner (se föregående kapitel). Läggtill detta den minskning av antalet kommuner med särskilda samordningstjänster som vi just har konstaterat. Hur man ska tolka denna paradox är mer oklart. Beslutet att lyfta hållbarhetsfrågorna till politisk ledningsnivå har i många kommuner uppenbarligen andra orsaker än att frågornas reella status i kommunpolitiken faktiskt har ökat. En sådan bakomliggande förklaring kan vara att kommuner tar intryck av varandras sätt att arbeta, då det i den allmänna diskussionen har befasts en uppfattning om att hållbarhetsarbetet bör ledas på kommunstyrelsenivå (jfr ovan). En annan möjlighet är att denna lösning från kommunernas sida också betingas av rent praktiska skäl, eftersom hållbarhetsfrågorna inte naturligt sorterar in under någon facknämnds ansvarsområde.

Att man inte får lägga för stor vikt vid den formella organiseringen visar även det faktum att det finns kommuner där man utvecklat ett starkt LA21-arbete, trots att samordningsfunktion och operativt ansvar ligger under en politisk facknämnd och dess förvaltning (Forsberg 2002). Bakgrunden kan då vara att det existerar en god samverkanskultur inom förvaltningsorganisationen, att ansvarig förvaltningschef har en stark position inom kommunen, eller att man helt enkelt har valt att hålla fast vid en ansvarsmodell som etablerats tidigt i processen. Den formella organiseringen speglar inte heller alltid hur arbetet faktiskt bedrivs i praktiken. Det är inte helt ovanligt att miljönämnd och miljöförvaltning i praktiken får axla mycket av ansvaret, även i kommuner där det samordnande ansvaret formellt ligger på kommunstyrelsen och dess stab (Bretzer, Forsberg & Bartholdsson 2006).

Många studier uppehåller sig vid frågan om den politiska nämndorganisationens betydelse för *miljö- och hälsoskyddsadministrationens* arbete och status (se t.ex. Storbjörk 2004; Håkansson 2001; Lundqvist 1994). Genom förändring i Kommunallagen 1992 gavs kommunerna en betydande frihet att utforma de politiska nämndernas ansvarsområden efter egna bedömningar. Idag har många kommuner valt att samordna miljötillsynen med andra verksamheter. Hur detta har påverkat miljöadministrationens status i ett samlat kommunperspektiv är något oklart, erfarenheterna skiljer sig nämligen stort mellan kommuner. De återkommande omorganisationer som kännetecknar många svenska kommuner innebär dessutom att miljökompetensens arbetsvillkor är föränderliga. På vissa håll beskrivs hur samordningen med andra ansvarsområden som bygg och planering har stärkt miljöadministrationen, bl.a. genom att göra det lättare att hävda miljöintresset i samhällsplaneringen och exploateringsärenden. I andra kommuner rapporteras om hur miljötillsynen delvis har förlorat sin självständiga myndighetsutövande roll när man gått upp i större förvaltningar, och dessutom kommit att få en underordnad roll gentemot de verksamheter med vilka man har samordnats.

Sektorsintegrering som ideal och praktik

Vad innebär sektorsintegrering i ett hållbarhetsarbete? Svaret på denna fråga är i hög grad avhängigt verksamhetens natur. I många kommunala verksamheter har LA21-uppdraget tolkats som en fråga om att miljöanpassa interna rutiner och arbetsformer. En utmaning som då kan rymma allt från att installera lågenergilampor till miljöanpassade transportlösningar för personalen. Pedagogiska insatser hör också ofta till bilden, t.ex. utbildning av personal inom vården eller av skolans elever. I de verksamheter som ansvarar för tekniska system och byggnader (såsom VA-kontor, gatukontor och kommunala bostadsbolag) däremot har arbetet främst kommit att kretsa kring hållbara investeringar i dessa kommunala infrastrukturer. Det säger sig själv att miljöanpassning inom dessa senare områden är långt mer

resurskrävande än inom de verksamheter där inriktningen främst ligger mot miljöanpassning av interna rutiner (Forsberg 2002).

Hur har då arbetet med sektorsintegrering utvecklats över tid? Återigen beror svaret på vilken utgångspunkt vi anlägger. I en formell mening finns det en tydlig tendens mot en stärkt miljöintegrering i olika kommunala verksamheter. Allt fler kommuner har infört eller är på väg att införa miljöledningssystem med tydliga uppföljningsrutiner och där olika verksamheters ansvar är preciserade. Denna utveckling innebär också att dokumentationen av enskilda verksamheters miljöpåverkan är väsentligt bättre idag än under 1990-talet (d.v.s. om man ser till den samlade bilden bland svenska kommuner, skillnaderna mellan kommuner är stora). Kort sagt har en formell struktur för ett sektorsintegrerat miljöarbete kommit på plats i ett växande antal kommuner.

Ser man istället från utgångspunkten engagemang, delaktighet och handling framträder en annorlunda bild. Införandet av miljöledningssystem har inneburit en *professionalisering* av miljöarbetet, där som regel endast ett fåtal medarbetare faktiskt deltar. Bland de kommunanställda överlag har samtidigt skett en tydlig nedgång beträffande deltagande och engagemang för det interna hållbarhetsarbetet (Dahlgren & Eckerberg 2005). Därtill har det skett en markant minskning över tid med avseende på den *faktiska* integreringen av hållbarhetsfrågor i olika kommunala verksamheter. I samtliga kommunala sektorer minskar andelen arbetsplatser som uppger att man "framgångsrikt" har integrerat hållbarhetsfrågor i verksamheten (Dahlgren & Eckerberg 2005). Denna tendens är särskilt tydlig inom de sociala verksamheterna. Ingen annanstans blir detta lika påtagligt som inom barnomsorgen, vilken under lång tid framhölls som en spjutspets i många kommuners hållbarhetsarbete. Andelen kommuner med en "framgångsrik" integrering av hållbarhetsfrågor inom barnomsorgen har dock i det närmaste halverats sedan slutet av 90-talet - från 65% av kommunerna 1998 till blott 36% 2004 (Brundin & Eckerberg 1999; Dahlgren & Eckerberg 2005).

Just barnomsorgen tjänar annars som ett bra exempel på hur hållbarhetsfrågor kan integreras i verksamheten. I många kommuner är förskolan den verksamhet som tidigast inledde ett arbete med hållbarhetsfrågor (i vissa fall redan innan det att frågorna börjat drivas från centralt håll i den egna kommunen), genväret har i allmänhet också varit starkare här än inom andra kommunala verksamheter:

"Där jag först trodde att saker skulle hända - Gatukontoret och källsortering - där hände ingenting. Däremot trodde vi inget speciellt om barnomsorgen, men där rasade allting iväg med en hisnande fart." Agenda 21-samordnare⁶

⁶ Forsberg 2002 s158

Förskolans hållbarhetsarbete har ofta kännetecknats av en stor bredd. Typiska inslag är vid sidan av källsortering och kompostering bland annat odling av egna grönsaker, inköp av lokalt producerade ekologiska råvaror, samt insatser för energibesparing. Arbetsformen är ofta helhetsinriktad där miljöarbetet naturligt integreras i verksamhetens alla moment. Miljöarbetet blir i högre grad än inom andra verksamheter även ett arbete med attityd- och beteendefrågor. Barnomsorgspersonal uppger ofta som en viktig drivkraft målet att barnen ska få en förståelse för ekologiska sammanhang och människans relation till naturen. Förskolans arbete vägleds på det hela taget ofta av mer radikala synsätt på miljöutmaningarna än vad som kännetecknar andra kommunala verksamheter (Forsberg 2002 s158ff).

Den höga aktivitetsnivån inom förskolan har olika förklaringar, mest uppenbart handlar det om verksamhetens natur. Till detta ska läggas att personalens intresse för praktiskt miljöarbete i allmänhet är högre än inom andra verksamheter. I många kommuner ger en decentraliserad organisation inom förskolan dessutom ett större utrymme för personalinitiativ på de enskilda enheterna än vad som exempelvis gäller inom skolan (aa).

I kontrast till läget inom barnomsorgen har det ofta varit betydligt svårare att engagera skolan i det lokala hållbarhetsarbetet. En viktig förklaring handlar om den ämnesuppdelade verksamheten där ämnesövergripande frågor om miljö och hållbar utveckling inte lätt låter sig integreras. Dessutom rapporteras ofta om revirhävande attityder bland lärarna och hur detta ytterligare försvårar möjligheten att föra in dessa perspektiv i undervisning och skolans praktiska arbete (Wickenberg 1999; Forsberg 2002 s160f).

Skillnaderna är dock stora inom skolans värld. Den allmänna utvecklingen går mot en minskad miljöaktivitet bland landets skolor under senare år (Dahlgren & Eckerberg 2005 s9). Bland framkantskommunerna har dock ett växande antal skolor fått så kallad *Grön flagg*-certifiering, som ett tecken på ett ambitiöst miljöarbete. Trots en allmänt sett dyster bild inom skolan finns det alltså många enskilda skolor som avviker från detta mönster. Typiskt för de framgångsrika skolorna är förekomsten av drivande eldsjälur bland personalen (Wickenberg 1999; Forsberg 2002 s161f). Skolor som ligger i framkantskommuner möter också starkare förväntningar om att integrera miljöfrågor i verksamheten, vilket även detta får antas vara en viktig drivkraft.

Frågan om miljö- och hälsoskyddsförvaltningens roll i det lokala miljöarbetet är intressant. Kommunernas miljöinspektörer arbetar per definition med miljöfrågor, antagandet ligger därför nära till hands att denna professionella miljökompetens får en strategiskt viktig roll i kommunernas hållbarhetsarbete. I vissa kommuner är lokala miljöinspektörer och miljöförvaltningen en pådrivande kraft i det samlade hållbarhetsarbetet. Så är dock långtifrån alltid fallet. Även om skillnaderna därvid är stora mellan svenska kommuner är det en vanlig bild att tjänstemän vid miljö-

och hälsoskyddsförvaltningen i mycket begränsad utsträckning deltar i det strategiska arbetet med miljö- och hållbarhetsfrågor. Följande är ett typiskt citat hämtat från en framkantkommun:

"Miljö och hälsa har varit för passiva. Jag tycker att miljöchefen skulle vara mer utåtriktad. Han är mer ämbetsman. Han sköter det som sitt jobb, men har inte engagemanget." Agenda 21-samordnare⁷

Detta uttalande pekar på en viktig faktor, nämligen *tillsynskulturen*. Denna kännetecknas av professionalism och en tilltro till kontroller- och mätbarhet snarare än sådana process- och underifrånorienterade arbetsformer som kännetecknat LA21. Dessa skillnader i ansats har i många kommuner skapat en spänningsfylld relation mellan miljötillsynen och LA21-process (Håkansson 2001 s93f; Forsberg 2002 kap.7). Från den professionella miljökompetensens sida har det ofta funnits kritik om ett svagt intresse hos den egna kommunen att utnyttja deras kompetens i hållbarhetsarbetet. Detta har också kunnat skapa frustration inom en yrkesgrupp som ofta upplever att man inte erkänns och värderas för sitt arbete (aa). Med senare års tydligare prioritering av miljömålsfrågor i svenska kommuner har det dock skett en förändring på denna punkt, där miljötillsynen som regel upplever att deras arbete kommit att uppvärderas. Detta åtminstone bland de delar av miljöförvaltningen som arbetar med miljömålsfrågor (se *Lokal översättning av nationella miljömål* senare i detta kapitel).

Bilden av tillsynskulturen behöver dock nyanseras. Till exempel visar Bartholdsson (2006) på stora skillnader bland kommunala miljöchefer i synen på sin roll och yrkesutövning. Här uppträder å ena sidan miljöchefer som motsvarar ovanstående citat. Det vill säga, individer som tolkar sitt uppdrag mer ämbetsmannamässigt och som inte uttrycker något djupt personligt engagemang för miljöutmaningarna. Å andra sidan finns det också en relativt stor grupp av miljöchefer med ett starkt personligt kall för miljöfrågor, och en mer "aktivistiskt" färgad syn på sin yrkesroll. Det är inget långsökt antagande att miljöchefens syn på sin yrkesutövning också påverkar miljöförvaltningens roll i det strategiska hållbarhetsarbetet.

Uppifrån eller underifrån?

Underifrånperspektivet har varit ett viktigt ideal för det lokala miljöarbetet. Detta ideal är visserligen inte lika starkt betonat idag som under 1990-talets Agenda 21-rörelse, ändå fortlever på många sätt synsättet att det lokala miljöarbetet bör ske underifrån.

Vad innebär då detta? I själva verket är underifrånperspektivet ett mångtydigt begrepp som berör relationen till staten, medborgarna men även det kommuninter-

⁷ Forsberg 2002 s164

na miljöarbetet. En innebörd av underifrånidealet handlar om kommunernas frihet att självständigt avgöra innehåll och inriktningar i det lokala arbetet för hållbar utveckling, d.v.s. utan "pekpinnar" uppifrån. Den vanligaste betydelsen är emellertid att gräsrotsnivån i en vid mening ska möjliggöras delaktighet och inflytande över hållbarhetsfrågorna. Med detta avses dels att hållbarhetsarbetet ska vara öppet för de vanliga medborgarna, det lokala föreningslivet och andra krafter i lokalsamhället. Här blir underifrånidealet också till en demokratifråga som rör formerna för människors deltagande och påverkan över den lokala politiken. Dels avses att det kommuninterna arbetet ska genomsyra hela organisationen och mobilisera kommunanställda på förvaltningsenheter, förskolor, etc. Här ställs underifrånidealet alltså i kontrast till experstyrda arbetsformer som endast involverar delar av förvaltningsorganisationen.⁸

Underifrånidealet är visserligen mångtydigt, men används i många sammanhang i en innebörd närmast synonym med direktdemokrati (jfr Bro m.fl. 1998). Eftersom begreppet i allmänhet används mycket svepande blir det i praktiken svårt att utvärdera i vilken grad ett underifrånperspektiv verkligen genomsyrar kommunernas hållbarhetsarbete. Bland kommunrepresentanter görs dock ofta gällande en diskrepans mellan en engagerad kommunpolitisk underifrånretorik och en bristande politisk vilja att faktiskt ge ekonomiskt och politiskt utrymme för medborgerliga underifråninitiativ att kunna förverkligas (Forsberg 2002 kap.7).

Underifrånidealet blev närmast ett slagord under 1990-talet, vilket också har föranlett reaktioner. Många har ifrågasatt den utbredda tilltron bland politiker till att "allt ska ske underifrån". Vissa kritiska röster i svenska kommuner menar att underifrånretoriken i praktiken har varit en strategi att avsäga sig politiskt ansvar för en ekologisk omställning fylld av politiskt svåra och konfliktfyllda överväganden. En vanligare synpunkt handlar om hur en inledande naivitet beträffande underifrånperspektivets möjligheter, med tiden har ersatts av en mer realistisk pragmatism.

Efterhand tycks synsättet ha fått fäste att miljöarbetet behöver förena både underifrån- och uppifrånåtgångar. Med uppifråninitiativ ska då förstås betydelsen av tydliga politiska signaler och ledarskap, samt att man från nationellt håll ger förutsättningar för kommunerna att stärka sitt hållbarhetsarbete i form av styrmedel och en ur miljösynpunkt konsekvent politik. Det handlar också om ett erkännande av att allt inte går att lösa lokalt, att miljöarbetet också kräver nationella och internationella strategier.

Som diskuteras på annan plats i denna text har det skett en markant förskjutning i riktning mot en uppifråndefinierad hållbarhetspolitik under senare år. Det kan

⁸ En definition av underifrånperspektivet med delvis andra utgångspunkter redovisas i Olsson 2005.

därför möjligen hävdas att det idag föreligger en motsvarande obalans till förmån för ett uppifrånperspektiv inom hållbarhetspolitiken.

Om Goda exempel som arbetsform

Betydelsen av *goda exempel* har varit ett framträdande tema inom hållbarhetspolitiken. Detta är begripligt med hänsyn till politikområdets mångfasetterade och tvärfackliga natur. Det är också lätt att se attraktionskraften i exemplet som styrmedel, baserat som det är på frivillighet och adaptering av projekt och modeller som uppenbarligen fungerat bra på annat håll. Under 1990-talet var tilltron till det "goda exemplet" särskilt stark bland kommunerna. Genom exemplets makt skulle idéer och lösningar spridas inom och framförallt mellan kommuner. Enligt den då gällande retoriken låg det närmast en inneboende kraft hos de goda exemplen att åstadkomma förändring (Forsberg 2002). Även om de goda exemplen alltså ses som viktiga i förändringsarbetet, är förväntningarna idag mer nedtonade. Spridning av framgångsmodeller mellan kommuner förutsätter att det också finns stödjande strukturer - i form av drivande tjänstemän, intresserade politiker, etc - som förmår att fånga upp sådana metoder och initiativ. Om detta togs mer eller mindre för självklart under 90-talet, visar utvecklingen sedan dess hur kommunpolitikens prioriteringar i praktiken lämnat tämligen lite utrymme för goda exempel i hållbarhetsarbetet att slå rot. Åtminstone om man ser till den samlade bilden bland de svenska kommunerna.

Frågan om möjligheten av att sprida framgångsrika arbetsformer och initiativ är också omdiskuterad, då det goda exemplets grogrund kan återfinnas i unika förhållanden i den lokala kontexten - framgångsfaktorer som inte utan vidare går att kopiera. Tydligt är att det finns olika uppfattningar om möjligheten till kunskapsöverföring mellan lokalsamhällen, åtminstone ifråga om metodöverföring. En uppfattning är att skillnaderna i lokala förutsättningar begränsar möjligheten att sprida kunskaper mellan kommuner. Att det goda exemplets möjligheter därför inskränker sig till områden som miljöteknik och liknande insatser som inte är lika tydligt kontextberoende. Bland många lokala aktörer, konsulter och forskare finns däremot en tilltro till möjligheten att överföra framgångsmodeller och idéplattformar. Det finns också exempel på kommuner som arbetar med föresatsen att hela kommunen ska stå som modell för hållbar utveckling. Ett sådant exempel är Robertsfors kommun i Västerbotten, som driver projektet *Hållbara Robertsfors* med en sådan föresats. Tanken är här inte bara att möjliggöra överföring av kommunens s.k. "Robertsforsmodell" till andra svenska kommuner, utan även till lokalsamhällen i andra delar av världen.

Naturvårdsverket har låtit utvärdera arbetet med goda exempel (*Exemplens makt*, Rapport 5259, 2002). Utvärderingsrapporten framhåller goda exempel som ett viktigt styrmedel - åtminstone i teorin. I praktiken används emellertid inte goda

exempel på ett systematiskt sätt för att uppnå miljömål, utvärdering och analys av goda exempel är också bristfällig vilket försvagar förändringskraften i detta styrmedel. Rapporten pekar samtidigt på hur de goda exemplens styrka ligger just i förmågan att "förhållandevis snabbt och enkelt visa upp vad man åstadkommit och samt att återföra ny och innovativ kunskap". Krav på grundlig dokumentation och uppföljning kan därför stå i motsättning till dessa de goda exemplens styrkefaktorer. Studien lyfter också fram som ett informationsproblem, att kunskapen om befintliga goda exempelsamlingar är låg och att kunskapsspridande insatser därför är motiverade (sedan rapporten publicerades har *Hållbarhetsrådet* tagit vissa initiativ i denna riktning). Till sist framhålles hur goda exempel-samlingar i sig själva inte är tillräckliga för att åstadkomma förändringseffekter, det finns också ett behov av att aktivt sprida och kommunicera innehållet i sådana rapporter.

Miljöledning och systematisering av hållbarhetsarbetet

Från och med senare delen av 90-talet har det bland kommunerna varit en stark trend att systematisera arbetet med miljö- och hållbarhetsfrågor. Svenska kommuner har på bred front infört miljöledningssystem, s.k. gröna nyckeltal, miljöövervakningsinstrument, årliga lokala miljöbokslut och andra verktyg i arbetet med miljö och hållbar utveckling. Skälen till denna utveckling är flera. Den starka utvecklingen av det lokala hållbarhetsarbetet under 90-talet skapade också en efterfrågan på instrument för att ge kraft åt integreringen av hållbarhetsfrågorna i kommunala verksamheter. Ett behov identifierades i många kommuner av tydliga rutiner för uppföljning och utvärdering, samt precisering av ansvarsförhållanden. Från en utgångspunkt har denna utveckling alltså motiverats som ett sätt att stärka hållbarhetsarbetets status. Från en annan utgångspunkt speglar den hur arbetet med frågorna successivt har övergått i en konsolideringsfas.

De miljöledningssystem som kommunerna arbetar med uttrycker mer eller mindre höga ambitioner. Vissa kommuner har valt att certifiera sin verksamhet enligt etablerade system som EMAS, vilket ställer mycket höga krav på inventering och beskrivning av de kommunala verksamheternas miljöpåverkan. Andra kommuner har istället utvecklat egna miljöledningsmodeller, i varierande grad influerade av de internationella EMAS och ISO 14001.

Införandet av miljöledningssystem och andra uppföljningsrutiner skapar således en plattform för det interna miljö- och hållbarhetsarbetet. I en mening innebär det en tydlig statushöjning för frågorna, då arbetet lyfts från en nivå där det enbart vilar på frivilliga initiativ. Bland lokala miljöaktörer är det också en vanlig uppfattning att införandet av miljöledningssystem stärker legitimiteten för miljö- och hållbarhetsfrågorna (Burström 2000; Forsberg 2002 s141ff). Ur deltagandesynpunkt tycks miljöledningssystemen samtidigt främja en professionalisering av det interna mil-

jöarbetet, och därför bli något som engagerar relativt få kommunanställda (se följande avsnitt). Det kan i sammanhanget också nämnas att framtagandet av kommunala miljöledningssystem inte sällan sköts genom externa konsulter (aa). Mest uppenbart bottnar detta i att införandet av miljöledningsrutiner förutsätter sådan specialkompetens som kommunerna i många fall själva saknar.

Miljöledningstänkandet avviker genom sin betoning av kontrollmekanismer och rutiner från det för LA21 typiska underifrån- och gräsrotsperspektivet. I en bemärkelse representerar dessa två olika filosofier till problemlösning på miljöområdet. Samtidigt kan dessa båda arbetsformer mycket väl samverka i lokala hållbarhetsprocesser, vilket också tycks vara fallet i vissa kommuner. I många kommuner har det dock skett en tydlig omorientering mot ett i högre grad miljölednings- och miljömålsstyrt hållbarhetsarbete (beträffande miljömålets roll, se följande avsnitt), utan att denna förändring därför har föranlett några närmare principiella diskussioner inom den svenska Agenda 21-rörelsen.

Förändringen sätter likafullt fokus på en kritisk fråga: Om hållbarhetsarbetet börjar förknippas med styrsystem och uppföljningsrutiner kan detta gå ut över det visionsdrivna arbetsklimat som kännetecknat hållbarhetspolitiken i många svenska kommuner. Det är också en tydlig tendens att frågan om sociala mål och framtidsvisioner inte längre är särskilt närvarande i kommunernas hållbarhetsarbete.

Det finns många aspekter av lokalt hållbarhetsarbete som svårligen låter sig integreras inom ett miljöledningssystem. Detta beskrivs ibland som en begränsning av lokala miljöaktörer (Burstrom 2000; Forsberg 2002 kap.6), och förklarar sannolikt varför kommunerna i allmänhet avgränsar miljöledningsarbetet till den interna verksamheten. Över tid kan dock noteras hur allt fler kommuner vidgar ambitionerna för sina ledningssystem, genom att även föra in sociala indikatorer och liknande.

Lokal översättning av nationella miljömål

Att översätta och genomföra de nationella miljömålen har blivit en huvudfråga för det lokala miljöarbetet under senare år. Dessa 16 miljö kvalitetsmål är av övergripande natur, och flertalet av målen är av tydlig relevans för samtliga svenska kommuner. Hösten 2005 hade 84 procent av de svenska kommunerna inlett ett miljömålsarbete, drygt en tredjedel av kommunerna hade också fastställt egna miljömål (SKL 2006). Från kommunernas sida beskrivs miljömålen i allmänhet som ett positivt initiativ, som samtidigt både har skapat ökad struktur och legitimitet åt det lokala miljö- och hållbarhetsarbetet (Bretzer, Forsberg & Bartholdsson 2006). En vanlig synpunkt bland lokala miljömålsansvariga i kommunerna handlar om hur miljömålen stärker den lokala miljökompetensens möjligheter att vinna politiskt gehör för miljömässiga hänsyn. Att kunna hänvisa till en nationell policy ger en mer stabil grund att hävda miljöintresset:

"När vi jobbar med miljöfrågor mot dem som är mer tveksamma är det en styrka att man kan ta med sig det, att det här är inget vi hittat på för att jävlas med er, utan det är något som man jobbar med nationellt!" *Kommunal miljö-tjänsteman*⁹

Även om miljömålen i allmänhet avser den geografiska kommunen har miljömålsarbetet i stor utsträckning koncentrerats till den interna verksamheten. Detta är i varje fall det allmänna intrycket bland svenska kommuner, undantag förekommer. Lokala miljömålsansvariga beskriver hur medvetenheten om miljömålsarbetet är låg bland kommuninvånare, insatser för att kommunicera miljömålen med befolkningen tycks inte heller ha någon högre prioritet bland landets kommuner. Från kommunernas sida brukar detta förklaras med att miljömålen är svåra att förmedla och skapa engagemang kring (Bretzer, Forsberg & Bartholdsson 2006). I den mån det sker ett utåtriktat miljömålsarbete brukar detta istället ta sig indirekta uttryck, med aktiviteter som är anknutna till miljömålen utan att dessa för den skull marknadsförs i dialog och information gentemot allmänheten.

Miljömålsarbetet får ofta en något oklar roll i kommunerna. Detta beror delvis på att miljömålsfrågorna integreras i ett sammanhang med redan pågående lokala miljöinitiativ. Inom kommunerna bryts ofta en förståelse av miljömålsarbetet som ett samlande paraply för allt lokalt miljöarbete, mot en uppfattning om miljömålsfrågorna som en mer avgränsad och formaliserad process. Med den senare utgångspunkten blir miljömålsarbetet närmast en fråga om att följa upp ett bland andra nationella policydirektiv. Det tillskrivs då en mer teknisk karaktär som ett åtagande av liknande slag som tillsynsarbete och miljöledning - där betoningen ligger vid kontroll, rutiner och uppföljning (Bretzer, Forsberg & Bartholdsson 2006).

Karaktären av en huvudsakligen professionaliserad och till miljöfrågor avgränsad verksamhet, antyder en likhet med traditionell kommunal miljövard. Skillnaderna är emellertid lika uppenbara. Miljömålsarbetet innebär ett betydligt bredare åtagande än den lagreglerade miljötillsynen. Det är också en fråga som normalt involverar flera olika förvaltningar, och alltså inte enbart miljö- och hälsoskydds-kontoret. Det formella ansvaret för miljömålsfrågorna ligger dessutom ofta på en strategisk ledningsnivå, som ett kommunstyrelseansvar. Trots detta finns det indikationer på att miljömålsarbetet i praktiken ofta hamnar på miljöförvaltningen (eller dess motsvarighet) och att miljömålsarbetets dagliga verklighet därför bär större likhet med en sektorsfråga (Bretzer, Forsberg & Bartholdsson 2006).

En viktig fråga i sammanhanget gäller miljömålens roll i relation till det lokala Agenda 21-arbetet. Som redan noterats har det skett en tydlig nedgång i LA21-arbetet bland svenska kommuner. Lokalt miljömålsansvariga tjänstemän brukar

⁹ Citat i Bretzer, Forsberg & Bartholdsson 2006.

också i positiv anda framhålla hur miljömålen har skapat ett nytt sammanhang för den ekologiska omställningen (Bretzer, Forsberg & Bartholdsson 2006). Mycket talar för att miljömålen har haft en vitaliserande roll i många kommuner, i den meningen att de har inneburit en omstart i spåren av ett avstannat LA21-arbete. I andra kommuner har miljömålen snarare haft en undanträngande effekt, genom valet att skifta fokus från LA21:s bredare angreppsyta kring hållbarhetsutmaningen till en mer avgränsad problemorientering mot *ekologisk* hållbarhet - och med i väsentligt mindre grad deltagarorienterade arbetsformer (aa; jfr Dahlgren & Eckerberg 2005 s13). I en tredje grupp av kommuner behandlas LA21 och miljömål som två fristående processer. En uppdelning som då förekommer är att LA21 avgränsas till det utåtriktade hållbarhetsarbetet mot kommuninvånarna, medan miljömålsarbetet får en mer professionell orientering och främst involverar miljökompetens inom förvaltningsorganisation och lokalt näringsliv (aa).

Frågan om miljömålen faktiskt har stärkt det lokala arbetet för hållbar utveckling diskuteras mer ingående senare i rapporten (se kap. 10 *Går hållbarhetsarbetet framåt eller bakåt?*)

Att översätta nationella miljömål till den lokala kontexten är en resurskrävande uppgift, bl.a. därför att det nödvändiggör en grundlig inventering av lokala miljötillstånd. Dessutom ställer det den enskilda kommunen inför uppgiften att formulera konkreta delmål och uppföljningsbara indikatorer. Arbetsinsatsen med att fastställa lokala miljömål står inte i tydlig proportion till kommunens befolkningsstorlek. Befolkningsmässigt små kommuner har därför ofta svårt att tillskjuta en resursram som motsvarar de krav som faktiskt ställs på ett väl genomfört miljömålsarbete (Bretzer, Forsberg & Bartholdsson 2006). Så länge kommunerna har en central roll som genomförare av nationella miljömål är detta problematiskt. I den mån miljömålsstrukturen är bristfällig i mindre kommuner begränsar detta också möjligheten att följa upp förändringar i det samlade nationella miljömålsarbetet.

Omvärldssamverkan

Mellankommunal samverkan och annan samverkan med omvärlden har haft en central roll i det lokala hållbarhetsarbetet.¹⁰ Dess mål och former uppvisar stor mångsidighet. Tidigare i texten har omnämnts hur en informell samverkanskultur växte sig stark med Agenda 21-rörelsen under 90-talet, som en arena för utbyte av erfarenheter och goda exempel. Betydelsen av dessa informella kanaler är svår att överskatta.

¹⁰ Detta torde åtminstone delvis spegla en allmän trend mot att svenska kommuner i ökad omfattning söker sig utåt, i nya samverkansformer med omvärlden (Montin 2002; Lidström 2004).

Vid sidan av denna informella samverkan har det även uppstått närmare och mer fasta former av samarbeten mellan kommuner och andra omvärldsaktörer. Dessa tar sig framförallt följande former:

- *Kommunala nätverk*
- *Fastare former av samverkan mellan enskilda kommuner*
- *Samverkan med aktörer regionalt, nationellt samt på EU-nivå*

Av särskilt intresse är kommunala nätverkssamarbeten inom hållbarhetsområdet. Medan vissa sådana nätverk är tydligt orienterade mot specifika frågor och problem (klimat, trafik, hållbar stadsplanering, etc), syftar andra till att stärka det samlade arbetet för hållbar utveckling bland deltagande kommuner. Initiativen till kommunal nätverkssamverkan uppstår således mot bakgrund av olika behov, där initiativtagande krafter kan vara kommuner, miljöorganisationer samt regionala och nationella myndigheter. I sammanhanget är det möjligen vara relevant att skilja mellan projektorienterad och processororienterad nätverkssamverkan. Fastare former av samverkan mellan kommuner sker till stor del kring tillfälliga projekt, men det förekommer även samverkan av mer processinriktad och långsiktig natur.

Det mest varaktiga och omfattande samarbetet sker inom ramen för ekokommunnätverket, som bildades 1990. Nätverket omfattar knappt 70 medlemskommuner (2006) och samverkan har en stor ämnesmässig bredd. Inriktningen är mot utvecklingsfrågor i bred bemärkelse - att skapa socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbara lokalsamhällen. Ekokommunrörelsen kan beskrivas som ett nätverk för kommuner med mer långtgående ambitioner för hållbar utveckling. Någon regelrätt kontroll av att medlemskommunerna verkligen arbetar i riktning mot hållbar utveckling sker dock inte, medlemskapet bygger således snarare på ett moraliskt åtagande. Intrycket är att vissa medlemskommuner har en hög profil i nätverket, men att också relativt många av medlemmarna inte är särskilt delaktiga (jfr Forsberg 2002 kap.5). Ett annat nätverk värt att nämna är *Klimatkommunerna* som bildades 2002 av kommuner med ambitioner att gå före i klimatpolitiken. Nätverket är en utveckling av klimatpilotprojektet *Utmanarkommunerna* som Naturskyddsföreningen drev tillsammans med 5 kommuner under åren 1998-2000.¹¹ Hösten 2006 deltog 19 kommuner i Klimatkommunerna.¹²

Svenska kommuner deltar även i samverkan inom ramen för internationella kommunnätverk och policyprogram. En grupp svenska kommuner är t.ex. medlemmar av *ICLEI*, det internationella kommunnätverket för hållbarhetsinitiativ. Svenska kommuner är även medlemmar av *Climate Alliance*, ett europeiskt kom-

¹¹ Utmanarkommunerna var Lund, Säffle, Uppsala, Växjö och Övertorneå.

¹² Medlemmarna är: Falköping, Götene, Helsingborg, Hässleholm, Kristianstad, Lidköping, Luleå, Lund, Malmö, Mölndal, Olofström, Stockholm, Säffle, Södertälje, Uppsala, Växjö, Åmål, Östersund. Även Umeå och Stockholms läns landsting har fattat beslut om att ansluta sig till nätverket.

muntnätverk med liknande ambition som svenska Klimatkommunerna, samt under-tecknare av *Ålborgdeklarationen* för hållbar utveckling. Dessa internationella kommunnätverk har i allmänhet mycket höga ambitioner, vilka inkluderar strävanden att påverka nationella regeringar, samt internationella förhandlingar och toppmöten på miljöområdet. Inte minst ICLEI har utvecklat en roll som policyaktör på både nationellt och internationellt plan. Detta visar hur kommunal samverkan kring hållbarhetsfrågor kan utveckla en roll även i större politiska sammanhang.

Mer institutionaliserat samarbete mellan enskilda kommuner förekommer också inom hållbarhetsområdet. I allmänhet sker detta mellan kommuner i samma region, men det finns även exempel på att kommuner från olika delar av landet etablerar ett nära samarbete kring hållbarhetsfrågor (Forsberg 2002 s119). Det finns dessutom ett stort antal exempel på hur enskilda svenska kommuner etablerar miljösamarbeten med kommuner i omvärlden. Särskilt kan nämnas den LA21-samverkan med kommuner i framförallt Baltikum och Östeuropa som i allmänhet tycks uppstå inom ramen för vänortsutbyten (aa kap 6).

Slutligen sker kommuners samverkan med omvärlden ofta även på initiativ av eller i medverkan med regionala och nationella myndigheter. Vanligt är dels myndighetsinitiativ för att stärka kommunsamverkan inom länen¹³, dels pilotprojekt i regi av nationella myndigheter där mindre grupper av kommuner samverkar kring olika aspekter av hållbarhet.

Sammanfattningsvis är kommuners samverkan med omvärlden ofta praktiskt inriktad mot problemlösning och erfarenhetsutbyte. Samtidigt visar denna samverkan även hur kommuner uppträder som aktörer i en bredare samhällslig policydiskussion kring hållbarhetsutmaningen. Som konstateras ovan finns det från kommunernas sida i vissa fall även ambitioner att påverka policy på nationell och internationell nivå. Samverkan med regionala och nationella aktörer speglar en mer allmän samhällstrend mot s.k. *multi-level governance*, eller politisk styrning i samverkan mellan olika nivåer.

¹³ Mellankommunal samverkan inom län och regioner bygger ofta på i högre grad institutionaliserade och varaktiga former, där antingen länsstyrelsen eller regionala kommunförbund brukar uppträda som huvudmän.

5. Om staten som stödjande resurs

Statligt projekt- och programstöd till lokalt hållbarhetsarbete är relevant att beforska från en rad utgångspunkter. Viktigare frågor rör bl.a. dess:

- möjliggörande av insatser som kommunerna själva saknar kapacitet att genomföra
- potential att stärka det lokala hållbarhetsarbetet i allmänhet
- påverkan på inriktningar, metodval och organisering i lokalt hållbarhetsarbete
- roll för att uppnå nationella miljömål
- oförutsedda eller indirekta effekter

Nationella stöd av någon betydande omfattning existerade inte före 1997, dock förekom mer begränsade ekonomiska stöd även tidigare under 90-talet. De första reguljära statliga stöden till lokalt hållbarhetsarbete inrättades 1994, men redan dessförinnan hade det s.k. Ekokommunnätverket tilldelats statligt projektstöd genom Boverket och den dåvarande Glesbygdsdelegationen. Under perioden 1994-97 kunde kommunerna söka särskilda LA21-medel (7 mkr/år). I spåren av den svenska regeringens programförklaring 1996 om det "gröna folkhemmet" och ekologisk omställning av Sverige har ett antal större program lanserats, direkt eller delvis riktade mot kommunerna. Här kan nämnas den s.k. Kretsloppsmiljarden, det Lokala investeringsprogrammet (LIP), samt Klimatinvesteringsprogrammet (Klimp). Som den i särklass största statliga satsningen på lokalt hållbarhetsarbete - och tillika mest beforskade - motiverar LIP en egen diskussion. Det kan tilläggas att LIP och Klimp i stora drag bygger på samma filosofi beträffande ansökningsförfarande, programprofil (med en tonvikt vid tekniska investeringar), samt den konkurrensutsatta bidragsmodellen. Vissa principiella synpunkter om LIP är därför i lika hög grad giltiga för Klimatinvesteringsprogrammet, vilket under senare år ersatt LIP.

Miljardprogrammets era - exemplet LIP

Det Lokala investeringsprogrammet inrättades 1998 i syfte att stödja lokala miljöinvesteringar av kommuner och andra lokala aktörer. Programstöd utdelades under åren 1998-2002, totalt har 7.2 miljarder SEK tilldelats lokala program. Det statliga stödet utgår emellertid endast som en delfinansiering, den totala investeringsvolymen uppgår därför till inte mindre än 27 miljarder SEK. Centrala mål med LIP har varit att möjliggöra innovativa projekt samt att stärka kommuner som redan bedriver ett offensivt arbete för hållbar utveckling. Ur det goda exempel som dessa "spjutspetskommuner" sätter har förhoppningen uttryckts att det ska uppstå spridningseffekter till andra kommuner.

Investeringsprogrammet har stött projekt inom ett stort antal områden. De stora investeringsvolymerna har riktats till satsningar inom de "hårda" kommunala verksamheternas ansvarsområden. Här märks bl.a. investeringar i energisystem (särskilt fjärrvärme), VA, miljöanpassning av byggnader, samt projekt inom trafikområdet. Två mål som stimulerats via programmet är satsningar på s.k. ekoeffektiva lösningar samt skifte till förnyelsebar energi. I en samlad betraktelse har LIP haft en tekniktung profil vilket också har varit en uttalad ambition.

LIP har beforskats och utvärderats i ett stort antal studier. Tidiga rapporter inkluderar bl.a. studier av Riksrevisionsverket (1999) och Riksdagens revisorer (1999). På uppdrag av Naturvårdsverket inleddes år 2001 en samlad utvärdering av LIP. Startpunkt för uppdraget blev en förstudie samordnad av Centrum för Utvärderingsforskning vid Umeå universitet, genomförd under 2001 (Hanberger m.fl. 2002). Därefter har olika forskargrupper undersökt skilda aspekter av LIP.

Forskningen visar på högst blandade resultat av det Lokala investeringsprogrammet: LIP har å ena sidan varit en viktig förutsättning för att möjliggöra ekonomiskt mer resurskrävande projekt. I vissa fall handlar det om satsningar som diskuterats lokalt redan innan LIP, medan andra projektidéer har tillkommit p.g.a. Investeringsprogrammet (Sköllerhorn & Hanberger 2004). I många kommuner vittnar man också om hur LIP-stödet har givit ökad kraft i det lokala arbetet för hållbar utveckling (se t.ex. Berglund & Hanberger 2003; Dahlgren & Eckerberg 2005). Den konkurrensutsatta bidragsmodellen har fått kommuner att anstränga sig att presentera genomtänka idéer och strategier. Detta tycks även ha medfört spin-off-effekter i så måtto att många projektförslag har genomförts även när de inte har beviljats stöd av staten (Berglund & Hanberger 2003). Investeringsprogrammets blotta omfattning har också på många håll bidragit till att stärka hållbarhetspolitikens legitimitet. I kommuner där hållbar utveckling tidigare setts som synonymt med kompostering och källsortering, har politikområdet fått en statusmässig uppgradering genom LIP (Forsberg 2005).

Forskningen visar även att hållbarhetsarbetet i genomsnitt är betydligt mer aktivt bland kommuner som tilldelats LIP-stöd än i andra kommuner. Beror detta på att man tilldelats LIP-stöd, eller var stödet endast en bekräftelse av ett redan aktivt miljöarbete? Vilken av dessa förklaringar som åberopas skiljer sig här mellan olika forskningsstudier (se t.ex. Berglund & Hanberger 2003 som främst vill sätta LIP-kommunernas mer framgångsrika miljöarbete i samband med redan tidigare höga ambitioner).

Ytterligare en aspekt av Investeringsprogrammet som ofta framhålls som positiv är att kommunerna själva har fått ansvar för att utveckla helhetsinriktade program, mot bakgrund av kartläggning och problemanalys. I många kommuner har detta skapat nya eller stärkta samarbetsytor mellan förvaltningar, kommunala bolag och näringsliv.

De bidragsbeviljade kommunerna ser från dessa utgångspunkter i huvudsak positivt på LIP.

Inom LIP-modellen utkristalliseras två typer av vinnarkommuner:

(i) Kommuner med redan höga hållbarhetsambitioner och tydlig viljeriktning för LA21. Redan i utgångsläget aktiva kommuner har av flera skäl varit särskilt framgångsrika i att tilldelas LIP-stöd. Här har LIP ofta i pragmatisk anda setts som en möjlighet att stärka vissa profilfrågor, utan att samtidigt undantränga andra pågående LA21-verksamheter. När hållbarhetsarbetet är väl etablerat tycks sannolikheten också vara mindre att statliga programstöd som LIP leder till omprioriteringar och kursändring i det lokala hållbarhetsarbetet. Snarare kan de bidra till att fördjupa vissa aspekter av kommunens redan befintliga hållbarhetsstrategi (jfr Forsberg 2002).

(ii) Kommuner som kommit mindre långt i miljöarbetet, och där LIP varit centralt för att stärka detta. Att en kommun tilldelas LIP-stöd innebär inte automatiskt att dess miljöpolitiska ambitioner uppgraderas. I vissa kommuner med ett i utgångsläget ganska begränsat hållbarhetsarbete har LIP emellertid haft en viktig roll för att stärka detta. Mest uppenbart därför att LIP har möjliggjort lokala hållbarhetsinsatser som annars inte kommit till stånd, men också i form av indirekta effekter där LIP-stödet bidragit till att skapa ett mer gynnsamt klimat för lokala hållbarhetsinitiativ i allmänhet (Sköllerhorn & Hanberger 2004; Forsberg 2005).

Mot LIP:s förtjänster ska även ställas en rad problem och frågetecken: Hela 93% av landets kommuner ansökte om LIP-stöd, och som regel vid flera tillfällen. Sex av tio ansökande kommuner har tilldelats stöd vid ett eller flera tillfällen, medan fyra av tio ansökande kommuner aldrig fick igenom sina ansökningar. Av detta följer att Investeringsprogrammet producerade både en stor grupp av vinnare och förlorare. Effekterna av LIP beror i hög grad på vems perspektiv som anläggs.

Naturvårdsverkets forskningsuppdrag har i huvudsak riktats mot LIP:s effekter bland bidragsbeviljade kommuner. Myndighetens intresse har också främst varit att utvärdera effekter på insatsnivå (de bidragsbeviljade projekten). Däremot har indirekta effekter, däribland följder bland icke bidragsbeviljade kommuner, i hög grad hamnat i skuggan.

Ur "förlorarnas" perspektiv - de kommuner som sökte men aldrig tilldelades stöd - har LIP varit en resurstung process som tagit energi från det befintliga LA21-arbetet; ofta utan att ge särskilt mycket tillbaka. Detta åtminstone inte enligt förlorarkommunerna själva (Forsberg 2005; Berglund & Hanberger 2003). För dessa kommuner framstår Investeringsprogrammet i allmänhet som godtyckligt och orättvist. Många kommuner har i spåren av LIP tappat momentum i sitt hållbarhetsarbete - p.g.a. en tungrodd ansökningsprocess samt svårigheten att ladda om efter upprepade avslag - och ofta har det helt avstannat (aa). Även om LIP ger en

viktig bakgrund till denna utveckling, måste också den allmänna samhällsutvecklingen beaktas. Som tidigare uppmärksammats behöver nedgången i kommunernas LA21-arbete även ses mot bakgrund av ett allmänt försvagat miljöengagemang i samhället (en trend som tycks ha brutits först under senare tid).

Även ur ett kommunalt rättviseperspektiv framstår LIP-modellen (liksom även Klimp) som problematisk. Den betydande resursinsatsen vid ansökning om medel har varit lättare att bära för större kommuner; små kommuner däremot har haft stora problem att leverera ansökningar av den kvalitet som staten efterfrågar. Det kan förvisso alltid hävdas att stöd till befolkningsrika kommuner möjliggör större positiva miljöeffekter i ett nationellt perspektiv (våldigt förenklat, sett på projektnivå föreligger inte nödvändigtvis något sådant samband), och att större kommuner därför bör prioriteras. Vare sig LIP- eller Klimpdirektiven har emellertid haft denna utformning. Som ett försök att kringgå detta problem har dock staten fr.o.m. 2006 inrättat ett särskilt ansökningsbidrag för att underlätta för mindre kommuner att ansöka om Klimpmedel.

Från kommunernas sida har funnits en rad kritiska synpunkter om formerna för prövning och tilldelning av programstöd. Kritiken om oklara bidragskriterier vid de första utlysningstillfällena av LIP har varit särskilt utbredd. En vanlig uppfattning är att lanseringen av LIP forcerades från Regeringens sida, med en icke optimal resursanvändning som resultat (se t.ex. Kågeson & Lidmark 1998; Dahlberg & Johansson 2000). Bland kommunerna tycks det dock vara en utbredd uppfattning att rutiner och kriterier för programprövning har förbättrats över tid, och då även beträffande Klimatinvesteringsprogrammet som ersatt LIP.

En principiell kritik som riktats mot LIP och andra statliga bidragssystem är att de åsidosätter principen om att förorenaren betalar (Kåberger & Jürgensen 2005). I takt med att myndigheter, företag och andra insocialiseras i en bidragskultur, där man kanske vänjer sig vid att *ersättas* för miljöförbättrande åtgärder, kan det också bli svårare att hävda denna princip.

LIP har de facto endast i begränsad utsträckning stött innovativa projekt, de stora resurserna har tilldelats investeringar i konventionella tekniska system som fjärrvärme och reningsverk. Utvärderingar visar här hur bl.a. fjärrvärmeutbyggnad är något som kommunerna haft starka incitament till alldeles oavsett LIP - p.g.a. ändringar i statliga regelverk (bl.a. införandet av den s.k. deponiskatten) samt energiprisutveckling. Från den utgångspunkten kan det diskuteras huruvida de stora volymstöden inom ramen för Investeringsprogrammet varit en effektiv resursanvänd-

ning, och om LIP-stödet hade kunnat ge större utväxling i hållbarhetsarbetet med en annan utformning.¹⁴

Även om resursanvändning och miljönytta i vissa fall kan ifrågasättas är det samtidigt viktigt att poängtera att kommunerna själva, såsom huvudfinansierare av beviljade LIP-program, har saknat incitament att genomföra satsningar som man inte ser någon tydlig nytta med. Dessa lokala nyttoargument behöver dock inte nödvändigtvis sammanfalla med Investeringsprogrammets intentioner. I sammanhanget bör nämnas att många LIP-finansierade projekt har skett inom ramen för större kommunala investeringar som inte specifikt varit relaterade till miljö och hållbar utveckling. Redan sedan tidigare beslutade renoveringsinsatser i fastighetsbestånd eller investeringar i kommunala energisystem har däremot givits en tydligare grön profil genom LIP.

Förhoppningen från statens sida har varit att de goda exemplen satta av LIP-stödda kommuner ska spridas till andra kommuner. Förväntade spridningseffekter av LIP har dock i hög grad uteblivit (jfr Dahlgren & Eckerberg 2005). Orsakerna därtill är troligen flera, men uppgivenheten bland många icke LIP-stödda kommuner kan knappast bortses i sammanhanget (Forsberg 2005). Icke LIP-stödda kommuner visar inga tecken på lärande från den kunskapsutveckling som skett bland stödbeviljade kommuner; detta åtminstone inte enligt en forskningsstudie som specifikt undersöker dessa kommuners erfarenheter (aa). Den påverkan som ägt rum har snarare varit av negativ karaktär. Bland icke LIP-stödda kommuner ger statens stödinsatser i andra kommuner kraft åt föreställningar om orättvisa och godtycklighet i systemet. Det är knappast en tillfällighet att just dessa kommuner har visat ett särskilt lågt intresse av att söka stöd från Klimatinvesteringsprogrammet, Klimp, som har ersatt LIP¹⁵.

Investeringsprogrammet ska även ses i perspektiv av den ekologiska omställningspolitikens ambition, att stärka Sveriges konkurrenskraft gentemot omvärlden genom att utveckla spetskompetens på miljöteknikområdet. I den mån programmet faktiskt har bidragit till detta, är effekterna i så fall troligen tämligen begränsade givet LIP:s huvudsakliga inriktning mot konventionell och väl beprövad teknik.

En effekt av de statliga programstöden är av mer ideologisk natur, och anknyter till den tidigare socialdemokratiska regeringens tolkning av hållbarhetsutmaningen som en fråga om ekologisk modernisering (se *Utvecklingslinjer i svensk miljö- och hållbarhetspolitik*). Som vi redan har kunnat notera kännetecknades 1990-talets lokala självorganisering för hållbar utveckling i många kommuner av ett brett an-

¹⁴ Detta t.ex. genom att hålla fast vid den ursprungliga intentionen att stödja innovativ spjutspetsteknologi, eller genom att stödja den lokala dialogen kring LA21 som led i att bygga ett brett engagemang i lokalsamhället.

¹⁵ Intresset för Klimp har varit betydligt större bland de kommuner som *aldrig* sökte LIP - och som därför inte har några negativa erfarenheter att falla tillbaka på - än bland de kommuner som sökt och fått avslag på sina LIP-ansökningar (Forsberg 2005 s56f).

slag, participativa arbetsformer och en aktiv strävan att integrera hållbarhetens samtliga dimensioner. Investeringsprogrammet, men även andra statliga initiativ, har i grunden omgestaltat den lokala hållbarhetspolitikens landskap. I ökad grad har en avgränsning skett mot miljöinvesteringar med stort teknikinnehåll - och lågt deltagande (Sköllerhorn & Hanberger 2004; Dahlgren & Eckerberg 2005; Forsberg 2005).

En med detta relaterad effekt är en markant nedprioritering av de mjuka kommunala verksamheternas deltagande i hållbarhetsarbetet (Dahlgren & Eckerberg 2005). Kommuner vittnar även om hur LIP har medverkat till att hållbarhetsarbetet numera i högre grad bedrivs uppifrån än underifrån (aa; Berglund & Hanberger 2003). Och om hur hållbarhetsarbetet i ökad grad har blivit en expertfråga. Detta är en allmän tendens bland kommunerna, även om det alltjämt finns kommuner som arbetar med hållbar utveckling som en bred utvecklingsfråga med sociala, ekonomiska och folkhälsomässiga dimensioner. Frågan som kan ställas är om denna avsmalning också undantränger insatser som levererar miljöförbättringar till en jämförelsevis låg kostnad - t.ex. folkbildningsinsatser och projekt som syftar till beteendeförändring - till förmån för mer kostnadsintensiva miljöåtgärder.

Lärdomar av statliga stödjande program

Under början och mitten av 1990-talet fanns det en utbredd efterfrågan bland kommunerna om stödjande nationella initiativ och ett starkare ledarskap för hållbar utveckling från statens sida. Från kommunernas sida efterlystes både ekonomiska stöd och andra politiska initiativ för att underlätta kommunernas arbete för hållbar utveckling. Bland lokala Agenda 21-aktörer ansågs staten allmänt som en mer eller mindre frånvarande kraft inom hållbarhetsområdet. Det politiska initiativet låg obestridligen i väsentligt högre grad på lokal än på nationell nivå.

LIP innebar en kraftfull resursförstärkning för lokalt hållbarhetsarbete, som till stor del tystade kritiken om bristande nationellt initiativ. Som vi har kunnat konstatera har också initiativet inom hållbarhetspolitiken sedan 1990-talet i hög grad förskjutits från den kommunala nivån till staten.

I enskilda dimensioner kan man notera obestridligt positiva effekter av Investeringsprogrammet. Bland annat har programmet möjliggjort omfattande miljöinvesteringar som i många fall annars troligen aldrig hade kommit ifråga. Dessutom har LIP i många kommuner stärkt den politiska statusen för miljöarbetet. Ser man däremot till den samlade bilden är läget mer problematiskt. Nedprioritering av hållbar utveckling i icke bidragsstödda kommuner är ett direkt kontraproduktivt resultat; programmet synes också på det hela taget ha medverkat till att stärka polariseringen mellan svaga och aktiva kommuner (Sköllerhorn & Hanberger 2004; Dahlgren & Eckerberg 2005; Forsberg 2005). Upplevda problem med bidragssystemets utformning - bl.a. kopplat till den konkurrensutsatta modellen - har minskat förtroen-

det för staten bland "förlorarkommunerna". Därtill har den tidigare samarbetsanda som kännetecknade 90-talets lokala Agenda 21-rörelse i hög grad ersatts av att kommunerna betraktar varandra som konkurrenter om bidragsmedel (Forsberg 2005).

I princip kan statens stödjande insatser till det lokala hållbarhetsarbetet ha tre olika ändamål (Forsberg 2005 s65f):

- (a) Att *stärka* befintliga initiativ
- (b) Att *komplettera* det befintliga hållbarhetsarbetet genom stöd till eftersatta insatsområden
- (c) Att *styra* det lokala hållbarhetsarbetet i en riktning som ligger i linje med statlig policy

LIP lanserades närmast som en komplementär strategi, eller ett program för att möjliggöra volymprojekt som inte kunnat förverkligas inom kommunernas befintliga hållbarhetsarbete. Man kan ana att staten också önskat stärka sitt inflytande över den lokala hållbarhetspolitiken, däremot knappast till priset av undanträngningseffekter och andra negativa indirekta följder. Sådana icke förutsedda effekter stämmer till eftertanke. Problemen med LIP förtar samtidigt inte det faktum att ekonomiska stödåtgärder har en viktig roll för att stärka kommunernas hållbarhetsarbete. Av forskningen uppmärksammade problem och brister med LIP ger dock en rad lärdomar vid utformning av framtida bidragssystem:

- (1) Bidragen bör utformas så att de inte undantränger redan pågående aktiviteter.
- (2) Konkurrensutsatta bidragssystem bör utformas på ett sådant sätt så att de inte samtidigt ökar polariseringen mellan starka och svaga kommuner. Det vill säga, bidragssystemens utformning bör inte leda till att samarbetsandan mellan kommuner undergrävs eller att hållbarhetsarbetet bland "förlorarkommuner" avstannar.
- (3) Konkurrensutsatta bidragssystem bör utformas med sikte på att göra det mindre resurskrävande och byråkratiskt tungt för kommunerna att ansöka om bidrag. Vid sidan av förenklade ansökningsrutiner är tydliga och förutsägbara bedömningskriterier en betydande fördel ur kommunernas synpunkt.

Värt att uppmärksamma i sammanhanget är det under senare år lanserade *naturvårdsstöd* som kommunerna kan söka genom länsstyrelserna. Detta framhålls ofta av lokala aktörer som ett positivt exempel på en väl motiverad bidragsform, som inte är byråkratiskt eller resursmässigt övertung (Forsberg 2005).

Utvärdering av Investeringsprogrammet mot dess mål är en svår uppgift, när man även väger in undanträngningseffekter och andra indirekta följder. Det går t.ex. inte att med någon närmare precision avgöra i vilken grad programmet faktiskt har

bidragit till uppfyllandet av nationella miljömål. När sådana bedömningar har gjorts (av t.ex. Naturvårdsverket 2004 eller i Kåberger & Jürgensen 2005) bygger detta på att aggregera effekter av enskilda projektinsatser utan något närmare beaktande av indirekta effekter av det slag som här redovisats.

Forskningens slutsatser om LIP och dess effekter styrs därför tydligt av under vilka premisser programmet har beforskats. Här finner vi å ena sidan forskning som undersökt Investeringsprogrammets effekter på projektnivå, för att därav dra slutsatser om dess samhällseffekter och om LIP som bidragssystem. Å andra sidan finns det också forskning som tydligare relaterar LIP-insatser till en större miljöpolitisk kontext, t.ex. i termer av dess påverkan på befintligt Agenda 21-arbete.

6. Kontext och drivkrafter

Om uppkomsten av gynnsamma förutsättningar

Frågan om hur ett framgångsrikt lokalt hållbarhetsarbete uppstår är ett återkommande tema inom forskningen. Här är det relevant att skilja mellan betydelsen av renodlade kontextfaktorer - d.v.s. kommunspecifika förhållanden som inte är överförbara mellan kommunerna - och faktorer som avser lokala aktörers roll, politiska motiv, etc. Det kan dessutom vara relevant att skilja mellan sådana faktorer som är betydelsefulla för att ett lokalt miljöarbete ska *uppstå* i en kommun, och viktiga faktorer för dess *fortsatta utveckling* och fördjupning. Att långsiktigt utveckla och fördjupa en lokal hållbarhetsstrategi ställer nämligen delvis andra och högre krav, än själva etableringen av denna.

Först av allt finns det dock skäl att uppmärksamma det nationella sammanhanget. Vid en internationell utblick kännetecknas de svenska kommunerna av ett troligen mer framgångsrikt hållbarhetsarbete än den lokala nivån i något annat land. Detta är ett intryck som förmedlas i en rad studier (Lafferty & Eckerberg 1998; Lafferty 2001). Här kan visserligen frågan väckas om detta intryck alltså är giltigt, då de studier som framhåller de svenska kommunernas internationella spjutspetsstatus bygger på data från 1990-talet. Någon aktuell jämförande forskning av tillståndet i olika länder finns inte. Som redan omtalats har det därefter skett en betydande avmattning i de svenska kommunernas hållbarhetsarbete, möjligen har de förlorat sin internationella topplacering.

Svenska kommuners internationellt starka hållbarhetsarbete är inte något utslag av tillfälligheter. En viktig faktor i sammanhanget handlar om Sveriges aktiva hållning i samband med Riokonferensen¹⁶, vars Agenda 21 har varit en avgörande inspirationskälla i kommunernas arbete för hållbar utveckling. Den viktigaste politiska förutsättningen gäller emellertid den *kommunala självstyrelsen*, som ger ett betydande handlingsutrymme för lokala politiska initiativ. Svenska kommuner har ett väsentligt större utrymme för självständig politikformulering jämfört med kommuner i mer centralistiska politiska system. Detta manifesteras bl.a. i de svenska kommunernas beskattningsrätt; det kommunala planmonopolet; samt i kommunernas frihet att utforma nämnder och förvaltningsorganisation efter egna överväganden. Den kommunala självstyrelsen vilar, förutom på en lång historisk tradition, på insikten om den lokala nivåns större förutsättningar än staten att hantera många typer av samhällsproblem. Viktig i sammanhanget är även de svenska

¹⁶ Själva initiativet till Riokonferensen väcktes för övrigt av den dåvarande svenska utrikesministern Sten Andersson i FN:s generalförsamling, december 1987.

kommunernas väl utbyggda byråkrati, som ger dem tillgång till egen professionell kompetens inom många områden. Detta är en förutsättning för ett mer avancerat hållbarhetsarbete. Slutligen kan nämnas de decentraliseringsreformer som ägt rum inom miljövärden sedan slutet av 1980-talet, och hur dessa har ökat den lokala nivåns ansvar och initiativkraft inom miljöområdet (se t.ex. Lundqvist 1996).

De svenska kommunernas jämförelsevis starka politiska ställning är alltså en viktig bakgrund för att förstå den lokala hållbarhetspolitikens villkor. Utan det kommunala självstyret hade det knappast uppstått någon lokal Agenda 21-rörelse av betydelse.

Forskningen visar att ett framgångsrikt hållbarhetsarbete kan uppstå i *alla typer av kommuner*. Faktorer som befolkningsstorlek och andra socioekonomiska indikatorer har alltså inte kunnat påvisas vara avgörande för att få till stånd ett aktivt och inspirerat hållbarhetsarbete. Detta betyder å andra sidan inte att sådana faktorer är oviktiga. Betydelsen av kontextfaktorer kan vara stor när det gäller att stimulera specifika inslag av ett hållbarhetsarbete, t.ex. beträffande möjligheterna att väcka engagemang bland kommuninvånarna. Kommuntyp har också visat sig viktig när det gäller möjligheten att ekonomiskt ge stadga åt hållbarhetsarbetet. Frågan om den lokala kontextens roll behandlas mer ingående nedan (se *Kontextens roll i hållbarhetsarbetet*).

Vad får en kommun att inleda ett strategiskt arbete för hållbar utveckling? Omständigheterna skiljer sig såklart mellan kommuner, men generellt kan hävdas att hållbarhetsstrategin uppstår genom en samverkan av olika faktorer.

Ingen annan enskild faktor är emellertid lika avgörande som förekomsten av engagerade individer - *eldsjälar*. Varför? Det lokala hållbarhetsarbetet bygger i huvudsak på frivilliga kommunala initiativ. I ljuset av detta blir initiativtagande och pådrivande individer en förutsättning för att en process överhuvudtaget ska komma till stånd. Det är svårt att överskatta betydelsen av dessa eldsjälar. Medan andra faktorer kan vara viktiga för uppkomsten av ett lokalt hållbarhetsarbete, står och faller detta med förekomsten av drivande och i miljöutmaningarna besjälade individer. Det faktum att socioekonomiskt likartade grannkommuner många gånger har högst skilda ambitionsnivåer för sitt hållbarhetsarbete, torde mer än någonting annat bero på förekomst eller frånvaro av eldsjälar (Eckerberg & Forsberg 1998; Forsberg 2002 kap. 5, 9; jfr Bro m.fl. 1998 s174f).

Vilka är då dessa eldsjälar? Situationen i de enskilda kommunerna uppvisar så klart stora skillnader. I allmänhet handlar det dock om ett fåtal individer. De strategiskt viktiga eldsjälarna - som är pådrivande i processen, och avgörande för att hålla samman denna - brukar omfatta någonstans mellan en till högst tio personer

(Forsberg 2002). Mellan dessa eldsjälar i det lokala hållbarhetsarbetet uppstår som regel en nära samverkan, som besjalar och stärker det gemensamma arbetet.¹⁷ Eldsjälarna domineras numerärt av kommunala tjänstemän. Ofta har dessa en yrkesroll som ger en naturlig ingång att driva hållbarhetsfrågor (t.ex. som Agenda 21-samordnare eller miljöstrateg). Men det är även vanligt att kommunanställda som saknar en sådan naturlig plattform, tar på sig en viktig roll i det lokala miljöarbetet utifrån ett personligt engagemang. Förtroendevalda på mer eller mindre centrala placeringar brukar också framträda som viktiga initiativtagare. Mindre vanligt är att privatpersoner eller företagare uppträder som drivande eldsjälar, men även detta förekommer (aa).

För att förstå kommuners beslut att påbörja ett hållbarhetsarbete är det nödvändigt att också uppmärksamma det allmänna samhällsklimatet. Under det sena 1980-talet och tidiga 90-talet var miljöfrågan ovanligt framträdande i samhällsdebatten. FN:s Agenda 21 med dess uppdrag till den lokala nivån att inleda ett arbete för hållbar utveckling lanserades påpassligt vid samma tidpunkt. Många svenska kommuners hållbarhetsarbete kan direkt härledas till uppmaningen i Agenda 21. Samtidigt måste betydelsen av det internationella Agenda 21-dokumentet sättas i perspektiv. Grunden var delvis lagd med den ekokommunrörelse som uppstod något före Riokonferensen (se *Omvärldssamverkan* i kap. 4). Ekokommunrörelsen hade nämligen redan lanserat sådana tankar och perspektiv som senare har kommit att förknippas med Agenda 21 (Forsberg 2002 kap.4). Med Agenda 21-uppdraget uppstod emellertid - som redan tidigare konstaterats - ett starkt momentum, där kommuner inspirerade varandra att inleda ett strategiskt arbete med hållbarhetsfrågor. I bakgrunden fanns även *Kommunförbundet* och, i mindre mån, *Naturskyddsföreningen* som viktiga aktörer. Framförallt fick de båda en viktig roll genom att informera kommunerna om Riouppdraget, samt genom att ordna mötesplatser för lokala aktörer i form av seminarier och forum. För en tid inspirerade Agenda 21 därför framväxten av en lokal *rörelse* för hållbar utveckling.

Så långt frågan om allmänna villkor bakom framväxten av ett lokalt hållbarhetsarbete. Detta leder naturligt vidare till betydelsen av specifika förhållanden i de enskilda kommunerna:

En faktor som paradoxalt nog i många fall har inspirerat kommuner till ett strategiskt arbete för hållbar utveckling är att de befinner sig i någon form av *kristillstånd*. För många svenska kommuner har detta nämligen setts som en viktig strategi för att vända en negativ utvecklingstrend. Detta ger en förklaring till att den första vågen av ekokommuner i början av 90-talet, främst bestod av problemdrabbade landsbygds- och glesbygdskommuner. Här blev ekokommunsatsningen även

¹⁷ Undantag från denna regel är så klart de kommuner där processen drivs av en enda person.

en strategi för att ingjuta framtidstro och skapa en positiv lokal utveckling. I Forsberg (2002) undersöks fyra av landets starkaste föregångskommuner för hållbar utveckling, där processen i samtliga kommuner visade sig kunna härledas ur kommunala kristillstånd med strukturomvandling, avflyttning, hög arbetslöshet - eller ekonomisk nedgång i allmän bemärkelse.

Vid sidan av detta motiv finns det en rad andra faktorer som av enskilda kommuner anges som skäl till ett gynnsamt lokalt klimat för hållbarhetsarbete. Ofta handlar det om att det finns en viss "anda" på den aktuella orten, och kanske en politisk kultur som underlättar denna typ av initiativ. Som inslag av en sådan politisk kultur anges ofta i utvecklingsfrågor drivande politiker, med förmåga att se bortom den dagspolitiska närhorisonten. Inte sällan handlar det också om en lyckosam "timing", att kommunen ifråga t.ex. erbjudits att delta i något nationellt pilotprojekt för hållbar utveckling (tidigare oftast i Naturvårdsverkets, Boverkets eller Naturskyddsföreningens regi, under senare år har även andra stödjande aktörer kommit in i bilden).

Betydelsen av de stora nationella investeringsprogrammen för denna etableringsfas är däremot mer oklar. Dessa sju sattes först i slutet av 1990-talet, vid en tidpunkt när samtliga svenska kommuner sedan länge antagit mål om att utveckla lokala Agenda 21-planer. Den lokala Agenda 21-rörelsen hade vid det här laget nått en mognadsfas, och ett stort antal kommuner bedrev redan ett långtgående hållbarhetsarbete. I enskilda kommuner som varit eftersläntare i arbete med hållbarhetsfrågor, har LIP-stöd dock ansetts som ett skäl till att man nu bedriver ett aktivt hållbarhetsarbete (Berglund & Hanberger 2003; Forsberg 2005)

Icke desto mindre har vi anledning att uppehålla oss något vid frågan om nationella stödformers roll för etableringen av lokala hållbarhetsprocesser. Innan lanseringen av LIP var möjligheten att finna extern finansiering av lokala projekt mycket begränsad. De små ekonomiska stöd som fanns att söka var därmed inte heller den faktor som inspirerade kommuner att inleda ett hållbarhetsarbete. Framgångarna för de mest aktiva svenska LA21-kommunerna under 1990-talet var istället till inte oväsentlig del knuten till lokala eldsjälars idoga arbete med att identifiera finansieringsformer, samt övertyga tänkbara finansiärer att stödja kommunala LA21-projekt (Forsberg 2002 kap. 5).

Med detta förbehåll för kommuners egen aktiva roll blev det ekonomiska stödet från nationella myndigheter (Boverket, Glesbygdsmyndigheten, Naturvårdsverket) betydelsefullt för många föregångskommuner under början och mitten av 90-talet. Främst som ett argument i lokala eldsjälars strävan att övertyga kommunpolitiker om att inleda ett strategiskt arbete för hållbar utveckling. Blotta existensen av nationella stödformer blev för eldsjälarna ett sätt att visa de egna politikerna att idéer om hållbar utveckling även fann stöd på central nivå, och därmed också en väg att skänka frågorna en högre status. Sådana ekonomiska stöd, om än blygsamma, blev därför i många kommuner ett tungt vägande skäl för den politiska ledningen att

lyfta hållbarhetsfrågorna på den kommunpolitiska dagordningen (Eckerberg & Forsberg 1998; Forsberg 2002).

Vilka är kommunernas drivkrafter?

För att förstå det lokala hållbarhetsarbetets inriktningar och status behöver vi också ha kunskap om processernas bakomliggande motiv. Det är tydligt att det finns olika drivkrafter för kommuner - liksom även på aktörsnivå - att inleda ett strategiskt arbete för hållbar utveckling. Att de ekologiska utmaningarna är en central drivkraft är uppenbart, och forskningsmässigt väl dokumenterat. Däremot är betydelsen av andra drivkrafter jämförelsevis mindre känd och utforskad. Som framhålles ovan fyller hållbarhetsarbetet i relativt många kommuner delvis rollen att vända en negativ lokal utveckling. Detta rymmer ofta flera ingångar: Ett högt siktande arbete för hållbar utveckling ses t.ex. ofta som ett medel att vända en negativ självbild inom kommunen, och att på det hela taget stärka den lokala identiteten bland invånarna.

Ett ofta med detta sammanhängande motiv är att utåt *marknadsföra* LA21-arbetet, som ett led i att främja kommunens ekonomiska utveckling, inflyttning m.m. Detta sker i allmänhet genom att marknadsföra enskilda nischsatsningar inom ramen för det lokala hållbarhetsarbetet, satsningar där man har någon form av försteg gentemot andra kommuner. Vissa kommuner som ligger i hållbarhetsarbetets framkant väljer dock att aktivt marknadsföra sig som gröna kommuner i största allmänhet, för att därmed befästa en bild av att vara föregångare för hållbar utveckling. Kommuner som tillfälligtvis eller under längre tid har haft en sådan status inkluderar bl.a. Trollhättan, Örebro, Lund, Mark, Växjö och Kristianstad.

En annan samhällsekoniskt relaterad drivkraft har i många kommuner varit möjligheten att utveckla en arbetsmarknad för s.k. gröna jobb. Bakgrunden ska främst sökas i den mycket höga arbetslöshet som hemsökte många svenska kommuner under mitten av 90-talet, där LA21 blev en bland andra strategier att hantera problemen på arbetsmarknaden.

Av detta framgår att det inte är alldeles ovanligt att LA21 tillskrivs en delvis instrumentell roll, som ett medel att främja t.ex. ekonomiska eller arbetsmarknadspolitiska mål. Betydligt vanligare förefaller dock vara att lokala aktörer uppfattar relationen mellan miljö, arbetsmarknad och ekonomi som ett synergiförhållande. Det instrumentella motivet tycks dock emellanåt slå igenom när det gäller de stora investeringsprogrammen, främst LIP. Med den ekonomiska rationalitet som styr dagens kommuner sker också en viss politisk anpassning lokalt med hänsyn till de bidrag och programstöd som erbjuds nationellt och genom EU. När en kommun orienterar sig mot miljöområdet eller andra områden där programstöd erbjuds är det inte alldeles säkert att detta speglar ett genuint intresse från kommunens sida att arbeta med just dessa frågor. Man kan t.ex. konstatera att det är en betydligt större

andel av de svenska kommunerna som har sökt LIP-stöd, än andelen kommuner som faktiskt bedriver ett ambitiöst hållbarhetsarbete.

Kontextens roll i hållbarhetsarbetet

Inriktningar och förutsättningar i det lokala miljöarbetet styrs i hög grad av kommunspecifika förhållanden. Detta kan tyckas självklart. En storstad har en annan problembild än t.ex. en norrländsk inlandskommun. Befolkningsstorlek, urbaniseringsgrad och andra socioekonomiska faktorer påverkar emellertid även miljöarbetets utvecklingsdynamik, särskilt när det gäller villkoren att integrera olika aspekter av ett hållbarhetsarbete.

Mindre kommuner har i allmänhet bättre förutsättningar än de större städerna att skapa engagemang, delaktighet och samverkan i kommunens interna miljöarbete. Orsaken är den oftast större närheten mellan olika förvaltningar - både på det rumsliga och personliga planet - vilken tenderar att underlätta informella arbetsformer och spontan samverkan (Forsberg 2002; Olsson 2005). På motsvarande vis är det i allmänhet också lättare (eller mindre svårt!) att engagera invånarna i mindre kommuner och små samhällen, där det ofta finns ett starkare socialt kitt inom befolkningen. Här känner människor varandra, det brukar dessutom finnas en större vana av att engagera sig i gemensamma samhällsproblem genom att den offentliga servicen inte är lika närvarande som i städerna. Detta är en viktig orsak till att de mest aktiva LA21-processerna i civilsamhället, ofta återfinns i byar och mindre tätorter (se *Mobilisering och planering för hållbar utveckling* i kap. 8).¹⁸ Det främsta villkoret för att skapa ett medborgerligt engagemang i lokalt miljöarbete, tycks alltså vara närvaron av starka samhällsband, en känsla bland medborgarna av lokal tillhörighet och gemensamt ansvar för den lokala utvecklingen. En atmosfär som på engelska brukar betecknas med termen *community*.

En fördel för befolkningsmässigt större kommuner som framkommit i många studier är deras mer omfattande ekonomiska och administrativa resurser att hantera olika aspekter av problemlösningen (se t.ex. Bro m.fl. 1998; Forsberg 2002; Storbjörk 2004). Mindre kommuner har trots sina snävare resursramar samma lagstadgade uppgifter (t.ex. i form av tillsyn enligt Miljöbalken) som större kommuner. Med dessa förutsättningar blir det svårare att avsätta resurser för hållbarhetsinitiativ, ett område som ligger utanför kommunernas formella skyldigheter. För en stor kommun blir tillsättandet av Agenda 21-samordnartjänster, probleminventering, framtagande av programansökningar m.m. inte lika resursmässigt betungande som för kommuner med ett litet befolkningsunderlag. I många av landets mindre kom-

¹⁸ För ordnings skull kan det påpekas att detta egentligen inte är strikt kopplat till frågan om kommunstorlek, då även befolkningsmässigt stora kommuner kan hysa små landsbygds-samhällen.

muner däremot blir hållbarhetsfrågorna i praktiken något som läggs på den professionella miljökompetensens befintliga uppgifter med tillsyn och andra reglerade skyldigheter. Problemet blir särskilt stort i de mindre kommuner där det saknas kreativa eldsjälar med förmåga att finna lösningar på resursproblemen.

Hur påverkas då problemlösningens inriktning av de förutsättningar som anges av lokal kontext och kommunala resurser? Det finns en tendens bland kommunerna att rikta det lokala miljöarbetet mot den typ av frågor som man har *minst svårt* att hantera givet sina lokala förutsättningar. Det är därför inte någon tillfällighet att t.ex. ambitiösa försök att hantera transporterens miljöproblem sällan förekommer på landsorten, där få invånare ofta är spridda över en stor yta. Möjligheten att genomföra kostnadseffektiva lösningar för ett hållbart transportsystem är betydligt mer begränsad här än i städerna, med en stor befolkningskoncentration på en begränsad yta (Forsberg 2002). Innebörden av detta är alltså att viktiga aspekter av ett hållbarhetsarbete riskerar att bli icke-frågor, mot bakgrund av sådana resursbedömningar.

I sammanhanget bör också nämnas de statliga programstödets styreffekter. Vi har tidigare noterat hur kommunerna under senare år i stor utsträckning har kommit att anpassa inriktningen på sitt hållbarhetsarbete för att komma ifråga för statliga investeringsstöd. Betydelsen av den lokala kontexten för att förstå hållbarhetsarbetets inriktningar kan därför ha minskat, i varje fall bland kommuner som tilldelats investeringsstöd.

Framkantkommuner och efterslänrare

Uppgiften om de svenska kommunernas starka miljöarbete representerar en genomsnittsbild. Sinsemellan uppvisar kommunerna mycket stora variationer i ambitionsnivå och mobilisering. Allt sedan Agenda 21-rörelsens barndom i början av 1990-talet har det varit populärt att skilja mellan sådana kommuner som valt att gå före i hållbarhetsarbetet - ofta beskrivna som "pionjärer", "föregångare" eller liknande - och kommuner med låga eller obefintliga ambitioner (typiskt beskrivna som "efterslänrare" eller "efterföljare"). För ordnings skull bör även nämnas den ganska stora grupp av kommuner som har någon form av mellanstatus, med varken särskilt höga eller låga ambitioner.

Språkbruket med "föregångare" och "efterslänrare" är en tydlig yttring av hållbarhetsarbetets *frivilliga* karaktär, där sådana indikatorer blir mått på i vilken grad kommuner valt att ta sig an hållbarhetsfrågorna. Klassificeringen av kommuner med höga och låga ambitioner får även rollen att sporra till handling, då antagligen få kommuner vill skylta som "efterslänrare". Frågan om vad som gör kommuner till föregångare eller efterslänrare har ägnats ganska stor uppmärksamhet inom forskningen. Här brukar då framhållas närvaro eller frånvaro av i stora drag samma framgångsfaktorer som behandlats tidigare i detta kapitel. Typiskt är att en fram-

kantskommuns status som pionjär uppstår genom en samverkan av olika faktorer. Vid sidan av de alltid nödvändiga eldsjälarna kan det handla om politiskt ledarskap, lyckosam timing av initiativet att inleda ett hållbarhetsarbete, etc.

Framkantskommunerna har en viktig funktion som inspiratörer och vägvisare. Dels, och mest uppenbart, genom att ingjuta inspiration hos kommuner som ännu inte har kommit så långt i sitt miljöarbete. Betydelsen av denna faktor var stor på 90-talet, med den starka utvecklingsdynamik som då kännetecknade det lokala miljöarbetet. Dels mot bakgrund av hur dessa framkantskommuner inspirerar och lär av varandra. Kontaktytorna inom gruppen av framkantskommuner är starka, och deras samverkan tar sig olika former. Det handlar både om informellt utbyte och regelrätt samverkan kring projekt och kunskapsutbyte. Exempel på detta har redovisats tidigare i texten.

Frågan kan ställas om det längre är relevant att tala om föregångare och eftersläntrande kommuner. Denna dikotomi underförstår att det finns en tydlig riktning och utvecklingskraft i kommunernas miljöarbete, där det blott är en tidsfråga innan de svaga kommunerna är "med på tåget". Den faktiska utvecklingen har gått mot en allt tydligare polarisering där ett mindre antal kommuner fortsatt bedriver ett starkt hållbarhetsarbete, medan flertalet kommuner har prioriterat ner eller avvecklat arbetet med hållbarhetsfrågor.

En rad fallstudier pekar på att kommuner med en etablerad status som föregångare, också är mer framgångsrika i att tilldelas ekonomiskt stöd från myndigheter och statliga program. Detta tycks både ha för- och nackdelar. För kommunerna blir det ett kvitto på att höga ambitioner och dokumenterade framgångar betalar sig i konkurrens om medel med andra kommuner. Stöd till utvalda "spjutspetskommuner" kan också ske i syfte att låta dessa utveckla metoder och pilotprojekt vars lärdomar senare kan spridas till andra kommuner. Sådana spridningseffekter uppkommer emellertid inte spontant. Ett vägledande mål för det Lokala Investeringsprogrammet har varit ambitionen att åstadkomma spridningseffekter, ett resultat som inte uppnåtts - i varje fall inte i någon mätbar omfattning (se kap. 5).

Det finns också en fara att kommuner som har etablerat en framgångsstatus hamnar i en "gräddfil", som gör att det i praktiken inte råder samma spelregler mellan kommunerna vid tilldelning av finansiella stöd. Denna tes är av naturliga skäl svår att pröva. Mycket talar däremot för att det finns en självförstärkande dynamik, där ett framgångsrikt arbete ökar utsikterna att beviljas ekonomiskt stöd från staten, som i sin tur ger de "indefinierade" kommunerna förutsättningar att ytterligare stärka sitt försteg. Flera studier är inne på hur en sådan dynamik förstärker klyftan mellan framgångsrika och svaga kommuner (Edström & Eckerberg 2002; Berglund & Hanberger 2003; Forsberg 2002, 2005).

7. Hållbarhetens lokala tolkningar

Tolkningen av hållbarhetsutmaningen

En fråga som endast i begränsad utsträckning behandlas av forskningen gäller kommunernas syn på hållbarhetsutmaningen. Det vill säga, frågan om vad en hållbar utveckling innebär och på vilken värdegrund den vilar. Detta är ett viktigt ämne som det finns anledning att här belysa mer ingående. Bland såväl lokala som nationella aktörer uppträder högst varierande antaganden om den hållbara utvecklingens innebörd. Detta får också konsekvenser för den förda politiken.

Den enda fråga i sammanhanget som forskningen ägnat någon närmare uppmärksamhet handlar om hur kommunerna förhåller sig till *hållbarhetens olika dimensioner* (se nedan samt kap. 2). Det vill säga, huruvida man lägger tonvikt vid den ekologiska dimensionen, eller även framhåller omställningen till hållbar utveckling som en övergripande utvecklingsfråga med även sociala och ekonomiska innebörder. Denna fråga är dock direkt knuten till den mer grundläggande frågan om vilken ideologisk syn på hållbarhetsutmaningen som vägleder kommunerna.

Detta ämne kan inte behandlas på ett meningsfullt sätt utan att beakta de avsevärda skillnaderna beträffande kommuners ambitioner och aktivitetsmångfald i arbetet för hållbar utveckling (ett ämne vars orsaker diskuteras senare i texten). Den mest intressanta gruppen i sammanhanget är framkantskommunerna, d.v.s. kommunerna med särskilt höga ambitioner och mobilisering i sitt hållbarhetsarbete. Det är dessa kommuner som framförallt utmärker sig när det gäller innovativa tankegångar, strävanden att ta helhetsgrepp på miljöutmaningarna, samt genom att utmana etablerade strukturer och tankebanor. Den följande diskussionen tar därför utgångspunkt från dessa framkantskommuner.¹⁹

Tanken om hållbarhetsfrågan som en flerdimensionell utmaning karaktäriserar på ett tydligt sätt dessa framkantskommuner. Frågan om vad en *ekonomisk* eller *social* hållbarhet faktiskt innebär är dock inte alltid utredd bland medverkande aktörer i det lokala hållbarhetsarbetet. Tvärtom skiljer sig synsätten kring denna typ av frågor ofta markant bland lokala aktörer (Forsberg 2002; Storbjörk 2004). Lokala policydokument lämnar i så fall klarare besked. Nedan diskuteras därför problembeskrivning och mål i de styrdokument som ligger till grund för framkantskommuners hållbarhetsarbete. Diskussionen som sker med utgångspunkt från Forsberg (2002) tar fasta på allmänna drag, inte på avvikelser:

¹⁹ Frågan om vilken syn på hållbarhetsutmaningen som vägleder kommuner med lägre ambitioner saknar förvisso inte intresse. Bland kommuner som inte på ett mer aktivt sätt har tagit sig an frågeställningen kan man dock inte förvänta sig att möta reflekterade tankar om hållbarhetsutmaningens innebörd för lokalsamhället.

Frågor om miljökrisens natur och innebörden av en ekologisk hållbarhet ges på naturliga grunder ofta stor uppmärksamhet i det lokala hållbarhetsarbetets vägledande dokument. Här är den globala problemdimensionen i allmänhet starkt framträdande. Typiskt är hur detta yttrar sig i en betoning av kommunens medansvar i arbetet med de globala miljöhoten, samt genom hänvisningar till Rioprocessen och internationella miljöavtal. Frågor som anknyter till global solidaritet däremot är i allmänhet mindre framträdande.

Många av landets framkantskommuner är också medlemmar av Ekokommunrörelsen. Därmed förpliktigar sig kommunerna i fråga att verka i enlighet med de s.k. systemvillkoren, en uppsättning huvudsakligen naturvetenskapligt definierade kriterier för hållbarhet. En konsekvent tillämpning av dessa villkor innebär i praktiken att många av de aktiviteter som betraktas som självklara och centrala inslag av dagens samhällsliv behöver avvecklas (Forsberg 2002 s128f).

Vad som kanske är mest slående med mål- och styrdokumenterna i dessa framkantskommuner är just det starka förändringsimperativet. Systemkritiken är ofta mycket framträdande: En uppfattning som allmänt artikuleras i de miljöradikala kommunernas styrdokument gäller synen på den ekologiska krisen som en djupgående kris för det moderna industrisamhället. En kris som ställer krav på långtgående förändring av samhället, ekonomin och människors livsstil. Denna tanke placeras sig i en väsentligt mer radikal position än den ekologiska moderniseringsidéns reformbudskap, som bl.a. marknadsförts av den svenska staten. Följande utdrag från inledningen till översiktsplanen i en svensk framkantskommun får representera detta systemkritiska tänkande²⁰:

"Idag står mänskligheten inför ett historiskt vägval. Ett alternativ är att...utvecklingen får ha sin gång. Antalet människor på jorden, och vår användning av naturresurserna, kommer i så fall automatiskt att anpassas till vad som långsiktigt är möjligt. Men det blir en smärtsam och grym process. Det andra alternativet är att vi medvetet förändrar vår livsstil, bromsar befolkningsökningen och på ett intelligentare sätt använder oss av jordens resurser. Vi bestämmer oss helt enkelt för att slå in på en mer hållbar utveckling."

Frågan om vad en livsstilsförändring konkret innebär ges många svar. Anmärkningsvärt vanliga i lokala policydokument är mål om att få invånarna att *minska* sin konsumtion (Forsberg 2002 s135f), en tanke i uppenbar konflikt med gällande ekonomiska tillväxtmodell.

I framkantskommunerna närmar man sig frågan om en *ekonomiskt* hållbar utveckling på olika sätt. En grundläggande princip som ofta åberopas är att ekono-

²⁰ Den aktuella översiktsplanen antogs 1999.

miska hänsyn inte får överordnas miljöintresset inom kommunen. I många styrdokument utstakas även riktningen för en hållbar ekonomi. Här framtonar en kretslopps-baserad och i högre grad *lokal* ekonomi där produktion och distribution av framförallt livsmedel och energi i stor utsträckning sker lokalt och i närområdet. Ledmotiv är alltså tankar om småskalighet och att stärka banden mellan stad och land. Den hållbara ekonomin, så som den beskrivs av dessa kommuner, bygger även på ideal om resurssnålhet (jfr ovan); en ekonomi som är behovsstyrd snarare än inriktad på att maximera materiell produktion och konsumtion. Allt detta signalerar sammantaget ett uppbrott från dagens globaliserade tillväxtekonomi.²¹

Det *socialt* hållbara samhället rör för framkantskommunerna inte bara sociala sammanhang i lokalsamhället, utan även individuella förhållningssätt och medborgarrollen. Omställningen till hållbar utveckling brukar här tecknas i positiva termer, som en möjlighet att förverkliga en mer meningsfull tillvaro. En samhällsordning bortom konsumtionssamhällets andefattiga materialism. Det socialt hållbara samhälle som framtonar i dessa måldokument kännetecknas av hög livskvalitet och starka sociala band mellan människor. Den politiska styrningen vilar snarare på direktdemokratins grund än på dagens representativa demokratimodell. Ofta om än inte alltid betonar dessa framkantskommuner en etisk dimension som kretsar kring människans naturrelation. I vissa fall uttrycks *ekocentriska* ideal där miljöarbetet även motiveras utifrån en värdering om andra arters än människans intressen (Forsberg 2002 kap 6).

Mot bakgrund av sådana beskrivningar har många framkantskommuner fört in ett folkhälsoperspektiv i sitt hållbarhetsarbete. Bland lokala aktörer finns dock ofta högst olikartade uppfattningar om vilken roll folkhälsofrågorna faktiskt fyller i arbetet med hållbarhetsfrågor. Den holistiska syn på folkhälsa och livskvalitet som utmärker många måldokument får i praktiken ofta ge vika för mer traditionella arbetsformer, där folkhälsofrågorna sällan på ett tydligt sätt integreras med miljöarbetet. Istället tenderar folkhälsoarbetet att bedrivas som fristående processer med fokus på traditionella strategier för att motverka ohälsa (Forsberg 2002 s147ff). Detta är huvudintrycket. Dock förekommer enskilda inslag som speglar en strävan att integrera folkhälsa med ekologisk hållbarhet, bl.a. genom de visionsverkstäder och framtidsforum som varit tämligen vanliga bland framkantskommunerna.

Hållbarhet som ideologiskt spänningsfält

De lokala hållbarhetsdokumentens ofta ideologiskt mycket radikala budskap är ett ämne som uppmärksammas anmärkningsvärt lite av såväl forskningen som i den lokala debatten. Nedan diskuteras några sannolika skäl till detta:

²¹ Låt vara att en lokaliserad ekonomi inte i alla avseenden behöver stå i motsats till globalisering och internationell handel (se t.ex. Forsberg 2004).

Ett första skäl handlar om hur kommunerna själva förhåller sig till denna fråga. Bland såväl svenska kommuner som i debatten i stort har det funnits en vida spridd bild av LA21 som en apolitisk gräsrotsverksamhet kring småskaliga miljöaktiviteter som kompostering och källsortering. Denna uppfattning saknar inte relevans, mycket av det lokala arbetet har varit av denna karaktär. Samtidigt finns det goda skäl att nyansera denna bild: Dels därför att hållbarhetsarbetet i många kommuner bygger på radikala och långtgående måldokument, med på sikt vittgående följder för kommunen och den lokala utvecklingen (jfr ovan). Dels därför att arbetet för hållbar utveckling i många kommuner passerat denna komposteringsfas; särskilt framkantskommunerna kännetecknas av att man har tagit sig an mer komplicerade frågor i det ekologiska omställningsarbetet, där hållbarhetsutmaningen också gjorts till en övergripande strategisk utvecklingsfråga. Därmed exponeras också hållbarhetsarbetet tydligare för olika typer av målkonflikter i den kommunala politiken. Till sist behöver även nämnas hur de statliga programstöden på området inneburit att svenska kommuner sedan slutet av 90-talet har genomfört massiva investeringar för hållbar utveckling. Inte heller detta rimmar med bilden av LA21 som ett småskaligt gräsrotsfenomen.

Trots ett i vissa kommuner mycket långtgående miljöarbete vilande på en radikal vision för ett hållbart lokalsamhälle, kännetecknas LA21 i allmänhet av en politisk *konsensuskultur* (jfr Bro m.fl. 1998). En enighet över partigränserna om hållbarhetsarbetet som ett kommunalt åtagande som inte ska få fördunklas av partipolitiskt käbbel. Lokala politiker hyllar ofta denna partipolitiska enighet kring hållbarhetsarbetet, och sätter inte sällan detta i kontrast till situationen inom andra politikområden där ideologiska och partipolitiska meningsskillnader är mer framträdande (Forsberg 2002, 2005). Detta är både intressant och märkligt. I måldokument och policys i framkantskommuner finns, som vi har kunnat konstatera, ofta inslag med stor politisk sprängkraft, som kan tyckas vara givna föremål för politisk debatt och kontroverser. Även om politiska motsättningar emellanåt förekommer kring målformuleringar och visioner måste detta betecknas som undantagsfall och inte som en regel.

Den närmast till hands liggande förklaringen är att dessa måldokument påfallande ofta framstår som tjänstemannaprodukter, den politiska medverkan i målformuleringen tycks i många kommuner vara mycket begränsad. Frågan kan alltså ställas hur hög medvetenheten egentligen är inom kommunpolitiken om de mål och visioner som formellt vägleder kommunens hållbarhetsarbete. Tack vare den ofta visionära och mycket långsiktiga genomförandehorisonten i dessa måldokument, tycks de som regel inte heller sätta några tydliga avtryck i det dagspolitiska samtalet. Visioner i LA21-dokument och liknande tenderar istället att få en oklar påverkan på den förda politiken.

Ett andra sannolikt skäl till det svaga synliggörandet av frågor om ideologi och paradigm i relation till lokalt hållbarhetsarbete handlar om miljöforskningens egna

utgångspunkter. Som behandlas i kapitel 2 har miljöforskningen sedan mitten av 1990-talet i hög grad präglats av den ekologiska moderniseringens tankefigur där frågor om värdegrund, ideologi och paradigmatkonflikter på det hela taget för en undanskymd tillvaro. Detta uppmuntrar inte till problematisering av den lokala hållbarhetspolitiken utifrån sådana perspektiv.²²

Paradoxen att hållbarhetsarbetet oftast behandlas som en kommunpolitisk konsensusfråga samtidigt som denna utmaning rör i allra högsta grad politiskt och ideologiskt laddade frågor, behöver även synas ur ett lokalt aktörsperspektiv: Det måste inskräpas att det ofta uppträder stora skillnader bland lokala aktörer i synen på såväl miljöutmaningarna i allmänhet, som LA21 och dess roll. Vilka synsätt som vägleder lokala aktörer får i förlängningen även följer för vägval i hållbarhetsarbetet, och bedömningar om dess förenlighet med andra politiska mål och intressen.

Bland lokala eldsjälar uppträder ofta mer radikala och systemkritiska synsätt, där möjligheten att skapa hållbarhet inom rådande ekonomiska modell grundad på ekonomisk tillväxt sätts ifråga. Detta brukar då även avspeglas i deras syn på målen för det lokala hållbarhetsarbetet. På politisk ledningsnivå däremot dominerar i allmänhet en ekomodernistisk syn på LA21 som ett reformarbete som inte på något grundläggande sätt förändrar politikens prioriteringar. Detta alltså trots att hållbarhetsarbetets policydokument särskilt bland framkantskommuner ofta uttrycker ett mycket radikalt budskap, med mål och visioner som inte är möjliga att uppnå med mindre än att ett genomgripande systemskifte äger rum (Forsberg 2002).

Bilden av en kommunpolitisk konsensuskultur kring hållbarhetsarbetet kan dock komma att behöva modifieras: Tidigare studier har indikerat att färgen på det politiska styret i kommunerna inte har någon betydelse för hur hållbarhetsarbetet prioriteras (Eckerberg & Forsberg 1995, 1998; Bro m.fl. 1998). Tänkbara förklaringar handlar om kommunpolitikens pragmatiska karaktär - att ideologiska skiljelinjer sällan blir mer framträdande i den förda politiken - och det faktum att politikutformningen ofta till stor del bygger på tjänstemannainitiativ (se ovan). Studier från senare år pekar mot en förändring, där socialistiskt styrda kommuner (med eller utan Mp) i dag i högre grad är positivt inställda till LA21 än borgerligt styrda kommuner (Eckerberg, Edström & Storm 2003). Tydligt är att detta bl.a. rör synen på individen och dennes integritet. Det finns under senare år en rad exempel på kommuner där borgerliga partier ställer sig kritiska till sådana utåtriktade medborgaraktiviteter som har kommit att förknippas med LA21, hänvisande till att detta är något som ligger utanför kommunens uppdrag (Forsberg 2002, 2005; Bretzer, Forsberg & Bartholdsson 2006).

²² Till detta kan läggas de särskilda kraven på studier som försöker fånga dessa dimensioner. I kontrast till många andra aspekter av hållbarhetsarbetet är detta inte ett ämne som enkätstudier kan ge någon närmare kunskap om. De nödvändiggör någon form av fallstudieansats.

Synen på miljöproblem i lokalsamhället

Lokala aktörers uppfattning om vad som utgör miljöproblem i den egna kommunen är även detta en fråga av särskilt intresse. Framst därför att detta påverkar synen på hållbarhetsarbetets roll och angelägenhetsgrad. Även här uppträder det en intressant paradox. Vägledande för lokala aktörers LA21-engagemang är ofta tanken om den egna kommunens medansvar för miljöutmaningarna, såsom en del av ett större nationellt och internationellt sammanhang. Samtidigt är det en påfallande vanlig uppfattning bland lokala miljöaktörer, särskilt i landsbygds- och glesbygdskommuner, att det *inte finns några egentliga miljöproblem* i den egna kommunen. I många landsortskommuner framhålls tvärtom ofta den lokala miljön som ren och kommunens belägenhet därför som mindre problematisk ur hållbarhetssynpunkt. Detta bygger då i allmänhet på ett synsätt där miljöproblem främst förknippas med storskaliga industriutsläpp, trafikinfarkter i storstäderna, eller hårt nedsmutsade och ekologiskt utsatta områden i omvärlden. Frågan om den egna kommunens ekologiska fotavtryck kopplat till konsumtion och annan resursanvändning tenderar här att bortses (Forsberg 2002; se även Storbjörk 2004).

Hur ska man då förstå det faktum att många av de mest framstående kommunerna inom hållbarhetspolitiken återfinns bland just landsortskommuner? En förklaring handlar om de drivande eldsjälarna. Även på landsorten brukar initiativtagande eldsjälarna se på hållbarhetsutmaningen som en djupare fråga som rör våra livsstilsmönster och det moderna industrisamhällets funktionssätt - och därmed också en utmaning som blir lika relevant ur ett landsortsperspektiv som i en storstad. Viktigast är dock det faktum att hållbarhetsarbetet i landsbygdskommuner oftare än i städer och tillväxtregioner har karaktär av *utvecklingssatsning*, där miljöfrågan inte lika tydligt står i centrum. För lokala aktörer blir hållbarhetsarbetet i lika hög grad en fråga om att skapa långsiktig livskraft för bygden.

Uppfattningen om att det inte finns några egentliga lokala miljöproblem är inte heller unik för mindre landsortskommuner. En kommunstudie av Storbjörk (2004) visar hur föreställningar om miljö- och hållbarhetsfrågorna "som något man redan har fixat eller åtminstone har kontroll på i samhället" är starkt politiskt närvarande även i större kommuner (aa s46).

I sammanhanget kan även nämnas att kommunerna rimligen påverkas av det allmänna debattklimatet i samhället. Under åren runt sekelskiftet fanns en stark diskurs i det svenska samhället om miljöproblemen som redan lösta, och om miljökrisen som en i huvudsak passerad fas i det post-industriella samhället (Forsberg & Hagberg 2003; Forsberg 2004). Det är troligt att det lokala miljöarbetets aktörer i viss mån har tagit intryck av denna opinionsvind.

Systemkritik och konsensuskultur

Det finns anledning att avrunda denna diskussion genom att sammanställa ett antal tentativa förklaringar till varför de radikala och systemkritiska synsätt som ofta kännetecknar lokala policydokument inte blir föremål för mer politisk debatt eller motsättningar (och detta särskilt med tanke på hur lokala politiker i allmänhet be-
känner sig till en mer reforminriktad och tillväxtvänlig miljödiskurs):

(1) Många svenska kommuner har anammat centrala tankegångar i FN:s Agenda 21, ett dokument som på flera punkter argumenterar för en grundläggande systemförändring. Här får man anta att Agenda 21-dokumentets mål i många fall har inarbetats i kommunala planer utan att detta har föregåtts av någon mer ingående politisk diskussion.

(2) Hållbarhetsarbetets styrdokument är ofta i hög grad tjänstemannaprodukter, framtagna av Agenda 21-samordnare och andra drivande tjänstemän. Även om måldokumenterna är politiskt antagna, tycks detta ofta ske utan någon bred politisk debatt (jfr Forsberg 2002 kap.6 och 9). De för innehållet ansvariga tjänstemännen driver i dessa fall en form av "tjänstemannapolitik".

(3) Med den politiska konsensuskultur som ofta finns kring miljöutmaningarna och LA21, är viljan att problematisera mål och målkonflikter i allmänhet begränsad. Lokalt görs sällan någon åtskillnad mellan hållbarhetsmål som är möjliga att genomföra genom reformer och anpassningsåtgärder, och sådana mål som förutsätter djupgående politisk omprioritering samt ställer långtgående förändringskrav på kommuninvånarna.

(4) Det är inte ovanligt att kommuner arbetar med att genomföra mer radikala LA21-mål, d.v.s. handlingslinjer som speglar en strävan mot systemförändring och inte blott reformering (se Forsberg 2002). Däremot är det ovanligt att sådana insatser tillåts gå ut över kommunpolitikens vitala intresse om ekonomisk tillväxt, och dess uttrycksformer såsom satsningar på väginfrastrukturer och handel (se kap. 9 *Makt och målkonflikter*). Den radikala LA21-politiken uppträder alltså främst inom arenor där den inte hotar kommunpolitikens centrala prioriteringar, vilket minskar sannolikheten av ideologiskt färgade konflikter.

(5) Slutligen behöver nämnas de dubbla signaler som ofta uppträder bland ledande kommunföreträdare i relation till det lokala hållbarhetsarbetet. Ett typiskt drag för många svenska kommuner är att ledande kommunpolitiker tar ställning både för ett offensivt miljöarbete och för med detta tydligt oförenliga mål och satsningar inom andra områden (se kap. 9) [Forsberg 2002; Bretzer, Forsberg & Bartholdsson 2006; Forsberg & Bennulf 2007]. En realpolitisk tolkning handlar om att miljöarbetet rent principiellt åtnjuter en hög status, men i praktiken underordnas realpolitiskt tyngre

intressen vid konflikt (jfr ovan). En annan tolkning är att sådana dubbla signaler av bl.a. ledande kommunpolitiker speglar den förvirringsfas som kan uppträda när olika "paradigm" eller "världsbilder" bryts mot varandra. Det vill säga, när invanda tankebanor och problemlösningssmodeller utmanas av nya samhällsproblem eller nya sätt att se på verkligheten. Och hur denna konflikt om tolkningsföreträdet kan gå rakt in i den enskilde individen. Detta skulle i så fall kunna vara en bidragande förklaring till en sådan politisk inkonsekvens (Forsberg 2002 kap.9).

8. Medborgardeltagande, planering och ledarskap

Strategisk planering för hållbar utveckling

Under Agenda 21-rörelsens tidigare år var hållbarhetsarbetet i kommunerna sällan integrerat med den strategiska planeringen inom ramen för ÖPL och andra sammanhang. I allmänhet bedrevs LA21 som en fristående process, utan närmare anknytning till den kommunala utvecklingsdiskussionen i andra forum. Detta gav i praktiken en politiskt svag ställning för hållbarhetsfrågorna. Efterhand under 90-talet blev det dock allt vanligare att integrera LA21 med översiktsplaneringen. Detta speglade dels en fördjupning av LA21-arbetet i kommunerna, där detta i ökad grad kom att beröra frågor om kommunernas framtida utveckling, boende- och infrastrukturplanering, etc. Dels är det troligt att kommunerna också tog intryck av varandra, då uppfattningen om att hållbarhetsfrågorna *behöver* integreras med översiktsplaneringen fördes fram mycket flitigt i den allmänna diskussionen.

Integreringen av LA21 med översiktsplaneringen uppmuntras även från nationellt håll; det är en utgångspunkt för den nationella politiken att miljö och hållbar utveckling ska hanteras inom ramen för den fysiska planeringen (se t.ex. Storbjörk 2004). Tillkomsten av de nationella miljömålen (1999) har ytterligare stärkt förväntningarna på kommunerna att föra in miljö- och hållbarhetsperspektivet i översikts- och detaljplanering (Forsberg & Bennulf 2006).

Formerna för att integrera hållbarhetsfrågorna inom ramen för översiktsplaneringen uppvisar stor variation. Bland framkantskommuner fördes ofta initialt principiella diskussioner om huruvida det var LA21 som skulle lyftas in i översiktsplaneringen eller omvänt. Om huruvida LA21-målen skulle redovisas i ett separat policydokument eller i ett gemensamt LA21-ÖPL-dokument. Val av lösning ger ofta en antydan om kommunernas ambitionsnivå för hållbarhetsarbetet.

Många svenska kommuner kännetecknas idag av ett starkt framträdande hållbarhetsperspektiv i lokala översiktsplaner och andra kommunala styrdokument. Det första och viktigaste steget i denna riktning togs med inarbetandet av Agenda 21-mål under framförallt senare delen av 1990-talet. I en andra fas sker nu även bland landets kommuner en inarbetning av lokalt nedbrutna nationella miljömål i kommunala plandokument. Till detta kan läggas hur en växande grupp kommuner har infört system med gröna nyckeltal, indikatorer, miljöbokslut eller andra rutiner för kontinuerlig uppföljning av det lokala miljöarbetets framskridande och status. Ser man till den samlade bilden bland svenska kommuner kan det därför hävdas att hållbarhetsfrågorna idag har en stabil förankring i kommunal planering och styrdo-

kument. Om man jämför med situationen i början och mitten av 90-talet innebär detta en kraftfull förbättring.

I vilken grad detta faktiskt garanterar en hög status åt hållbarhetsfrågorna i kommunala beslut och verksamheter är mer oklart. Många studier pekar mot att allmänna miljö- och hållbarhetsmål i den fysiska planeringens styrdokument ofta får en mindre aktiv roll i den kommunala verksamheten (se t.ex. Nilsson 2001; Storbjörk 2004; Olsson 2005). Och om en tydlig tendens till att lokala riktlinjer för hållbar utveckling bortses i konkreta politiska ställningstaganden i samband med exploateringsärenden och andra miljöbelastande beslut. Medan lokala miljömål kan få en mer aktiv ställning i tjänstemannabedömningar, tycks de betydligt mer sällan återopas i den politiska debatten (Forsberg & Bennulf 2006). En orsak som även behandlas på annan plats i denna text, handlar om hur sådana långsiktigt och ofta visionärt formulerade mål upplevs svåra att relatera till en dagspolitisk verklighet upptagen av mer kortsiktiga frågor (Forsberg 2002; Storbjörk 2004).

Medborgardeltagande - om hållbarhet som gemensamt ansvar

Skälen till den starka betoningen av medborgarnas deltagande i det lokala hållbarhetsarbetet och Agenda 21-rörelsen är flera. Befolkningens medverkan är en tydlig förutsättning för genomförandet av många inslag i kommunernas hållbarhetsarbete. Mest uppenbart gäller detta livsstilsanknutna frågor där kommuninvånarna själva utgör målgruppen. Medborgardialogen har i många kommuner även setts som ett egenvärde. Under senare delen av 1990-talet blev det allt vanligare bland svenska kommuner att föra in demokratifrågor i hållbarhetsarbetet. Dels med hänvisning till ett allmänt behov av att stärka den lokala demokratin, dels mot bakgrund av en tro på en positiv synergi mellan hållbarhet och demokrati (Forsberg 2002 s138f; kap.7). Involvering av kommunbefolkningen har åtminstone i vissa kommuner dessutom haft till syfte att stärka legitimiteten för hållbarhetsarbetet. Tanken är då att en aktiv medverkan av befolkningen är ett villkor för att vinna acceptens för inslag som antingen är mer kontroversiella eller pedagogiskt svåra att kommunicera. Utan en aktiv medborgardialog riskerar man alltså enligt detta synsätt låsningar och bakslag.

Formerna för att involvera civilsamhället är av principiellt tre olika slag (Forsberg 2002 s178f):

- (1) Folkbildning (information och utbildning) för att öka medvetenhet och få till stånd beteendeförändring
- (2) Problemnära organisering på grannskapsnivå (bostadsområden/mindre samhällen) som sker i samverkan med kommunen
- (3) Invånares medverkan i övergripande kommunala utvecklingsfrågor (planering och målformulering).

Medan den första punkten handlar om envägskommunikation bygger de båda senare formerna på underifrånidealet. Vi kommer här att diskutera dessa var och en för sig:

(1) *Folkbildningsinsatser.* Utbildningsinsatser och i än högre grad informationskampanjer har varit viktiga inslag i kommunernas utåtriktade hållbarhetsarbete mot befolkningen. Effekterna av lokal miljöinformation förmedlad genom massförsändelser, annonsering m.m. är bristfälligt utforskad. Däremot tycks det vara en allmän uppfattning bland lokala miljöaktörer att sådan information har en ganska begränsad påverkan i flödet av annan samhällsinformation (jfr Bennulf 1996). Det förefaller som att tron på förändringskraften i information var starkare under 90-talet, för att senare ha tonats ned i takt med ökad insikt om svårigheten att faktiskt nå ut med ett förändringsbudskap (jfr Forsberg 2002 kap.7).

Så kallade framkantskommuner har ofta kännetecknats av sina ambitiösa satsningar på information och folkbildning. Vanliga inslag har varit rekrytering av särskilda miljöinformatörer för dörrknackningsprojekt, informationsbodas, utställningar och jippon. I sammanhanget kan även nämnas de försök med s.k. *ekoteam* som vissa kommuner har bedrivit, en typ av studiecirkel för minskad miljöpåverkan riktad mot hushåll. Erfarenheterna av dessa satsningar skiljer sig. I allmänhet tycks det dock vara lättare att väcka intresse och engagemang på landsorten.

Detta utåtriktade arbete hade länge ett fokus på källsorteringsfrågor, inte sällan till ansvariga tjänstemäns stora frustration. Bland framkantskommuner kan man nämligen notera en tendens hos ansvariga personer att vilja skynda snabbare än befolkningen. Medan hållbarhetsarbetet för många invånare har varit liktydigt med källsorteringsfrågor, har drivande lokala nyckelpersoner med varierande framgång försökt föra processen bortom denna källsorteringsfas. Under senare delen av 90-talet kom dock hållbarhetsarbetet i växande grad att breddas, framförallt genom att innefatta folkhälsa, livskvalitet och demokrati.

Under senare år har det skett en tydlig nedgång i informations- och utbildningsaktiviteter, även om vissa kommuner avviker från detta mönster. Som behandlas på annan plats behöver denna nedgång ses i ljuset av flera olika faktorer. Nedgången bär dock tydlig vittnesbörd om svårigheten att faktiskt nå varaktiga resultat av folkbildningsinsatser. De höga förväntningar som uttrycktes på 90-talet framstår därför idag kanske som något naiva.

(2) *Problemnära organisering.* Många framkantskommuner har arbetat med LA21-organisering i bostadsområden och mindre landsortssamhällen, d.v.s. på en nivå under den kommunala. Detta med målet att få till stånd en självorganisering för hållbar utveckling, där kommunen fungerar som en stödjande resurs. Dessa subkommunala processer har ofta kretsat kring frågor som befinner sig i gränslandet

mellan kommunens egna ansvarsområden och sådant som ligger utanför kommunens egentliga skyldigheter (Forsberg 2002 kap.7).

Erfarenheterna av sådan organisering i bostadsområden och småsamhällen låter sig inte generaliseras. På vissa håll har mobiliseringen varit hög liksom även ambitionerna. Sådana positiva resultat tycks närmast uppstå genom en samverkan av lokala eldsjälarna, en aktivt stödjande kommun, och en stark samhörighetskänsla bland invånarna (Forsberg 2002 s181ff). Dessa exempel kan ses som positiva belegg på möjligheten av en framgångsrik organisering på en nivå under den kommunala. Som en allmän bedömning är ett sådant gynnsamt klimat vanligare på landsorten (Nilsson 2001), där den offentliga servicen inte är lika närvarande och det därför finns en större vana bland invånarna att hantera gemensamma problem.

I de flesta fall har dock intresset bland invånarna för sådana initiativ i närmiljön varit mycket begränsat. Ett svagt genomslag kan även sammankopplas med andra faktorer såsom bristande uthållighet och engagemang från kommunens egen sida, inklusive en svag vilja att skjuta till resurser.

(3) Deltagande i utvecklingsdialog och planering. Under framför allt senare delen av 1990-talet fanns det en stark ambition i många svenska kommuner att involvera invånarna kring övergripande kommunala planeringsfrågor och framtidsdialog. Detta sammanföll i tiden dels med många kommuners fördjupade översiktsplanarbete, dels med framtagandet av lokala Agenda 21-dokument som kulminerade vid samma tidpunkt. Även om detta ger en viktig bakgrund speglar viljan att öppna upp planerings- och beslutsprocesser för medborgarna i första hand ett participativt ideal inom Agenda 21-rörelsen.

I svenska kommuner saknas en tradition av att arbeta med deltagarorienterade ansatser, inom samhällsplaneringen är medborgardialogen något som börjat tillämpas mer allmänt först under 1990-talet (Khakee 1998; Nilsson 2001). Formen bryter mot den expertdominerade planeringsideologi som kännetecknat efterkrigstiden. Planering med ett underifrånperspektiv har därför ett explorativt drag. Det handlar inte bara om att utveckla metoder för medborgarnas deltagande, djupast sett utmanas också formerna för politiskt beslutsfattande i lokalsamhället. Underifrånidealet innebär att gränserna mellan politik och civilsamhälle på många sätt upplöses. En sida av saken är dessutom att befolkningen kan komma att artikulera krav som går emot den politiska ledningens egna intressen.

Metoderna att involvera kommunbefolkningen i övergripande kommunal planering och målformulering uppvisar stor mångfald (Eckerberg & Brundin 2000; Forsberg 2002). Bland dessa kan nämnas allmänna dialogmöten, visionsverkstäder och medborgarremisser. Det förekommer även att vanliga invånare inbjuds att delta i särskilda planerings- och visionsgrupper som representanter för allmänheten.

En vanlig erfarenhet är att planering med medborgardialog tar långt mer tid i anspråk än traditionell expertstyrd planering (Forsberg 2002 s187). Skälen till detta

är i första hand rent praktiska, men medborgardialog och underifrånperspektiv ställer också krav på en mental omställning bland planerare och kommunpolitiker.

Medborgardialogen möter ur demokratisynpunkt vissa problem och dilemman. Ett demokratiskt dilemma är att man inte kan utkräva ett politiskt ansvar av medborgaropinioner, som inte är bundna att väga in vare sig ekonomiska bedömningar eller målprioriteringar. Dock finns det enskilda kommuner där man genomfört mer avancerade former av rådslag och där medborgarna själva fått göra avvägningar mellan olika mål; det kanske mest välkända exemplet gäller Kalix kommun. Medborgardialogens legitimitet vilar annars på att det finns en politisk vilja att ge resursmässiga ramar för medborgares idéer att omsättas i handling (jfr Feichtinger & Pregering 2005; se även *Uppifrån eller underifrån?* Kap. 4).

Demokratiskt mindre lyckat är också att medborgardialogen i många kommuner framförallt har drivits av tjänstemän, med en begränsad närvaro av de förtroendevalda (Forsberg 2002 s187f). Frågan kan ställas i vad mån det handlar om en medborgardialog i ordets verkliga mening, i de fall där tjänstemän fungerar som en ställföreträdande länk mellan invånare och förtroendevalda. Detta är förvisso inte ett argument emot medborgardialogen som företeelse, utan visar snarare på ett problem i den kommunala demokratin där tjänstemän inte sällan närmast får rollen av ställföreträdande politiker.

Medborgardialog kring hållbar utveckling får ofta en stor innehållslig bredd. Samtidigt som detta är naturligt och möjligen även önskvärt, kan det också medföra problem. Den uppenbara risken med en innehållsligt bred hållbarhetsdialog är att denna uttunnas till att omfatta snart sagt allt som uppfattas som lokala problem. Och att kärnfrågan om en ekologisk omställning i förlängningen kan komma att sidoordnas. Vissa sådana tendenser rapporteras emellanåt av kommuner, däremot tycks det inte framträda som något stort problem (Forsberg 2002). Vi kan också tänka oss en annan infallsvinkel på frågan: Om stärkta och direkta demokratiformer utgör ett villkor för hållbar utveckling, får man räkna med att medborgare som inbjuds att medverka i politikformuleringen även kommer att väcka frågor som inte är strikt relaterade till hållbarhet.

Frågan kan också ställas om det förenliga i att bedriva hållbarhetsarbetet med både folkbildningsambitioner (envägskommunikation) och underifrånperspektiv (dialog). Även om detta i teorin förefaller som svärförenliga arbetsformer verkar det dock i praktiken sällan medföra några problem. Hållbarhetsarbetet ställer tvärtom krav på en stor pluralism i valet av arbetsformer.

Förväntningarna i svenska kommuner har ofta varit höga på försöken att involvera invånarna i hållbarhetsarbetet. Resultaten har dock sällan tillnärmelsevis motsvarat de förväntningar som uttryckts bland ansvariga politiker och tjänstemän. Den bild som framträder har samtidigt många nyanser. Det finns ett stort antal enskilda ex-

empel på framgångsrika kampanjer och dialogprojekt. Man kan även hävda att vissa kommuner i mer allmän bemärkelse har varit framgångsrika i att mobilisera sina invånare, genom att erbjuda en mångfald av dialogformer, seminarier, etc. Dessa framgångsfall vilar i allmänhet på en kombination av olika förklaringsfaktorer. Av särskild betydelse är tillgången på drivande och besjälade individer, en aktivt stödjande kommun, och platsbundna förhållanden (där landsbygds läge och förekomst av en stark lokal identitet ofta visar sig fördelaktigt; jfr ovan).

Huvudintrycket är dock att det både är svårt att intressera och engagera allmänheten. Det är som regel endast en bråkdel av befolkningen som deltar sig i dialogmöten och liknande (Forsberg 2002; Rowe & Fudge 2003). Här infinner sig naturligt frågan vad som är en tillfredsställande deltagandenivå i ett hållbarhetsarbete. I ett samhälle av växande intresse mångfald och där många människor upplever en tidsnöd i vardagen är det kanske inte en realistisk målsättning att engagera en stor del av befolkningen i dialog om lokal hållbar utveckling. Den allmänna tendensen är att de invånare som deltar i LA21-aktiviteter antingen hyser ett djupare miljöengagemang eller överlag är mycket engagerade i samhällslivet (Forsberg 2002 s185; jfr Selman & Parker 1997 s180). Däremot finns det inte några belegg för att engagemanget skulle vara större bland högutbildade, som ju kan antas vara mer orienterade kring miljöutmaningarna. Tvärtom har det ofta visat sig lättare att väcka engagemang i bostadsområden med en högre andel lågutbildade, vilket därför pekar på betydelsen av andra förklaringsfaktorer (Forsberg 2002 s182ff; jfr Lindén 1996 s83f).

En tydlig tendens är att utsikterna att engagera kommuninvånarna ökar ju mer *närallgiggande* frågor det handlar om (Nilsson 2001; Johansson 2001; Forsberg 2002). I allmänhet är det mycket svårt att motivera människor att delta i dialog om generella miljöproblem och globala utmaningar. Det är som regel också svårare att skapa ett brett engagemang för övergripande kommunala utvecklingsfrågor, än för frågor som rör den egna boendemiljön. För att väcka allmänhetens intresse bör frågorna alltså vara så *närallgiggande* den egna livssituationen som möjligt (Bro m.fl. 1998 s154; Forsberg 2002 s196).

Medborgardialogen sätter också fokus på frågan om beslutsfattarnas vilja att släppa ifrån sig makt. Vissa studier av samrådsprocesser visar hur medborgardialogen i praktiken blir en form av skendemokrati, att det inte finns någon sann vilja bland ledande kommunpolitiker att anpassa politiken efter allmänhetens krav och önskemål (se t.ex. Soneryd 2002).

Frågan om invånarnas delaktighet i det organiserade hållbarhetsarbetet är inte den enda bedömningsgrunden för kommunernas utåtriktade insatser. Lika viktig är frågan om det lokala miljöarbetets påverkan på beteenden och livsstilsval hos befolkningen. Kunskapen om sådana indirekta effekter är tyvärr mycket begränsad. En vanlig uppfattning bland lokala nyckelpersoner är dock att människor i allmänhet inte är motiverade till några närmare livsstilsförändringar (Forsberg 2002

s195). Detta framställs därför ofta som en begränsande faktor för att genomföra de LA21-mål som bygger på beteendeförändring hos befolkningen (aa; Eckerberg 2001; Bretzer, Forsberg & Bartholdsson 2006).

Oklart ledarskap - Förtroendevalda och tjänstemannapolitiker

Ett starkt och tydligt politiskt mandat är en förutsättning för att driva och utveckla ett lokalt arbete för hållbar utveckling. Frågan om politiskt initiativ och ledarskap i lokalt miljöarbete rymmer samtidigt flera ingångar. I de flesta kommuner tycks ett strategiskt arbete med hållbarhetsfrågor ha uppstått genom tjänstemannainitiativ, alternativt av förtroendevalda som inte sitter på ledande befattningar (Brundin & Eckerberg 1999; Forsberg 2002, 2002b). Känneteckande för många kommuner är också att det framförallt har varit tjänstemän som fyllt processen med liv, inte bara när det gäller att väcka förslag till åtgärder utan även i utformning av mål och visioner. Ofta har dessa tjänstemän haft en naturlig auktoritet i kraft av sin yrkesposition som t.ex. Agenda 21-samordnare, kommunekolog, miljöchef eller stadsbyggnadschef. Vanligt är emellertid också att drivande tjänstemän saknar denna ingång genom sin formella position, och enbart agerar utifrån ett personligt engagemang.

Det starka tjänstemannainitiativet i många kommuner har sannolikt flera skäl. Förklaringar som diskuterats gäller bl.a. systemet med fritidspolitiker, och hur dessa lätt hamnar i ett "underläge" gentemot tjänstemän som genom sin yrkesroll har betydligt bättre förutsättningar att väcka initiativ (i form av tid, kunskap, etc.) [Storbjörk 2004; Forsberg 2002]. Som en viktig faktor framträder även kommunpolitikernas egna prioriteringar, där hållbarhetsarbetet i allmänhet inte åtnjuter status som någon av kommunens mer centrala angelägenheter. Den vanliga bilden bland svenska kommuner med högre miljöpolitiska ambitioner är att man från politisk sida *stödjer* hållbarhetsarbetet, men utan att den politiska ledningen själva leder arbetet med mål- och problemformulering, samt genom att föra fram LA21-perspektivet i olika politiska sammanhang.

Kommuner med ett starkt politiskt *ledarskap* i hållbarhetsarbetet är undantagsfall. Även i s.k. framkantkommuner är det som regel tjänstemän som till väsentlig del ansvarar för att fylla processen med innehåll - både idémässigt och genom att väcka initiativ till projekt och andra satsningar. Detta omdöme gäller alltså den politiska ledningen och den allmänna situationen inom kommunpolitiken. Att enskilda förtroendevalda utvecklar ett starkt engagemang i hållbarhetsarbetet är däremot vanligt.

Hur viktigt är då det politiska ledarskapet? Exempel från svenska framkantkommuner visar att det går att utveckla ett strategiskt hållbarhetsarbete utan ett aktivt politiskt ledarskap - till en viss gräns (Forsberg 2002). I själva verket är det tämligen många svenska kommuner som bedrivit ett aktivt LA21-arbete och antagit

långtgående mål, trots ett svagt eller frånvarande politiskt ledarskap. Så länge processen kretsar kring insatser och frågor som inte är ekonomiskt betungande eller i tydlig konflikt med andra kommunala intressen är ett aktivt politiskt initiativ inte helt avgörande. Däremot försvårar det arbetssituationen för LA21-samordnare och andra ansvariga tjänstemän, när den politiska styrningen och initiativet är svagt. Inte minst försvårar detta möjligheten att hävda hållbarhetsperspektivet gentemot "bromsande" krafter i förvaltningsorganisationen.

Bland framkantskommuner tenderar emellertid processerna efterhand att komma in på mer komplicerade frågor som tydliggör konfliktlinjer till andra politiska mål och intressen. I detta skede är ett politiskt ledarskap däremot avgörande för att möjliggöra en fördjupning av hållbarhetsarbetet. Ansvar för sådana politiska val och konfliktsituationer kan nämligen inte läggas i händerna på kommunala tjänstemän. Fallstudier pekar också på frånvarande politiskt ledarskap i denna kritiska övergångsfas, som en avgörande förklaring till nedgången för LA21 i vissa tidigare framkantskommuner (Forsberg 2002).

9. Makt och målkonflikter

Forskningens kanske största utmaning är att avtäcka och problematisera grundläggande målkonflikter i omställning till hållbar utveckling. Som en allmän bedömning kan hävdas att forskningen i betydligt högre grad har uppehållit sig vid frågor om den lokala hållbarhetspolitikens innehåll och dynamik, än vid frågor om dess relation till andra politiska mål och politikområden. Den senare aspekten rymmer bl.a. frågor om hållbarhetsmålens allmänna status i kommunpolitiken; om dess förenlighet med andra politiska mål och verksamheter; samt om dess ställning när konflikter uppkommer till andra mål och intressen.

Den befintliga forskningen förmedlar visserligen mycket kunskap om "hinderfaktorer" - ofta i form av sammanställningar. Här ligger dock som regel fokus vid betydelsen av enskilda faktorer, och inte vid förståelse av sammanhang och helhetsbilder. Det vill säga, hur maktförhållanden, normer och konflikter mellan olika "paradigm" i synen på utvecklingsmål etc. påverkar villkoren för omställning till hållbar utveckling.

Forskning kring konfliktlinjer är komplicerad av bland annat det skälet att den ställer krav på teoretisk problematisering av vad som är förenligt eller oförenligt med hållbar utveckling. Ett villkor är också att forskaren skapar sig en mer ingående kunskapsbild av politikens innehåll och prioriteringar i enskilda kommuner. Detta för att kunna relatera den lokala hållbarhetspolitikens mål till vad som sker inom andra politikområden, men även inom lokalt näringsliv och andra verksamheter i civilsamhället. En fallstudieansats blir då närmast en förutsättning.

Det finns ytterligare ett förhållande som försvårar analys av konfliktlinjer till hållbarhetspolitiken: Som vi har kunnat notera präglas miljöarbetet i många svenska kommuner präglas av en konsensuskultur där frågor som är i konflikt med hållbarhetsmål sällan lyfts upp till diskussion. Konflikter behöver alltså inte nödvändigtvis manifesteras som en politisk intressekamp mellan olika lokala aktörer, utan kanske enbart i form av att vissa mål eller aktiviteter i kommunen *framstår* som tydligt oförenliga med lokala miljömål (Forsberg 2002).

Transporterna som konfliktfråga

Transporterna och då särskilt vägtrafiken är det område där det oftast uppstår målkonflikter i hållbarhetsarbetet. Detta är ingen tillfällighet. Transportsektorn är den enskilt största källan bakom flera av vår tids stora miljöproblem. Till detta behöver läggas transportsystemens centrala roll i dagens samhälls ekonomi, där varors fria rörlighet och näringslivets tillgång till en väl utbyggd väginfrastruktur är värden med en mycket stark ställning. En viktig faktor handlar också om bilens centrala roll som bekvämlighets- och frihetssymbol (Windahl 1997).

Särskilt konfliktalstrande ur miljösynpunkt är satsningar på *motorvägar* och *förbifarter*. Problemet därvid är att en ökad framkomlighet för bilismen också har en benägenhet att generera ökade transportvolymmer (Hamer 1999). Satsningar på att bygga ut flygplatser för att möjliggöra expanderad flygtrafik är också en hjärtefråga för många kommuner. Även detta framstår som problematiskt ur en miljösynpunkt. Som en allmän bedömning är sådana projekt dock mindre konfliktalstrande än utbyggnaden av väginfrastrukturer. Möjligen sammanhänger detta med att utbyggda vägar i allmänhet medför större ingrepp i människors närmiljö. En central drivkraft för medborgare att engagera sig mot miljöfarlig verksamhet är nämligen det s.k. NIMBY-motivet (Lidskog 1994; se även Falkemark 1999; Johansson 2001 s71), vetskapen att man själv kommer att drabbas i form av buller, föroreningar eller genom den begränsade framkomlighet som uppstår när en ny väg skär av cykelstråk eller möjligheten att nå strövområden alldeles inpå knuten.

En annan fråga som oftast inte blir något stort miljöpolitiskt konfliktämne i kommunerna gäller uppförandet av bilorienterade köpcentrum utanför tätorterna. Utbyggnaden av sådan bilorienterad handel kan beskrivas som explosiv bland svenska kommuner sedan början av 1990-talet, och är en viktig orsak till den starka ökningen av biltrafiken i många svenska städer (Hagson 2003). En utveckling i tydlig konflikt med flera nationella miljömål, mest uppenbart klimatmålet.

Innan vi fördjupar detta ämne bör något först sägas om hur transportfrågor hanteras i kommunernas hållbarhetsarbete: En allmän tendens har varit att frågan om hållbara transportsystem sällan väcks innan processerna har nått en "mognadsfas", d.v.s. passerat den inledande fas där fokus mestadels ligger vid källsorteringsfrågor och småskaliga aktiviteter. Sannolika skäl är frågans komplexitet och benägenhet att generera konflikter (jfr Holmberg & Råde 1997; Falkemark 1997, 2006). Tydligt är att frågan om hållbara transportsystem i betydligt högre grad uppmärksammas i städer och tätbefolkade områden, än i landsorts- och glesbygdskommuner (se även kap. *Kontext och drivkrafter*). Sedan senare delen av 90-talet har allt fler kommuner väckt frågan om hållbara transporter i sitt miljöarbete. Bidragande till detta har sannolikt varit den ökade uppmärksamheten på klimatfrågan. En växande grupp kommuner deltar även i den *Europeiska Mobilitetsveckan* där man med kampanjer som en "bilfri dag" försöker väcka medvetenhet om transporternas miljöproblem.

Det lokala arbetet med hållbara transporter är i princip av tre olika slag (Forsberg 2002 s203f):

- En första inriktning handlar om *ekoeffektivitet*, att minska miljöbelastning från motorfordon genom bl.a. konvertering till förnyelsebar energi i kommunala fordon eller projekt för att skapa ett jämnare trafikflöde i tätorten.
- En andra inriktning är att främja *hållbara transportbeteenden* bland befolkningen, t.ex. genom att få människor att övergå från biltransporter till

kollektiva färdmedel eller cykel. Typiska medel är här folkbildningskampanjer, satsningar på kollektivtrafik samt utbyggnad av cykelbanor.

- En tredje inriktning är att skapa *restriktioner* på biltrafiken i syfte att göra bilen mindre attraktiv. Detta kan t.ex. ske genom hårdare hastighetsbegränsningar i tätorten eller genom att stänga av gator för biltrafik.

Kommunernas insatser tycks i huvudsak ligga mot de båda förra inriktningarna, och därmed mot morot snarare än piska. Erfarenheten visar samtidigt att strategier som bygger på frivillighet är otillräckliga för att häva den växande biltrafiken i svenska tätorter, att styrmedel som riktar sig direkt mot själva bilanvändningen behöver prioriteras om man ska kunna bryta trenden mot ökade biltransporter (Hesselbom 1997; Windahl 1997; Forsberg 2002 kap 8).

Lärdomar från en studie av målkonflikter

I Forsberg (2002) uppmärksammas konflikter mellan hållbarhetspolitik och transportinfrastruktursatsningar med utgångspunkt från sju lokala fallstudier. Fokus är tre framkantskommuner med uttryckta ambitioner att minska biltrafikens omfattning, men samtidigt också en kraftfull politisk mobilisering för nya motorvägar, förbifarter och andra transportgenererande satsningar. Den följande diskussionen utgår i huvudsak från dessa fallstudier.

Konfliktfrågorna i den aktuella studien uppvisar i stora drag samma mönster i samtliga kommuner: Satsningarna på motorvägar och förbifarter motiveras från politisk sida direkt eller indirekt med tillväxtmotiv, eller som nödvändiga investeringar för att främja kommunens och regionens konkurrenskraft och ekonomiska utveckling. Ökad framkomlighet för bilismen uppfattas som en kritisk faktor för att uppnå dessa mål. Omvänt anses uteblivna vägsatsningar få till följd att kommunen förlorar attraktivitet i en allt mer globaliserad och ekonomiskt gränslös verklighet.

Satsningar på miljöbelastande transportlösningar kan därför sällan reduceras till en fråga om att främja ökad framkomlighet för bilismen i sig. Eftersom framkomlighetsargumentet politiskt främst brukar kopplas till industrins önskemål om snabba transporter är det i första hand relaterat till den ekonomiska politiken.

Från kommuners sida är det alltså i första hand tillväxtmotiv som ligger bakom ambitioner att få till stånd utbyggnad av transportalstrande motorvägar och förbifarter. I den lokala debatten är det dock vanligt att sådana projekt även rationaliseras med andra motiv, bl.a. trafiksäkerhet och miljöskäl. Miljömotiv brukar särskilt åberopas som argument för utbyggnad av *förbifarter*. Detta även i de fall när förbifartsprojekt samhällsekonomiskt rättfärdigas med scenarior om en trafiktillväxt (aa). Den miljömässiga argumentationsgrunden är i allmänhet att nya motorleder utanför städerna ger en förbättrad tätortsmiljö. Därmed flyttas nedsmutsande och bullerstörande trafik ut från stadsmiljön, samtidigt som ett jämnare trafikflöde uppnås - även detta till gagn för miljön - lyder argumenten. Tanken att utbyggda vägar och en ökad trafik skapar en förbättrad miljö, vilar på ett helt annat synsätt på

transporternas miljöproblem än vad som i allmänhet möter oss i arbetet med transportfrågor inom LA21. Idén att man löser trafikens miljöproblem genom att flytta utsläppskällan från en punkt (tätorten) till en annan (dess omgivning) vilar på en förståelse av miljöproblem som *lokala*, i kontrast till den globala problemanalys som vägleder arbetet med transportfrågor inom LA21 i här avsedda kommuner (jfr Storbjörk 2001 kap. 4).

Miljöargumenten emot transportalstrande infrastruktursatsningar är av olika slag. I framkantskommuner handlar de vanligaste invändningarna om att sådana projekt är oförenliga med kommunens miljömål; att de innebär ingrepp i värdefulla naturmiljöer eller exploatering av jordbruksmark; samt att de motverkar samhällsmålet om hållbar utveckling i allmänhet (Forsberg 2002 s235f). Vanliga argument emot motorleder i anslutning till tätort är även att de försämrar framkomligheten för gång- och cykeltrafikanter, och därför minskar människors incitament att gå och cykla, samt därtill skapar barriärer till tätortsnära natur (aa). I allmänhet vägleds motståndarna av en förståelse av miljöproblem som gränsöverskridande, i kontrast till den uppfattning om miljöproblem som endast lokala som brukar anföras till försvar för nya vägar.

Lokalt drivande aktörer bakom dessa miljöbelastande tillväxtsatsningar är i allmänhet den politiska ledningen (KS och kommunalråd) i samverkan med vissa ledande tjänstemän (kommunchef, planansvariga, etc.). Samverkan sker också regelmässigt med kommersiella intressen, t.ex. handelskamrar och köpmannaföreningar, samt nationella myndigheter. Eftersom dessa projekt oftast gäller vägsatsningar får särskilt Vägverket en viktig funktion som strategisk partner för kommunledningen.

Det politiska spelet bakom nya infrastrukturprojekt är ett ämne som egentligen förtjänar en egen analys. I vissa fall är det den centrala nivån i form av Vägverket som är den initiativtagande och tydligast pådrivande aktören. I andra fall är det kommunen själv som definierar ett behov av en ny motorväg eller förbifart, som man sedan försöker vinna Regeringens stöd för (jfr Ahlstrand 1998). Här får Länsstyrelsen och Vägverket ofta en viktig roll som kommunens närmast allierade partners (Forsberg 2002 kap.8 särskilt s230f).²³

Den planering som sker vid exploateringsansvariga myndigheter rymmer ofta långt mer omfattande satsningar än vad som fastställts genom politiska beslut. Ur demokratisynpunkt skapar detta inte sällan problem, eftersom Vägverkets m.fl. exploateringsansvariga myndigheters egen planering i många fall åberopas som en viktig legitimerande grund för att genomföra miljömässigt kontroversiella projekt.

²³ Exploateringsinriktade myndigheter och länsstyrelser är oftast de mest uttalade tillskyndarna av satsningar på miljöbelastande motorvägar, flygplatser, gruvetableringar etc. Regeringen däremot kan vara både en pådrivande och återhållande kraft, detta skiljer sig från fall till fall.

Flera av de berörda vägprojekten har varit starkt kontroversiella, då inte minst i ljuset av de aktuella kommunernas uttalade ambitioner att skapa hållbara transport-system. Bland kritiker av vägsatsningarna ses dessa ofta som ett stort trovärdig-hetsproblem, som undergräver legitimiteten för hållbarhetsarbetet.²⁴ Även internt inom kommunen blir miljöbelastande tillväxtsatsningar ofta föremål för kontrover-ser mellan olika förvaltningar, tjänstemannagrupper och politiker. De tydligast artikulerade motståndarna är då som regel hållbarhetsarbetets nyckelpersoner bland tjänstemän och politiker.

Dessa konflikter kretsar alltså kring en motsättning mellan miljö och ekonomisk tillväxtpolitik. De behöver samtidigt också förstås i ljuset av de skilda synsätt på miljöproblemen och dess hantering som uppträder i samhället. Som redan åbero-pats vägleds ofta förespråkare av motorvägar, förbifarter m.m. av en förståelse av miljöproblem som endast lokala. Detta synsätt visar sig också tydligt i analysunder-lag av ansvariga nationella myndigheter som Vägverket, där ofta endast lokal mil-jöpåverkan som buller och liknande beaktas (Forsberg 2002 s232f). Att ett projekt genererar ökade transporter eller stimulerar människor att öka sin konsumtion (satsningar på externa köpcentrum ger i allmänhet båda dessa resultat) uppfattas därför inte alltid som ett miljöproblem av det politiska styret i kommunerna. Frågor om konsumtion och överkonsumtion är för övrigt sällan något aktivt diskussions-ämne i kommunernas hållbarhetsarbete, även i de fall där dessa frågor behandlas i lokala måldokument. Detta kan ge en förklaring till att satsningar på nya stora köp-centrum i allmänhet inte är särskilt politiskt kontroversiella, ens i kommuner med annars höga miljöambitioner.

Även om utbyggnad av motorvägar och förbifarter emellanåt försvaras med miljöargument framstår detta sällan som något bärande motiv.²⁵ I vissa fall tycks miljöargumentet användas instrumentellt för projekt som mest av allt syftar till att främja tillväxt och konkurrenskraft. Ett exempel gäller en svensk kommun som länge haft status som en av Sveriges främsta miljökommuner. Här har kommunled-ningen anfört miljöskäl som ett tungt vägande argument för att anlägga en motor-

²⁴ Kommunernas politiska ledning väljer därför ofta att hålla en låg profil gentemot den allmänna opinionen. Till exempel sker ofta uppvaktningar av Regeringen för att få till stånd motorvägar och förbifarter utan någon större offentlighet från kommunledningens sida (Forsberg 2002 kap. 8). En strategi som förekommer i flera av de undersökta fallen är också att utåt ge bilden av att kommunen är tvungen att anpassa sig till den nationella infrastru-kturplaneringen, även i de fall när kommunen *själv* varit initiativtagare till satsningar på motorvägar och förbifarter.

²⁵ Analysen av de sju lokala konfliktfrågor som denna diskussion baserar sig på visar att miljöargument var ett mer viktigt motiv endast i ett av projekten (förbifartsprojektet Söder-leden i Örebro).

väg förbi centralorten (och rakt igenom en av kommunen själv förordad nationalstadspark). Detta borde på motsvarande vis tala *emot* en stor utbyggnad av ett bilorienterat köpcentrum strax utanför tätorten, med vetskap om hur detta genererar ökad trafik och förvärrade miljöproblem även inne i stads kärnan.²⁶ I själva verket agerade den politiska ledningen också mycket aktivt för genomförandet av detta projekt (Forsberg 2002 s219-229, 233).

Flera av de berörda vägprojekten utmärks också av att de inte har kunnat motiveras samhällsekonomiskt enligt Vägverkets kriterier (se även Ahlstrand 1995, 1998; Falkemark 2006). Det vill säga, det aktuella trafikflödet rättfärdigar inte vägutbyggnad. Istället försvaras de med trendframskrivningar om en *förväntad trafiktillväxt*. Ur hållbarhetssynpunkt reser detta två problem: För det första kan frågan väckas om det är rimligt att planera för en ökad biltrafik givet nationella och internationella miljömål. För det andra visar forskningen att vägutbyggnad i sig skapar incitament för ökad bilanvändning (Hamer 1999; Falkemark 2006). Väginfrastrukturprojekt blir alltså i den meningen ett aktivt ställningstagande för ökade trafikvolymer.

Utbyggnad av bilorienterad handel är ett annat område där hållbarhetspolitiken tydligt underordnas ekonomiska tillväxtintressen. I flera av landets hållbarhetspolitiska framkantkommuner har under senare år skett en omfattande utbyggnad av sådan handel (Forsberg & Bennulf 2006), i lägen som är svåra att nå för t.ex. cyklister och kollektivtrafikanter. Ett exempel gäller en av landets mest framgångsrika LA21-kommuner, som låtit genomföra en kraftig utbyggnad av ett sådant externt köpcentrum (se Forsberg 2002 kap.8; ett liknande exempel redovisas i Olsson 2005 s53). Projektet ifråga har i hög grad initierats av den politiska ledningen, som ett instrument att vinna konsumenter från grannkommunerna. Den ekonomiska kalkylen bakom utbyggnaden av det aktuella handelsområdet, bygger även på en förväntan om en allmän konsumtionstillväxt i samhället och att människor i högre grad ska göra sina inköp med bil. Redan före utbyggnaden hade detta bilorienterade köpcentrum slagit ut en stor del av handeln i centrum och bostadsområden, vilket av LA21-ansvariga beskrevs som problematiskt. Exemplet är inte i första hand intressant som en yttring av icke hållbar planering, utan för vad det avslöjar om den lokala hållbarhetspolitikens möjligheter och begränsningar.

Samtliga dessa med lokala hållbarhetsmål oförenliga projekt har drivits från politiskt ledningssåll i kommuner som tillhör de mest miljöradikala i landet. Kommu-

²⁶ Utbyggnaden var en medveten satsning på att locka bilburna konsumenter från hela tätorten samt grannkommuner. Dessutom hade det aktuella köpcentrumet redan orsakat en betydande nedläggning av handel i bostadsområden och centrum, en trend som rimligen förstärks genom en ytterligare utbyggnad..

ner där man problematiserar och arbetar med lösningar på de problem som nya vägprojekt och ytterligare bilorienterad handel kommer att förvärra.

Om miljöns underordning till ekonomisk tillväxt

Analysen av de fallstudier som återopas ovan visar sammanfattningsvis en stark tendens till att miljö underordnas projekt som anses strategiskt viktiga för att främja ekonomisk tillväxt (se även Nilsson 2001; Olsson 2005 kap.9). Undantagen från denna huvudregel är få. Innebörden av detta är alltså att tillväxtprojekt som genererar ökade miljöproblem i allmänhet ges ett politiskt företräde, även när detta står i tydlig konflikt till lokala miljömål. Som vi har kunnat konstatera blir satsningar på motorvägar, bilorienterade köpcentrum och liknande i den kommunpolitiska dramaturgin avgörande för kommunens framtid och överlevnad. Det handlar om en kamp för arbetstillfällen, attraktivitet och konkurrenskraft. Här och nu. När dessa värden står på spel blir de långsiktiga och därför kanske mer diffusa hållbarhetsperspektiven av tydligt sekundär status.

Tillväxtpolitikens agenda är därmed en begränsande faktor för möjligheten till fördjupning av det lokala hållbarhetsarbetet.

Denna miljöns underordning till en tillväxtorienterad politik speglas även i inriktningen på det lokala hållbarhetsarbetet. En illustration till detta ger framkantskommuner med långtgående mål för ett hållbart transportsystem. För även i dessa kommuner visar realpolitiken i allmänhet på en låg vilja att genomföra åtgärder som utmanar bilismens intressen. Miljöinsatser på cykelbanor och kollektivtrafik blir komplement i den lokala infrastrukturplaneringen, men bryter inte trenden mot en ökad biltrafik.²⁷

Många svenska kommuners deklarerade ställningstagande om hållbar utveckling som ett överordnat mål för kommunen, behöver alltså modifieras med hänsyn till verkligheten. Den faktiska situationen är att miljöintresset ges stort utrymme i så kallade framkantskommuner, men realpolitiskt likafullt väger lätt i konflikter med strategiska tillväxtsatsningar (Forsberg 2002; Bretzer, Forsberg & Bardholdsson 2006; Storbjörk 2004 kap.4). Det ur hållbarhetssynpunkt mest uppenbara proble-

²⁷ Emellanåt blir även hållbarhetsarbetet ett instrument i att stärka en bilorienterad planering. För att motverka de väsentligt ökade trafikvolymerna i spåren av nya handelsetableringar utanför tätorterna har man i vissa framkantskommuner på miljömässiga grunder tagit initiativ till att öka tillgängligheten för bilismen även i stadskärnan (genom att öppna upp gånggator för biltrafik, införa fri parkering, etc.). Tanken har då varit att trafiken flyter jämnare, till gagn för miljön, om framkomligheten för biltrafiken ökar i hela tätorten (Forsberg 2002 s241). Även denna typ av lösningar illustrerar hur miljöintresset i praktiken underordnas värden som anses väsentliga för att främja en dynamisk ekonomi.

met med detta är att sådana satsningar i många fall också är *centrala drivkrafter* till växande miljöproblem. Den politiska prioriteringen av miljöbelastande tillväxtsatsningar framställs därtill ofta som ett betydande legitimitetsproblem för det lokala miljöarbetet. Detta gäller särskilt kommuner med höga miljöambitioner. Följande uttalande är en typisk beskrivning av detta problem:

"Det här har varit en konflikt. Både för oss själva och för Agenda 21-arbetet i övrigt. Och för kommuninvånare som sagt: 'Vad är det här Agenda 21-arbetet egentligen? Här talar ni om komposter och plastmuggar, men kan tillåta motorvägar genom kommunen som vi inte vill ha.'" *Kommunal chefs-tjänstemän*²⁸

Det finns även exempel på tidigare svenska framkantskommuner där miljöarbetet har avstannat mot bakgrund av konflikter kring miljöbelastande tillväxtsatsningar (Forsberg 2002 s244).

Miljökonflikter kring infrastrukturer sätter fokus på ytterligare en faktor, nämligen betydelsen av den statliga finansieringen. De svenska kommunerna har i växande grad kommit att rikta utvecklingssatsningar och profilfrågor mot områden där det finns tillgång till statliga resurser och EU-fonder (detta gäller kanske mest tydligt problemdrabbade kommuner, men fenomenet tycks vara generellt). Den lokala politiken anpassas alltså i hög grad efter sådana bedömningar. Kommunala tjänstemän vittnar ofta om hur frågan om politikens önskvärda innehåll därför tenderar att underordnas den mer krassa frågan om hur kommunen ska agera för att maximera resurstilldelning från stat och EU (Forsberg 2002, 2005). Och om en politisk kultur där EU-bidrag och statliga paket kommer att representera någonting positivt, oavsett vad de har för ändamål. I några av de konfliktfrågor som undersöks i Forsberg (2002) har själva det faktum att staten satsar mångmiljonbelopp på infrastrukturer i kommunen, i sig anförts som ett tungt argument för projekten (se även Ahlstrand 1998). Man ställs inför ett *allt eller inget*-dilemma som fångas i följande kommentar från en framstående miljökommun:²⁹

"Jag tror att ett problem är att vi inte får pengar från nationellt håll att göra något som är bra för regionen i allmänhet. Istället är det: 'Här får ni pengar till en motorväg eller så får ni inga pengar alls.' Det skulle lika väl kunna

²⁸ Forsberg 2002 s243

²⁹ Nationella väginvesteringar ligger i formell juridisk mening utanför kommunernas egen rådighet. I den meningen kan det hävdas att det inte spelar någon roll vilken ståndpunkt den enskilda kommunen intar till statligt planerade väginvesteringar. I praktiken brukar dock kommunala och regionala opinioner ha ett betydande inflytande över den nationella infrastrukturplaneringen.

vara så att *frånvaro* av motorvägar är en kvalitet. Men det kommer inte riktigt fram i sammanhanget."³⁰

Detta understryker hur statlig finansiering är ett kraftfullt styrmedel, som både positivt och negativt kan påverka kommunernas hållbarhetsarbete.

³⁰ Forsberg 2002 s234

10. Genomslag och fortsättningen

Detta avslutande kapitel i rapporten innehåller en allmän diskussion om statusen för kommunernas arbete med miljö och hållbar utveckling, och om förutsättningarna för ett fortsatt och fördjupat hållbarhetsarbete. Dessutom behandlas frågan om den fortsatta forskningens utmaningar.

Går hållbarhetsarbetet framåt eller bakåt?

Hur ska man bedöma förändringen i kommunernas hållbarhetsarbete över tid? Tydligt är att uppfattningarna i denna fråga skiljer sig stort beroende på vem man frågar. Å ena sidan visar en rad forskningsbidrag på en tydlig tillbakagång under senare år. En tillbakagång med flera uttrycksformer och förklaringsfaktorer. I kontrast till denna dystra lägesbeskrivning, hörs å andra sidan också ett positivt budskap om att det lokala miljöarbetet tvärtom har stärkts över tid. Uppenbart är att denna fråga har olika ingångar.

Tillbakagången för den s.k. Agenda 21-rörelsen är väl dokumenterad (se t.ex. Dahlgren & Eckerberg 2005; Edström & Eckerberg 2002). Som tidigare noterats har den minskade användningen av *beteckningen* Agenda 21 troligen medfört att nedgången ibland överskattats, då arbetet i många kommuner fortsatt under andra namn och former. En aspekt av detta är hur vissa inslag av arbetet med tiden har blivit del av den kommunala verksamhetens löpande rutiner. Därmed kan de också i en bemärkelse komma att osynliggöras. Under alla förhållanden finns det åtminstone tre tydliga uttryck för att både aktivitets- och ambitionsnivå visar en tillbakagång bland de svenska kommunerna

Den första yttringen gäller en *minskad resurstilldelning* för att driva ett kommunstrategiskt arbete för hållbar utveckling. Resurstilldelningen kan visserligen vara svår att mäta eftersom detta arbete ofta finansieras på olika vägar, och i hög grad genom icke öronmärkta medel. Huvuddelen av de svenska kommunerna har icke desto mindre under senare år minskat eller upphört med *särskilt avsatta resurser* för LA21 (eller motsvarande arbete under annat namn) [Dahlgren & Eckerberg 2005]. Till detta ska läggas hur allt fler kommuner har avvecklat särskilda Agenda 21-samordnartjänster eller motsvarande (aa). Visserligen har miljöstrategitjänster tillkommit i många kommuner, men dessa har i allmänhet ett smalare fokus än Agenda 21-samordningen. Dessa är tydliga uttryck för en nedprioritering av hållbarhetsarbetet som en kommunövergripande strategisk fråga.

Den andra yttringen handlar om en *avsmalning i problemfokus*. Många svenska kommuner har under senare år övergått från ett brett definierat hållbarhetsarbete med ambition att integrera sociala, ekologiska och ekonomiska dimensioner, till ett arbete i huvudsak avgränsat till ekologisk hållbarhet och med huvudsaklig tonvikt på tekniska investeringar (Dahlgren & Eckerberg 2005; Forsberg 2005; Bretzer,

Forsberg & Bartholdsson 2006). Bakgrunden måste sökas i den nationella politiken. Inte minst har statliga investeringsstöd skapat undanträngningseffekter i kommunernas hållbarhetsarbete, med nedprioritering av områden som inte matchar investeringsprogrammets inriktning mot tekniktunga volymprojekt. Om man anlägger en bred definition av hållbarhetsutmaningen enligt ovan, kan denna förändring även uttryckas som en nedflyttning av hållbarhetsarbetet från en nivå där det behandlas som en övergripande kommunal utvecklingsfråga, till en avgränsning mot mer traditionell miljöpolitik.

Den tredje yttringen avser *avsmalningen i målgrupp*. Flertalet kommuner har övergått från tydligt deltagarorienterade arbetsformer till ett miljöarbete som involverar jämförelsevis få. Det lokala hållbarhetsarbetet har i högre grad blivit professionaliserat och expertorienterat. Detta är inte nödvändigtvis det samma som att ambitionsnivån har sjunkit. Ett mer expertstyrt hållbarhetsarbete kan eventuellt tolkas som en uppgradering av frågorna (mer om detta nedan). Ser man en bred medverkan av lokalsamhällets aktörer som en förutsättning för en omställning till hållbar utveckling - vilket tydligt har kännetecknat Agenda 21-rörelsen - blir senare års utveckling däremot problematisk.

Vilka är då indikatorerna på att hållbarhetsarbetet tvärtom har rört sig framåt? Även här kan man framhålla resursfaktorn, närmare bestämt hur nationella bidragssystem som LIP och Klimp har medfört en kraftfull resursförstärkning för främst tekniska investeringar på miljöområdet. Som tidigare uppmärksammats har de statliga bidragssystemen i många fall möjliggjort investeringar som annars troligen inte kommit i fråga. Bland bidragsbeviljade kommuner vittnas även om den positiva betydelsen av de statliga investeringsprogrammen.

Här är det dock två saker som behöver synliggöras. För det första är det viktigt att skilja mellan avsatta resurser för att samordna och organisera en lokal omställning för hållbar utveckling - som inbegriper många aktörer, dialogmöten, visionsarbete, m.m. - och specifika investeringar med gröna förtecken. Medan resurserna för ett samlat strategiskt utvecklingsarbete för lokal hållbarhet i allmänhet har minskat bland svenska kommuner, har resurserna för framförallt "hårda" investeringar ökat kraftfullt. Som regel kan dessa snarare beskrivas som enskilda punktinsatser, än som insatser för att skapa en bred mobilisering i hela lokalsamhället (Forsberg 2002). Trots att investeringsprogrammen möjliggjort mycket stora investeringar inom enskilda områden, rapporteras likafullt om en allmän tillbakagång för det samlade hållbarhetsarbetet även bland många LIP-stödda kommuner (Dahlgren & Eckerberg 2005).³¹ Det kan förefalla något egendomligt att en stor del av

³¹ Ett villkor för att tilldelas LIP och Klimp har förvisso varit att kommunen kan uppvisa ett handlingsprogram för hållbar utveckling. Det är däremot mer tveksamt i vilken grad dessa

de svenska kommunerna har minskat eller avvecklat de i sammanhanget mycket små resurserna för att bedriva ett samlat lokalt strategiskt arbete för hållbar utveckling, samtidigt som stora investeringsvolymerna tillförs enskilda åtgärder. Detta speglar dock främst en styrning genom de statliga initiativen på området.³²

För det andra har investeringsprogrammets nyttoeffekter fördelats mycket ojämnt mellan kommunerna. Den stora gruppen av icke bidragsbeviljade kommuner tenderar ofta att bortses när man behandlar de nationella bidragssystemens betydelse för de svenska kommunernas miljöarbete (Forsberg 2005). I denna senare grupp förmedlas ofta en negativ bild av investeringsprogrammen och dess följder, och några dynamiska spridningseffekter från bidragsbeviljade kommuner har inte kunnat dokumenteras av forskningen.

Dock finns det en mindre grupp av kommuner som faktiskt har stärkt sitt arbete för hållbar utveckling under senare år. I vissa fall rör det sig om kommuner med sedan länge höga ambitioner, som gått vidare och fördjupat sitt hållbarhetsarbete. I andra fall handlar det om kommuner som först under senare år har utvecklat en hög profil på området.³³ Ofta men inte alltid är detta kommuner som tilldelats statliga investeringsstöd, och där dessa tillskrivs en viktig roll för att ge kraft åt hållbarhetsarbetet i sin helhet.

Uppgifterna om ett förstärkt lokalt miljöarbete sätter också fokus på miljöarbetets aktörer. Eller mer precist, *vem man frågar*. Under senare år har forskningen i stor utsträckning uppmärksammat kommunernas arbete med LIP, miljöledningsfrågor/miljöindikatorer samt nationella miljömål. Detta är en direkt avspegling av hur kommunernas prioriteringar har förskjutits från LA21 till andra former av miljöarbete. Denna förskjutning har även satt tydliga spår med avseende på vilka som

dokument faktiskt har bidragit till att på bredden stärka kommunala processer för hållbar utveckling. Den allmänna trenden mot att kommunerna avvecklar samordningstjänster samt skär ner resurser för det samlade hållbarhetsarbetet, ger i varje fall inget stöd åt att LIP/Klimp faktiskt har bidragit till att stärka ett kommunövergripande strategiskt hållbarhetsarbete. Inriktningen har alltså snarare varit att möjliggöra enskilda miljöinvesteringar inom områden som fjärrvärme vattenrening, etc.

³² De enorma investeringsvolymerna som kanaliseras via framförallt LIP behöver också sättas i perspektiv. Dessa får inte misstas för ett rent nettotillskott till miljösektorn. En stor del av dessa resurser har gått till investeringar som kommunerna under alla förhållanden skulle ha genomfört (reivering av bostadsområden, fjärrvärmesatsningar m.m.), men där de statliga programstöden i många fall har medgivit en starkare miljöprofil på investeringarna i fråga.

³³ Som exempel inom den förra kategorin kan nämnas kommunerna Lund, Helsingborg och Örebro. Exempel inom den senare gruppen av kommuner är bl.a. Karlskrona, Mölndal och Robertsfors.

samordnar och deltar i det lokala miljöarbetet. Inte minst samordningen är intressant, då bedömningar av dessa nyckelpersoner på många sätt ligger till grund för forskningens rön. Kommunernas Agenda 21-samordnare har snarare utmärkt sig som generalister än för sin fackkompetens. Det är ingen tillfällighet att dessa samordnare har haft en högst blandad bakgrund sett till utbildning och yrkeskompetens. Över huvud taget har också de medverkande krafterna i det lokala Agenda 21-arbetet utmärkts genom sin bredd, med deltagande från alla delar av samhället. Med senare års tydligare prioritering av miljöledning, investeringsprogram och nationella miljömål har den naturvetenskapliga och tekniska specialkompetensen fått en mer central roll.

I ansvariga funktioner uppträder idag i stor utsträckning miljö- och hälsoskyddsinspektörer; detta gäller inte minst i arbetet med de nationella miljömålen som i många kommuner har ersatt ett tidigare LA21-arbete (Bretzer, Forsberg och Bartholdsson 2006). Dessa tjänstemän framhåller ofta kommunernas arbete med miljöledning och nationella miljömål som en uppvärdering av hållbarhetsarbetet. Miljömålsansvariga tjänstemän beskriver i en nyligen genomförd studie (aa) hur miljömålen har varit positiva och vitaliserande för det lokala arbetet med miljöutmaningarna – de har skapat struktur, riktning och ökad tydlighet. Entusiasmen är ofta stor:

"Det är det bästa som har hänt! Äntligen har vi fått en röd tråd, vi har fått en målinriktning. Det har fladdrat hit och dit [från statens sida], men nu har man faktiskt sagt: 'Dit ska vi nå!'... Alldeles utmärkt. Äntligen!" (Miljöstrateg)

Miljömålsansvarigas uppfattning om ett stärkt miljöarbete kan förefalla något märklig med tanke på de utvecklingstrender som uppmärksammas ovan. Förklaringen måste närmast sökas i tillsynskulturens särskilda förutsättningar. Som tidigare uppmärksammats kännetecknas denna yrkeskultur av en tilltro till professionalism och kontrollerbarhet i kontrast till LA21-arbetets mindre uppstyrda arbetsformer.

Från den lokala miljöskyddskompetensens sida uppfattas initiativ såsom införande av miljöledning samt arbete med de nationella miljömålen som en uppvärdering av den egna yrkesstatusen (aa). Med dessa ges man instrument som stärker myndighetsutövningen, och som underlättar möjligheten att hävda miljöintresset i samband med prövning och tillsyn. Denna typ av initiativ svarar också bättre mot hur tillsynskulturen uppfattar att miljöarbete bör bedrivas. Mot denna bakgrund blir det logiskt att företrädare för den professionella miljökompetensen i kommunerna (som alltså i hög grad är dem som forskarnas empiriska data numera bygger på) ofta anser att det lokala miljöarbetet har stärkts under senare år.

Den i dag mer uttalade fokuseringen vid *ekologisk* hållbarhet bland svenska kommuner - snarare än ett övergripande strategiskt hållbarhetsarbete av 1990-talsmodell - uppfattas därför sällan som något problem av den lokala miljöskydds-

kompetensen. Tvärtom ses detta ofta som en utveckling mot ett tydligare och mer fokuserat miljöarbete. I många kommuner ifrågasätter dessa tjänstemän den egna kommunens tidigare arbete med hållbarhetens sociala och ekonomiska dimensioner, med argument om att en sådan bredare ansats uttunnar det ekologiska omställningsuppdraget. Att hållbarhetsutmaningen blir mer svårgripbar och svårare att följa upp när man även för in sociala perspektiv på frågan:

"Vad är social hållbar utveckling egentligen? Allt är ju hållbart idag. Motorvägar är ekonomiskt och socialt hållbara, tillgänglighet är också hållbart."

*Kommunal miljöstrateg*³⁴

Det finns en annan sida av frågan om det lokala miljöarbetets förändring över tid. Som vi har kunnat konstatera har en stor del av de svenska kommunerna bedrivit sitt långsiktiga miljö- och hållbarhetsarbete med tillfälliga projektjänster (se även följande avsnitt). Av detta följer att omsättningen på personal i allmänhet har varit hög. Detta innebär att det organisatoriska minnet när det gäller det egna hållbarhetsarbetet ofta är svagt. Många ansvariga tjänstemän saknar helt enkelt överblick av hur ambitioner och inriktningar har förändrats över tid i den egna kommunen. Detta i sin tur skapar problem när man genom enkätstudier eller intervjuer försöker fånga långsiktiga förändringar. Som även diskuteras under rubriken *Slutliga reflektioner* nedan tycks det finnas en tendens till att sådana projektanställda nyckelpersoner ofta *förminska* betydelsen av det hållbarhetsarbete som bedrivits under tidigare år, vilket därför kan leda till felaktiga slutsatser om förändringar över tid.

Den yttersta bedömningsgrunden för det lokala miljöarbetets utveckling över tid handlar om miljöfrågans status i kommunpolitiken. Här har vi kunnat konstatera att miljöintresset och kommunernas egna miljömål i allmänhet underordnas vid målkonflikter till den ekonomiska tillväxtpolitikens strategiska satsningar. Tillväxtstrategier som är inriktade mot att främja handel, företagsetableringar samt väl utbyggda transportinfrastrukturer. Som uppmärksammas i föregående kapitel gäller denna realpolitiska underordning av miljön även i s.k. framkantskommuner, där miljöfrågan annars åtnjuter en hög status. Det främsta problemet med detta är att tillväxtpolitiska satsningar på nya motorvägar, bilorienterade köpcentrum, gruvetableringar eller flygplatser - för att nämna några typiska exempel - antingen framstår som centrala drivkrafter bakom förvärrade miljöproblem eller annars som i grunden svårförenliga med nationella miljömål. På denna avgörande punkt ger åtminstone inte forskningen något stöd för att miljöfrågans ställning skulle ha stärkts över tid. Tillväxtpolitikens agenda är därmed en tydligt begränsande faktor för möjligheten till fördjupning av det lokala hållbarhetsarbetet. Belysande i sammanhanget är hur

³⁴ Citat ur Bretzer, Forsberg & Bartholdsson 2006.

även framstående kommuner på hållbarhetsområdet i hög grad undviker att arbeta med frågor som medför konflikt med tillväxtpolitikens intressen (se kap. 9).

Sammantaget kan det hävdas att hållbarhetsperspektivet har slagit igenom i vissa arenor och sammanhang i kommunerna, men att det ännu inte definierar den förda politiken. Inte heller inom den interna kommunala verksamheten är hållbarhetsfrågorna som regel särskilt framträdande (Olsson 2005). Även om vissa aspekter av miljöarbetet idag vilar på en mer stabil organisatorisk grund tack vare miljöledningsrutiner och andra uppföljningssystem, står och faller fortfarande hållbarhetsarbetet i stor utsträckning med enskilda kommunala medarbetares och eldsjälars engagemang.

Process eller projektmentalitet

Initialt kännetecknades Agenda 21-rörelsen av entusiasm, idémångfald och en stark tro på förändringskraften i hållbarhetsarbetet. Rörelsens aktiva krafter hämtade styrka och inspiration genom dialog och idéutbyte, och ur den dynamik som i snabb takt förde det lokala miljöarbetet framåt. Agenda 21-rörelsens roll som en sammanhållande kraft behöver särskilt betonas, då detta i sig blev en inspirationskälla för de enskilda kommunerna. Vetskapen om att man ingick i ett större sammanhang än den egna kommunen.

I den gängse Agenda 21-retoriken bland landets kommuner beskrevs det lokala hållbarhetsarbetet länge i termer av långsiktiga processer vägleda av ett generationsperspektiv. Tanken var alltså att arbetet för hållbar utveckling kommer att pågå under överskådlig tid, och att det därför inte blir meningsfullt att ange ett slutdatum. Detta har varit idealbilden. I praktiken är det ganska få kommuner som verkligen har bedrivit miljöarbetet under sådana processformer. Utsatt för den kommunala verklighetens budgetcykler och mer kortsiktiga beslutshorisonter har arbetet i praktiken oftast haft mer av *projektkaraktär* (jfr Rowe & Fudge 2003).

Detta yttrar sig på olika sätt. För det första har hållbarhetsarbetets långsiktighet inte garanterats rent organisatoriskt i flertalet svenska kommuner (jfr ovan; se även kap. 4). Organisationen har som regel bestått av tillfälliganställda, inte sällan via arbetsmarknadspolitiska åtgärder. En vanlig situation är att ansvaret för att driva det lokala arbetet för hållbar utveckling i praktiken har legat på en enda tjänsteman, vilket ställer dessa individer inför en närmast oöverstiglig arbetsuppgift. Finansieringen har också typiskt varit ad hoc-mässig. Kostnaderna för att driva det lokala hållbarhetsarbetet har ofta till stor del täckts genom att kommuner utnyttjat tillfälligt uppkomna möjligheter i form av bidrag, arbetsmarknadspolitiska åtgärder och liknande - eller andra lösningar av mer kortsiktig karaktär. Många kommuner har därför bildligt talat hoppat från tuva till tuva i finansieringen av sitt strategiska hållbarhetsarbete. Dessutom har kommunens hållbarhetsarbete inte sällan definierats som ett projekt, med ett tydligt slutdatum efter vilket inga förnyade resurser

tillskjutits. Som uppmärksammas på annan plats blev LA21-arbetet i vissa kommuner också mest av allt en fråga om att producera ett lokalt Agenda 21-dokument inför den nationella avrapporteringen av Riouppdragen till FN 1997. Och därmed mer av en formsak än en angelägenhet som faktiskt kommit att sätta avtryck på den kommunala utvecklingen. Allt detta uttrycker arbetsformer av tillfällig projektkaraktär.

Detta i sin tur har också påverkat arbetsvillkoren för eldsjälarna och andra engagerade i hållbarhetsarbetet. Frånvaron av en stabil organisation och kontinuitet har i många kommuner både bidragit till att eldsjälarna kört slut på sig själva, och till att återväxten av nya engagerade krafter i processen har varit svag. Kort sagt har hållbarhetsarbetet präglats av en *projektmentalitet*, och den för tillfälliga projekt typiska cykeln av inledande entusiasm som så småningom bedarrar och rinner ur projektet och dess deltagare. En arbetsform som ger dåliga förutsättningar för att få till stånd en nytändning.

Det faktum att LA21-arbetet insomnat i många kommuner är, som även diskuteras på annan plats, inte nödvändigtvis liktydigt med att kommunen upphört med hållbarhetsarbete i alla former. Många kommuner bedriver idag ett aktivt arbete med miljömål, med särskilda folkhälsosatsningar, och med demokratiprojekt av olika slag. Detta sker dock i stor utsträckning inom nya projektramar, och inte som inslag av en långsiktig, kontinuerlig och övergripande kommunprocess vilande på en stabil organisatorisk grund.

Det finns dock kommuner som bryter detta mönster. Vissa kommuner har bedrivit ett engagerat hållbarhetsarbete under mycket lång tid (det kanske bästa svenska exemplet gäller Örebro kommun som bedrivit ett kontinuerligt hållbarhetsarbete sedan början av 1980-talet). De närmare skälen till att man lyckats åstadkomma mer genuina processformer i arbetet kan skilja sig mellan dessa kommuner. Typiskt för sådana kommuner tycks dock vara förekomsten av en tydlig *politisk viljeriktning* att prioritera hållbarhetsarbetet, inte minst genom att garantera detta mer varaktiga arbetsformer.

Handlingsutrymme för ett fördjupat hållbarhetsarbete

Svenska kommuner har, som vi redan har kunnat konstatera, ett stort handlingsutrymme att självständigt utforma lokala strategier för hållbar utveckling. Den mångfald som kännetecknat hållbarhetsarbetet bland landets kommuner ger vittnesbörd om denna kapacitet att formulera mål och innehåll utifrån lokala bedömningar. Särskilt framkantskommunerna visar på möjligheten av en kraftfull lokal hållbarhetspolitik, och indirekt på en outnyttjad potential hos alla de kommuner som utmärks av låga eller måttfulla ambitioner för sitt hållbarhetsarbete.

Samtidigt finns det också begränsningar för kommunernas möjligheter att genomföra en politik för hållbar utveckling. Inte minst är den lokala nivån på många sätt underställd den nationella politiken. Från lokalt håll beskrivs ofta hur detta medför begränsningar av olika slag, som blockerar intensifierade insatser.

Dels handlar det om hur regelverk och olika typer av nationella politiska initiativ anses försvåra eller motverka genomförandet av lokala mål för hållbar utveckling. Kritik riktas särskilt ofta mot inslag i skattelagstiftningen som beskrivs som kontraproduktiva ur ett miljöperspektiv (se t.ex. Dahlgren & Eckerberg 2005; Forsberg & Bennulf 2007). Till detta kan läggas synpunkter om hur nationella politiska initiativ inom olika områden - med koppling till bl.a. vägplanering, flygplatser, gruvdrift - motverkar lokala miljömål. Exempel på detta har uppmärksammats tidigare i denna text.

Dels hörs ofta en kritik om att staten förmedlar alltför svaga eller otydliga signaler inom hållbarhetsområdet. I frånvaro av en mer aktiv nationell diskurs om hållbarhetsutmaningarna är det svårt att skapa en stark legitimitet kring det lokala arbetet för hållbar utveckling (Forsberg 2002). Lokala aktörer efterlyser därför att hållbarhetsperspektivet förs fram mer aktivt i den nationella politiken och debatten (Bretzer, Forsberg & Bartholdsson 2006).

Kommunerna har även att förhålla sig till en ekonomisk verklighet av globalisering och omvärldskonkurrens, som anger begränsningar för vad som är möjligt att genomföra inom ramen för det lokala hållbarhetsarbetet. Detta skapar ofta motsättningar av olika slag mellan hållbarhetsarbetets långsiktigt utformade mål, och kommunpolitiska värderingar om ekonomiska och arbetsmarknadspolitiska nödvändigheter i den direkta närhorisonten.

På ett mer grundläggande plan åberopas ofta även hur normer och värderingar i dagens samhälle kraftigt försvårar möjligheten att vinna gehör för mer radikala förändringsbudskap, inte minst sådana mål som ställer krav på beteendeförändring hos befolkningen (Forsberg 2002; Bretzer, Forsberg & Bartholdsson 2006; Eckerberg 2001).

Det är samtidigt viktigt att betona att kommunernas handlingsutrymme inte är statiskt. Gränsen för det möjliga i det lokala hållbarhetsarbetet visar sig ofta förhandlingsbar. Ett exempel på detta gäller upphandlingsinstrumentet, som många kommuner aktivt använt sig av i hållbarhetspolitiken. Ett vanligt inslag är då upphandling av livsmedel från lokala producenter, med avsikt att minimera transportvolym och sluta kretslopp (Forsberg 2002). Här åberopas ofta en konflikt till EU:s direktiv för offentlig upphandling, där prisaspekten överordnas miljömässiga hänsyn, och som därför ålägger upphandlaren att välja den leverantör inom EU:s inre

marknad som erbjuder lägsta pris.³⁵ Medan många kommuner har avstått från att ställa särskilda miljökrav med hänvisning till dessa direktiv, har andra kommuner aktivt kringgått detta "lägsta pris"-kriterium genom att formulera specifikationer som gynnar lokala leverantörer. Tydligt är att det bland kommunerna finns skilda uppfattningar om juridikens möjligheter och begränsningar.

Här ska även påminnas om hur förutsättningarna skiljer sig mellan kommuner. Som uppmärksammas på annan plats i texten är möjligheten att framgångsrikt integrera vissa aspekter av ett hållbarhetsarbete i hög grad avhängig lokala socioekonomiska förhållanden. Det vore likafullt gravt missvisande att betrakta sådana socioekonomiska faktorer som en form av strukturella konstanter, som definierar vad som är möjligt i ett hållbarhetsarbete. Detta riskerar nämligen att ge en allt för statisk bild av kommunerna som aktörer. Här kan återopas hur vissa svenska kommuner har utvecklat ett mycket offensivt hållbarhetsarbete trots ett svårt utgångsläge med t.ex. hög arbetslöshet och utflyttning. Frågan om kommunernas anpassning till ekonomiska krafter är i hög grad också relativ, med utrymme för att hävda lokala miljömål om det finns en politisk vilja. Detta kan åskådliggöras på olika sätt. Ett exempel gäller hur vissa kommuner har en miljömässigt motiverad restriktiv syn på etablering av bilorienterad handel, i kontrast till andra kommuner som kännetecknas av en mycket liberal hållning och själva agerar för etablering eller utbyggnad av sådan externhandel (Bretzer, Forsberg & Bartholdsson 2006). Vi har även konstaterat att socioekonomiskt likartade kommuner ofta uppvisar stora skillnader i ambitionsnivå för arbetet med miljö- och hållbarhetsfrågor. Detta understryker de lokala aktörernas betydelse, och då inte minst ledande politikernas ställningstaganden och engagemang.

Fram till senare delen av 1990-talet vilade det lokala hållbarhetsarbetet i hög grad på kommunernas egna initiativ. Sedan dess har det skett en markant förskjutning av det politiska initiativet, där staten i växande grad kommit att definiera den lokala hållbarhetspolitikens inriktningar samt påverka dess arbetsformer (Forsberg 2005; Dahlgren & Eckerberg 2005). Särskilt betydelsefulla för denna utveckling är som redan konstaterats det senaste decenniets omfattande statliga programstöd, men även de nationella miljömålen bör ses som ett inslag av en trend mot ökad central samordning och kontroll. Det stärkta statliga initiativet har bidragit till en omdefiniering av hållbarhetsutmaningen bland svenska kommuner, som idag på vissa sätt har mer likhet med traditionell miljöpolitik än under Agenda 21-rörelsens glansdagar på 1990-talet. Om 1990-talets hållbarhetsarbete formades kring långsiktiga sociala visioner om ett hållbart lokalsamhälle, struktureras 2000-talets arbete snara-

³⁵ Dessa regelverk håller nu på att reformeras, men detta har varit den gällande verkligheten sedan Sverige gick med i EES 1993.

re kring miljöindikatorer, mätbara mål och rationella miljöledningssystem. Detta är så klart endast en förenklad bild, verkligheten är i själva verket mer nyansrik och komplex.

Statliga konkurrensutsatta bidragssystem som LIP och Klimp har åtminstone delvis medfört en övergång från ett samarbetsinriktat klimat till en tävlingsinriktad atmosfär där kommunerna ser varandra som konkurrenter om bidragsmedel - och därför blir mindre benägna att utbyta (kommersiellt gångbara) idéer. Detta är åtminstone en bild som förmedlas bland lokala aktörer (Forsberg 2005). I detta ligger en inbyggd programparadox: Den konkurrensutsatta bidragsmodellen stimulerar å ena sidan kommunernas arbete med att ta fram starka program, men motverkar samtidigt investeringsprogrammets intention att åstadkomma kunskapsspridning från bidragsstödda till icke bidragsstödda kommuner (Forsberg 2005 s65).

Trots senare års tydliga centralisering av det politiska initiativet bygger det lokala hållbarhetsarbetet till sina huvuddrag alltså på frivilliga kommunala initiativ. Denna frivillighet har varit en styrkefaktor i så måtto att den har frigjort en kreativ kraft på den lokala nivån, och skapat underlag för ett hållbarhetsarbete präglad av mångfald. Det frivilliga initiativet har också varit en förutsättning för de kommuner som valt att gå före och finna sina egna vägar i arbetet för hållbar utveckling. Även om det är lätt att se attraktionen i en lokal hållbarhetspolitik grundad på frivilliga kommunala initiativ, finns det också en baksida. En stark tilltro till frivillighet och underifråninitiativ som motor för en lokal omställning till hållbar utveckling, riskerar att skymma betydelsen av den nationella politiken. En förutsättning för att hantera svåra målkonflikter och kontroversiella frågor på den lokala nivån är att det finns stödjande nationella regelverk och styrmedelssystem, och ett starkt centralt politiskt initiativ när det gäller att föra fram respektive hävda hållbarhetsintresset. Som uppmärksammas ovan rapporterar lokala aktörer om betydande problem och brister på denna punkt. Talande för problemen med ett hållbarhetsarbete som i huvudsak grundar sig på frivilliga initiativ är även de stora skillnaderna i kommunernas ambitionsnivå och engagemang, vilket gör det motiverat att tala om ett kommunernas A- respektive B-lag (Eckerberg & Forsberg 1998; Edström & Eckerberg 2002; Sköllerhorn & Hanberger 2004). Det är således inte självklart att ett starkt kommunalt självstyre generellt betjänar omställningen till hållbar utveckling.

Hållbarhetsforskning i framåtblick

Kunskapen om det lokala miljö- och hållbarhetsarbetets utgångspunkter och villkor står i många avseenden på en god grund. De senaste 15 årens forskning inom området innebär att såväl kritiska problem som viktiga samband och nyckelfaktorer för att stärka lokal hållbarhetspolitik, vid det här laget är väl dokumenterade. Tack vare forskningen har vi idag också en god kännedom om handlingsalternativ i utformning av policy, t.ex. i termer av verksamma styrmedel för att nå givna mål.

Det kan därför hävdas att det finns en god kunskapsgrund som underlag för politiska prioriteringar och rationella beslut. Huvuddragen i de rön som forskningen förmedlar bör dessutom vara tämligen väl kända bland centrala policyaktörer inom hållbarhetsområdet.

Vilka är då forskningens utmaningar för framtiden? Med ett lätt provokativt anslag kan det hävdas att det stora problemet idag inte är brist på forskning, utan att redan existerande kunskap inte får ett större genomslag i politik och samhällsliv. Från en sida av saken har det skett stora framsteg i det lokala miljö- och hållbarhetsarbetet jämfört med situationen före Riokonferensen 1992. Många av yttringarna för detta behandlas i denna rapport. Mot detta ska ställas hur resursförbrukningen i samhället har ökat markant under samma period, och hur miljötillståndet på många sätt fortsätter att förvärras. Miljöintresset är alltså i huvudsak underställt den ekonomiska tillväxtpolitikens mer kortsiktiga horisont. Detta gäller i allra högsta grad även på den kommunala nivån. Även om samhället satsar allt större resurser på miljön så sker detta i ett socialt, politiskt och ekonomiskt sammanhang vars allmänna dynamik genererar förvärrade miljöproblem. Om detta kan forskningen sprida ökad kunskap samt väcka till debatt.

Det sagda innebär givetvis inte att fördjupade forskningsinsatser inom ämnesfältet skulle vara omotiverade. Utvecklingen på miljöområdet ger närmast argument för intensifierade forskningsinsatser. Samtidigt som forskningen har bidragit med ingående kunskap kring vissa aspekter och dimensioner av det arbete som kommunerna bedriver för hållbar utveckling, finns det också frågor av principiellt viktig natur som i hög grad har förbisetts eller undvikits. Mer om detta nedan. Till detta kan läggas hur forskningen på området också har väckt nya frågor. Dock är det lättare att slå fast i vilka delar av kunskapsfältet som forskningsbehoven redan är väl eller acceptabelt tillgodosedda, än att på ett objektiva sätt fastställa forskningsbehoven - sådana bedömningar ligger i slutändan i betraktarens ögon. Med detta sagt ges här några reflektioner om forskningens utmaningar för framtiden:

Rent angreppsmässigt är ämnesövergripande och syntesinriktade forskningsinsatser särskilt väl motiverade. Som noterats redan inledningsvis i rapporten sker forskningen kring lokalt miljöarbete i huvudsak inom ämnesgränser, med de begränsningar detta innebär för förståelse av komplexa sammanhang med sociala, psykologiska, ekonomiska, politiska m.fl. förklaringsfaktorer. Ett tydligt värde finns inte minst av ämnesövergripande forskning för att öka förståelsen av relationen mellan politik och individ. Skälet till detta är att det lokala hållbarhetsarbetet ofta kretsar kring livsstilsfrågor - förhållningssätt, livsstilsval och medvetenhet hos de enskilda individerna och hushållen. Frågan i vilken grad och hur lokala hållbarhetsstrategier faktiskt påverkar attityder och beteenden bland invånarna - och i förlängningen, vilka arbetsformer som bäst främjar beteenderelaterade mål - är

dock bristfälligt utforskad.³⁶ Här behöver statsvetenskapliga ingångar befruktas med sociologiska och miljöpsykologiska ansatser.

Konflikter för att genomföra hållbarhetsmål är allmänt sett också ett svagt beforskat ämne. Sådana konflikter är av olika natur och manifesterar sig på olika nivåer. Ett forskningsspår handlar om politiska målkonflikter, med utgångspunkt i den befintliga forskning som visar hur miljömål mer eller mindre systematiskt underordnas vid konflikt med satsningar som tillskrivs en vital roll för tillväxt, arbetsmarknad och handel. En samhällsordning som innebär att t.ex. miljö- och klimatbelastande infrastruktursatsningar genomförs i uppenbar strid med lokala och nationella miljömål. Forskningen kan bidra med att synliggöra och ge en ökad förståelse av de krafter och relationer i det politiska systemet som i samverkan reproducerar denna miljöns underordning.

Konfliktdimensionen rör djupast sett frågor om värdegrund, normer och övergripande utvecklingsmål för samhället. Här ställs den inom både forskningen och samhället i stort dominerande ekologiska moderniserings-tolkningen om hållbarhet som väl förenligt med ekonomisk tillväxt och ett högkonsumtionssamhälle, mot radikala tankar om en grundläggande systemförändring som en förutsättning för hållbar utveckling. Medan den förra linjen starkt har präglat den statliga politiken på området, har många av landets kommuner antagit måldokument som vilar på en radikal grund med sikte på djupgående förändring av ekonomi, livsstilmönster och utvecklingsmål. Artikuleras sådana ideologiska skiljelinjer på det hela taget i dialogen mellan lokala och nationella policyaktörer? Och hur påverkar föreställningar om hållbarhet vägval i kommunernas arbete för hållbar utveckling? Detta är blott två frågor kring denna ideologiska dimension av hållbarhetsutmaningen, som är centrala för att förstå politiken på området men som hittills har varit föremål för mycket lite forskning.

Ett annat forskningstema handlar om kommunernas handlingsrum att genomföra en politik för hållbar utveckling. Vi har kunnat konstatera att den kommunala självstyrelsen ger svenska kommuner en stor frihet att utforma strategier utifrån lokala bedömningar. Samtidigt finns det alltså även begränsningar av olika slag, frågor som antingen ligger utanför kommunernas beslutskompetens eller som på andra grunder är svåra för kommunerna att integrera i miljöarbetet. I sammanhanget behöver även nämnas många kommuners svaga vilja att faktiskt utnyttja självstyrelsens möjligheter för en omställning till hållbar utveckling. Fördjupade forskningsinsatser om självstyrelsens möjligheter och begränsningar i hållbarhetsarbetet är därför motiverade, bl.a. som underlag för diskussion om rollfördelningen mellan stat och kommun i politik för hållbar utveckling.

³⁶ Detta med möjligt undantag för försök från kommuners sida att påverka befolkningens *transportbeteenden* som varit föremål för en del forskning.

En med detta relaterad fråga handlar om hur samverkan med omvärldsaktörer kan stärka det lokala hållbarhetsarbetet. Samverkan med andra kommuner, men även med regionnivån och statliga myndigheter, kan vara en viktig eller rent av avgörande faktor för att möjliggöra vissa typer av initiativ: frågor och satsningar som är svåra för den enskilda kommunen att driva på egen hand. Samverkan i form av kommunalt nätverkande eller av annan modell har en viktig roll i det lokala miljöarbetet. Däremot är frågan om dess betydelse för att stärka olika aspekter av miljöarbetet bristfälligt utforskad.

En fråga för den fortsatta forskningen är även hur kunskapsspridning och lärande mellan kommuner - men även mellan stat och kommuner - kan stimuleras. Att det sker ett lärande mellan kommuner på hållbarhetsområdet är väl belagt genom forskning och annan dokumentation. Dock är kunskapsläget tämligen oklart kring frågan om villkoren för en framgångsrik kunskapsöverföring. En fråga av intresse i sammanhanget är även hur det konkurrenstänkande som uppmuntrats genom statliga bidragssystem som LIP och Klimp påverkar samarbetsanda och kommunernas vilja att utbyta erfarenheter och framgångsmodeller. Som behandlats i rapporten pekar forskningen mot att kommunerna idag i högre grad än tidigare tenderar att uppfatta varandra som konkurrenter, och att intresset av att dela med sig av kunskaper och idéer har minskat. En mer ingående forskning skulle möjliggöra ökad kunskap kring denna fråga.

Forskningen visar att många av problemen för att stärka det lokala hållbarhetsarbetet rör relationen mellan stat och kommuner. Återföringen av lokala erfarenheter av nationella policyinitiativ på området är idag bristfällig, vilket pekar på ett behov av att stärka policydialogen mellan stat och kommuner. Dels för att nationella miljömål och stödande nationella initiativ ska kunna omsättas i en kraftfull lokal politik - utan kontraproduktiva följder av det slag som redovisats i denna rapport. Dels för att stärka möjligheten av en bättre samordnad politik, där lokala miljömål inte motverkas av nationell policy och beslut inom andra politikområden.

Slutliga reflektioner

Denna forskningsöversikt har tillkommit mot en bakgrund av en pågående förändring i samtalet kring miljöutmaningarna. Under åren runt sekelskiftet återfanns miljöhoten långt ner på samhällets prioritetlista. En utbredd uppfattning handlade om att miljöproblemen hörde historien till, och t.o.m. den svenska Långtidsutredningen slog fast att omställningen till hållbar utveckling redan kunde anses genomförd (SOU 2000:7). I den mån det fortfarande fanns några miljöhot skulle de snart en gång för alla vara avförda från det post-industriella samhällets agenda.

Tecknen på en förnyad aktualitet för miljöfrågan har varit tydliga sedan runt år 2002. År 2006 innebar dock ett kraftigt uppsving för mediabevakning och intresse för de ekologiska överlevnadsfrågorna. Vilka följder detta kommer att få för det

lokala arbetet med miljö och hållbar utveckling är ännu oklart. Även om intresset för miljön nu kanske t.o.m. befinner sig på en historiskt hög nivå bör man besinna sig från förhastade slutsatser om samhällets handlingsberedskap. Ännu har det ökade intresset för miljön inte kommit att avspeglas i en bred social mobilisering för hållbar utveckling. Det aktiva miljöarbetet bland medborgare och andra samhällsaktörer framstår som betydligt svagare idag jämfört med situationen i mitten av 1990-talet, låt vara att miljöengagemanget idag kan ta sig delvis annorlunda uttryck.³⁷ De förändringens vindar i synen på miljöfrågans angelägenhet som nu blåser över samhället kan dock snabbt ändra på sakernas tillstånd. Samtidigt är utvecklingen svår att förutsäga. Miljöfrågans status bestäms av en rad olika faktorer, det handlar om ett komplicerat samspel av sociala, ekonomiska och ekologiska faktorer. Detta ställer forskningen inför en rad frågor och utmaningar, varav några har behandlats i föregående avsnitt.

I rapporten uppmärksammas hur det lokala hållbarhetsarbetets villkor har förändrats över tid med avseende på innehåll, arbetsformer och styrning. En viktig förändring har dock kringgåts, av det skälet att denna observation inte grundar sig på forskningsdata utan endast på rapportförfattarens egna iakttagelser. Denna förändring avser själva arbetsatmosfären i det lokala hållbarhetsarbetet. Under lång tid var kommunernas arbete för hållbar utveckling i hög grad visionsdrivet och präglad av ljusa framtidsvisioner om det goda lokalsamhället, där hög livskvalitet och nära sociala band mellan invånarna definierar tillvaron. På senare tid har klimatfrågan allt mer hamnat i fokus för samhällsdebatten med ödesmättade budskap om en framtid av miljöförändringar av en aldrig tidigare skådad omfattning. En tendens som gör sig märkbar är också att det lokala miljöarbetet idag i högre grad än tidigare är drivet av påträngande hotbilder, snarare än av hållbarhetsutmaningens möjligheter och hoppfulla framtidsbudskap. Kanske kan detta ses som en påminnelse om hur möjlighetsutrymmet i förverkligandet av ett hållbart samhälle, krymper ju längre samhällsutvecklingen framskrider i ohållbar riktning.

När man som forskare under längre tid har följt arbetet för hållbar utveckling bland svenska kommuner ställs man ibland inför observationer som är svåra att belägga empiriskt, men som likafullt är viktiga för tolkning och förståelse. Tidigare i detta kapitel har noterats hur samordnare av det kommunala hållbarhetsarbetet i många fall saknar närmare kunskap om hur arbetet med miljö och hållbar utveckling i den egna kommunen har utvecklats över tid. Det mest uppenbara skälet är att

³⁷ Under senare tid har inte minst frågan om s.k. miljöbilar hamnat i starkt mediafokus. Att införskaffa sådana "miljöbilar" framställs nu allmänt som det kanske viktigaste miljömässiga ställningstagande man kan utföra som medborgare, myndighet eller företag. Denna fråga fanns knappt på agendan för ett tiotal år sedan, då engagemanget i betydligt högre grad handlade om småskalig kretsloppsanpassning av hushåll, arbetsplatser och närmiljön.

samordningsfunktionen ofta tillsätts med tillfälliga projektjänster, med följd att personalomsättningen i allmänhet också blir hög. Min bedömning är att samordnande tjänstemän och andra nyckelpersoner därför många gånger tenderar att ge en skev bild av det lokala miljöarbetets förändring över tid. Medan kraften i det för stunden pågående miljöarbetet gärna betonas, förminskas samtidigt (oavsiktligt) det miljöarbete som tidigare bedrivits i den egna kommunen. Samma tendens har jag kunnat notera allt sedan jag i mitten av 1990-talet började intervjua nyckelaktörer i det lokala miljöarbetet. Inom det lokala miljö- och hållbarhetsarbetets område uppträder också mer allmänna tecken på ett begränsat kollektivt minne, med de begränsningar detta medför för möjligheten till lärande av tidigare erfarenheter. Vid t.ex. de nordiska Agenda 21-forum som hölls i Göteborg 2004 och i Oslo 2006, kunde jag observera hur vissa av Agenda 21-rörelsens bärande idéer under 1990-talet, här diskuterades i termer av helt *nya* tankegångar. Som om rörelsen var i färd med att återuppfinna sin egen identitet. Ytterst speglar detta ett politikområde som allt jämt arbetar med att finna sina former.

Referenser

Referenslistan omfattar endast arbeten som inte är upptagna i forskningsförteckningen i Bilaga A.

Ahlstrand, Ingemar, 1998. *Beslutsprocess och beslutsunderlag vid trafikinvesteringar - med exempel från Öresundsbron, Dennispaketet och Karlstads nya flygplats*, KTH, Stockholm.

Falkemark, Gunnar, 2006. *Politik, mobilitet och miljö - Om den historiska framväxten av ett ohållbart transportsystem*, Gidlunds.

Forsberg, Björn & Lovisa Hagberg, 2003. "Miljökrisen som politisk utmaning", i Öckerman, Anders & Eva Friman *Hela världen - Samhälleliga och kulturella perspektiv på miljökrisen*, Studentlitteratur, Lund.

Hagson, Anders, 2003 *Effekter av externetablerad handel, särskilt dagligvaruhandel, på trafikarbete och miljö - En kunskapsöversikt*, Chalmers, Göteborg.

Hamer, Mick 1999 "Roads to nowhere", New Scientist, Vol:161 No2169 Reed Business Information Ltd.

Hesselborn, Per-Ove 1997. "Miljöstyrning i trafikpolitik och infrastrukturplanering" i Andersson, Hans E. B. 1997. *Trafik och miljö - Forskare skriver om kunskapsläge och forskningsbehov*, Studentlitteratur, Lund.

Jamison, Andrew & Erik Baark, 1999. "National Shades of Green: Comparing the Swedish and Danish Styles in Ecological Modernisation." *Environmental Values* 2(8): 199-218., The White Horse Press, Cambridge.

Lafferty, William M. & Katarina Eckerberg (red), 1998. *From Earth Summit to Local Forum - Studies of Local Agenda 21 in Europe*. Earthscan, London.

Lindén, Anna-Lisa, 1996. "Från ord till handling - Individuella möjligheter och samhälleliga restriktioner." I Lundgren, Lars J. (red.), 1996. *Livsstil och miljö - Fråga, forska, förändra*. FRN, Naturvårdsverkets förlag, Stockholm.

Lundqvist, Lennart J., 1996. "Sweden." I Christiansen, Peter Munk (red), 1996. *Governing the Environment: Politics, Policy and Organization in the Nordic Countries*. Nord 1996:5, Nordiska ministerrådet, Köpenhamn.

Lundqvist, Lennart J. 1999. "Nordic Environmental Policy in Transition: Ecological Modernisation and Beyond." I Hermanson, Ann-Sofie & Marko Joas. *The Nordic Environments - Comparing political, administrative, and policy aspects*. Ashgate, Hampshire.

Selman, Paul & Jane Parker, 1997. "Citizenship, Civicness and Social Capital in Local Agenda 21." *Local Environment* 2(2):171-184. Carfax, Abingdon.

Wickenberg, Per 1999 *Normstödjande strukturer - Miljötematiken börjar slå rot i skolan*, Lund Studies in Sociology of Law.

Windahl, Sven 1997. "Kommunikation, information och utbildning som styrmedel"
i Andersson, Hans E. B. 1997. *Trafik och miljö- Forskare skriver om kunskapsläge och forskningsbehov*, Studentlitteratur, Lund.

Bilaga A. Forskningsförteckning

För forskningssammanställningen nedan har jag valt en indelning i följande undergrupper:³⁸

- Forskning om aktörer, organisation, institutioner
- Policy- och implementationsstudier
- Samhällsplanering och urbana studier
- Målstyrning, miljöledning, indikatorer, goda exempel (forskning om metoder och instrument)
- Forskning om det lokala investeringsprogrammet
- Forskning om deltagande, demokrati, underifrånperspektiv
- Övriga rapporter (utredningar och forskningsrelevant offentligt tryck)

Det behöver understrykas att enskilda forskningsbidrag ofta tangerar flera av dessa teman, ambitionen har dock varit att klassificera studierna efter deras huvudsakliga inriktning. Beträffande tillvägagångssätt och avgränsningar för sammanställningen av forskningsstudier, se kapitel 2.

Forskning om aktörer, organisation, institutioner

Amnå, Erik. 1993 "Vad innebär organisation och roller i kommunerna för miljöpolitiken?", i Benny Kullinger & Ulla-Britt Strömberg, *Planera för en bärkraftig utveckling*, Byggforskningsrådet, Stockholm.

Asplund, Eva (red), 2001. *Arena för hållbar utveckling - aktörer och processer*. Forskningsrapport Kommunen och territoriet nr 4, KTH, Stockholm.

Asplund, Eva & Tuija Hilding-Rydevik, 1996. *Kunskap, miljö och framtid: Plan-MKB-fallstudier i två kommuner*, KTH, Stockholm.

Asplund, Eva & Ann Skantze (red) 2005. *Hållbar utveckling i praktiken - möten, gränser, perspektiv*, KTH, Stockholm.

³⁸ Denna indelning är inte identisk med de forskningsinriktningar som redovisas i kapitel 2. Skälet till att jag har valt andra skärningslinjer för denna forskningsförteckning är svårigheten att klassificera de enskilda bidragen utifrån de forskningsmässiga huvudteman som diskuteras i rapporttexten.

- Bartholdsson, Kerstin, 2006, *Tre nyanser av grönt - Om betydelsen av kommunala miljöchefers personliga engagemang för miljön*, Lic-avhandling, Förvaltningshögskolans rapporter nr 79, Göteborgs universitet.
- Bratt, Anna, 2004. Municipal officers on implementing the EU water framework directive in Sweden regarding agricultural nutrient flows, *Local Environment* 9(1):65-79, Routledge, London.
- Bro, Anders, 1996. *Önskvärda och nödvändiga? - En studie om sammanslagna miljö- och byggnämnder*. Rapport 1996:2, Novemus, Örebro.
- Bro, Anders, 1997. *Den robusta eller omställningsbara staden - Hållbarhet i empirisk, teoretisk samt normativ-konstruktiv belysning*. Novemus, Örebro.
- Bro, Anders, 1998. *Kommunala angelägenheter? - Debatten om hälsovårdens och miljöskyddets kommunalisering*, Statsvetenskapliga inst. Göteborgs universitet.
- Bro, Anders, 2000. *Från hälsovård till miljöskydd - En historisk institutionell analys av kommunal ansvarsutkrävning*, Doktorsavhandling, Örebro Studies in Political Science, Örebro universitet.
- Bro, Anders & Anders Hagsten, 1992. *Value and Value Conflicts - Environmental Protection Through Local Networks*. Novemus, Örebro.
- Dovlén, Sylvia, 2001. *On the Communication of Professional Environmental Perspectives in Land-Use Planning*, KTH, Stockholm.
- Dovlén, Sylvia & Maria Håkansson, 2001. "The Role of Professions in Environmental Planning", i Olerup B m.fl. (red), *Reshaping Regional Planning*, Ashgate, London.
- Dovlén, Sylvia, 2004. *The Municipality and the Territory - On the Communication of Professional Perspectives in Spatial Planning for Sustainability*, KTH, Stockholm.
- Eckerberg, Katarina, Charlotta Edström & Linda Storm, 2003. *Lokal Agenda 21 i ett politikerperspektiv*, pm, Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.
- Herlitz, Ulla (red) 2004. *Lokal ekonomi för hållbar tillväxt*, Nutek B 2004:3.
- Håkansson, Maria, 2001. *The Strife for Sustainability - The Perspective of Professions and Professionals in Local Environmental Work*, KTH, Stockholm.
- Håkansson, Maria, 2005. *Kompetens för hållbar utveckling - Professionella roller i kommunal planering*, Doktorsavhandling, KTH, Stockholm.
- Håkansson, Maria, 2005. "Berättelser om yrkesroller" i Asplund & Skantze 2005.

- Håkansson, Maria & Eva Asplund, 2001 "Planning for Sustainability and the Impact of Professions and Professional Cultures", I Rydin Y, & Thornley, A. (red) *Planning in a Globalised World*, Ashgate, Aldershot.
- Isaksson, Karolina, 2004. *Hållbarhet - avvägningar, prioriteringar, utmaningar. Planerares erfarenheter av de tre hållbarhetsdimensionerna*, KTH, Stockholm.
- Isaksson, Karolina & Sofie Storbjörk, 2005. "I gränslandet mellan politik och planering - roller, relationer och avvägandets problematik", i Asplund & Skantze 2005.
- Johansson, Magnus. 2000, *Ökar samråden miljöhänsynen?* KTH, Stockholm.
- Khakee, Abdul, 2002 "Assessing Institutional Capital Building in a Local Agenda 21 Process in Göteborg". *UCER Reprint Series No 5 2002*, Umeå universitet.
- Lindén, Anna-Lisa & Annika Carlsson-Kanyama, 2003. "Environmentally Friendly Disposal Behavior and Local Support Systems: lessons from a metropolitan area", *Local Environment*, 8(3):291-301.
- Lindström, Marianne, Maria Johansson, Jan Hermann & Olle Johnsson, 2006. "Attitudes towards the conservation of biological diversity - A case study in Kristianstad municipality, Sweden", *Journal of Environmental Planning and Management*, 49(4):495-513, Routledge, London.
- Lundqvist, Lennart J. 1994. "Environmental Cooperation among Swedish Local Governments: Professional Networks and the Evolution of Institutions for Collective Actions", *International Journal of Public Administration* 17:1733-66.
- Lundqvist, Lennart J, 2001c "Games Real Farmers Play: Knowledge, Memory and Collective Action to Prevent Euthrophication of Water Catchments", *Local Environment* 6(2001):407-419.
- Michaeli, Inga, 2000. *Bland eldsjälur och gränsgångare: En studie i två kommuner av Agenda 21 som social styrform*, Institutet för bostads- och urbanforskning.
- Storbjörk, Sofie & Henriette Söderberg, 2003. *Plötsligt händer det: Institutionella förutsättningar för uthålliga VA-system - Fallen Ringdansen, Surahammar och Hammarby Sjöstad*. Urban Water Forskningsrapport 2003:1, Chalmers, Göteborg.

Policy- och implementationsstudier

- Adolfsson Jörby, Sofie, 2001. *Sustainable development in Swedish municipalities - To know, to be able, to want and to do*, Högskolan i Kalmar (doktorsavhandling).

- Adolfsson Jörby, Sofie, 2002. "Local Agenda 21 in Four Swedish Municipalities: A Tool Towards Sustainability?", *Journal of Environmental Planning and Management*, 45(2):219-244, Routledge, London.
- Bro, Anders, Anders Edlund, Erik Jakobsson & Gunnar Persson, 1998. *Grön demokrati - Om implementeringen av Agenda 21 i åtta svenska kommuner*. Rapport 1998:5, Novemus, Örebro.
- Brundin, Pia & Katarina Eckerberg, 1999. *Svenska kommuners arbete med Agenda 21 - en enkätundersökning*, Miljödepartementet/Svenska Kommunförbundet, Kommunernas förlag, Stockholm.
- Dahlgren, Katrin & Katarina Eckerberg, 2004. *Status för Lokal Agenda 21 - en enkätundersökning 2004*, Hållbarhetsrådet, Umeå.
- Dovlén, Sylvia & Ann Skantze, 2005. "Avslöjande metaforer - Om integrering av ekonomiskt och ekologiskt perspektiv", i Asplund & Skantze 2005.
- Eckerberg, Katarina, 1998. "Hållbara Sverige, Lokal Agenda 21 och forskningen om hållbar utveckling", i Wärneryd, Olof. & Tuija Hilding-Rydevik *Hållbart samhälle - en antologi om mål, medel, möjligheter och makt*, FRN, Stockholm.
- Eckerberg, Katarina, 1999. "Sweden: Combining Municipal and National Efforts for Quick Progress", i Lafferty (1999).
- Eckerberg, Katarina, 2001. "Sweden: Problems and prospects at the leading edge of LA21 implementation", i Lafferty (red) 2001.
- Eckerberg, Katarina & Björn Forsberg, 1995. "Agenda 21 i svenska kommuner - några utvecklingsvägar". *Tidskriften Alternativ Framtid* 3:18-28, Universitetsförlaget, Oslo.
- Eckerberg, Katarina & Björn Forsberg, 1996. "Policy Strategies to Reduce Nutrient Leaching from Agriculture and Forestry and their Local Implementation: A Case Study of the Laholm Bay, Sweden" *Journal of Environmental Planning and Management*, 39(2):223-242, Carfax, Abingdon.
- Eckerberg, Katarina & Björn Forsberg, 1998. "Implementing Agenda 21 in Local Government: The Swedish Experience", *Local Environment*, 3(3) 333-347, Carfax, Abingdon.
- Eckerberg, Katarina, Björn Forsberg & Per Wickenberg, 1998. "Setting the Pace with Pioneer Municipalities and Schools", i Lafferty & Eckerberg (red) 1998.

- Eckerberg, Katarina & Pia Brundin, 2000. *Lokal Agenda 21 - en studie av tio kommuner*, Miljödepartementet/Svenska Kommunförbundet, Kommentus förlag, Stockholm.
- Edström, Charlotte & Katarina Eckerberg, 2002. *Svenska kommuners arbete med Agenda 21 - en jämförelse över tid*. Nationalkommittén för Agenda 21 och Habitat.
- Elander, Ingemar, 2003. *Climate Change, Mitigation and Adaption: The local arena*, Örebro universitet.
- Elander, Ingemar & Rolf Lidskog, 2000. "The Rio Declaration and Subsequent Local Initiatives", i Low, Nicholas m.fl. *Consuming Cities - The Urban Environment in the Global Economy after the Rio Declaration*, Routledge, London.
- Fernler, Karin, 1998. "Mode eller förnyelse av miljöarbetet? Några reflektioner kring kommunernas Agenda 21-arbete", i Peter Dobers (red), *Miljömanagement - Guld och gröna skogar?*, Norenus och Santérus, Stockholm.
- Forsberg, Björn, 2000. "Economism and Ecological Resistance - Ecological Pioneer Efforts at the Local Level in Sweden", i Nagel, Stuart S. *Handbook of Global Technology Policy*, Marcel Dekker Inc, New York.
- Forsberg, Björn 2002. *Lokal Agenda 21 för hållbar utveckling - En studie av miljöfrågan i tillväxksamhället*. Doktorsavhandling, Statsvetenskapliga institutionen Umeå universitet.
- Forsberg, Björn, 2002b. *I hållbar terräng? - En kunskapsöversikt om lokalt hållbarhetsarbete inom projektet Hållbara Robertsfors*, UCER, Umeå universitet.
- Forsberg, Björn, 2004. "Den lokalas renässans - Lokal ekonomi som väg till hållbar utveckling", i *Lokal ekonomi för hållbar tillväxt*, NUTEK, B 2004:3, Stockholm.
- Fudge, Colin & Janet Rowe, 2000. *Implementing Sustainable Futures in Sweden*, Byggeforskningsrådet, Stockholm.
- Jamison, Andrew, 2001. *The Making of Green Knowledge: Environmental Politics and Cultural Transformation*, Cambridge University Press.
- Lafferty, William & Katarina Eckerberg (red) 1998. *From the Earth Summit to Local Agenda 21*, Earthscan, London.
- Lafferty, William (red), 1999. *Implementing LA21 in Europe*, ProSus, Oslo.
- Lafferty, William & James Meadowcraft (red), 2000. *Implementing Sustainable Development in High Consumption Societies*, Oxford University Press.

- Lafferty, William (red) 2001. *Sustainable Communities in Europe*, Earthscan, London.
- Lidskog, Rolf, 1994. *Radioactive and Hazardous Waste Management in Sweden - Movements, Politics and Science*, Doktorsavhandling, Uppsala.
- Lidskog, Rolf, 1998 (red). *Kommunen och kärnavfallet - Svensk kärnavfallspolitik på 1990-talet*, Carlssons, Stockholm.
- Lidskog, Rolf & Ingemar Elander, 2000. "After Rio: environmental policies and urban planning in Sweden", i Low, Nicholas, Brendan Gleeson, Ingemar Elander & Rolf Lidskog, 2000. *Consuming Cities - The Urban Environment in the Global Economy after the Rio Declaration*, Roudledge, London.
- Lundqvist, Lennart J, 2001a. "Implementation from Above: The Ecology of Power in Sweden's Environmental Governance", *Governance* 14(3) 319-337.
- Lundqvist, Lennart J, 2001b. "A Green Fist in a Velvet Glove: "The Ecological State and Sustainable Development", *Environmental Values* No. 10 2001 455-72.
- Lundqvist, Lennart J. 2004a. *Sweden and Ecological Governance: Straddling the Fence*, Manchester University Press.
- Lundqvist, Lennart J. 2004b "Integrating Swedish water resource management: a multi-level governance trilemma, *Local Environment*, 9(5): 413-424, Routledge, London.
- Olsson, Jan (red) 2005. *Hållbar utveckling underifrån? - Lokala politiska processer och etiska vägval*, Nya Doxa, Nora.
- Palm, L & M. Åkerström, 2001. *Vem utmanade vem? En utvärdering av 'Utmanarkommunerna'*. Media och kommunikationsvetenskap, Lunds universitet. Research Report 2001:2.
- Rowe, Janet & Colin Fudge, 2003. "Linking National Sustainable Development Strategy and Local Implementation: a case study in Sweden", *Local Environment* 8(2):125-140, Routledge, London.
- Storbjörk, Sofie, 2004. *Att prioritera miljöfrågor? - Kommunpolitikerna och det lokala miljöarbetets villkor*, Kommunen och territoriet 5, KTH, Enheten för samhällsplanering, Stockholm.
- Vedung, Evert & Erik Klefbom, 2002. *Ozonhålet globalt, nationellt, lokalt*. Liber, Malmö.

Samhällsplanering och urbana studier

Adolfsson, Petra, 2003. *Miljön och dess många ansikten i staden - om kvalitetsmätningar och organisering i Stockholm*. BAS, Handelshögskolan, Göteborgs universitet.

Ahlstrand, Ingemar, 1995. *Från särintresse till allmänintresse - Om beslutsunderlagets centrala betydelse med exempel från Öresundsbron och Dennispaketet*, SNS Förlag, Stockholm.

Aspenbom, Håkan & Lars Wiklund, 1997, "Plan med eko - Integration av Agenda 21 och översiktsplan", Tidskriften Plan s295-299.

Asplund, Eva, Sylvia Dövlén, Maria Håkansson & Lars Orrskog, 1997. *Räcker kompetensen? - En studie av det långsiktiga miljöarbetet i fyra kommuner*, KTH, Stockholm

Boholm, Åsa, 2000. *National Objectives - Local Objections. Railroad Modernisation in Sweden*. CEFOS, Göteborgs Universitet.

Green, Anna, 2006. *Hållbar energianvändning i svensk stadsplanering: från visioner till uppföljning av Hammarby Sjöstad och Västra Hamnen*, Linköpings universitet.

Grip, Elsa, 1999. *Kan kommunen kontrollera kretsloppen? - En studie av styrmedel för den fysiska samhällsplaneringen i riktning mot kretsloppssamhället*, Research Report 1999:1, Rättsociologiska institutionen, Lunds universitet.

Isaksson, Karolina, 2001. *Framtidens trafiksystem? - Maktutövningen i konflikterna om rummet och miljön i Dennispaketets vägfrågor*. Linköping Studies in Arts and Science 231.

Kain, Jaan-Henrik, 2003. *Sociotechnical Knowledge: An Operationalised Approach to Localised Infrastructure Planning and Sustainable Urban Development*, Chalmers Architecture, Göteborg.

Kain, Jaan-Henrik, Erik Kärrman, Denis van Moeffaert, Henriette Söderberg & Helena Åberg, 2005. *Integrerat beslutsstöd för uthålliga VA-system: Fallstudier inom MIKA-projektet i Surahammar och Södertälje kommun*, Urban Water Report, Chalmers, Göteborg.

Khakee, Abdul, 1999 *Scenarior för handlingsberedskap och hållbar utveckling*. Linköpings universitet, Centrum för kommunstrategiska studier.

- Khan, Jamil, 2003. "Wind power planning in three Swedish municipalities", *Journal of Environmental Planning and Management*, 46(4):563-581, Routledge, London.
- Nilsson, Kristina, 2001. *Planering för hållbar utveckling - Dilemman för kommunala översiktsplanerare*, KTH, Stockholm.
- Nilsson, Kristina, 2003. *Planning in a Sustainable Direction - the Art of Conscious Choices*, Doktorsavhandling, KTH, Stockholm.
- Olerup, Brita, 2000. "Scale and Scope in Municipal Energy Planning in Sweden", *Journal of Environmental Planning and Management*, 43(2):205-220, Carfax Publ, London.
- Orrskog, Lars 1999 "There is no Such Thing as a Sustainable City", *Sustainable Communities Review* 3(1), Univ. of North Texas.
- Storbjörk, Sofie, 2001. *Vägskäl - Miljöfrågorna, subpolitiken och planeringsidealets praktik i fallet riksväg 50*. Linköping Studies in Art and Science 230.
- Söderberg, Henriette, 1999 *Kommunerna och kretsloppet*, Linköping Studies in Art and Science, No 194.
- Vergunst, Petra J. B. 2002, "The Potentials and Limitations of Self-reliance and Self-sufficiency at the Local Level: views from southern Sweden", *Local Environment*, 7(2):149-161, Carfax, Abingdon.
- Wallgren, Christine, 2006. "Local or Global Food Markets: A Comparison of Energy Use for Transport", *Local Environment* 11(2):233-251, Routledge, London.

Målstyrning, miljöledning, indikatorer, goda exempel

- Bretzer, Ylva, Björn Forsberg & Kerstin Bartholdsson, 2006. *Lokal översättning av de nationella miljömålen - en processutvärdering av åtta svenska kommuner*, Naturvårdsverket Rapport 5646.
- Burström, Fredrik, 2000a. *Environment and Municipalities*, Doktorsavhandling, Inst. för Industriell ekonomi, KTH, Stockholm.
- Burström, Fredrik, 2000b, "Environmental Management Systems and Co-operation in Municipalities", *Local Environment*, 5(3):271-284. Carfax Publ, London.
- Burström, Fredrik & Annica Lindqvist, 2002. "Environmental information Management in Municipalities", *Local Environment* 7(2):189-201, Carfax, Abingdon.

- Eckerberg, Katarina & Eva Mineur, 2003. "The Use of Local Sustainability Indicators: case studies in two Swedish municipalities", *Local Environment* 8(6):591-614, Carfax, Abingdon.
- Emilsson, Sara, 2002. *The Use of Standardised Environmental Management Systems in Swedish Local Authorities*, Tema Teknik, 2002:13, Linköpings universitet.
- Forsberg, Björn & Martin Bennulf, 2007 (kommande). *Med sikte på klimatmålet lokalt och regionalt - om kommunerna och länen i klimatpolitiken*, Naturvårdsverket/UCER.
- Hesselborn, Per-Ove, 1997. "Miljöstyrning i trafikpolitik och infrastrukturplanering", I Andersson Hans E. *Trafik och miljö - Forskare skriver om kunskapsläge och forskningsbehov*, Studentlitteratur, Lund.
- James, Sarah & Torbjörn Lahti, 2004. *The Natural Step for Communities - How Cities and Towns can Change to Sustainable Practices*, New Society Publishers, Gabriola.
- Rydén, Marie-Louise, Birgitta Timm, Peter Green & Anna Karin Lissel Swenning, 2003. *Kommunerna och miljömålen - En utvärdering*, Naturvårdsverket.

Forskning om det lokala investeringsprogrammet

- Baker, Susan, Katrin Dahlgren, Katarina Eckerberg, Agneta Marell & Niklas Wahlström, 2005. *Understanding LIP in Context - an evaluation of LIP in Central Government, business and comparative perspectives in Sweden*. Naturvårdsverket, Stockholm.
- Berglund, Elisabet & Anders Hanberger, 2003. LIP och lokalt miljöarbete - en jämförande studie mellan kommuner som fått och inte fått statligt investeringsstöd, UCER, Umeå universitet.
- Dahlberg, M. & Johansson E., 2000 "Om regeringars röstköpsbeteende", Ekonomisk debatt No 4 s305-316.
- Forsberg, Björn, 2005. *I skuggan av lokala investeringsprogrammet - kommunerna som inte beviljades stöd samt synen på staten i LIP:s efterföljd*, UCER, Umeå universitet.

- Hanberger, Anders, Katarina Eckerberg, Runar Brännlund, Susan Baker, Anna Nordström & Annika Nordenstam, 2002. *Lokala investeringsprogram - en förstudie inför utvärderingen*, UCER, Umeå universitet.
- Kåberger, Tomas & Anna Jürgensen, 2005. *LIP ur ett samhällsekonomiskt perspektiv - en utvärdering av det statliga stödet till lokala investeringsprogram för ekologisk hållbarhet*, Naturvårdsverket, Stockholm.
- Kågesson, Per & A.M. Lidmark, 1998. *Konsten att använda 5.4 miljarder - En kritisk granskning av stödet till de lokala investeringsprogrammen för hållbar utveckling*, Svenska Naturskyddsföreningen Rapport 9423/98.
- Rönnbäck, Peder, 2006. *Politikströmmar och kommunala trafikflöden - en studie av kollektivtrafiken i förändring*, (Lic-avhandling) Inst för industriell ekonomi och samhällsvetenskap, Luleå Tekniska Universitet.
- Sköllerhorn, Erland & Anders Hanberger, 2004. *LIP och lokalt miljöarbete - en fördjupad studie av sju kommuner*, UCER, Umeå universitet.
- Stenberg, Jenny & Liane Thuvander, 2005. *Att länka miljöeffekter och sociala effekter - en utvärdering av LIP-finansierade bostadsförnyelseprojekt*, Naturvårdsverket och Chalmers.
- Vidén, Sonja & Marina Botta, 2006. (kommande) *Hållbar utveckling i 50- 60- 70-talens bostadsområden: Bostadsförnyelse och miljöåtgärder med stöd av lokala investeringsprogram (LIP)*, KTH, Stockholm.
- Wanden, Stig, 2005. *Vad vi kan lära av LIP - Samlade erfarenheter av de lokala investeringsprogrammen utifrån utvärderingar gjorda under åren 2003-2005*. Naturvårdsverket, Stockholm.

Deltagande, demokrati, underifrånperspektiv

- Bartholdsson, Kerstin & Martin Bennulf, 1999. "Agenda 21 - nyckeln till lokalt miljöengagemang?" I Nilsson, Lennart (red) *Region i omvandling*. SOM-institutet, Göteborgs universitet, Rapport nr 23.
- Björkhem, Barbro, 1995. *Från Rio till Lomma - Perspektivet underifrån*, Delrapport till Riksdagens revisorers program Statliga informationsinsatser i ett styrningsperspektiv, Riksdagens revisorer, Stockholm.
- Feichtinger, Judith & Michael Pregernig, 2005. "Imagined Citizens and Participation: Local Agenda 21 in Two Communities in Sweden and Austria", *Local Environment* 10(3): 229-242, Routledge, London.

- Gidlund, Janerik, Ann-Kristin Ekman, Mårten Lagergren, Karin Rudebeck, Rune Wigren & Bengt Lidström, 1988. *Periferins renässans - lokala framtider och Sveriges omvandling*, Sekr. för framtidsstudier & FRN, Allmänna förlaget, Stockholm.
- Hjern, Benny, 1993 "Är lokal demokratisk miljöpolitik egentligen önskvärd?" i Benny Kullinger & Ulla-Britt Strömberg, *Planera för en bärkraftig utveckling*, Byggnadsforskningsrådet, Stockholm.
- Khakee, Abdul, 1999. "Participatory scenarios for sustainable development", *Foresight* 1(3):229-240. Camford Publishing Ltd.
- Soneryd, Linda, 2002. *Environmental Conflicts and Deliberative Solutions? - A Case Study of Public Participation in EIA in Sweden*. Örebro Studies in Sociology 5.
- Svedin, Uno & Britt Hägerhäll Aniansson (red), 2002. *Sustainability, Local Democracy and the Future: The Swedish Model*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.

Övriga rapporter

- Boverket/Naturvårdsverket, 2000. *Planera med Miljömål - en vägvisare*, del 2.
- IVL, 1999. *Analys av de av kommunerna skattade miljöeffekterna av det statliga stödet till de lokala investeringsprogrammen för en hållbar utveckling, LIP-projekt beviljade 1998*, Stockholm.
- Nationalkommittén för Agenda 21 och Habitat, 2002a. *Från vision till handling - Sveriges nationalrapport till världstoppmötet om Agenda 21 och hållbar utveckling i Johannesburg 2002*, Miljödepartementet, Stockholm.
- Nationalkommittén för Agenda 21 och Habitat, 2002b. *10 år med Agenda 21 i Sverige - Vad har vi lärt oss och var är vi på väg?*, Miljödepartementet, Stockholm.
- Naturvårdsverket, 2000. *Från ord till handling*. Rapport 5059.
- Naturvårdsverket, 2003. *Kommunerna och miljömålen*. En utvärdering, Rapport 5265, Stockholm.
- Riksdagens revisorer 1999/2000 *Statligt stöd till lokala investeringsprogram för en ekologiskt hållbar utveckling*. RR3, Stockholm.

- Riksdagens revisorer 2000. *Anslag till Regeringens disposition - Hur fungerar styrningen och kontrollen när Regeringen själv fördelar pengar?* RRV 2000/01:7, Stockholm.
- Riksrevisionsverket 1999 *De lokala investeringsprogrammen i praktiken - en uppföljning av kommunernas arbete*, RRV 1999:37, Stockholm.
- Rikta Kommunikation, 1999. *Miljödepartementet - en utvärdering av informationsinsatser*. (Miljödepartementet)
- Rikta Kommunikation 2000. *Utvärderingar och information om lokala investeringsprogram* (Miljödepartementet).
- SOU 1994:128 *Lokal Agenda 21 - en vägledning* (Tommy Månsson), Miljö- och naturresursdepartementet.
- SOU 1997:105 *Fem år efter Rio - resultat och framtid*, Slutbetänkande från Nationalkommittén för Agenda 21, Miljödepartementet.
- Svenska Kommunförbundet, 1997a. *Hållbara kommuner - Slutrapport från programberedningen kommunerna och miljön*, Stockholm.
- Svenska Kommunförbundet, 1997b. *Kommunpolitikernas roll i miljöarbetet*, Skrift publ. inom programmet Kommunerna och miljön. Stockholm.
- Svenska Kommunförbundet, 1998 *Miljö och sysselsättning - Kommunerna och miljön*, Stockholm.
- Svenska Kommunförbundet, 2000. *Miljö- och hälsoskydd i kommunerna - en enkätundersökning*, Stockholm.
- Svenska Naturskyddsföreningen, 1996. *Nationella hinder för lokal Agenda 21*, Stockholm.
- ÅF Processdesign AB, 2000 *Uppföljning av energiprojekt inom de lokala investeringsprogrammen 1998, 1999 och 2000*. Statens Energimyndighet.

Kunskapssammanställningar och forskningsöversikter - urval

- Bennulf, Martin & Lennart J. Lundqvist, 1994. "Environmental Studies in Swedish Political Science", I Mats Rolén & B. Heurling (red) *Environmental Change - A Challenge for Social Science and the Humanities*. FRN 94:6, Stockholm

FRN, 1998. *Forskning för hållbar utveckling - en nationell strategi*. FRN Rapport 1998:21, Forskningsrådsnämnden, Stockholm.

Hedré, Johan & Jonas Anselm, 1998. *Svensk forskning om hållbarhet - en katalog över forskningsprojekt med socioekonomisk och kulturell inriktning*, Rapport 1998:16, Bilaga 3c, Forskningsrådsnämnden, Stockholm.

Helmfrid, Hillevi, Torbjörn Lahti & Mia Haglind, *FoU-behov för lokal bärkraftig utveckling - Rapport från en förstudie*, Rapport nr 7 1995, ALA, SLU.

Lindén, Anna-Lisa, E. Jörgensen NAMN? & Martin Bennulf, *Samhällsvetenskapliga perspektiv på hållbara städer*, Rapport 1998:15, Bilaga 3b, Forskningsrådsnämnden, Stockholm.

Lundgren, Lars J. Christer Nordlund & Sofie Storbjörk, 2002. *Miljöns mänskliga dimension - En studie av humanistisk och samhällsvetenskaplig miljöforskning*, Vetenskapsrådet, Stockholm.

Wärneryd, Olof & Tuija Hilding-Rydevik (red), 1998. *Hållbart samhälle - en antologi*, FRN Rapport 1998:14, Bilaga 3a, Forskningsrådsnämnden, Stockholm.

Bilaga B. Undersökta databaser m.m.

Formerna för forskningskartläggningen behandlas översiktligt i kapitel 1. Nedan redovisas de websidor som har kartlagts:

Lärosäten

Samtliga svenska universitetshemsidor har besökts. Dessutom har kartlagts institutioner och centrumbildningar med etablerad samhällsvetenskaplig miljöforskning. Särskilda miljöforskningsportaler har även undersökts, nämligen vid Chalmers och Göteborgs universitet, Göteborgs Miljövetenskapliga Centrum samt Umeå universitet.

Vissa lärosäten har lätt tillgänglig information om sin samhällsvetenskapliga miljöforskning, detta är dock långtifrån alltid fallet. Även miljöforskningsportaler kan vara svårsökta, i de fall då de framförallt marknadsför naturvetenskaplig miljöforskning (t.ex. saknar Göteborgs universitet/Chalmers miljöforskningsportal särredovisning av forskning för hållbar utveckling).

Tidskrifter

Local Environment 2000-2006

Environmental Politics, 2001-2006

Journal of Urban Planning and Development 2001-2006

Journal of Environmental Planning and Management 1996-2006

Myndigheter, forskningsråd, projekt

Boverket

Formas (svårsökt, ej informativ hemsida)

Hållbarhetsrådet (samt dess föregångare IEH vars webmaterial ännu fanns utlagt vid tidpunkten för kartläggningen)

Miljömålsportalen

Mistra

Naturvårdsverket

Stad och land

Libris

Sökord: Hållbar utveckling, Lokal miljöpolitik, Agenda 21 (utgivningsår 2000-2006).

Hållbarhetens lokala horisont

RAPPORT 5674

NATURVÅRDSVERKET
ISBN 91-620-5674-3
ISSN 0282-7298

Forskning om kommunernas arbete
med miljö och hållbar utveckling

Mycket av det praktiska arbetet med miljö och hållbar utveckling bedrivs i Sverige av kommunerna. De ansvarar för miljöinvesteringar, tillsyn, miljöaspekter i samhällsplaneringen och utåtriktat miljöarbete gentemot företag och allmänhet. Alla dessa aktiviteter har ökat i omfattning under senare år. Samtidigt är ansvarsfördelningen mellan stat och kommun komplicerad: centrala myndigheter och länsstyrelser samspelar på olika sätt med kommunerna i miljöfrågor, beroende på frågornas art och omfattning.

Rapporten presenterar vad forskningen har att säga om dessa lika viktiga som komplicerade frågor. Den ger en klar översiktsbild av de framsteg och problem som kännetecknar den kommunala miljöscenen, och belyser samspelet mellan miljömål och andra samhälleliga välfärds mål.

Rapporten vänder sig till alla miljö- och samhällsintresserade, men är särskilt viktiga för personer i kommuner, statliga myndigheter, miljöorganisationer och politiska församlingar som vill veta mer om vad forskningen har att lära om det lokala arbetet med miljön. Rapporten kan också vara till nytta vid universitet och högskolor som ett underlag för undervisning och forskning.