

# Från ord till handling



Nationell kommunikationsstrategi för Agenda 21



# Från ord till handling

Nationell kommunikationsstrategi för Agenda 21

NATURVÅRDSVERKET FÖRLAG

ISBN 91-620-5059-1 ISSN 0282-7298

© Naturvårdsverket

Beställningsadress: Naturvårdsverket Kundtjänst, 106 48 Stockholm. Tel 08-698 12 00, fax 08-698 15 15.

E-post: kundtjanst@environ.se Internet: www.environ.se Bokhandel: www.miljobokhandeln.com

Omslag: Peter Hönig/NV, bild Photodisc. Grafisk form: Monica Sahlberg och Kristina Wassén/NV.

Illustrationer: Robert Nyberg sid 13. Christina Alvner sid 14. Kjell Ström sid 17, 21, 31. Nils Peterson sid 18, 19.

Tryck: Lenanders Tryckeri AB, 00-03. Upplaga: 1000 ex.

# Innehåll

<b>Förord</b>	3	Regeringens roll: Sverige som föregångsland	25
<b>Sammanfattning och förslag</b>	4	Nationell samordnare	25
Slutsatser	4	Forum för ekologisk omställning	26
Övergripande utgångspunkter för fortsatt kommunikationsarbete	5	Föreningen för Agenda 21 och hållbar utveckling	26
Förslag	6	Centrum för kunskap om ekologisk hållbarhet	26
Förslag angående skolans och högskolans roll	7	Naturvårdsverkets roll	27
<b>Bakgrund</b>	8	Kommunikationsstrategi för miljömålen	27
Utgångspunkter och tolkning av uppdraget	8	Myndigheternas sektorsansvar	28
Bakgrunden till uppdraget	9	Konsumentverket	28
Nationella hinder	10	NUTEK	28
Svenska kommuners arbete med Agenda 21 idag	11	Statens energimyndighet	29
Det upplevda stödet från nationell nivå	11	Boverket	29
De lokala investeringsprogrammen och Agenda 21	11	Vägverket	29
<b>Problemanalys</b>	13	KemI	30
Livsstil och ansvar	13	Livsmedelsverket	30
Valfrihet och konsumtion	14	Skolverket	30
Vad ska kommuniceras?	15	Högskoleverket	30
Från medvetenhet till beteende?	15	<b>Nationell kommunikationsstrategi för Agenda 21</b>	31
Vad innebär en miljöanpassad livsstil?	15	Strategidiskussion	31
Upplevda hinder	16	Mål och målgrupper	32
Svag koppling mellan attityd och handling	16	Med människan i centrum	34
Med handlingsalternativen i fokus	17	Slutsatser	34
Öka möjligheterna!	17	Övergripande utgångspunkter för fortsatt kommunikationsarbete	35
Synliggör miljöeffekterna!	18	Förslag	36
Nya spelregler för en hållbar utveckling	18	Förslag angående skolans och högskolans roll	37
Sammanfattande kommentarer	18	<b>Referenser</b>	38
<b>Informationens möjligheter och begränsningar</b>	19	<b>Bilaga 1: Skolans roll</b>	40
Att kommunicera budskap	19	Förändringar i miljöundervisning	40
Att bryta vanor	22	Exempel på aktörer inom skola/högskola och miljö	41
Att öka engagemanget	22	Kommunens roll	42
Lyckade lokala informationssatsningar	23	En blick mot den framtida miljöundervisningen	42
Opinionsbildning och folkbildning	23	<b>Bilaga 2: Utmanarkommunerna</b>	43
Sammanfattande kommentarer	24	<b>Bilaga 3: agenda21.nu</b>	44
<b>Agenda 21 på nationell nivå</b>	25		

# Förord

Regeringen har givit Naturvårdsverket i uppdrag att ta fram ett förslag till en nationell strategi för informations- och kunskapsförmedling kring Agenda 21 och hållbar utveckling.

Arbetet har skett i samverkan med Skolverket och den särskilde samordnare som Regeringen har tillkallat för att utveckla arbetet med Agenda 21 och ekologiskt hållbar utveckling, samt i samarbete med övriga berörda myndigheter och expertis inom information – och beteendevetenskap. Två underlagsrapporter<sup>1</sup> har tagits fram; ”Framgångsrika lokala informationssatsningar” av Sindre Magnusson, samt ”Miljöengagemang i olika grupper av svenska folket: Kunskapsläge och vissa förslag till åtgärder” av Martin Bennulf. Naturvårdsverket har haft ett seminarium där frågeställningarna har diskuterats med bl. a. Agenda 21-samordnare, representanter från frivilliga organisationer, näringslivet och myndigheter. Uppdraget har även diskuterats med Svenska Kommunförbundet, Skolverket, Swecol, Nutek, Konsumentverket, Vägverket och Arbetarskyddsstyrelsen.

Rapporten har tagits fram av Kristina Wassén vid Naturvårdsverkets informationsavdelning och Peter Green vid Naturvårdsverkets avdelning för hållbar samhällsutveckling. Förslag rörande skola och högskola, samt bilaga ett, har tagits fram i samråd med Magdalena Blidberg vid Naturvårdsverkets informationsavdelning.

<sup>1</sup> Underlagsrapporterna kan tankas ned som PDF-filer från [www.environ.se](http://www.environ.se)

# Sammanfattning och förslag

**N**aturvårdsverket har fått i uppdrag att föreslå en nationell strategi för informations- och kunskapsförmedling kring Agenda 21 och ekologiskt hållbar utveckling.

Syftet är enligt uppdraget ”att höja det allmänna miljömedvetandet om sambandet mellan vår livsstil och utveckling mot ekologisk hållbarhet, samt att nå nya grupper av människor. Förslaget ska utformas så att det stödjer de informationsinsatser som sker på lokal nivå.”

I uppdraget står att ”nya grupper av människor” ska nås genom strategin. Naturvårdsverkets tolkning är att förslaget ska utarbetas så att det omfattar människor utanför gruppen ”uttalat miljöintresserade”. Utgångspunkter för uppdraget har varit att nå de som inte aktivt söker miljöinformation, samt de som inte prioriterar miljöhänsyn i sin vardag.

## Slutsatser

Information är ett nödvändigt men inte tillräckligt styrmedel för att lösa miljöproblemen. För att information ska fungera effektivt behöver en problemanalys först göras. Är det ett informationsproblem eller är det ett ekonomiskt, juridiskt, tekniskt eller organisatoriskt problem som ska lösas? Denna fråga bör utredas och besvaras innan styrmedel väljs. För det mesta behöver information kombineras med andra styrmedel och åtgärder för att ge resultat. Information kan lyfta fram viktiga frågor, peka på problem, möjligheter och lösningar. Information kan också visa på samband och skapa förståelse för varför andra styrmedel är nödvändiga.

**Människors beteende** hänger i mångt och mycket ihop med utbudet av miljöanpassade handlingsalternativ som uppfyller deras upplevda behov i olika situationer. Omställningen till ett ekologiskt hållbart samhälle är en process som successivt bidrar till att skapa bättre förutsättningar för ett miljövänligt agerande. Ökar möjligheterna för den enskilde att få sina upplevda behov tillgodosedda på

ett miljövänligt sätt kan även miljöintresset och därmed medvetenheten öka. Ett brett spektrum av styrmedel och åtgärder behövs för att tillsammans med information skapa förutsättningar för en ekologiskt hållbar utveckling med människan i centrum.

**Denna kommunikationsstrategi** handlar om att bygga gemensamma plattformar med olika aktörer för den långsiktiga process som krävs för att successivt skapa bättre förutsättningar för ett miljövänligt beteende i olika situationer för den enskilde, i hemmet, på arbetsplatsen, inom affärlivet, i butiken, i valet mellan olika färdmedel etc.

Sektorsmyndigheterna ansvarar för att miljöhänsyn integreras inom sina respektive områden och kan genom olika åtgärder öka människors möjligheter att agera miljövänligt i olika situationer. För att myndigheternas åtgärder ska gå i en gemensam riktning är ett samarbete mellan myndigheterna av yttersta vikt. I samband med miljömålsuppdraget har en plattform för de miljömålsansvariga myndigheternas fortsatta arbete skapats, vilken med fördel även kan ligga till grund för sektorsmyndigheternas kommunikationsarbete för Agenda 21 och hållbar utveckling. Arbetet med att uppnå miljömålen förutsätter ett miljövänligt agerande hos större delen av befolkningen. Därför anser Naturvårdsverket att Agenda 21-arbetet i vissa avseenden kan integreras med miljömålsarbetet.

**För att informationen ska fungera** måste den utgå ifrån olika målgruppers intresse och behov. De lokala informatörerna är viktiga vidareförmedlare av relevant miljöinformation som efterfrågas av medborgare och konsumenter. Kommunerna spelar även i fortsättningen en nyckelroll i det svenska Agenda 21-arbetet, genom att de kan vidta åtgärder och involvera olika grupper i localsamhället för en hållbar utveckling. För att lyckas med Agenda 21-relaterade informationsprojekt krävs att projektledaren har en bred kompetens inom

## Övergripande utgångspunkter för fortsatt kommunikationsarbete

miljökommunikation och beteendevetenskap, samt kunskap om hur man leder en process med många aktörer inom en kommun. Den nationella nivån kan stödja den lokala nivån genom att erbjuda kompetensutveckling, workshops, rådgivning och information som kan anpassas efter olika målgrupper och behov.

**Frivilliga organisationer** (NGOs) spelar även fortsättningsvis en central roll för att flytta fram positionerna för en hållbar utveckling, öka engagemanget, sprida information och skapa opinion för åtgärder som ökar människors möjligheter till miljöanpassade handlingsalternativ. Denna nationella strategi utgår utifrån de verktyg och resurser som regeringen har till sitt förfogande, varför de centrala myndigheterna är särskilt utpekade. De frivilliga organisationerna är och ska vara statligt oberoende och kan därför inte styras av regering och riksdag. Det hindrar inte att regeringen kan bekräfta och understryka miljöorganisationernas och andra ideella föreningars betydelsefulla roll i arbetet för en hållbar utveckling och uppmuntra till ökad dialog och samarbete på olika nivåer.

**Dialogen mellan lokal och nationell nivå** är avgörande för det fortsatta arbetet. Den nationella samordnaren har en viktig roll att föra informationen vidare till regeringen angående hinder och lösningar som bara kan åtgärdas på nationell nivå. Forum för ekologisk omställning och Föreningen för Agenda 21 och hållbar utveckling utgör viktiga mötesplatser för dialog mellan olika aktörer med syftet att föra positionerna framåt i Agenda 21-arbetet.

1. Utgå ifrån sektorsintegreringen av miljöhänsyn och resurshushållning.
2. Använd miljömålen som riktlinjer och samordna kommunikationsstrategin med den för Agenda 21.
3. Använd gröna nyckeltal och indikatorer som uppföljningsinstrument.
4. Utgå ifrån befintlig organisatorisk struktur och befintliga resursflöden.

## Förslag

### 1

**Befintlig verksamhet:** 24 myndigheter har fått ett särskilt miljöansvar inom sina sektorer. Myndigheterna ska föra in miljöhänsyn och resurshushållning såväl inom den egna verksamheten som inom hela sin sektor.

**Förslag till tillägg i regleringsbrev:** Sektorsmyndigheterna ska i samband med sitt särskilda miljöansvar vidta åtgärder/föreslå regeringen åtgärder som ökar människors möjligheter till ett miljövänligt agerande och uppmuntrar till beteendeförändringar i ekologiskt hållbar riktning, samt åläggas ett informationsansvar i relation till sitt särskilda miljöansvar. Det innebär vidare att åtgärds- och kommunikationsstrategier successivt ska utvecklas för respektive sektorsområde i samråd med andra berörda myndigheter.

Det etablerade myndighetsnätverket inom miljömålsarbetet har genom kommunikationsstrategin för att göra miljömålen kända skapat en plattform för kommunikationsarbetet. Denna plattform kan även ligga till grund för myndigheternas kommunikation för Agenda 21 och en hållbar utveckling.

### 2

Naturvårdsverket avser att inom ramen för nuvarande informationsverksamhet och i samarbete med berörda myndigheter öka tillgängligheten till relevant miljöinformation. Efterfrågat basmaterial ska kunna tankas ner från internet. Lokala miljöinformatörer och vidareförmedlare ska i sin tur kunna anpassa informationen efter lokala förhållanden och olika målgrupper.

För att underlätta för lokala miljöinformatörer kan en gemensam ingång till myndigheternas miljöinformation inrättas

med länkar till respektive myndighet. Naturvårdsverket avser att i samråd med den nationella samordnaren undersöka behovet av att det inrättas en referensgrupp med strategiska myndigheter, representanter från miljöorganisationer, samt lokala miljöinformatörer och Agenda 21-samordnare. Syftet med en sådan referensgrupp kunde vara att anpassa informationen efter det lokala informationsbehovet, samt underlätta spridningen av relevant efterfrågad miljöinformation.

### 3

Utöka kriterierna i de lokala investeringsprogrammen att även gälla lokala åtgärder och informationsinsatser som främjar beteendeförändringar i ekologiskt hållbar riktning. Syftet är att genom olika åtgärder aktivt uppmuntra till ett miljövänligt agerande. Eftersom omställningen till ett ekologiskt hållbart samhälle är en långsiktig process behöver resursfrågan lösas framgent när de lokala investeringsprogrammen avslutats.

### 4

**Befintlig verksamhet:** Swecol ska öka takten i den ekologiska omställningen av samhället. De ska stödja kommunerna aktivt med att ta fram och genomföra lokala investeringsprogram, samt sprida erfarenheter från dessa.

**Förslag till tillägg i regleringsbrev:** Swecol ska samla och sprida kunskap och erbjuda den lokala nivån rådgivning on line, samt förmedla kontakter med forskare, näringsliv, kommuner, myndigheter och andra aktörer. De ska arbeta aktivt i nätverk, arrangera seminarier och workshops, informera via internet och svara på frågor.



## 5

Uppdra åt lämplig aktör att undersöka möjligheten att i samarbete med berörda myndigheter, Kommunförbundet och universitetet:

- erbjuda miljöinformatörer/Agenda 21-samordnare kompetensutveckling inom miljökommunikation och beteendevetenskap.
- erbjuda tjänstemän och förtroendevalda inom län och kommun seminarier och workshops med syftet att öka kunskapen om hur människors förutsättningar till ett miljömedvetet agerande kan öka.

Detta skulle kunna vara en uppgift för den särskilde samordnare som regeringen tillkallat.

## 6

Naturvårdsverket avser att undersöka möjligheten att inom ramen för de tio kommande forskningsområdena inkludera forskning rörande miljöfrågans beteendimension, det vill säga forskning om samhällets påverkan på miljön och möjligheterna att förändra människors handlingar i riktning mot en ekologiskt hållbar utveckling.

## 7

Uppdra åt lämplig instans att utvärdera processen kontinuerligt.

## Förslag angående skolans och högskolans roll

### 1

Uppdra åt berörda parter, t ex. Skolverket och Högskoleverket, att undersöka möjligheterna för en nationellt koordinerad satsning på kompetensutveckling, skolutveckling och forskning för att integrera miljöaspekterna inom alla utbildningsområden.

### 2

Uppdra åt Skolverket att följa upp de nya styrdokumenterna för en ekologiskt hållbar utveckling.

### 3

Uppdra åt Skolverket att ytterligare stödja skolorna i sitt arbete att uppnå utmärkelsen Miljöskola, som bl.a. betonar elevernas inflytande och samverkan med andra aktörer i samhället.

### 4

Uppdra åt Högskoleverket att ta ett särskilt miljöansvar inom den högre utbildningens område.

### 5

Uppdra åt Högskoleverket att utreda om universitets och högskolors regelverk bör anpassas för att bättre främja en ekologiskt hållbar utveckling.

### 6

Uppdra åt Högskoleverket att aktivt stödja högskolor och universitet genom att skapa mötesplatser för diskussion och idéutveckling mot en ekologiskt hållbar utveckling.

### 7

Uppdra åt andra myndigheter såsom Naturvårdsverket, Konsumentverket, Folkhälsoinstitutet och Swecol att stödja skol- och högskolesektorn i dess arbete för en ekologiskt hållbar utveckling.

### 8

Uppdra åt Swecol att stödja projekt som leder till att öka skolungdomars inflytande i samhället. Ett exempel är att involvera skolungdomar i kommunledningens arbete för en ekologiskt hållbar utveckling.

# Bakgrund

Naturvårdsverket har fått i uppdrag att utarbeta förslag till en nationell strategi för informations- och kunskapsförmedling kring Agenda 21 och ekologiskt hållbar utveckling. Syftet är att höja det allmänna miljömedvetandet om sambanden mellan vår livsstil och en utveckling mot ekologisk hållbarhet, samt att nå nya grupper av människor. Förslaget ska utformas så att det stödjer de informationsinsatser som sker på lokal nivå. För förslag som medför kostnadskonsekvenser ska även förslag till finansiering anges. Arbetet ska ske i samverkan med Skolverket och den särskilde samordnare som regeringen tillkallat för att utveckla arbetet med Agenda 21 och ekologiskt hållbar utveckling, samt i samarbete med övriga berörda myndigheter och lämplig expertis inom information, folkbildning och beteendevetenskap. Strategin bör bl.a. ta upp möjliga nationella insatser för att sprida samordnad information i olika medier. Uppdraget skulle redovisats till regeringen senast den 1 oktober 1999, men förlängdes under hand och avrapporterades den 15 december 1999.

## Utgångspunkter och tolkning av uppdraget

Uppdraget är ett led i arbetet att uppnå det övergripande målet att lämna över ett samhälle till nästa generation där de stora miljöproblemen är lösta (Prop. 1997/98:145). Naturvårdsverkets tolkning är att strategin inte enbart ska leda till ökad miljömedvetenhet utan även bana väg för de beteendeförändringar som krävs för att lösa miljöproblemen.

I uppdraget står att ”nya grupper av människor” ska nås genom strategin. Naturvårdsverkets tolkning av uppdraget är att förslaget ska utarbetas så att det omfattar människor utanför gruppen ”uttalat miljöintresserade”. Det kan vara svårt att definiera vilka som har ett uttalat intresse för att väga in miljöaspekterna av sin livsstil. Människor kan

mycket väl intressera sig för miljöhänsyn i vissa avseenden men inte i andra. Det händer även ofta att de som säger sig vara ”miljöintresserade” inte handlar miljövänligt. Utgångspunkten för uppdraget har varit att nå de som inte aktivt söker miljöinformation, samt de som inte prioriterar miljöhänsyn i sin vardag.

**För den ekologiskt hållbara samhällsutvecklingen** har tre övergripande mål pekats ut av regeringen;

1. Skyddet av miljön
2. En hållbar försörjning
3. En effektiv användning av energi och andra naturresurser

Kopplat till de tre övergripande målen har riksdagen fastställt 15 nationella miljö kvalitetsmål för att strukturera miljöarbetet. Enligt regeringens uppfattning är ett system med mål- och resultatstyrning det mest effektiva arbetssättet för att uppnå det önskade miljö tillståndet (Prop. 197/98:1, sid 38).

**Enligt uppdraget är syftet** att öka de allmänna miljömedvetandet om sambandet mellan vår livsstil och en ekologiskt hållbar utveckling. Det innebär att det är den ekologiska dimensionen i Agenda 21 som står i fokus i detta uppdrag. Som central miljömyndighet med kompetens på miljöområdet blir det också naturligt att koncentrera sig på miljöfrågorna. Det innebär inte att de andra dimensionerna inte bör prioriteras. Tvärtom måste den ekonomiska och sociala dimensionen gå hand i hand med den ekologiska för att en hållbar utveckling ska uppnås. Att behandla dessa frågeställningar ligger dock utanför ramen för detta uppdrag.

Följande frågeställningar behandlas inom ramen för uppdraget:

1. Hur ser möjligheterna ut för att nå ut med miljöbudskap?



2. Hur kan miljömedvetenheten höjas hos människor utanför gruppen ”uttalat miljöintresserade”?
3. Hur kan människors beteende bli miljövänligare?

**Vår livsstil påverkar miljön** på en mängd olika sätt. Det handlar om produkterna vi köper, vad vi äter, hur vi bor och transporterar oss, vad vi gör på fritiden osv. Det innebär att strategier måste tas fram inom olika områden.

Denna rapport innehåller ingen slutgiltig nationell strategi för alla områden. I stället ska detta uppdrag ses som ett steg i en långsiktig process för en ekologiskt hållbar utveckling med individen i centrum. Strategier för olika områden och målgrupper omfattas inte av rapporten. Tanken är istället att dessa ska utvecklas efter hand i samarbete med sektorsansvariga myndigheter, som har sakkompetens och trovärdighet inom sina sektorer. Vidare står individperspektivet i fokus i denna utredning, vilket även avspeglas i Naturvårdsverkets förslag.

### Bakgrunden till uppdraget

Vid FN:s konferens om miljö- och utveckling i Rio de Janeiro 1992 kom världens stater överens om ett handlingsprogram för en hållbar utveckling<sup>2</sup> inför det 21:a århundradet – Agenda 21. Handlingsprogrammet Agenda 21 omfattar 40 kapitel och spänner över alla samhällssektorer.

**Tyngdpunkten har från första början** i det svenska arbetet med Agenda 21 legat på det s.k. ”underifrånperspektivet”. Ambitionen var att arbetet skulle starta som en lokal process för att successivt föras upp på central nivå. För att följa upp det lokala arbetet tillsattes en nationell Agenda 21-kommitté år 1995 med en bred sammansättning av representanter från de politiska partierna, näringslivet, forskarsamhället och ideella organisationer. Huvuduppgifterna var att utveckla, fördjupa och förankra Agenda 21 i Sverige.

**I Nationalkommitténs slutbetänkande** (SOU 1997:105) föreslogs att Naturvårdsverket skulle få i uppdrag att ta fram en nationell informationsstrategi i syfte att stimulera hållbar utveckling. I slutbetänkandet framgick följande:

”De lokala tjänstemännen känner i många kommuner att de saknar kompetens när det gäller att förändra attityder och beteenden samt att nå ut med information och väcka engagemang i samhället.”

*SOU 1997:105*

Det fanns också ett sug efter nya erfarenheter och forskningsresultat inom miljö och hållbar utveckling. Nationalkommittén ansåg att kunskap av detta slag skulle förmedlas av centrala myndigheter. Tydliga signaler från central nivå om att arbetet för hållbar utveckling var högprioriterat efterfrågades också, samt en starkare nationell samordning knuten till regeringskansliet och/eller andra centrala myndigheter. Detta skulle fungera som ett stöd i det lokala arbetet. Den nationella politiken upplevdes ofta som inkonsekvent lokalt, vilket upplevdes försvåra arbetet för en hållbar utveckling.

<sup>2</sup> Hållbar utveckling definierades av Bruntlandkommissionen som en utveckling som tillgodoser dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillgodose sina behov (World Commission on Environment and Development, 1987).

## Nationella hinder

De svårigheter som den lokala nivån upplevde berodde delvis på s.k. nationella hinder som inte kan åtgärdas på lokal nivå. För att visa på några nationella hinder följer nedan ett utdrag från en utredning som gjordes 1996 av Svenska Naturskyddsföreningen och Q2000 och som baseras på intervjuer med kommunala tjänstemän:

”Den nationella miljöpolitikens uppgift blir alltmer att förse aktörerna på miljöarenan med ändamålsenliga verktyg för sitt arbete. Men det innebär inte att staten kan ”lämna banan” och enbart hänvisa till frivilliga marknadslösningar och lokala initiativ.

Miljöpolitikens utmaning under de närmaste åren blir istället att ta fram styrmedel som gör att man kan verkställa de miljömål som satts upp av riksdagen och sektorsmyndigheterna. Därtill krävs tydligare signaler om att man menar allvar med miljöambitionerna, gärna i form av en nationell Agenda 21 som är värd namnet och som kan utgöra en hävstång för kommunernas agendaarbete.

Energi, producentansvar, trafik och kemikaliekontroll har identifierats som några av de områden där de studerade kommunerna efterlyser åtgärder från nationellt håll. Inom dessa områden försöker kommunerna att uppnå riksdagens miljömål, men hindras på olika punkter av den nationella politiken. För låga elpriser och otydliga politiska signaler gör exempelvis att det inte lönar sig för kommuner att satsa på alternativa energikällor som bioenergi och svårt att få folk i kommuner att vilja effektivisera sin energianvändning. Insamling av glas och andra returmaterial hade kommit igång bra i många kommuner men avstannar nu när producentansvaret inte fungerar.

Många kommuners målsättning att minska koldioxidutsläppen försvåras av att bilåkande subventioneras genom förmåner som billig bensin och stora satsningar på motorvägar, medan SJ drar in stationer och låter tågen stanna mer sällan.”

*Nationella hinder och åtgärder som behövs för att undanröja dessa.*

*Naturskyddsföreningen och q2000 1996*

## Svenska kommuners arbete med Agenda 21 idag

På uppdrag av Miljödepartementet och Kommunförbundet genomförde statsvetarna Pia Brundin och Katarina Eckerberg en enkätundersökning i Sveriges kommuner år 1998. Enkäten genomfördes delvis för att söka belysa frågan om vilken typ av stöd den lokala nivån efterfrågar, samt för att beskriva det nuvarande tillståndet i kommunernas Agenda 21-arbete. Enligt Brundin & Eckerberg har Agenda 21 fått en stark ställning i kommunerna. Bilden är dock något splittrad. Många kommuner har över tiden förstärkt och fördjupat sitt Agenda 21-arbete, medan ambitionsnivån i andra kommuner har sänkts.

**Innehållet i Agenda 21-arbetet** har förändrats sedan starten, från kompostering till förnybar energi och biologisk mångfald. Arbetet inkluderar idag miljöledningssystem och nyckeltal. I mångt och mycket är Agenda 21 fortfarande främst ett miljöarbete, men många lokala Agenda 21-aktiviteter går utanför det traditionella miljöarbetets ramar och frågeställningar till att inkludera de sociala och kulturella dimensioner som uttrycks i Agenda 21. Bredden i aktiviteter är det som förenar kommunernas Agenda 21-arbete i högre grad än gemensamma teman. Ambitionen att engagera kommuninnevånarna i Agenda 21-arbetet är hög. Inte mindre än 97 procent av de tillfrågade kommunerna uppgav att de gjort konkreta insatser för att engagera kommunens medborgare<sup>3</sup>.

### Det upplevda stödet från nationell nivå

Enligt enkätundersökningen upplever kommunerna det nationella stödet som otillräckligt:

”Många av Agenda 21-samordnarna pekar på svårigheterna att bedriva ett långtgående Agenda 21-arbete på lokalt plan när detta inte följs upp nationellt. Därtill kommer bristen på resurser, i såväl pengar som personal.”

*Brundin & Eckerberg 17:1999*

## De lokala investeringsprogrammen och Agenda 21

År 1998 införde regering och riksdag ett nytt bidragssystem – de lokala investeringsprogrammen. Syftet var att öka takten i omställningen till hållbar utveckling och samtidigt få en lokal anpassning av lösningar på miljöproblemen. Riksdagen har hittills avsatt 6,5 miljarder till stöd för lokala investeringsprogram under åren 1998–2002. Under 1998 och 1999 har sammanlagt 3,7 miljarder kronor fördelats på 81 kommuner.

Stödet innebär att kommunerna ges möjlighet att i samverkan med lokala företag och organisationer söka stöd till investeringar som ökar den ekologiska hållbarheten.

De lokala investeringsprogrammen har enligt RRVs uppföljning bidragit till att öka engagemanget och stärkt den lokala samverkan för ekologiskt hållbar utveckling. En bred förankring av programmet hos både allmänhet, privata företag, organisationer, kommunala bolag och förvaltningar har varit en förutsättning för genomförbarheten av programmen (RRV 1999:37). De lokala investeringsprogrammen har inneburit att det traditionella Agenda 21-arbetet i många kommuner har ändrat karaktär.

”Sammanfattningsvis förfaller det råda en viss brist på samstämmighet mellan de lokala investeringsprogrammen och Agenda 21. Detta kommer till uttryck på flera olika sätt. För det första antyder vår undersökning att näringslivet involverats i en långt större utsträckning än medborgarna vid utformningen av kommunernas ansökningar om bidrag från investeringsprogrammet. Detta skiljer sig markant från hur kommunen involverat olika grupper i Agenda 21-arbetet. Det tycks alltså inte finnas någon direkt koppling mellan investeringsprogrammets målgrupper och den Agenda 21-verksamhet som bedrivs i kommunerna.”

*Brundin & Eckerberg 19:1999*

<sup>3</sup> "Tillfrågade" betyder i Brundin & Eckerbergs undersökning att de kommunala Agenda 21-samordnarna besvarat enkäten å kommunens vägnar.

Ändringar har delvis gjorts i de lokala investeringsprogrammets ansökningsförfordning för att bredda de ändamål för vilka stöd kan sökas. En kommun kan idag få bidrag till lokala informations- och folkbildningsinsatser som syftar till att sprida information om ett kommande eller pågående lokalt investeringsprogram (1999:755). Detta innebär en uppmjukning av den ursprungliga skrivelsen i förordningen. Informations- och folkbildningsinsatser behöver inte vara direkt knutna till enskilda investeringar utan till programmet i sin helhet i kommunen.

# Problemanalys

Varukonsumtionen har ökat kraftigt under hela 1900-talet. Vissa beräkningar visar att de svenska hushållen står för ungefär hälften av de totala utsläppen till miljön i Sverige<sup>4</sup>. Hushållens konsumtion, boende och resor bidrar till en rad miljöproblem. Hållbar utveckling innebär ändrade konsumtionsvanor i Sverige och i den övriga västvärlden. Denna insikt har under 1990-talet lett till att varornas miljöpåverkan hamnat i centrum. Idag definieras stora delar av miljöproblematiken som livsstils- och beteendefrågor, vilket lägger ansvar på hushålls- och individnivå<sup>5</sup>. Detta har inneburit en ökad ”individualisering” av miljöproblematiken. I denna problemanalys diskuteras kort miljöfrågorna ur ett livsstilsperspektiv för att se vilken strategi som är lämplig och vilken roll informationen kan spela för att uppnå det övergripande målet om att lämna över ett samhälle till nästa generation där de stora miljöproblemen lösta.



## Livsstil och ansvar

När livsstilsfrågor diskuteras i miljösammanhang är det viktigt att fråga sig vad som avses. Är det livsstilen ur ett samhällsperspektiv, dvs livsstilen generellt sett som hänger ihop med den rådande samhällsstrukturen, eller är det den enskildes beteende i vardagen som är i fokus? Människan är en social varelse som tenderar att anpassa sig efter sin omgivning och det samhälle hon lever i.

Det finns människor som avviker från mängden men de är undantagen som bekräftar regeln. Om större delen av människors beteende är strukturellt betingat, givet de handlingsmöjligheter som står till buds i olika livssituationer bör regeringen även fortsättningsvis agera främst via traditionella styrmedel i form av lagstiftning och marknadsincitament för att möjliggöra miljövänliga beslut i

<sup>4</sup> Naturvårdsverket (1997) Biff och bil? – Om hushållens miljöval

<sup>5</sup> Lundgren 1999

## Valfrihet och konsumtion

vardagen. Här inställer sig även ansvarsfrågan - är det enskilda individers ansvar att lösa miljöproblemen i sin vardag? Historikern Lars J. Lundgren (1999) höjer ett varnande finger mot alltför starka tendenser av individualiseringen av miljöpolitiken. Lundgren skriver

"Är det konsumenten/medborgaren som väljer "en miljövänlig livsstil"? Eller har företag, fastighetsägare, media och andra någon del i "valet"? Varifrån kommer de miljövänliga, resursslukande varor som konsumenterna köper, använder och gör sig av med?"

*Lundgren 1999*

Resonemanget visar hur viktigt det är att samhällets aktörer tar sitt miljöansvar. Regleringar och lagstiftning är exempel på nödvändiga styrmedel för att minska varors miljöbelastning.

I egenskap av konsument exponeras människor i vardagen för en enorm mängd budskap som för det mesta vädjar till ökad konsumtion utan miljöhänsyn. Trenden under det sena 1900-talet har gått mot individualism, omedelbar behovstillfredsställelse och ökad valfrihet. Att sätta sig in i alla de verksamhetsområden som griper in och formar ens liv kräver energi och tid, något som verkar vara en bristvara idag. Tidsbristen som många upplever kan illustreras med nedanstående exempel.



"Se på en vanlig familj! Båda de vuxna förvärsarbetar, de har barn. Arbetsdagarna är långa, fritiden knapp. Man köper tidsbesparande varor, alltifrån diskmaskin och mikrovågsugn till djupfrysta köttbullar. Man har villa, bil, kanske två. Osv. Reklamen och marknadsföringen är ihärdig. Den tekniska innovationstakten hög. Man köper tidskrävande varor, alltifrån stereo och video till golfutrustning och segelbåt. Tiden räcker inte. Man köper mer tidsbesparande varor. Osv."

*Lundgren 1999*



Även om viljan att bidra till en bättre miljö finns är det få som ens hinner stanna upp och reflektera över sin livsstil.

### Vad ska kommuniceras?

Motstridiga budskap i form av ”spara” och ”slösa”, delade meningar om vad som är bäst från miljösynpunkt, samt särintressen som pläderar för sin sak förmedlas via massmedia. Det är inte lätt att konkurrera i informationsfloden och det är inte heller lätt för den enskilde att i rätt ögonblick få tillgång till relevant miljöinformation. Det är när information efterfrågas som den fungerar mest effektivt.

**Miljömärkningen ger** en enkel signal som kan underlätta för konsumenter som vill handla miljövänligt. Miljömärkning av varor och tjänster kan dessutom vara en effektiv metod för att påverka marknaden. För att uppnå det övergripande målet att till nästa generation lämna över ett samhälle där de största miljöproblemen är lösta kommer det dock även att behövas kompletterande och mer genomgripande samhällsförändringar.



**Naturvårdsverket anser** att de samhälleliga förutsättningarna måste förändras så att människors möjligheter till ett miljövänligt agerande ökar. På individnivå är det människan och hennes intresse och upplevda behov som står i centrum. Frågan är hur miljöintresserade svenskarna är och vad de anser sig vara beredda att bidra med för en bättre miljö.

### Från medvetenhet till beteende?

Bennulfs (1998) undersökning visar att svenskarna i allmänhet har ett grundläggande miljöintresse. Medvetenheten om att miljön är hotad och att något behöver göras för att komma tillrätta med miljöproblemen är hög. Generellt sett är människor positiva till miljöförbättrande åtgärder och villiga att förändra sitt beteende marginellt genom t. ex. sopsortering, köp av miljömärkta varor och energibesparing i hemmet (Bennulf 1998).

Färre säger sig vara beredda att minska bilåkandet eller aktivt engagera sig genom någon miljöorganisation. Beteendeförändringar som kräver ett starkare engagemang och större uppoffringar är svåra att få gehör för. För att titta närmare på människors inställning och attityder har Nordiska Ministerrådet låtit Palm och Jarlbro göra en undersökning (Palm och Jarlbro 1999). Den visar bl.a. vad människor i allmänhet förknippar med en miljöanpassad livsstil och vad som upplevs stå i vägen för miljövänliga handlingar.

### Vad innebär en miljöanpassad livsstil?

Vad innebär en miljöanpassad livsstil för gemene man? I Palms och Jarlsbros (1999) undersökning konstateras bl.a. att:

”vad som anses vara en miljöanpassad livsstil är – med en viss överdrift – den egna livsstilen. Avvikare som inte når upp till denna norm betraktas som ”miljösvin”, men även avvikare åt andra hållet – ”miljöaktivister” – ses med ogillande. De betraktas ofta som extremister och fanatiker och tonen är många gånger ironisk eller aggressiv.”

Det är framför allt äldre och medelålders personer som bor på mindre orter som har en negativ inställning till miljöaktiva, medan den uppfattningen inte alls delas av yngre. Andra retar sig på ”miljövännernas” intolerans och benägenhet att tala om för andra människor hur de ska leva sitt liv utan att alltid själva leva som de lär.

**God miljö betyder god hälsa** för många människor. Miljöskadligt är i första hand det som är hälsovådligt. Sopsortering, återvinning, att spara på el och vatten och att använda andra färdmedel än egen bil nämns ofta som inslag i en miljöanpassad livsstil.

För äldre, lågutbildade konsumenter med låga inkomster innebär en miljövänlig konsumtion att konsumera så litet som möjligt. För högutbildade och välavlönade yngre och medelålders konsumenter är en miljövänlig konsumtion att välja miljöanpassade alternativ (Palm och Jarlbro 1999).



mest framgångsrika strategin vara att genom en kombination av åtgärder göra det miljövänliga beteendet enklare och bekvämare än det ”miljöovänliga”. Att påverka myndigheter och företag att ta sitt miljöansvar är ett viktigt led i denna process. Genom att allt fler aktörer tar sitt ansvar etableras normer för miljöhänsyn. Med en större satsning på miljöanpassning av verksamheter i samhället blir det dessutom intressant att utveckla lösningar som underlättar ett miljövänligt beteende. Människors handlingsbenägenhet ökar om de vet att andra drar sitt strå till stacken och om den sociala normen föreskriver miljövänlighet i

### Upplevda hinder

Främsta orsaken till att inte leva miljövänligt fullt ut sägs vara bekvämlighet och tidsbrist. Ett annat hinder är misstro mot myndigheter och företag. ”Så länge de betar sig miljöovänligt finns det ingen anledning för vanliga människor att offra något för miljön.” Även uppgivenhet: ”det spelar ingen roll vad en enda individ eller familj gör” har en stor betydelse (Palm och Jarlbro 1999).

**Vad behövs** för att komma till rätta med ovanstående hinder? Eftersom det största hindret enligt undersökningen är tidsbrist och bekvämlighet torde den

olika situationer. Det är dessutom viktigt att få feedback som bekräftar att ens handlingar är värdefulla, helst vid själva handlingstillfället så att det blir en direkt koppling mellan handling och feedback.

### Svag koppling mellan attityd och handling

Systematiska observationsstudier som visar hur människor agerar i olika miljörelevanta sammanhang saknas idag på miljöområdet. De undersökningar som gjorts tyder dock på att människor tenderar att överskatta sin egen insats. Det som hittills kommit fram inom de delar av forskningen

som intresserar sig för beteendepåverkan är att sambandet mellan attityd och beteende är svagt, framför allt kopplingen mellan allmänna attityder och individuellt beteendet (Biel 1999; Sjødén 1999). Många människor är exempelvis positiva till allmänt hållna miljö kvalitetsmål, såsom ”frisk luft” utan att minska sin bilkörning.



**Att satsa på** att öka ett förmodat ”allmänt miljömedvetande” leder med andra ord inte per automatik till relevanta beteendeförändringar. Det finns däremot ett starkare samband mellan specifika attityder till en viss handling och benägenhet att handla därefter. Den som t. ex. har en positiv inställning till att cykla till jobbet har också en större handlingsberedskap för att verkligen göra det förutsatt att inga andra upplevda hinder eller önskemål föreligger. Det måste exempelvis fungera rent praktiskt i ens vardag, finnas tillgång till bra cykelbanor osv.

**Lyckad kommunikation** handlar om att utgå från målgruppens intresse och upplevda behov i olika situationer.

### Med handlingsalternativen i fokus

Hur människor agerar i olika situationer har i själva verket mycket lite med värderingar och kunskap att göra. Kunskapshöjande åtgärder är många gånger varken tillräckliga eller nödvändiga för beteendeförändringar. Tvärtom är beteendeförändringar under vissa omständigheter en förutsättning för förändrade attityder. Det är därför ofta mer kostnadseffektivt att fokusera direkt på beteendet och se den eftersträlvade attitydförändringen som en effekt av ändrat beteende (Sjødén 1999). Beteendeförändringen kan i sin tur leda till ett ökat intresse för information och kunskap. Det är när människor aktivt efterfrågar information som den ger störst effekt.

**Hur människor agerar** i olika situationer beror på vanor, upplevda möjligheter, önskemål och attityder. Frågan är vilka handlingsmöjligheter individen upplever står till buds i en given handlings-situation och hur väl behov och önskemål stämmer överens med de miljöanpassade alternativen. Med den utgångspunkten blir den centrala frågeställningen hur individernas vardagssituation kan förändras så att det miljövänliga agerandet gynnas på bekostnad av det mindre miljöanpassade beteendet.

### Öka möjligheterna!

Forskningen som intresserar sig för beteendepåverkan antyder att ju bättre möjligheterna är till miljövänliga handlingsalternativ i olika situationer, desto större är chansen att människor handlar efter sina positiva miljöattityder. För att nå ett större antal människor gäller därför att så många som möjligt exponeras för situationer i vardagslivet där dels den allmänna normen förutsätter miljövänlighet och dels att de miljövänliga alternativen är lättillgängliga, billiga och enkla (Sjødén 1999).

### Synliggör miljöeffekterna!

Att miljöbelastningen är osynlig och ger effekter först på lång sikt försvårar kommunikationen. Om en varas eller aktivitets miljöbelastning var synlig i priset skulle det fungera som en informativ signal mer effektiv än någon annan typ av information. Då skulle det bli intressant att fokusera på en varas eller tjänsts funktion, vilken kan uppfyllas på ett mindre miljöbelastande sätt.

För att fler ska agera på ett miljömedvetet sätt gäller det att få pris, bekvämlighet och miljövinster att dra åt samma håll. Därför behövs incitament för ett ekologiskt hållbart agerande, på individnivå såväl som på företagsnivå.



### Nya spelregler för en hållbar utveckling

Om företag ser vinstmöjligheter i lösningar som gör det miljövänliga beteendet mer bekvämt och attraktivt kan miljöintresset fungera som en tillväxtmotor.

För att få företag att våga satsa på allvar i miljömässigt bra lösningar gäller det att arbeta för att andra politiska signaler inte ska motverka de ekologiskt hållbara alternativen.

**Att integrera miljöaspekter** inom alla politiska områden är därför en förutsättning för att ett miljömedvetet agerande ska slå igenom på alla nivåer. Genom vårt beroendeförhållande till omvärlden är de internationella besluten många gånger avgörande för Sveriges möjligheter att genomföra en

ekologiska omställning. Därför är det viktigt att förändra spelreglerna på den internationella arenan.

**Det finns ett samband** mellan den lokala, nationella och globala nivån som är ofrånkomlig. Aktörer måste påverkas – för att i sin tur påverka – för att åstadkomma förändringar inom en rad samhällssektorer; alltifrån politik, produktion och åsiktskapande medier och reklam till våra dagliga beteenden i till synes triviala, ”små” beslutssituationer, menar beteendeforskaren Säljö (1999).

### Sammanfattande kommentarer

Svenskarna har generellt sett positiva attityder till miljöförbättrande åtgärder och är beredda att bidra själva så länge det inte kostar för mycket i pengar eller bekvämlighet (Bennulf 1999).

Människors agerande beror på en mängd olika faktorer som inte har med kunskap i miljöfrågor att göra. Ökade miljökunskaper och mer information leder inte automatiskt till beteendeförändringar. Tvärtom kan kunskapshöjande åtgärder i vissa fall leda till frustration om människor inte upplever sig ha möjlighet att leva i enlighet med sina positiva miljöattityder och tillämpa den eventuella kunskap de tillägnat sig på miljöområdet.

Forskningen inom området för beteendepåverkan visar att utbildning och information är ineffektiva styrmedel om det föreligger yttre hinder för ett nytt beteende.

**Naturvårdsverket anser** därför att samhällsstrukturen behöver förändras för att öka förutsättningarna för ett miljövänligt agerande. En viktig del av strategin blir därför att kommunicera med aktörer som kan bidra med lösningar för att undanröja strukturella hinder som står i vägen för ett miljövänligt agerande.

Det politiska beslutsfattandet blir avgörande genom detta angreppssätt. Spelreglerna måste ändras för att det miljömässigt bästa alternativen ska få genomslag och därför gäller det att miljöaspekterna vägs in i alla politiska områden.

# Informationens möjligheter och begränsningar

**I**nformation är ett nödvändigt men inte tillräckligt styrmedel för att lösa miljöproblemen. För att information ska fungera effektivt behöver en problemanalys först göras. Är det ett informationsproblem eller är det ett ekonomiskt, juridiskt, tekniskt eller organisatoriskt problem som ska lösas? För det mesta behöver information kombineras med andra styrmedel och åtgärder för att ge resultat. Information kan lyfta fram viktiga frågor, peka på problem, möjligheter och lösningar. Information kan också visa på samband och skapa förståelse för varför andra styrmedel är nödvändiga.



## Att kommunicera budskap

Massmedieforskningen visar att information i allmänhet och masskommunikation i synnerhet är ett svagt medel för påverkan. I genomsnitt brukar effekten av en kampanj i form av en befäst beteendeförändring hamna på under en procent (McGuire 1989).

Människor selekterar och väljer bort budskap som inte intresserar dem. Informationskampanjer riktade till stora heterogena mottagargrupper som exempelvis "allmänheten" utgör inget kostnads-

effektivt sätt att påverka (Palm & Windahl 1996). För att lyckas kommunicera är det viktigt att ha god kännedom om målgruppens intresse, attityder och upplevda behov i olika situationer. Informationsmetoder som rekommenderas är<sup>6</sup>:

1. Starkt riktad masskommunikation, för vilken mottagargruppen är analyserad och segmenterad. Förutsättningen är att budskapet ligger i linje med målgruppens föreställningar och attityder, samt att inga

<sup>6</sup> Palm & Windahl 1996

hinder föreligger. Vidare kräver dessa insatser att sändaren har god kännedom om målgruppens intressen och upplevda behov, samt att sändaren uppfattas som relevant och trovärdig ur målgruppens perspektiv.

2. Utbildningar, konferenser och seminarier där mottagarna nås utan masskommunikationens brus och störningar.<sup>7</sup>
3. Åtgärder som underlättar personlig relationsskapande kommunikation.
4. Kommunikation som har som mål att stödja andra typer av åtgärder, t. ex. lagstiftning.

*Palm & Windahl 1996*

Ett vanligt misstag som görs i informationssammanhang är att människan ses som en mottagare av information istället för en medskapare av budskap. Hur människor tolkar information beror på en rad bakomliggande faktorer såsom personlighet, bakgrund, kultur, religion, klass, utbildning och grupp tillhörighet. Det finns alltså inte en tolkning av ett budskap utan i princip lika många tolk-

ningar som människor. Hur budskapet tas emot beror bl.a. på<sup>8</sup>:

1. Attityder, värderingar och referensramar
2. Hur sändaren uppfattas
3. Vad det är för typ av budskap
4. I vilket sammanhang budskapet uppmärksammas
5. Hur ofta budskapet upprepas

För att över huvud taget lyckas kommunicera gäller principen om dubbelriktad kommunikation och information på målgruppens villkor. Det innebär att sändaren måste veta vilken typ av budskap som målgruppen är intresserad av. Lika viktigt är det att få reda på hur budskapet uppfattas.

**Det bästa resultatet** sker om målgruppen är involverad i informationsarbetet och kommunikationen blir den omvända, dvs. att mottagarna själva talar om vilken information de behöver, vilka hinder som står i vägen och så vidare. Mottagarens attityd till sändaren av budskapet är avgörande för om kommunikationen kommer att lyckas eller ej.



<sup>7</sup> Gäller "elitmålgrupper", som lärare och andra opinionsbildare, beslutsfattare m.m. (Palm 1999).

<sup>8</sup> Omarbetad kommunikationsmodell av William J McGuire (1989)

### Exempel 1: Direktbearbetning gav fler bussresenärer

Genom en riktad insats ökade kollektivtrafiken i Sundsvall med tolv procent. Det var Västernorrlands länstrafik AB som satsade på att öka antalet bussresenärer. Efter en massiv intervjuinsats av 2160 personer boende i samhället Alnö formulerades en informationsstrategi i sex faser. I samtliga faser stod målgruppens behov och önskemål i centrum.

Målgruppsanpassad information togs fram i form av fakta om vilka möjligheter som stod till buds i kollektivtrafiken, som t.ex. tider, linjesträckning och hållplatser. Därutöver erbjöds rådgivning via telefon eller hembesök. Testbiljetter med gratis resor under en begränsad tidsperiod användes för att locka målgrupperna. Informationen var inte inriktad på attitydförändring eller medvetandehöjning. Istället stod de ekonomiska argumenten i fokus.

*Magnusson 1999*

### Exempel 2: Öckerö IT-kontor

På Öckerö utanför Göteborg öppnades ett IT-kontor för att erbjuda privatpersoner och företag komplett utrustade kontorsplatser med syftet att öka möjligheten till distansarbete i olika former. En viktig orsak till varför projektet startades var problemet med långa färjkoer och utsläppen från biltrafiken.

Inledningsvis gjordes ett omsorgsfullt val av målgrupper kombinerat med behovsanalyser. Projektet präglades av direktkontakt med berörda genom föredrag, möten med företagare och företagsbesök. Även telemarketing användes för att bearbeta de mindre företagen på ön. "Mun till mun"-metoden mellan öns invånare var ett viktigt inslag i kommunikationen.

Ett strategiskt grepp var att rikta sig till personalcheferna på de berörda företagen. Incitamentet för Volvo uppges vara personalvård på kort sikt och eventuellt minskad kontorsyta på längre sikt. Eftersom mycket av kommunikationen skett muntligen har det funnits goda förutsättningar att behovs- och målgruppsanpassa informationen.

Följande argument lyftes fram: en lugnare arbetsmiljö, mindre stress, tidsvinster genom utebliven pendling, sparade pengar genom uteblivna resor, samt de praktiska fördelarna som ett fullt utrustat kontor innebär.

Projektledarens lokala förankring var enligt undersökningen avgörande för genomslagskraften i projektet. Att accepteras av lokalbefolkningen, känna till de rätta informationskanalerna och slå an rätt ton kan vara svårt för någon som inte känner till de lokala förhållandena.

I dagsläget arbetar cirka 50 personer av öns invånare regelbundet på IT-kontoret i genomsnitt någon dag per vecka.

*Magnusson 1999*



### Att bryta vanor

Handlingar och beteende är i stor utsträckning knutet till vanor. Vanor är effektiva sätt att minska den mentala ansträngningen och för att ”automatiskt” kunna handla utan att ödsla energi på att överväga olika valmöjligheter i vardagliga situationer (Biel 1999). Det är besvärligt att lära in nya handlingsstrategier. För att göra det krävs tillräcklig motivation samt insikter om varför och hur.

**Det är lättare att** pröva en handling en gång i stället för att bestämma att för all framtid ändra sitt beteende. Ett sätt att bryta vanor är att locka människor att testa nya handlingar, ge mycket feedback och på så sätt öka sannolikheten till att nya handlingar resulterar i ett nytt beteende (Palm 1994).

#### Exempel 3: Hammarby cykling

Vissa kampanjer har inriktats på att locka människor till nya handlingar under en tidsbegränsad period. Ett exempel är en cykelkampanj i liten skala som genomfördes i Stockholm under sommarhalvåret 1998 av Vägverket i samarbete med Stockholms Stad, Svenska Naturskyddsföreningen och Stockholms Trafiksäkerhetsförening. Bilister erbjöds att cykla till jobbet under ett halvår. Efteråt var det tjugo av femtio som tänkte fortsätta cykla. Genom att delta under kampanjen lärde de sig ett nytt handlings sätt och började förändra sina resvanor. Syftet med kampanjen var framför allt att samla erfarenheter från människor som gått över från bil till cykel.

*Vägverket 1999*

Det händer ofta att människor efter en tid, trots goda intentioner, återgår till sitt gamla beteende. Därför är uppföljningskampanjer viktiga för att påminna om och bekräfta det nya beteendet. För att se hur lyckade kampanjer av detta slag fungerar över tid krävs återkommande utvärderingar.

### Att öka engagemanget

Forskaren Sjødén har pekat på en teori som kan tillämpas för att öka miljöengagemang (Sjødén 1999; Geller, 1991). Teorin visar hur en organisation eller ett samhälle kan förändras så att människor börjar bry sig om att agera efter långsiktiga mål. För att detta ska ske måste några basala villkor uppfyllas. Att känna sig värdefull som individ och veta att ens handlingsval har betydelse är grundkriterier. Dessutom är gemenskap och social tillhörighet, som delaktighet i en grupp kan medföra, viktig. Om gruppen präglas av optimism och av vetskapen om att det går att åstadkomma förändringar tillsammans ökar förutsättningarna till engagemang och handling.

**Människor har olika uppfattningar** om sin situation. De har också god kunskap om vilka hinder som står i vägen för ett miljövänligt beteende. Denna typ av kunskap som målgrupperna själva kan bidra med måste vara utgångspunkten för att åstadkomma förändringar i en hållbar riktning.

**Genomslagskraften** i samhällsförändringar beror också på antalet aktörer som är inblandade. Ju fler aktörer som stödjer processen och kan agera förebilder desto större chans till framgång.





### Lyckade lokala informationssatsningar

En undersökning av femton lokala informationssatsningar (Magnusson 1999) som tagits fram inom ramen för detta strategiarbete visar vad som ligger bakom ett framgångsrikt informationsarbete på lokal nivå. Vad som karaktäriserat dessa är att:

1. Flera aktörer har samverkat
2. Direktkontakt med målgruppen har varit ett viktigt inslag
3. Driftiga projektledare och "eldsjälar" har spelat en avgörande roll
4. Flera informationskanaler har kombinerats
5. Projekten har dragit nytta av parallella satsningar som har genomförts samtidigt inom andra områden
6. Projekten har präglats av god timing

**Särskilt var direktkontakt** med målgruppen i form av möten och uppsökande verksamhet viktig. På så sätt kunde "kampanjen" skraddarsys efter målgruppens behov och önskemål. Projektledarens kommunikativa kompetens, driftighet och lokala förankring lyfts också fram som avgörande i undersökningen.

Direktkontakten möjliggjordes i de framgångsrika projekten av "lokala sändare", vilka mobiliserade sina sociala nätverk i vilka de verkar i vardagen (Magnusson 1999). Personliga möten spelade särskilt stor roll i projektens inledningsfas. Andra informationskanaler som användes i dessa projekt var enklare, målgruppsanpassat informationsmaterial, samt kontakt via telefon, massmedia och annonser i lokalpress. Annonser i lokalpress användes också i Vägverkets (region Stockholm) projekt: Hammarby cykling (se föregående sida)<sup>9</sup>.

Projektet i undersökningen har generellt sett haft mycket låg budget (med undantag för inrättandet av en större bilpool). Däremot har tillgången på "ideella" timmar spelat en viktig roll då projekten ofta letts av en projektledare som

jobbar på halv- eller heltid, ibland uppbackad av konsulter och nätverk av ideellt aktiva. Det är snarare regel än undantag att projektledaren lägger ner stort personligt engagemang i projektet i egenkap av nyckelnod i projektets nätverk. Därför kan det vara befogat att påtala betydelsen av "eldsjälar" för ett projekts framgång. En större tillgång till resurser skulle troligen ha gett ett ännu bättre resultat.

Effektiviteten i ovan nämnda strategi bekräftas av kommunikationsforskarna Palm och Windahl (1995) som menar att:

"Betydelsen av lokala sändare gjort att man i många fall numera har ersatt den traditionella, centrala kommunikationskampanjen med lokala samverkansprojekt, så kallade community interventions. Dessa bygger på att olika samhällsliga institutioner, såsom skola, hälsovård och frivilligorganisationer fås att samverka kring ett kampanjtema, t ex. trafik."

*Palm & Windahl 1995:16*

### Opinionsbildning och folkbildning

För att öka acceptansen för de åtgärder och styrmedel i form av miljöavgifter, skatter, lagar, förordningar m.m. som krävs för att förändra samhället spelar opinionsbildning en viktig roll. Miljöorganisationers och andra frivilliga föreningars insatser är därför avgörande för att flytta positionerna framåt för en hållbar utveckling. Även utbildning och folkbildningsinsatser är viktiga för att öka förståelsen för vad ekologiskt hållbar utveckling innebär. Detta kan i sin tur öka intresset och acceptansen för de förändringar som är nödvändiga.



<sup>9</sup> Vägverket och de andra aktörerna bakom Hammarby cykling gick ut i söderortspress med annonsen "Femtio cyklar söker femtio bilförare", varefter rekryteringen drogs igång.

**Många särintressen kan känna sig hotade** i omställningen till ett ekologiskt hållbart samhälle. Aktörer som har till uppgift att tillvarata vissa intressen använder medvetet media för att påverka samhället och de politiska besluten. Att lobbyismen vuxit sig stark i Sverige går inte att bortse från i miljöpolitiska sammanhang. Enligt Jörgen Hemansson, professor i statsvetenskap, håller demokratin på att urholkas genom att starka intresseorganisationer och stora företag har flyttat fram sina maktpositioner genom lobbying och opinionsbildning, samtidigt som det folkliga engagemanget och folkrörelsernas inflytande i övrigt minskat (SOU 1999:121, forskarvolym XIII). Enligt statsvetaren Martin Bennulf (1999) finns det ett s.k. ”grönt handlingsutrymme” som inte utnyttjas i miljöpolitiken. Detta, menar Bennulf, verkar bero på att samhällsbesluten påverkas av s.k. ”extrema” opinioner förespråkade av resursstarka särintressen.

**Människor har ett behov att rationalisera** och förklara sitt beteende. Av den anledningen tenderar människors attityder att förändras beroende på hur de faktiskt agerar, vilket i sin tur beror på en mängd olika faktorer som t.ex. upplevda behov, vanor och möjligheter. Ett exempel visar att efter lagändringen för användning av bilbälte ökade bilbältesanvändarna från 20-30 procent till 80 procent. Beteendeförändringen av bilbältesanvändningen ledde till att det idag råder en positiv attityd till bilbälten. Om samhället på liknande sätt visar att det inte är försvarbart att förorena miljön och att principen om att förorenaren betalar ska råda, är sannolikheten stor för att människors attityder kommer att förändras.

### Sammanfattande kommentarer

Många erfarenheter visar att informationskampanjer med allmänna miljöbudskap ger liten effekt i form av varaktiga beteendeförändringar. Det är mer kostnadseffektivt att fokusera på specifika situationer och beteenden som har betydelse för en ekologiskt hållbar utveckling. Människor upplever sin situation på olika sätt och därför är det viktigt att lära känna de målgrupper som valts ut efter specificerade mål och analys.

**Med handlingsmöjligheterna som utgångspunkt** handlar det fortsatta arbetet om att analysera de situationer där människors beteende har betydelse för den fortsatta utvecklingen. Det är framför allt på den lokala nivån som situationsanpassade satsningar kan göras. Det finns dock ett antal nationella hinder som står i vägen och därför är den nationella politiken avgörande för det fortsatta arbetet. Den nationella nivåns uppgift blir därmed framför allt att undanröja strukturella hinder och öka förutsättningarna för ett miljövänligt beteende på lokal nivå. Opinionsbildning, folkbildning och utbildning är viktigt för att öka kunskapen om vad en ekologiskt hållbar utveckling innebär. Detta kan i sin tur kan bana väg för de beslut som måste fattas på olika nivåer i samhället.

## Agenda 21 på nationell nivå

**M**ycket av Agenda 21-arbetet bedrivs genom nätverk av ickeparlamentariska aktörer (NGOs)<sup>10</sup>. Initiativ som bidrar till att öka intresset och förståelsen för en ekologiskt hållbar utveckling är viktiga eftersom det kan bana väg för beslut som ökar de samhällsliga förutsättningarna och därmed människors möjligheter till miljövänliga handlingsalternativ. I detta regeringsuppdrag har vi inte kartlagt allt arbete som bedrivs runt om i landet, utan fokuserat på de statliga organen som kan omfattas av en nationell statlig strategi. Frågeställningen som behandlas är:



Vilka verktyg och resurser har regeringen till sitt förfogande och vilka beslut har fattats som påverkar förslaget utformning?

I följande kapitel görs en kort genomgång av några av de initiativ som tagits centralt på den nationella nivån som påverkar förutsättningarna för strategin.

### Regeringens roll: Sverige som föregångsland

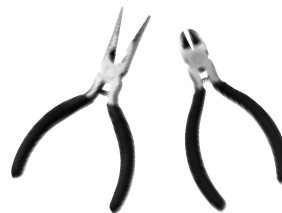
Under de senaste tre åren har regeringen slagit fast att Sverige ska vara ett föregångsland för en ekologiskt hållbar utveckling. År 1997 togs ett åtgärdsprogram fram med 93 punkter för ekologisk hållbarhet (Skr 1997/98:13). För närvarande genomförs ett omfattande arbete med 174 åtgärder inom alla de 10 departementens områden. Varje år redovisar regeringen hur arbetet fortskrider (Skr. 1999/2000:13).

Det övergripande målet är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta. För att undvika miljöförstöring och utarmning av naturresurser och ekosystem har tre mål för ekologisk hållbarhet satts upp: skydd av miljö, effektiv användning av resurser, och hållbar försörjning. I april 1999 fastställdes 15 miljö kvalitetsmål, i vilka människors hälsa och skyddet av miljön står i centrum (Prop. 1997/98:145).

### Nationell samordnare

Som en fortsättning på det arbete Nationalkommittén för Agenda 21 tidigare utfört har regeringen tillsatt en kommitté, Nationella Agenda 21-och Habitatkommittén, med uppdrag till en nationell samordnare. Agenda 21-arbetet har idag lämnat utredningsstadiet och handlar mer om att utveckla konkreta åtgärder och om att förmedla erfarenheter mellan Agenda 21-arbetets olika aktörer.

En särskild uppgift för samordnaren är att förmedla förslag till förändringar, från kommuner till ansvariga centrala myndigheter. Samordnaren har även till uppgift att informera om vad som händer inom området internationellt. Till sin hjälp har samordnaren Forum för ekologisk omställning.



<sup>10</sup> För ett par exempel, se bilaga 2 och 3. I bilaga 1 ges ytterligare några exempel på aktörer som riktar sig till skolan.

### Forum för ekologisk omställning

Forum för ekologisk omställning inrättades av regeringen år 1998 och har till uppgift att sprida erfarenheter och information om gångbara metoder i Agenda 21-arbetet. Forumet ska verka tillsammans med nationella samordnaren för Agenda 21. Det består av representanter från kommuner, regionala organisationer, intresseorganisationer och statliga myndigheter, vilka regeringen pekat ut.

Syftet är att bidra till ökad kommunikation mellan olika aktörer i arbetet med Agenda 21 och hållbar utveckling. I viss utsträckning tar även Forum för ekologisk omställning över den roll som den nerlagda Nationalkommittén för Agenda 21 tidigare hade.



### Föreningen för Agenda 21 och hållbar utveckling

Våren 1998 bildades Föreningen för Agenda 21 och hållbar utveckling med ekonomiskt stöd från Miljödepartementet. Föreningen ser som sitt syfte att sprida information om hållbar utveckling och Agenda 21.

Föreningen för Agenda 21 och hållbar utveckling ska ses som en paraplyorganisation bestående av aktörer från kommun, näringsliv, intresseorganisationer och myndigheter. Dessutom har föreningen som syfte att underlätta samarbete mellan olika sektorer i samhället och därigenom driva på det lokala arbetet. Föreningen bildades även den för att tillgodose lokala kunskapsbehov, främst med tanke på Agenda 21-samordnare.

Föreningens förhoppning är att utveckla Agenda 21 lokalt genom att göra föreningen till det forum som lokala aktörer vänder sig till för att få tips. Den viktigaste kanalen utåt för föreningen är dess webbsida. Där presenteras bl.a. goda exempel under rubriken "Guldorn".

Föreningen samlar företag, intresseorganisationer och myndigheter såsom Industriförbundet, Företagarnas Riksorganisation, Svensk handel, Industriföreningen, Naturvårdsverket, Kommunförbundet, LO, Miljödepartementet och TCO. Svenska Naturskyddsföreningen kommer troligen också inom kort bli medlem i föreningen.

Med stöd av Nordiska ministerrådet planerar föreningen en uppdatering av webbsidan, samt i samarbete med KTH en akademisk kurs i hållbar utveckling för kommunaltjänstemän. Kursen ska ge fyra högskolepoäng.

Varje år anordnas även mässan Agenda 21 Forum som är en viktig mötesplats för olika aktörer.

För närvarande håller föreningen på att utveckla ett nordiskt nätverk för lokalt Agenda 21 arbete. Tanken är att utbyta erfarenheter, samt visa upp det nordiska Agenda 21-arbetet i ett internationellt perspektiv, varför även internationella konferenser planeras längre fram.

### Centrum för kunskap om ekologisk hållbarhet

SWECOL är en ny statlig myndighet under Miljödepartementet. Myndighetens uppgift är att öka kunskapen om ekologisk hållbarhet och arbeta för att integrera ett ekologiskt hållbart tänkande i samhället.

Många har uppmärksammat behovet av en motor i det svenska Agenda 21-arbetet, främst för att underlätta kommunikationen mellan lokal och central nivå. Redan år 1995 uppvaktade Naturskyddsföreningen nationella Agenda 21-kommittén med förslag till ett nationellt Agenda 21-sekretariat för stöd och kunskapsförsörjning till kommunerna i deras Agenda 21-arbete. I nationalkommitténs slutbetänkande från juni 1997 återfinns förslag om ett nationellt informations- och inspirationscentrum i Agenda 21-arbetet. Också i regeringens skrivelse "Ekologisk hållbarhet" (997/98:13) föreslås ett kunskapscentrum för hållbar utveckling, förlagt till en högskola med teknisk inriktning.

I samband med regeringens beslut att avsätta ca 7,2 miljarder kronor till de tidigare påtalade lokala investeringsprogrammen (LIP) till Sveriges kommuner inrättades sålunda en myndighet den 15 februari 1999 som i mångt och mycket ska fylla ovan nämnda funktioner. SWECOL är förlagd i Umeå och har som huvuduppgift att öka takten i omställningen till ett ekologiskt hållbart samhälle.

**Myndigheten ska aktivt stödja** kommunerna i arbetet med att ta fram och genomföra lokala investeringsprogram för ekologisk hållbarhet samt att sprida erfarenheter från dessa program. Till huvuduppgifterna hör att samla och sprida kunskaper men också stimulera kontakter mellan forskare, näringsliv, kommuner, myndigheter och andra aktörer som arbetar med den ekologiska omställning. Ytterligare en viktig målgrupp är barn och ungdomar. SWECOL arbetar aktivt i nätverk, arrangerar seminarier och workshops, informerar via internet och svarar på frågor.

### Naturvårdsverkets roll

Hittills har Naturvårdsverkets Agenda 21-arbete framför allt varit stödjande till sin karaktär. Det har bl.a. inneburit att ta fram och förmedla kunskap, hålla ihop nätverk för myndigheter och organisationer, samt att arrangera idébytdagar och tillsammans med andra aktörer ordna mötesplatser och forum.

För närvarande driver Naturvårdsverket Nationella nätverket för Agenda 21 som har ambitionen att vara ett nätverk för nätverken i Agenda 21-Sverige. Till nätverkets sammankomster bjuds en bred samling aktörer in från olika positioner i Agenda 21-arbetet och utbyter erfarenheter. Nationella nätverket driver inga egna frågor utan har en ren forumkaraktär.

Som central miljöförvaltningsmyndighet har Naturvårdsverket därutöver ett kompletterande ”ovanifrånperspektiv”. Det innebär att verket arbetar för att öka förutsättningarna för en hållbar utveckling på

det lokala planet. Naturvårdsverket verkar för ett offensivt miljöarbete i Sverige och i EU och medverkar till att de av riksdag och regering beslutade miljöpolitiska målen nås.

**Miljömålen utgör grunden** för Naturvårdsverkets prioriteringar inom olika sakområden. Naturvårdsverket har ett sammanhållande ansvar för alla femton målen och ska i samverkan med berörda sektorsmyndigheter utveckla åtgärdsstrategier, samt säkerställa kontinuitet, uppföljning och utvärdering av miljömålsarbetet. Naturvårdsverket ska även stimulera olika aktörer att ta sitt miljöansvar. Detta görs bl.a. genom samverkan och samarbete.

### Kommunikationsstrategi för miljömålen

Regeringen har gett Naturvårdsverket i uppdrag att tillsammans med berörda myndigheter utforma strategier för att göra miljömålen och miljömålsarbetet känt i samhället. Uppdraget redovisades den 1 oktober 1999 och innebär att en plattform för det fortsatta kommunikationsarbetet har skapats. Det är många myndigheter och andra aktörer som är involverade i arbetet med att utveckla delmål, sektorsmål, åtgärder och indikatorer för de nationella miljö kvalitetsmålen.

För att stödja Naturvårdsverket i samordningen av arbetet mellan myndigheterna har en miljömynighetsgrupp inrättats. Miljömyndighetsgruppen består i dagsläget av representanter från Boverket, Kemikalieinspektionen, Riksantikvarieämbetet, Socialstyrelsen, Strålskyddsinstitutet, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket, Fiskeriverket, Sveriges geologiska undersökning, Länsstyrelserna och Naturvårdsverket.

### Myndigheternas sektorsansvar

Samhällssektorernas arbete med miljömålen har kommit igång i och med att ansvariga sektorsmyndigheter hösten 1998 fick i uppdrag att formulera miljömål samt föreslå hur målen kan nås och följas upp. I uppdraget ingår att sektorsmyndigheterna ska bedriva miljömålsarbetet tillsammans med andra aktörer inom sin sektor.

Regeringen beslutade vidare 1998 att ge 24 myndigheter ett särskilt miljöansvar inom sina sektorer. Myndigheterna ska föra in miljöhänsyn och resurshushållning såväl inom den egna verksamheten som inom hela sin sektor.

Sektorsintegreringen ligger helt i linje med Sveriges miljöpolitiska arbete internationellt och med den sk Cardiff-processen, där beslut fattats om att utforma strategier för att integrera miljöaspekten inom ett antal områden, varav de tre första utpekade sektorerna är trafik, energi och jordbruk. Även sektorsövergripande frågor såsom klimatförändringar och miljödimensionen i sysselsättning betonas.

Nedan beskrivs några av de sektorsmyndigheter som direkt eller indirekt kan öka människors möjligheter till miljöanpassade alternativ.

### Konsumentverket

Konsumentverkets miljöinriktade arbete syftar bland annat till ökad miljöanpassning av varor och tjänster, samt att öka konsumenternas kunskaper om den egna konsumtionens miljöpåverkan.

Konsumentverket försöker underlätta för den enskilda konsumenten att välja mer miljöanpassade produkter. Verket granskar företagens marknadsföring, deltar i arbetet med nordisk och europeisk miljömärkning och förser de kommunala konsumentvägledarna med kunskap bl.a. genom rådgivning on line. Dessutom fortbildar verket lärare och lärarutbildare i miljöfrågor.

I juni 1998 fick Konsumentverket i uppdrag av regeringen att påbörja arbetet med ett databaserat konsument- och miljöinformationssystem (Fi 1999/1125). I budgetpropositionen för år 1999

aviserade regeringen totalt 17 miljoner kronor för arbetet under perioden 1999–2001.

Syftet är att erbjuda olika konsumenter, vidareförmedlare och lärare i skolan tillgång till vardagsnära kunskap på miljöområdet. Denna information ska även kunna utgöra stöd för kommuner, företag och lokala organisationer vid utarbetandet av lokala investeringsprogram. Webbplatsen ska tas i drift den 3 april år 2000 och innehålla hushållsrelaterad miljöinformation inom följande områden: varor och tjänster, miljömärkning, livsmedel och matlagning, källsortering och avfall, boende, resande och fritidsaktiviteter.

Webbplatsen ska också innehålla information om hur hushållen kan minska sin energiförbrukning.



### NUTEK

För att öka människors möjligheter att handla på ett miljömedvetet sätt gäller det att varor och tjänster miljöanpassas. Även möjligheterna till ett miljövänligt agerande inom affärlivet liksom på arbetsplatsen är avgörande för en hållbar utveckling. Näringslivet spelar därför en strategiskt viktig roll.

NUTEK arbetar för miljöanpassad tillväxt och förnyelse i näringslivet. NUTEK ska i sitt stöd till forskning, teknikutveckling, företagsutveckling och regional utveckling verka för en miljöanpassad utveckling. Detta sker genom att miljöaspekter beaktas vid prioriteringar i NUTEKs insatsområden.

Miljöarbetet inom NUTEK ska vara en integrerad del av verksamheten och kontinuerligt utvecklas. Miljöarbetet bygger på delaktighet, även från externa samarbetspartners och stödtagares sida.

NUTEK driver också ett särskilt projekt som handlar om att stimulera miljöarbetet i mindre företag. Genom rådgivning och projektstöd till företag ska NUTEK öka företagets intresse för miljöstyrning.

### Statens energimyndighet

Energibesparing och tillgång till energi från förnybara energikällor är viktiga delar för en miljöanpassad livsstil. Statens energimyndighet har huvudansvaret för att verkställa de femåriga omställningsprogram som syftar till att ersätta bortfallet av elproduktion från Barsebäcksverket. Hit hör investeringsstöd till bl.a. biobränslebaserad kraftvärme och vindkraft.

Energimyndigheten arbetar med att sprida kunskap om energieffektivisering. Genom teknikupphandling stimuleras och påskyndas utveckling och marknadsintroduktion av energisnåla produkter och system för hem, kontor, industri och stadstransporter.

Energimyndigheten har tillsynsansvar för kommunal energiplanering och ger stöd till kommunal energirådgivning. Bl.a. kan energirådgivare ställa frågor till experter vid myndigheten via Energimyndighetens webbplats. Dessa frågor och svar görs därefter tillgängliga för andra intresserade genom sökning ur en databas.

### Boverket

Boverket är en central förvaltningsmyndighet för frågor om bebyggd miljö och hushållning med naturresurser, fysisk planering, byggande och boende. Verket ansvarar för miljömålet ”en god bebyggd miljö” vilket är viktigt ur ett livsstilsperspektiv.

Boverket arbetar för ett byggande som tillgodoser säkerhet, hälsa, tillgänglighet och energihushållning. De ska främja en uthållig samhällsutveckling genom god planering med betoning på god miljö, öppen planprocess och enkelt förfarande för enskilda.

Boendet är viktigt ur ett livsstilsperspektiv. Konsumentupplysning om hus/lägenhetens inomhusmiljö, radonhalt och energiförbrukning skulle kunna fungera som effektiv information vid val av bostad.



### Vägverket

Vägverket har det samlade sektorsansvaret för vägtransportsystemets miljöpåverkan och kan därför öka människors möjligheter till miljöanpassade färdsätt.

Vägverkets uppgift är att i enlighet med riksdagens och regeringens direktiv utveckla vägtransportsystemet så att det är förenligt med en varaktigt hållbar utveckling. Vägverket ansvarar för att den statliga väghållningen med byggande underhåll och drift av statliga vägar sker på ett miljömässigt bra sätt. I denna roll tar man exempelvis fram miljökonsekvensbeskrivningar och ställer miljökrav i entreprenadupphandlingar.

Som sektorsansvarig myndighet har Vägverket ett samlat ansvar för att analysera, rapportera utvecklingen inom sektorn samt att föreslå och uppmuntra andra aktörer att genomföra förbättringar. Vägverket initierar, driver och stödjer därför centralt och via sina regionala enheter utvecklingsprojekt med kommuner, intresseorganisationer och näringsliv i detta syfte. Samarbetet med Svenska Naturskyddsföreningen i projektet ”utmanarkommunerna”<sup>11</sup> är ett exempel på sådana projekt. Förbättrat körsätt/EcoDriving samt miljö- och säkerhetskrav vid upphandling av transporttjänster är två projekt som verket för närvarande driver på nationell nivå.

<sup>11</sup> Se bilaga 2

## KemI

KemI arbetar för att de som hanterar kemikalier ska minska användningen av kemiska ämnen som kan ersättas av mindre skadliga.

KemI tar fram speciella planer för att begränsa användningen av vissa riskfyllda ämnen och driver på EU för att begränsa bl.a. kvicksilver, tillsatser i plast, klorföreningar och nickel. Kemiska produkter och varor ska vara märkta så att riskerna framgår.

KemI deltar i arbetet inom EU med att utveckla regler för klassificering och märkning. Bekämpningsmedel ska vara godkända av KemI för att få användas i Sverige. Nu införs en gemensam bedömning inom EU av verksamma ämnen i bekämpningsmedel och i det arbetet deltar KemI. Genom inspektioner av tillverkare, importörer och leverantörer följer KemI upp att reglerna om kemikalier följs. Miljönämnderna får stöd att utöva sin tillsyn. Varje år ska företagen anmäla till KemIs produktregister vilka kemiska produkter de tillverkar och importerar.

## Livsmedelsverket

Livsmedelsverket tillhör inte de myndigheter som regeringen gett ett särskilt miljöansvar för sin sektor, men då frågor om mat och miljö berör många människor är det en viktig aktör på området. De bevakar konsumenternas intressen på livsmedelsområdet, leder och samordnar livsmedelskontrollen och undersöker livsmedelssammansättningen och näringsvärde. Dessutom ger livsmedelsverket råd och anvisningar i livsmedelsfrågor samt söker vägleda konsumenterna mot bättre matvanor. Livsmedelsverket fastställer gränser för hur höga halter av olika tillsatser och främmande ämnen som får finnas i livsmedel.

I samband med införandet av miljöledningssystem har Livsmedelsverket börjat arbeta med indirekta miljökonsekvenser till följd av sina regler och rekommendationer.



## Skolverket

”Var och en som verkar inom skolan skall främja aktning för varje människas egenvärde och respekt för vår gemensamma miljö.” Så står det i den så kallade portalparagrafen i Skollagen. Läroplanerna betonar också vikten av miljöundervisning i skolans alla ämnen:

”Miljöperspektivet i miljöundervisningen skall ge eleverna insikter så att de själva kan medverka till att hindra skadlig miljöpåverkan, dels skaffa sig ett personligt förhållningssätt till övergripande och globala miljöfrågorna.”

*Lpf 94*

Under 1999 har arbetet i skolorna startat för att få utmärkelsen ”Miljöskola”. För närvarande har Skolverket utsett 100 pilotskolor. För skolans roll i uppdraget, se bilaga 1.

## Högskoleverket

Den yrkesförberedande utbildningen vid universitet och högskolor är avgörande för arbetslivets och affärlivets utveckling, vilket i sin tur påverkar alla verksamheter i samhället. Hållbar utveckling bör därmed vara utgångspunkten i all utbildning. Högskoleverket är en central myndighet för frågor som rör universitet och högskolor. Det ska tillhandahålla beslutsunderlag för regering och riksdag och medverka till att de mål och riktlinjer som fastställts för högskolor och universitet förverkligas.

I Högskoleverkets uppgifter ingår att följa upp, utvärdera och utöva tillsyn över universitetens och högskolornas verksamhet. Verket ska analysera tendenser av betydelse för högskolan samt främja förnyelse och stödja utvecklingen av kvalitet och pedagogik.

Högskoleverket är därmed en nyckelaktör som kan verka för att miljöhänsyn och resurshushållning integreras inom all utbildning på högskolenivå.





# Nationell kommunikationsstrategi för Agenda 21

## Strategidiskussion

**H**ur tar människor emot budskap och hur kan vi underlätta för människor att ta till sig miljöbudskap? Svaret är att människor bara uppmärksammar information som intresserar dem. Dessutom konkurrerar en uppsjö av budskap om människors uppmärksamhet. Allmän information ger ingen märkbar effekt, utan det är upprepade budskap som svarar på frågan ”hur”, som kan leda till enkla handlingar förutsatt att de ligger i linje med målgruppens attityder och inte går stick i stäv med andra önskemål.

Hur högt är det allmänna miljömedvetandet och hur kan det höjas? Svenskarna har generellt sett redan ett grundläggande miljöintresse, men det innebär inte att de handlar på ett miljömedvetet sätt (Bennulf 1999). Ökade miljökunskaper leder inte automatiskt till en miljöanpassad livsstil.



**Genom att miljöeffekterna** inte omedelbart drabbar användaren eller ligger inbakat i priset på en vara eller tjänst är de inte avgörande för människors beteende, inte ens för de som är väl insatta på miljöområdet. Det är istället andra önskemål, vanor och upplevda behov som styr, beroende på vilken situation som individen befinner sig i.

**Om miljöargumenten kan förenas** med andra önskemål som t. ex. pris, bekvämlighet och kvalitet ökar chansen till handling. Hälsa- och säkerhetsaspekter är andra argument som kan vara intressanta för vissa målgrupper.

Genom handlingen förstärks känslan av att det går att agera på miljömedvetet sätt och samtidigt

få sina upplevda behov tillgodosedda. Informationens roll blir i detta fall att i varje situation uppmärksamma och påminna användaren om möjligheterna att förena sina önskemål med sina positiva miljöattityder.

**Kampanjer via massmedia** ger föga effekt när det gäller att åstadkomma bestående beteendeförändringar. Det är istället i valsituationer som informationen kan vara effektiv om den talar om ”hur” människor kan få sina upplevda behov tillgodosedda på ett miljövänligt sätt.

För att öka möjligheterna till ett miljömedvetet agerande gäller det att analysera de situationer där ett förändrat beteende har betydelse för den fortsatta utvecklingen. Det kan handla om situationer i hemmet, på arbetsplatsen, i butiken, i valet mellan olika färdmedel etc. Genom direktkontakt och dialog med olika målgrupper kan upplevda hinder, behov, möjligheter och intressen uppmärksammas.

**För att ändra sina vanor** måste människor lockas att pröva nya handlingar och här kan riktade insatser vara en metod. Det är i dessa sammanhang viktigt att ge mycket feedback för att bekräfta att den nya handlingen är värdefull. Hur situationen ser ut varierar från fall till fall och därför är det främst på den lokala nivån som satsningarna kan skraddarsys efter situation och målgrupp. Den nationella nivån kan på olika sätt förbättra förutsättningarna för att stödja det lokala arbetet och därför är en kontinuerlig dialog mellan lokal och central nivå viktig för det fortsatta arbetet.

**I många fall** räcker det inte med enbart information utan olika åtgärder och incitament måste kombineras med information för att de miljöanpassade alternativen ska bli tillräckligt intressanta för målgruppen.

**Den nationella nivån kan** erbjuda stöd till den lokala nivån i form av kompetensutveckling, rådgivning och basmaterial. Kommunerna bör också få finansiellt stöd för att kunna satsa på ovan nämnda typer av riktade insatser. Dessutom kan nationella aktörer genom t. ex. miljökrav i upphandlingen öka förutsättningen för fler miljöanpassade alternativ på marknaden.

**Även det politiska agerandet** blir avgörande genom detta angreppssätt. Spelreglerna måste ändras för att det miljömässigt bästa alternativet ska få genomslag och därför gäller det att miljöaspekterna vägs in i alla politiska beslut. Detta är en förutsättning för att de politiska signalerna ska bli konsekventa och inte motverka varandra. Exempelvis bör all miljöbelastande verksamhet bära sina egna samhällskostnader så att det lönar sig att satsa på energibesparande och miljöanpassade åtgärder och lösningar.

### Mål och målgrupper

En förutsättning för att kunna förslå en strategi är att det finns tydliga mål att utgå ifrån. De övergripande målen för en ekologiskt hållbar utveckling måste brytas ned till konkreta delmål och åtgärdsplaner. Det är först när det blir tydligt hur mycket t.ex. utsläppen från trafiken ska minska som en strategi blir operativ genom att den svarar på frågan *hur* detta ska kunna åstadkommas.

För att miljömålen ska kunna uppnås krävs att större delen av befolkningen agerar miljövänligt. Därför anser Naturvårdsverket att kommunikationsarbetet för att uppnå miljömålen kan samordnas med kommunikationsstrategin för Agenda 21.

Inom ramen för miljömålsarbetet formuleras del- och åtgärdsplaner. Dessa kan användas som riktmärken, varefter kommunikations- och beteendemål för olika målgrupper kan bestämmas.

**I många fall behöver** informationen kombineras med andra styrmedel och åtgärder för att målen ska nås. Vilka informationsinsatser som behövs varierar för olika områden, varför separata strategier måste utvecklas framgent. Ansvariga sektorsmyndigheter har fått i uppdrag att formulera miljömål samt föreslå hur målen kan nås och följas upp. I uppdraget ingår att sektorsmyndigheterna ska bedriva miljömålsarbetet tillsammans med andra aktörer inom sin sektor. Sektorsmyndigheterna har därför en viktig roll genom att de kan föreslå åtgärder som ökar människors möjligheter till miljövänliga handlingar på olika områden; i hemmet, på arbetsplatsen, i butiken, vid val av färdmedel etc.

Vidare kan beslutsfattare på olika nivåer i samhället fatta beslut som ökar förutsättningarna för människors möjligheter till miljövänliga handlingsalternativ.

**I kommunikationsstrategin för miljömålen<sup>12</sup>** har ett stort antal målgrupper pekats ut:

”Ytterst är det summan av alla medborgare/konsumenters agerande som avgör om målen ska uppnås. Medborgare/konsumenter är därför den primära målgruppen. Andra mottagare kan emellertid skapa förutsättningar för att konsumenterna kan agera miljömedvetet och påverka deras attityder. Viktiga målgrupper är därför personer som kan besluta om åtgärder som krävs för att målen ska uppnås.”

**Genom att uppfyllandet av miljömålen** är beroende av människors miljömedvetna beteende måste de åtgärder som föreslås bidra till att öka förutsättningarna för miljövänliga handlingar. Därför är många av de målgrupper som pekas ut i miljömålsarbetet desamma som för Agenda 21.

Bland de målgrupper som identifierats för miljömålsarbetet hör förtroendevalda inom kommuner, landsting, länsstyrelser, riksdag och europaparlamentet, beslutsfattare inom näringslivet och på branschorganisationer, arkitekter och stadsplanerare, vidareinformatörer inom stat, kom-

mun, näringsliv och organisationsliv, Agenda 21-samordnare, opinionsbildare, journalister, lärare, konsumenter m.fl. (Läs mer om målgrupper i ”Kommunikationsstrategi – Plattform för myndigheternas arbete med miljömålen, rapport 5018, Naturvårdsverket).

Separata strategier för att nå dessa målgrupper kan därmed med fördel utvecklas i samverkan med miljömålsuppdraget och tillsammans med berörda myndigheter.

**Några av målen** i kommunikationsstrategin för miljömålen är också avgörande för att öka människors möjligheter till miljövänliga handlingar:

- Stimulera olika aktörer till konkret handling i syfte att uppnå miljömålen.
- Öka acceptansen för nya lagar och andra styrmedel samt underlätta förändringar i beteende och förhållningssätt.

Informationens effektmål är att:

- Faktaunderlag och förslag till förändringar når fram till, accepteras och används av dem som nationellt och internationellt aktivt kan arbeta för att minska miljöhoten eller bevara och vårda naturen.

**Genom att samordna** kommunikationsarbetet för att uppnå miljömålen med den för Agenda 21 erhålles samordningsvinster samtidigt som dubbelarbete undviks. Följande är ett utdrag ur kommunikationsstrategin för miljömålen som även gäller för kommunikationsstrategin för Agenda 21:

”En väsentlig del i en nationell strategi är att utveckla kommunikation med lokala aktörer. Det stöd centrala myndigheter kan ge utvecklas bäst tillsammans med kommuner, sektorsmyndigheter, organisationer m.fl. på det lokala planet. Avsikten är att strategin ska vara ett levande dokument som utvecklas med delstrategier och kompletteras med informationsplaner och aktiviteter vart efter samarbetet mellan olika aktörer växer fram.”

<sup>12</sup> Kommunikationsstrategi – Plattform för myndigheternas arbete med miljömålen, rapport 5018, Naturvårdsverket.

### Med människan i centrum

Som tidigare poängteras måste informationen utgå ifrån målgruppens intresse och upplevda behov. Det är inte alltid miljöargumenten som intresserar den enskilde. Detta gäller i synnerhet när ”nya” grupper utanför gruppen ”uttalat miljöintresserade” ska nås. Problemanalysen visar att det kan vara mera kostnadseffektivt att påverka beteendet direkt än att gå omvägen genom att försöka öka människors kunskaper i miljöfrågor för att på det sättet förändra deras beteende. Däremot kan beteendeförändringen i sig leda till ett ökat miljöintresse.

Hur människor agerar beror på en mängd faktorer. Pris, kvalitet och bekvämlighet kan vara av betydelse för människors agerande, liksom hälso- och säkerhetsaspekter. Informationen måste därmed skräddarsys efter målgrupp beroende på vilka specifika mål som ska uppnås.

### Slutsatser

Information är ett nödvändigt men inte tillräckligt styrmedel för att lösa miljöproblemen. För att information ska fungera effektivt behöver en problemanalys först göras. Är det ett informationsproblem eller är det ett ekonomiskt, juridiskt, tekniskt eller organisatoriskt problem som ska lösas? Denna fråga bör utredas och besvaras innan styrmedel väljs. För det mesta behöver information kombineras med andra styrmedel och åtgärder för att ge resultat. Information kan lyfta fram viktiga frågor, peka på problem, möjligheter och lösningar. Information kan också visa på samband och skapa förståelse för varför andra styrmedel är nödvändiga.

**Människors beteende** hänger i mångt och mycket ihop med utbudet av miljöanpassade handlingsalternativ som uppfyller deras upplevda behov i olika situationer. Omställningen till ett ekologiskt hållbart samhälle är en process som successivt bidrar till att skapa bättre förutsättningar för ett miljövänligt agerande. Ökar möjligheterna för den

enskilde att få sina upplevda behov tillgodosedda på ett miljövänligt sätt kan även miljöintresset och därmed medvetenheten öka. Ett brett spektrum av styrmedel och åtgärder behövs för att tillsammans med information skapa förutsättningar för en ekologiskt hållbar utveckling med människan i centrum.

**Denna kommunikationsstrategi** handlar om att bygga gemensamma plattformar med olika aktörer för den långsiktiga process som krävs för att successivt skapa bättre förutsättningar för ett miljövänligt beteende i olika situationer för den enskilde, i hemmet, på arbetsplatsen, inom affärlivet, i butiken, i valet mellan olika färdmedel etc.

Sektorsmyndigheterna ansvarar för att miljöhänsyn integreras inom sina respektive områden och kan genom olika åtgärder öka människors möjligheter att agera miljövänligt i olika situationer. För att myndigheternas åtgärder ska gå i en gemensam riktning är ett samarbete mellan myndigheterna av yttersta vikt. I samband med miljömålsuppdraget har en plattform för de miljömålsansvariga myndigheternas fortsatta arbete skapats, vilken med fördel även kan ligga till grund för sektorsmyndigheternas kommunikationsarbete för Agenda 21 och hållbar utveckling. Arbetet med att uppnå miljömålen förutsätter ett miljövänligt agerande hos större delen av befolkningen. Därför anser Naturvårdsverket att Agenda 21-arbetet i vissa avseenden kan integreras med miljömålsarbetet.

**För att informationen ska fungera** måste den utgå ifrån olika målgruppers intresse och behov. De lokala informatörerna är viktiga vidareförmedlare av relevant miljöinformation som efterfrågas av medborgare och konsumenter. Kommunerna spelar även i fortsättningen en nyckelroll i det svenska Agenda 21-arbetet, genom att de kan vidta åtgärder och involvera olika grupper i lokalsamhället för en hållbar utveckling. För att lyckas med Agenda 21-relaterade informationsprojekt krävs

## Övergripande utgångspunkter för fortsatt kommunikationsarbete

att projektledaren har en bred kompetens inom miljökommunikation och beteendevetenskap, samt kunskap om hur man leder en process med många aktörer inom en kommun. Den nationella nivån kan stödja den lokala nivån genom att erbjuda kompetensutveckling, workshops, rådgivning och information som kan anpassas efter olika målgrupper och behov.

**Frivilliga organisationer** spelar även fortsättningsvis en central roll för att flytta fram positionerna för en hållbar utveckling, öka engagemanget, sprida information och skapa opinion för åtgärder som ökar människors möjligheter till miljöanpassade handlingsalternativ.

Denna nationella strategi utgår utifrån de verktyg och resurser som regeringen har till sitt förfogande, varför de centrala myndigheterna är särskilt utpekade. De frivilliga organisationerna är och ska vara statligt oberoende och kan därför inte styras av regering och riksdag. Det hindrar inte att regeringen kan bekräfta och understryka miljöorganisationernas och andra ideella föreningars betydelsefulla roll i arbetet för en hållbar utveckling och uppmuntra till ökad dialog och samarbete på olika nivåer.

**Dialogen mellan lokal och nationell nivå** är avgörande för det fortsatta arbetet. Den nationella samordnaren har en viktig roll att föra informationen vidare till regeringen angående hinder och lösningar som bara kan åtgärdas på nationell nivå. Forum för ekologisk omställning och Föreningen för Agenda 21 och hållbar utveckling utgör viktiga mötesplatser för dialog mellan olika aktörer med syftet att föra positionerna framåt i Agenda 21-arbetet.

1. Utgå ifrån sektorsintegreringen av miljöhänsyn och resurshushållning.
2. Använd miljömålen som riktlinjer och samordna kommunikationsstrategin med den för Agenda 21.
3. Använd gröna nyckeltal och indikatorer som uppföljningsinstrument.
4. Utgå ifrån befintlig organisatorisk struktur och befintliga resursflöden.

## Förslag

### 1

**Befintlig verksamhet:** 24 myndigheter har fått ett särskilt miljöansvar inom sina sektorer. Myndigheterna ska föra in miljöhänsyn och resurshushållning såväl inom den egna verksamheten som inom hela sin sektor.

**Förslag till tillägg i regleringsbrev:** Sektorsmyndigheterna ska i samband med sitt särskilda miljöansvar vidta åtgärder/föreslå regeringen åtgärder som ökar människors möjligheter till ett miljövänligt agerande och uppmuntrar till beteendeförändringar i ekologiskt hållbar riktning, samt åläggas ett informationsansvar i relation till sitt särskilda miljöansvar. Det innebär vidare att åtgärds- och kommunikationsstrategier successivt ska utvecklas för respektive sektorsområde i samråd med andra berörda myndigheter.

Det etablerade myndighetsnätverket inom miljömålsarbetet har genom kommunikationsstrategin för att göra miljömålen kända skapat en plattform för kommunikationsarbetet. Denna plattform kan även ligga till grund för myndigheternas kommunikation för Agenda 21 och en hållbar utveckling.

### 2

Naturvårdsverket avser att inom ramen för nuvarande informationsverksamhet och i samarbete med berörda myndigheter öka tillgängligheten till relevant miljöinformation. Efterfrågat basmaterial ska kunna tankas ner från internet. Lokala miljöinformatörer och vidareförmedlare ska i sin tur kunna anpassa informationen efter lokala förhållanden och olika målgrupper.

För att underlätta för lokala miljöinformatörer kan en gemensam ingång till myndigheternas miljöinformation inrättas med länkar till respektive myndighet.

Naturvårdsverket avser att i samråd med den nationella samordnaren undersöka behovet av att det inrättas en referensgrupp med strategiska myndigheter, representanter från miljöorganisationer, samt lokala miljöinformatörer och Agenda 21-samordnare. Syftet med en sådan referensgrupp kunde vara att anpassa informationen efter det lokala informationsbehovet, samt underlätta spridningen av relevant efterfrågad miljöinformation.

### 3

Utöka kriterierna i de lokala investeringsprogrammen att även gälla lokala åtgärder och informationsinsatser som främjar beteendeförändringar i ekologiskt hållbar riktning. Syftet är att genom olika åtgärder aktivt uppmuntra till ett miljövänligt agerande. Eftersom omställningen till ett ekologiskt hållbart samhälle är en långsiktig process behöver resursfrågan lösas framgent när de lokala investeringsprogrammen avslutats.

### 4

**Befintlig verksamhet:** Swecol ska öka takten i den ekologiska omställningen av samhället. De ska stödja kommunerna aktivt med att ta fram och genomföra lokala investeringsprogram, samt sprida erfarenheter från dessa.

**Förslag till tillägg i regleringsbrev:** Swecol ska samla och sprida kunskap och erbjuda den lokala nivån rådgivning on line, samt förmedla kontakter med forskare, näringsliv, kommuner, myndigheter och andra aktörer. De ska arbeta aktivt i nätverk, arrangera seminarier och workshops, informera via internet och svara på frågor.

## 5

Uppdra åt lämplig aktör att undersöka möjligheten att i samarbete med berörda myndigheter, Kommunförbundet och universitetet:

- erbjuda miljöinformatörer/Agenda 21-samordnare kompetensutveckling inom miljökommunikation och beteendevetenskap.
- erbjuda tjänstemän och förtroendevalda inom län och kommun seminarier och workshops med syftet att öka kunskapen om hur människors förutsättningar till ett miljömedvetet agerande kan öka.

Detta skulle kunna vara en uppgift för den särskilde samordnare som regeringen tillkallat.

## 6

Naturvårdsverket avser att undersöka möjligheten att inom ramen för de tio kommande forskningsområdena inkludera forskning rörande miljöfrågans beteendimension, det vill säga forskning om samhällets påverkan på miljön och möjligheterna att förändra människors handlingar i riktning mot en ekologiskt hållbar utveckling.

## 7

Uppdra åt lämplig instans att utvärdera processen kontinuerligt.

## Förslag angående skolans och högskolans roll

### 1

Uppdra åt berörda parter, t ex. Skolverket och Högskoleverket, att undersöka möjligheterna för en nationellt koordinerad satsning på kompetensutveckling, skolutveckling och forskning för att integrera miljöaspekterna inom alla utbildningsområden.

## 2

Uppdra åt Skolverket att följa upp de nya styrdokumenterna för en ekologiskt hållbar utveckling.

## 3

Uppdra åt Skolverket att ytterligare stödja skolorna i sitt arbete att uppnå utmärkelsen Miljöskola, som bl.a. betonar elevernas inflytande och samverkan med andra aktörer i samhället.

## 4

Uppdra åt Högskoleverket att ta ett särskilt miljöansvar inom den högre utbildningens område.

## 5

Uppdra åt Högskoleverket att utreda om universitets och högskolors regelverk bör anpassas för att bättre främja en ekologiskt hållbar utveckling.

## 6

Uppdra åt Högskoleverket att aktivt stödja högskolor och universitet genom att skapa mötesplatser för diskussion och idéutveckling mot en ekologiskt hållbar utveckling.

## 7

Uppdra åt andra myndigheter såsom Naturvårdsverket, Konsumentverket, Folkhälsoinstitutet och Swecol att stödja skol- och högskolesektorn i dess arbete för en ekologiskt hållbar utveckling.

## 8

Uppdra åt Swecol att stödja projekt som leder till att öka skolungdomars inflytande i samhället. Ett exempel är att involvera skolungdomar i kommunledningens arbete för en ekologiskt hållbar utveckling.

# Referenser

- Bennulf, M. 1996, *Det gröna handlingsutrymmet*.  
Ur Lundgren, L. J. (red.), *Fråga, forska, förändra*.  
Naturvårdsverket.
- Bennulf, M. 1998, *Miljöengagemang i olika grupper av svenska folket: Kunskapsläge och vissa förslag till åtgärder*. Opublicerad rapport. Uppsala universitet, Statsvetenskapliga institutionen.
- Bennulf, M. 1999, *Miljöengagemanget i gräven?*  
Föredrag på Naturvårdsverket 1999-11-16.
- Biel, A. 1999, *Väljer människor att agera miljövänligt?* Ur Lundgren, L. J. (Red.) *Livsstil och miljö. Värderingar, val, vanor*. Naturvårdsverket.
- Brundin, P. & Eckerberg, K. 1999, *Svenska kommuners arbete med Agenda 21, en enkätundersökning*. Miljödepartementet, Svenska Kommunförbundet och Kommentus förlag.
- Fi 1999/1125, Regeringsbeslut 12, Uppdrag till Konsumentverket att inrätta en webbplats med hushållsrelaterad miljöinformation.
- Geller, E.L. 1991, *If only more would actively care (editorial)*. Journal of Applied Behavior Analysis, 24, 607-611.
- Lundgren, L. J. *Önskemål och möjligheter*. Ur Lundgren, L. J. (Red.), *Livsstil och miljö. Värderingar, val, vanor*. Naturvårdsverket.
- Magnusson, S. 1999, *Framgångsrika lokala informationsinsatser*. Opublicerad rapport. Grön tillväxt.
- McGuire, W. J. 1989, *Theoretical Foundations of Campaigns*. Ur Rice, R. E. & Atkin, C. K. (Eds.), *Public Communication Campaigns*. Sage: Newbury Park.
- Naturvårdsverket 1996, *Biff och bil? – Om hushållens miljöval*. Rapport 4542.
- Naturvårdsverket 1999, *Kommunikationsstrategi - Plattform för myndigheternas arbete med miljömålen*. Rapport 5018.
- Palm, L. 1994, *Övertalningsstrategier: Att välja budskap efter utgångsläge*. Studentlitteratur.
- Palm, L. & Windahl, S. 1996, *Information som styrmedel – möjligheter och begränsningar på trafikområdet*. Naturvårdsverket. Rapport 4529.
- Palm, L. & Jarlbro, G. 1999, *Nordiska konsumenter om Sveanen - livsstil, kännedom, attityd och förtroende*. Nordiska ministerrådet. Tema Nord 1999:592.
- Regeringsskrivelse 1997/98:13, *Ekologisk hållbarhet*.
- Regeringsskrivelse 1999/2000:13, *Hållbara Sverige – uppföljning av åtgärder och fortsatta åtgärder för en ekologiskt hållbar utveckling*.
- Prop. 1997/98:145, *Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige*.
- RRV 1999:37, *De lokala investeringsprogrammen i praktiken - en uppföljning av kommunernas arbete*. RRVs skriftserie 37:1999.
- Sjödén, P-O 1999, *Ny livsstil... På livstid? Hinder och möjligheter för beteendeförändring och vidmakthållande*. Ur Lundgren, L. J. (Red.), *Livsstil och miljö. Värderingar, val, vanor*. Naturvårdsverket.
- Skolverket, 1994, Lpf 94, *Läroplan för de fria skolformerna*.



Skolverket 1994/(1998), Lpo 94,  
*Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskole-  
klassen och fritidshemmet.*

SOU 1997:105, *Agenda 21 i Sverige fem år efter Rio -  
resultat och framtid.*

SOU 1999:121, *Avkorporatisering och lobbyism,  
konturerna till en ny politisk modell.*  
Forskarvolym XIII.

Svenska Naturskyddsföreningen och q2000 1996,  
*Nationella hinder - och åtgärder som behövs för att  
undanröja dessa.*

Säljö, R. 1999, *Brukarrationalitet och kretslopps-  
anpassad konsumtion.* Ur Lundgren, L. J. (Red.),  
*Livsstil och miljö. Värderingar, val, vanor.*  
Naturvårdsverket.

Vägverket rap. 1999:0360, *Cykla till jobbet,  
Hammarby. Delrapport: 15 maj - 15 oktober 1998.*

World Commission on Environment and Develop-  
ment 1987, *Our common future.*

Östman, L. 1999, *En situationsbestämning av miljö-  
undervisningen i grundskolan.* Opublicerad rapport.  
Uppsala Universitet, Institutionen för lärarutbild-  
ning.

# Bilaga 1: Skolans roll

Skolan har en nyckelroll när det gäller att bidra till att nå ett hållbart samhälle. Skolan som miljöpolitiskt relevant arena förtydligades ytterligare i samband med Brundtland-rapporten 1987. Utbildning framställs i Agenda 21-dokumentet som ett av de mest effektiva sätten att höja det allmänna miljömedvetandet (Kapitel 36). För att kunskapen ska leda till praktisk handling gäller det dock att det även utanför skolans väggar finns goda möjligheter till ett miljömedvetet agerande. Miljöaspekterna måste genomsyra hela samhället för att den kunskap som eleverna tillägnat sig i skolan ska vara tillämpbar i praktiken.

Med miljöarbete i skolan avser vi här inte bara miljöundervisning utan allt miljöarbete som bedrivs på skolan och med begreppet lärande den mängd av sammanhang vilka har miljöutbildande potential, både i och utanför skolan. Arbetsmiljöfrågor bör tas upp som en del av miljöproblematiken i skolan. Likaså måste flera andra aspekter i skolans miljöarbete knytas samman för att vi ska nå en hållbar utveckling. Följande är citat ur läroplanen<sup>13</sup>:

”Miljöperspektiv i undervisningen skall ge eleverna insikter så att de kan dels själva medverka till att hindra skadlig miljöpåverkan, dels skaffa sig ett personligt förhållningssätt till de övergripande och globala miljöfrågorna. Undervisningen bör belysa hur samhällets funktioner och vårt sätt att leva och arbeta kan anpassas för att skapa en hållbar utveckling.”

Argumenterandet utgör en garant för att skolan inte blir indoktrinerande och att eleverna utvecklar demokratiska färdigheter (Leif Östman, 1999).

De svenska styrdokumentens ”underifrånperspektiv” syftar till att förstärka den demokratiska dimensionen i miljöundervisningen.

## Förändringar i miljöundervisning

”Miljö” har aldrig varit ett ämne i grundskolan och egentligen inte heller på högre nivå. Östman (1999) menar att den ”undervisning” som skett inom miljöområdet främst uttryckts i två traditioner, den *kunskapsrelaterade* och den *upplevelserelaterade*, vilka i sin tur är kopplade till olika motivbilder. För den kunskapsrelaterade traditionen har miljöupplysningsmotivet dominerat genom att miljöundervisning blivit vetenskapsberoende och undervisningssituationen ofta varit den traditionella klassrumssituationen inomhus. I de två senaste läroplanerna har dock det argumentativa perspektivet skrivits in. Fokus för undervisningen idag är att ge eleverna möjlighet att med hjälp av kunskaper som argument komma fram till ett personligt ställningstagande i miljöfrågor.

Upplivelsetraditionen har sin grund i den svenska friluftstraditionen kopplad till idrott, gymnastik och hälsa. Motivbilderna i de olika friluftsideologierna har varierat över tid, men har det gemensamt att de bygger på erfarenhetsbaserade lärosituationer utomhus, i naturen.

I miljöundervisningen har tonvikten skiftat mellan dessa traditioner över tid beroende på vilken läroplan man tittar på, vilket lett till att miljöundervisningen innehållit en mängd olika inriktningar.

Något tydligt miljödidaktiskt kunnande har inte formulerats. I Sverige saknas det en utvecklad miljödidaktisk forskning som skulle kunna utgöra en viktig källa för fortbildning och skolutveckling.

**Det behövs** en övergripande samordning för att utbilda lärare inom miljöområdet. I styrdokumentet för skolsystemet identifierades målen för miljöundervisningen. Miljöfrågorna ska numera ses i ett bredare samhällsperspektiv. I utbildningen ska även elevernas dynamiska kvaliteter lyftas fram.

<sup>13</sup> LPF 94, 25-26

Östman menar att miljöundervisningen innehåller en mängd olika inriktningar och därigenom framstår utbildning och fortbildning som kanske den enda effektiva vägen för att sprida och realisera en ny miljöundervisningspolicy.

### Exempel på aktörer inom skola/högskola och miljö

Inom grundskola, gymnasium och högskola händer idag mycket inom miljöområdet. Den mest omfattande nationella satsningen är Utmärkelsen Miljöskola, som har sin utgångspunkt i skrivningarna i läroplanerna om värdegrunder, där det bl.a. betonas att ”... främja aktning för varje människas egenvärde och respekt för vår gemensamma miljö”. I läroplanerna anges även att miljö ska vara ett av de övergripande perspektiven i undervisningen.

Naturvårdsverket har på olika sätt stöttat skolor och enskilda lärare och elever i deras arbete med miljöundervisning. T.ex. har tidningen MiljöAktuellt med Skolsidorna haft betydelse.

Skolverket stödjer bl. a. Baltic Sea projektet, ett samarbete mellan länderna runt Östersjön, med syfte att höja medvetenheten kring miljöproblemen i och kring Östersjön och uppmuntra eleverna att delta i utvecklingsarbetet för en hållbar framtid.

Vidare finns resurser hos andra statliga verk som t ex. Konsumentverket och Vägverket som vänder sig till skolan i en eller annan form.

**Stiftelsen Håll Sverige Rent** stödjer miljöundervisningen från förskolan till och med gymnasiet. Detta genom en omfattande fortbildning och materialproduktion inom ramen för NaturligtVis samt med projektet Grön Flagga- miljöcertifiering av skola och förskola. Grön Flagga är ett miljöledningssystem anpassat efter barnens och ungdomarnas perspektiv där demokratifrågorna

integreras med ett handlingsinriktat miljöarbete. Projektet finns i 23 europeiska länder och följer principerna för EMAS.

För närvarande finns också tre svenska pilot-skolor med i det europeiska nätverket Young Reporters for the Environment som riktar sig mot gymnasieskolan. År 2000 inbjuder Stiftelsen Håll Sverige Rent samtliga gymnasieskolor i Sverige att delta i Young Reporters, ett webbaserat miljöprojekt för undersökande miljöjournalistik.

**I det internationella nätverket GLOBE** samarbetar elever, lärare och forskare för att göra undersökningar. Resultaten används i forskning och eleverna får feedback på sina arbeten.

Världsnaturfonden (WWF) har två ”väktarprogram” - naturväktarprogrammet och kustväktarprogrammet. De erbjuder kurs- och fortbildningsmaterial för både lärare och elever.

Svenska naturskyddsföreningen (SNF) finns som resurs- och kompetensbank. Fältbiologerna har en del aktiviteter riktade till skolan.

Naturskolan arbetar med en pedagogiska idén att lära in ute. Ryggraden i verksamheten utgörs av klassbesök på naturskolan och kompetensutveckling för lärarna i grundskolan.

Stiftelsen Skolans Uterum fokuserar skolans aktiva och praktiska arbete i enlighet med lokala Agenda 21-planer. Skolans uterum ser som sin främsta uppgift att utveckla alla aspekter av skolans yttre rum, som skolgårdar, entréer, innergårdar, närmiljö, övrig lekmiljö och omgivande gröna ytor.

Dessa exempel i dagens miljöundervisning speglar de undervisningstraditioner som dominerat miljöundervisningen. De olika aktörerna som arbetar med miljöfrågor och miljöundervisning i skolan är viktiga och behöver fortsatt stöd.

### Kommunens roll

Idag har kommunerna ansvaret att förverkliga skolans mål som formulerats i läroplanen om hållbar utveckling och personligt ansvar. Utvecklingen av skolan har på vissa håll fortfarande inte kommit så långt och stöd behövs därför fortfarande.

**Skolledningen har ansvar för** fortbildningen inom miljöområdet inom de ramar som kommunen sätter. Många kommuner har ont om resurser varför de borde se över vilka samordningsvinster som kan göras mellan utbildnings- och miljösektorn i kommunen. Agenda 21-samordnare skulle t.ex. kunna träda in på delvis nya arenor. Detta skulle fördjupa Agenda 21-samordnarnas lokala arbete. Tendenser i denna riktning finns redan i vissa kommuner.

I tretton kommuner, som är s.k. pilotkommuner för utmärkelsen Miljöskola, finns en särskild kontaktperson i respektive kommun för att stödja detta arbete.

**Grön Flagg** skolor finns i 161 av landets kommuner och alla län är representerade. Det totala antalet Grön Flagg-enheter är 550 där 325 miljöcertifierats av Stiftelsen Håll Sverige Rent (hösten 1999). Det målmedvetna arbetet med Grön Flagg som genomförs i Kristianstads kommun i samarbete med Naturskolan i Kristianstad är ett bra exempel på hur Grön Flagg kan fungera på lokal nivå.

### En blick mot den framtida miljöundervisningen

Breiting (1999) erbjuder ett perspektiv på de förändringar som är på väg att äga rum inom vissa delar av miljöundervisningen. Idag inriktas miljöundervisningen på att så många som möjligt ska delta i besluten för att lösa miljöproblemen, vilket är relevant med tanke på de demokratiska ambitionerna inom Agenda 21. Att uppmuntra till ett ökat inflytande för skolungdomar kan leda till ett större ansvarstagande och deltagande på sikt.

Även etikkonceptet har förändrats i miljöundervisning, från ett snävare miljöetiskt fokus till en mer generaliserad etik som inkluderar andra etiska problem än de rent miljöetiska. Dessa kan gälla allt från global rättvisa till framtida generationers moraliska status.

Den vetenskapliga grunden i dagens miljöundervisning har breddats till att omfatta samhällsvetenskapliga och humanistiska ämnen. Detta signalerar att samhällsfrågor blivit viktigare i miljöproblematiken. Miljöproblem är samhällsproblem och kan inte enbart belysas i naturvetenskapliga ämnen. Det handlar inte bara om hur naturen påverkas utan också om vår hälsa och hur olika intressen kolliderar i synen på hur vi behandlar naturen.

## Bilaga 2: Utmanarkommunerna

Projektet ”Utmanarkommunerna” syftar till att använda energi mer effektivt och minska transportbehovet samt att använda mindre av fossila bränslen till uppvärmning och transporter, som ett led i det internationella klimatarbetet.

Utmanarkommunerna kommer också att fungera som pådrivare för att ta bort nationella hinder för en hållbar utveckling. Kommuner med olika förutsättningar deltar och kan bli inspirationskällor för andra liknande kommuner.

Svenska Naturskyddsföreningen och Växjö kommun samarbetade under åren 1995-1997 omkring Agenda 21. Hösten 1996 tog kommunstyrelsen i Växjö, inspirerade av detta samarbete, beslut om att ”sluta använda fossila bränslen inom kommunens egen verksamhet”. Visionen bakom beslutet rymmer också att kommunen som geografiskt område i en framtid ska vara helt fossilbränslefri, men man har valt att börja inom de egna verksamheterna. Företagen i kommunen är intresserade av att vara med och beslutet har rönt stor uppmärksamhet såväl i Sverige som utomlands.

**Svenska Naturskyddsföreningen** ville ta tillvara erfarenheterna från samarbetet med Växjö och hjälpa fler kommuner att börja arbeta med att bli fossilbränslefria. Därför startades projekt ”Utmanarkommunerna” i början av 1998.

De utvalda kommunerna ska, tillsammans med Svenska Naturskyddsföreningens rikskansli och berörda lokala kretsar, hjälpas åt att finna vägar för att man i den kommunala verksamheten, och inom kommunala bolag (i förlängningen helst hela samhället/kommunen som geografisk enhet) ska börja avveckla användningen av fossila bränslen som kol, olja, fossilgas och torv. Det innebär att man prövar metoder och strategier för att stimulera energieffektivisering, förnybar energiproduktion, minskning av transportbehov och användningen av fossila fordonsbränslen etc.

**Utmanarkommunerna** samlas 4-5 gånger per år för att utbilda sig, byta erfarenheter och diskutera vissa teman. De olika träffarna har olika teman, såsom: uppvärmning, koldioxidmätningar/beräkningar, miljöpolitiskt ledarskap, hur man motiverar människor, metoder och strategier, energieffektivisering, hur man kan minska transportbehoven, kollektivtrafiksatsningar etc.

*källa: [www.snf.se](http://www.snf.se)*

## Bilaga 3: agenda21.nu

Agenda21.nu är en webb-plats för bred kunskap, diskussion, granskning och handling. Platsen riktar sig till den nyfikna allmänheten, till folkbildning och skolor.

Platsen stöds av Utbildingsradion, ett antal studieförbund (hittills mest aktivt av ABF, Vuxenskolan och Studieförbundet men fler är på väg) samt av miljö- och ungdomsorganisationer, bl. a. Svenska Naturskyddsföreningen, Håll Sverige Rent och Ungdomens Miljörisdag. Forum Syd har gett bidrag.

**Agenda21.nu** bygger upp ett pedagogiskt basmaterial om Agenda 21, miljö och hållbar utveckling för skolor och folkbildning, inte bara genom texter och bilder utan även i form av radio- och TV program samt via datasimuleringar, chats och debattunderlag. Agenda 21.nu ger nyheter om aktuella skeenden kring hållbarhetsfrågor på alla nivåer, inte minst internationellt.

Agenda21.nu främjar aktivt och nära olika informationskampanjer för Agenda 21, t. ex. Framtidstro med Agenda 21, där ett stort antal aktiviteter över hela landet lyfte fram Agenda 21 inför Millennieskiftet. I det sammanhanget marknadsfördes platsen aktivt i såväl radio som TV. Flera nya liknande satsningar är på gång.





## Från ord till handling

Nationell kommunikationsstrategi för Agenda 21

En hållbar utveckling förutsätter ett miljömedvetet agerande. Men vad behövs för att vi ska börja gå från ord till handling? Ökade kunskaper leder inte automatiskt till ett miljövänligt beteende. För att större delen av befolkningen ska uppmuntras till miljövänliga handlingar måste miljöhänsyn dra åt samma håll som bl.a. pris, kvalitet och bekvämlighet. Det innebär att olika åtgärder och styrmedel måste kombineras med information. Detta är utgångspunkten för Naturvårdsverkets förslag till en nationell kommunikationsstrategi för Agenda 21.

ISBN 91-620-5059-1

ISSN 0282-7298

NATURVÅRDSVERKET FÖRLAG