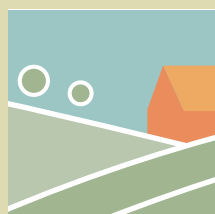
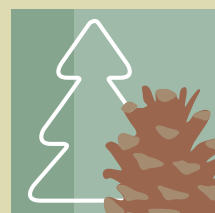
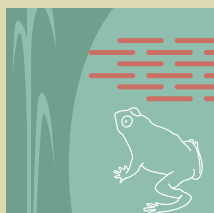
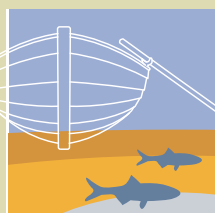
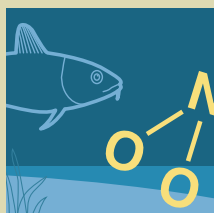


# Hållbarhetens mänskliga byggstenar

– om betydelsen av engagerade tjänstemän  
i det lokala miljömålsarbetet



**Kerstin Bartholdsson**

# Hållbarhetens mänskliga byggstenar



# **Hållbarhetens mänskliga byggstenar**

**– om betydelsen av engagerade tjänstemän i det lokala miljömålsarbetet**

**Kerstin Bartholdsson**

Akademisk avhandling för avläggande av filosofie doktorsexamen  
Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Boken kan beställas från:  
Göteborgs universitet  
Förvaltningshögskolan  
Box 712  
405 30 Göteborg  
[www.spa.gu.se](http://www.spa.gu.se)

© Kerstin Bartholdsson  
ISBN 978-91-628-7824-5  
<http://hdl.handle.net/2077/20299>  
Omslag: Illustrationer Tobias Flygar  
Tryck: Livréna AB, Göteborg 2009

# Innehållsförteckning

Förord

Förkortningslista

Tabeller och figurer

<b>Prolog</b> .....	15
<b>1 De lokala aktörerna</b> .....	18
Tjänstemän – vardagshjältar och världsförbättrare .....	18
Miljörörelsen och miljötanket i vardagen .....	21
Den politikhärla tjänstemannen .....	24
<b>2 Att studera lokala aktörer</b> .....	27
Tjänstemannens betydelse .....	27
Syfte och forskningsfråga .....	30
Tillvägagångssätt .....	31
<b>Studiernas upplägg</b> .....	<b>33</b>
Delstudie ett – Mer eller mindre grönt .....	34
Delstudie två – Det lokala sammanhanget .....	36
Delstudie tre – Engagemangets ursprung och betydelse .....	38
Disposition .....	39
<b>3 Kommuntjänstemannen då och nu – i skuggan av välfärdsproduktionen</b> .....	42
Antikens ämbetsman .....	44
Ämbetsmannatraditionen i Sverige .....	45
<b>Välfärdsbygget och behovet av anställda</b> .....	<b>47</b>
Kommuntjänstemannen en ny profession .....	48
Välfärdsstatens uppbyggnad .....	50
<b>Uppbyggnad, ifrågasättande och förnyelse</b> .....	<b>52</b>
Från byråkrati och krångel till nytänkande .....	52
Den stora nyordningens tid .....	53
<b>Maktförskjutning</b> .....	<b>55</b>
Politiker och tjänstemän .....	55

Tjänstemannarollen .....	57
Maktförskjutningens orsaker .....	58
Personens betydelse .....	59
<b>4 Lokalt miljöarbete och hållbar utveckling .....</b>	<b>64</b>
<b>Från lokala miljö- och naturskyddsfrågor till hållbar utveckling .....</b>	<b>66</b>
Miljö som politikområde .....	67
<b>Hur miljöfrågan blev internationell politik .....</b>	<b>69</b>
Miljö som global politik .....	71
Miljödebatten .....	71
<b>Stat och kommun som städgumma – utvecklingen i Sverige .....</b>	<b>75</b>
Från sockenstämma till miljöförvaltning .....	76
Miljöbalken .....	77
Ett nytt riksdagsparti – miljöpartiet de gröna .....	77
Varför Agenda 21 på lokal nivå .....	78
<b>5 Delstudie ett, Mer eller mindre grönt .....</b>	<b>82</b>
Upplägg delstudie ett .....	82
Föreningslivet demokratis stöttepelare .....	83
Delstudiens perspektiv .....	85
<b>Miljöcheferna en miljöengagerad elit? .....</b>	<b>86</b>
Miljöchefen som person .....	87
Utbildning och kommunal organisation .....	88
Partisympati .....	90
Miljöengagemang .....	93
<b>Miljöchefens värderingar, attityder och vanor .....</b>	<b>95</b>
Hotbild .....	97
Åsiktsprofil .....	98
Miljöbeteende .....	100
Miljöberedskap .....	101
<b>Miljöchefens syn på miljösituationen och miljöarbetet .....</b>	<b>102</b>
Miljöproblemen i kommunen .....	103
Miljöchefens kontaktnät och förtroende för olika grupper i samhället .....	105
<b>Föreningsengagemang – hot eller styrka? .....</b>	<b>108</b>
‘Traditionella’ vs ‘föreningsaktiva’ .....	110
Miljöchefen som person .....	110
Värderingar, attityder och vanor .....	113
Miljösituationen och miljöarbetet i den egna kommunen .....	119

Kontakt nät och förtroende för olika grupper i samhället .....	120
Påverkas miljöarbetet av engagemanget? .....	122
<b>Slutsatser – mer eller mindre grönt .....</b>	<b>126</b>
<b>6 Delstudie två, Det lokala sammanhanget .....</b>	<b>132</b>
Upplägg delstudie två .....	133
Delstudiens perspektiv .....	135
<b>Tillvägagångssätt .....</b>	<b>137</b>
Kategorier .....	140
Politisk vilja, lokala mål, hängrännor och eldsjälarna.....	140
Underkategorier .....	144
Agenda 21 .....	145
Miljörörelsen .....	146
Medborgarna .....	148
Politikerna .....	149
Tjänstemännen .....	152
Personen är viktigast .....	156
<b>Slutsatser – det lokala sammanhanget .....</b>	<b>157</b>
<b>7 Delstudie tre, Engagemangets ursprung och betydelse .....</b>	<b>161</b>
Upplägg delstudie tre .....	162
Engagerade personer .....	165
Delstudiens perspektiv .....	167
<b>På jakt efter eldsjälarnas själar .....</b>	<b>169</b>
Engagemanget som sådant .....	170
Miljörörelsens betydelse för engagemanget .....	173
Det kommunala miljöarbetet .....	174
Tjänstemannatyp .....	176
Hur arbetar en eldsjäl? .....	176
Idealtyperna.....	178
<b>Slutsatser – engagemangets ursprung och betydelse .....</b>	<b>180</b>
<b>8 Den nya tjänstemannarollen .....</b>	<b>184</b>
Den engagerade personen .....	184
<b>Teoriutveckling — engagerade personers betydelse .....</b>	<b>185</b>
Resultat inriktade balanskonstnärer .....	187
Målöverensstämmelse .....	191
Den resultat inriktade balanskonstnären .....	194



Summary in English .....197

Käll- och litteraturförteckning.....206

Bilagor:

Miljöchefsenkäten

Intervjuformulär

## Förord

Tack till alla som har varit inblandade i det här projektet, utan er hjälp hade det inte varit möjligt. Först mina handledare Björn Rombach och Martin Bennulf. Ni har haft ett otroligt tålamod med olika idéer om hur den här avhandlingen, som ändrat färdriktning flera gånger, skulle komma i hamn. Tack för entusiasmerande vägledning och uppmuntrande kommentarer, alla "kämpa på" och "kom igen". Ni kompletterar varandra på ett utomordentligt sätt, genom att vara såväl resultatnriktade som balanskonstnärer. Ett stort och innerligt tack till er båda! Tack också till Rolf Solli som fungerade som handledare för den första delstudien. Till miljöforskarna, Lennart J Lundqvist och Ylva Norén Bretzer, tack för att ni delade med er av såväl forskningsmaterial som kunskaper och erfarenheter. Björn Forsberg och Nina Granqvist, tack för den noggranna läsning ni gjorde inför slutseminariet. Tack Olle Björnström för att du ställde upp som vikarie den sista månaden, nu Olle, har jag gjort färdigt!

Alla, eldsjälar eller inte, som arbetar med att genomföra de nationella miljömålen; ni gör ett fantastiskt arbete. Tack för att ni har tagit er tid att fylla i enkäter och svara på intervjufrågor, utan er medverkan hade inte den här avhandlingen kunnat skrivas. Jag vill särskilt nämna Högni Hansson i Landskrona och Sven-Inge Svensson i Hässleholm som generöst delat med sig av sina erfarenheter från verkligheten.

Under de här åren, som blivit ganska många, har jag ingått i många olika grupper på institutionen, som har betytt mycket för utvecklingen av den produkt som presenteras här. Organisationsseminariet, BASF-gänget och alla andra, som är eller har varit doktorander under den här tiden; stort tack till er alla. Särskilt Lena Andersson-Felé, Serena Cinque, Malgorzata Erikson, Hanna Sofia Johansson, David Karlsson, Margareta Lundberg Rodin, Ylva Mühlenbock, Elisabeth Ravenshorst (du fattas oss), Adiam Tedros och Patrik Zapata. Jag vill också tacka några före detta kollegor och kära vänner, för att ni har hejat på; Cecilia Bokenstrand, Jonas Hinnfors och Gunnar Hansson – samt Johanna Svanberg, min allra bästa vän.

Anders, Alexandra och Kristian! Anders – för att du funnits med i bakgrunden, för en ständigt pågående diskussion om det politiska dagsläget, samtidshistorien och forskningens irrgångar. Alexandra – vi har mest setts i cyberrymden de senaste åren. Medan jag har suttit på min kammare och skrivit har du hunnit se världen, men kloka tankar kan

utbytas på långt avstånd med dagens teknik. Kristian – du har funnits här och varit behjälplig med såväl enkätkodning och intervjuutskrifter som teknisk support och sällskap vid kommunbesök. Vi har haft många intressanta diskussioner, om allt från teknikens användarvänlighet till språkets särkrivningar, hoppas de fortsätter. Och Johanna – du har funnits i familjen under hela den här tiden och till min glädje delar du mitt intresse för miljöfrågor. Tack för att ni finns!

Boken tillägnar jag Anders, Alexandra och Kristian.

Masthugget, Göteborg i maj 2009

Kerstin Bartholdsson

## **Förkortningslista**

CEFOS Centrum för forskning om offentlig sektor, Göteborgs universitet

CSD Commission on Sustainable Development (FN kommission för hållbar utveckling)

EU Europeiska unionen

FN Förenta nationerna

HUT-väst Hållbar utveckling i väst

IPCC Intergovernmental Panel on Climate Change

KLIMP Klimatinvesterings program

LIP Lokalt investeringsprogram

NGO Non-governmental organization

NPM New Public Management

SKL Sveriges Kommuner och Landsting

SNF Svenska Naturskyddsföreningen

UCER Centrum för utvärderingsforskning, Umeå universitet

UNEP United Nations Environment Programme

WMO World Meteorological Organization

WWF World Wide Fund of Nature

## Tabell- och figurförteckning

<b>Tabell 1</b> Anställningstid i kommunen samt antal tjänsteår som miljöchef (medeltal) .....	88
<b>Tabell 2</b> Miljöchefernas utbildning (procent) .....	89
<b>Tabell 3</b> Förvaltningsorganisation (procent) .....	90
<b>Tabell 4</b> Miljöchefernas partisympati 1995, 1999 och 2004 jämfört med valresultatet vid fyra riksdagsval (procent) .....	91
<b>Tabell 5</b> Miljöchefernas medlemskap i miljöorganisationer .....	93
<b>Tabell 6</b> Typ av organisation som miljöcheferna är eller har varit medlemmar i (procent av totala antalet föreningsmedlemmar) .....	94
<b>Tabell 7</b> Miljöchefernas uppfattning om olika hot mot miljön (medelvärden) .....	97
<b>Tabell 8</b> Miljöchefernas åsikter om vissa förslag som förekommit i den svenska miljödebatten (procent) .....	98
<b>Tabell 9</b> Miljöchefens bidrag till en bättre miljö genom att utföra vissa vardagshandlingar (procent) .....	100
<b>Tabell 10</b> Miljöchefernas beredskap att utföra olika miljöhandlingar (medeltal, på en skala från noll till tio) .....	101
<b>Tabell 11</b> Miljöchefernas bedömning av hur allvarliga olika miljöproblem är i den egna kommunen (medeltal, på en skala från noll till tio) .....	103
<b>Tabell 12</b> Nöjdhet med miljösituationen i kommunen samt bedömning av miljöfrågans viktighet (medeltal, på en skala från noll till tio) .....	104
<b>Tabell 13</b> Miljöchefernas kontakter inom kommunen (procent) .....	105
<b>Tabell 14</b> Miljöchefernas bedömning av olika organisationer i samhället (medeltal, på en skala från minus till fem) .....	107
<b>Tabell 15</b> Utbildningsnivå en jämförelse mellan 'traditionella' och 'föreningsaktiva' (procent) 2004 .....	111
<b>Tabell 16</b> Typ av förvaltningsorganisation där 'traditionella' och 'föreningsaktiva' återfinns (procent) 2004 .....	111

<b>Tabell 17</b> Partisympati en jämförelse mellan 'traditionella' och 'föreningsaktiva' (procent) 2004 .....	112
<b>Tabell 18</b> Inställning till det svenska medlemskapet i EU, en jämförelse mellan 'traditionella' och 'föreningsaktiva' (procent) 2004 .....	113
<b>Tabell 19</b> De grågrönas och de klargrönas uppfattning om olika hot mot miljön (medeltal, på en skala från noll till tio) 2004 .....	115
<b>Tabell 20</b> De grågrönas och de klargrönas åsikter om vissa förslag som förekommit i den svenska miljödebatten (procent) 2004 .....	116
<b>Tabell 21</b> De grågrönas och de klargrönas bidrag till en bättre miljö genom att utföra vissa vardagshandlingar (procent) 2004 .....	117
<b>Tabell 22</b> Vad de grågröna och de klargröna är beredda att göra för att bidra till en bättre miljö (medeltal, på en skala från noll till tio) 2004 .....	118
<b>Tabell 23</b> De grågrönas och de klargrönas bedömning av hur allvarliga olika miljöproblem är i den egna kommunen (medeltal, på en skala från noll till tio) 2004 .....	119
<b>Tabell 24</b> De grågrönas och de klargrönas syn på miljösituationen i den egna kommunen jämfört med för tio år sedan (procent) 2004 .....	120
<b>Tabell 25</b> Grågrönas och klargrönas kontakter inom kommunen (procent) 2004 .....	121
<b>Tabell 26</b> Grågrönas och klargrönas bedömning av olika organisationer i samhället (medeltal, på en skala från minus fem till fem) 2004 .....	122
<b>Tabell 27</b> Grågrönas och klargrönas svar vid en jämförelse av frågor om klimatarbete (medeltal) 2004 .....	123
<b>Figur 1</b> De tre delstudiernas upplägg .....	33
<b>Figur 2</b> Analysschema .....	139
<b>Figur 3</b> Idealtyper av eldsjälar .....	179



# PROLOG<sup>1</sup>

Går det att förena välfärd och tillväxt med hållbar utveckling? Enligt näringsminister Maud Olofsson och miljöminister Andreas Carlgren är det möjligt tack vare marknadsekonomins förändringsförmåga. Olofsson och Carlgren argumenterade för att vi tillsammans ska klara klimatutmaningen genom forskning och utveckling. Med goda idéer och kloka satsningar ska Sverige bli bäst på ny resurssnål teknik som räddar klimatet och miljön. Teknik och kunnande som inte bara ska rädda vår egen miljösituation utan vi ska exportera vårt kunnande så att det genererar tillväxt och därmed garanterar välfärden. Med politisk styrning, skatter och bidrag ska det gå att både minska utsläppen och öka tillväxten.<sup>2</sup>

Men är denna vision verkligen möjlig? Kräver inte tillväxt ökade resurser och förutsätts inte ett 'slit och släng samhälle' med ständigt nya modeller av ofta onödiga prylar som byts ut hela tiden? Är det inte snarare så att tillväxtfilosofin som det moderna samhället bygger på har skapat miljöproblemen? Den förda politiken ifrågasätts av bland andra författarna till *Tillväxtens sista dagar* och *Keynes barnbarn*, som kritiserar tanken på att högre tillväxt ska lösa miljö- och klimatproblemen. De respektive författarna ser snarare tillväxten som ekologiskt självmord och tecknar en helt annan utveckling som både nödvändig och möjlig. De ifrågasätter också om tillväxt är av godo bara för att produkten är miljövänlig. Kan man överhuvudtaget prata om till exempel 'miljöbilar', när det går åt trettio fat olja bara för att tillverka en bil, är det inte bara ett nytt språkbruk för att förvillia konsumenten och rättfärdiga massbilismen. Borde det inte vara politiskt framsynt att satsa på verkligt rena transporter som järnvägar, minimera privatbilismen och förändra konsumtionsmönstren i grunden. Tillväxt kräver hela tiden ökad konsumtion och ökad råvaruförbrukning om än aldrig så miljövänlig och resurssnål produktion. De båda forskarna menar att politikerna inte vill se den verkliga målkonflikten, den mellan ständig tillväxt och ekologisk hållbarhet. Enligt dem vore minskad konsumtion att

---

<sup>1</sup> Prologen bygger på Edman 2005, Forsberg 2007b, Sanne 2007, Lövin 2007, Naturskyddsförningens rapport, *Klimatindex för kommuner 2007* samt artiklarna, Greider DN-debatt 2008-04-20 och Fredholm, GP/Ekonomi & Politik 2008-07-16.

<sup>2</sup> Från ett upptaktsmöte om den framtida klimat och energipolitiken i Stockholm 21 april 2008. Mötet utgick från *Europeiska kommissionens klimat- och energipaket* samt *Klimatberedningens slutrapport*.



föredra istället för ökad. Vi borde arbeta mindre, inte mer, vi borde nöja oss med det vi har och inte konsumera mera varor. Det fanns en tid när tillväxt ledde till ökat välstånd. När fattigsverige byggdes bort och standardhöjningar innebar verkliga förbättringar. Genom höjda löner kunde arbetaren bli konsument och på så sätt bidra till efterfrågeökning och därmed ekonomiskt uppsving. Det var då människan gjordes till konsument. Men naturen verkar sätta gränser för hur långt standardökningen kan fortsätta. Om alla människor på jorden ska leva som vi gör i västvärlden behövs tre jordklot, det räcker inte med ett.

Blir vi lyckligare av högre materiell standard? Vad är verklig välfärd, kan välfärd definieras i andra termer? Flera miljödebattörer har under de senaste åren pläderat för en ny välfärdsdefinition; när välfärd betyder mindre arbete, inte mer. Där meningsfull konsumtion utan ekologiska fotavtryck rekommenderas. Vi kan leva gott, arbeta mindre och konsumera tjänster och kultur, musik, konst, litteratur, fritid, göra det som är roligt och meningsfullt men inte tära på naturen. Ut ur ekorrhjulet och njut av livet och lämna plats för kommande generationer att få samma möjligheter som vi har haft.

Varför gör politikerna ibland ingenting och ibland alldeles för lite? Vet de inte, förstår de inte, vill de ingenting göra? I boken *Tyst hav* undrar författaren om hon har sett rätt när hon läser i en rapport att inflödet av glasål<sup>3</sup> från Sargassohavet har minskat med nittionio procent under de senaste tjugo åren. Hon undrar hur det är möjligt, politikerna vet hur illa ställt det är med miljön, med havet och med fisket men ändå blundar de och kör på. Trots larmrapporter om utfiskning satsas stora summor i stöd till den överdimensionerade fiskerinäringen.

Många ställer sig frågan: vet inte politikerna hur illa ställt det är eller vill de inte veta? Den politiska styrningen som talades om i inledningen, där närings- och miljöministern citerades, argumenterade för det som av forskarna kallas *ekomodernism*, en ekologisk modernisering av samhället för ökad effektivitet och renare teknik. De som styr, våra folkvalda representanter, har valt att gå den vägen att styra genom högt ställda mål ofta med tidshorisonter bortom den egna mandatperioden. Sveriges riksdag har beslutat om 16 nationella miljömål som ska förverkligas inom ramen för tillväxtsamhället. Miljöarbetet i vardagen, det som är närmast medborgarna, är till stor del ett kommunalt ansvar. Detta oerhört omfattande arbete som ska genomföras på 20 till 50 år kräver många aktörer på det lokala

---

<sup>3</sup> Glasål kallas ålen när den fortfarande är pigmentlös, ett stadium i utvecklingen före vandringen upp i sötvatten.

planet. Hur ska det hållbara samhället förverkligas, vem ska se till att miljömålen uppnås inom ramen för den definition av hållbart samhälle som ges inom ekomodernismen?

\* \* \*

När Naturskyddsföreningen, en av miljöorganisationerna som vill se betydligt tuffare tag för ett bättre klimatarbete, upprättade ett index 2007 över det kommunala klimatarbetet<sup>4</sup> fann de bland annat att ett antal svenska kommuner har lokala mål som är betydligt högre ställda än vad de nationella miljömålen kräver. Enligt det nationella klimatmålet ska minskningen av växthusgasutsläpp vara 4 procent mellan 1990 och 2012. Naturskyddsföreningen anser att en 40 procentig minskning fram till 2020 är möjlig. De svenska kommunerna har enligt naturskyddsföreningens klimatindex antagit lokala mål som i snitt skall minska utsläppen med 30 procent fram till 2015. Tjugotre kommuner har uppgett att de har som mål att minska utsläppen med 40 procent fram till år 2020, alltså samma nivå som naturskyddsföreningen förespråkar.

I mars i år, 2009, presenterade regeringen en proposition för *Klimat- och energipolitik* som sträcker sig fram till 2020 (Prop 2008/09:162). Redan i inledningens första rad slås fast att utsläppen i Sverige bör kunna minskas med 40 procent mellan åren 1990 och 2020. I propositionen påpekas att delmålet för perioden 2008 till 2012 ligger fast på fyraprocentnivån men med vissa reservationer, som att det nya målet inte gäller för verksamheter som omfattas av handel med utsläppsrätter, har även regeringen höjt ambitionsnivån till en nivå som ligger i paritet med kommunerna och naturskyddsföreningen.

---

<sup>4</sup> Naturskyddsföreningens rapport, *Klimatindex för kommuner 2007*, bygger på en webbenkät till landets samtliga 290 kommuner. Kommunerna har svarat på frågor om sitt arbete med att minska utsläppen av växthusgaser. Undersökningen har en svarsfrekvens på 72 procent.

# 1 DE LOKALA AKTÖRERNA

”Engagerade människor, eldsjälar helt enkelt” svarade Sven Inge Svensson, miljöchef i Hässleholms kommun, på frågan om vad han trodde var den viktigaste framgångsfaktorn i det lokala miljöarbetet. Svensson var inbjuden för att tala om framgångsrikt miljöarbete när länsstyrelsen i Västra Götalands län arrangerade miljömålsdagar i Göteborg. En hel del forskning pekar på att det ligger mycket i miljöchefens svar. Vem personen är som genomför de politiska besluten kan spela roll. Enligt klassisk byråkratiteori bör tjänstemannen vara en neutral verkställare av politiken. Men samhällsutvecklingen under det senaste århundradet har lett till helt andra krav på tjänstemannakåren. I den representativa demokratin överlåter vi de samhällseliga besluten på folkvalda representanter, men verkligheten är allt för komplex för att kunna detaljstyras av politiska regelverk. Den enskilde tjänstemannen har åtminstone ett visst handlingsutrymme och inflytande över genomförandeprocessen. Samtidigt förändras såväl tjänstemannarollen som politikområdena och nya styrmodeller utvecklas. De politiska frågor som är mest aktuella i dag fanns överhuvudtaget inte på dagordningen för sådär trettio år sedan. I dag ska miljö och hållbar utveckling genomsyra all verksamhet såväl privat som offentlig.

Riksdagen har beslutat om 16 nationella miljömål som till stor del ska genomföras på lokal nivå. I den här avhandlingen studeras lokala aktörer, med särskilt fokus på tjänstemannarollen och tjänstemannens betydelse vid genomförande av det målstyrda miljöarbetet på lokal nivå. Syftet är teoriutvecklande och studien baseras på tre olika delstudier där de senare bygger vidare på resultatet i föregående; de går från en bred totalundersökning, via en grupp lokala aktörer i ett urval av kommuner och fokuserar slutligen på den enskilda tjänstemannen som person. En beskrivning av hela uppbygget finns i kapitel två och det som är specifikt för varje delstudie framgår i presentationen av respektive delstudie.

## **Tjänstemän - vardagshjältar och världsförbättrare**

Tjänstemannarollen är komplex och tjänstemännens handlingsutrymme är en av förklaringarna till att det kan vara stor skillnad på hur politiska beslut genomförs på olika platser i landet. Hur personen uppfattar och utför sitt uppdrag som offentliganställd tjänsteman kan bero på olika omständigheter

i omgivningen och hos personen. Inte allt för sällan förekommer rubriker i media om skandaler där personer inom det offentliga som anställda eller förtroendevalda utnyttjat sin position. Men bilden är inte entydig, naturligtvis finns det också hjältar som vågar stå på klienternas sida och anmäla oförrätter som vanvård, maktmissbruk eller trakasserier. Förutom skandalmakarna och hjältarna finns också kategorin världsförbättrarna, de som lägger ner sin själ i sitt uppdrag. Inom jobbet eller på fritiden eller också så förenar sitt engagemang genom att engagera sig i samma sak i arbetet och på fritiden. De gör det utan egen vinning för samhällets det gemensammast bästa. Att tjänstemän ibland hamnar i blåsväder kan bero på att de utnyttjar systemet men det kan också bero på att de sköter sitt jobb enligt det regelverk som finns. De politiska målsättningarna kan stå i strid med varandra, politikerna kan vara inkonsekventa och verkligheten kan ibland kräva pragmatiska beslut som inte alltid stämmer med de politiska målen.

Det finns ett antal exempel på rättrådiga tjänstemän som råkat illa ut och slutat som rättshaverister, andra som vunnit striden och även de som fått hjältegloria efter att ha visat prov på stort civilkurage. Ett exempel där tjänstemannen slutat som rättshaverist är det på 1980-talet uppmärksammade fallet med den så kallade *Fången på fyren*. Det handlade om en ung kartograf på Sjöfartsverket som öppet berättade att den undervattensklippa där den ryska tankern *Tsesis* gick på grund utanför Nynäshamn, faktiskt fanns på Sjöfartsverkets kartor men inte på sjökortet. Det innebar alltså att ansvaret för grundstötningen med åtföljande oljeutsläpp och skador på naturen vilade på det svenska Sjöfartsverket. Verket förnekade dock allt ansvar och den ärlige tjänstemannen betraktades som illojal mot arbetsgivaren. Efter årtal av utfrysning och trakasserier, där kartografen bland annat placerats om från kartavdelningen till fyrverkstaden, bytte han yrkesbana.<sup>1</sup> Ett för tjänstemannen olyckligt slut trots att han inte begått något formellt fel.

Ett annat exempel är en tjänsteman som var alltför engagerad i sitt arbete. Miljöchefen i Landskrona kommun, som var engagerad i sitt arbete för miljön lät sig inte tystas av att politikerna tyckte han var obekvä. Det var efter ett antal miljöaktioner som Landskronapolitikerna ville avskeda och därmed tysta chefen för miljö- och hälsoskyddsförvaltningen. Nedläggningen av Öresundsvarvet på 1980-talet var en stor motgång för Landskrona. Ny högteknologisk industri med hjälp av statliga bidrag skulle

---

<sup>1</sup> Fallet har uppmärksammats i ett antal artiklar och har även blivit teater som satts upp på bland annat Uppsala stadsteater på temat civilkurage och det öde som drabbade Ahlmark.

ersätta de förlorade arbetstillfällena och politikerna jublade. Men miljöchefen satte käppar i hjulet, metallåtervinningsföretaget som skulle etableras släppte ut för mycket kvicksilver i den redan förorenade regionen. Och miljöchefen menade att det skulle ställas lika höga miljökrav på alla verksamheter. Kommunledningen tyckte att miljöchefen var alldeles för oresonlig. Därför försökte de få honom avskedad men det unika inträffade att invånarna i kommunen gick ut och demonstrerade för att få behålla sin miljöchef och även den dåvarande miljöministern, Birgitta Dahl, uttalade sitt stöd. Metallåtervinningsföretaget lovade att rena sina utsläpp men med facit i hand konstaterar miljöchefen att det tog nitton år innan företaget klarade den rening de utlovade. Den ambitiöse tjänstemannen som i detta fall ville värna om miljön ställdes mot den politiska verkligheten.<sup>2</sup> Idag, efter 27 år på sin post, menar den stridbare miljöchefen att han inte ångrar de strider han tagit. Utan ångrar han något är det att han inte har varit ännu tuffare.<sup>3</sup>

Det kan också finnas risker med att vara engagerad för miljöns bästa. I Hässleholms kommun ställdes frågan på sin spets, efter valet 2006, när en av miljövännernas hårdaste kritiker tillsattes som ordförande i miljö-nämnden. Nämndordföranden gick ut offentligt i bygdens tidning Norra Skåne och förklarade att klimatförändringarna beror på naturliga variationer och inte på människans utsläpp av växthusgaser. Till saken hör att det inom Hässleholms kommun hade jobbats väldigt aktivt för att tillsammans med 23 andra kommuner profilera sig som klimatkommun. Kommunens miljöchef ansåg att klimatfrågan var den klart viktigaste frågan för hela världen och för Hässleholm. Debatten mellan de olika sidorna rasade i ortens tidning under hösten 2007 och slutade med att miljöchefen tröttnade och sökte annat jobb, som han emellertid inte fick på grund av sin öppna kritik av sina politiska företrädare. När det stod klart att miljöchefen tänkte stanna i kommunen blev han mordhotad av en anonym person i kommunen.

Ett exempel när den anställde uppmärksammats positivt, är fallet som ledde till lagändring inom socialtjänsten, Lex Sarah.<sup>4</sup> Den som arbetar med att ge service och omvårdnad till äldre och funktionshindrade är skyldig att anmäla övergrepp och brister i omsorgen. Namnet Lex Sarah kommer från undersköterskan Sarah Wägnert, som uttalade sig i TV-programmet *Rapport* i oktober 1997 om att det förekom vanvård på det vårdhem där hon

---

<sup>2</sup> Se till exempel Hansson 2002, *Fågelperspektiv på rättsordningen* Vänbok till Staffan Westerlund samt till exempel *Västerbottens-Kuriren* 1989-10-19, *Helsingborgs Dagblad* 1996-09-07, *Aftonbladet* 2001-02-14

<sup>3</sup> Se *Dagens Samhälle* 2006-03-09

<sup>4</sup> 14 kap 2 § i socialtjänstlagen

arbetade. Detta ledde till stor uppmärksamhet och medförde att en ny bestämmelse infördes i socialtjänstlagen, ändringen trädde i kraft 1 januari 1999.

Det var några olika exempel på hur komplicerad tjänstemannarollen kan vara, hur olika det kan sluta när tjänstemannen bara försöker göra rätt, säga sanningen och följa lagar och regler. Beroende på omgivningens reaktion kan den anställde bli satt i karantän, vinna striden och stanna på sin post eller till och med förvandlas till en hjälte vars handlande leder till lagändring. Det är ingen slump att flera av exemplen ovan är hämtade från miljöområdet. Som jag antydde redan i prologen är miljöpolitiken ett extremt komplext politikområde. Samhällssystemet bygger på ekonomisk tillväxt som samtidigt orsakar miljöproblem, inom miljöarbetet krävs många olika hänsyn och många olika dilemman uppstår ideligen.

### **Miljörörelsen och miljötanket i vardagen**

I en politisk demokrati finns olika vägar till politiskt inflytande, som att delta i allmänna val och därmed välja eller avsätta regeringar, att utöva påverkan genom medlemskap eller engagemang i föreningslivet, intresseorganisationer eller ideella organisationer, direktpåverkan genom aktionsgrupper, demonstrationer, debattartiklar eller direktkontakt med politiker. Kanske kan anställning på en kommunal förvaltning inom ens eget intresseområde också vara en påverkansmöjlighet? Tjänstemannen har visst utrymme för egna tolkningar och de politiska måldokumenterna kan vara vagt formulerade. De nationella miljö kvalitetsmålen, som är lagstiftarnas styrdokument, en viljeinriktning utan sanktionsmöjligheter är ett exempel på detta.

Organisationsfriheten som en form av politiskt deltagande, föreningslivet och intresseorganisationerna, kan uppfattas som både hot och styrka i demokratin. I till exempel demokratiutredningen (SOU 1999:130)<sup>5</sup> framställs politiskt deltagande genom föreningslivet som ett viktigt komplement till partiväsendet, en tillgång för demokratin. Och enligt teorin om socialt kapital som bygger på tillit mellan människor, är föreningslivet en av grundpelarna i en fungerande demokrati. Föreningslivet fungerar som en moralisk folkbildning, medlemmarna lär sig att samarbeta och skolas i demokratiskt tänkande. Föreningsmedlemmarna lär sig att inte bara se till det som gagnar deras egen situation utan att se till det gemensamma bästa.

Inom miljörörelsen drivs inte medlemmarna av egenintresse utan de är uppfyllda av ett allmänintresse som inte bara omfattar dagens människor

---

<sup>5</sup> Demokratiutredningens forskarvoly 10, *Demokratins trotjänare: lokalt partiarbete förr och nu.*

utan även morgondagens, och därtill djur och natur. Om de offentliga tjänstemännen deltar i föreningslivets interaktioner och nätverk leder det till att även administrationen fungerar smidigare. Men hur påverkar detta politiken och organisationernas roll som påtryckare, att deras medlemmar är både aktivister och yrkesverksamma inom miljöområdet? Kan det till och med vara så att ett alltför starkt engagemang riskerar leda till att demokratiskt fattade beslut inte genomförs av förvaltningen? Eller att de nationellt uppställda målen överträffas i den lokala politiken?

Miljörelsen som en del av folkrörelsesverige har funnits länge men på 1960-talet blev miljöfrågorna även en del av den politiska ungdomsrörelsen. Då publicerades de första larmrapporterna om tillståndet i miljön och staten började ta miljöproblemen på allvar. Naturvårdsverket bildades och den första miljöskyddslagen trädde i kraft. Det dröjde dock fram till slutet av 1980-talet innan miljöfrågan vidgades till att omfatta tillståndet i världen. Fokus flyttades från naturen till samhället och begreppet hållbar utveckling myntades. Genom globala handlingsprogram för framtiden ifrågasattes västvärldens livsstil som medför miljöförstöring och överutnyttjande av jordens resurser. Utvecklingsländerna skulle också ges möjlighet till tillväxt, vilket i sin tur innebar att den industrialiserade delen av världen måste förändra sin produktion, sina konsumtionsvanor och därmed hela sin livsstil. Hållbar utveckling<sup>6</sup> och rättvist miljöutrymme<sup>7</sup> är de två begrepp som kännetecknar miljöarbetet under 1990- och tidigt 2000-tal. Agenda 21 miljödagordningen inför 21:a århundradet, som senare utvecklades till Action 21,<sup>8</sup> blev starten på ett intensifierat miljöarbete på kommunal nivå, världen skulle ställas om från rovdrift på naturresurser, utrotning av arter och biotoper samt förorening av luft och vatten till hållbar utveckling för kommande generationers möjligheter till välbefinnande. En del i arbetet med Agenda 21 blev att utveckla en nationell strategi för hållbar utveckling. 1999 beslutade riksdagen om de första nationella miljö kvalitetsmålen, som ska utgöra grunden för arbetet på det lokala planet, där den ekologiska dimensionen i begreppet hållbar utveckling förtydligades. I propositionen

---

<sup>6</sup> Hållbar utveckling - en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov. (Brundtland-kommissionens rapport om Miljö och utveckling, 1987)

<sup>7</sup> Rättvist miljöutrymme - den förbrukning av naturresurser eller belastning på miljön som kan vara acceptabel, utan att inskränka på framtida generationers möjligheter att försörja sig och bevara den biologiska mångfalden. (Begreppet lanserades av den nederländska grenen av *Jordens Vänner* inför Riokonferensen 1992)

<sup>8</sup> Action 21 - fortsättningen på Agenda 21, myntades vid uppföljningskonferensen i Johannesburg tio år efter Riokonferensen. Nu var det dags att gå från ord till handling från 'dagordning' till 'genomförande'.



(Prop 2000/01:130, Prop 2001/02 Mju3)<sup>9</sup> framgår också att Sverige bör arbeta aktivt på de internationella arenorna för att integrera miljö- och utvecklingsfrågor. När kanske främst klimatfrågan ökade i aktualitet fick också miljörelsen nytt fokus 'tänk globalt och handla lokalt' blev deras slogan. Hela världen måste samarbeta för en gemensam framtid.

Vid ett sammanträffande med en, enligt egen utsago miljöengagerad miljötjänsteman, ställde jag frågan hur hon ser på sitt miljöengagemang och vad det är som driver henne i arbetet för miljö och rättvisa. Hon svarade med följande personliga reflexion över hur solidaritetsarbete kan bedrivas på ett nytt sätt och förenas med den egna livsstilen.

Det började med Vietnamrörelsen på 1960-talet sen dess har jag varit politiskt aktiv på olika sätt främst inom freds- och solidaritetsrörelser men aldrig partipolitiskt. Och genom att Agenda 21 band ihop de globala frågorna, internationell solidaritet och fattigdomsbekämpning, med miljö och resurshushållning blev miljöfrågorna ett sätt att bedriva solidaritetsarbete i vardagen /. . ./ den kommunala visionen, att bli självförsörjande på energi, att bara använda miljövänliga transporter, att konsumera närproducerat och att vid upphandling ställa krav på miljögodkänt och rättvisemärkt. Det förenar globala beroende- och fördelningsfrågor med klimatpåverkan och hållbar framtid.  
(Engagerad miljötjänsteman)

Personen tillhörde den revolterande ungdomsgenerationen, på 1960- och 1970-talen, den ungdomsgeneration som var först med att vända ryggen åt de traditionella politiska partierna, till förmån för sakfrågeengagemang. Vad deras politiska engagemang tog sig för uttryck när '68-vågen' ebbade ut finns det säkert lika många berättelser om som det fanns aktivister då. Miljöområdet blev ett sätt att fortsätta engagemanget utanför partipolitiken, de som fortfarande är politiskt engagerade i någon bemärkelse återfinns ofta inom freds-, solidaritets- eller miljörelsen. Miljörelsen kom, genom att begreppet hållbar utveckling introducerades, att stå för så mycket mer än miljö i traditionell bemärkelse, där rymms också internationella utvecklingsfrågor som fattigdomsbekämpning, fred och demokrati. I propositionen *Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige*<sup>10</sup> står det uttryckligen att hållbar samhällsutveckling omfattar inte bara ekologiska utan också sociala och ekonomiska aspekter. I och med Agenda 21 och hållbar utveckling kunde olika typer av engagemang samlas under samma hatt.

---

<sup>9</sup> Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier

<sup>10</sup> Prop 1997/98:145



## Den politiknära tjänstemannen

En aldrig så bra politisk idé kan misslyckas helt om det inte finns en fungerande byråkrati. Hur förvaltningen är organiserad och vem som genomför de politiska besluten spelar roll för huruvida ett politiskt beslut genomförs på det tänkta sättet. Förvaltningens tjänstemän är inte bara neutrala verkställare av de politiskt fattade besluten utan de har också många andra roller. De är de verkliga *experterna*, de som har fackkunskapen; *rådgivarna*, som står för kontinuiteten medan politiker kommer och går finns tjänstemannen kvar; *utredarna*, som förbereder frågor åt politikerna innan beslut fattas i nämnden och *initiativtagarna*, som kan initiera nya frågor eller ta upp gamla ärenden som de inte är nöjda med. På det sättet har tjänstemännen påverkansmöjligheter genom hela den politiska processen. I sin centrala roll har de insyn och kontroll över hela den politiska processen beredning, verkställighet och utvärdering.

I det nära samarbetet med politikerna skaffar sig en del tjänstemän makt indirekt, som expertrådgivare. Samtidigt som tjänstemännen ska vara lojala mot överordnade ska de också lyda lagen och ta hänsyn till samhällsmedborgarna. Att tjänstemannen har ett visst handlingsutrymme i olika situationer, oavsett om de arbetar i en klientrelation eller med andra typer av arbetsuppgifter, råder det ingen tvekan om. Frågan är snarare om och hur de tar sitt handlingsutrymme i anspråk. Det kan bli ett demokratiskt problem att tjänstemannen, som politikerns förtrogne expert, får för mycket indirekt makt som medborgarna inte kan kontrollera i de demokratiska processerna. Tjänstemannen som person har med sig olika egenskaper in i rollen och samtidigt är uppdraget kringgärdat av komplicerade regelverk som kan tolkas på olika sätt. Arbetet med att genomföra de politiska besluten styrs inte bara av lagar och regler från statligt håll utan också av måldokument. Tjänstemannen befinner sig i en organisation, ett sammanhang av olika politiska trender och viljeyttringar och i detta korsdrag kan den personliga inställningen, det personliga engagemanget ha betydelse för hur uppdraget genomförs. Att *kunskap är makt* konstaterade redan Francis Bacon<sup>11</sup> för flera hundra år sedan och det är aktuellt idag än någonsin tidigare. I takt med att samhället blir allt mer komplext ökar behovet av kunskap och med det följer ett ökat behov av experter. Inom den offentliga sektorn har experterna möjlighet att påverka men de kan inte formellt fatta beslut. Men tjänstemannen som person kan även använda sina expert-

---

<sup>11</sup> Francis Bacon, engelsk statsman och filosof levde 1561-1626, huruvida han verkligen skrev att kunskap är makt tvistar de lärde om men citatet är ett av de vanligast förekommande och återges ofta utan källhänvisning. För utförligare diskussion se Ohlsson & Rombach 1998:79-80

kunskaper på fritiden och kämpa för miljön inom miljöorganisationer, och därmed öka sina möjligheter till inflytande över politiken.

Miljöpolitikens omfattning och miljömålen genomförandetakt kan, på flera sätt, bli ett politiskt dilemma. Det kan handla om motsättningar mellan olika beslutsnivåer; staten kontra kommunen, olika nivåer på det lokala planet, kommunstyrelsen kontra facknämnderna, mellan olika sakområden som miljöhänsyn kontra arbetstillfällen och även mellan politiker och tjänstemän där exempelvis miljöengagerade tjänstemän vill gå snabbare fram än politikerna. Det kan också finnas tjänstemän som är ointresserade av frågan och bromsar. Jämfört med andra politikområden är miljö ganska nytt och det har snabbt ökat i omfattning och betydelse. Det är ett politikområde som är visionärt, framåtblickande och målstyrt och därmed finns det utrymme för tjänstemannen att använda handlingsutrymmet. Det kan till och med finnas en inbyggd målkonflikt mellan miljö som politikområde och statens övriga intressen. Samtidigt som staten är involverad i industrin, i den materiella produktionsökningen som är grunden för välfärden, så måste det offentliga också ta ansvar för de negativa effekterna. Ett exempel på målkonflikt är när det på den kommunala nivån arbetas väldigt aktivt gentemot medborgarna med resvanor som ett led i klimatarbetet samtidigt som motorvägar och flygplatser byggs ut för att tillmötesgå näringslivets behov och önskemål. Att kunskapen om orsakerna till klimatförändringar och andra miljörelaterade problem finns råder det inga tvivel om och mycket behöver göras men ibland kan det bli konflikt om ambitionsnivån och takten i förändringsarbetet. De personer som arbetar med miljöfrågor i kommunerna kanske vill se en snabbare omställning och kraftfullare åtgärder än politikerna som ska ta ansvar för alla politikområden i kommunen.

\* \* \*

Att bygga det hållbara samhället, som ska vara ekologiskt såväl som ekonomiskt och socialt hållbart, är en av vår tids stora utmaningar. Vi som lever idag bör inte förbruka mer av jordens resurser och inte belasta miljön mer än att kommande generationer också får möjlighet att tillgodose sina behov. Men för ett framgångsrikt miljöarbete krävs inte bara kunskap och politisk styrning utan också personer som på olika nivåer kan och vill genomföra de politiska besluten. Att minska eller åtminstone bromsa koldioxidutsläppen och därmed klimatpåverkan är tillsammans med fattigdomsbekämpning och rättvis fördelning nutidens stora utmaningar. Det lokala miljöarbetet styrs till stor del av måldokument vilket innebär att man på kommunal nivå kan ha väldigt olika ambitionsnivåer. När de nationella miljömålen beslutades var tanken att de ansvariga på lokal nivå skulle anta

utmaningen att ställa om verksamheten så att hållbarhet uppnåddes. För att stimulera kommunernas arbete har måldokumentet kompletterats med olika statliga bidragssystem, där man från kommunalt håll har möjlighet att söka pengar för till exempel klimatarbete. Den formen av stimulansbidrag förutsätter att någon på kommunal nivå tar tag i frågan och ansöker om medel till verksamheten. Kanske handlingsutrymme och personligt engagemang behövs i det visionära målstyrda miljöarbetet?

## 2 ATT STUDERA LOKALA AKTÖRER

I den här avhandlingen studerar jag tjänstemannarollen på lokal nivå inom en målstyrd verksamhet. Tekniken att styra med nationella mål innebär att hur politiken utformas lokalt överläts på lokala aktörer, politiker och tjänstemän, att avgöra. Deras uppgift är att utforma beslut och genomförande så att målen uppnås. I tre studier, som fokuserar på lokala aktörer i det lokala miljömålsarbetet, undersöker jag vilken betydelse enskilda personer har i olika roller inom detta arbete.

Såväl tjänstemannarollen som politikområdena och styrmodellerna utvecklas och förändras. De nya politiska frågorna, de som är de mest aktuella i dag var icke-frågor för bara tjugofem, trettio år sedan. I dag ska miljö- och hållbar utveckling genomsyra all verksamhet såväl privat som offentlig. Med en teoriutvecklande ambition söker jag faktorer som kan förklara engagerade personers betydelse för det kommunala miljömålsarbetet.

Hur man väljer att designa sin studie, teoriprövning eller teoriutveckling, är en fråga om vad det är man vill ta reda på. Den teoriprivande metoden utgår från en teori som sedan prövas empiriskt medan den teoriutvecklande metoden utgår från empirin och skapar teorin. Båda metoderna syftar till att förklara vad som händer inom det studerade forskningsområdet.

Avhandlingen bygger på tre olika delstudier med olika empiriska angreppssätt. En kvantitativ teoriprivande kartläggning av ett delvis befintligt forskningsmaterial och två kvalitativa intervjustudier som syftar till teoriutveckling. Innan de olika delstudierna redovisas presenterar jag tidigare forskning om tjänstemannarollen och diskuterar metodval. Sedan görs en beskrivning av hur de olika studierna uppkommit, hur de hänger ihop och hur de har lett vidare i sökandet efter en förklaring till varför en person utvecklas till eldsjäl. Jag ger också anvisningar för den fortsatta läsningen och en introduktion till de kommande kapitlen.

### **Tjänstemannens betydelse**

Den person, som på kommunal nivå, genomför de politiska besluten har alltid viss frihet att göra egna tolkningar av hur den politiska intentionen ska verkställas. Eftersom roller alltid bärs upp av personer går det inte att på förhand veta hur ett centralt politiskt beslut kommer att uppfattas och

tolkas i kommunerna. Personens egenskaper och engagemang kan ha betydelse för hur rollen som tjänsteman uppfattas och för hur politiken genomförs.

I en politisk demokrati förväntar vi oss att de beslut som fattas också kommer att genomföras, varför blir då resultatet så olika på olika platser i landet? Det finns naturligtvis många olika förklaringar och egentligen är det kanske föga förvånande, med tanke på att det är väldigt mycket som ska stämma när stora beslut ska genomföras. Många aktörer är inblandade och det är många beslut som ska fattas på vägen och mycket som kan riskera att gå snett (Sannerstedt 1991). Implementeringsforskning, den forskningsgren inom samhällsvetenskapen som ägnar sig åt frågor kring hur förvaltningen genomför politiska beslut brukar dateras till 1970-talet. Då publicerade två amerikanska statsvetare boken *Implementation* (Pressman & Wildavsky 1973) som blivit en klassiker på området. De båda forskarna frågade sig varför politiska reformprogram genomfördes med lyckat resultat på vissa ställen i landet och inte på andra och fann att det inte var ovanligt att omfattande reformprogram inte genomfördes utan menade snarare att det är förvånande att reformprogram överhuvudtaget fungerar. Varför blir det då inte som politikerna tänkt sig, inte ens när det finns politiskt stöd och ekonomiska resurser. Förklaringen kan finnas hos förvaltningen; hur de personer som ska ansvara för genomförandet uppfattar sitt uppdrag, och vilka de är som personer (Sannerstedt 1991).

Olika befattningar i förvaltningen innebär olika roller som delvis skapas av personen själv och delvis av omgivningens krav och förväntningar. En person som innehar en tjänst har inte bara med sig sina kunskaper och erfarenheter utan också sina personliga åsikter om vad som är rätt eller fel, moraliskt och omoraliskt och så vidare (Berger & Luckmann 1979, Lipsky 1980, Lundquist 1991, Premfors 2000). Byråkraten, tjänstemannen, administratören det finns olika benämningar på den person som verkställer besluten och beroende på typen av arbete inom förvaltningen har de ytterligare kategoriserats som när- fjärr-, frontlinje-, gräsrots- eller situationsanpassade byråkrater (Lipsky 1980, Sannerstedt 1991, Rothstein 1994, Schierenbeck 2003, Johansson 2006).

Närbyråkraten är en typ av tjänsteman som ständigt har kontakt med medborgarna, medan fjärrbyråkraten visserligen kan ha kontakt med samhällsmedborgarna men inte har det i någon större utsträckning. Begreppet gräsrotsbyråkrat lanserades av Esping (1984) och kan beskrivas som statens sista utpost i den konkreta relationen med medborgarna. De är tjänstemän med klientkontakter, som har stor handlingsfrihet, men också regelverk att följa när de fattar beslut (Lipsky 1980, Johansson 1992). Forskning kring

gräsrotsbyråkrater eller närbyråkrater, de som hierarkiskt befinner sig längst bort från centrala beslutsfattare, bygger oftast på relationer mellan byråkrater och klienter. Hur socialtjänstlagen tolkas av olika handläggare i olika kommuner, är ett vanligt förekommande exempel på hur klienters olika behov behandlas på olika sätt, beroende på vilken handläggare klienten råkar träffa och i vilken kommun vederbörande råkar vara bosatt. Enligt Lipsky (1980) utformas politiken snarare i mötet mellan byråkraten och klienten än av lagstiftaren. Frontlinjebyråkraten, som har fått sitt namn av att det är en tjänsteman som befinner sig i ett ganska utsatt läge i mötet med medborgaren, lanserades av Rothstein (1994). I den utsatta positionen bildar frontlinjebyråkraterna snarare en front mot medborgaren än att som gräsrotsbyråkraten vara nära gräsrotterna. Frontlinjebyråkraten kan finnas på de situationsanpassade myndigheterna, alltså en offentlig myndighet där det föreligger en direktkontakt mellan tjänsteman och klient. De utmärks av att deras verksamhet är allt för komplicerad för att kunna detaljstyras. Det är helt enkelt inte möjligt att i detalj förutsäga alla olika situationer som uppstår på en förskola, inom sjukvården eller på arbetsförmedlingen (Lipsky 1980:15, Schierenbeck 2003:19).

I arbetet med miljömålen och den hållbara utvecklingen finns inte klienter eller klientrelationer på samma sätt som inom de ovan beskrivna verksamheterna. Det arbete som bedrivs inom tillsynsverksamhet, enligt miljöbalken, kan ha klientrelationer men det är mindre vanligt i miljömålsarbetet. I båda fallen finns ett handlingsutrymme men det varierar beroende på uppgiften, och hur handlingsutrymmet tas i anspråk beror sannolikt på vem individen är och var han eller hon är verksam. Den som ska genomföra de nationella miljömålen har inget tvingande regelverk att följa utan uppgiften bygger på att personen i samarbete med andra hittar bra metoder. Handlingsutrymme finns alltid men vid den typen av målstyrd verksamhet är det snarare så att handlingsutrymme förutsätts. *I den här studien är det inte en fråga om handlingsutrymmet finns, hur det har uppstått eller hur det använts. Utan snarare vem som är bäst på att utnyttja det handlingsutrymme som ges genom att till exempel ta egna initiativ, engagera medborgarna eller samarbeta med föreningslivet.* De mycket omfattande och visionära nationella miljömålen överlåter tillvägagångssätten på den lokala nivån och själva styrmetoden förutsätter att någon aktiverar sig. Styrningen sker inte med regler och tvång utan genom att visa på framgångsexempel.

Miljömålsarbetet handlar om att för vår gemensamma framtid och överlevnad arbeta för en hållbar utveckling. I arbetet, med det vida begreppet hållbarhet, ingår allt möjligt från att rädda djur- och växtliv, minska övergödning och farliga utsläpp som påverkar klimatet och människors

hälsa, till att värna om det demokratiska och öppna samhället. De personer som arbetar med dessa frågor bör ha det allmännas bästa för ögonen och ofta utförs arbetet med stort personligt engagemang. Samtidigt som det kan förefalla enkelt att åtgärda de flesta miljöproblem eftersom kunskapen finns så är det en svår och känslig fråga. Ett dilemma i miljöarbetet är att problemen till stor del genereras av den välfärd som mänskligheten inte vill avvara.

I inledningen till föregående kapitel citerade jag en miljöchef som uttryckte att enskilda personers engagemang har betydelse i miljömålsarbetet. Påståendet finner också stöd i forskning och utvärdering kring implementering av kommunalt miljömålsarbete (Wickenberg 1999, Forsberg 2002, Norén Bretzer, Forsberg & Bartholdsson 2006). Att personen har visst handlingsutrymme i tjänsten är ett mycket troligt antagande med tanke på att miljömålen är just mål, som beslutats centralt men till stor del ska genomföras på lokal nivå. Regeringen har fattat beslut om omfattande och högt ställda mål men det är upp till de lokala aktörerna att på ett kreativt sätt se till att målen uppnås.

### **Syfte och forskningsfråga**

Syftet med denna studie av tjänstemannarollen är; att öka kunskapen om personligt engagemang i tjänstemannarollen och att därmed bidra till teoriutveckling kring engagerade personers betydelse vid genomförande av politiska beslut. Den övergripande forskningsfrågan är; har personliga egenskaper som engagemang i sakfrågan betydelse vid politikens genomförande, vilka drivkrafter ligger i så fall bakom det personliga engagemanget och hur kan engagemanget förenas med tjänstemannarollen. Syftet uppfylls genom tre delstudier *som var och en har specifika frågeställningar och ett upplägg som innebär att delstudie två bygger vidare på den första och delstudie tre på den andra*. De tre delstudierna presenteras senare i detta kapitel.

Studierna avgränsas till politikområdet miljö, och till den kommunala sektorn där tjänstemannarollen har genomgått stora förändringar och tjänstemannen blivit allt mer betydelsefull. Att jag valde att studera miljöområdet beror på att det är ett mycket aktuellt politikområde som är väldigt experttunga. Miljö och hållbar utveckling är också ett tydligt exempel på såväl de nya politikområdena som ska genomsyra all verksamhet som på målstyrning i offentlig verksamhet. De nationella miljömålen kanske är den extremaste formen av målstyrning, målen är visionära, omfattande och långsiktiga. Att miljöområdet är målstyrt innebär att det krävs handlingskraft på lokal nivå för att målen ska bli genomförda.



Målstyrning har karaktären av frivillighet, målen är visionära och ger tjänstemannen möjlighet att sätta sin personliga prägel på utformningen.

### **Tillvägagångssätt**

Engagerade personer kan vara en tillgång eller kanske till och med en förutsättning för framgångsrikt miljöarbete. Min ambition är att hitta de faktorer som kan förklara vilka drivkrafter som ligger bakom engagemanget. Tjänstemännen har ett liv utanför yrkesrollen och alla har med sig olika förvärvade erfarenheter och kunskaper in i rollen som tjänsteman. Förutom kunskaper och erfarenheter kan också ett engagemang för sakfrågan finnas. Detta tillsammans med omgivningen, den kommunala organisationen, lagstiftningen, den politiska viljan, ekonomin och annat runt tjänstemannen kan ha betydelse för hur politiska beslut genomförs.

I traditionell litteratur om forskningsmetod brukar författarna skilja på kvantitativa och kvalitativa metoder. Allwood (2004) menar att det egentligen inte finns någon anledning att göra denna distinktion mellan metoderna utan att det är bättre att lägga energi på att utveckla metoder och teorier, eftersom det egentligen inte går att separera de båda inriktningarna. All forskning vars resultat inte är en produkt av statistisk bearbetning eller andra kvantifierbara data är kvalitativ men många kvalitativa studier presenterar sina resultat kvantitativt. Jag menar att en kombination av metoder, i mitt fall totalundersökning via postenkät, strukturerade intervjuer och samtalsintervjuer med ett begränsat antal utvalda individer, ger många vinster. Materialen kompletterar varandra genom att den generella bild som en totalundersökning via enkät ger inte kan uppnås i en fallstudie med ett fåtal individer i ett fåtal kommuner. Men vid intervjun kommer man praktiken närmre och resultaten från enkäterna som är mer generellt giltigt kan förstås i ett sammanhang av de illustrerande fallstudierna. Den helhet som framkommer ger utförligare kunskap om det studerade fenomenet.

När olika tekniker används bidrar de dessutom till att kompensera för varandras svagheter. Enkättekniken har fördelar, som att det går att nå många respondenter med ett stort antal frågor. Men det finns också nackdelar, det går till exempel inte att kontrollera att rätt person fyller i enkäten och frågorna är oflexibla. Vid mätningar av värderingar och attityder är det svårt att veta om attityden verkligen existerar eller om den svarande konstruerar attityden just vid frågetillfället (Rombach 1998, Esaiasson m fl 2004). Men det kan gälla andra datainsamlingsmetoder också. Enkätmetodens nackdelar kan kompenseras genom att kombinera olika forskningsmetoder. De kvalitativa delstudierna i denna studie



kompletterar enkätdata och ger en tydligare bild. I enkäten finns information om uppfattningar och omdömen, men i vilken grad detta överensstämmer med hur de svarande agerar i sin dagliga praktik går inte att säkert uttala sig om utifrån enkätmaterialiet.

Intervjun är en lämplig metod när man vill veta hur människor uppfattar vissa företeelser. Den första frågan man som forskare bör ställa sig är, i egenskap av vad är vi intresserade av svarspersonerna? Metodlitteraturen skiljer på informant- och respondentundersökningar. Som informant förväntas personen informera oss om hur verkligheten är beskaffad till exempel på arbetsplatsen och varje svarsperson ger sin skildring av verkligheten. Som respondent svarar personen på frågor om sig själv, sina tankar och åsikter, det är personen som är studieobjekt (Ekholm 1994, Bryman 1997). I mina båda delstudier som bygger på intervjuer är jag först intresserad av svarspersonen som informant i sin yrkesroll. Som expert på miljöområdet kan informanten berätta om hur han eller hon upplever miljöarbetet i kommunen. Den delundersökningen bygger på intervjuer med nyckelaktörer på miljöområdet i ett urval av kommuner.

I nästa delstudie intresserar jag mig för respondenten som engagerad person genom att gå djupare och försöka förstå deras tänkande när det gäller miljöengagemanget. Urvalet är strategiskt, jag väljer personer som jag vet kan berätta om just miljöengagemang. Ett visst antal frågor finns från början men frågornas ordning, formulering och ibland också innehåll beror på hur dialogen utvecklas. Hur många intervjuer som ska göras här går inte att bestämma på förhand utan jag fortsätter tills jag upplever mättnad i materialet, det vill säga när jag upplever att de senaste intervjuerna inte ger något nytt bidrag till materialet. Vid båda intervjuundersökningarna har jag lovat intervjupersonerna anonymitet även om de själva inte begärt det. I kvalitativa intervjuer av det här slaget är det inte enskilda respondenter utan förekomsten av åsikter och upplevelser som är intressanta. Att respondenterna är anonyma innebär heller ingen informationsförlust (Esaiasson m fl 2004).

Om metodval eller kombination av metoder skriver Putnam (1993:24) att; "den försiktige samhällsvetaren liksom den kloke aktieplaceringen måste lita till diversifiering för att förstora de starka sidorna och uppväga svagheter hos alla instrument." För att förstå hur de personer som ska förverkliga hållbarhetsvisionen tar sig an uppgiften, agerar utifrån olika styrmedel tillgriper jag helt enkelt olika metoder.

Figur 1 De tre delstudiernas upplägg

	Övergripande syfte		Övergripande frågeställning	
	Att öka kunskapen om personligt engagemang i tjänstemannarollen och att därmed bidra till teoriutveckling kring engagerade personers betydelse vid genomförande av politiska beslut.		Har personliga egenskaper som engagemang i sakfrågan betydelse vid politikens genomförande, vilka drivkrafter ligger i så fall bakom det personliga engagemanget och hur kan engagemanget förenas med tjänstemannarollen?	
Delstudierna	Syfte	Urval	Metod	Forskningsfråga
<b>Delstudie 1</b> Mer eller mindre grönt	Att identifiera personlighetsrelaterade faktorer som till exempel engagemang i miljöorganisationer och undersöka om det påverkar personen och om det kan ha betydelse för tjänstemannarollen.	Totalundersökning, riktad till samtliga kommunala miljöchefer (290 kommuner) fyra olika år	Enkätstudie	Finns det skillnader inom gruppen kommunala miljöchefer, till exempel deras relation till miljöförelsen, som kan påverka personen i yrkesrollen?
<b>Delstudie 2</b> Det lokala sammanhanget	Att undersöka vad som leder till framgången i de kommuner som har ett, enligt olika utvärderingar, bra lokalt miljöarbete.	29 intervjuer, i ett urval av sex kommuner, med tjänstemän och politiker	Strukturerad intervju (fasta frågor Strategiskt urval	Vad anser nyckelpersoner inom miljömålsarbetet att framgång beror på?
<b>Delstudie 3</b> Engagemangets ursprung och betydelse	Att bidra till teoriutveckling genom att mer i detalj studera de engagerade tjänstemännen (eldsjälarna).	15 intervjuer med engagerade personer	Ostrukturerade samtalsintervjuer Snöbollsurval där den som intervjuats fått namnge andra engagerade personer (eldsjälar)	Vilka drivkrafter ligger bakom miljöengagemanget och hur kan det förenas med tjänstemannarollen?

## Studiernas upplägg

När jag planerade mitt avhandlingsarbete var det främst tre inspirationskällor som bidrog till att upplägget blev som det blev. För det *första* tidigare tjänstemannaforskning (Weber 1921, Pressman & Wildavsky 1973, Lipsky 1980, Aberbach et al 1981, Norell 1989, Putnam 1993, Blom 1994, Wallin et al 1999, Schierenbeck 2003, Norell 2006). Den *andra* inspirationskällan är tidigare forskning om lokalt miljöarbete (Bennulf 1994, Polk 1998, Wickenberg 1999, Söderberg 1999, Krantz Lindgren 2001, Forsberg 2002, Jörgensen 2004, Gustavsson 2008, Johansson 2008). För det *tredje* fick jag tillgång till ett datamaterial som var underutnyttjat och kunde användas för att leta efter faktorer som styr tjänstemännens yrkesutövning, bland annat personlighetsorienterade faktorer. De kommunala aktörerna på miljöområdet studeras i tre steg, *Mer eller mindre grönt*, *Det lokala sammanhanget* och *Engagemangets ursprung och betydelse*.

### Delstudie ett 'Mer eller mindre grönt'<sup>1</sup>

Den första delstudien är en kartläggning av en grupp nyckelaktörer på den kommunala arenan, de kommunala miljöcheferna. Enkätundersökningarna har sitt ursprung i olika projekt vid olika tillfällen men frågorna är i stor utsträckning likartade.<sup>2</sup> Genom postenkät har miljöcheferna vid fyra tillfällen svarat på frågor om miljösituationen och miljövårdsarbetet i kommunen, styrning på olika nivåer, professionen, uppfattningar om miljöarbetet i Sverige samt frågor om sig själva, sina vanor, värderingar och sin bakgrund.<sup>3</sup> Samtliga fyra undersökningstillfällen är totalundersökningar vilket är möjligt vid ett så begränsat antal som en enkät per kommun. År 2004 fanns det 290 kommuner.<sup>4</sup> Någon vecka efter första utskicket påbörjades

---

<sup>1</sup> Denna delstudie är en omarbetad version av min licentiatuppsats *Tre nyanser av grönt: Om betydelsen av kommunala miljöchefers personliga engagemang för miljön*. Förvaltningshögskolans rapportserie Nr 79, 2006

<sup>2</sup> Den första enkätundersökningen gjordes vid statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet, 1991 för projektet *Interkommunal miljövardssamverkan*. De tre senare undersökningarna har genomförts vid CEFOS (Centrum för forskning om offentlig sektor, Göteborgs universitet) för projekten *Lokalt miljöarbete, Kommunerna och miljön* och *Bland gräsrotsbyråkrater något nytt? Svenska miljöchefer under förändringstryck*. Projektledare har varit professor Lennart J Lundqvist och fil dr Martin Bennulf. Undersökningarna har använts i bland annat Lundqvist, Lennart J (2004) *Sweden and Ecological Governance*. Manchester/New York: Manchester University press samt artiklar i de årliga publikationerna från SOM-institutet och forskningsrådsnämndens utgåvor av *Livsstil och miljö* exempelvis Bennulf, Martin (1996) *Det gröna handlingsutrymmet*.

<sup>3</sup> Enkätformuläret redovisas i bilaga

<sup>4</sup> Undersökningsdesign, urval, materialinsamling och frekvensfördelningar presenteras i CEFOS, Arbetsrapport 10 1995.

påminnelsearbetet och efter två påminnelser per brev gjordes en tredje uppföljning via telefon. År 2004 skickades också en påminnelse via e-post. Svarsfrekvenserna uppgick till cirka 75 procent<sup>5</sup> vid samtliga tillfällen. De flesta kommuner har en egen miljö- och hälsoskyddsförvaltning eller motsvarande men några kommuner samarbetar kring denna funktion. 2004 fanns ett sådant samarbete mellan fjorton kommuner enligt följande: Knivsta och Uppsala, Boxholm och Mjölby, Hällefors, Ljusnarsberg, Nora och Lindesberg, Mullsjö och Habo, Nordanstig och Hudiksvall samt Orsa och Mora. Dessa kommuners samarbete medför att det fanns 282 miljöförvaltningar i landets 290 kommuner.<sup>6</sup> Att använda sekundärdata, det vill säga ett delvis redan insamlat material har vissa nackdelar. Jag har till exempel bara haft möjlighet att påverka frågeställningarna i de två senaste undersökningstillfällena 1999 och 2004.

Miljöchefen är den högste tjänstemannen av dem som arbetar med miljöpolitikens genomförande och med kommunens tillsynsverksamhet enligt miljöbalken. Att definiera vem som är miljöchef i en kommun är ändå inte så enkelt som man kan tro. Fram till 1991 var det reglerat i lag att det i alla kommuner skulle finnas en miljö- och hälsoskyddsnämnd och därmed fanns det vanligtvis också en miljö- och hälsoskyddsförvaltning. Efter den senaste ändringen i kommunallagen, år 1991, fick kommunerna möjligheten att fritt utforma sin nämndorganisation. År 2004 var det bara cirka 30 procent av dem som besvarade enkäten som hade en fristående miljöförvaltning.<sup>7</sup> Detta har medfört att enkäten adresserats till miljöchefen eller motsvarande person i chefsposition vad gäller tillsyn enligt miljöbalken. Vissa kommuner har en övergripande förvaltningschef och då har ibland miljösamordnaren eller förste miljöinspektören besvarat enkäten.

Denna delstudie har fokus på att kartlägga miljöcheferna, utifrån miljöengagemang, politisk sympati, värderingar, attityder och vanor, synen på miljösituationen och miljöarbetet i kommunen samt kontaktnät och förtroende för olika grupper. Jag letar efter faktorer inom gruppen kommunala miljöchefer, till exempel deras relation till miljörörelsen, som kan påverka personen i yrkesrollen och ha betydelse för deras sätt att sköta sitt uppdrag.

---

<sup>5</sup> 78 procent år 1991, 73 procent år 1995, 75 procent år 1999 och 73 procent år 2004.

<sup>6</sup> Senare har ett antal miljöförvaltningar startat liknande samarbete. I Västra Götaland har, från 2007, tio miljöförvaltningar blivit tre genom följande samarbete; Lidköping, Grästorp och Götene, Gullspång, Mariestad och Töreboda samt Mellerud, Bengtsfors, Färgelanda och Dals Ed

<sup>7</sup> Enkätfråga 3 undersökningsår 2004.

### **Delstudie två 'Det lokala sammanhanget'**

Delstudie två bygger på strukturerade intervjuer med en grupp nyckelpersoner inom det kommunala miljömålsarbetet i sex kommuner som utmärkt sig för väl fungerande miljömålsarbete. Intervjuerna fokuseras på hur man på kommunal nivå arbetar med de nationella miljömålen. Vem eller vilka som har betydelse för hur miljömålsarbetet bedrivs och vad det är som påverkar, sätter gränser eller skapar förutsättningar för möjligheterna att uppnå målen? Genom att studera lyckade exempel och ställa frågor om vilka faktorer som ligger bakom framgången med de nationella miljömålen, leder denna delstudie den övergripande frågan vidare. Vilka förhållanden möjliggör ett framgångsrikt miljömålsarbete?

För att hitta kommuner med fungerande miljömålsarbete utgick jag från en utvärdering som gjorts på uppdrag av Naturvårdsverket 2006 (Norén Bretzer, Forsberg & Bartholdsson 2006). Utvärderingen var en uppföljning från 2003 och omfattade åtta kommuner som verket ansåg hade ett fungerande miljömålsarbete. Jag valde sex av de ursprungligen åtta kommunerna som ingick i utvärderingen, eftersom jag själv genomfört intervjuerna i fyra och deltagit och ställt egna frågor i två av kommunerna. De sex kommunerna representerar olika kommuntyper<sup>8</sup> med viss geografisk spridning. Miljö som kommunalt ansvarsområde har av flera skäl ökat i omfattning sedan miljöchefsundersökningarna påbörjades år 1991. Detta medför att det inte är relevant att fortsätta studera enbart miljöcheferna när det finns så många olika aktörer i det kommunala miljöarbetet. Totalt gjordes 29 intervjuer med nyckelpersoner inom miljömålsarbetet, exempelvis kommun- eller stadsdirektör, gatudirektör, ordföranden i miljö- och hälsoskyddsnämnden, miljökommunalsråd, chefen för miljöförvaltningen, miljömåls- och/eller Agenda 21-samordnaren, klimatsamordnare, miljöinformatör, miljöstrateg samt ansvariga personer för planering, teknik och näringsliv. Vilka personer som definierades som nyckelpersoner i det kommunala miljömålsarbetet och därmed blev intervjuade fick personalen på miljöförvaltningarna själva bestämma eftersom den kommunala organisationen ser så olika ut i olika kommuner. Jag tog kontakt med miljösamordnarna och bad dem välja ut de viktigaste personerna inom området i sin kommun.

---

<sup>8</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) använder en indelning av kommunerna i nio olika kategorier utifrån vissa strukturella egenskaper som bland annat befolkningsstorlek, pendlingsmönster och näringslivsstruktur. De nio grupperna är Storstäder, Förortskommuner, Större städer, Pendlingskommuner, Glesbygdskommuner, Varuproducerande kommuner samt tre grupper av övriga kommuner beroende på invånarantal över 25 000 invånare, 12 500-25 000 eller mindre än 12 500 invånare.

Intervjumallen till de ganska omfattande intervjuerna redovisas i sin helhet i bilaga 2, här görs bara en kortare sammanfattning av vilka frågeområden som ingick. Alla frågor har inte ställts vid varje intervjutillfälle, utan ett visst urval har skett beroende på vem som har intervjuats. Intervjuerna utgick från allmänna frågor om intervjupersonens roll i miljömålsarbetet. Sedan följde frågor om kommunens miljömålsarbete allmänt och målens relation till Agenda 21. Vidare ombads de att beskriva miljömålsarbetets organisation, varifrån ledes miljömålsarbetet, finns det konflikter i arbetet och stödjer de lokala politikerna arbetet? Vilka styrmedel och verktyg används, har det beslutats om lokala mål och vilka mål har prioriterats lokalt. Har man börjat arbeta med en integrering av ekologiska, sociala och ekonomiska indikatorer? Vi frågade också om miljömålsarbetets fortsättning och om det finns några särskilda hinder eller problem i det fortsatta arbetet med miljömålen. Samtliga intervjuer genomfördes under perioden december 2005 till mars 2006. Arbetet med att transkribera intervjuerna gjordes parallellt med kommunbesöken.

Kommunerna som ingår i undersökningen är, enligt *Sveriges kommuner och landstings* kategorisering<sup>9</sup>, tre förortskommuner, mer än 50 procent av nattbefolkningen pendlar till arbetet i någon annan kommun; Järfälla, Mölndal och Solna. Två större städer, mellan 50 000 och 200 000 invånare och med en tätortsgrad som överstigande 70 procent; Kristianstad och Lund samt en varuproducerande kommun, där mer än 40 procent av nattbefolkningen mellan 16 och 64 år är anställda inom varutillverkning och industriell verksamhet; Vårgårda.<sup>10</sup>

Denna delstudie har fokus på det faktiska miljömålsarbetet i sex kommuner med fungerande miljömålsarbete. Intervjufrågorna har handlat om hur man på kommunal nivå har organiserat miljömålsarbete, hur man

---

<sup>9</sup> Se not 9

<sup>10</sup> Järfälla är beläget norr om Stockholm, har 62 000 invånare och när intervjuerna genomfördes år 2006 leddes kommunen av en koalition mellan socialdemokraterna, vänsterpartiet och miljöpartiet. Mölndal ligger strax sydöst om Göteborg, har 58 000 invånare och styrdes år 2006 av en koalition som bestod av socialdemokraterna, vänsterpartiet, miljöpartiet samt sveriges pensionärs intresseparti. Solna norr om Stockholm har 60 000 invånare och styrdes 2006 av en koalition bestående av moderaterna, folkpartiet och kristdemokraterna. Kristianstad ligger mitt i Region Skåne och utsågs till årets Klimatkommun av Svenska Naturskyddsföreningen 2005. Kommunen har 76 000 invånare och styrdes år 2006 av en koalition bestående av socialdemokraterna, kristdemokraterna och miljöpartiet. Lund ligger också i Region Skåne, har 102 000 invånare och styrdes vid intervjutillfället av en koalition bestående av socialdemokrater, vänsterpartister och miljöpartister. Den befolkningsmässigt minsta kommunen, 11 000 invånare, är Vårgårda som ligger norr om Borås och styrs inte av någon särskild koalition, men man har en god samverkanskultur; kommunalrådet i Vårgårda representerade centerpartiet och vice kommunalrådet var socialdemokrat.

har anpassat miljömålen till det lokala sammanhanget, hur de lokala politikerna ser på miljömålsarbetet och tjänstemännens roll i arbetet.

### **Delstudie tre 'Engagemangets ursprung och betydelse'**

Vad är en eldsjäl, hur ser eldsjälarna på sitt eget och andras engagemang och vilken betydelse har engagemanget i miljöarbetet? I den här delstudien får eldsjälarna själva komma till tals. Nu lämnar jag enkätformulär med fasta svarsalternativ och strukturerade intervjuer och låter intervjupersonerna tala ganska fritt om hur de ser på sin roll. Vad utmärker en eldsjäl, hur skapas en eldsjäl och hur ser de på sitt eget och andras engagemang? Jag började med att intervjua tjänstemän på länsstyrelsen som håller ihop och samordnar det kommunala miljömålsarbetet. Dels var jag intresserad av deras utifrånperspektiv och dels kunde de namnge ett antal lämpliga personer att intervjua. Jag fick också möjligheten att delta vid miljömålsdagar i regionen och träffade i det sammanhanget engagerade personer som kunde ingå i studien. Här valdes alltså personer, tjänstemän, som på olika sätt gjort sig kända som miljöengagerade.

Totalt har 15 personer intervjuats. Personerna återfinns både inom avdelningar för tillsyn och inspektion och miljömålsarbete. Vissa kommuner skiljer på dessa arbetsuppgifter, i andra kommuner är det integrerat. De intervjuade har ombetts att namnge andra eldsjälar som kan ingå i studien vilket medfört att det inte har blivit geografisk spridning men däremot spridning mellan olika befattningar. Titlar som miljöchef, miljöinspektör, kommunekolog, agenda 21-samordnare, naturvårdshandläggare, miljöplanerare och projektledare för klimatarbetet förekommer. Det som är gemensamt är att alla är anställda inom kommunala verksamheter eller samordnar kommunernas miljömålsarbete på regional nivå.

Eftersom det är personen jag intresserar mig för i denna delstudie har inte bakgrundsinformation om kommunerna relevans. Det är personen som är analysenhet och inte kommunen, personerna har egenskapen att arbeta i en kommun men kommunens egenskaper är inte intressanta. Frågan är vilka dessa eldsjälar är, vilka bakomliggande drivkrafter som finns och hur miljöengagemanget började. För att komma vidare mot en mera generell förståelse fortsätter jag intervjua tills jag upplever att materialet uppnår teoretisk mättnad, alltså när det inte framkommer något nytt.

Delstudie tre är en fördjupning av resultaten i de båda föregående som pekade på att engagerade personer, miljömuppar<sup>11</sup> är viktiga. Djupt enga-

---

<sup>11</sup> Ordet *Mupp* kommer från barnprogrammet, *Sesam street* ett slags dockteater, där rollfigurerna är puppets, handdockor/kasperdockor med golvmoppsliknande frisyrier. Alltså en kombination av puppets och mopp, rollfigurerna som karaktärer är besatta av sin egen förträfflighet därför används



gerade personer inom miljöområdet, en sorts gröna eldsjälur eller 'miljömuppar' som somliga av dem själva kallar sig, är personer som inte bara jobbar inom miljöområdet utan också lever som de lär. De är miljömedvetna, engagerade, uthålliga och fast förankrade i sin övertygelse om att genom vårt eget beteende kan vi vända utvecklingen från en annalkande miljökatastrof till en ur flera aspekter bättre och rättvisare värld. Uttrycket miljömuppar har jag stött på både på Naturvårdsverket och på kommunala miljöförvaltningar. På frågan 'Har ni gjort några lärdomar av miljömålsarbetet som har påverkat hur ni jobbar med hållbarhetsfrågor lokalt?' svarade en miljöstrateg att "... det är det med hur målen är formulerade, /.../ det är inget vi har hittat på för att vi är miljömuppar som tycker att det här är kul." Detta att förena engagemang och personlig glöd med yrkesrollen är inte unikt för miljöområdet men det som skiljer miljöfrågan från intresseorganisationerna är att där jobbar man för ekonomisk vinning eller andra fördelar medan miljö handlar om allmänintresset, det gemensamma bästa.

### **Disposition**

Betydelsen av lokala aktörers personliga engagemang i miljömålsarbetet studeras utifrån följande upplägg. I kapitel tre *Kommuntjänstemannen då och nu - i skuggan av välfärdsproduktionen* beskrivs hur samhällsförändringarna ställt olika krav på kommunaltjänstemannen. Och hur den rollen kan förstås genom dels kommunernas roll i den svenska förvaltningsmodellen, dels genom tjänstemännens position i den svenska modellen av lokalt självstyre, samt i relation till senare tiders förvaltningspolitiska reformer. Där görs en historisk tillbakablick på vad det innebär att vara kommunaltjänsteman och hur den kommunala expansionen under efterkrigstiden fick behov av en ny typ av tjänstemän. Vidare belyses förnyelsen av den offentliga sektorn, hur de politiska trenderna förändrat synen på den offentliga förvaltningen och vad dagens forskning säger om tjänstemannens position i förvaltningen. Professionen har utvecklats och anpassats till välfärdsproduktionens omfattning som inneburit olika krav på tjänstemännen under olika epoker.

Kapitel fyra, *Politikområdet miljö*, tecknar en bakgrund till hur miljöpolitiken aktualiserades. För det första hur miljöfrågan uppstått, utvecklats

---

ordet lite raljerande om redigpettrar på miljöområdet. På Google har miljömupp 17 000 träffar (080916) och det används som beteckning på såväl miljötjänstemän som ekonördar, skogsmullar, kompostälskare, bilhatare och liknande. En mening löd "att komma ut som Miljömupp är som att uppnå nirvana".



och utvidgats. För det andra hur sakområdet miljö slagit sig in på den politiska arenan och blivit ett eget politikområde, inte minst på kommunal nivå. Slutligen diskuteras kommunens ansvar för miljö- och hälsoskydd som vidgats från att handla om smittskydd och sanitära problem till ett miljöskydd i modern mening som styrs av globalt tänkande och internationella överenskommelser. Avsikten är att denna beskrivning tillsammans med kapitel tre om tjänstemannarollens utveckling, ska ge en bild av under vilka omständigheter dagens tjänstemän verkar och hur deras roll och uppgifter vuxit fram ur dessa omständigheter.

I kapitel fem, *Mer eller mindre grönt*, presenteras kartläggningen och analysen av personen miljöchefen, över tid, utifrån enkätsvaren de fyra undersökningsåren. Här visas på skillnader i olika avseenden mellan de miljöchefer som är eller har varit medlemmar i miljöorganisationer och de som inte är eller har varit medlemmar i miljöorganisationer. Analysen utgår från miljöcheferna som personer, deras attityder, vanor, värderingar samt synen på miljösituationen och det egna miljöarbetet i kommunen och deras förtroende och kontaktnät. Frågan om engagemanget i miljörelsen har betydelse för det kommunala miljöarbetet diskuteras.

Kapitel sex, *Det lokala sammanhanget*, utgår från den första delstudien som ställer vissa frågor om utfallet, det kommunala miljöarbetet. Vad är viktigt i det lokala sammanhanget för att miljömålsarbetet skall lyckas? I kapitlet fokuseras på vilka faktorer de intervjuade personerna framhåller som viktiga för att uppnå målen. De intervjuade framhåller bland annat enskilda personers engagemang men i vilket sammanhang finns de engagerade personerna, är det politiker, tjänstemän, miljörelseaktivister, eller vanliga medborgare som driver arbetet framåt?

Kapitel sju, *Engagemangets ursprung och betydelse*, är den tredje och avslutande studien som riktar sig till de engagerade personerna. I olika sammanhang har det visat sig att eldsjälar är viktiga men det är en ganska utforskad kategori inom tjänstemannakåren. Hur ser de på sin roll, sitt engagemang och på miljöarbetet? Hur har engagemanget uppstått, hur förhåller sig personerna till sitt engagemang, är det en tillgång, en nödvändig förutsättning eller rent av ett problem? Och går det att förena engagemanget med den traditionella tjänstemannarollen?

I det åttonde och sista kapitlet formuleras teoretiska slutsatser kring vilka delar av tjänstemannarollen som kan utvecklas utifrån den här studien. Där förs också en diskussion om fortsatt forskning.

\* \* \*

Upplägget på avhandlingen är; att först kartlägga en grupp inom det lokala miljöarbetet för att fastställa om miljöengagemang finns och om det påverkar dels personen och dels yrkesutövningen. Sedan undersöks vad ett antal aktörer anser vara viktigt för att framgång ska nås inom det lokala miljöarbetet och slutligen granskas en av framgångsfaktorerna den engagerade tjänstemannen. Ambitionen är att öka kunskapen kring personligt engagemang i tjänstemannarollen och därmed bidra till teoriutveckling inom området.

### 3 KOMMUNALTJÄNSTEMANNEN DÅ OCH NU – I SKUGGAN AV VÄLFÄRDSPRODUKTIONEN

För förvaltningsarbetets /.../ effektivisering nödgades kommunerna på landet efter hand inrätta kommunalkontor med en kommunalkamrerare och möjligen också andra tjänstemän. (Ur Kommunalkunskap 1958)<sup>1</sup>

Det finns otaliga berättelser om hur kommunpolitikerna i de gamla landskommunerna, innan det blev tillåtet med offentliganställda administratörer, skötte den kommunala förvaltningen själva. Om hur de betalade löner och räkningar kontant ur ett kassaskrin hemma i bostaden, den kommunala förvaltningen byggde till stor del på förtroendemännens ideella arbete. Det som gjorde detta möjligt var att den kommunala verksamheten inte var så omfattande. I exempelvis *Jag har speglat århundradet* berättar Per Nyström<sup>2</sup> från sin uppväxt på tidigt 1900-tal att hemma i skolhuset, som även inrymde lärarbostad, hölls såväl fattigauktioner som kommunalstämmor. Där låg röstlängderna i en oläst skrivbordslåda i skolsalen. I röstlängden kunde man läsa hur många röster bygdens män hade, det var på den 40-gradiga skalans tid, och den som tjänade mest hade mest att säga till om i kommunen.<sup>3</sup> De fattiga auktionerades ut till lägstbjudande och fick bo i ladugårdarna. Hans egen morfar hade en imbecill boende i ett rum i anslutning till fähuset och man tyckte inte det var något konstigt med det. Det Nyström berättar är ganska typiskt för de flesta svenska kommuner vid den tiden. Kommunerna var små och många, de hade inte många uppgifter att sköta och hade därmed inte heller behov av anställda. Politikerna kunde vara både beslutsfattare och verkställare. Tillvaron i det stilla bondesam-

---

<sup>1</sup> Citatet är hämtat ur Kommunalkunskap av P E Sköld och Tage de la Motte (1958 tolfte omarbetade upplagan). I förordet till den första upplagan 1928 stod att under de år som förflutit sedan förvaltningens stora genombrott har den "utvecklats oerhört såväl till sina yttre former som till sitt ändamål".

<sup>2</sup> Per Nyström (1903-1993) historiker, publicist och ämbetsman, bland annat statssekreterare hos Gustav Möller i socialdepartementet (1945-1950) och landshövding i Göteborg- och Bohus län (1950-1971)

<sup>3</sup> I valen till kommuner och landsting användes en fyrtiogradig skala som innebar att ju högre inkomst en person hade desto fler röster fick han, antalet röster per person var dock maximerat till 40. Systemet med graderad rösträtt infördes samtidigt som den allmänna rösträtten för män 1907 och avskaffades 1918.

hället präglades av årstidernas skiftningar och kyrkoårets gång (Forser 1996).

I dag är situationen en helt annan. Kommunerna är som regel den största arbetsgivaren på orten, med tusentals anställda medarbetare. En kommun av Göteborgs storlek har över 40 000 anställda.<sup>4</sup> I mycket vi företar oss från vaggan till graven nyttjar vi tjänster som tillhandahålls av kommunen. Det århundrade Nyström speglade sträckte sig över större delen av den period som, av Stig Montin (2007) kallats, första andra och tredje generationens politikområden. Som den första generationens politikområde anges tiden för den representativa demokratis införande och de första stegen mot välfärdsstaten. Nästa generation politikområde kännetecknas enligt Montin av "välfärdsstatens uppbyggnad och konsolidering", en epok som präglas av "social ingenjörskonst, den starka staten och att lägga livet till rätta." Den tredje generationens politik, som fortfarande pågår, handlar inte om att bygga nya institutioner eller tillföra nya resurser utan om att omstrukturera. Idag ligger fokus på att effektivisera resursanvändningen, att hitta nya samarbetsformer där expertis, personal, finanser och legitimitet är viktiga tillgångar som kan nyttjas för det gemensamma målet.

Offentliganställda har funnits i Sverige i flera hundra år. Från början fanns dock administrativa anställningar bara i staten och senare även i städerna. Men i takt med att kommunernas åtaganden växte blev det även vanligt med anställda administratörer i landskommunerna (Molin, Månsson & Strömberg 1976, Bergevärn & Olson 1987, Lundquist 1998, Fihn 2005).

Benämningarna på de olika offentliganställda markerade från början vilken nivå i samhällssystemet den anställde befann sig på. Ämbetsmannen avsåg en innehavare av en hög statlig eller kyrklig befattning som var tillsatt av kungen medan tjänstemannen återfanns på lokal nivå och var tillsatt av en underordnad myndighet. Idag är den korrekta benämningen anställda<sup>5</sup> och de båda kategorierna lyder under samma lagar och regelverk. Samhället har utvecklats från ett agrarsamhälle, där mycket av det som idag är det offentligas ansvar löstes genom privata nätverk, till en urban högteknologisk välfärdsstat med stor offentlig sektor. Denna utveckling har naturligtvis påverkat tjänstemannens arbetssituation. Olika politiska epoker har inneburit olika krav på hur stor administration som behövs och hur administrationen ska arbeta. Tjänstemannarollen har förändrats och anpass-

---

<sup>4</sup> [http://www.goteborg.se/statistikarsbok\\_070905](http://www.goteborg.se/statistikarsbok_070905)

<sup>5</sup> I lagen om offentlig anställning försvann termerna tjänst och tjänsteman 1994 och ersattes med arbetstagare och anställd.

ats till tidens krav och förväntningar.

1900-talet kännetecknas av snabba samhällsförändringar som har inneburit nya krav och förväntningar på de offentliganställda. Utvecklingen har gått från den 'gamle politikern' som också fick agera verkställare till den 'nye tjänstemannen' som även sysslar med politik. I det här kapitlet ges en bakgrund till hur behovet av offentliga tjänstemän uppstått och hur tjänstemannarollen utvecklats och förändrats under den offentliga sektorns expansion. En samhällsutveckling som främst på kommunal nivå, har påverkat och förändrat kraven och förväntningarna på den offentliganställda tjänstemannen. Historieskrivningen börjar med nedslag i antiken, fortsätter i den svenska ämbetsmannatraditionen, industrialismens barn- och efterkrigstidens kommunala expansionsperiod samt i eran av avreglering och förnyelse. Nya politikområden uppstår som hanteras på nya sätt, i nya samarbetsformer där politikernas roll går från detaljstyrning till att bestämma vad som är politik och målen för politiken. Parallellt med tjänstemannarollen redovisas också den kommunala organisationens förändring och anpassning till utvecklingen i samhället. Inte bara politiken har förändrats utan också förvaltningen, förvaltningen följer politiken och behovet av tjänstemän uppstår och ökar när politiken lägger under sig nya domäner.

### **Antikens ämbetsman**

Diskussionerna om ämbetsmannens speciella ställning som det allmännas tjänare, går långt tillbaka i tiden. För ungefärligen 3 000 år sedan formulerades kraven på ämbetsmännen i Kina som att de personerna skulle ha bildning och karaktär. Grekerna hade, knappt tusen år senare, också högt ställda förväntningar på de personer som skulle tjäna staten och hur de skulle födas och fostras. ". . . den som vill bli en god och prätigt väktare för staten, måste vara filosof, eldig, snabb och stark till sin läggning" (Platon 1993 [1922]:82).

Xenofon, en av antikens mest produktiva och mångsidiga författare, återger i skriften *Ledarskap* ett samtal mellan Sokrates och Iskomakos (en arbetsam och duktig ung man) om vilken typ av personligheter som inte lämpar sig som förvaltare. När Sokrates i dialogen *Hur uppfostra en förvaltare* frågar vilken sorts människor som kan läras upp till att 'bemöda sig', alltså bli goda förvaltare, anför Iskomakos: "Framför allt, Sokrates, kan du inte få dem som dricker alltför mycket vin att bemöda sig, ty ruset får dem att glömma allt arbete." Vidare varnar han för dem som "sover för mycket. För en som sover kan varken själv uträtta vad som krävs eller få andra att göra det." Slutligen, inte heller de som "känner en olycklig dragning till

kärlekens njutningar kan läras att bekymra sig om någonting annat än dessa".<sup>6</sup> Iskomakos varnar för vissa personlighetstyper som inte passar som goda 'förvaltare' och detta omdöme gäller delvis än idag.<sup>7</sup>

I antikens Athen gjordes ingen tydlig åtskillnad mellan politik och förvaltning utan i likhet med de svenska landskommunerna skötte de utvalda såväl beslut som genomförande. Förvaltaren i texten ovan syftar på ledare inom andra verksamheter men kan ses som en illustration av tidsandan.

Folkförsamlingen hade hand om vissa funktioner och övriga uppgifter sköttes av medborgare som utsetts på demokratisk väg. Tanken var att som medborgare skulle man både styra och styras, lotten kunde falla på alla medborgare (fria män). Att utse styrande och andra funktioner bland medborgarna kan tyckas mera demokratiskt än att genom val utse representanter och att ha särskilt anställda som genomför besluten. Bortser man från att mer än halva befolkningen inte definierades om medborgare, så var det ett system som garanterade jämlikhet. Lottning, som urvalssystem, skulle kunna medföra att de breda folklagren blir bättre företrädare i politik och förvaltning.

### Ämbetsmannatraditionen i Sverige

Den svenska förvaltningen på lokal nivå kan dateras till medeltiden<sup>8</sup>. Då fanns länsväsende och självstyrande städer men det var först på 1500-talet som en central statlig förvaltning började växa fram. Den centrala statsförvaltningen utvecklades under stormaktstiden<sup>9</sup> och de högre ämbetena var förbehållna adeln. I och med 1809-års regeringsform avskaffades dock adelns rätt till de högsta ämbeten och det skapades "en stark ansedd och relativt hederlig ämbetsmannakår" av personer med hög akademisk utbildning (Molin, Månsson & Strömberg 1976:36, Aronsson 1999). Det förekom dock att ämbeten köptes och såldes och även mutor, nepotism och

---

<sup>6</sup> Xenofon 2004:78 ff (första utgåva på svenska i översättning från grekiska med förord av Sture Linnér. Xenofon levde 428–354 f.Kr.) Citaten i stycket återfinns på sidorna 78 och 79.

<sup>7</sup> Även om dagens skandaler inom den offentliga sektorn tar sig andra uttryck så är huvudingredienserna desamma. Beteenden som går att relatera till njutning av typen dryckenskap, sex och lättja är fortfarande det som utmärker överträdelser av politiker och tjänstemän. I rapporten *Vem tar notan* gör organisationsforskaren Patrik Johansson en genomgång av 24 stora skandaler. Han kommer fram till att politiker och tjänstemän som använder allmänna medel för privata ändamål eller är överdrivet generösa med representation i tjänsteutövningen kan gå över gränsen genom just restaurangbesök, spritnotor och porrklubbsbesök. I Johanssons sammanställning över överträdelser som han klassar som skandaler förekommer dock inte någon som somnat på arbetsplatsen och blivit utbytt av den anledningen.

<sup>8</sup> Medeltiden i Sverige avser ungefär perioden från vikingatidens slut (1050) och fram till Gustav Vasas trontillträde på 1520-talet.

<sup>9</sup> Benämning på perioden (1611-1718) från Gustav II Adolfs trontillträde till Karl XII:s död.

andra typer av maktmissbruk avslöjades (Premfors 2000).

Ämbetsmannens ställning under tidigt 1800-tal i Sverige beskrivs av Liedman (1991) i *Att förändra världen – men med måtta* som att det fanns strikta regler om hur ämbetsmannen skulle utöva sitt uppdrag. När ämbetet tillträdades svors en ed. Det första löftet i eden gällde "nit och trohet." Ämbetsmannen fick inte missköta sitt ämbete genom "vårdslöshet, försummelse, oförstånd eller oskicklighet" för då hotade strafflagens stränga regler. Måttlighet var dock en dygd även när det gällde nit och trohet. Ämbetsmannen fick inte heller vara alltför mån om statens intressen och fick till exempel inte ta ut för mycket skatt eller vara alltför sträng med lagar och förordningar. Vidare skulle ämbetsmannen uppfylla sina plikter och efter bästa förstånd visa "eftertänksamhet och uppmärksamhet" och vederbörande fick inte dra fördel av sin position, opartiskhet var viktigt (Liedman 1991:246-247).

Utnämningar av ämbetsmän skedde i kungens konselj. De kunde bara avskedas genom domstolsdom eller om de misskötte sitt ämbete kunde de drabbas av suspension. När en ämbetsman suspenderades avstängdes han från sitt ämbete under en begränsad period. Denna strafflag för ämbetsmän gällde ända fram till 1975. I dagens lagstiftning som reglerar förhållandet mellan enskilda och myndigheter finns en hel del som går att spåra tillbaka till den gamla ämbetsmannaaeden, till exempel jävsreglerna<sup>10</sup> i förvaltningslagen och kommunallagen. Det fanns ett omfattande regelverk runt den gamla tidens ämbetsmannakår som kännetecknades av allvar och högtidlighet. Ämbetsmännen skulle vara lojala mot den stat de var satta att tjäna (Liedman 1991). Detta system skapades i en tid när kungen fortfarande hade makten i landet och när alla auktoriteter hade en självklar ställning i samhället. Arbetare och naturligtvis kvinnor saknade helt politiskt inflytande. Det var före industrialismens verkliga genombrott, innan fackföreningar bildades och arbetarrörelsen organiserades.

Den svenska ämbetsmannastaten hade viss betydelse för utvecklingen mot den moderna demokratin. Den byggdes upp tidigt, var kraftfull och i vissa avseenden levde den upp till den Weberska idealtypen<sup>11</sup> av byråkratimodell. Ämbetsmannastaten hade "ett betydande inslag av skriftliga regler; en åtskillnad mellan individ och ämbete; en strikt befälshierarki; en elaborerad arbetsfördelning och en tydlig karriärstege; (småningom) särskilda utbildningskrav; en betydande anställningstrygghet för ämbetsmännen; samt oftast kontantlön för utfört arbete" (Premfors 2000:119).

---

<sup>10</sup> Förvaltningslag (1986:223) 11 §, Kommunallag (1991:900) 20 §

<sup>11</sup> Se till exempel Albrow 1972, Björnsson 2006 om Webers byråkratiteorier



## Välfärdsbygget och behovet av anställda

Den kommunala tjänstemannen har en betydligt kortare historia än den statliga ämbetsmannen även om kommunaltjänstemannen på vissa sätt kan sägas ha rötter i den statliga ämbetsmannatraditionen. I kommunalförordningen från 1862 står det att kommunalnämnden i landskommunerna inom sig ska utse en 'kassaförvaltare' som sköter kommunens finanser. Kommunalförordningen, innebar att det fram till att 1930-års kommunallag trädde i kraft, stred mot lagen att ha tjänstemän anställda i landskommunerna. Trots det fanns det när lagen ändrades cirka 40 till 50 kommunalanställda tjänstemän i landet, oftast som kommunalkamrerer. För dem som redan arbetade i kommunerna innebar lagändringen ett erkännande men alla nyanställningar skulle prövas av regeringen eftersom staten "inte ville uppmuntra landskommunerna att i onödan lägga administrativa uppgifter på särskilt avlönade tjänstemän" (Bergevörn & Olson 1987:41).

På 1930-talet när det blev tillåtet att ha anställda i den kommunala administrationen var Sverige fortfarande ett agrarsamhälle. Landet hade drygt sex miljoner<sup>12</sup> invånare och cirka hälften av befolkningen försörjde sig inom jordbruket. 1932 inledde socialdemokraterna sitt långa regeringsinnehav och nu skulle folkhemmet förverkligas genom socialpolitiska reformer. Benämningen, folkhemmet, på det samhälle socialdemokraterna eftersträvade myntades av Per Albin Hansson i en riksdagsdebatt redan 1928. Folkhemmet skulle skapas genom;

nedbrytande av alla sociala och ekonomiska skrankor, som nu skiljer medborgarna i privilegierade och tillbakasatta, i härskande och beroende, i rika och fattiga, besuttna och utarmade, plundrade och utplundrare. (Hansson 1935:19 ff)

Visionen var att de sociala reformerna skulle vara generella rättigheter och inte välgörenhet. 1934 kom makarna Myrdals bok *Kris i befolkningsfrågan* ut, där vikten av samhällets stöd till barnfamiljerna i form av god vård och fostran av barnen betonades. I boken diskuterades en rad av de familjepolitiska reformer som senare genomfördes med arbetarrörelsen som drivande kraft. Året därpå, 1935, presenterade Alva Myrdal en daghemsmodell och samma år startade ett seminarium för utbildning av småbarnsfostrarinnor, dagens förskollärare. Välfärdsstaten började byggas och i och med att den kommunala verksamheten anlätades av alla samhällsklasser försvann fattigvårdstämpeln från samhällets inrättningar (Hirdman 2006). Folkhemmet, det vill säga välfärdsstaten med utbyggd social grundtrygghet

---

<sup>12</sup> [http://www.scb.se/templates/tableOrChart\\_\\_\\_26046.asp](http://www.scb.se/templates/tableOrChart___26046.asp) 071212



sjukvård, skolor, daghem för alla kombinerades med samförståndspolitik på arbetsmarknaden. Det ideal som genomsyrade politiken var idén om det allt igenom goda och jämställda samhället. Men den epoken hade också mörka sidor som exempelvis sterilisering av icke önskvärda föräldrar, vilket byggde på ett rasbiologiskt tänkande som praktiserades under tiden för folkhemsbygget (Dahlgren 2002).<sup>13</sup>

Att det behövdes en social upprustning av samhället där bland annat boendestandarden var undermålig framgår till exempel av folkräkningsundersökningen 1935/36. Då klassades 92 procent av lägenheterna som endera komplett förfallna eller i behov av förbättring. Att boendestandarden var undermålig konstaterades också i rapporten om *Lort-Sverige* från 1938. Journalisten Ludvig Nordström fick i uppdrag av Kungliga Medicinalstyrelsen att kartlägga bostadsbristen, och ge en bild av bostadsförhållandena på den svenska landsbygden. Uppdraget svällde till en starkt negativ skildring av levnadsförhållandena i allmänhet och rapporten som även utgavs i bokform, framkallade en häftig debatt. Nordström beskriver att han möttes av en störtflod av "rop, larm, böner, suckar, tårar, förbannelser" från hela det "lyckliga folkhemmet", när han reste runt i landet. Behovet av att utbilda personal för de nya verksamheterna påtalades också i *Lort-Sverige*, provinsialläkarna menade att de inte kunde "på en och samma gång handha både *sjukvården* och den nya alltmer krävande *socialvården*" (Nordström 1938:19-20). Den nya verksamheten, att inte bara bota utan förebygga ohälsa hanns helt enkelt inte med.

Den socialdemokratiska regeringen fann att socialpolitiska reformer behövdes i skuggan av kriser och arbetslöshet. Och för att klara av att administrera välfärdsstaten behövde man bygga en förvaltningsapparat. Den kommunala verksamheten var inte så omfattande vid denna tid men nya uppgifter tillkom i en strid ström. Och snart kunde verksamheten inte längre skötas av förtroendevalda på fritiden utan förvaltningen krävde kvalificerade tjänstemän (Bergevärn & Olson 1987, Ighe & Fridén 1994).

### **Kommuntjänstemannen en ny profession**

1944 bildades Göteborgs socialinstitut, Socialhögskolans föregångare, på socialdemokratiskt initiativ. Det blev landets andra utbildning i sitt slag, i Stockholm fanns redan *Institutet för socialpolitik och kommunal förvaltning* men behovet av att anställa inom offentlig förvaltning och socialt arbete var

---

<sup>13</sup> Statens institut för rasbiologi inrättades i Uppsala 1921, för att motverka den svenska folkstammens degenerering. Institutets verksamhet bidrog till det steriliseringssystem som pågick i det svenska samhället under 1930-talet. 1956 ändrades namnet till Institutionen för medicinsk genetik, och verksamheten inkorporerades under Uppsala universitet.

stort. Vid invigningen av Socialinstitutet uttrycktes en förhoppning om att "de många duktiga och för socialt arbete lämpliga krafter i folkrörelserna" skulle rekryteras till den nya utbildningen (Ighe & Fridén 1994:29). Syftet var att tjänstemännen inom den offentliga förvaltningen skulle vara besjälade av det gemensamma målet, folkhemsbygget. De skulle inte bara rekryteras ur folkrörelsen utan också utbildas med den nya välfärdsstaten i åtanke. Det innebar att den traditionella ämbetsmannakårens oftast borgerligt sinnade ämbetsmän inte lämpade sig för uppgiften. Handelshögskolor hade funnits för näringslivets behov och nu skulle den offentliga verksamheten täcka sina behov med en passande utbildning.

Redan i den utredning som gjordes inför beslutet att bilda ett socialinstitut i Göteborg, fanns tankar om att tjänstemannens roll i förvaltningen inte skulle vara enbart verkställande. I riktlinjerna till socialutbildningskommittén stod att ". . . såsom hjälp och biträde åt de kommunala förtroendemännen erfordras ett större eller mindre antal tjänstemän. På dessa tjänstemän faller icke blott den rutinmässiga verkställigheten av redan fattade beslut utan även ett betydande förberedande utredningsarbete, som understundom förutsätter ganska omfattande insikter på samhällsvetenskapernas område." Det var nya politiska idéer som behövde nya typer av tjänstemän och helst skulle dessa tjänstemän representera en samhällskategori som inte tidigare kommit ifråga för offentliga ämbeten. De skulle komma från folkrörelserna och ha ett intresse av att vara med och bygga det nya folkhemmet. Den nya utbildningen skulle också attrahera dem som redan hade förtroendeuppdrag eller anställning i kommunerna och därmed ge dessa en professionell kompetens. En viktig skillnad mellan den framväxande offentliga sektorn och den gamla industrikapitalismen var rättsstatsidealet. Förvaltningens tjänstemän skulle handla efter generellt giltiga, detaljerade och noga formulerade regler, och dessa tjänstemän skulle rekryteras enligt strikt formaliserade meritvärderingsprinciper (Ighe & Fridén 1994:50 ff).

Motivet till den nya utbildningen vid Socialinstitutet skulle kunna tolkas som att socialdemokraterna, genom att utbilda rätt personer, hämtade från folkrörelserna och besjälade av välfärdsbygget också ville ha makten över genomförandet av politiken. De tre viktigaste faktorerna när politiska beslut ska genomföras är vilja, resurser och kunskap. Det behövs en kunnig och lojal personal som inte förvanskar besluten utan har viljan att genomföra politikernas intentioner. Dessutom behövs ekonomiska resurser och kunskap hos personalen (Rothstein 1995, Lundquist 1998).

## Välfärdsstatens uppbyggnad

1945 när det blev fred i Europa präglades även Sverige av optimism och framtidstro. I Sverige hade industrin gått för högtryck under krigsåren, dels rustades det i det egna landet och dels exporterades till länder som England och Tyskland. Detta medförde att Sverige stod ekonomiskt starkt vid krigsslutet. Det fanns utrymme för socialpolitiska reformer. Men för att genomföra reformerna krävdes större befolkningsunderlag i kommunerna. Socialvårdskommittén hade räknat ut att de små kommunerna inte skulle klara att genomföra den moderna socialvården utan föreslog att de skulle kunna gå samman i kommunalförbund. Ett så kallat socialvårdsförbund skulle gemensamt sköta socialvården, bygga ålderdomshem och få igång ordentliga barnavårdsnämnder. Det var känt att kommunalförbunden inte fungerade särskilt väl så socialminister Gustav Möller ansåg att det var bättre att slå ihop kommunerna. Förslaget var inte okontroversiellt men det tillsattes omedelbart en utredning och några år senare var storkommunsreformen ett faktum (Forser 1996).

1948 vann socialdemokraterna en knapp seger i valet och de socialpolitiska reformerna tog fart och exempelvis barnbidraget infördes redan samma år. 1959 tillsattes en ny utredning för ännu en kommunindelning, och för att undvika att problemet med för litet befolkningsunderlag skulle uppstå igen planerades den här gången utifrån ett näringsgeografiskt perspektiv. De nya kommunerna skapades runt livskraftiga centralorter (Molin, Månsson & Strömberg 1976, Aronsson 1999, Premfors 1999).

I slutet av 1940-talet genomfördes flera stora politiska reformer som barnbidrag, folkpension och sjukförsäkring, med brett politiskt stöd. Var det något riksdagspartierna var oense om var det hur finansieringen skulle lösas, inte att reformerna skulle genomföras. Den här epoken har gått till historien som *skördetiden* i svensk 1900-talspolitik. Nu genomfördes de reformer som planerats och påbörjats före kriget. Under 1950- och 1960-talen fortsatte samhällsförbättringarna. Högkonjunkturen var stabil, industrin gick på högvarv, tillväxten var på topp och folket fick det allt bättre. Sverige hade under denna gyllene era bland de högsta levnadsstandarderna i världen. Under en tjuugoårsperiod, mellan åren 1950 till 1970, steg priserna (på en indexskala) från 100 till 236 samtidigt som lönerna ökade från 100 till 534 på samma skala.<sup>14</sup> Konjunkturen tillät också arbetstidsförkortning, vilket skedde stegvis från sexdagars arbetsvecka med 48 timmars arbete till femdagarsvecka med 40 timmars arbete per vecka. Semestern förlängdes

---

<sup>14</sup> Som några exempel på den snabba standardökningen kan nämnas att tv-apparaten som introducerades 1956 såldes i två miljoner exemplar på tio år, antalet personbilar fyrdubblades på tolv år mellan 1953 och 1965.

från två till tre veckor 1951 och ytterligare veckor lades till 1963 och 1977. Intressant är att dessa generella förbättringar av arbetstid och semester fortfarande gäller (Frenander 1998).

1950- och 1960-talen blev de snabba förändringarnas och de stora förbättringarnas tid. Den stabila konjunkturen och den snabba tillväxten medförde stora folkomflyttningar och ökad förvärvsfrekvens. Ett mått på urbaniseringen kan vara att 150 000 gårdar lades ner eller slogs samman till större enheter. Kvinnorna som tidigare i stor utsträckning hade varit hemmafruar ökade sin förvärvsfrekvens under kort tid från en fjärdedel till hälften av de förvärsarbetande. Föga förvånande efterfrågades den kvinnliga arbetskraften mest inom den offentliga sektorn. Den offentliga sektorn anställde många inom vård och omsorg, de områden som traditionellt sköts av kvinnorna i hemmen.

Samhällsförändringen innebar att det blev färre kommuner, färre förtroendevalda och väldigt många fler anställda inom offentlig sektor. Antalet kommuner eller motsvarande förvaltningsenheter minskade med nästan 90 procent<sup>15</sup> och i samband med den förändringen minskade det totala antalet förtroendevalda med omkring tre fjärdedelar.<sup>16</sup> Under nästan hela 1900-talet expanderade den offentliga sektorns verksamhet. År 1900 fanns det ungefär 100 000 offentliganställda i landet. Då utgjorde militären närmare hälften av dessa och sedan allmän värnplikt införts 1901 dominerades de offentliganställda av yrkesgrupperna inom infrastrukturen, såsom post- och telegrafväsendet samt järnväg. Dessa grupper var störst bland de offentliganställda fram till den verkliga expansionen på 1960- och 1970-talen. År 1960 var det totala antalet offentliganställda omkring 600 000 och 1980, efter den stora expansionen inom offentlig sektor uppgick det totala antalet till cirka 1 480 000 (Premfors 2000:152). Under 1990-talets lågkonjunktur och besparingspolitik minskade de offentliganställda i skrivandets stund, första kvartalet 2008, beräknas de uppgå till cirka 1 300 000.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Montin, 2004:33, förvaltningsenheterna (kommun, köping, stad) minskade först från 2 500 till 1 037 år 1952 och sedan till 278 fram till år 1974. Senare har några delningar skett och idag är antalet kommuner 290 (<http://www.lf.svekom.se>)

<sup>16</sup> Antalet förtroendevalda minskade från cirka 200 000 år 1951 till 55 000 år 1974, Gustafsson, 1977:68. Antalet förtroendevalda har minskat ytterligare och år 2003 fanns cirka 42 000, Bäck & Öhrvall 2004:5.

<sup>17</sup> SCBs hemsida, [http://www.scb.se/templates/Product\\_\\_\\_23262.asp](http://www.scb.se/templates/Product___23262.asp) 080215

## Uppbyggnad, ifrågasättande och förnyelse

Tiden från kommunsammanslagningarna<sup>18</sup> på 1970-talet till millennieskiftet kan delas in i tre epoker. En uppbyggnadsfas, en fas av ifrågasättande och förnyelse som följs av omdaningen eller 'den stora nyordningen'<sup>19</sup>. Uppbyggnadsfasen som hade pågått sedan slutet av 1940-talet nådde sin kulmen efter de senaste kommunsammanslagningarna. Expansionen inom den kommunala verksamheten fortsatte fram till omkring 1976 då det socialdemokratiska styret på den nationella nivån bröts. Den självklara dominansen av den offentliga verksamheten ifrågasattes och det varnades för ekonomisk kris. I kommunerna planerades för besparingar men i efterhand visade sig att den ekonomiska krisen egentligen handlade om ett statligt budgetunderskott som spred oro i kommunerna (Montin 2004:12).

Under nästa epok, startade ett ifrågasättande av den offentliga sektorns storlek och en förnyelse i bemärkelsen avreglering aktualiserades. Denna epok tog sin början 1976 när socialdemokraterna förlorade regeringsmakten. Den så kallade 'förnyelsediskussionen' tog fart (Bäck 2000, Montin 2004). Nu följde en period av kritik mot den offentliga sektorn, mot ett för högt skattetryck, och mot byråkrati och krångel. Ekonomi och skatter förekommer alltid i debatten kring den offentliga sektorns storlek och sviktande finanser sågs som en orsak till förnyelsebehovet.<sup>20</sup> Under uppbyggnadsfasen hade det ansetts som självklart att den generella välfärden skulle produceras i offentlig regi. Staten och kommunerna hade monopol på vård, skola, omsorg och mycket annat. Det hade ansetts som själva ryggraden i verksamheten att staten visste bäst vad medborgarna skulle ha och hur det skulle produceras.

### Från byråkrati och krångel till nytänkande

En god illustration av tidsandan i början av 1980-talet är ett tal av dåvarande civilministern Bo Holmberg, i vilket han beskriver Stat- och kommunberedningens arbete med den offentliga sektorns förnyelse: "vardagsdiskussionerna ute bland allmänheten, i myndighetsledning, fackliga organisationer m fl rör djupgående principfrågor i det svenska samhället. Det gäller krångel i kontakter med myndigheter, långtgående regleringar i

---

<sup>18</sup> Kommunsammanslagningarna pågick från början av 1960-talet till 1974

<sup>19</sup> Begreppet är hämtat från titeln på Bäck 2000 och avser tiden efter 1990.

<sup>20</sup> Enligt projektet Fiscal Austerity and Urban Innovation, en internationell studie om kommunal-ekonomisk åtstramning, fanns vid den tiden ingen kris. Avrapporteringen av projektet som skulle visa på den dåliga ekonomin fick döpas om till *Om krisen kommer* eftersom det inte fanns någon kris i den kommunala ekonomin i Sverige. Bokenstrand 1991

människors vardag, verksamheter formade utifrån myndighetsperspektiv.”<sup>21</sup> Året var 1983, och socialdemokraterna hade återfått regeringsmakten och kände press på sig att ta itu med kritiken mot den offentliga sektorn. I talet återgav civilministern medborgarnas bild av den offentliga servicen i termer av maktlöshet och krångel. Det som tidigare hade kännetecknat det långa socialdemokratiska regeringsinnehavet, en stor offentlig sektor, generell välfärdspolitik med centrala riktlinjer och starka institutioner, blev nu ifrågasatt.

Regeringsskiftet i rikspolitiken har satt spår i synen på den offentliga sektorns förändring, den så kallade förnyelsen. Holmbergs tal hölls vid ett sådant tillfälle. Socialdemokraterna hade åter kommit i regeringsställning och valanalysen hade visat att det fanns ett missnöje med den offentliga sektorns sätt att fungera. Då startade civildepartementet ett frikommunförsök<sup>22</sup> som gick ut på att ge ett begränsat antal kommuner och landsting dispens från statlig reglering. Försökskommunerna gavs möjligheten att organisera sina nämnder friare med undantag för kommunstyrelse och valnämnd. Försöket blev det första steget mot en avreglering inom kommunsektorn och kom att följas av bland annat en ny kommunallag med friare nämndorganisation, decentralisering och brukarinflytande och olika marknadsinspirerade experiment.

Förnyelse eller förändringsdiskussionen, som ifrågasatte den offentliga sektorns roll och omfattning, pågick under den återstående delen av 1900-talet. Statsvetaren Stig Montin har summerat utvecklingen som att 1970-talet kännetecknades av ”för lite demokrati och för svag politisk styrning.” Detta sågs som en direkt följd av storkommunsreformen som ledde till mycket färre förtroendevalda och väldigt många fler tjänstemän. Den allmänna debatten handlade om medborgardeltagande, medbestämmande, politisk decentralisering och partivitalisering. 1980-talet kännetecknades först av ”för lite effektivitet och för mycket politisk detaljstyrning” och sedan svängde det till ”för mycket politik och för mycket offentlig sektor”. Nu lanserades managementidéer hämtade från näringslivet och effektivitet, målstyrning, avreglering och brukarinflytande blev de nya nyckelorden (Montin 2004:11).

### **Den stora nyordningens tid**

Tiden efter 1991 är en epok då företagandet står som förebild för politiken. New Public Management (NPM) genomsyrar hur välfärdsproduktionen ska

---

<sup>21</sup> Stat- och kommunberedningen, pm 12 1983:6-7

<sup>22</sup> Stat- och kommunberedningen, pm 12 1983



ske. Det ska fortfarande finnas offentlig service i stor omfattning men den ska produceras på många olika sätt, finansieras på många olika sätt och det ska finnas valmöjligheter för individen inom de flesta sektorer. Behovet att förändra välfärdspolitiken uppstod som en följd av att ekonomin inte längre tillät nya reformer. Det hade vuxit upp en generation som tog välfärden för given och nu gällde det för politikerna att möta deras förväntningar med nya metoder. Mer välfärd var inte att räkna med utan nu skulle utförandet av välfärden förändras. Problemet var det samma i hela västvärden och receptet blev New Public Management. Idéerna kom från England och fick snabbt genomslag i andra välfärdsstater som Tyskland, Nederländerna, de övriga nordiska länderna, USA, Australien och Nya Zeeland (Almqvist 2006).

NPM handlar om ledning och styrning av den offentliga verksamheten med företagen och marknaden som förebild. Det finns ingen enhetlig ideologi inom NPM men vissa övergripande kännetecken kan urskiljas som till exempel en önskan om att tona ner reformivern och samhällsplanningen, samt en allmän strävan att effektivisera resursanvändningen och minska kostnaderna. Ett av NPMs recept för att åstadkomma detta är att bryta ner verksamheten genom att exempelvis skilja på beställare och utförare, att förvandla klienten till kund och att skapa konkurrens mellan olika utförare. Den offentligt finansierade verksamheten behövde inte drivas i offentlig regi utan privata utförare släpptes in. På det sättet blir det färre politiska nämnder och därmed totalt sett färre politiker. NPM medförde en avpolitisering av den offentliga verksamheten, politikern ersätts med en ledare som med olika medel ska få personalen att jobba mot uppsatta mål. Ett viktigt instrument för ledaren är prestationsbaserade individuella löner. Politikerna får betrakta resultatuppföljning i efterhand istället för detaljstyrning i samband med beslutet. Man börjar prata om medborgarnas rättigheter och en rättighet är att få välja utförare. En kärna i NPM är att marknad och konkurrens leder till ökad effektivitet och bättre kvalitet samt att såväl politiker, utförare och kunder gör rationella val om de får möjligheten att välja (Montin 2004, Almqvist 2006).

Under de här epokerna förändrades tjänstemannarollen från att det i början varnades för tjänstemannamakt som sedan övergick till att relationen mellan politiker och tjänstemän beskrevs som ett ömsesidigt beroende och perioden slutade med att man frågade sig om det går att skilja på politik och förvaltning. Politik och förvaltning blir allt mer integrerat. Ju mer 'förnyelse' och marknadsorientering desto mer tappar såväl politiker som tjänstemän makten över den kommunala serviceproduktionen (Olson & Sahlin-Andersson 1998, Bäck 2000). Behovet av professionella tjänstemän

ökade under en lång period. Men genom att den offentliga verksamheten konkurrensutsattes blev de anställda färre.

## Maktförskjutning

Politik och förvaltning blir allt mer integrerad och förvaltningen som genomför politiken blir allt mer specialiserad. De politiska nämnderna ska, enligt kommunallagen, svara för "verksamhetens mål, omfattning, inriktning och kvalitet" (Kommunallagen 6 kap. 34 §). Men politik är så mycket mer än det som politikerna sysslar med, politik är också myndighetsutövning, serviceproduktion, anslagsfördelning och att balansera olika samhällsgruppers önskemål.

### Politiker och tjänstemän

Studier av offentlig förvaltning eller byråkrati som den numera något förlegade termen lyder utgår oftast från ytterligheten, idealbyråkraten i den Weberska byråkratimodellen. Idealbyråkraten skulle vara helt underställd överordnades styrning och lyda föreskrivna lagar och regler. Som genomförare av politiska beslut skulle han vara en neutral verkställare som låter sig styras helt oberoende av vad vederbörande själv tycker. Tjänstemannen som verkställare skulle inte ha någon makt och inget utrymme för egna initiativ. I idealmodellen gjordes en enkel nästan självklar uppdelning mellan politik och förvaltning. Så strikta uppdelningar existerar inte i verkligheten och har antagligen heller aldrig funnits (Weber 1921, Albrow 1972). Weber förutsåg redan då en risk att tjänstemännen som anställda kunde få ett kunskapsövertag och utvecklas till en grupp i samhället med möjlighet att påverka hur politiken genomförs.

Relationen mellan politiker och tjänstemän och den maktfördelning som uppstått har studerats av olika forskare inom olika discipliner. I *Beslut och handling* (Brunsson & Jönsson 1979), bara fem år efter de senaste kommun-sammanslagningarna, varnades för alltför omfattande tjänstemannamakt. Kommunerna hade inte bara förändrats geografiskt utan också fått ansvar för nya verksamheter. Författarna frågade sig om de få politiker som fanns kvar efter indelningsreformen hade fått större inflytande över verksamheten eller om makten förskjutits till den numerärt överlägsna gruppen av tjänstemän? Resultatet visade att tjänstemännen nu hade fått ett maktövertag över politikerna, vilket förklarades med att tjänstemannen har utbildning, specialistkunskaper för sina arbetsuppgifter medan politikerna är och ska vara lekmän som styrs av sunt förnuft och partiloyaliteter. Tjänstemän ägnar väldigt mycket mera tid åt förberedelse och utredningar,



det ingår i tjänstemännens heltidssysselsättning medan politikern oftast bara ägnar fritiden åt politiken. Tjänstemännens position ger dem möjlighet att definiera problemet på sitt sätt medan politikern får förlita sig på förvaltningens experter. De båda forskarna menade att för att demokratin ska fungera måste politikerna få mera makt och resurser.

Även Blom (1994) finner att maktförskjutning skett i relationen mellan politik och förvaltning. Efter att ha intervjuat chefer, underordnade och politiker analyserar Blom vilka uppgifter kommunala förvaltningschefer uppfattas och förväntas ha. Hon utgår ifrån normen att det är de folkvalda representanterna som fastställer mål och riktlinjer och har det yttersta ansvaret men att i stort sett all annan verksamhet kan delegeras. Det framkommer att förvaltningscheferna är en grupp professionella chefer som stärker sin ställning genom att befogenheter och ansvar delegeras till förvaltningen. De har en central ställning i den kommunala beslutsprocessens centrum, i mötet mellan politik och förvaltning. Slutsatsen är att det på kommunal nivå råder en obalanserad relation mellan förvaltningschefer och politiker. Och att det är politikerna som befinner sig i underläge.

Ett annat exempel är Norell (1989), som finner att det råder ett ömsesidigt beroende mellan politiker och tjänstemän. Studien utgick från diskussionen om de farhågor som uttryckts att administrationen utövar för stort inflytande på politiken. Slutsatsen, efter en omfattande kartläggning, blev att det finns ett ömsesidigt beroende och det är inte ovanligt att de båda kategorierna uppträder tillsammans i viktiga frågor. De träffar externa kontaktpersoner, representanter för myndigheter och näringsliv gemensamt. De stöttar varandra om konflikter uppstår och diskuterar sinsemellan innan viktiga frågor tas upp. Den goda relationen är särskilt viktig för tjänstemän i karriären, de är angelägna om att visa sina kvalitéer för de överordnade politikerna. Även de tjänstemän som har en bestämd uppfattning i sakfrågor och vill påverka politiken behöver en god relation till politikerna för att få gehör för sina åsikter.

Högberg (2007) konstaterar att kommunchefer absolut inte är maktlösa och anser att det är hög tid att erkänna att chefer har politisk makt och att vi lever med ett förlegat byråkratiideal från Webers tid. Kommunchefer är inte politiskt tillsatta som politiska sekreterare, de är heller inga politruker som anpassar sig till den politiska ledningen men de är med i hela arbetsprocessen vilket ger dem möjlighet att kontrollera och påverka. De sitter inne med kunskap som politikerna är beroende av och de sitter fysiskt i den politiska ledningens närhet. Det pratas ofta om en gråzon mellan politik och förvaltning men Högberg vill kalla det för samspelszon. Ofta sysslar ledande politiker och ledande tjänstemän med samma saker men i det ena

fallet kallas det politik och i det andra förvaltning. Men det är inte fråga om maktmissbruk eller makt för egen vinning utan en professionell och självständig yrkeskår som stärkt sin ställning eftersom det är svårt för politikerna att kontrollera stora specialiserade förvaltningar.

Weber kunde naturligtvis inte förutse omfattningen på dagens offentliga verksamhet. Men att tjänstemannen genom sin utbildning och sin erfarenhet fick såväl informations- som kunskapsövertag varnade han för och även den maktförskjutning detta skulle kunna innebära (Albrow 1972). Problemet med den komplicerade situation som råder mellan politik och förvaltning är frågan om hur medborgaren ska kunna utkräva ansvar när verksamheten blir allt mer integrerad. Samtidigt som såväl synen på relationen mellan politik och förvaltning och den faktiska arbetsfördelningen förändras och måste vara föränderlig i en levande demokrati.

### **Tjänstemannarollen**

Det finns de som menar att offentliga tjänstemän borde vara en speciell sorts människor (Lundquist 1991). Och i de utredningar som gjordes innan det startades speciella utbildningar för att tillgodose den offentliga sektorns behov markerades att det var skillnad mellan offentliganställda tjänstemän och motsvarande personer inom det privata näringslivet. När välfärdstaten skulle byggas ansåg man att det behövdes personer som var besjälade av det gemensamma målet. Redan då stod det klart att tjänstemännen inte skulle vara enbart politikernas lydiga redskap utan de utbildades för att vara behjälpliga med diverse kvalificerat arbete inom förvaltningen (Ighe & Fridén 1994). Den offentliga verksamheten skulle bygga på ett rättsstatsideal som kännetecknades av öppenhet, där offentlighetsprincipen gav medborgarna full insyn. Öppenheten, möjligheten till insyn är av stor betydelse för rättssäkerheten eftersom den ger medborgarna möjlighet att utkräva ansvar.<sup>23</sup> Rättsäkerhet, likhet inför lagen stadgas i såväl regeringsformen som förvaltningslagen. Underförstått ska tjänstemannen värna demokratin, övervaka och upprätthålla rättssäkerheten och vara politiskt neutral (Norell 1989, Lundquist 1998). Medborgarna kan välja bort den politiska ledningen som styr förvaltningen. Men tjänstemännen är inte förtroendevalda och kan inte på samma sätt kontrolleras av medborgarna.

Finns det då en särskild sorts människor som är lämpade för offentlig anställning? Lundquist (1998) diskuterar behovet av ett offentligt etos, en värdegrund, som står för hela samhällets krav på den offentliga verksamheten och därmed också på den offentliganställda. Denna värdegrund bör

---

<sup>23</sup> Rätten att ta del av allmänna handlingar går långt tillbaka i tiden och var inskriven i tryckfrihetsförordningen redan 1766.

utvecklas och förändras i takt med tiden och kopplas till etik och moral som är typiskt för tidsandan. Värdena kan förändras och konstrueras om på många olika sätt och från många olika håll. I dag präglas etiken av värden som jämställdhet och jämlikhet vilket var otänkbart för bara hundra år sedan då kvinnor inte ens hade rösträtt. Framför oss har vi en epok då vårt offentliga etos kan komma att präglas av hållbar utveckling och rättvisefrågor, som omfattar en ny form av internationellt ansvarstagande.

Hur genomföraren själv uppfattar sin roll och vilka förväntningar omgivningen har på tjänstemannen förändras över tiden. För närvarande har vi en situation där den politiska styrningen sker på många olika sätt och många nya samarbetsformer prövas. Tjänstemannarollen måste utvecklas och förändras för att motsvara samhällets förväntningar. Därför är det viktigt att inte fastna i gamla föreställningar eller förväntningar om hur någonting ska vara. I en levande demokrati behöver det föras en diskussion om såväl politikerns som förvaltningens funktion.

### **Maktförskjutningens orsaker**

I de olika rollerna har tjänstemannen viss makt, möjlighet att påverka politiken, och därmed ett visst handlingsutrymme. Hur handlingsutrymmet ser ut beror på typen av verksamhet. Det kan finnas skillnader i handlingsutrymme som beror på om arbetsuppgiften har karaktären av myndighetsutövning eller annan verksamhet. Enligt forskning på området finns det och har förmodligen alltid funnits åtminstone något handlingsutrymme (Schierenbeck 2003, Johansson 2006, Cinque 2008). Men genom de olika ingredienserna i NPM som målstyrning, governance och konkurrensutsättning av offentlig verksamhet har handlingsutrymme inte bara getts utan det förväntas, och till och med uppmuntras att det ska utnyttjas.

Målstyrning infördes för att höja effektiviteten när landets ekonomi inte tillät höjda anslag för verksamheten. Den politiska styrningen skulle ske i form av mål och ramar istället för detaljregleringar och målen skulle följas upp och utvärderas. Om målstyrning lämpar sig i offentlig sektor har ifrågasatts eftersom de kriterier som bör finnas för lyckad målstyrning inte föreligger i den politiskt styrda organisationen (Rombach 1991, Brunsson 2000). Genom målstyrningen delegeras allt mer till tjänstemännen vilket innebär att tjänstemännen får allt större handlingsutrymme i själva genomförandet samtidigt som den nya samarbetsformen governance, som bygger på utbytesrelationer, gör både politiker och tjänstemän maktlösare.

I *Den svenska politiken* (Bäck & Larsson 2006:57) beskrivs governance som ett speciellt sorts nätverk eller en samarbetsrelation mellan olika aktörer "präglad av icke-hierarkiska, icke-obligatoriska utbytesrelationer."

Nätverket kan bestå av företrädare för NGOs, näringslivsföreträdare, företrädare för folkrörelser och företrädare för olika nivåer i samhället. Politikerna samarbetar med det omgivande samhället i ett horisontellt nätverkande som bygger på frivilligt deltagande av centrala och lokala aktörer. Nätverkande kännetecknas av frivillighet där man deltar så länge deltagandet ger något i utbyte. Nätverk är icke hierarkiska och man deltar på lika villkor. Ingen är överordnad den andre och kan ge order eller kräva lydnad. Problemlösningsförmågan är det överordnade och vilka som deltar blir underordnat i den globala politiken (Bache & Flinders 2004, Bäck & Larsson 2006, Jacobsson & Sundström 2006, Pierre & Peters 2006). I nätverkssamhället blir gränsen mellan offentligt och privat otydlig. "Självtutnämnda privata aktörer lägger sig i politiken och staten och dess organ invaderar det civila samhället. När politiker och byråkrater ingår i nätverken suddas gränserna ut mellan politik och administration" (Bäck & Larsson 2006).

Även konkurrensutsättning av offentlig verksamhet innebär maktförskjutning. Syftet med att konkurrensutsätta välfärdsproduktionen kan precis som vid målstyrning vara att öka effektiviteten och ge individen valfrihet. Det offentliga, stat och kommun, ansvarar fortfarande för offentlig service men den produceras och finansieras på olika sätt. NPM handlar om ledning och styrning av den offentliga verksamheten med företagen och marknaden som förebild. Den offentliga verksamheten avpolitiserar och politikerna får därmed betrakta resultatuppföljning i efterhand istället för att detaljstyra i samband med besluten (Almqvist 2006).

I den komplexa situationen, i gränslandet mellan privat och offentligt, kan det mycket väl vara för eldsjälar och aktivister. Personer som till exempel tar sig an utmaningen att ställa om samhället till hållbar utveckling. En person som genom sitt samspel med andra människor har ett medvetet demokratisk, moraliskt och etiskt förhållningssätt. En positiv eldsjäl som har klart för sig varför han eller hon brinner samt vad de vill uppnå (Philips 1988). Eldsjälar är viktiga för spridning av nya tankar och idéer, de är handlingskraftiga och de drivs av övertygelse.<sup>24</sup> Och de kan tänkas ta för sig av det handlingsutrymme som givits dem.

### **Personens betydelse**

När Weber skrev om idealbyråkraten var den offentliga sektorn minimal därför kunde han heller inte förutse att det skulle byggas en välfärdsstat som omfattar det mesta i en människas liv från vaggan till graven. Weber

---

<sup>24</sup> I kapitel två finns en redogörelse för eldsjälsteori och eldsjälarnas betydelse i miljöarbetet.

såg inte byråkratin som något problem utan byråkratin skulle säkra styrelseskicket legitimitet genom att reglerna vara förutsägbara. Weber hade stort förtroende för de professionella tjänstemännens möjlighet att upprätthålla opartiskhet och neutralitet i myndighetsutövningen. För hans ämbetsmän var neutralitet och opartiskhet ett krav. När Weber pratar om byråkrater är det personer med administrativa arbetsuppgifter som bokföring, ledning eller planering. Arbetsuppgifter som utförs där tämligen precisa regelverk styr hur personen ska agera (Albrow 1972). Dagens offentligtanställda sysslar med allt från budgetfrågor och myndighetsutövning till service som vägunderhåll och renhållning. Och det är stora skillnader på handlingsutrymme beroende på arbetsuppgifternas art och på hur verksamheten styrs. Lite tillspetsat kan man säga att tjänstemannen i vissa fall tar sig ett nödvändigt handlingsutrymme och i vissa fall ges ett omfattande handlingsutrymme. Handlingsutrymmet är betydelselöst om inte viljan att ta det i anspråk finns hos individen (Bartholdsson 2007, Tahvilzadeh 2007).

Efter Weber har många forskat på tjänstemannarollen och funnit olika kategorier av tjänstemannatyper. Dessa kategorier eller typer är hämtade från olika organisationstraditioner eller skolor. I de olika skolorna har tjänstemännen olika positioner som ska ses som idealtyper men i verkligheten existerar bara blandformer. I exempelvis Lundquist (1992 och 1993) nämns följande skolor och kategorier av tjänstemannatyper. I *ämbetsmannaskolan* är förvaltningen underställd lagen och oberoende av den politiska ledningen. Att verkställa politiken ses som en värdemässigt neutral aktivitet där rättsäkerhet är grundstenen. Ämbetsmannen ser som sin främsta uppgift att följa lagar och regler och på ett objektiva sätt verkställa besluten. *Politikerskolan* ser demokratin som byråkratin herre och det är den för tillfället politiska ledningen som ska följas. Om tjänstemannen agerar självständigt ska det göras i den politiska ledningens anda. Politruken ska i första hand tjäna den politiska ledningen och vara politikerns lydiga instrument. Observera att politruken som tjänstemannatyp inte ska förväxlas med de relativt få politiskt tillsatta tjänstemän som finns i den svenska förvaltningen idag. *Expertskolan* bygger på att tjänstemannen som expert har den rätta lösningen på problemet. Professionen är viktigare än lagarna och politiken. Den administrativa processen ses som värdeneutral och lösningen finns i kunnandet. Teknokraten eller direktören som tjänstemannatypen kallas är opolitisk för att inte säga antipolitisk, de tillför den korrekta lösningen och ser den egna professionen som norm. *Intressentskolan*, den sista av Lundquists modeller, grundas på tanken att de som berörs; intressenter, medborgare, klienter och brukare ska delta i

styrningsprocessen så att folkviljan får direkt genomslag. Detta kan ske genom olika korporativa organ eller genom brukarmedverkan. I den situationen blir tjänstemannen en medlare som ägnar sig åt konfliktlösning och samarbete. Medlaren ser som sin främsta uppgift att balansera och koordinera i beslutsprocessen.

Det har också varnats för att politik och förvaltning smälter samman så att det uppstår en hybrid (Aberbach, Putnam & Rockman 1981). Där politiker och tjänstemän är sammanförda i en arbetsgemenskap. Situationen uppstår genom att byråkraten har ett, i sin position, naturligt tillträde till arenor för politiskt beslutsfattande. I en internationell studie som klassificerar hur politiker och tjänstemän själva upplever maktrelationen sig emellan konstateras en stegvis förändring från idealbyråkraten till *hybridernas intåg* i fyra olika steg. Från en strikt Webersk åtskillnad mellan politik och förvaltning via att först både politiker och tjänstemän är involverade i policyskapandet och sedan också i policyprocessen till att i den fjärde kategorin framstå som *pure hybrids*. Hos hybriderna råder en näst intill total överensstämmelse mellan politik och förvaltning. Genom att allt fler politiker har blivit heltidspolitiker har de förenats med tjänstemännen i arbetsgemenskap. I den sammanfattande analysen konstateras dock att lika väl som den första kategorin, idealbyråkraten, inte existerar så är inte heller hybriderna på frammarsch. Däremot har det skett en byråkratisering av politikerna och en politisering av byråkraterna och utvecklingen kan ta sig olika uttryck beroende på vilka personer som innehar de olika posterna och vilket sammanhang de verkar i.

Utifrån den kommunala utvecklingen, som beskrevs tidigare, från den stora expansionen i offentlig sektor till New Public Management-epoken, har även tjänstemannarollen anpassats till omständigheterna. Norell (2006) ser vad han kallar en ny administratörstyp födas. En administratör som passar de nya horisontella frågorna och de nya governanceinspirerade samarbetsformerna har växt fram. De nya administratörerna arbetar horisontellt. Ofta rekryteras de i syfte att komma in i verksamheten med sitt specifika nätverk. Som en produkt av NPM utför de arbetet inom den politiska sfären utan att syssla med politik. Deras styrka är snarare nätverksbyggande och breda kontaktnät än utbildning och eller erfarenhet av offentlig förvaltning. Den nya administratören är oftast projektanställd för att jobba med en specifik fråga men kan också finnas under längre tid ofta centralt placerad i kommunen för att nå ut i hela verksamheten. De får inte jobb för att de har kunskap om eller erfarenhet av offentlig förvaltning inte heller drömmer de om att bli kommunala tjänstemän. Nätverkarna är inga grå profillösa byråkrater skolade i en kommunal tradition utan de



anpassar sig till omständigheterna och drar vidare när jobbet är klart. Nästa projekt kanske finns inom näringslivet eller någon nationell eller internationell NGO-rörelse. Anställningstrygghet är inte längre en självklarhet. Förr hette det "att statens kaka är liten men säker"<sup>25</sup> men i dag ses det av många som en merit att vara förändringsbenägen och rörlig på arbetsmarknaden.

De senaste decennierna har nedskärningar och personalminskning varit vardagsmat. Utvecklingen har inneburit nya krav på professionellt kunnande, flexibilitet och rörlighet. Tjänstemannarollen blir allt mer komplex i en komplex verklighet och komplexiteten förstärks genom nya ansvarsområden och, efter EU-inträdet, fler förvaltningsnivåer. Och tjänstemannen är inte lika mycket neutral verkställare som tjänstemän var tidigare. De nya globala politikområdena behöver nya globala tjänstemän. När politiken och sättet att bedriva politik förändras förändras förvaltningen och förvaltningens sätt att arbeta. Norell (2006) menar att den nya administratören har förändrat det kommunala arbetssättet från vertikal hierarki till horisontellt nätverkande. De politiska frågor som passar för den tjänstemannatypen är de frågor som ska finnas med i all verksamhet. Den nya administratören, svarar mot ett nytt krav i de nya politikområdena, de har en kravprofil som passar för målstyrt arbete där egna nätverk och eget engagemang är en tillgång.

\* \* \*

När förra seklet var ungt sköttes kommunerna av politiker som också fungerade som administratörer eller tjänstemän och när vi gick in i 2000-talet sysslar även tjänstemannen med politik. Utvecklingen har gått från politikern med kontoret på fickan till tusentals anställda i stora kommuner. När välfärdsstaten byggdes förvandlades kommunerna serviceproducenter där kommunaltjänstemannen spelar en viktig roll och tjänstemannarollen utvecklas och får allt större handlingsutrymme. Om tjänstemannen någonsin har varit en neutral verkställare av politiska beslut så är den tiden för länge sedan förbi. Forskare har under lång tid pekat på tjänstemännens övertag i relation till politikerna. Tjänstemännen är många fler, de är professionella och politikerna blir allt mer beroende av tjänstemännen.

---

<sup>25</sup> Hur gammalt uttrycket är och vem som först uttalade det är oklart men i Strindbergs *Fröken Julie* från 1888 står det i dialogen mellan Jean och Kristin att "han får väl ta en portvaktssyssla eller söka sig in som vaktmästare i något verk. Kronans kaka är knapp men den är säker och så får hustru och barn pension." Enligt Svenska akademins ordbok är den äldsta referensen till "äta kronans kaka" (åtnjuta lön av staten) från 1761.

Under senare tid har maktförskjutningen förstärkts ytterligare genom förvaltningspolitiska reformer och nya arbetssätt. New Public Management, governance, mål- och resultatstyrning har ökat tjänstemannens handlingsutrymme. Handlingsutrymmet finns och måste finnas i både myndighetsutövning och annan verksamhet men blir extra stort inom den typ av målstyrd verksamhet som de nationella miljömålen.

Målstyrning ger inte bara handlingsutrymme till den verkställande nivån utan förutsätter att det finns kreativa personer som tar sig an uppgiften. Numera bestämmer politikerna vad som är politik och politikens mål medan förvaltningen får allt större inflytande över hur verksamheten utformas. Politikerna bestämmer att det ska bedrivas en viss verksamhet, som klimatarbete, men hur den utformas är det en profession som ansvarar för. Politikområdena är inte lika avgränsade som politikområden var tidigare, exempelvis ska hållbar utveckling genomsyra all verksamhet. Och tjänstemannen är inte lika mycket neutral verkställare som tjänstemän var tidigare. Personen har betydelse vid politikens genomförande och handlingsutrymme är nödvändigt i dagens komplicerade samhälle.

Den svenska miljöpolitiken styrs av 16 nationella miljömål som är förtydligade i olika delmål. Målen och delmålen anses bana vägen för en hållbar utveckling och är tillsammans en viktig del av politiken för ett hållbart samhälle. Tanken är att miljömålen ska styra valet av åtgärder för det lokala miljöarbetet och vara vägledande vid tillämpningen av miljöbalansen. Valet av styrsystem för den svenska miljöpolitiken, målstyrning, leder till ökat handlingsutrymme för lokala tjänstemän.



## 4 LOKALT MILJÖARBETE OCH HÅLLBAR UTVECKLING

Riksdagen har genom 16 Nationella Miljömål<sup>1</sup>, beslutat att vi som lever idag ska lämna över ett samhälle till nästa generation där de flesta av de stora miljöproblemen är lösta. Detta är en högt ställd målsättning som kräver många olika aktörers deltagande på alla nivåer i samhället, inte minst inom den kommunala verksamheten. Det centrala beslutet att styra övriga samhällsnivåer genom att sätta upp mål innebär både krav och förväntningar på kommunerna. Kommunerna förväntas ta sig an ett stort arbete utan att få något tillskott av resurser. Trots det har olika uppföljningar och utvärderingar visat att aktörerna på kommunal nivå ser positivt på miljömålen (Naturvårdsverkets rapporter 5265/2003 och 5646/2006).

I landets kommuner pågår ett omfattande arbete inom ramen för miljöplaner, lokala investeringsprogram, tillväxtavtal, miljöledningssystem, miljöredovisningar, gröna nyckeltal och så vidare.<sup>2</sup> Miljömålen är förtydligade i olika delmål och tillsammans anses de bana vägen för en hållbar utveckling och utgör därmed en viktig del av politiken för ett hållbart samhälle. Tanken är att miljömålen ska styra valet av åtgärder för det lokala miljöarbetet och vara vägledande vid tillämpningen av miljöbalken. Det finns inga sanktioner inskrivna utan målen är just måldokument, en sorts viljeinriktning från lagstiftarna.

I miljökretsar är målen populära, de anses ha flyttat fokus från en hämmande hotbildspolitik till en främjande målpolitik (Corell & Söderberg). Valet av styrsystem för den svenska miljöpolitiken, målstyrning, kan tyckas märklig med tanke på att omfattande forskning leder till slutsatsen att det inte går att styra med mål inom den offentliga verksamheten (Rombach 1991, Brunsson 2000). Varför den svenska staten ändå valt att satsa på detta styrsystem vill jag inte spekulera i men ett är helt säkert, målstyrning leder till ökat handlingsutrymme för lokala tjänstemän.

---

<sup>1</sup> De 16 nationella miljömålen är; Begränsad klimatpåverkan, Frisk luft, Bara naturlig försurning, Giffri miljö, Skyddande ozonskikt, Säker strålmiljö, Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag, Grundvatten av god kvalitet, Hav i balans samt levande kust och skärgård, Myllrande våtmarker, Levande skogar, Ett rikt odlingslandskap, Storslagen fjällmiljö, God bebyggd miljö och Ett rikt djur- och växtliv.

<sup>2</sup> [http://www.skl.se/artikel.asp?C=2485&A=6417\\_070604](http://www.skl.se/artikel.asp?C=2485&A=6417_070604)

Miljöproblemen har skapats av människan! Välfärden hade ett pris, en baksida den snabba standardökningen och massproduktionen medförde giftiga industriutsläpp i luft och vatten, avgaser från motortrafik, radioaktivt avfall från kärnkraftverk och inte minst ett växande sopberg. Den standardhöjning som ägt rum i västvärlden under efterkrigstiden hade aldrig tidigare sett sitt motstycke. Nya maskiner och tekniska hjälpmedel togs i bruk såväl inom industri, jord- och skogsbruk som i de privata hushållen. I Sverige startades det så kallade miljonprogrammet<sup>3</sup> med målsättningen att bygga bort bostadsbristen och höja levnadsstandarden, begreppet 'slitochslängsamhället'<sup>4</sup> myntades. Den ledande ekonomiska tanken var att stimulera tillväxt i den brittiska nationalekonomen Keynes anda. Lågkonjunkturer skulle mötas och dämpas genom ekonomisk stimulans; depression och arbetslöshet förklarades med otillräcklig efterfrågan och botemedlet var ökade statsutgifter och en underbalanserad budget. Den ekonomiska politiken medförde bland annat ökad förbrukning av råvaror, högre energiförbrukning och större behov av transporter.

Först under högkonjunkturen på 1960-talet<sup>5</sup> uppmärksammades de negativa effekterna som industrin hade på miljön. Miljöpolitik hade tidigare handlat om naturskydd, flora och fauna (Boström1999, Bro 2000, Duit 2002). Men nu flyttades fokus till föroreningar och förgiftningar. Mänsklig miljöpåverkan har förmodligen alltid funnits. Exempelvis avfallshantering har varit ett bekymmer allt sedan människan blev bofast och klimatförändringar har pågått historien igenom. Det nya under industrialismens tidsålder var att miljöproblemen skapades av människan. Industrin behövde inte bara råvaror utan bidrog också till nedsmutsning av luft och vatten, vilket kom att medföra en allt tydligare konflikt mellan ekonomisk tillväxt och ekologisk balans (Wickenberg m fl 2004, Forsberg 2007).

Innan de olika delstudierna, som handlar om personligt engagemang i tjänstemannarollen och dess betydelse i lokalt miljöarbete, presenteras, ska jag i det här kapitlet ge en bakgrund till politikområdet miljö, hur det uppstått, utvecklats och blivit högaktuellt. För det *första* hur fokus på miljöområdet förskjutits från lokala miljö- och naturskyddsfrågor till hållbar

---

<sup>3</sup> Miljonprogrammet var benämningen på den bostadsbyggnadspolitik som bedrevs under åren 1964-1975, med målsättningen att bygga en miljon bostäder på tio år.

<sup>4</sup> Begreppet köp-slit-och-släng betyder enligt NE att regelmässigt göra sig av med nötta och trasiga saker och skaffa nya istället för att laga de gamla. Talesättet uppstod efter en debattartikel i tidskriften Form, 1960, om moderna konsumtionsmönstrets kvalitetsbegrepp.

<sup>5</sup> Perioden kännetecknas av stabil högkonjunktur, låg arbetslöshet, arbetstidsförkortning och kraftiga löneökningar.

utveckling, miljöfrågan sätts in i ett globalt sammanhang där miljö kopplas ihop med utveckling, fattigdomsbekämpning och rättvisefrågor. För det *andra* hur miljöfrågor blev ett nytt sakområde på den politiska agendan. Ett område som ansågs så viktigt att det under 1980-talet fick ett eget departement och det bildades ett nytt politiskt parti som lät 'gröna frågor' genomsyra hela partiprogrammet. Det *tredje* området handlar om kommunernas ansvar för lokalt miljöarbete. Hur det förändrats genom att miljöfrågan fått nytt fokus och blivit hållbar utveckling där den nya miljöbalken har inneburit större ansvar för kommunens eget territorium. Miljöpolitiken styrs idag inte enbart av nationella lagar och regler utan också av internationella överenskommelser. Det som en gång började med smittskydd och sanitära problem har utvecklats till ett miljöskydd i modern mening som delvis styrs av globalt tänkande och internationella överenskommelser.

## Från miljö- och naturskyddsfrågor till hållbar utveckling

Vad är miljöpolitik, hur uppstod den, hur har den utvecklats och hur blev den till en politik för hållbar utveckling? När var och hur miljö blev en politisk fråga är svårt att svara på men nationellt brukar man utgå från 1960-talet då Naturvårdsverket bildades och den första miljöskyddslagen trädde i kraft (Lundqvist 1971). Det dröjde dock fram till slutet av 1980-talet innan miljöfrågan blev hållbar utveckling och vidgades till att omfatta tillståndet i världen. Redan innan begreppet hållbar utveckling var känt skilde man inom det kommunala miljöarbetet på lagstadgad tillsyn och övrigt miljöarbete. Miljö- och hälsoskydd omfattade både traditionell naturvård, hälsoskydd samt tillsyn och inspektion (Boström 1999, Michanek & Zetterberg 2004, Jagers 2005, Corell & Söderberg 2005).

Begreppet *hållbar utveckling*, myntades i Brundtland-kommissionens rapport om miljö och utveckling 1987 och definierades där som; en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov. Vi som individer ska dela på jordens resurser och inte ta mer i anspråk än vad som kan betraktas som ett *rättvist miljöutrymme*<sup>6</sup>. Rättvist miljöutrymme definieras som, den förbrukning av naturresurser eller belastning på miljön som kan vara acceptabel, utan att inskränka på framtida generationers möjligheter att försörja sig och bevara den biologiska mångfalden. För att uppnå ett håll-

---

<sup>6</sup> Uttrycket rättvist miljöutrymme lanserades av den nederländska grenen av Jordens Vänner inför Riokonferensen 1992

bart samhälle krävs varaktiga livsstilsförändringar och de förändringarna måste komma underifrån. Om medborgarna ska kunna förändra sitt beteende måste politikerna tillhandahålla förutsättningarna. Ska medborgarna sortera sina sopor behövs behållare för sopsortering, ska de ändra sina resvanor, cykla istället för att ta bilen, behövs cykelbanor eller lättillgänglig kollektivtrafik.

### **Miljö som politikområde**

Vad som är den korrekta beteckningen på kommunens arbete med och ansvar för miljöområdet är inte självklart. Vad är till exempel skillnaden på lokalt miljöarbete och lokalt hållbarhetsarbete och hur ska man se på den samlande beteckningen lokal Agenda 21? Agenda 21 i en strikt tolkning handlar bara om FN:s miljöplan men i en friare tolkning har den kommit att bli samlingsnamn för lokal politik för hållbar utveckling i allmänhet (Forsberg 2007). Lokalt miljöarbete syftar ofta på den lagreglerade verksamheten i kommunen, med fokus på miljöpolitikens traditionella åtaganden. Att genom tillsyn och andra styrmedel administrera och lösa miljöproblem mer avgränsat, i kontrast till det mera brett definierade hållbarhetsarbetet.

Kommunalt hållbarhetsarbete innefattar så mycket mer än det traditionella miljöarbetet, hållbarhetsarbetet handlar om allt från kommunens inre miljöledningssystem till samhällsplanering och folkhälsoinsatser. Det finns också olika sätt att se på hållbar utveckling, där en falang ser hållbarhetsarbetet som en utveckling av det befintliga samhällssystemet och den ekonomiska tillväxtmodellen. Utifrån det synsättet blir hållbar utveckling synonymt med ekologisk modernisering för att anpassa samhället till hållbarhetskravet. Den andra falangen ställer krav på en mera djupgående förändring av utveckling och livsstil. Vilket innebär att dagens ekonomiska system måste överges för en genomgripande förändring. Hållbarhetsutmaningen rymmer flera dimensioner och är en övergripande utvecklingsfråga som påverkar alla andra politikområden.

I de olika delstudierna är det hållbarhetsarbetet som står i centrum. Det är i arbetet med de nationella miljömålen som tjänstemannen främst kan tänkas ha betydelse. Jag använder *lokalt miljöarbete* när jag syftar på helheten av det kommunala miljöarbetet, alltså både lagstyrd tillsyn och arbetet med de nationella miljömålen. *Miljömålsarbete* eller *hållbarhetsarbete* däremot syftar på de kommunala initiativen som kan relateras till arbetet med de nationella miljömålen. Hållbarhetsarbetet ska genomsyra allt och det hållbara samhället ska vara både ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbart. Svensk miljöpolitik var fram till slutet av 1980-talet "centralistiskt förankrad i en regleringsfilosofi" (Forsberg 2007) den filosofin utgick från

att den nationella nivån skulle överblicka och styra miljöarbetet. Denna "centrala regleringstanke" övergavs i början på 1990-talet då ekonomiska styrmedel blev allt vanligare (Lundqvist 1996, Lidskog & Elander 1997, Ekström m fl 2004, Emmelin & Lerman 2004). I 1987/88 års miljöproposition (prop 1987/88:85) introducerades synen på miljöproblemen som sektorsövergripande och principen att förorenaren ska betala. Att miljöpolitiken skulle genomsyra allt markerades också i 1990/91 års miljöproposition (prop 1987/88:85) där det även framhålls att miljötänkandet ska in på alla nivåer i alla aspekter av samhällslivet. Miljöbalken och de nationella miljömålen kan ha stärkt miljöfrågans ställning, och enligt dessa är ansvaret tydligt reglerat mellan nationella myndigheter, län/region och kommuner.

Första delen av 1990-talet dominerade den ekologiska moderniseringsdiskursen som innebar tekniska lösningar och ekonomiska styrmedel. De viktigaste aktörerna var experter, miljöprofilerade företag och särskilda myndighetspersoner. Senare anammade den nationella politiken Agenda 21 där miljö ses som en samhällsövergripande utmaning med sociala och ekonomiska inslag. Men i praktiken i den förda politiken var det ofta den ekologiska dimensionen, den vanliga miljöpolitiken som dominerade (Hedréen 1994, Lafferty & Eckerberg 1998).

När Agenda 21 började bli överspelad i vissa kommuner kom förslag om att formulera egna nationella miljömål. Sveriges riksdag beslutade först om 15 nationella miljökvalitetsmål och senare om ett sextonde, som ska "styra valet av åtgärder och fungera som riktmärken för allt miljöarbete och vara vägledande vid tillämpningen av miljöbalken." Det finns inga sanktioner eller påtryckningar inskrivna utan de kan snarare ses som en viljeinriktning från lagstiftaren (Corell & Söderberg 2005:47 ff). De 16 miljömålen; *Begränsad klimatpåverkan, Frisk luft, Bara naturlig försurning, Giftfri miljö, Skyddande ozonskikt, Säker strålmiljö, Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag, Grundvatten av god kvalitet, Hav i balans samt levande kust och skärgård, Myllrande våtmarker, Levande skogar, Ett rikt odlingslandskap, Storslagen fjällmiljö, God bebyggd miljö och Ett rikt djur- och växtliv* är allmänt hållna och beskriver "... den kvalitet och det tillstånd för Sveriges miljö och dess natur och kulturresurser som betraktas som ekologiskt hållbara på lång sikt." (Corell & Söderberg 2005:14) Varje miljömål är dock förtydligt i olika delmål som detaljerat beskriver vad som avses (Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2001/02: MJU3).

Både Agenda 21 och de nationella miljömålen har rötter i de stora internationella konferenserna och överenskommelserna. Agenda 21 är ett exempel på lokalt genomförande av ett internationellt avtal. Där signaler

uppifrån i det politiska systemet var beroende av lokala initiativ i främst kommunerna. I kommunerna utfördes ett omfattande arbete som krävde både lokala beslut och engagerade anställda. Nästan alla kommuner i landet bedrev aktivt Agenda 21-arbete.

## Hur miljöfrågan blev internationell politik

Stockholmskonferensen<sup>7</sup> om *den mänskliga miljön* i juni 1972 var den första internationella miljövärdskonferens i FN:s regi. Konferensen brukar omtalas som en av Sveriges största diplomatiska insatser inte minst av en av dess initiativtagare, den förre diplomaten Sverker Åström.<sup>8</sup> Inom Sverige hade miljöproblemen börjat uppmärksammas under 1950- och 1960-talen och genom konferensen gjordes ett försök att få upp frågan på den internationella agendan. 113 länder deltog och tanken bakom konferensen var förutom att föra upp miljöfrågan på politisk nivå att främja samarbete och avspänning mellan öst och väst men istället blev motsättningarna mellan syd och nord tydliga. De rika länderna i nord slöt sig samman för att de befarade att de skulle drabbas ekonomiskt av handelshinder och liknande i miljöskyddets namn. På liknande sätt befarade de fattiga länderna i syd att deras ekonomiska utveckling skulle begränsas och representanter för syd menade att fattigdom var det enskilt största miljöproblemet. De första försöken gjordes med att koppla samman miljö med social och ekonomisk utveckling. Resultatet av konferensen blev att en miljödeklaration antogs som omfattar 26 principer med rekommendationer för framtiden. Den mest kända och ofta citerade är princip 21 att staterna ansvarar för att deras exploatering av naturresurser inte orsakar miljöskada utanför det egna territoriet.

20 år efter Stockholmskonferensen gjordes en uppföljning i Rio de Janeiro, det så kallade Riomötet. Även detta möte stod FN som arrangör för och nu fokuserades på *miljö och utveckling*. Konferensen ledde fram till den handlingsplan som flertalet länder bland andra Sverige skrev under, som slog fast hur miljöarbetet skulle bedrivas under 2000-talet, det tjugoförsta århundradet, Agenda 21. Målet med Agenda 21 var att uppnå en hållbar utveckling globalt, en utveckling som gör det möjligt att tillfredställa

---

<sup>7</sup> [http://www.svd.se/dynamiskt/kultur/did\\_2371153.asp](http://www.svd.se/dynamiskt/kultur/did_2371153.asp) 2007-06-04

<sup>8</sup> I en radiointervju i programmet 'Konflikt' lördagen den 13 maj 2006, hänvisar Sverker Åström, till Stockholmskonferensen 1972 som det svenska initiativ som fått störst genomslag internationellt. Sverker Åström anses som diplomatins nestor inom svensk utrikespolitik. Intervjun gjordes av Daniela Marquardt.



dagens behov utan att förstöra för kommande generationer. Genom att vara ett globalt handlingsprogram för framtiden ifrågasätter dokumentet västvärldens livsstil som medför miljöförstöring och överutnyttjande av jordens resurser. Handlingsplanen innebar att utvecklingsländerna ska ges möjlighet till tillväxt, vilket i sin tur innebär att den industrialiserade delen av världen måste förändra sin produktion, sina konsumtionsvanor och därmed sin livsstil. Sambandet mellan social och ekonomisk misär och miljöförstörelse hade pekats ut i flera av FN oberoende kommissioner om internationella utvecklingsfrågor men Rio-mötet blev startskottet för att världens länder aktivt skulle börja arbeta för en gemensam, hållbar framtid.<sup>9</sup> I Johannesburg hölls 2002, *Världstoppmötet för hållbar utveckling*<sup>10</sup>, det tredje i raden av FN:s toppmöten var tänkt som en uppföljning till Rio 1992. Syftet var att bygga vidare på Agenda 21 och fatta beslut som skulle stoppa miljöförstörelsen och ge alla människor ett drägligt liv. Resultatet blev inte framgångsrikt, FN ansåg att det var viktigt att storföretagen kom med i samarbetet kring handlingsplanen vilket ledde till motsättningar mellan storföretagen, de rika länderna och folkrörelserna kontra de fattiga syd-länderna och NGO:s.

FN har spelat en viktig roll när det gäller det internationella miljöskyddet, inte bara som initiativtagare till de stora konferenserna utan också genom forskningsprogram, som påtryckare inom lagstiftning och viktiga överenskommelser. Även om miljö inte finns med bland FN:s fyra huvudmål finns miljö och hållbar utveckling med under sociala och ekonomiska rådet där det bildats en kommission för hållbar utveckling, CSD (Commisson on Sustainable Development). CSD startades i samband med Rio-konferensen och har bland annat till uppgift att följa upp implementeringen av Agenda 21. FN har också ett miljöprogram UNEP, (United Nations Environment Programme) som inrättades efter den första globala konferensen i FN:s regi, Stockholmkonferensen 1972. UNEP samordnar miljöfrågor och tar initiativ i det internationella miljöarbetet. Det rör sig om områden som internationell miljö rätt, miljöinformation och teknologioverföring (Corell & Söderberg 2005:109 ff).

Inom EU är det kommissionens miljödirektorat som har huvudansvar för miljöpolitiken samt utövar tillsyn gentemot medlemsländerna. Miljö och hållbar utveckling kom i och med Amsterdamfördraget 1999 att ingå även i de övriga direktoraten. Vilket framkommer tydligast inom sektorer som energi, jordbruk och transport. Unionens miljöpolitik vilar på tre principer:

---

<sup>9</sup> Miljö- och naturresursdepartementet 1993, *Agenda 21*

<sup>10</sup> [http://www.snf.se/sveriges-natur/artikel.cfm?CFID=10428594&id=330\\_071022](http://www.snf.se/sveriges-natur/artikel.cfm?CFID=10428594&id=330_071022)

närhetsprincipen, försiktighetsprincipen och principen om att förorenaren betalar. Regelverket delas in i två typer: harmoniseringsregler och minimiregler. Harmoniseringsreglernas syfte är att underlätta för den gemensamma marknaden så att olika länder inte har olika regler som försvårar varuflödet mellan medlemsländerna. Minimireglerna innebär att enskilda medlemsländer kan få tillstånd att ha strängare regler på vissa områden för att till exempel skydda människors och djurs hälsa (Corell & Söderberg 2005:57 ff).

### **Miljö som global politik**

På ett sätt kan man säga att miljöpolitiken går sin egen väg vid sidan om den vanliga politiska beslutsgången. Någon representant för regeringen, vanligtvis miljöministern, undertecknar en internationell överenskommelse och sedan åläggs kommunerna att genomföra politiken som beslutats på en FN-konferens i samarbete med något hundratal andra länder. Initiativet och framtagandet av handlingsplaner är en global överenskommelse som sker långt bort från den svenska riksdagen. Parallellt med den processen pågår också den akademiska och mediala debatten om tillståndet i miljön som bidragit med kunskap och påskyndat skeendet. Inom miljöområdet finns det ett antal dokument och händelser som bidragit till utvecklingen att flytta fokus från naturskydd och industriutsläpp till hållbar utveckling.

### **Miljödebatten**

Det klassiska verk som medförde att många i västvärlden på bred front fick upp ögonen för miljön var den amerikanska biologen Rachel Carsons debattbok *Silent Spring*. Boken fäste uppmärksamheten på farorna av att allt för okontrollerat använda gifter i naturen. Hon pekade på riskerna med att använda DDT och andra bekämpningsmedel mot skadeinsekter. När gifterna kom in i naturens kretslopp hade de negativ påverkan på alla nivåer från bladlöss till människa. Det var denna kedja av händelser hon varnade för som kunde leda till en vår utan fågelsång; en tyst vår (Carson 1962).

Ungefär samtidigt som *Silent Spring* publicerades i USA kom boken *Gränser för vår tillvaro* av George Borgström ut i Sverige. Borgström, som var professor i både livsmedelsforskning och ekonomisk geografi, skrev ett antal böcker om jordens försörjningsproblem. I *Gränser för vår tillvaro* diskuteras framtidens livsmedelsförsörjning i skuggan av befolkningstillväxten. Författaren för en diskussion om hur färskvattnet ska räcka till om skogarna skövlas för att ge plats åt odlingslandskap. Vilka grödor som ger den bästa avkastningen. Vilken teknik som ska användas för konstbe-



vattning. Hur haven ska kunna nyttjas för fisk- och algodling och om de stora köttbergen, valarna, kan domesticeras. Som pionjär inom området blev Borgström beskylld för att vara domedagsprofet men budskapet var solklart. "Naturtillgångarna i form av jord, vatten, skog är inte outtömliga. Likväl bedriver vi rovdrift som resulterar i jordförstöring, vattenförorening och skogsskövling." (Borgström 1964, citatet återfinns på bokens omslag).

Borgström kan ses som en föregångare till Rom-klubbens mer kända rapport om *Tillväxtens gränser* som publicerades 1972. Rom-klubbens rapport är det dokument som tillsammans med Silent Spring utgör det idémässiga fundamentet till den moderna miljörörelsen. De ekologiska rörelserna ville reformera det moderna industrisamhället till skillnad från de miljövärdande rörelserna som bara ville mildra konsekvenserna av industrisamhället (Meadows 1976, Bennulf 1994:64).

1980 presenterades Brandtrappporten om bland annat förhållandet mellan nord och syd. Willy Brandt<sup>11</sup> hade på uppdrag av FN lett en oberoende kommission om internationella utvecklingsfrågor. Uppdraget handlade om förhållandet mellan rika och fattiga länder men i rapporten visas också på sambandet mellan miljö och utveckling. I avsnittet som handlar om resurser och miljö påpekar författarna att det pågår en ond cirkel i utvecklingsländerna. Befolkningen tvingas såga ner träd för att få bränsle och odlingsmark vilket i sin tur leder till ökenspridning, ökade koldioxidutsläpp och klimatpåverkan. En utveckling som de fattiga länderna på grund av resursbrist inte själva kan bryta (Brandt 1980).

*Vår gemensamma framtid* eller Brundtlandrapporten som den kom att kallas var även den ett uppdrag från FN som leddes av Gro Harlem Brundtland<sup>12</sup>. Huvuddragen i rapporten fortsatte på den inslagna vägen att miljö- och utvecklingsfrågor hör ihop och det slogs fast att det behövdes en ny utvecklingsväg. Inte bara för ett fåtal under en kortare tid utan för hela jordens befolkning både industriländer och utvecklingsländer. Begreppet hållbar utveckling myntades och definierades som utveckling som möter dagens behov utan att förstöra förutsättningarna för kommande generationer att tillgodose sina behov. Kritikerna menade att hållbar utveckling flyttade fokus från tillståndet i naturen till tillståndet i samhället (Brundtland-kommissionens rapport 1987). Hållbar utveckling blev också temat för Riömötet och genom Agenda 21 den handlingsplan som slår fast hur miljöarbetet skulle bedrivas under 2000-talet pekades sambandet mellan social och ekonomisk misär och miljöförstörelse ut. Rio-mötet blev

---

<sup>11</sup> Västtysklands förbundskansler 1969-1974

<sup>12</sup> Norges statsminister 1981, 1986-1989 och 1990-1996

startskottet för världens länder att aktivt börja arbeta för en hållbar framtid.<sup>13</sup>

Under de sista årtiondena av 1900-talet tog miljöfrågan definitivt steget från det lokala planet till de stora globala sammanhangen. Begreppet miljö blev hållbar utveckling och vidgades till att omfatta det mesta i samhället. Detta bekräftades inte minst av den norska Nobelkommitténs motivering till att fredspriset 2004 gick till en trädplanterande miljökampe och vice miljöminister från Kenya. Motiveringen lød "Peace on earth depends on our ability to secure our living environment." Wangari Maathai "has taken a holistic approach to sustainable development that embraces democracy, human rights and women's rights in particular. She thinks globally and acts locally."<sup>14</sup>

Ytterligare en viktig händelse på miljöområdet var Kyotoavtalet som trädde i kraft år 2005. Ett stort antal av FN:s medlemsstater enades i Japan 1997 om ett avtal som innebar att industriländerna skulle minska sina utsläpp av växthusgaser. Villkoret för att avtalet skulle träda i kraft var att minst 55 procent av de länder som undertecknat klimatkonventionen deltog och att de länderna tillsammans skulle stå för minst 55 procent av världens totala utsläpp av växthusgaser. 2004 skrev Ryssland på och därmed kunde arbetet påbörjas trots att USA, som står för en stor del av världens koldioxidutsläpp, inte deltog. Länderna inom EU och Japan har redan lagstadgat nationellt om åtagandena i avtalet. För Sveriges del innebär det att utsläppen av växthusgaser ska minskas, till år 2010, med en omfattning som ligger fyra procent lägre än 1990-års nivå.<sup>15</sup> Under rubriken "hoppfullt avtal eller kryphål för industrin?" skrev miljöorganisationen Jordens vänner på sin hemsida att det är ett framsteg att avtalet kommer igång även om det innehåller ett antal kryphål som till exempel handel med utsläppsätter. Jordens vänner fortsätter: "Även om Kyoto-protokollet är utvattnat och innebär allt för små utsläppsminskningar så kan det ändå ses som ett första steg mot fler internationella överenskommelser som minskar utsläppen av växthusgaser så mycket som krävs. Om sådana framtida avtal kommer till stånd beror till stor del på hur väl miljörörelsen lyckas påverka världens regeringar att agera."<sup>16</sup>

Denna genomgång av ett antal dokument, som bidragit till att sätta miljö- och hållbarhetsfrågan på dagordningen, har inte bara förändrat

---

<sup>13</sup> Miljö- och naturresursdepartementet 1993, *Agenda 21*

<sup>14</sup> [http://www.norway.org/News/2005-05-10\\_nobel\\_peace\\_prize](http://www.norway.org/News/2005-05-10_nobel_peace_prize)

<sup>15</sup> <http://www.mjv.se/2005-09-05>

<sup>16</sup> <http://www.mjv.se/index.php?id=363> 2005-08-15

synen på miljöproblemen utan också väckt debatt om vår gemensamma framtid. En aktuell miljöaktivist som bör nämnas är den förre amerikanske vicepresidenten Al Gore som genom att USA inte skrivit under Kyoto avtalet gjort det till sin mission att väcka det amerikanska folket i klimatfrågan. Al Gore har hållit tusentals föredrag världen över och visat sin film eller diaserie *En obekväm sanning*. Filmen handlar om att jorden är på väg att gå under av global uppvärmning och hans mål är att försöka skapa medvetenhet om klimatkrisen i första hand hos det amerikanska folket men också hos resten av världen. Gore menar att växthuseffekten inte så mycket är en politisk fråga utan en moralisk överlevnadsfråga. USA har levt i en överklig bubbla, men han tror att folket ligger långt före politikerna i denna fråga. Vi har en klimatkras som kräver en etisk handlingsplan. Till att börja med måste USA skriva på Kyoto-protokollet, menar Al Gore<sup>17</sup>. Enda chansen till överlevnad är att vi drar ner på koldioxidutsläppen annars kommer jorden att kollapsa. Mänskligheten har själv skapat problemet och måste ta konsekvenserna av smältande glaciärer, orkaner och störda havsströmmar.

2007 valde den norska Nobelkommittén återigen att uppmärksamma miljöområdet denna gång med betoning på klimat. Det blev FN:s klimatpanel IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) och den förre vicepresidenten Al Gore som fick dela på priset. Klimatpanelen fick priset för sina vetenskapliga insatser och Al Gore för förmågan att föra ut budskapet. Motiveringen löd att "Alla på jorden - vanliga människor, politiker och statsledare - måste göra allt som står i deras makt för att bromsa den globala uppvärmningen. Det krävs handling nu - innan människan förlorar kontrollen över klimatförändringarna" de båda pristagarna har spelat en avgörande roll i debatten om den globala uppvärmningen. FN:s klimatpanel har, enligt Nobelkommittén, under två decennier lyckats uppnå allt bredare enighet om sambandet mellan mänskliga aktiviteter och förändringar i klimatet. Och Al Gore har genom sitt starka engagemang stärkt kampen mot klimatändringarna. Naturligtvis fanns det kritiska röster som undrade om fredspriset blivit ett miljö- och mediapris men Nobelkommittén menar att priset 2004 gavs till den afrikanska miljö- och kvinnoaktivisten Wangari Maathai vidgades fredsbegreppet. Och redan idag ser vi hur klimatförändringarna utlöser konflikter mellan människor i kampen om bristande resurser. I till exempel Darfur och på andra håll i Afrika ställs bönder mot nomader när bristen på vatten, skog och odlingsbar mark blir allt mer besvärande.

---

<sup>17</sup> <http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?d=2708&a=609591>

Kritik mot Al Gore som person har heller inte saknats, är han bara en *klimatkarriär* vars budskap snarare borde vara "Lyssna på vad vi lär, ta inte efter hur vi lever" frågar till exempel Björn Forsberg i en artikel i Ordfront Magasin. Under sina åtta år som vicepresident, när han verkligen hade möjlighet att påverka, visade Gore inga tecken på miljöengagemang. Snarare bröt han gröna vallöften som skärpta krav på bränsleekonomi i bilar, avtal som reglerar för valfångst, förbudet att fånga tonfisk med nät som dödar delfiner och så vidare. Han öppnade också dörren för Monsanto's genmodifierade grödor på den europeiska marknaden. Gore lever i ett 900 kvadratmeter stort hus som förbrukar 20 gånger så mycket energi som genomsnittsamertkanens boende. Han reser runt i världen i privat jetplan och debiterar fantasisummor som 1.8 miljoner för ett framträdande. "Om Al Gore är jordens ekologiska förebild är planeten dödsdömd" (Ordfront magasin Nr 1/2009).

## **Stat och kommun som städgumma – utvecklingen i Sverige**

Miljö- och hälsoskydd eller hygien och smittskydd som det hette från början blev tidigt, redan i slutet av 1800-talet, ett kommunalt ansvarsområde. Långt innan miljöfrågan i modern mening existerade. Naturskyddet har också gamla anor, Svenska Naturskyddsföreningen (Boström 1999) bildades 1909 av personer från samhällets övre skikt som oroade sig över "industrisamhällets negativa konsekvenser". I och med 1862 års kommunalförordningar skapades grunden till det nuvarande kommunala systemet i Sverige och en uppdelning inom socknarna innebar att sockennämnden fick ansvaret för de borgerliga frågorna och därmed ansvar för det lokala hälsoskyddet. Den första hälsovårdsstadgan kom 1874 och fick stor betydelse för införande av vatten- och avloppssystem. Hälsovårdsstadgan ersattes 1983 av en hälsoskyddslag som från och med 1999 är inarbetad i miljöbalken. På den tiden handlade det framförallt om sanitära problem och sjukdomsspridning (Loftsson m fl 1993, Bro 2000).

Det var först efter de senaste kommunsammanslagningarna och i och med 1969-års miljöskyddslag som miljö- och hälsoskydd i modern mening tog form. Först i slutet av 1980-talet fick kommunerna det fulla ansvaret för sitt territorium. Tidigare hade länsstyrelserna varit huvudmän för miljöområdet (Lundqvist 1999). Länsstyrelserna har fortfarande ansvar för många frågor inom områden som berör miljö och miljövärd, till exempel lantbruk och näringsliv där miljölagstiftningen utgör ett viktigt inslag i verksamheten. I länsstyrelsernas ansvarsområde ingår också tillståndsärenden för

större miljöpåverkande verksamheter och de prövar och utövar tillsyn inom områden som fysisk planering och social omvårdnad.

### **Från sockenstämma till miljöförvaltning**

Fram till 1991 reglerades i 'speciallagarna' att det i varje kommun måste finnas en miljö- och hälsoskydds nämnd, men i den nya kommunallagen från 1991 ges kommuner och landsting frihet att utforma sin organisation efter lokala förutsättningar (Gustafsson 1977, Söderlind & Petersson 1986, Petersson 1998). 1995 hade cirka 60 procent av kommunerna fortfarande en miljö- och hälsoskydds nämnd. 2004 hade antalet nästan halverats och enbart 32 procent hade en fristående miljö- och hälsoskydds nämnd. Många kommuner har slagit samman den miljöansvariga nämnden med någon annan nämnd. Den vanligaste kombinationen är miljö- och byggnadsnämnd vilket ungefär hälften av alla kommuner hade 2004.<sup>18</sup>

Miljöfrågan blev den nya sakfrågan i svensk politik. I avhandlingen Miljöopinionen i Sverige beskrev statsvetaren Martin Bennulf 1960-talet som uppvaknandeperioden och 1970-talet som den ekologiska tidsåldern som dominerades av kärnkraftsmotståndet fram till folkomröstningen 1980. 1980-talet blev den gröna politikens period (Bennulf 1994). Det har framförts olika förklaringar till att en ny politisk sakfråga blev så stark under slutet av 1980-talet. 1990-talet skulle förmodligen ha blivit miljöfrågans internationalisering om den funnits med men då hamnade miljö i skuggan av den ekonomiska krisen. Den vetenskapliga debatten dominerades dock av följande fyra förklaringar (Sundqvist 1991). *Allvarsförklaringen* – det berodde helt enkelt på att miljöproblemen blivit allvarigare. Detta blev väldigt påtagligt valåret 1988 då det ständigt kom rapporter om att det inte stod rätt till. Övergödning inom jordbruket, en giftig alg angrep Kattegatt och Skagerack och döda sälar flöt iland på västkusten. *Kunskapsförklaringen* – forskningen kring och därmed kunskapen om miljöproblemen ökade bland såväl forskare som allmänhet vilket bidrog till att miljöfrågorna hamnade i fokus. *Hotförklaringen* – miljöproblemen passade väl in i den allmänna 'eländesrapportering' som ges i massmedia. Under 1900-talet har omkring en tredjedel av de svenska massmediernas rapportering rört 'elände' som krig, naturkatastrofer, olyckor och andra tragedier (Westerståhl & Johansson 1985:80-88). *Ekonomiförklaringen* – anger sambandet mellan 'ekonomi' och 'ekologi'; när materiella behov är tillfredsställda ökar efterfrågan på högre värden, på livskvalitet.

---

<sup>18</sup> Enkät materialet fråga 1, 1995 och fråga 3, 2004

1987 uppmärksammade den dåvarande socialdemokratiska regeringen, Carlsson, allvaret med miljöförstörelsen genom att bilda ett nytt departement för ansvarsområdet miljö och energi. Det nya departementets arbetsuppgifter hämtades då huvudsakligen från jordbruksdepartementet. Sedan dess har det departement som ansvarat för miljöområdet haft lite olika namn och olika omfattning på arbetsuppgifterna. Som exempelvis miljö- och samhällsbyggnad, då vidgades området till att omfatta inte bara miljöproblem på kort sikt utan att också bygga det gröna folkhemmet. ". . . det vill säga att med ny teknik, byggande och en aktiv energi- och miljöpolitik driva omställningen och moderniseringen av Sverige till gagn för hållbar utveckling, nya jobb, tillväxt och välfärd."<sup>19</sup> Innevarande mandatperioderna, 2006-2010, har regeringen valt att återgå till ett mera traditionellt miljödepartement, med ansvar för klimat- och kemikaliepolitik, strålskydd och kärnsäkerhet samt forskning och miljöövervakning. Regeringens mål med miljöpolitiken är att överlämna ett samhälle till nästa generation där de stora miljöproblemen är lösta.

### **Miljöbalken**

1989 bildades en miljöskyddskommitté som fick i uppdrag att göra en översyn över miljöskyddslagstiftningen. När miljöbalken trädde i kraft tio år senare ersatte den 15 olika lagar på miljöområdet. I och med den nya lagen, miljöbalken, tydliggjordes den politiska ambitionen att se miljöpolitiken som en övergripande samhällsangelägenhet. Målet med miljöbalken är att "främja hållbar utveckling och på så sätt tillförsäkra nu levande och kommande generationer en hälsosam och god miljö". "Vi som lever nu får inte bete oss på ett sätt som skadar miljön eller utarmar naturresurserna. Både den nuvarande och kommande generationer ska ha en hälsosam och god miljö att leva i" (Corell & Söderberg 2005:49 ff). De viktigaste lagarna som styr det kommunala miljöområdet utöver miljöbalken är: smittskyddslagen, strålskyddslagen, djurskyddslagen och livsmedelslagen. Kommunens miljöarbete styrs förutom av nationella lagar också av internationella lagar och regler. Dessa är dock i stor utsträckning länkade till varandra genom avtal och överenskommelser. Miljöbalken är en anpassning till hållbar utveckling.

### **Ett nytt riksdagsparti – Miljöpartiet de gröna**

Sensationellt nog inom det då så stabila svenska partiväsendet, bildades ett nytt parti, ett miljöparti, med föregångare ute i Europa. Partiet hade främst

---

<sup>19</sup> <http://www.regeringskansliet.se> 2005-01-20



gröna frågor på programmet. Miljöpartiet grundades den 19 september 1981, som den så kallade 'alternativrörelsens parlamentariska gren' och ställde upp i riksdagsvalet första gången 1982. Trots det goda opinionsläget kom de inte över fyraprocentsspärren utan fick bara 1,6 procent av rösterna. Partiet lyckades inte bättre i 1985 års val utan fick då bara 1,5 procent av rösterna i hela landet. Däremot gick det bättre i kommunerna där miljöpartiet erhöll totalt 237 mandat. I riksdagsvalet 1988 blev det tredje gången gillt, partiet fick 5,5 procent av rösterna vilket gav 20 riksdagsmandat. Även detta val gav god utdelning på kommunal nivå med hela 693 mandat (Bennulf 1990). Att det var ett antal tillfälligheter som spelade miljöpartiet i händerna vid valet 1988 bekräftas kanske av att de i valet därpå, 1991, fick lämna riksdagen. 1994 kom partiet åter in i riksdagen och har sedan lyckats hålla sig över fyraprocentsspärren. De senaste riksdagsvalen, 2002 och 2006, fick miljöpartiet 2002, 4,6 procent vilket innebär 17 mandat i riksdagen.<sup>20</sup> Och vid valet 2006 fick partiet 5,2 procent vilket gav 19 mandat i riksdagen.

### **Varför Agenda 21 på kommunal nivå?**

Ett stort arbete med rötter i de internationella miljööverenskommelserna är kommunernas ansvar för Agenda 21. Målet med Agenda 21 var att uppnå en hållbar utveckling globalt. Och genom att vara ett globalt handlingsprogram för framtiden ifrågasattes, den i västvärlden dominerande livsstilen som medför miljöförstöring och överutnyttjande av jordens resurser. Handlingsplanen innebar att utvecklingsländerna skulle ges möjlighet till tillväxt och för att det skulle vara möjligt måste den industrialiserade delen av världen förändra sin produktion, sina konsumtionsvanor och därmed hela sin livsstil (Hansson 1996). I dokumentet framhölls också att det är viktigt att förändringsarbetet sker underifrån på lokal nivå (SOU 1994:128). I Sverige blev Agenda 21 en kommunal angelägenhet. De lokala myndigheternas deltagande och samarbete var en avgörande faktor för hur framgångsrikt arbetet skulle bli. Men dokumentet innehöll inga närmare riktlinjer för hur det lokala Agenda 21-arbetet ska bedrivas, vilket dels kan förklaras med att de lokala myndigheterna ser olika ut i olika länder, dels var man medveten om att överenskommelser har störst chans att hållas om de aktörer som är inblandade själva får arbeta fram en lösning (Bartholdsson & Bennulf 1999, Eckerberg & Brundin 2000, se även Hermansson 2006).

Eftersom så många av de problem och lösningar som behandlas i Agenda 21 har sina rötter i lokal verksamhet, kommer de lokala

---

<sup>20</sup> <http://www.riksdagen.se> 2005-01-25

myndigheternas deltagande och samarbete att bli en avgörande faktor för förverkligandet av målen. De lokala myndigheterna bygger upp, driver och underhåller den ekonomiska sociala och miljömässiga infrastrukturen, påverkar planeringsprocesser, fastställer miljöpolitik och regler på lokal nivå och medverkar vid genomförande av nationell och subnationell miljöpolitik. Som den styrelseform som ligger närmast människorna, spelar den en central roll för att upplysa och aktivera allmänheten samt svara mot allmänhetens krav när det gäller att främja en hållbar utveckling.<sup>21</sup>

Agenda 21-arbete påbörjades i nästan alla svenska kommuner, ett arbete med tydligt underifrånperspektiv som beaktade långsiktiga effekter på hela ekosystemet. De ansvariga i kommunerna blev medvetna om att ekonomisk tillväxt tär på jordens resurser och får konsekvenser för miljön. En stor andel av landets miljöchefer tyckte, enligt enkätundersökningarna, att Agenda 21-arbetet var en stor tillgång för miljöarbetet i kommunen. Och nästan hälften av miljöcheferna svarade ja på frågan om medborgarna engagerats aktivt och om de har lämnat något värdefullt bidrag till det lokala Agenda 21-arbetet (Bartholdsson & Bennulf 1999). De svenska kommunerna fick statligt stöd via Naturvårdsverket för lokala investeringsprogram som syftade till hållbar utveckling, och dessutom hade de själva avsatt resurser för verksamheten. I ca 70 procent av kommunerna fanns det 1998 minst en person anställd som på hel- eller deltid samordnade Agenda 21-arbetet (Brundin & Eckerberg 1999).

Under 2000-talet har lokalt miljöarbete till stor del styrts av de nationella miljömålen som antogs 1999 och ytterligare ett 2005. År 2000 kom *Svenska miljömål - delmål och åtgärdsstrategier* som innehöll målet att inom "en tioårsperiod leda till omfattande miljöförbättringar och en betydande ekologisk modernisering". Genom propositionen ville regeringen tydliggöra den ekologiska dimensionen i begreppet hållbar utveckling och målen definierades "utifrån den miljöpåverkan naturen tål". Det övergripande målet är att vi till nästa generation ska lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta (Prop 2000/01:130).

För att målstyrning ska fungera förutsätts också uppföljning och resultatredovisning. *Svenska miljömål - ett gemensamt uppdrag* är den första propositionen på miljöområdet som bygger på en uppföljnings- och utvärderingsprocess (Prop 2004/05:150). I propositionen beskrivs utvecklingen på det miljöpolitiska fältet som positiv, områden som försurning och övergödning har avtagit likaså miljöpåverkan på människors hälsa. Men det

---

<sup>21</sup> Miljö- och naturresursdepartementet, Agenda 21. Stockholm 1993:461



påpekas också att flera stora miljöproblem återstår att lösa och att olika aktörers roller behöver tydliggöras. Om 1990-talet präglades av Agenda 21 och underifrånperspektiv med medborgarengagemang har ledorden på 2000-talet varit nätverkande och governance. Såväl målformuleringar som genomförande sker till stor del i nätverk mellan organisationer, privata aktörer som offentliga myndigheter. Personerna kan delta i arbetet i egenskap av sin profession eller av eget intresse.

\* \* \*

Miljö, ett nytt sakområde i politiken, har blivit en allt angelägnare politisk fråga. Under perioden från miljöfrågans inträde i politiken fram till idag har politikområdet miljö utvecklats från att handla om lokalt naturskydd till att handla om en globalt hållbar utveckling. De vetenskapliga förklaringarna till att ett nytt politiskt sakområde etablerades var; allvaret i miljöförstöringen, att kunskapen om ekologins betydelse ökade, att miljöhoten passade bra i den journalistiska eländesrapporteringen och att den materiella välfärden mättats, det behövdes något mer när den postmoderna eran stod för dörren.

Miljöområdet genomgick en snabb och omfattande utveckling från att ha varit en icke-fråga skulle miljö genomsyra allt. Ny lagstiftning och nya riktlinjer tillkom som styrde det kommunala miljöarbetet. Det kommunala miljöarbetet byggdes upp under en epok som kännetecknas av stora samhällsliga förändringar. Miljöområdet, som från början handlade om industriutsläpp och övergödning i jordbruket är idag så mycket mer. Hållbar utveckling omfattar mer än ekologi i balans det är också folkhälsoarbete och global fattigdomsbekämpning. Lokalt miljöarbete på 2000-talet bygger på stora internationella överenskommelser. Överenskommelser som har förändrat synen på nationellt miljöarbete och flyttat fokus från lagstyrd tillsyn till hållbar utveckling och måluppfyllelse. Där olika aktörer samverkar i nätverk som kan vara svåröverblickbara.

## **DELSTUDIE ETT**

## 5 MER ELLER MINDRE GRÖN

Hur en person uppfattar sin yrkesroll och agerar inom rollen beror på en mängd olika omständigheter. Människor föds med olika förmågor, de växer upp i olika miljöer och gör olika val i livet. När det gäller tjänstemannarollen kan utbildning och tidigare yrkeserfarenhet ha betydelse för hur rollen uppfattas. Dessutom har de flesta människor ett privat intresse som påverkar deras yrkesroll. Personer som har ett starkt intresse eller engagemang sluter sig ofta samman i föreningar. Vilket får effekten att intresset förstärks ytterligare och bidrar till ett identitetsskapande som till exempel till en miljömedveten och ansvarstagande medborgare.

Att de politiska besluten styrs av mål innebär inte bara att genomföraren, i det här fallet tjänstemannen, får visst handlingsutrymme utan det är snarast så att det krävs ett visst mått av handlingskraft och kreativitet i arbetet. Betydelsen av vem som verkställer ett politiskt beslut har studerats av många forskare inom olika discipliner och de flesta är överens om att personen bakom rollen har betydelse när beslut fattas. Det är inte möjligt att detaljstyra samhället utan tjänstemannen har alltid ett handlingsutrymme och personen som bär upp rollen har möjlighet att påverka genomförandet.

### Upplägg delstudie ett

I denna den första delstudien, gör jag en kartläggning av de kommunala miljöcheferna, för att identifiera personlighetsrelaterade faktorer som kan ha betydelse för tjänstemannarollen. Anledningen till att det är chefen för miljöförvaltningen som studeras är att man kan anta att chefen har större frihet inom rollen och därmed kan låta personen påverka rollen. Och dessutom fanns det ett befintligt enkätmaterial som lämpade sig för att arbeta vidare med. Delstudien utgår från frågeställningen; *finns det skillnader inom gruppen kommunala miljöchefer, till exempel deras relation till miljörelsen, som kan påverka yrkesrollen?*

En stor del av det lokala miljöarbetet är målstyrt vilket innebär att det har karaktären av frivillighet och ger tjänstemannen möjlighet att sätta sin personliga prägel på utformningen. Den här delstudien bygger på totalundersökningar genom postenkät om en tjänstemannagrupperns personliga värderingar, attityder och vanor på miljöområdet samt synen på miljö-

arbetet i kommunen. Datamaterialet<sup>1</sup> jag fick tillgång till analyseras för att leta efter faktorer som styr tjänstemännens yrkesutövning, särskilt personlighetsorienterade faktorer. En utförlig redogörelse av studiens upplägg, metod och material finns i kapitel två.

En faktor som skulle kunna ha betydelse är miljöchefens medverkan i det politiska livet genom miljöorganisationer. Folkrörelserna brukar betraktas som en grundbult i demokratin, de utgör en viktig länk mellan makten och folket och bidrar till att utveckla samhället. Men om de värderingar som sprids genom folkrörelserna och som anses viktiga för demokratins sätt att fungera också har betydelse i förvaltningen vet vi inte så mycket om. Kanske folkrörelsens skolning och engagemang påverkar personen i tjänstemannarollen och sprids till den kommunala förvaltningen.

### **Föreningslivet, demokratin stöttepelare**

Föreningslivets roll och betydelse i det demokratiska samhället har diskuterats flitigt. Bland annat i flera offentliga utredningar som till exempel *Demokratiutredningen* och *Integrationspolitiska maktutredningen* (SOU 1999:84, SOU 1999:77, Ds 2004:49). I en av forskarvolymerna, *Demokratin trots jänare*, framställs politiskt deltagande genom föreningslivet som ett viktigt komplement till partiväsendet, en tillgång för demokratin (Gidlund & Möller 1999). Vad är det då som gör föreningslivet till en så intressant form av politiskt deltagande? Folkrörelsetanken grundar sig på demokratiska värden, på ideologisk öppenhet i en demokratisk anda, som skapar positiva bieffekter både för individen och för gruppen. Folkrörelserna har spelat en viktig roll historiskt inte minst för partiväsendets uppbyggnad runt förra sekelskiftet. De blev något av en 'omhuldad' samhällsföreteelse och fackföreningsrörelsen, lantbrukarnas riksförbund, hyresgästföreningen och konsumentkooperationen fick tidigt rollen som statens samarbetspartner. Detta har bidragit till den fredliga och stabila politiska utvecklingen i landet. Intresseorganisationerna bildades för att tillvarata medlemmarnas intressen som exempelvis arbetare, jordbrukare, hyresgäster eller konsumenter och dessa organiserade intressen blev ett instrument i välfärdsbygget inte minst genom sina starka band till det socialdemokratiska partiet (Gidlund & Möller 1999, Hadenius 1999).

Föreningslivet fungerar som skolning i demokrati och är på det sättet till nytta för både individen och samhället. Det bidrar till både den individuella företeelsen humankapital, kunskaper och färdigheter, och det samhälleliga

---

<sup>1</sup> En omfattande enkätundersökning hade genomförts vid tre tillfällen och det gjordes ytterligare en uppföljning 2004 där jag delvis deltog.

socialkapital, tillit och förtroende. För individen medför aktiviteten i föreningslivet att man kommer samman med andra människor. Man lär sig fatta gemensamma beslut som inte bara är till nytta för den egna personen utan ser till nyttan för flest medlemmar. Personerna skolas i demokrati och kan åta sig förtroendeposter i andra sammanhang, humankapital. Detta viktiga samspel mellan medborgarna och samhället skapar demokratiska människor som kan och vill upprätthålla systemet. De ser till att den rätta andan finns, de kan och vill göra sin röst hörd, kan driva krav, vill utöva påverkan, är intresserade och har förmågan att leva tillsammans. Humankapitalet innefattar intresse för politik, önskan att utöva inflytande, tilltro till sin egen förmåga, öppenhet och tolerans samt kompetens i vid mening. Samhället har också ett ansvar i samspelet genom att svara med öppenhet, visa tydlig vilja att hantera och våga samman opinioner, att acceptera åsiktsskillnader och att samverka och finna lösningar. Det kollektivt gruppbaseade sociala kapitalet omfattar känsla och ansvar, solidaritet, förtroende och samhörighet, kollektivt agerande som ger styrka och är identitetsförstärkande (Putnam 1993, Putnam 2000, Rothstein 2003).

”Demokratin kräver organisationsfrihet men organisationernas styrka kan i vissa fall utgöra ett hot mot demokratin” (Rothstein 1992:11). Är organisationsfriheten och föreningslivet en styrka för eller ett hot mot demokratin? Enligt teorin om socialt kapital som bygger på tillit mellan människor, är föreningslivet en av grundpelarna i en fungerande demokrati. Föreningslivet fungerar som en moralisk folkbildning, ju fler föreningar en individ deltar i ju mer tillit till medmänniskorna ackumuleras hos individen vilket i sin tur bidrar till det sociala kapitalet i samhället och förtroende för det politiska systemet. Individerna vågar samarbeta för det gemensamma bästa i fast förvisning om att de flesta andra också samarbetar (Putnam 1993, Gidlund & Möller 1999, Rothstein 2003). Den som kraftfullast har framhållit föreningslivets betydelse är nog den amerikanske statsvetaren Robert Putnam som i, *Making Democracy Work*, fann att föreningslivet inte bara är viktigt för att demokratin ska fungera utan det är själva förutsättningen för ett fungerande demokratiskt samhälle.

En väl fungerande demokrati bygger på aktiva medborgare, att majoriteten av medborgarna är nöjda och känner förtroende för och deltar i det politiska systemet. I föreningslivet lär sig medlemmarna att samarbeta, de skolas i demokratiskt tänkande. Oberoende av vad det är för inriktning på föreningens verksamhet, om det är en sångkör, en fotbollsklubb eller en studiecirkel, är det föreningslivet i sig, interaktionen mellan människor som skapar tillit mellan människor och mellan människor och det offentliga. Detta förtroende är en viktig resurs för ett samhälle och gör att allt samspel

fungerar smidigare. Denna samhällsresurs som grundas på tillit mellan medborgarna bildar det samhälleliga sociala kapitalet.

Effekten av det sociala kapitalet är att människor ömsesidigt litar på varandra och samverkar i positiv anda, vilket är en fördel för samhället och demokratin. Om föreningsengagemanget ökar så ökar det politiska förtroendet och därmed de politiska institutionernas legitimitet. Om inte medborgarna litar på de politiska företrädarnas förmåga att fatta beslut som gynnar majoriteten av invånarna fungerar inte det politiska systemet. Det kanske viktigaste av allt är att medborgarna har förtroende för rättsväsendet, att det råder likhet inför lagen. Den samhällsresurs som det sociala kapitalet utgör, gör att medborgarna vågar samarbeta och gör det i den fasta övertygelsen om att samarbetet kommer att fungera (Putnam 1993, Putnam 2000, Rothstein 2003, Norén Bretzer 2005b).

### **Delstudiens perspektiv**

För den enskilde personen innebär föreningsengagemanget att, han eller hon knyter värdefulla kontakter och skapar nätverk, som personen tar med sig till andra delar av livet som till exempel arbetsplatsen. Den demokratiska skolningen som föreningslivet medför, förtroende för medmänniskor, kontaktskapande och nätverksbyggande borde medföra att miljöengagerade miljöchefer hanterar miljöfrågorna på ett annat sätt och tar miljöproblemen på större allvar än miljöchefer som inte är eller har varit organiserade i miljörelsen.<sup>2</sup> Den engagerade miljöchefen har sannolikt andra visioner kring hur miljöarbetet bör bedrivas och om vilken roll en miljöchef ska spela i politiken. Han eller hon bör också ha större förtroende för och flera kontakter med miljörelsen. Miljörelsen kan betraktas som sinnebild för hur ett föreningsliv bör se ut för att skapa positivt socialt kapital i samhället. Medlemmarna drivs inte av egenintresset utan är uppfyllda av ett allmänintresse som inte bara omfattar dagens människor utan även morgondagens. Men miljörelsen kan också beskrivas, som ett särintresse bland andra som driver frågor som står i strid med välfärden. Välfärdssamhället bygger på tillväxt och ökad konsumtion vilket tär på naturen. Om människan ska kunna konsumera i den takt som vi i västvärlden gör idag tar inte bara jordens resurser slut utan det får också förödande konsekvenser för miljön (Forsberg 2007, Sanne 2007).

---

<sup>2</sup> Självklart kan det finnas miljöchefer med stort engagemang för miljön som inte är eller har varit medlemmar i någon miljöorganisation. Men medlemskapet i miljöorganisationer kan betraktas som ett mått på personligt intresse eller engagemang och det är det jag använder mig av i den här delstudien.

Det kan föreligga en risk med den positiva synen på föreningsengagemanget när föreningsmedlemmen är i maktposition. Det vill säga, om den tjänsteman som arbetar med genomförandet av miljöpolitiken, har en nära relation med såväl politikerna som miljöförörelsen. Ett visst handlingsutrymme finns i tjänsten och hur det utnyttjas kan bero på vem personen är som innehar den posten. Vad lägger miljötjänstemännen störst vikt vid när de utreder frågor för kommunens miljöförvaltning? Lyssnar de på och lyfter fram näringslivets önskemål eller miljöförörelsens argument till exempel en utrotningshotad grodart mot en vägsträckning som är viktig för näringslivet?

## **Miljöcheferna – en miljöengagerad elit?**

Många olika faktorer påverkar hur politiska beslut genomförs och därmed också hur besluten fungerar i praktiken. Det kan ha betydelse vem personen är som ansvarar för genomförandet; vilka handlingsalternativ han eller hon väljer, vilka kontakter som prioriteras, vilka nätverk som skapas och vilka frågor som ges högst prioritet i det praktiska arbetet. Som ett led i att undersöka om det spelar roll vem personen är som ansvarar för att genomföra de politiska besluten ska jag börja med att kartlägga miljöchefen som person utifrån enkätsvaren. Vid en enkätundersökning som denna, där personer får svara på frågor om sig själva, sina fritidsintressen och sin arbetssituation, brukar vissa så kallade bakgrundsvariabler ingå. Vem en person är, var och när han eller hon är född. Lite tillspetsat skulle man kunna säga att när och var en person är född är det enda som inte går att ändra på, men man kan sakna uppgift om det. Och även om könsbyte inte är vanligt, så är det möjligt. Att flytta mellan olika kulturer blir allt vanligare, människor konverterar till olika religioner och rörligheten mellan politiska partier ökar (Lipset 1966, Holmberg 1981, Norell 1989).

Personliga egenskaper ligger till grund för olika val i livet som leder till det som vi definierar som förvärvade kunskaper (Lundquist 1991, Lindén 1996). Faktorer som kan ha betydelse för hur en person agerar som tjänsteman kan vara ålder, utbildning, hur länge man har varit verksam inom yrket, vilket parti man sympatiserar med och vilka fritidsintressen man har som till exempel medlemskap i miljöorganisationer. Först undersöks variablerna anställningstid, utbildning, partisympati och medlemskap i miljöorganisationer. Sedan följer miljöchefernas värderingar, attityder och vanor med avseende på miljö, miljöchefens syn på miljö- och hälsoskyddsarbetet i kommunen samt miljöchefens kontaktnät och förtroende för olika

grupper i samhället. För att fånga eventuella förändringar över tid används de fyra enkätundersökningarna med likartade frågor. Den senaste, 2004 års undersökning, är utgångspunkten och när frågorna överensstämmer så att det är möjligt görs jämförelser med 1991, 1995 och 1999.

### **Miljöchefen som person**

Utifrån antagandet att personen som verkställer de politiska besluten har betydelse för hur ett verksamhetsområde fungerar. Ska jag kartlägga och analysera miljöcheferna utifrån faktorer som kan tänkas ha betydelse för hur miljöarbetet bedrivs. Vilka är dessa personer som har som uppgift att vara miljöns 'högste beskyddare' i kommunen? Jag börjar med ålder och anställningstid, är cheferna rekryterade speciellt till chefsposten eller har de arbetat en längre tid i kommunen. Sedan följer utbildning kopplat till den kommunala organisationen och därefter presenteras deras partisympati och deras föreningsengagemang inom miljöområdet.

Som beskrevs i kapitel tre skedde betydande förändringar inom den offentliga verksamheten under efterkrigstiden. Stora delar av den offentliga sektorn, framförallt den kommunala, byggdes upp under 1960- och 1970-talen, den epok när krigsårens stora barnkullar gick ut i arbetslivet. Under perioden 1965 till 1980 tredubblades antalet anställda inom kommuner och landsting och just i slutet av 1960-talet fick också miljöarbetet en mera formell status (Petersson 1998). Naturvårdsverket bildades och som en följd av det tillkom en miljöskyddslag som skulle styra hanteringen av miljöfarlig verksamhet (Lundqvist 1971, Corell & Söderberg 2005).

Uppbyggnadsfasen på 1960- och 1970-talen avspeglar sig fortfarande i åldersstrukturen på de flesta offentliga arbetsplatser, så även bland cheferna på landets kommunala miljöförvaltningar. Vid 1999 års mätning fanns det bland dem som hade besvarat enkäten 106 personer, 47 procent, födda på 1940-talet. Inom lite drygt en tioårsperiod kommer dessa, cirka en tredjedel av alla kommunala miljöchefer, att lämna sin post på grund av ålderspensionering. Detta kan jämföras med undersökningar som gjorts av andra kommunala chefer. Exempelvis ekonomichefer (Solli 1999:43) där nästan hälften är födda på 1940-talet och kommunala administratörer (Norell 1989:148) som hade en medelålder på 40 år i början av 1980-talet, vilket innebär att även majoriteten av den gruppen är födda på 1940-talet. Hur länge har miljöcheferna varit miljöchefer och hur länge har de varit anställda i kommunen?



**Tabell 1 Anställningstid i kommunen samt antal tjänsteår som miljöchef (medeltal)**

	1991	1995	1999	2004
<b>Antal tjänsteår</b>				
Antal tjänsteår i kommunen	13	17	20	19
Antal tjänsteår som miljöchef eller motsvarande	9	8	10	9

**Kommentar:** Tabellen bygger på frågorna 29d (1991), 43 (1995), 33 (1999) och 4 (2004) "Hur många år har Du varit anställd i kommunal tjänst?" samt frågorna 29g (1991), 46 (1995), 35 (1999) och 6 (2004) "Hur många år har du haft din nuvarande befattning?"

Miljöcheferna har innehaft sin chefspost i i genomsnitt 9 år och jobbat i genomsnitt 17 år inom kommunen. Det innebär att medelmiljöchefen hade varit anställd i kommunerna i fråga nästan 10 år innan han eller hon fick sin chefsposition.

### **Utbildning och kommunal organisation**

Professioner med långa utbildningar kännetecknas ofta av speciella värderingar. Inom förvaltningsforskningen anses en profession, bestå av mer än särskilda kunskaper. Professionen innebär också en inskolning i värderingar av en yrkesspecifik karaktär (Lundqvist 1999). Vid analys av 1991-års enkät konstaterades att miljöcheferna är "en förhållandevis ung profession, med snabba karriärer inom ett tämligen väl avgränsat yrkesområde". Det är frågan om en "ung sammanhållen profession på frammarsch" (Lundqvist 1999:254). Den bilden har förändrats något och en förklaring kan vara den nya kommunallagen med friare nämndorganisation.<sup>3</sup> En chef på en miljö- och byggnadsförvaltning kan lika väl vara till exempel arkitekt eller ingenjör som utbildad miljöinspektör. I tabell 2 framgår att de miljöchefer som har utbildning inom området miljö-, hälsoskydd- och naturresurser bara har ökat med några få procentenheter på 13 år. Fördelningen mellan olika utbildningar kan snarare beskrivas som konstant än som en miljöprofession på frammarsch.

---

<sup>3</sup> I kommunallagen från 1992 står det att "Fullmäktige skall tillsätta de nämnder som utöver styrelsen behövs för att fullgöra kommunens /.../ uppgifter" (3 kap 3§)

**Tabell 2 Miljöchefernas utbildning (procent)**

Utbildning	1991	1995	1999	2004
Enbart gymnasieutbildning	1	6	7	7
Programutbildning på universitet/högskola med inriktning på miljö-, hälsoskydd eller naturresurser.	39	36	40	41
Övriga högskoleutbildningar eller kompletteringsutbildningar	60	58	53	52
<b>Totalt procent</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**Kommentar:** Tabellen bygger på frågorna 29 (1991), 38 (1995), 35 (1999) och 49 (2004) "Vilken utbildning har Du?"

Speciella högskoleutbildningar för den här typen av arbeten har funnits sedan slutet av 1970-talet. Den första miljö- och hälsoskyddslinjen startades vid Umeå universitet. Sedan följde en miljö- och naturresurslinje vid högskolan i Kalmar. Numera finns ett antal olika utbildningar med inriktning på miljö. Enligt kurs- och programutbudet från de olika universiteten går det att läsa miljö med alla tänkbara kombinationer, miljö med inriktning mot ekonomi, juridik, sociologi, samhällsplanering, antropologi, klimat, energiförsörjning och många fler främst inom samhälls- och naturvetenskap.

Vilken utbildning som dominerar bland de miljöansvariga kan delvis förklaras av den kommunala organisationen. År 2004 hade 33 procent av kommunerna en särskild miljöförvaltning (tabell 3) och 41 procent av miljöcheferna hade utbildning på något av de speciella utbildningsprogrammen för miljö, hälsoskydd eller naturresurser (tabell 2). Det kan tyda på att även de förvaltningar som inte är rena miljöförvaltningar leds av miljöutbildade chefer.

Bland miljöcheferna fanns det år 2004 sju procent som uppgav att de enbart har gymnasiekompetens. Dessa personer har varit anställda i kommunen i genomsnitt 23 år och hälften av dem har varit anställda i kommunen i över 30 år. Det förefaller som att det går, eller åtminstone har gått, att nå chefspositioner genom lång och trogen tjänst. Numera har förmodligen alla som anställs högre utbildning än gymnasienivå.

I och med 1991 års kommunallag fick kommunerna friheten att själva organisera sina nämnder. Detta medför att det inte längre är självklart att det finns fristående miljönämnd eller förvaltning och därmed inte heller en person som enbart är miljöchef i varje kommun. I den gamla kommunallagen var det reglerat vilka nämnder som var frivilliga och vilka som var specialreglerade eller obligatoriska. När frikommunförsöket (Stat- och

kommunberedningen, pm 12 1983) startades 1983 och ett antal försökskommuner fick möjlighet att göra avsteg från dåvarande regler, var ett av de vanligaste önskemålen att slå ihop områdena miljö- och hälsoskydd med plan- och byggnad, se kapitel tre sidan 49 ff.

**Tabell 3 Kommunernas förvaltningsorganisation (procent)**

Förvaltning	1995	2004
Miljö- och hälsoskyddsförvaltning	58	33
Miljö- och byggnadsförvaltning	23	50
Kommunkansli	5	2
Annan förvaltning	14	15
<b>Totalt procent</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**Kommentar:** Tabellen bygger på frågorna 1 (1995) och 3 (2004) ”Var i den kommunala förvaltningen är den personal inplacerad som biträder det politiskt beslutande organet för miljö- och hälsoskydd?” År 1991 var det fortfarande obligatoriskt med fristående miljö- och hälsoskydds nämnd och år 1999 ställdes inte den frågan i enkäten.

När den nya kommunallagen trätt i kraft och det blev tillåtet att fritt organisera de kommunala nämnderna hade 42 procent redan 1995 övergett den gamla förvaltningsorganisationen. 2004 är det bara 33 procent som har fristående miljö- och hälsoskydds förvaltning. Den vanligaste kombinationen numera är miljö- och byggnadsförvaltning. Idag är det ett antal mindre kommuner som inte har egen miljötillsyn utan köper tjänsten från intilliggande kommuner (se kapitel 2 sidan 31 ff).

Hur en kommun organiserar sin verksamhet kan bero på vad det är för typ av kommun. En befolkningsmässigt stor kommun har andra miljöärenden och andra behov än en geografiskt stor men glest befolkad kommun. I Bjurholm, som är Sveriges minsta kommun sett till invånarantalet med 2 600 invånare,<sup>4</sup> har miljöförvaltningen två anställda. Detta kan jämföras med Göteborg, landets befolkningsmässigt näst största kommun, som har en särskild miljöförvaltning med över hundra anställda.<sup>5</sup>

### **Partisympati**

Vilket politiskt parti sympatiserar den typiske miljöchefen med? Är det de traditionella partierna som dominerar eller är det partier som har miljöfrågor högt på agendan? I tabell 4 görs en jämförelse mellan miljö-

<sup>4</sup> <http://www.bjurholm.se/2008-06-01>

<sup>5</sup> Enligt uppgift, mailkontakt med Göteborgs miljöförvaltning 2005-04-29 har de 129 anställda.

cheferna 1995, 1999 och 2004 samt valresultatet från valen 1994, 1998, 2002 och det så kallade miljövalet 1988, då miljöpartiet kom in i riksdagen.<sup>6</sup>

**Tabell 4 Miljöchefernas partisympati 1995, 1999 och 2004 jämfört med valresultatet vid fyra riksdagsval (procent)**

	V	SAP	C	FP	M	KD	MP	Övriga
Valresultatet 1988	5,9	43,2	11,3	12,2	18,3	2,9	5,5	0,7
Valresultatet 1994	6,2	45,3	7,7	7,2	22,4	4,1	5,0	2,2
Miljöchefer 1995	13,0	42,0	6,8	7,4	8,6	1,9	19,1	1,2
Valresultatet 1998	12,0	36,4	5,1	4,7	22,9	11,7	4,5	1,4
Miljöchefer 1999	19,2	32,9	7,2	3,5	7,2	6,0	18,0	6,0
Valresultatet 2002	8,4	39,9	6,2	13,4	15,3	9,1	4,6	3,1
Miljöchefer 2004	8,1	34,4	9,4	10,6	7,5	1,9	18,8	9,4

**Kommentar:** Tabellen bygger på frågorna 47a (1995) (Antal svarande=162), 36 (1999) (Antal svarande=166) och 53 (2004) (Antal svarande=160) ”Vilket parti tycker du bäst om idag?” Valresultaten 1988, 1994, 1998 och 2002 är hämtade från SCB:s hemsida <http://www.scb.se>. År 1991 ställdes inte frågan om partisympati i enkäten.

Av tabell 4 framgår att det är stor skillnad på miljöchefernas partisympati och hur svenska folket röstar i allmänna val. De mest avvikande är moderaternas låga andel och miljöpartiets höga andel. Vid en jämförelse av miljöchefernas partisympati mellan de tre undersökningsåren 1995, 1999 och 2004 så finner man att miljöpartiet har nästan oförändrat antal sympatisörer, omkring 19 procent. Det är högt jämfört med valresultatet där miljöpartiet har omkring 5 procent. Valet 2006 fick miljöpartiet 5,2 procent vilket gav 19 mandat i riksdagen. Totalt i alla Sveriges kommuner har miljöpartiet efter 2006-års val 436 mandat och intar en vågmästarställning i ett antal kommuner.<sup>7</sup> Socialdemokraterna tappar nästan åtta procentenheter av sympatierna mellan 1995 och 2004. Det stämmer rätt väl med riksgenomsnittet. Miljöcheferna följer trenden, men ligger några procent lägre än valresultatet vid samtliga mätningar. Sympatin för moderaterna är stabilt omkring 7-8 procent bland miljöcheferna vilket är betydligt lägre än riksgenomsnittet. Folkpartiet ökade med 7,1 procentenheter mellan 1999 och 2004 och hade ungefär motsvarande uppgång i de allmänna valen.

Andelen miljöchefer som sympatiserar med vänsterpartiet minskade mellan 1999 och 2004 från 19,2 procent till 8,1. Nedgången under hösten

<sup>6</sup> 1988 års val kom att kallas ’miljövalet’ eftersom den valrörelsen dominerades av lokala ’miljökatastrofer’ som algblooming och säldöd vilket i sin tur kanske också bidrog till att miljöpartiet kom in i riksdagen.

<sup>7</sup> [http://www.val.se/val/val2006/slutlig\\_ovrigt/statistik/kommun/mandat\\_skillnad.html](http://www.val.se/val/val2006/slutlig_ovrigt/statistik/kommun/mandat_skillnad.html) 070205

2004 kan höra ihop med att TV sände två program av *Uppdrag granskning* som riktade allvarlig kritik mot vänsterpartiets relation till de forna kommuniststaterna i dåvarande Sovjetunionen och Östeuropa.<sup>8</sup> Miljöchefsenkäten skickades ut i slutet av november och den typen av politiska avslöjanden kan kortsiktigt ge kraftiga utslag i väljarsympatierna. Enligt SIFO:s *Väljarbarometer* skulle vänsterpartiet ha fått 7,0 procent av väljarkåren om det varit val i december 2004.<sup>9</sup>

Kristdemokraterna hade ett uppsving 1999 till 6 procent, men tappade rejält 2004 då partiet bara fick 1,9 procent av miljöchefernas sympatier. Detta trots att 61,7 procent av miljöcheferna besökt en gudstjänst eller ett religiöst möte under året.<sup>10</sup> Gruppen övriga partier har ökat från 1,2 till 9,4 procent under perioden 1995 till 2004. Den gruppen innehåller nästan bara partilösa personer. Kommentarer till frågan är oftast av typen inget numera, inget duger, finns inga, om det ändå fanns något. Enstaka lokala partier förekommer också inom övrig-gruppen.

Vid en jämförelse av miljöchefernas partisympati mellan det borgerliga (M, FP, KD och C) och det socialistiska blocket (SAP, V och MP)<sup>11</sup> är det en klar övervikt för det socialistiska blocket. Som mest, år 1995, har det socialistiska blocket 74,1 procent. Motsvarande siffror för 1999 är 70,1 procent och 2004 61,3 procent. Det mest intressanta är att från 1995 till 2004 har andelen som sympatiserar med det socialistiska blocket minskat med 12,8 procentenheter men det borgerliga blocket har bara ökat med 4,6 procentenheter samtidigt har alltså gruppen övriga ökat med 8,2 procentenheter.

Miljöchefernas partisympatier varierar över åren med avseende på de flesta partierna utom för miljöpartiet, moderaterna och centern. Skillnaden mellan högsta och lägsta markering är för folkpartiet 7,1 procentenheter, socialdemokraterna 9,1 procentenheter, vänsterpartiet 11,1 procentenheter och kristdemokraterna 4,1 procentenheter. Mellan blocken om man jämför det socialistiska och det borgerliga blocket är motsvarande siffror 12,8 procentenheter för det socialistiska blocket och 5,4 procentenheter för det borgerliga blocket.

---

<sup>8</sup> <http://svt.se/svt/jsp/Crosslink.jsp> programmen sändes den 28 september och den 5 oktober 2004

<sup>9</sup> <http://www.opinion.sifo.se/html/publicerade/dokument/>

<sup>10</sup> Källa enkätfråga 47h 2004

<sup>11</sup> Miljöpartiet räknas här till det socialistiska blocket eftersom de är ett av regeringens stödpartier.

## Miljöengagemang

Politiskt deltagande kan ske på olika sätt. En av de vanligaste sätten är att engagera sig i eller stödja politiska partier eller intresseorganisationer. Enligt samtliga fyra enkätundersökningar är de kommunala miljöcheferna i liten utsträckning partipolitiskt engagerade. Bara två till tre procent har politiska uppdrag (Lundqvist 1999:255). Jämför man till exempel med kommunala toppadministratörer är 27 procent medlemmar i något politiskt parti och tio procent har förtroendeuppdrag (Norell 1989:176).

I *Moderna kommuner* står det att "Sverige karaktäriseras ofta som en folkrörelsedemokrati där ett vittförgrenat föreningsliv och vitala partier utgör demokratins grund" (Montin 2004:189). Tidigare redogjordes för teorier om föreningsengagemangets betydelse som inte bara demokratins grund utan själva förutsättningen för en fungerande demokrati. Föreningsengagemang är inte bara en demokratisk skolning (Putnam 1993). Det är också en väg till politiskt inflytande som enligt min berättelse i inledningen, om den kanske alltför engagerade miljöchefen, kan upplevas som störande av politikerna. När kommunens högste ansvarige för miljöfrågor även deltar i miljöaktioner som kanske riktas mot kommunala beslut i andra frågor.

Hur vanligt är det att kommunala miljöchefer är engagerade i miljöfrågor på fritiden? Åren 1999 och 2004 frågades i enkäten, om miljöcheferna är eller har varit medlemmar i miljöorganisationer.

Tabell 5 Miljöchefernas medlemskap i miljöorganisationer

	1999		2004	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Miljöchefer som är eller har varit medlemmar i miljöorganisationer	144	69	126	63
Miljöchefer som inte är eller har varit medlemmar i miljöorganisationer	64	31	73	37
<b>Totalt procent</b>		<b>100</b>		<b>100</b>

**Kommentar:** Tabellen bygger på frågorna 27 (1999) (antal svarande=208) och 46 (2004) (antal svarande=199) "Är Du eller har Du varit engagerad i någon organisation/rörelse som huvudsakligen arbetar med miljöfrågor?" Frågan om medlemskap i miljöorganisationer ställdes inte åren 1991 och 1995.

Många miljöchefer, över 60 procent, är eller har varit medlemmar i en eller flera miljöorganisationer. Med tanke på att den svenska demokratin kännetecknas av ett starkt föreningsengagemang är det kanske inte särskilt

förvånande att så många som nästan 70 procent har någon anknytning till miljörörelsen. När en liknande fråga ställdes i en undersökning med kommunala politiker, visade sig att den genomsnittliga politikern är medlemmar i tre föreningar och har förtroendeuppdrag i som minst 0.8 föreningar (Bäck 2000:65). Vilka av organisationerna är det då som miljöcheferna är medlemmar i? I enkäten fanns svarsalternativen 'Ja, jag är medlem i' eller 'Ja, jag har varit medlem i' i kombination med en rad där den svarande hade möjlighet att fylla i en eller flera organisationer.

**Tabell 6 Typ av organisation som miljöcheferna är eller har varit medlemmar i (procent av totala antalet föreningsmedlemmar)**

Organisation	1999		2004	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Svenska Naturskyddsföreningen	126	88	106	84
Greenpeace	35	24	28	22
World Wild Found of Nature	8	6	3	2
Övriga nationella	10	7	18	14
Övriga lokala	14	10	6	5

**Kommentar:** Tabellen bygger på frågorna 27 (1999) (antal svarande=144) och 46 (2004) (antal svarande=126) "Är du eller har Du varit engagerad i någon organisation/- rörelse som huvudsakligen arbetar med miljöfrågor?" En person kan ange flera organisationer därför summerar inte procenten till 100. Åren 1991 och 1995 ställdes inte frågan om medlemskap i miljöorganisationer.

I tabell 6 redovisas vilka miljöorganisationer miljöcheferna är eller har varit medlemmar i. Dels de tre som flest miljöchefer är medlemmar i, dels övriga grupperade som nationella eller lokala föreningar. De föreningar som är grupperade som nationella eller lokala är till exempel aktionsgrupper som Folkkampanjen mot kärnkraft, olika ornitologiska föreningar och liknande. Över 80 procent av de föreningsengagerade miljöcheferna är eller har varit medlemmar i Svenska Naturskyddsföreningen och drygt 20 procent är eller har varit medlemmar i Greenpeace. De båda organisationerna skiljer sig kraftigt åt i flera avseenden, vilket ursprung de har, när de bildades och framförallt vilka metoder de använder.

Svenska Naturskyddsföreningen är en nationell organisation som är nästan hundra år gammal och från början inriktade sig på att rädda hotade arter och biotoper. Föreningen är äldre än 'miljöfrågan' i modern mening och fick tidigt rollen som regeringens remissinstans i naturvårdsfrågor. Naturskyddsföreningen är en demokratisk, decentraliserad organisation som använder 'rumsrena' metoder. Den fungerar som påtryckare och rådgivare och gör anspråk på att ha tolkningsföreträde i miljödebatten. En av

de stora frågorna som SNF drivit är miljömärkning av dagligvaror. Det började med klorutsläppen från pappersbruken på 1980-talet och fortsatte med bland annat disk- och tvättmedel (Boström 1999).

Greenpeace, den näst största av de organisationer som miljöcheferna är eller har varit medlemmar i, är en internationell organisation som ägnar sig åt miljöfrågor i det globala perspektivet. Utgångspunkten är att ingen stat eller organisation har rätt att exploatera naturen. Greenpeace International grundades 1979 och den svenska avdelningen bildades 1983. "Greenpeace agerar medan andra pratar" (Boström 1999:125) inte sällan blir Greenpeaceaktivister bortforslade av polis och åtalade för diverse intrång. SNF använder sig av förhandlingar, bojkotter och politisk lobbying medan Greenpeace använder direkt konfrontation.

Den tredje största organisationen är Världsnaturfonden, World Wide Fund of Nature (WWF) som bildades 1961 och är en internationell organisation som påminner mycket om naturskyddsföreningen. WWF ser som sitt främsta syfte att rädda utrotningshotade djur över hela världen och har blivit mest kända för sitt engagemang för den kinesiska jättepandan. I Sverige har WWF drivit ett projekt för att rädda den vitryggiga hackspetten som det bara finns ett fåtal familjer kvar av (Boström 1999). Engagemanget för den vitryggiga hackspetten har gett resultat efter tio års försök med att föda upp denna utrotningshotade art i fångenskap och plantera ut, har ett par i Värmlandsskogarna fått ungar under 2007 (Göteborgs-Posten 07-06-01, Inrikes, *Uppgång för vitryggig hackspett*).

## Miljöchefernas värderingar, attityder och vanor

I kapitel fyra under rubriken 'Hur miljöfrågan blev internationell politik', beskrev jag hur miljöfrågan under 1980-talet växte fram och blev ett eget sakområde i politiken.<sup>12</sup> Detta sammanföll i tid med ifrågasättandet av välfärdsstaten och den offentliga sektorns dominans som välfärdsproducent.<sup>13</sup> Industrisamhället hade skapat välstånd åt människorna men också medfört risker och miljöförstörelse som på sikt kunde hota människors hälsa och välbefinnande. Den standardhöjning som välfärdsstaten hade inneburit för allmänheten gjorde att efterfrågan på andra icke materiella värden, som frisk luft, rent vatten och orörd natur, ökade. Miljöfrågan blev därmed också en fråga om livskvalitet och livsstil. Den vetenskapliga debatten

---

<sup>12</sup> Se kapitel fyra

<sup>13</sup> Se kapitel tre



dominerades av fyra olika förklaringar till varför politikområdet fick så stort genomslag just då.<sup>14</sup>

I det här avsnittet ska jag återknyta till ekonomiförklaringen som beskrevs som sambandet mellan ekonomi och ekologi (Bennulf 1994:33, Bennulf & Selin 1992). Ett ekologiskt hållbart samhälle skulle kräva en grundläggande förändring av det ekonomiska systemet och av människors värderingar. På lång sikt handlar det om att bygga upp kretsloppslösningar och att miljöanpassa och effektivisera energi- och resursanvändningen. I det kortare perspektivet kan det handla om att försöka förändra människors värderingar och konsumtionsmönster. Genom att göra människorna medvetna om att de som konsumenter kan påverka utvecklingen så att en hållbar utveckling gynnas. Producenterna anpassar sig och tillhandahåller det konsumenterna vill ha. Enkelt skulle man kunna uttrycka miljöproblemetets lösning som att det behövs en förändring av den västerländska livsstilen. Men vad är det då som ska förändras?

En miljömedveten livsstil kan definieras som ett handlingsmönster i vardagen med målsättningen att undvika negativ miljöpåverkan. De medvetna val en person gör exempelvis vid konsumtion av varor eller tjänster utgår från värderingar, attityder och vanor. Värderingen är den grundläggande inställningen, en person kan definiera sig själv som exempelvis humanist, naturälskare och så vidare. Det är de grundläggande värderingarna som styr attityden till nya företeelser, som till exempel miljögodkänt och krav- eller rättvisemärkt. Attityden i sin tur kan påverka vårt beteende när vi har möjligheten att välja mellan olika varor eller tjänster. Vi kan handla som vi alltid har gjort men vi kan också medvetet välja bort det som har negativ miljöpåverkan. Det är dessa medvetna val av handlingar som bildar ett handlingsmönster, en livsstil (Hallin 1996, Lindén 1996).

Jag går vidare med att kartlägga miljöchefernas livsstil med avseende på deras attityder och vanor i olika sammanhang som kan ha miljöpåverkan. Det handlar om vilka hot mot miljön miljöcheferna upplever som allvarligast, miljöchefernas egna åsikter om miljöfrågor, hur de själva betar sig i valet mellan bekvämlighet och miljöhänsyn samt om de är beredda att göra uppoffringar för att uppnå en bättre miljö? De fyra aspekterna av miljöchefen som person (hotbild, åsikt, beteende och beredskap), för undersökningsåret 1995, har jag använt i en tidigare uppsats om arbetet med de nationella miljömålen där miljöchefen jämfördes med andra grupper som politiker, journalister och medborgare (Bartholdsson 1998).

---

<sup>14</sup> Se kapitel fyra

Resultatet visade att miljöcheferna har en 'grönare' livsstil än jämförelsegrupperna. Nu görs en jämförelse över tid inom gruppen kommunala miljöchefer. Det är viktigt att ha i åtanke att attitydfrågor om åsikter, beteende och så vidare, olika former av självrapporterade värden sannolikt överskattas något. Men om individen ger en positivare bild av sitt eget beteende så borde den överskattningen vara lika stor genom åren. Det kan ligga i individens intresse att upprätthålla en positiv självbild därför kan vi inte veta om det självrapporterade stämmer med det faktiska beteendet. Det som fångas in enkätsvaren är, och det kan vi vara säkra på, deras egen självbild (Bennulf 1999).

### Hotbild

Miljöcheferna fick ta ställning till ett antal aktuella miljöproblem som framställdes i den mediala debatten som allvarliga. Frågan som ställdes lød: "Nedanstående lista omfattar ett antal miljöproblem. Hur allvarliga hot mot miljön i Sverige anser Du att dessa problem är?" Därpå följer en uppräkningslista av tio olika hot mot miljön. Den svarande får ange på en skala från noll till tio om han eller hon upplever dessa miljöhot som ett 'mycket litet hot' till ett 'mycket stort hot'. Där noll står för ett mycket litet hot och tio ett mycket stort hot.

Tabell 7 Miljöchefernas uppfattning om olika hot mot miljön (medelvärden)

Miljöhot	1995	1999	2004
Förändringar i jordens klimat	-	-	8,6
Avgaser från biltrafiken	8,6	8,2	7,9
Uttunnningen av ozonskiktet	8,8	8,8	7,6
Utrotning av djur och växter	7,8	7,5	7,1
Användning av kemikalier i jordbruket	7,5	7,1	6,6
Hantering av kärnkraftens högaktiva avfall	7,4	7,3	6,3
Oljeutsläpp vid kusterna	6,8	6,5	6,1
Hantering av industriutsläpp	6,5	5,6	5,5
Hantering av hushållsavfall	6,3	5,1	5,1
Utsläpp från industrier	5,9	5,6	5,1

**Kommentar:** Tabellen bygger på frågorna 26 (1995), 16 (1999) och 39 (2004). År 1991 ställdes inte frågan i enkäten. Noll står för ett mycket litet hot och tio för ett mycket stort hot.

Rangordningen av bedömningen av frågorna om hotbild visar ett mönster av att det som upplevs som det största hoten mot miljön är de globala problemen. Det vill säga förändringar i jordens klimat, avgaser i trafiken och uttunning av ozonskiktet. De har alla tre kopplingar till klimatför-

ändringen. Dels själva klimatförändringen, dels en av orsakerna till klimatförändringen, nämligen avgaser i trafiken. De tillhör alla den typ av frågor som är svåra att åtgärda särskilt på lokal nivå. Att minska privatbilismen är kanske en av de känsligaste frågorna för privatpersoner (Bennulf och Jarlbro 1995). Det som miljöcheferna tenderar att uppleva som minsta hotet är de lokalt hanterbara frågorna 'utsläpp från industrier' och 'hantering av hushållsavfall'. Dessa frågor har kommunerna arbetat aktivt med och de är lokalt hanterbara (Lindén 1994, Lindén 1996). Rangordningen mellan de olika miljöhoten från allvarligast till mindre allvarliga har inte förändrats men de uppräknade hoten upplevs alla som något mindre hotfulla 2004 än de gjorde 1995.

### Åsiktsprofil

Den här frågan handlar om miljöchefernas egna åsikter om åtgärder mot miljöproblem. Här får den svarande ta ställning till ett antal förslag som förekommit i miljödebatten för att minska miljöproblemen. Frågan löd, "Nedanstående lista omfattar ett antal förslag som förekommit i den svenska miljödebatten. Vilken är Din åsikt om vart och ett av dem?" Fem svarsalternativ fanns: 'mycket bra förslag', 'ganska bra förslag', 'varken bra eller dåligt förslag', 'ganska dåligt förslag' och 'mycket dåligt förslag'.

**Tabell 8 Miljöchefernas åsikter om vissa förslag som förekommit i den svenska miljödebatten (procent)**

Förslag	Mycket bra eller Ganska bra förslag		
	1995	1999	2004
Bygga ut kollektivtrafiken	95	92	97
Öka informationen om var man kan handla miljövänliga produkter	-	-	78
Sverige bör på lång sikt avveckla kärnkraften	-	-	66
Stoppa privatbilismen i innerstäderna	75	60	61
Öka den kommunala miljövärden även om det innebär skattehöjningar	-	-	59
Satsa på ett miljövänligt samhälle även om det innebär låg eller ingen ekonomisk tillväxt	-	-	48
Lagstifta om sortering av hushållsavfall	76	62	43
Sänka hastigheten på vägarna	48	64	-

**Kommentar:** Tabellen bygger på frågorna, 27 (1995), 15 (1999) och 40 (2004). År 1991 ställdes inte frågan.

I frågan om åsikter om vissa förslag som förekommit i miljödebatten så har några nya förslag tillkommit 2004 och vissa andra från tidigare år har blivit inaktuella. De nya som tillkommit är, 'öka den kommunala miljövården även om det innebär skattehöjningar' och 'satsa på ett miljövänligt samhälle även om det innebär låg eller ingen ekonomisk tillväxt', ganska långtgående förslag om vi återknyter till behovet av ekonomisk förändring, att värdera icke materiella nyttigheter i ekonomiska termer. Att dessa båda förslag upplevs som 'mycket bra' eller 'ganska bra' av 59 respektive 48 procent av miljöcheferna tyder på att de tar miljöfrågorna på allvar. I diskussionen om livsstil, konstaterades att en grundläggande ekonomisk förändring så väl som förändring av människors konsumtionsvanor behövs för att uppnå ett ekologiskt hållbart samhälle.<sup>15</sup>

Det lägsta värdet i kolumnen, 43 procent, för 'mycket bra eller ganska bra förslag' gäller förslaget 'lagstifta om sortering av hushållsavfall'. Just inom sopsortering och återvinning har kommunerna gjort stora förändringar som underlättar för medborgarna att bete sig rätt. Kommunerna tillhandahåller miljöstationer där sorterade sopor kan slängas. Andelen miljöchefer som tycker att lagstiftning behövs har sjunkit från 76 till 43 procent mellan åren 1995 och 2004. Ett annat förslag som färre tycker är bra 2004 jämfört med 1995 är 'stoppa privatbilismen i innerstäderna', där kan det nog också vara så att åtgärder vidtagits för att förbättra trafiksituationen i de centrala delarna av städerna under de nio åren. Det förslag som har det högsta värdet, 96 procent, är 'bygga ut kollektivtrafiken'. Det förslaget har inga markeringar för ganska dåligt eller mycket dåligt förslag år 2004.

Förslag som fanns med tidigare år som till exempel 'förbjuda tvättmedel som innehåller optiska vitmedel', 'förbjuda plastflaskor och aluminiumburkar', eller 'Sverige skall satsa mer pengar på miljöprojekt i Baltikum' har funnit andra lösningar. Tvätt- och rengöringsmedel har miljöanpassats, plastflaskor och aluminiumburkar återvinns till väldigt stor del och de baltiska staterna har inträtt i EU och kommer därmed att anpassa sin miljöpolitik till övriga Europa.

Miljöcheferna har på det hela taget väldigt miljöpositiva åsikter, men lever de som de lär eller är det bara åsikterna som är miljövänliga? Frågan kan besvaras genom att analysera hur ofta de personligen utför vissa vardagshandlingar som är positiva för miljön.

---

<sup>15</sup> Jämför värden för medborgare, politiker och journalister i Bennulf 1996:158

## Miljöbeteende

Här är det frågan om steget från ord till handling. Gör miljöcheferna det de borde göra, om de är miljöpolitiskt konsistenta, håller de ihop sina åsikter och sitt beteende? De bör också själva bidra till en bättre miljö genom att bete sig rätt. Frågan till miljöcheferna var "Hur ofta gör du personligen följande saker?" Den svarande har att ta ställning till ett antal frågor om sitt eget beteende där man kunde kryssa för 'aldrig', 'ibland', 'ganska ofta', 'mycket ofta' eller 'alltid'. I tabell 9 presenteras hur ofta miljöcheferna säger sig utföra vissa vardagshandlingar för att bidra till en bättre miljö.

**Tabell 9 Miljöchefens bidrag till en bättre miljö genom att utföra vissa vardagshandlingar (procent)**

Beteende	Alltid, mycket ofta eller ganska ofta			
	1991	1995	1999	2004
Lämnar in miljöfarligt avfall	-	-	-	97,0
Sorterar hushållsavfall	-	93,3	97,2	95,0
Avstår från miljöfarliga varor	-	-	-	85,2
Sparar energi i hemmet	-	-	-	82,3
Handlar miljömärkta varor	-	93,7	-	82,3
Väljer att cykla eller gå istället för motordriven transport	31,5	47,3	56,0	51,5
Minskar bilåkandet i hushållet	-	-	-	50,8
Av miljöskäl, sänker hastigheten vid bilkörning	29,7	39,2	50,5	47,1

**Kommentar:** Tabellen bygger på frågorna 27 (1991), 30 (1995), 19 (1999) och 48 (2004)

Även beteendet är konsistent, i tabell nio kan man utläsa, att miljöcheferna uppvisar ett mycket miljövänligt beteende när det handlar om att 'lämna in miljöfarligt avfall', 'sortera hushållsavfall', 'avstå från miljöfarliga varor' och 'handla miljömärkta varor' över 80 procent uppger att de betar sig rätt. Gemensamt för de frågorna är att det är enkelt att bete sig rätt. I fallet sopsortering handlar det om så kallade 'enkla' eller icke 'kostsamma frågor' (Lindén 1996:72 ff.). Det varken kostar pengar eller kräver att man gör avkall på sin personliga bekvämlighet för att bete sig miljöpolitiskt korrekt i dessa frågor. Däremot är miljöcheferna inte beredda att offra sin bekvämlighet när det gäller att snabbt och behändigt ta sig fram, vilket kan illustreras av frågorna 'av miljöskäl, sänker hastigheten vid bilkörning', och 'väljer att cykla eller gå istället för motordriven transport'. På det området har de dock blivit mycket bättre på de 13 åren från den första enkäten. 1991

var det bara 31,5 procent som valde att cykla eller gå istället för motordriven transport, 2004 var motsvarande siffra 51,5 procent vilket är en ökning med 20 procent.

### Miljöberedskap

Är miljöcheferna själva beredda att göra uppoffringar för att uppnå en bättre miljö? För att få ytterligare information om miljöchefernas attityder ska jag inte bara titta på vad de gör utan också vad de säger sig vara beredda att göra för att bidra till en bättre miljö. Med miljöberedskap menar jag här vad miljöcheferna privat är beredda att avstå ifrån, vilka uppoffringar de själva är beredda att göra. Här fick de reagera på tio olika förslag för att svara på frågan: "I vilken utsträckning är Du personligen beredd att göra följande saker för att bidra till en bättre miljö i din kommun?" Svaret angavs på en skala från noll till tio där noll stod för 'inte alls beredd att göra' och tio stod för 'i mycket hög grad beredd att göra'.

**Tabell 10 Miljöchefernas beredskap att utföra olika miljöhandlingar (medeltal, på en skala från noll till tio)**

Beredskap	1995	1999	2004
Sortera sopor	9,1	9,2	9,4
Kompostera	9,7	9,0	8,5
Spara energi i hemmet	-	-	8,7
Välja miljömärkta varor	8,3	8,9	8,5
Avstå från miljöfarliga varor	-	-	8,5
Minska bilåkandet	7,4	7,6	7,3
Betala högre skatt om pengarna används till miljöändamål	-	-	7,3
<b>Genomsnitt</b>	<b>8,6</b>	<b>8,6</b>	<b>8,3</b>

**Kommentar:** Tabellen bygger på frågorna 31 (1995), 18 (1999) och 45 (2004). År 1991 ställdes inte frågan i enkäten. Den svarande fick ange på en skala från 0 till 10, där 0 stod för 'inte alls beredd att göra' och 10 stod för 'i mycket hög grad beredd att göra'.

Här kan vi utläsa en tydlig vilja att bidra till en bättre miljö. Det är ganska stor överensstämmelse mellan den tidigare frågan i tabell nio "Hur ofta gör Du personligen följande saker?". Det är återigen de enkla, icke kostsamma frågorna som i stort sett nästan alla är beredda att ställa upp på, mellan åren som jämförs. De frågor som inte är särskilt kostsamma i termer av ansträngning 'sortera sopor', 'kompostera', 'spara energi i hemmet', 'välja miljömärkta varor' och 'avstå miljöfarliga varor', har samtliga över åtta i medeltal. Vilket kan jämföras med liknande undersökningar där frågorna

ställt till svenska folket 1995 (medeltal 7,2), politiker 1995 (medeltal 6,7) och journalister 1994 (medeltal 6,6) (Bennulf 1996:158).

Här kan alltså konstateras att miljöcheferna som privatpersoner förefaller vara konsistenta i tanke, ord och handling. De har miljövänliga åsikter, betar sig miljövänligt och är, beredda att göra ännu mer för att uppnå en bättre miljö. Av de fyra attitydfrågorna är det klimatförändring och klimatpåverkan som miljöcheferna ser som största hotet, tycker är viktigast och själva i högsta grad är angelägna om att bidra med förbättring till.

Kan dessa saker sammantaget ha betydelse för det kommunala miljöarbetet? Man skulle kunna tänka sig att en person som har miljöpolitiskt korrekta åsikter, uppträder miljöpolitiskt korrekt och så vidare i privatlivet också är en miljökampe på arbetet och profilerar sig som miljökampe. Man skulle också kunna tänka sig det motsatta att en miljöchef som är mer av en miljöslarver i privatlivet har ett kompensatoriskt beteende på arbetet och profilerar sig än mer som miljökampe. Hur som helst är det inte svårt att tänka sig att det finns ett samband mellan yrkespersonen och privatpersonen i sådana avseenden.

## **Miljöchefens syn på miljösituationen och miljöarbetet**

Politikområdet miljö utvecklades och förändrades under slutet av 1900-talet. En växande insikt om miljöproblemens allvar gjorde att det växte fram internationella överenskommelser som påverkade det kommunala miljöarbetet. Under den tid som enkätmaterial täcker, åren från 1991 till 2004, har arbetet med agenda 21 påbörjats, Sverige har blivit medlem av den Europiska unionen, en ny miljöbalk har trätt i kraft och riksdagen har beslutat om 16 nationella miljömål.

Agenda 21 blev en kommunal angelägenhet i Sverige eftersom kommunerna har ansvar för stora delar av den ekonomiska, sociala och miljömässiga infrastrukturen på lokal nivå. Kommunerna är den styrelseform som ligger närmast medborgarna, som spelar en central roll och svarar mot allmänhetens krav när det gäller att främja en hållbar utveckling.<sup>16</sup> EU-inträdet, 1995, medförde nya lagar och regelverk som står över den nationella lagstiftningen. En miljöbalk, som ersatte 15 olika lagar på miljöområdet, trädde ikraft 1999 och därmed tydliggjordes den politiska ambitionen att se miljöpolitiken som en övergripande samhällsangelägenhet. Miljömål-

---

<sup>16</sup> Miljö- och naturresursdepartementet, Agenda 21. Stockholm 1993:461

en ska förverkligas inom loppet av en generation med en bortre gräns år 2020 förutom för klimatpåverkan, där har målet satts till år 2050 (Michanek & Zetterberg 2004, Corell & Söderberg 2005:14).

Vad tycker då miljöcheferna själva om miljösituationen i den egna kommunen? Hur nöjda är de? Hur viktig tycker de att miljöfrågan är jämfört med andra politiska frågor? Hur upplever de resultatet av sitt arbete, har miljösituationen blivit bättre eller sämre på tio år?

### Miljöproblemen i kommunen

Hur bedömer miljöcheferna miljösituationen i den egna kommunen? Frågan som ställdes löd. "Hur allvarligt anser Du nedan angivna miljöproblem vara i Din kommun just nu?" Därpå följer en uppräknig av ett antal olika miljöproblem. Den svarande får ange på en skala från noll till tio hur han eller hon upplever dessa miljöproblem. Noll stod för 'inget problem alls' och tio stod för 'mycket allvarligt problem'.

Tabell 11 Miljöchefernas bedömning av hur allvarliga olika miljöproblem är i den egna kommunen (medeltal, på en skala från noll till tio)

Miljöproblem	1991	1995	1999	2004
Luftföroreningar och buller i tätort	5,0	5,4	5,3	5,6
Förorening av sjöar och vattendrag	5,1	5,8	5,8	5,4
Hantering av farligt hushållsavfall	4,7	4,8	4,4	-
Hantering av kemiskt industriavfall	4,7	4,5	4,9	5,1
Minskning eller utrotning av arter i flora och fauna	4,9	6,5	5,8	5,1
Föroreningar av kustvatten och hav	5,7	6,8	6,8	4,7
Förorening av dricksvatten	3,9	3,8	3,8	4,1

**Kommentar:** Tabellen bygger på frågorna 9 (1991), 21 (1995), 2 (1999) och 9 (2004). "Ej tillämplig i Din kommun" har tagits bort från analysen av miljöproblemet i fråga". Den svarande fick ange på en skala från 0 till 10, där 0 stod för 'Inget problem alls' 10 stod för 'Mycket allvarligt problem'.

Värdena i tabell 11 visar att bedömningen av hur allvarliga olika miljöproblem uppfattas i den egna kommunen varierar från 3,8 till 6,8 i medeltal under perioden 1991 till 2004. Medelvärde på bedömningen av miljöproblemens allvar är omkring fem. Åren 1995 och 1999 upplevs 5 av 7 miljöproblem som något allvarligare, av miljöcheferna, än 1991 men det är små skillnader. Tyvärr är det bara ett, 'föroreningar av kustvatten och hav' som upplevs som mindre allvarligt år 2004 jämfört med 1991. Trots allt arbete som läggs ner, upplever de inte att förbättringar uppnås.



I 2004-års enkät ställdes ytterligare frågor, relaterade till de nationella miljömålen, om hur allvarligt olika miljöhot upplevs av miljöcheferna. Dessa var, 'uttunnning av ozonskiktet', 'övergödning', 'hot mot skogslandskapet', 'hot mot odlingslandskapet' och 'hot mot fjällmiljön'. Medelvärdena på miljöchefernas bedömningar var samtliga mellan 4,5 och 5,5. Vilket innebär att de inte visade några påtagliga avvikelser från det som redovisas i tabellen.

Ytterligare frågor som handlar om miljösituationen i kommunen finns "Är Du på det hela taget nöjd eller missnöjd med den nuvarande miljösituationen i Din kommun?" och "Hur viktiga anser du att miljöfrågorna är, jämfört med andra samhällsfrågor?" I båda frågorna gällde att ange svaret på en skala från 0 till 10. I den första frågan stod noll för 'mycket missnöjd', fem för 'varken nöjd eller missnöjd' och tio för 'mycket nöjd'. För den senare frågan stod noll för 'inte alls viktigare än andra samhällsfrågor', fem stod för 'lika viktiga som de flesta andra samhällsfrågor' och tio för 'mycket viktigare än de flesta andra samhällsfrågor'.

**Tabell 12 Nöjdhet med miljösituationen i kommunen samt bedömning av miljöfrågans viktighet (medeltal, på en skala från noll till tio)**

	1991	1995	1999	2004
Nöjdhet med miljösituationen kommunen	5,1	5,7	5,0	5,5
Bedömning av miljöfrågans viktighet	-	-	7,5	7,1

**Kommentar:** Tabellen bygger på frågorna 7 (1991), 19 (1995), 3 (1999) och 7 (2004) samt frågorna 14 (1999) och 38 (2004). Åren 1991 och 1995 frågades inte om miljöfrågans viktighet i enkäten.

När miljöcheferna ombads göra en helhetsbedömning av miljösituationen i kommunen visar resultatet en liten förbättring från 1991 till 2004. Upplevelsen av hur viktig miljöfrågan är jämfört med andra samhällsfrågor visar också en liten nedgång från 7,5 till 7,1.

Tycker miljöcheferna att det kommunala miljöarbetet går framåt? På frågan "Anser Du att miljösituationen i Din kommun allmänt sett blivit bättre än, sämre än, eller är ungefär lika med den som rådde för 10 år sedan?" svarade 63 procent 1991, 78 procent 1995, 70 procent 1999 och 66 procent 2004 att de tyckte att miljösituationen hade blivit 'lite bättre' eller 'bättre' än för 10 år sedan. Bedömningen av miljösituationen visar att det rådde optimism på miljöområdet under 1990-talet med sedan vänder det neråt igen.<sup>17</sup> Trots att mycket har hänt inom det kommunala miljöområdet under slutet av 1900-talet bedömer miljöcheferna att miljöproblemen har

<sup>17</sup> Frågorna 8 (1991), 20 (1995), 4 (1999) och 8 (2004)

blivit allvarligare än vad de var för 13 år sedan. Miljöcheferna är lite nöjdare med miljösituationen i kommunen men bedömer miljöfrågan som lite mindre viktig. De tycker också att miljösituationen i kommunen allmänt sett har blivit bättre än för 10 år sedan.

### Miljöchefens kontaktnät och förtroende för olika grupper i samhället

Vilket kontaktnät en person, i miljöchefens ställning, har kan ha betydelse för vem eller vilka som påverkar miljöarbetet. En effekt av föreningsengagemang är att de personer som är föreningsaktiva knyter kontakter och skapar nätverk genom föreningslivet. Dessa nätverkskontakter som personen skaffar sig i föreningslivet tar han eller hon sedan med in i andra delar av livet som till exempel till arbetsplatsen.

Har miljöchefernas kontakt med och förtroende för andra grupper förändrats under den period som studeras? Frågan som ställdes löd "Hur ofta har Du i Ditt arbete kontakt med nedanstående grupper eller enskilda?" Svartalternativen var, 'dagligen', 'någon gång per vecka', 'någon gång per månad', 'någon gång per år', 'sällan eller aldrig'. I tabell 13 anges vilka miljöcheferna träffar någon gång per månad eller oftare.

Tabell 13 Miljöchefernas kontakter inom kommunen (procent)

Kontakter inom kommunen	Någon gång per månad eller oftare		
	1991	1999	2004
Enskilda kommuninvånare	99	97	99
Kommunala tjänstemän i andra förvaltningar	99	95	99
Enskilda företag i kommunen	94	93	94
Andra kommunalpolitiker	86	92	91
Kommunstyrelseledamöter	91	89	87
Lokalpressen	93	85	82
Föreningar, intresseorganisationer	54	57	31
Kommunala fackliga organisationer	43	34	28
Lokala aktionsgrupper	27	17	13

**Kommentar:** Tabellen bygger på frågorna 20 (1991) 13 (1999) och 20 (2004). År 1995 ställdes inte frågan i enkäten.

Vilka personer eller grupper träffar miljöcheferna oftast i arbetet och förändras detta kontaktmönstret över tid? När det gäller enskilda kommuninvånare, kollegor i andra förvaltningar, företagare i kommunen, kommunalpolitiker och kommunstyrelseledamöter är det ingen förändring

under perioden från 1991 till 2004. Över 90 procent av miljöcheferna uppger att de träffar dessa minst varje månad. Kontakterna med lokala massmedia har minskat något men frågan är väl om det beror på lokalpressen eller miljöchefen. Vad som är intressant är att kontakterna med intresseorganisationer, kommunala fackliga organisationer och lokala aktionsgrupper har en kraftig nedgång. Drygt hälften av miljöcheferna träffar 'sällan eller aldrig' lokala aktionsgrupper, en tredjedel träffar 'sällan eller aldrig' kommunala fackliga organisationer och tio procent träffar 'sällan eller aldrig' föreningar och intresseorganisationer.

Enligt maktutredningen är det inte bara i de politiska partierna som det är kris, med avseende på medlemstillströmning, utan föreningslivet knakar också i fogarna. 1987 var den genomsnittlige svensken medlem i 3,21 föreningar och tio år senare hade siffran sjunkit till 3,05. Att färre personer deltar i föreningslivet kan tänkas medföra att intresseorganisationernas styrka avtar (Gidlund & Möller 1999:142ff).

Miljöaktiviteten i samhället var som intensivast vid kärnkrafts-omröstningen 1980. Ett folkomröstningsalternativ, linje tre, som hade basen i frivilligarbete fick 38 procent i ömröstningen (Holmberg & Asp 1984). Kort efter folkomröstningen bildades miljöpartiet och miljöfrågorna tog plats först i olika kommunala beslutandeförsamlingar och senare också i riksdagen. Detta kan ha påverkat aktiviteten inom miljörörelsen genom att miljöengagerade personer anslöt sig till miljöpartiet och kanaliserade sitt engagemang till den parlamentariska arenan. Miljöfrågan institutionaliserades.

Man skulle kunna tänka sig att vissa organisationer i samhället är mera miljöpositiva eller har fler miljöbovar än andra. Näringslivet och dess organisationer som drivs av vinstintresse kanske inte alltid tar miljöhänsyn. Motormännens riksförbund, som företräder bilismen, kanske inte vill minska koldioxidutsläppen. Miljöorganisationerna, som driver aktivt miljöarbete, bör å andra sidan vara populära hos miljöcheferna.

Nästa fråga gäller vad miljöcheferna tycker om olika organisationer eller rörelser. Frågan löd "Den här frågan gäller hur mycket man allmänt sett gillar respektive ogillar några organisationer. Var skulle Du personligen vilja placera de olika organisationerna på nedanstående skala?" Den svarande fick ange på en skala från -5 till 5, där -5 står för 'ogillar starkt' 0 stod för 'varken gillar eller ogillar' och 5 för 'gillar starkt'.

**Tabell 14 Miljöchefernas bedömning av olika organisationer i samhället (medeltal, på en skala från minus fem till fem)**

Organisation	1999	2004
Miljörörelsen	2,3	1,9
LRF (Lantbrukarnas riksförbund)	-	0,5
LO (Landsorganisationen)	- 0,2	0,0
Svenskt Näringsliv	- 0,2	- 0,3
Motormännens riksförbund	- 0,7	- 0,7
Djurrättsorganisationer	-	- 0,9

**Kommentar:** Tabellen bygger på frågorna 22 (1999) och 41 (2004). Åren 1991 och 1995 ställdes inte frågan. Den svarande fick ange på en skala från -5 till 5, där -5 stod för 'ogillar starkt' 0 stod för 'varken gillar eller ogillar' och 5 för 'gillar starkt'.

När miljöcheferna bedömer olika organisationer i samhället, på en skala från minus fem till fem, rangordnas föga förvånande miljörörelsen högst. På den positiva sidan återfinns också LRF och LO.

\* \* \*

Är miljöcheferna en, som man kunde misstänka, miljöengagerad elit? Kartläggningen, så här långt, visar utan tvekan att så är fallet. Mellan 60 och 70 procent är eller har varit engagerade i någon organisation eller rörelse som huvudsakligen arbetar med miljöfrågor. Miljöcheferna kan betraktas som en elit i bemärkelsen att de är högutbildade; över 90 procent har högskoleutbildning och cirka 40 procent har högskoleutbildning med särskild inriktning mot miljö- och hälsoskydd eller naturresurser. De flesta har arbetat inom kommunen innan de blev miljöchefer. Deras partipolitiska sympati skiljer sig markant från riksgenomsnittet. Omkring 20 procent sympatiserar med miljöpartiet och det socialistiska blocket (S, V och MP) har som mest, år 1995, 74,1 procent av miljöchefernas partisympati men år 2004 har siffran sjunkit till 61,3 procent.

Miljöcheferna har en grön livsstil med avseende på att de tar hoten mot miljön på allvar. De är väldigt positiva till förslag som gynnar miljön. De betar sig, enligt egen utsago, miljöpolitiskt korrekt och de är beredda att göra avkall på sin egen bekvämlighet för att uppnå målet - en bättre miljö. Detta gäller både frågor som av tradition ligger kommunalpolitiken nära som industriutsläpp och övergödning inom jordbruket, som de mera globala frågorna som klimatförändringar och klimatpåverkan.

Miljöcheferna bedömer inte att de kommunala miljöproblemen har blivit mindre allvarliga under perioden som enkätmaterialen täcker. De är lite nöjdare med den allmänna miljösituationen i kommunen och miljö-

frågan anses lite mindre viktig jämfört med andra samhällsfrågor. Bara några få procent fler, år 2004 än år 1991, av miljöcheferna tycker att miljösituationen i den egna kommunen allmänt sett har blivit bättre än för tio år sedan. Miljöchefernas kontaktnät med enskilda kommuninnevånare, kollegor i andra förvaltningar, företagare i kommunen, kommunalpolitiker och kommunstyrelseledamöter har inte förändrats under perioden från 1991 till 2004. Däremot har kontakterna med intresseorganisationer, kommunala fackliga organisationer och lokala aktionsgrupper minskat drastiskt. Drygt hälften av miljöcheferna träffar sällan eller aldrig lokala aktionsgrupper, en tredjedel träffar sällan eller aldrig kommunala fackliga organisationer och tio procent träffar sällan eller aldrig föreningar och intresseorganisationer. Utifrån kartläggningen så här långt kan jag konstatera att de kommunala miljöcheferna en miljöengagerad elit. Jag ska gå vidare med att undersöka om det föreligger skillnader i personliga karakteristika mellan de miljöchefer som ser sin tjänstemannaroll på ett mera traditionellt sätt och de som är engagerade i miljörörelsen. Frågan är om deras skiftande miljöengagemang har betydelse för deras egen livsstil, vad de personligen tycker om miljösituationen i den egna kommunen och vilka de har förtroende för och väljer att samarbeta med.

## **Föreningsengagemang – hot eller styrka?**

Är organisationsfriheten och intresseorganisationerna en styrka för eller ett hot mot demokratin? I en av maktutredningens volymer, *Demokratins trotjänare* (Gidlund & Möller 1999), framställs politiskt deltagande genom föreningslivet som ett viktigt komplement till partiväsendet, en tillgång för demokratin. Enligt teorin om socialt kapital som bygger på tillit mellan människor, är föreningslivet en av grundpelarna i en fungerande demokrati. Föreningslivet fungerar som en moralisk folkbildning, medlemmarna lär sig att samarbeta och skolas i demokratiskt tänkande. Föreningsmedlemmarna lär sig att inte bara se till det som gagnar deras egen situation utan att se till det gemensamma bästa. Ju fler föreningar en individ deltar i ju mer tillit till medmänniskorna ackumuleras hos individen vilket i sin tur bidrar till det sociala kapitalet i samhället och förtroende för det politiska systemet. Individerna vågar samarbeta för det gemensamma bästa i fast förvisning om att de flesta andra också samarbetar (Putnam 1993, Gidlund & Möller 1999, Rothstein 2003).

I tabell fem på sidan 90 visas att över 60 procent av de kommunala miljöcheferna är eller har varit medlemmar i miljöorganisationer. Vad som

är orsak och verkan, om personer som är engagerade i miljörelsen söker sig till arbete inom miljöområdet eller om personer som arbetar inom miljöområdet söker sig till miljöorganisationer, får jag låta vara osagt i nuläget. Men enligt Putnams teori om föreningslivets betydelse som demokratisk skolning och grunden för det sociala kapitalet i samhället bör det finnas skillnader mellan miljöchefer som är miljöengagerade, i bemärkelsen är eller har varit medlemmar i miljöorganisationer, och miljöchefer som inte är och aldrig har varit medlemmar i miljöorganisationer.

I föregående avsnitt gjordes en kartläggning av hela gruppen miljöchefer som visade att miljöcheferna, som grupp betraktad, utgör en miljöengagerad elit. Nu ska jag göra en jämförelse göras mellan de båda grupperna föreningsengagerade och icke föreningsengagerade miljöchefer. Finns det skillnader mellan de båda grupperna. I enkäten ställdes frågan, "Är Du eller har Du varit engagerad i någon organisation/rörelse som huvudsakligen arbetar med miljöfrågor?"<sup>18</sup> Miljöcheferna hade möjlighet att ange vilken eller vilka organisationer de är eller har varit medlemmar i, däremot frågades inte om typ av aktivitet. Det innebär att jag inte kan uttala mig om graden av engagemang, huruvida de arbetar aktivt i organisationen eller om de bara betalar medlemsavgift alltså är så kallade postgiromedlemmar eller plusgiro som det numera kanske borde heta.<sup>19</sup>

För att underlätta läsningen väljer jag att kalla de miljöchefer som inte är och aldrig har varit engagerade i någon miljöorganisation, för 'traditionella'. Denna benämning av en grupp miljöchefer bygger på ett antagande som inte är empiriskt belagt. Enligt den traditionella tjänstemannarollen bör tjänstemannen vara en neutral verkställare av de politiska besluten. Att, som miljöchef, inte vara eller ha varit medlem i miljöorganisationer, menar jag, kan tyda på en mera traditionell syn på den egna tjänstemannarollen. Den andra gruppen de som är eller har varit engagerade i någon miljöorganisation kallar jag i fortsättningen 'föreningsaktiva'. Medlemskap i miljöorganisationer tyder på ett aktivt ställningstagande ett personligt intresse och engagemang för miljöfrågor.<sup>20</sup>

Ett led i tesen, att personen har betydelse för tjänstemannarollen, prövas här genom att undersöka om det finns skillnader mellan traditionella och föreningsaktiva. Detta görs genom motsvarande kartläggning som i före-

---

<sup>18</sup> Fråga 46 i miljöchefsenkäten 2004

<sup>19</sup> Begreppet postgiromedlem återfinns i Gidlund & Möller 1999

<sup>20</sup> Det som finns belägg för empiriskt, är att det är tydliga skillnader mellan de båda grupperna föreningsaktiva och icke föreningsaktiva. Men eftersom inga frågor har ställts om synen på den egna tjänstemannarollen eller graden av föreningsaktivitet är begreppen 'traditionell' och 'föreningsaktiv' antaganden som inte har något självklart kausalt samband.

gående avsnitt, men med miljöcheferna uppdelade i de båda grupperna. Det skulle kunna vara så att om privatpersonen är engagerad i miljörelsen och därmed har ett större intresse och engagemang i miljöfrågor bör det ha betydelse för miljöarbetet i kommunen.

### **‘Traditionella’ vs ‘föreningsaktiva’**

Vad kan man förvänta sig att miljöengagemanget ska innebära? Vilka skillnader kan finnas mellan de båda grupperna? Den demokratiska skolningen som föreningslivet medför, förtroende för medmänniskor, kontaktskapande och nätverksbyggande kan tänkas medföra att de föreningsaktiva miljöcheferna hanterar miljöfrågorna på ett annat sätt och kanske tar miljöproblemen på större allvar än miljöchefer som inte är engagerade i miljörelsen. Den engagerade miljöchefen bör ha andra visioner kring hur miljöarbetet bör bedrivas och om vilken roll en miljöchef ska spela vid genomförandet av politiken. Han eller hon kan också tänkas ha fler kontakter med miljörelsen i tjänsten (Bartholdsson & Bennulf 2005).

Uppdelningen mellan traditionella och föreningsaktiva kan bara göras för åren 1999 och 2004. Vid de tidigare undersökningsåren, 1991 och 1995, ställdes inte frågan om medlemskap i miljöorganisationer. Efter uppdelningen av miljöcheferna i två grupper, traditionella och föreningsaktiva, följer en genomgång av samma variabler som i föregående kapitel men med fokus på skillnaderna mellan grupperna. Eftersom det visade sig vara obetydliga skillnader mellan de båda åren, 1999 och 2004, presenterar jag bara resultaten för den senaste undersökningen alltså år 2004.

### **Miljöchefen som person**

Anställningstid i kommunen visar ingen skillnad mellan de båda grupperna. För att vara mer exakt har de traditionella varit anställda i genomsnitt 18,8 år och de föreningsaktiva i 19 år. Samma sak gäller för hur länge de har innehaft sin chefspost de traditionella har varit chefer i i genomsnitt 9 år och de föreningsaktiva i 8,2 år.



Tabell 15 Utbildningsnivå en jämförelse mellan traditionella och föreningsaktiva (procent) 2004

Utbildning	Traditionella	Föreningsaktiva
Enbart gymnasieutbildning	14	3
Programutbildning på universitet/högskola med inriktning på miljö-, hälsoskydd eller naturresurser	34	45
Övriga högskoleutbildningar eller kompletteringsutbildningar	52	52
<b>Antal svarande</b>	<b>70</b>	<b>121</b>
<b>Totalt procent</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**Kommentar:** Tabellen bygger på fråga 49 (2004) ”Vilken utbildning har Du?”

Av de traditionella har 14 procent svarat att de ’enbart har gymnasieutbildning’ vilket kan jämföras med 3 procent av de föreningsaktiva. De föreningsaktiva är i betydligt större utsträckning, 11 procentenheter fler än de traditionella, utbildade på de särskilda programutbildningar på universitet eller högskola med inriktning på miljö-, hälsoskydd eller naturresurser. I kategorin övriga högskoleutbildningar återfinns lika många av de båda grupperna 52 procent. Totalt är 86 procent av de traditionella och 97 procent av de föreningsaktiva högskoleutbildade.

Tabell 16 Typ av förvaltningsorganisation där traditionella och föreningsaktiva återfinns (procent) 2004

Förvaltning	Traditionella	Föreningsaktiva
Miljö- och hälsoskyddsförvaltning	25	37
Miljö- och byggnadsförvaltning	59	44
Kommunkansli	3	2
Annan förvaltning	13	17
<b>Antal svarande</b>		
<b>Totalt procent</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**Kommentar:** Tabellen bygger på fråga 3 (2004) ”Var i den kommunala förvaltningen är den personal inplacerad som biträder det politiskt beslutande organet för miljö- och hälsoskydd?”

Båda grupperna har flest representanter på miljö- och byggnadsförvaltningar, 59 respektive 44 procent. Att kombinera miljö- och byggnadsfrågor är den vanligaste, 50 procent, lösningen på hur kommunerna valt att organisera den kommunala förvaltningen. Det är vanligare att förenings-



aktiva återfinns på fristående miljö- och hälsoskyddsförvaltningar, 37 procent jämfört med 25 procent av de traditionella. Inom båda grupperna är det fler miljöchefer som har utbildning inom miljö- hälsoskydd och naturresurser än det finns fristående miljö- och hälsoskyddsförvaltningar.

**Tabell 17 Partisympati en jämförelse mellan traditionella och föreningsaktiva (procent) 2004**

	V	SAP	C	FP	M	KD	MP	Övriga
Traditionella	3,5	36,8	8,8	14,0	14,0	3,5	8,8	10,5
Föreningsaktiva	11,0	33,0	10,0	9,0	3,0	1,0	24,0	9,0
Valresultatet 2002	8,4	39,9	6,2	13,4	15,3	9,1	4,6	3,1

**Kommentar:** Miljöchefernas partisympati i procent fördelat mellan grupperna traditionella och föreningsaktiva fråga 53 (2004) ”Vilket parti tycker du bäst om idag?”

De traditionellas partisympati tangerar, för de flesta partier, riksgenomsnittet från valet 2002. De partier som avviker mest i jämförelse med valresultatet är vänsterpartiet, kristdemokraterna och miljöpartiet. Vänsterpartiet och kristdemokraterna har färre sympatisörer inom gruppen traditionella och miljöpartiet har fler jämfört med riksgenomsnittet.

Inom gruppen föreningsaktiva finns de största avvikelserna från riksgenomsnittet för miljöpartiet, vänsterpartiet och moderaterna. Hela 24 procent av de föreningsaktiva sympatiserar med miljöpartiet, 11 procent med vänsterpartiet medan moderaterna bara får tre procent av de föreningsaktivas partisympatier. Miljöchefer som är föreningsaktiva sympatiserar företrädesvis med politiska partier av folkrörelsekaraktär. Nästan fyra femtedelar, 78 procent, av gruppen föreningsaktiva sympatiserar med vänsterpartiet, socialdemokraterna, miljöpartiet eller centerpartiet. Av de 22 procenten som återstår är 9 procent partilösa och 11 sympatiserar med övriga borgerliga partier.

I fråga om partisympati är det tydliga skillnader mellan de traditionella och de föreningsaktiva. Jämför man fördelningen på de politiska blocken sympatiserar 49 procent av de traditionella med det socialistiska blocket och inom gruppen föreningsaktiva är motsvarande siffra 68 procent för det socialistiska blocket. För det borgerliga blocket är förhållandena det omvända de har flest sympatisörer inom gruppen traditionella 40 procent jämfört med gruppen föreningsaktiva där bara 23 procent sympatiserar med partier inom det borgerliga blocket. Övrig-gruppen är ungefär lika stor för de båda grupperna, cirka 11 procent för traditionella, respektive 9 procent för de föreningsaktiva.

Tabell 18 Inställning till det svenska medlemskapet i EU, en jämförelse mellan traditionella och föreningsaktiva (procent) 2004

Åsikt om medlemskapet i EU	Traditionella	Föreningsaktiva
I huvudsak för det svenska medlemskapet i EU	55	48
I huvudsak emot det svenska medlemskapet i EU	32	37
Har ingen bestämd åsikt i frågan	13	15
<b>Totalt</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**Kommentar:** Tabellen bygger på fråga 52 (2004) (antal svarande=194) ”Vad är din åsikt om det svenska medlemskapet i EU”

De traditionella är i större utsträckning EU-vänliga, 55 procent, är i huvudsak för det svenska EU-medlemskapet. De föreningsaktiva är i högre grad kritiska till det europeiska samarbetet, 48 procent inom gruppen är för det svenska medlemskapet i EU. Att så stor grupp som 37 procent av de föreningsaktiva är emot det svenska medlemskapet i EU är inte förvånande när 45 procent sympatiserar med de EU-kritiska partierna vänsterpartiet och miljöpartiet samt, det då förtiden EU-kritiska, centerpartiet.

### Värderingar, attityder och vanor

Miljömedveten livsstil definierades tidigare som ett handlingsmönster med målsättningen att undvika negativ miljöpåverkan. I begreppet livsstil ryms bland annat de medvetna val en person gör i vardagen genom att välja varor som är miljögodkända eller att gå och cykla istället för att använda motordrivet fordon. Vi kan göra som vi alltid har gjort, men vi kan också medvetet välja bort det som har negativ miljöpåverkan. Det är dessa medvetna val som bildar ett handlingsmönster, en livsstil (Hallin 1996, Lindén 1996).

Även om hela gruppen miljöchefer har en grön livsstil, kan man kanske förvänta sig en ännu grönare livsstil bland de föreningsaktiva än bland de traditionella. Det handlar om vilka hot mot miljön miljöcheferna upplever som allvarligast, miljöchefernas egna åsikter om miljöfrågor, hur de själva betar sig i valet mellan bekvämlighet och miljöhänsyn samt om de är beredda att göra uppoffringar för att uppnå en bättre miljö.

Genom att vara medlemmar i miljörörelsen har de föreningsaktiva visat att de personligen tar miljöproblemen på allvar. Att dessutom en stor grupp, 24 procent, av de föreningsaktiva sympatiserar med miljöpartiet visar att de också har en politisk vilja att förverkliga miljöpolitiken. Jag kommer nu att testa hur det påverkar utfallet om jag skapar en ny kategori,

föreningsaktiva som sympatiserar med miljöpartiet. Den gruppen definieras alltså som miljöchefer som är föreningsaktiva och sympatiserar med miljöpartiet. På det sättet får partivariabeln en mer framskjuten plats. Här skulle jag även kunna lägga till de miljöchefer som sympatiserar med vänsterpartiet och skapa en analysgrupp av röd-gröna föreningsaktiva. Dels för att få en större grupp, dels för att vänsterpartiet är de som liksom miljöpartiet förespråkar den mest radikala miljöpolitiken. Men resultatet av att kombinera föreningsaktiva med miljöpartisympati ger tydliga resultat så jag väljer att fortsätta med den gruppen. I kartläggningen har nu tre kategorier miljöchefer, tre nyanser av grönt framträtt. Den traditionella miljöchefen som är miljömedveten men har en mera traditionell syn på tjänstemannarollen, en grågrön nyans. Den föreningsaktiva miljöchefen som har tagit aktiv ställning och åtminstone betalar medlemsavgift till en miljöorganisation, den kallar jag ljusgrön. Den grönaste kategorin är de som är medlemmar i miljöorganisationer och sympatiserar med miljöpartiet, de har jag valt att kalla klargröna.<sup>21</sup>

Även vid denna uppdelning är skillnaderna mellan undersökningsåren små så jag kommer även fortsättningsvis att bara redovisa siffrorna för 2004. Jag presenterar inte siffrorna för mellangruppen de enligt min definition, ljusgröna. Utan istället gör jag en kolumn för differensen mellan de båda ytterlighetsgrupperna grågröna och klargröna.

---

<sup>21</sup> Uppdelningen av miljöcheferna i flera kategorier, medför att det statistiska underlaget ibland blir ganska litet (67 grågröna, 101 ljusgröna och 24 klargröna). Därför finns det anledning att vara uppmärksam på att dessa slutsatser måste tolkas med viss försiktighet. Samtidigt bör inte problemen överdrivas eftersom det är en totalundersökning av miljöcheferna som gjorts. I en statistiskt strikt mening är signifikanstestning av resultaten inte tillämplig i en totalundersökning.

Tabell 19 De grågrönas och de klargrönas uppfattning om olika hot mot miljön (medeltal, på en skala från noll till tio) 2004

Miljöhot	Grågröna	Klargröna	Differens
Utrotning av djur och växter	6,6	7,9	1,3
Avgaser från biltrafiken	7,7	8,7	1,0
Användning av kemikalier i jordbruket	6,6	7,2	0,6
Förändringar i jordens klimat	8,5	8,7	0,3
Hantering av kärnkraftens högaktiva avfall	6,4	6,5	0,1
Oljeutsläpp vid kusterna	6,1	5,9	- 0,2
Hantering av hushållsavfall	5,2	4,8	- 0,4
Utsläpp från industrier	5,5	4,6	- 0,9
Hantering av industriutsläpp	5,7	4,7	- 1,0

**Kommentar:** Tabellen bygger på fråga 39 (2004) "Nedanstående lista omfattar ett antal miljöproblem. Hur allvarliga hot mot miljön i Sverige anser Du att dessa problem är?" Den svarande fick ange på en skala från noll till tio där noll stod för 'mycket litet hot' och tio för 'mycket stort hot'.

De båda grupperna som jämförs oroar sig i olika grad för olika typer av miljöhot. Den klargröna gruppen är mera bekymrad om miljöproblem av internationell global karaktär, utrotning av djur och växter, avgaser, kemikalianvändning, klimatförändringen och kärnkraften. Det kan vara ett tecken på att de genom föreningslivet har mer och specifika kunskaper om de stora internationella frågorna och därmed ett tecken på ett annat engagemang i jobbet som kan leda till andra prioriteringar. De grågröna är mer bekymrade om de traditionellt lokala frågorna som oljeutsläpp vid kusterna, hantering av hushållsavfall, utsläpp från industrier och hantering av industriutsläpp.

Tabell 20 De grågrönas och de klargrönas åsikter om vissa förslag som förekommit i den svenska miljödebatten (procent) 2004

Förslag	Mycket bra eller ganska bra förslag		
	Grågröna	Klargröna	Differens
Sverige bör på lång sikt avveckla kärnkraften	49,3	95,8	46,5
Satsa på ett miljövänligt samhälle även om det innebär låg eller ingen ekonomisk tillväxt	42,4	75,0	32,6
Öka den kommunala miljövården även om det innebär skattehöjningar	49,3	79,1	29,8
Stoppa privatbilismen i innerstäderna	55,6	79,2	23,6
Bygga ut kollektivtrafiken	94,4	100	5,6
Öka informationen om var man kan handla miljövänliga produkter	80,5	83,3	2,8
Strärk djurens rätt	44,5	41,7	- 2,8
Lagstifta om sortering av hushållsavfall	43,1	37,5	- 5,6

**Kommentar:** Tabellen bygger på fråga 40 (2004) ”Nedanstående lista omfattar ett antal förslag som förekommit i den svenska miljödebatten. Vilken är Din åsikt om vart och ett av dem?” Fem svarsalternativ fanns: ’mycket bra förslag’, ’ganska bra förslag’, ’varken bra eller dåligt förslag’, ’ganska dåligt förslag’ och ’mycket dåligt förslag’.

De klargröna har mer utpräglade gröna åsikter även när det gäller svåra och långtgående förslag som ’Sverige bör på lång sikt avveckla kärnkraften’, ’satsa på ett miljövänligt samhälle även om det innebär låg eller ingen ekonomisk tillväxt’, ’öka den kommunala miljövården även om det innebär skattehöjningar’ och ’stoppa privatbilismen’. De grågröna har också miljöpositiva åsikter. Till exempel tycker drygt 40 procent att det är rätt att ’satsa på ett miljövänligt samhälle även om det innebär låg eller ingen ekonomisk tillväxt’ men det är stora skillnader mellan de båda grupperna, 30 procent fler bland de klargröna.

Tabell 21 De grågrönas och de klargrönas bidrag till en bättre miljö genom att utföra vissa vardagshandlingar (procent) 2004

Förslag	Alltid, mycket ofta eller ganska ofta		
	Grågröna	Klargröna	Differens
Plockar upp skräp jag träffar på i naturen	56,9	83,3	26,4
Av miljöskäl, sänker hastigheten vid bilkörning	47,2	72,7	25,5
Handlar miljömärkta varor	66,7	91,9	25,2
Avstår från miljöfarliga varor	74,9	91,3	16,4
Sparar energi i hemmet	77,7	91,7	14,0
Väljer att cykla eller gå istället för motordriven transport (bil, buss etc)	44,5	56,9	12,4
Sorterar hushållsavfall	88,9	98,4	9,5
Minskar bilåkandet i hushållet	48,0	52,1	4,1
Lämnar in miljöfarligt avfall	97,2	95,8	- 1,4

**Kommentar:** Tabellen bygger på fråga 48 (2004) ”Hur ofta gör du själv följande saker?” Den svarande har att ta ställning till ett antal frågor om sitt eget beteende där man kunde kryssa för ’aldrig’, ’ibland’, ’ganska ofta’, ’mycket ofta’ eller ’alltid’.

När det kommer till hur de uppger att de själva beter sig är det tydliga skillnader mellan grupperna. De klargröna uppvisar ett miljömedvetnare beteende i alla frågor utom att ’lämna in miljöfarligt avfall’. Skillnaderna är extra tydliga i frågor som kan förknippas med globalt tänkande men också i en väldigt jordnära fråga nämligen ’plockar upp skräp i naturen’. I frågor som bilkörning, handla miljömärkt, spara energi och välja att gå och cykla istället för motordriven transport, beteenden som förknippas med klimatpåverkan och hållbar utveckling utmärker sig de klargröna. Gruppen grågröna är mera benägna att bete sig rätt i de vardagsnära frågorna som sortera hushållsavfall och lämna in miljöfarligt avfall.

**Tabell 22 Vad de grågröna och de klargröna är beredda att göra för att bidra till en bättre miljö (medeltal, på en skala från noll till tio) 2004**

Förslag	Grågröna	Klargröna	Differens
Arbeta aktivt i en miljöorganisation	3,5	6,7	3,1
Minska bilåkandet	6,9	8,6	1,8
Betala högre skatt om pengarna används till miljöändamål	6,7	8,4	1,8
Kompostera	7,9	9,2	1,3
Välja miljömärkta varor	8,0	9,1	1,1
Avstå från miljöfarliga varor	8,1	8,8	0,8
Spara energi i hemmet	8,6	9,3	0,7
Sortera sopor	9,2	9,6	0,4
Lämna in miljöfarligt avfall	9,6	9,9	0,3

**Kommentar:** Tabellen bygger på fråga 45 (2004) ”I vilken utsträckning är Du personligen beredd att göra följande saker för att bidra till en bättre miljö?” Den svarande fick ange på en skala från noll till tio, vad de är beredda att göra för att bidra till en bättre miljö. Noll stod för ’inte alls beredd att göra’ och tio för ’i mycket hög grad beredd att göra’.

Även på frågan vad är du personligen beredd att göra för att bidra till en bättre miljö är det gruppen klargröna som är beredda att göra störst avkall på sin bekvämlighet och även att bidra ekonomiskt. De klargröna är beredda att göra större uppoffringar för en bättre miljö enligt alla frågor som ställdes. Den största skillnaden återfinns i frågor som ’Att arbeta aktivt i miljöorganisation’ och på andra plats kommer ’Minska bilåkandet’. Även i en så känslig fråga som skattehöjning för miljöändamål konstateras att de gröna föreningsaktiva är beredda att bidra till en bättre miljö.

Genomgående är tendensen i livsstilsfrågorna att de grågröna värnar mer om områden som traditionellt är på den kommunalpolitiska agendan. De tenderar att ha en mera värdekonserverativ livsstil med lokal förankring.<sup>22</sup> Deras engagemang handlar om frågor som flora och fauna, lokala miljöproblem som oljeutsläpp vid de egna kusterna, djurens rätt och hanteringen av hushållsavfall, de är miljömedvetna men i en annan anda. De klargröna uppvisar i större utsträckning en global medvetenhet om miljöfrågans komplexitet som kräver en helhetssyn som energiförsörjning, klimatpåverkan och hållbar produktion och konsumtion.

<sup>22</sup> Jämför med historiebeteckningen av Naturskyddsföreningens grundande, det skedde i en ”konservativ, nationalromantisk anda”, av personer som kände oro för industrins effekter på naturen. Bostöm 1999:7

## Miljösituationen och miljöarbetet i den egna kommunen

Under 1990-talet förändrades politikområdet miljö på flera sätt som påverkade det kommunala miljöarbetet, vilket beskrevs närmare i kapitel fyra. Agenda 21 blev en kommunal angelägenhet, Sverige blev medlem av den europeiska unionen, vilket medförde nya krav på och regelverk för miljöarbetet. En ny miljöbalk trädde ikraft och det beslutades om nationella miljömål. När hela gruppen miljöchefer analyserades framkom att de inte anser att de kommunala miljöproblemen har blivit mindre allvarliga under perioden som enkätaterialet täcker. De är lite nöjdare med den allmänna miljösituationen i kommunen, men miljöchefernas syn på miljöfrågans viktighet jämfört med andra samhällsfrågor har minskat och bara några få procent av miljöcheferna tyckte att miljösituationen allmänt sett hade blivit bättre på de senaste tio åren.

Vad tycker då de grågröna och de klargröna om miljösituationen i den egna kommunen? Hur nöjda är de? Hur viktig tycker de att miljöfrågan är jämfört med andra samhällsfrågor? Hur upplever de resultatet av sitt arbete, har miljösituationen blivit bättre eller sämre på tio år?

**Tabell 23 De grågrönas och de klargrönas bedömning av hur allvarliga olika miljöproblem är i den egna kommunen (medeltal, på en skala från noll till tio) 2004**

Miljöproblem	Grågröna	Klargröna	Differens
Föroreningar av kustvatten och hav	4,2	6,6	2,3
Förorening av dricksvatten	3,3	5,1	1,8
Minskning eller utrotning av arter i flora och fauna	4,6	6,3	1,8
Förändringar i klimatet	4,5	5,9	1,4
Gifter och kemiskt avfall	4,8	5,8	1,0
Förorening av sjöar och vattendrag	5,0	6,0	1,0
Luftföroreningar och buller	5,0	5,8	0,8
Uttunning av ozonskiktet	4,2	4,7	0,4
Radioaktiv strålning eller avfall	2,8	2,7	- 0,1
Försurning av mark och vatten	4,9	4,6	- 0,3
Övergödning	5,4	5,1	-0,4

**Kommentar:** Tabellen bygger på fråga 9 (2004) "Hur allvarligt anser Du nedan angivna miljöproblem vara i Din kommun just nu?" På en skala från noll till tio, där noll stod för 'inget problem alls' och tio för 'mycket allvarligt problem'. De som svarat 'ej tillämplig i Din kommun' har tagits bort från analysen av miljöproblemet i fråga.

De klargröna ser allvarligare på de flesta miljöproblemen i den egna kommunen enligt tabell 23. Analogt med det är de grågröna nöjdare med



miljösituationen i den egna kommunen, 5,6 på en skala från noll till tio. Medeltalet för de klargröna vid motsvarande bedömning är 4,9. Vid bedömning av hur viktig miljöfrågan är jämfört med andra samhällsproblem är de klargrönas medeltal 7,8, på en skala från noll till tio, jämfört med grågrönas 6,9 på samma skala.

**Tabell 24 De grågrönas och de klargrönas syn på miljösituationen i den egna kommunen jämfört med för tio år sedan (procent) 2004**

Åsikt	Grågröna	Klargröna	Differens
Lite sämre eller sämre	9,2	4,8	4,4
Ungefär lika	26,2	47,6	21,4
Lite bättre eller bättre	64,6	47,6	17,0
<b>Totalt</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	

**Kommentar:** Tabellen bygger på fråga 8 (2004) ”Anser Du att miljösituationen i Din kommun allmänt sett blivit bättre än, sämre än, eller är ungefär lika den som rådde för 10 år sedan?”

På frågan, anser du att miljösituationen i kommunen allmänt sett har blivit bättre än för 10 år sedan, visar det sig att 17 procentenheter fler av de grågröna tycker att miljösituationen har blivit bättre. Totalt 64,6 procent av de grågröna tycker att miljösituationen förbättrats vilket kan jämföras med 47,6 procent av de klargröna. Av gruppen de klargröna är det fler, 47,6 procent, som anser att det inte är någon skillnad jämfört med för tio år sedan. Det resultatet skulle kunna tyda på att de klargröna har högre krav på vad de definierar som förbättringar.

### **Kontaktnät och förtroende för olika grupper i samhället**

Vilket kontaktnät en person i miljöchefens ställning har kan ha betydelse för vem eller vilka som påverkar miljöarbetet. Enligt teorier om socialt kapital är en effekt av föreningsengagemang att de personer som är föreningsaktiva knyter värdefulla kontakter och skapar nätverk. Dessa nätverkskontakter som personen skaffar sig i föreningslivet tar han eller hon sedan med in i andra delar av livet, till exempel till arbetsplatsen.

Resultaten för hela gruppen miljöchefer visade att deras kontakter med enskilda kommuninnevånare, kollegor i andra förvaltningar, företagare i kommunen, kommunalpolitiker och kommunstyrelseledamöter inte förändrats under perioden 1991–2004. Däremot hade kontakterna med intresseorganisationer, kommunala fackliga organisationer och lokala aktionsgrupper minskat drastiskt. Drygt hälften av miljöcheferna träffar sällan eller aldrig lokala aktionsgrupper, en tredjedel träffar sällan eller aldrig kommu-

nala fackliga organisationer och tio procent träffar sällan eller aldrig intresseorganisationer.

Är det skillnader mellan grågröna och klargröna med avseende på vilken typ av kontakter de har och vilka organisationer de har förtroende för? Vilken av grupperna är det som har kontakt med och förtroende för miljöorganisationerna? I tabellen nedan anges vilka grupper eller enskilda de båda grupperna någon gång per månad eller oftare.

**Tabell 25 Grågrönas och klargrönas kontakter inom kommunen (procent) 2004**

Kontakter	Någon gång per månad eller oftare		
	Grågröna	Klargröna	Differens
Kommunala fackliga organisationer	24,6	41,7	17,1
Andra kommunalpolitiker	90,3	100	9,7
Föreningar, intresseorganisationer	28,2	37,5	9,3
Kommunstyrelseledamöter	83,4	91,7	8,3
Lokala aktionsgrupper	13,7	20,9	7,2
Kommunala tjänstemän i andra förvaltningar	97,3	100	2,7
Enskilda kommuninvånare	100	100	0
Lokalpressen	83,6	79,1	- 4,5
Enskilda företag i kommunen	97,2	87,5	- 9,7

**Kommentar:** Tabellen bygger på fråga 20 (2004) "Hur ofta har du i Ditt arbete kontakt med nedanstående grupper eller enskilda?" Svartalternativen var, 'dagligen', 'någon gång per vecka', 'någon gång per månad', 'någon gång per år', 'sällan eller aldrig'.

De klargröna uppger att de har tätare kontakt med sin omvärld över hela linjen. Vid rangordning, av kontaktnätet, utifrån differensen mellan hur ofta de grågröna kontra de klargröna träffar olika grupper placerar sig kontakter med organisationer högt. 9,3 procent fler av de klargröna än de grågröna träffar intresseorganisationer varje månad eller oftare och 7,2 procent fler träffar lokala aktionsgrupper.

Det finns ingen miljöchef som dagligen har kontakt med intresseorganisationer eller lokala aktionsgrupper. Däremot finns det tre miljöchefer som säger sig ha kontakt med lokala aktionsgrupper någon gång per vecka. Dessa tre är alla män, de är alla föreningsaktiva men bara en sympatiserar med miljöpartiet, en återfinns i en förortskommun och två i

kommuner av kategorin övriga kommuner över 25 000 invånare.<sup>23</sup> Totalt 26 miljöchefer träffar lokala aktionsgrupper en gång i månaden eller oftare av dessa tillhör 15 gruppen föreningsaktiva och 11 traditionella. 72 miljöchefer träffar föreningar och intresseorganisationer någon gång per månad eller oftare. Av de 72 är 11 traditionella, grågröna och 61 föreningsaktiva, ljusgröna.

Eftersom de klargröna träffar intresseorganisationer och lokala aktionsgrupper oftare än grågröna kan man ju fundera över varför. Det går inte utifrån enkätmaterialet att veta vem som träffar vem. Om det är miljöchefen som har aktiv kontakt med organisationerna eller om miljöchefen råkar arbeta i en kommun där det finns en aktiv miljörörelse som söker upp miljöchefen. Därför ska jag också titta på vad de olika grupperna av miljöchefer tycker om olika organisationer.

**Tabell 26 Grågrönas och klargrönas bedömning av olika organisationer i samhället (medeltal, på en skala från minus fem till fem) 2004**

Organisation	Grågröna	Klargröna	Differens
Miljörörelsen	1,7	2,9	1,2
LRF (Lantbrukarnas riksförbund)	0,7	0,1	0,6
LO (Landsorganisationen)	0,1	0,0	0,1
Svenskt Näringsliv	0,1	- 1,2	1,1
Motormännens riksförbund	0,0	- 2,7	2,7
Djurrättsorganisationer	- 0,9	- 0,3	0,6

**Kommentar:** Tabellen bygger på fråga 41 (2004). ”Den här frågan gäller hur mycket man allmänt sett gillar respektive ogillar några organisationer. Var skulle Du personligen vilja placera de olika organisationerna på nedanstående skala?” Den svarande fick ange på en skala från -5 till 5, där -5 står för ’ogillar starkt’ 0 stod för ’varken gillar eller ogillar’ och 5 för ’gillar starkt’.

De klargröna gillar miljörörelsen och LRF mer än de grågröna och de ogillar Svenskt näringsliv och Motormännens riksförbund mer än grågröna gör.

### **Påverkas miljöarbetet av engagemanget?**

Frågan som inte kan besvaras utifrån enkätmaterialet, hur eller om det personliga engagemanget har effekt på miljöarbetet, vill jag slutligen belysa

<sup>23</sup> Sveriges Kommuner och Landsting har gjort en kommungruppsindelning som består av nio grupper utifrån vissa strukturella egenskaper. Gruppindelningen, som används vid analyser, jämförelser och redovisning, bygger på bland annat befolkningsstorlek, pendlingsmönster och näringslivsstruktur. Följande kategorier finns: Storstäder, Förortskommuner, Större städer, Pendlingskommuner, Glesbygdskommuner, Varuproducerande kommuner samt tre kategorier övriga kommuner beroende på invånarantal.

med dels några enkätfrågor om miljömålsarbetet och dels med ett klimatindex som bygger på en enkätundersökning som gjorts av Naturskyddsföreningen. I miljöchefsenkäten från 2004 ställdes frågor om miljömålsarbetet, hur miljöcheferna har besvarat dessa kan ses som en indikator på miljöchefens påverkan på utfallet. Den andra undersökningen, Naturskyddsföreningens ranking av kommunernas klimatarbete,<sup>24</sup> är en webbenkät till landets samtliga kommuner. I den enkäten har det ställts frågor om kommunernas ansträngningar för att minska utsläppen av växthusgaser som; klimatmål, handlingsplaner för klimatarbete, energi, transporter, upphandling, fysisk planering, information till kommuninvånare och anställda, utbildning i skolor, samarbete med näringslivet och anpassningsåtgärder mot klimatförändringarna. Utifrån ett poängsystem har kommunernas svar rankats och en lista på samtliga svarande kommuner har publicerats.

**Tabell 27** Grågrönas och klargrönas svar vid en jämförelse av frågor om klimatarbete (medeltal)

Enkätfråga	Grågröna	Klargröna	Differens
Är du på det hela taget nöjd eller missnöjd med den nuvarande miljösituationen i din kommun?	5,6	5,0	0,6
Har miljömålet, <i>begränsad klimatpåverkan</i> , prioriterats jämfört med övrigt miljöarbete?	3,7	4,4	- 0,7
Hur viktiga anser du att miljöfrågorna är, jämfört med andra samhällsfrågor?	6,9	7,8	- 0,9
Naturskyddsföreningens klimatindex	41,5	43,7	- 2,2

**Kommentar:** Tabellen bygger på frågorna 7, 11:1 och 38 i 2004-års enkät. Fråga 7 "Är du på det hela taget nöjd eller missnöjd med den nuvarande miljösituationen i din kommun?" Fråga 11:1 "Hur har arbetet med de femton nationella miljömålen prioriterats i kommunens övriga miljöarbete?" och fråga 38 "Hur viktiga anser du miljöfrågorna är, jämfört med andra samhällsfrågor?"

I tabell 27 har jag jämfört medelvärden på frågor som handlar om hur nöjda miljöcheferna är med miljösituationen i kommunen, hur viktig de anser miljöfrågan vara jämfört med andra frågor samt hur de prioriterat arbetet med de nationella miljömålen. Jag har också lagt till poängen från Natur-

<sup>24</sup> Naturskyddsföreningens rapport, *Klimatindex för kommuner 2007*, bygger på en webbenkät till landets samtliga 290 kommuner. Kommunerna har svarat på frågor om sitt arbete med att minska utsläppen av växthusgaser. Undersökningen har en svarsfrekvens på 72 procent. Det bör understyrkas att det kan vara vanskligt att använda en extern datamängd, men det som är intressant i det här fallet är att de resultat som redovisas stämmer med mina undersökningar.

skyddsföreningens klimatindex och gjort samma typ av jämförelse mellan grupperna. Hur stor en skillnad skall vara för att vara intressant är i grunden godtycklig. Jämför man med andra studier, som väljarundersökningar, så brukar skillnader som är så små som 0,15 lyftas fram som statistiskt signifikanta (Holmberg 1981, Holmberg & Oscarsson 2004). Beträktat ur ett sådant perspektiv kan de här redovisade skillnaderna åtminstone ses som intressanta. De stödjer tesen att de kommunala miljöcheferna utnyttjar sitt handlingsutrymme för att påverka politiken i önskad riktning. Eftersom jag, i min studie, har lovat de svarande anonymitet kan jag inte namnge vilka kommuner som är de grönaste. Jag kan bara konstatera att alla de 24 grönaste kommunerna som också besvarat Naturskyddsföreningens enkät finns bland de 50 högst rankade i deras klimatindex.

I prologen antydde jag, med hänvisning till Naturskyddsföreningens klimatindex, att kommunernas lokala mål på klimatområdet i genomsnitt är betydligt högre än de nationella målen som beslutats av regeringen. Att kommunens lokala miljömål siktar högre än de nationella målen kan bero på att personen spelar roll, det vill säga att miljöchefen driver på och använder den kunskap han eller hon fått genom miljöorganisationen. Naturskyddsföreningen menar att regeringens mål, 4 procent mellan 1990 och 2012, är för lågt ställt. Organisationen anser att en 40 procentig minskning av växthusgaser fram till 2020 är möjlig. Kommunerna har antagit lokala mål som i snitt siktar på att minska utsläppen med 30 procent fram till 2015. Hela tjugotre kommuner har uppgett att deras mål är att minska utsläppen med 40 procent fram till år 2020, alltså samma nivå som naturskyddsföreningen förespråkar. Två år efter det att Naturskyddsföreningen presenterat sitt klimatindex kom regeringens proposition med samma målsättning, 40 procents minskning till 2020 (Prop 2008/09:162).

Om målsättningarna i kommunerna eller på central nivå beror på påverkan från miljöorganisationen går inte att veta utifrån det här materialet. Inte heller om tjänstemannen som person har betydelse i miljöarbetet men den frågan ska jag undersöka i nästa studie av kommuner med framgångsrikt miljöarbete. Att tjänstemän ska vara lydiga redskap för politikens genomförande är som jag beskrev i kapitel tre, en förlegad byråkratisyn. Ett visst handlingsutrymme inte bara finns utan måste finnas. Tjänstemannens arbete kan inte detaljstyras i en så omfattande verksamhet, som kommunalt miljöarbete, om det ska fungera i praktiken. Frågan är då hur stora skillnader man skall notera mellan de två grupperna för att de skall betraktas som relevanta.

I det här avsnittet har en jämförelse gjorts mellan de miljöchefer som är och de som inte är föreningsengagerade. Först delades miljöcheferna i två grupper traditionella och föreningsaktiva men eftersom det visade sig att en stor grupp av de föreningsaktiva sympatiserar med miljöpartiet lades partivariabeln till och bildade en ny kategori. Den tredje kategorin består av miljöchefer som både är miljöengagerade och sympatiserar med miljöpartiet. Under rubriken miljöchefen som person visade sig att det är en högre andel av de föreningsaktiva som har programutbildning med inriktning mot miljö, hälsoskydd eller naturresurser. De föreningsaktiva återfinns oftare inom renodlade miljö- och hälsoskyddsförvaltningar, än inom förvaltningar med flera ansvarsområden. Partipolitiskt är det fler föreningsaktiva som sympatiserar med politiska partier av folkrörelsekaraktär, hela 24 procent sympatiserar med miljöpartiet och 68 procent stöder det socialistiska blocket. De föreningsaktiva är också mera kritiska till det svenska EU medlemskapet.

Vid analys av livsstilsfrågorna visade sig skillnader mellan grupperna där oftast värdena för de klargröna var mera miljöpositiva. De båda grupperna oroar sig för olika typer av miljöhot, de klargröna bekymrar sig mer om miljöproblem av internationell global karaktär medan de grågröna oroar sig mer för de traditionellt lokala frågorna. De klargröna har grönare åsikter även när det gäller svåra och långtgående förslag som att 'satsa på ett miljövänligt samhälle även om det innebär låg eller ingen ekonomisk tillväxt'. De klargröna uppger sig ha ett miljöpolitiskt korrektare beteende och skillnaderna är extra tydliga i frågor som kan förknippas med klimatpåverkan och hållbar utveckling. Gruppen klargröna är även beredda att göra störst avkall på sin bekvämlighet för att bidra till en bättre miljö. Genomgående är tendensen i livsstilsfrågorna att de klargröna uppvisar global medvetenhet och grågröna värnar mer om vardagsnära lokala miljöproblem.

På frågor som handlar om miljösituationen och miljöarbetet i den egna kommunen ser de klargröna allvarigare på de flesta miljöproblemen. De grågröna är nöjdare med miljösituationen i den egna kommunen och det är fler grågröna som anser att miljösituationen har blivit bättre under de senaste tio åren. De klargröna anser däremot att miljöfrågan är viktigare än andra samhällsfrågor. De klargröna har fler kontakter med sin omvärld och de träffar intresseorganisationer och lokala aktionsgrupper oftare. Av hela gruppen finns det 72 miljöchefer som träffar föreningar och intresseorganisationer någon gång per månad eller oftare och det finns 26 miljöchefer som träffar lokala aktionsgrupper en gång i månaden eller oftare. Vid

jämförelse av hur långtgående mål det finns på kommunal nivå för att bekämpa växthusgaser finns också en skillnad. Där de klargröna har högre ambitioner.

## **Slutsatser - mer eller mindre grön**

De kommunala miljöcheferna har granskats och kartlagts närmare för att svara på delstudiens forskningsfråga; om det finns personlighetsrelaterade skillnader inom gruppen kommunala miljöchefer, till exempel deras förhållande till miljörörelsen, som kan påverka personen i yrkesrollen och ha betydelse för deras sätt att sköta sitt uppdrag. Hur en person uppfattar sin yrkesroll och agerar i rollen kan förklaras av till exempel hans eller hennes ursprung, erfarenheter och intressen (Norell 1989, Solli 1999, Karlsson 2003). Denna delstudie har fokuserats på att kartlägga miljöcheferna, utifrån miljöengagemang, politisk sympati, värderingar, attityder och vanor, synen på miljösituationen och miljöarbetet i kommunen samt kontaktnät och förtroende för olika grupper i samhället.

Organisationsfrihet är viktigt i en demokrati, men vad händer om en person som är medlem, och kanske arbetar aktivt, i en intresseorganisation också har en ledande ställning i den offentliga förvaltningen? Enligt tidigare forskning om tjänstemannens position i förvaltningen och om relationen mellan politiker och tjänstemän, har det visat sig att tjänstemännen har en betydelsefull roll, och att de också över tid har stärkt sin ställning genom att ytterligare befogenheter och ansvar delegeras till förvaltningen (Brunsson & Jönsson 1979, Norell 1989, Blom 1994, Wallin, Ehn, Isberg & Linde 1999). I kartläggningen framkom att många miljöchefer är medlemmar i miljöorganisationer. Folkrörelserna är ett viktigt komplement till partiväsendet, en form av politiskt deltagande som är en tillgång för demokratin. Sverige är av tradition betraktad som en genomorganiserad folkrörelsenation (Gidlund & Möller 1999). Vid maktstudier, som analyserar eliterna i samhället och vilka faktorer som påverkar möjligheterna att nå samhällets absoluta topp, beskrivs att det finns en karriärväg i de nordiska länderna, utöver de gängse som, klass, kön, etnicitet och utbildning. Denna väg till toppositioner, inom främst politiken och den offentliga sektorn men också till företagssfären, är att ha folkrörelseförankring; ett folkrörelsekapital (Broady 1990). Miljörörelsen ser sin medverkan i politiken som en garant för att viktiga internationella överenskommelser ska komma till stånd i framtiden. De uppfattar sig som viktiga dels som pådrivare, dels som remissinstans i miljöfrågor (Boström 1999).



Enligt teorier om socialt kapital och om tillit mellan människor, är föreningslivet också en demokratisk skolning där medlemmarna lär sig att samarbeta. Inom demokratidebatten har även negativa sidor av förenings- och deltagardemokratien lyfts fram. Ofta framhålls att de som deltar mest aktivt i samhällsdebatten är etablerade personer med god utbildning. Därmed får aktiva väletablerade medborgare, en extra påverkanskanal vid sidan av väljardemokratien.

Denna kritik ställs på sin spets när föreningsmedlemmarna också har en offentlig maktposition. Miljöchefen har en nära relation till politikerna och de har därmed ett naturligt tillträde till det politiska beslutsfattandet. Kan miljöchefernas engagemang i miljöfrågor därmed bli en fara för demokratin? Miljö som politikområde ökar i betydelse för var dag som går från att ha varit en icke-fråga ska hållbar utveckling numera genomsyra allt, och det är inte alls säkert att den politiska majoriteten har samma syn på hur miljöarbetet skall bedrivas som de gröna miljöcheferna.

Genom att jämföra miljöchefer som är medlemmar i miljöorganisationer med övriga mera traditionella miljöchefer, har jag studerat en viktig men oftast försummad dimension av tjänstemannarollen, nämligen föreningsengagemangets betydelse. I studien har jag konstaterat att större delen av miljöcheferna, är en miljömedveten elit, med en miljöpositiv livsstil och att över 60 procent är eller har varit medlemmar i miljöorganisationer. Vidare framträdde inte bara *en* grön tjänstemannagrupp, utan *Tre nyanser av grönt* som syftar på de tre kategorier jag funnit bland cheferna, de grågröna, de ljusgröna och de klargröna. De mest traditionella har fått beteckningen grågrön, en beteckning som syftar på myten att kommunaltjänstemannen är färglös, eller möjligen grå. Jag har utgått ifrån att den grågröna kategorin är de som befinner sig närmast den Weberska idealbyråkraten, det vill säga en person som har en mera neutral traditionell syn på sin tjänstemannaroll. Den neutrala tjänstemannarollen är inte förenlig med medlemskap i en intresseorganisation, i synnerhet inte inom det fält av förvaltningen där tjänstemannen själv är verksam.

Ljusgröna kallar jag den grupp av miljöchefer som är, eller har varit, medlemmar i miljö rörelsen. Den gruppen, de miljöintresserade, visade sig också vara mer miljömedvetna än de mer traditionella byråkraterna inom gruppen grågröna. De ljusgröna miljöcheferna är personer som privat är miljöintresserade. De kanske inte arbetar aktivt i en miljöorganisation, men de har i alla fall fattat ett aktivt beslut att betala medlemsavgift. Att betala medlemsavgift innebär ett ställningstagande. Ett bidrag till en miljöorganisation är ett sätt att påverka även om det är någon annan som utför



aktiviteten, inte alltför sällan långt borta på avstånd från den enskilde medlemmen, kanske på andra sidan jordklotet.

Den grönaste kategorin i studien, de klargröna miljöcheferna, består av sådana personer som är medlemmar i miljöorganisationer och dessutom sympatiserar med miljöpartiet. Miljöpartiets färg är som bekant den intensivt klargröna, maskrosbladets färg. När den partipolitiska dimensionen läggs till i analysen, utkristalliserar sig en extra miljömedveten grupp som både är organisationsaktiva och sympatiserar med det parti som, allmänt sett, betraktas som det mest radikala inom politikområdet. De som drivs av både det intresse som kännetecknar föreningsaktiva och den politiska viljan till förändring uppvisar ett förhållningssätt till miljöproblemen som kan betraktas som mest miljöradikalt.

Det finns flera tydliga skillnader mellan miljöchefer inom de olika nyanserna, det vill säga de grågröna, de ljusgröna och de klargröna. Resultaten visar på att den klargröna gruppen har fler kontakter med sin omvärld, och de träffar intresseorganisationer och lokala aktionsgrupper oftare. På frågor som handlar om miljösituationen och miljöarbetet i den egna kommunen ser den klargröna gruppen allvarigare på de flesta miljöproblem. Den grågröna gruppen är nöjdare med miljösituationen i den egna kommunen och det är en större andel av de grågröna som anser att miljösituationen har blivit bättre under de senaste tio åren.

Vid analys av livsstilsfrågor visade det sig att cheferna i de olika kategorierna också oroar sig för olika typer av miljöhot. De klargröna är mera bekymrade om miljöproblem av global karaktär medan de grågröna oroar sig mer för de traditionellt lokala frågorna. De klargröna uppger sig ha ett miljöpolitiskt medvetet beteende och skillnaderna är extra tydliga i frågor som kan förknippas med klimatpåverkan och hållbar utveckling. Genomgående är tendensen i livsstilsfrågorna att de klargröna i högre grad uppvisar en global medvetenhet medan de grågröna i högre grad värnar om vardagsnära lokala miljöproblem.

Miljöcheferna som personer är i de flesta fall partipolitiskt röd-gröna. Fyra av fem sympatiserar med partier som har folkrörelseförankring. Även om regeringsformen stadgar hela folkets inflytande över den offentliga makten kan enskilda personer skaffa sig inflytande genom olika former av engagemang som ger inflytande. Man kan tänka sig att föreningslivet har haft en stor betydelse, inte minst indirekt via partierna i det av partidemokrati dominerade svenska samhället. Delar av partiväsendet var redan från starten i slutet på 1800-talet, sammanflätade med folkrörelserna. Fyra av de nuvarande sju riksdagspartierna, socialdemokraterna, vänsterpartiet, centerpartiet och miljöpartiet, har folkrörelseförankring.

Den jämförelse som gjorts mellan miljöchefer som är medlemmar i miljöorganisationer och icke-medlemmar visar att de miljöchefer som är föreningsmedlemmar skiljer ut sig i de allra flesta frågor med avseende på att de är mera positivt inställda till det som gynnar miljön. Frågan är om de konstaterade skillnaderna mellan traditionella och föreningsaktiva är en tillgång för eller ett hot mot demokratin, när personen har dubbla roller? Dessa skillnader bör ha betydelse för hur det kommunala miljöarbetet bedrivs, med tanke på att det ger så tydligt utslag i nästan alla frågor som analyserats. Studiens teoretiska perspektiv utgick från Putnams teori om att föreningslivet är viktigt för att demokratin ska fungera. Föreningslivet fungerar som demokratisk skolning för medlemmarna, de lär sig att samarbeta för det gemensamma bästa. Det är i interaktionen människor emellan som det uppstår tillit till systemet. Vilket i sin tur leder till politiskt förtroende som är en förutsättning för en fungerande demokrati. Om föreningsengagemanget ökar så ökar det politiska förtroendet och därmed de politiska institutionernas legitimitet (Putnam 1993).

Tjänstemannen har alltid ett visst handlingsutrymme i tjänsten och hur det utnyttjas beror till stor del på vem personen är som innehar den posten. Hur det eventuellt påverkar genomförandet av miljöpolitiken, när den tjänsteman som arbetar med genomförandet har en nära relation till såväl politikerna som miljöörelsen, är en fråga jag inte kan svara på i denna delstudie. Denna analys av miljöchefernas personliga engagemang för miljön tillför kunskap, om föreningsengagemangets eventuella påverkan på personen. Resultatet, av kartläggningen, kan ses som ytterligare en bekräftelse på att tjänstemannen inte är någon idealbyråkrat. Den tjänsteman vi ser idag är en högutbildad expert som även kan vara engagerad i sitt ansvarsområde och kanske därmed ökar sina påverkansmöjligheter. Ju mer specialiserade tjänstemännen inom den offentliga förvaltningen blir ju svårare är det att skilja på politik och förvaltning.

Genom kartläggningen framgår att de miljöchefer som är föreningsengagerade har en mera positiv inställning till sådant som gagnar miljön. Och den effekten stärks ytterligare om föreningsengagemanget kombineras med ett partipolitiskt ställningstagande i detta fall sympati med miljöpartiet. I enkäten finns information om miljöchefernas uppfattningar och omdömen, men i vilken grad detta överensstämmer med hur de agerar i sin dagliga praktik går inte att veta utifrån enkätmaterialen. För att mer utförligt belysa frågor kring det faktiska utfallet av miljöarbetet görs i nästa delstudie jämförande fallstudier i ett antal kommuner. Den generella bild som en totalundersökning via enkät ger kan naturligtvis inte uppnås i en fallstudie med ett fåtal kommuner. Men här kommer man praktiken närmre och

resultaten från enkäterna som är mer generellt giltiga kan förstås i ett sammanhang av de illustrerade fallstudierna. När båda teknikerna används bidrar de till att kompensera för varandras svagheter och ger en mer komplett bild av det studerade fenomenet.

I intervjuerna i nästa delstudie fokuseras på hur arbetet med de nationella miljömålen bedrivs i kommunerna. Vem som har betydelse för hur miljömålsarbetet utförs och vad det påverkas av. *Genom att undersöka kommuner med bra miljömålsarbete och ställa frågor om vilka faktorer de anser är viktiga för att nå framgång, leder delstudien arbetet med att besvara frågan, vilka faktorer påverkar ett framgångsrikt miljömålsarbete, vidare.*

## **DELSTUDIE TVÅ**

## 6 DET LOKALA SAMMANHANGET

Det gäller för tjänstemännen att övertyga politikerna. Politikerna bestämmer, men idéerna kommer oftast från tjänstemännen. Politikerna har instrumenten i sin hand men det är inte alltid de som spelar på dem. Tjänstemännen har ju kunskapen, men det finns undantag det finns kunniga politiker. (så svarade en miljöchef på frågan; Vem driver miljömålsarbetet framåt är det politikern eller tjänstemannen?)

Vem som formellt fattar politiska beslut råder det ingen tvekan om. Men var idén till beslutet kommer ifrån, vem som har möjlighet att påverka beslutet och vem som utformar den slutliga formuleringen av beslutet, har sysselsatt många forskare inom samhällsvetenskapen. Det kan handla om frågor inom områden som demokrati, legitimitet, styrning, implementering, intresseorganisationers roll, tjänstemannamakt och handlingsutrymme (se till exempel Pressman & Wildavsky 1973, Brunsson & Jönsson 1979, Lipsky 1980, Lundquist 1998, Putnam 1993, Rothstein 2003). Enligt grundlagen<sup>1</sup> skall all offentlig makt i Sverige utgå från folket, den representativa demokratin bygger på aktiva medborgare som på olika sätt deltar i samhällslivet. Men samhället är komplext och utvecklingen har gått mot att politikerna styr genom att sätta upp mål som utvärderas i efterhand. Formellt kan bara politikerna fatta beslut men påverkanskanalerna är många och den kommunala verksamheten omfattande, vilket ibland gör att det kan vara svårt att skilja på politik och förvaltning. Den komplexa situationen i kommunen kräver ett omfattande samarbete mellan politiker och tjänstemän. Ibland kan det finnas anledning att fråga sig vem som driver det målstyrda arbetet framåt, är det politikern, tjänstemannen eller kanske andra aktörer i omgivningen? Citatet ovan är ett exempel på den gråzon eller samspelszon som kännetecknar den lokala politiken idag (Högberg 2007).<sup>2</sup> De kommunala tjänstemännen deltar i hela den politiska processen och får därmed inflytande över politiken (Brunsson & Jönsson 1979). Men även föreningslivet och medborgarna är och skall vara delaktiga i en fungerande demokrati (Putnam 1993).

---

<sup>1</sup> Regeringsformen, SFS nr: 1974:152

<sup>2</sup> En utförligare redovisning finns i kapitel 3

Efter att i delstudie ett ha konstaterat att det finns skillnader mellan olika kategorier av miljöchefer där den grönaste kategorin har en positivare syn på det som gynnar miljön, ska jag i delstudie två gå vidare och undersöka vad lokala aktörer i miljömålsarbetet anser är viktigt för framgång i arbetet. Vem är det som driver det målstyrda arbetet framåt? Är det politiker och tjänstemän eller är det andra faktorer i omgivningen som är viktiga för miljömålsarbetet? Delstudie två, *Det lokala sammanhanget*, bygger på strukturerade intervjuer med en grupp nyckelpersoner inom det kommunala miljömålsarbetet. Intervjuerna genomfördes primärt för en annan undersökning, vilket beskrevs i kapitel två. Men vid de olika intervjutillfällena tog jag tillfället i akt och ställde frågor som var av intresse för avhandlingsarbetet. Intervjuerna fokuserade på hur arbetet med de nationella miljömålen bedrevs i kommunerna. Vem som har betydelse för hur miljömålsarbetet utförs och vad det påverkas av. *Genom att undersöka kommuner med väl fungerande miljömålsarbete och ställa frågor om vilka faktorer de anser är viktiga för att nå framgång, besvaras frågan i den här delstudien, vilka faktorer påverkar ett framgångsrikt miljömålsarbete?* En tanke var att arbeta vidare med frågeställningen om föreningslivets, miljörelsens, betydelse som en fortsättning på delstudie ett. Men det visade sig ganska snart att det var personer som framhölls som viktiga medan föreningarna var mindre aktiva i de kommuner jag besökte.

I detta kapitel presenteras först, vad som ligger bakom att vissa kommuner har ett väl fungerande lokalt miljömålsarbete. Det bygger på vad nyckelpersoner inom miljömålsarbetet anser har betydelse för att uppnå framgång med det målstyrda arbetet. Sedan görs en analys av materialet utifrån, hur politiker och tjänstemän pratar om personers betydelse för miljömålsarbetet. Hur pratar politiker och tjänstemän om; miljörelsens och medborgarnas betydelse, om Agenda 21-arbetet som startskottet för lokalt hållbarhetsarbete och hur beskriver de det eventuella engagemanget, som positivt eller negativt?

### **Upplägg delstudie två**

Samhällsvetenskapliga problem kan angripas och presenteras på olika sätt. I kapitel två beskrev jag hela avhandlingens upplägg. Där motiverade jag också varför jag valt att kombinera olika metoder och diskuterade för- och nackdelar med såväl kvantitativ som kvalitativ metod. Båda ansatserna kan användas teoriprovande eller teoriutvecklande. Teorin ska göra det möjligt att beskriva och förstå verkligheten eller en vald domän av verkligheten så väl som möjligt. Och i mitt fall är domänen eller området ganska nytt och inte så utforskat. Därför finns det inte någon teori som handlar om just

engagemang i tjänstemannarollen eller mer specifikt engagemang inom det målstyrda miljöarbetet. De frågor som inte kunde besvaras genom kartläggningen i den första kvantitativa delstudien kanske kan belysas bättre i en kvalitativ studie. Eller som Putnam (1993:24) skriver kommer man kanske sanningen närmare "där sinsemellan oberoende bevisflöden rinner samman."

Genom att stegvis studera lokala aktörer i det lokala miljöarbetet. Har jag för avsikt att vidareutveckla teorier om tjänstemannarollen utifrån kunskap dessa personers betydelse. Teoriutvecklingen ska förmedla förståelse för hur gruppen, lokala aktörer i det lokala miljöarbetet, uppfattar sig själva och sin verklighet. Här handlar det inte om att fastställa hur situationen i en objektiv bemärkelse är utan hur personerna själva säger sig uppleva den. Datasamlingen styrs av frågeställningen och inte av hypoteser. Domänen, den del av samhället man vill kunna uttala sig om i mitt fall betydelsen av personligt engagemang vid politiskt genomförande, finns det personer som kan berätta om utifrån sin självupplevda vardag. Denna kunskap går inte att generalisera utifrån utan den är unik för just de här personerna. Teorin kan däremot testas på andra liknande grupper och bekräftas eller falsifieras. Att arbeta induktivt utifrån empirin innebär att tolka det man ser och hör och dra vissa slutsatser av det, en slutledning som bygger på erfarenheten det observerade (Eneroth 1989, Hartman 2001, Esaiasson m fl 2004).

Att intervjuerna gjordes för två undersökningar samtidigt innebar att frågorna i första hand fokuserade på utvärderingsuppdraget, *Lokal översättning av de nationella miljömålen*.<sup>3</sup> Innan jag hunnit ställa frågor om föreningslivets betydelse noterade jag att intervjupersonerna ganska ofta pratade om betydelsen av enskilda personer i miljömålsarbetet. Personerna kunde finnas var som helst i den kommunala organisationen. Och den upptäckten fick mig att byta fokus i avhandlingsarbetet och gå vidare genom att utnyttja hela intervjumaterialet.

Vilka kommuner som identifierats som, kommuner med bra miljömålsarbete bygger på olika utvärderingar och uppföljningar som gjorts på Naturvårdsverket. Vilka personer som definierades som nyckelpersoner och därmed blev intervjuade fick de ansvariga ute i kommunerna avgöra. I och med uppdraget från Naturvårdsverket var valet av kommuner och personer givet för delstudien. Studien fungerar som ett mellanled mellan

---

<sup>3</sup> Avrapporteringen är publicerad i Naturvårdsverkets rapport nr 5646 november 2006 *Lokal översättning av de nationella miljömålen. En processutvärdering i åtta svenska kommuner*. Uppdraget var ett samarbete mellan Ylva Norén Bretzer CEFOS, Göteborgs universitet och Björn Forsberg UCER, vid Umeå universitet samt Kerstin Bartholdsson Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet.

den kvantitativa analysen av miljöcheferna och deras föreningsengagemang till den kvalitativa studien om de engagerade personerna.

Politikområdet miljö har ökat i omfattning sedan den första enkätundersökningen, som låg till grund för delstudie ett, gjordes år 1991. Vilket innebär att det inte var relevant att fortsätta studera enbart miljöchefer när det finns så många olika aktörer i det kommunala miljömålsarbetet. Det intervju-material jag utgår ifrån i den här delstudien omfattar sex kommuner och totalt 29 intervjuer. De intervjuade är nyckelpersoner inom miljömålsarbetet, som kommun- eller stadsdirektör, gatudirektör, chefen för miljöförvaltningen, ordföranden i miljö- och hälsoskyddsnämnden, miljömåls- och/eller Agenda 21-samordnaren, klimatsamordnare, miljöinformatör, miljöstrateg samt ansvariga personer för planering, teknik och näringsliv. När intervjuerna genomfördes lovades respondenterna anonymitet vilket innebär att jag presenterar materialet på ett sätt som gör att det inte går att identifiera vem som har sagt vad vid de olika intervjuerna i de olika kommunerna.

Delstudiens syfte är att; undersöka vad som förklarar framgången i de kommuner som har ett, enligt olika utvärderingar, väl fungerande lokalt miljöarbete<sup>4</sup> och den övergripande frågeställningen lyder: *vad anser nyckelpersoner inom miljömålsarbetet att framgången beror på?*

### **Delstudiens perspektiv**

I kapitel tre beskrevs hur tjänstemannarollen i kommunen påverkats av utvecklingen under välfärdsstatens uppbyggnad och omdaning. Och hur den utvecklingen kan förstås genom kommunernas roll i den svenska välfärdsmodellen där tjänstemannen som genomförare har en viktig roll. Där visades också på vilka problem forskningen varnat för i spåren av förvaltningspolitiska reformer som nya styrsystem, nya samarbetsformer och nya utförarmodeller.

Tjänstemannens roll i den svenska modellen av kommunalt självstyre har utvecklats från en regelstyrd verkställare till en målstyrd självständig expert med visst handlingsutrymme. Kraven och förväntningarna på tjänstemannen har ökat och förändrats i takt med samhällets utveckling. Tjänstemannen har en stark ställning i den svenska förvaltningsmodellen

---

<sup>4</sup> Vilka utvärderingar som ligger till grund för det ursprungliga valet av kommuner, Borlänge, Järfälla, Leksand, Lycksele, Mölndal, Solna, Umeå och Vårgårda har jag inte uppgift om men samtliga dessa kommuner "ansågs då ligga långt fram i arbetet". Vid utvärderingen 2006 fick vi friheten att välja bort ett par kommuner och lyfta in några nya, och då Lund och Kristianstad "har ansetts som framgångsrika miljökommuner" kom dessa att ersätta Borlänge och Leksand. (Norén Bretzer, Forsberg & Bartholdsson 2006:16)



och positionen har stärkts genom senare tiders förvaltningspolitiska reformer. Professionen har utvecklats och anpassats till välfärdsproduktionens omfattning som inneburit olika krav under olika epoker (Lipsky 1980, Aberbach et al 1981, Norell 1989, Putnam 1993, Blom 1994, Wallin m fl 1999, Schierenbeck 2003, Norell 2006). Genom att anta nationella mål, för hur miljön ska förbättras under den närmaste framtiden, har riksdagen lagt fast målet men överlätit till andra aktörer i samhället att välja medel. I beslutet sägs att vi som lever idag inte får förbruka mer av jordens resurser, än att vi kan lämna över ett samhälle till nästa generation där de stora miljöproblemen är lösta. Denna målsättning kräver insatser på olika nivåer i samhället. Inte minst inom den kommunala verksamheten, där man förväntas ta sig an utmaningen att bygga det hållbara samhället. Tanken är att miljömålen ska styra valet av medel och åtgärder i det lokala miljöarbetet både inom tillsyn enligt miljöbalken och inom hållbarhetsarbetet. Det finns inga sanktioner inskrivna i måldokumentet. Att en verksamhet styrs av mål innebär att arbetet utvärderas i efterhand för att ge politikerna återkoppling och att det ges stort handlingsutrymme till politiker och tjänstemän på den lokala nivån. Vilka medel som väljs för att nå framgång bestämmer de själva utifrån lokala förutsättningar och förhållanden.

Idealtillståndet vid lokalt genomförande av centralt fattade beslut skulle kunna vara; för det *första* att det de politiska partierna står för i den centrala politiken stämde överens med partiernas åsikter på den lokala nivån. För det *andra*; att ortens föreningsliv fungerar som det komplement till de valda politikerna som de förväntas vara i den representativa demokratin. Det *tredje*; att medborgarna deltar i politiken genom att på olika sätt framföra sina krav och önskemål även mellan valen. Och den *fyjärde* faktorn som inte ska underskattas är de anställdas, tjänstemännens vilja och förmåga att faktiskt genomföra de politiska besluten. Alltså samstämmighet mellan politiken, föreningslivet, medborgaren och den som ska genomföra beslutet.

Hur ser det då ut i verkligheten? Politiker inom ett parti kan agera olika på central och lokal nivå. Politiken har många inslag av kompromisser, vilket bland annat visar sig i vilka konstellationer partierna samarbetar på den lokala nivån. Det förekommer till exempel blocköverskridande samarbete för att undvika att små vågmästarpartier får stort inflytande. Det kommunala självstyret och kommunallagen ger kommunerna frihet att organisera det kommunala arbetet utifrån lokala förutsättningar. Kommunerna ser olika ut beroende på var i landet de ligger, viktiga miljöfrågor i en kommun är ickefrågor i en annan kommun.

Föreningsliv och medborgarengagemang växlar från tid till annan. Medborgarna engagerar sig allt oftare i enfrågerörelser och vänder de traditionella folkrörelserna ryggen. Olika befattningar i förvaltningen innebär olika roller som delvis skapas av personen själv och delvis av omgivningens krav och förväntningar. En person som innehar en tjänst har inte bara med sig sina kunskaper och erfarenheter utan också sina personliga åsikter (Berger & Luckmann 1979, Lipsky 1980, Lundquist 1991, Premfors 2000). Den person, som på kommunal nivå, genomför de politiska besluten har alltid viss frihet att göra egna tolkningar av hur den politiska intentionen ska verkställas. Eftersom roller alltid bärs upp av personer går det inte att helt på förhand veta hur ett centralt politiskt beslut kommer att uppfattas och tolkas ute i kommunerna. Personens egenskaper och engagemang kan ha betydelse för hur de uppfattar sin roll som tjänsteman och för genomförandet av politiken.

## Tillvägagångssätt

Analysen av materialet i den här delstudien har inspirerats av Grounded-Theory-metoden eller kartläggningsmetoden som datasammanfattningsmetod. Enligt Grounded Theory skall forskaren närma sig sitt datamaterial förutsättningslöst och låta det empiriska materialet bygga eller skapa teorier istället för att pröva en på förhand uppställd teori (Glaser & Strauss 1967). I mitt fall är inte de teoretiska anspråken av analysen lika högt ställda, utan jag använder metoden som ett sätt att sammanfatta data (Eneroht 1989). Jag försöker helt enkelt finna de uppfattningar som finns om det studerade fenomenet.<sup>5</sup> Intervjumaterialet har analyserats utifrån uppfattningar om det begrepp som jag utgår från, och valt att kalla, *framgångsrikt miljömålsarbete*. De uppfattningar som finns om detta begrepp har identifierats och klassificerats.

Jag ska försöka förtydliga genom att knyta an till materialet. Inom lokalt miljömålsarbete undersöker jag vad som leder till framgångsrikt miljömålsarbete. I ett första steg bestäms vilka kategorier som är mest framträdande det vill säga vad de intervjuade omnämner som viktiga förutsättningar för ett fungerande miljömålsarbete. Där finner jag politisk vilja, lokala mål, organisatorisk placering och engagerade människor och utgår från de fyra kategorierna. I nästa steg konstaterar jag att engagerade människor utgör

---

<sup>5</sup> I till exempel *Politikens andra sida. Om kvinnorepresentation i Sveriges riksdag*. Använder Lena Wängnerud Grounded Theory på ett liknande sätt när hon studerar riksdagsledamöters uppfattningar om könsskillnader i riksdagsarbetet. (Wängnerud 1998)

kärnkategori, alltså den viktigaste förutsättningen som leder till ett väl fungerande miljömålsarbete, den som alla andra kategorier är relaterad till.

Nästa steg i analysen är att hitta underkategorier utifrån vilka de engagerade personerna är och i vilket sammanhang de finns. När jag genomsöker materialet och fastställer vilka underkategorier som ska undersökas är det två frågor som följer med från den första delstudien. Jag försöker hitta spåren efter Agenda 21 och letar efter föreningslivets betydelse. Övriga underkategorier som framträder i materialet är politiker, föreningsaktivister, medborgare och tjänstemän. De kvaliteter jag söker efter i dimensionen engagemang, handlar om engagemanget som sådant; är de som det pratas om, för det första engagerade eller inte engagerade, var finns engagemanget hos personen eller i gruppen och hur ser de på engagemanget, är det positivt eller negativt med engagemang i miljömålsarbetet.

Jag beskriver de olika stegen av analysen i figur 2 nedan, som bygger på olika frågor för varje steg. Begreppet som studeras är framgångsrikt miljömålsarbete som leder till huvudkategorins fråga; vad behövs på lokal nivå för ett framgångsrikt miljömålsarbete? Underkategorins fråga är; var i vilket sammanhang finns de engagerade personerna? Vilket leder vidare till hur de intervjuade, politiker och tjänstemän, pratar om olika personer eller grupper och om engagemanget. Analysschemat har byggts upp och omarbetats efterhand som materialet bearbetats och jag kommer att beskriva processen och med citat belägga de kategoriindelningar som gjorts. Vid en kartläggning av den här typen är det inte relevant att redovisa hur ofta eller av hur många en viss företeelse pratas om. Utan det är kvaliteten i materialet som talar, inte den kvantitativa förekomsten av det ena eller det andra (Eneroth 1989, Hartman 2001).

Uppfattningar om det studerade begreppet *framgångsrikt miljömålsarbete* sammanfattas i fyra kategorier (*uppfattningar om vad som leder till väl fungerande miljömålsarbete*). Respektive kategori kan sönderfalla i fyra olika underkategorier som i sin tur sönderfaller i ett antal olika *kvaliteer* (den lägsta nivån i en analys enligt kartläggningsmetoden); som respektive intervjuцитat kan hänföras till.

Figur 2 Analysschema

Frågor som styr analysen	Fenomenet (begreppet)	Framgångsrikt miljömålsarbete				
		Politisk vilja	Lokalt anpassade mål	Organisatorisk placering, hängräddning	Engagerade personer, eldsjäl	Tjänstemän
Vad behövs på lokal nivå för ett framgångsrikt miljömålsarbete?	<i>Huvudkategori</i> (kategorier)	Agenda 21	Miljöorganisationer	Medborgare	Politiker	
I vilket sammanhang finns de engagerade personerna?	<i>Underkategorier</i> (dimensioner)					
Hur pratar de intervjuade om olika personer eller grupper?	<i>Kvaliteter</i> Är aktören engagerad?  Hurdant är engagemanget?  Var finns engagemanget?	<p><i>Aspekter/egenskaper</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Engagerad</li> <li>. Icke engagerad</li> <li>. <b>Positivt engagemang</b></li> <li>. Negativt engagemang</li> <li>. <b>Hos personen</b></li> <li>. Hos gruppen/kollektivet</li> </ul>				
		<b>Engagerade personer/eldsjäl</b>				
		<b>Delstudie tre</b> <i>På jakt efter eldsjälens själ</i>				

## Kategorier

Det kan tyckas självklart att politiska beslut ska genomföras. Vad är annars meningen med omfattande målformuleringar för en bättre framtid? Varför görs då ett betydande arbete på vissa platser i landet men inte på andra? Naturligtvis finns det olika förklaringar och det finns forskare som menar att vi kanske borde förvånas över att det görs ansträngningar, snarare än att ingenting görs (Pressman & Wildavsky 1973, Rombach 1986). Avståndet mellan beslutsfattare och genomförare kan vara stort och många är inblandade under resans gång. I utvärderingen *Lokal översättning av de nationella miljömålen* fann vi fyra viktiga förklaringar till vad som leder till ett bra miljömålsarbete. Att undersöka kommuner som bedriver ett bra miljömålsarbete var ett led i Naturvårdsverkets strategi att visa på goda exempel. Verket hade, när de övergav de tidigare hotbilderna i miljöarbetet och satsade på målformuleringar, bestämt att det kommunala arbetet skulle uppmuntras genom att lyfta fram goda exempel. De fyra kategorierna, som bidrog till att det målstyrda arbetet med de nationella miljömålen, blev genomfört på ett bra sätt var; politiskt stöd, lokal anpassning av målen till lokala förhållanden, hur arbetet organiserats samt engagerade personer. Jag presenterar först de fyra huvudkategorierna och redovisar belysande citat för mina kategorival. Sedan analyseras intervjuerna ytterligare en gång för att fastställa underkategorier eller dimensioner, vad i det lokala sammanhanget som har betydelse för miljömålsarbetet i materialet och sist försöker jag hitta kvaliteter i dimensionerna.

## Politisk vilja, lokala mål, hängrännor och eldsjälur

*Politisk viljeyttring* – politiskt stöd på olika sätt framhölls och det behövs på alla nivåer. Från rikspolitiken, centralt i kommunen och inte minst från nämnden som är de politiker som arbetar nära genomförarna. Flera menar att politikerna borde utnyttja sin makt kraftfullare för att skynda på förändringarna i en så viktig fråga. Många framhöll det politiska stödet som helt nödvändigt. Engagerade politiker finns men engagemanget för miljön verkar vara mera kopplat till person än till parti. En kommundirektör uttryckte att, politiker i allmänhet driver inte miljöfrågorna, utan det är tjänstemännen, påhejade av miljö- och hälsoskydds-nämnden som kämpar för miljön. Nämndpolitikerna är entusiastiska och angelägna, men de centrala politikerna brinner inte för miljöfrågor. Han tyckte inte att han såg någon skillnad mellan olika politiska majoriteter, kommunen i fråga byter majoritet varje val, utan det fungerar på samma sätt. Och underströk han de "driftiga politikerna i miljö- och hälsoskydds-nämnden är inte driftiga i egenskap av partipolitiker utan i egenskap av miljö- och hälsoskydds-

nämnd". De yttrar sig exempelvis i kommunstyrelsen till stöd för miljöfrågor. Det går inte heller att se någon skillnad mellan partierna, utan det finns politiker inom alla partier som är miljöengagerade.

Stödet från politikerna, den sittande regimen ger ett bra stöd för miljöfrågorna, det är en koalition. Och det stödet har vuxit under mandatperioden, från början var det splittrat, /.../ det har varit en av de stora utmaningarna att få politikerna att se den kopplingen. (Miljöstrateg, kommun 6)

Det är alltid bra med stöttning ovanifrån. (Agenda 21-samordnare, kommun 5)

*Lokal anpassning* – hur man arbetar med att bryta ner målen så att de passar den egna kommunens förutsättningar, har betydelse. Om lokal anpassning uttryckte en kommundirektör att "det viktiga är att göra en ordentlig inventering av den lokala situationen, att inte greppa över för mycket, utan koncentrera sig på de verkliga problemen." (Kommundirektör, kommun 6) De svenska kommunerna ser geografiskt olika ut och har olika förutsättningar. Det är stora skillnader på miljöproblem i kommuner som är belägna i storstadsregionerna, som har förhållandevis liten yta, är attraktiva för näringslivetableringar och inte har något jordbruksomland. Deras problem är ofta att de genomkorsas av trafikleder och därmed blir trafiken en viktig miljöfråga att arbeta med. Industrikommuner som har mycket tung industri har andra miljöfrågor på agendan och har ibland svårt att ställa miljökrav för att inte riskera att förlora arbetstillfällena. De kommuner som är attraktiva för nyetablering kan ställa miljökrav genom att främst välja verksamheter inom handel- och tjänstesektorn som i sig inte innebär någon tydlig miljöpåverkan.

Miljömålsarbetet har stort stöd hos politikerna, men jag tror inte att politikerna överlag är särskilt välinformerade, på grund av att det är först nu som vi har försökt bryta ner målen till lokal nivå och göra det gripbart. (Miljöchef, kommun 6)

*Hängrännor istället för stuprör* – hur det inre kommunala arbetet är organiserat har också betydelse. Traditionellt har de kommunala förvaltningarna varit organiserade som 'stuprör' men i och med den nya kommunallagen fick kommunerna frihet att utforma sina nämnder så att de passar den lokala situationen. Tidigare skedde arbetet inom fackförvaltningen, och miljö- och hälsoskyddsförvaltningen, där Agenda 21-samordnarna oftast var placerade, hade inte överblick över hela den kommunala verksamheten. Deras fokus låg dessutom rätt mycket på att arbeta utåt mot medborgarna

att få dem intresserade och aktiva. De nya befattningarna, som benämns miljöstrateg, miljösamordnare, klimatinformatör, kommunekolog eller liknande, har ofta placerats centralt direkt under kommunstyrelsen med uppdrag att driva miljömålsarbetet på tvären, inom hela den kommunala verksamheten, i hängrännor istället för stuprör.

Kommunens egna verksamheter – ja vi har ju ibland träffar och diskussioner men även där så, jag kan va lite kritisk, vi jobbar väldigt mycket i stuprör, tekniska förvaltningen som förvaltar våra fastigheter har ju ett speciellt sätt att se på till exempel uppvärmning av och energianvändning som ibland kan gå stick i stäv med de miljömål som vi har satt upp. (Kommunchef, kommun 4)

Det vore bra om samordnarna lydde under kommunledningen, förutsatt att det där fanns rätt engagemang. Om ledningen hade ett starkt engagemang så vore det jättebra, men om inte engagemanget finns är det bättre att det ligger under miljönämnden med engagerade miljöledamöter och miljöchef. För de är nästan alltid intresserade. Men det bästa är om det styrs upp tydligt från högsta ledningen. (Miljöchef, kommun 5)

*Engagerade personer, eldsjälar* – engagemang hos enskilda personer är en annan viktig faktor till framgång enligt de intervjuade. Det behövs engagemang eller eldsjälar bland beslutsfattarna, i miljörelsen, hos medborgarna och inom tjänstemannaledet för att ett icke tvingande politikområde ska bli genomfört. Om politikerna saknar intresse för frågan kan det kompenseras för, i förvaltningen eller om det finns en förvaltningschef som är oengagerad kan det vägas upp av en eldsjäl ute i verksamheten. Även inom miljöorganisationerna är det ofta enskilda eldsjälar som driver arbetet framåt. Dessa engagerade personer är viktiga på alla poster inte bara igenomförandeledet, det behövs också chefer som ser och uppskattar de som har visioner, det som en miljöchef uttrycker som att:

Det är en följd av att det är flera som har känt att de vill vara med, att de är beredda att ta ansvar. Den personen har varit drivande så jag tänkte, det här är en man vi ska ta vara på, för han vill någonting när det gäller miljön. (Miljöchef, kommun 2)

Eldsjärens roll är inte enbart av godo om till exempel den engagerade personen slutar eller tar tjänstledigt av något skäl stannar arbetet av. En miljöchef uttalade sig om miljösamordnarna som ofta är unga kvinnor att;

Sen blir de med barn, och kommer tillbaka och så kommer vi igång igen /.../ vi har haft vikarier som varit duktiga, men det är inte så lätt /.../ vi har bytt eldsjälar ganska ofta, vi har haft sju, åtta, nio stycken



på de här åren, sen -93. Sju, åtta är det säkert. Och det är inte riktigt bra heller. /.../ Och i socialtjänsten, där har ju miljöhandledaren försvunnit så där finns ingen miljöansvarig alls, /.../där fanns en eldsjäl och sen när han gick in i väggen så är det ingen annan. (Miljöchef, kommun 2)

De fyra kategorierna, i intervjuutskriften, som förekommer mest frekvent utgör tillsammans de viktigaste faktorerna för att ett framgångsrikt miljömålsarbete ska uppnås. Alla fyra kategorierna är relaterade till personer och hur dessa personer agerar i praktiken i sin vardag. Det behövs någon ansvarig person på lokal nivå som förmår att se de lokala förutsättningarna och översätta de visionära målen till den lokala praktiken, lokal politik. På miljöområdet agerar de lokala politikerna som miljöintresserade, inte som partiföreträdare. Var den ansvarige genomföraren, personen, är placerad inom kommunen om den ges rätt förutsättningar att nå ut med sitt arbete är viktigt. Och slutligen tjänstemannen den som har uppgiften att genomföra politiken måste ha den rätta viljan att nå målet.

Personer som aktörer i olika sammanhang blir därmed den dimension av kategorierna som jag arbetar vidare med. Det kan till exempel handla om politiker som har ett miljöengagemang. Det är inte en fråga om vilket politiskt parti de tillhör utan engagemanget har betydelse oavsett partifärg. Den engagerade kan även finnas inom miljörorelsen, de som genom olika initiativ påverkar den lokala agendan. En förening bärs ofta upp av enskilda eldsjälar, som envist kämpar vidare för sakens skull. Enskilda medborgare förekommer också, de som ser möjligheterna i sin vardag och gör stora insatser för miljön. Även de anställda de som faktiskt har uppgiften, att verka för att miljömålen ska uppnås, de tar med sig sitt personliga engagemang in i tjänstemannarollen. Frågan är då om någon av dessa dimensioner dominerar tydligare än de andra.

Medveten om att de intervjuade pratar om personers betydelse analyserar jag datamaterialet, intervjuerna en gång till men med fokus på *vilka personer det talas om, hur det talas om de och vilken position de har*. Intervjupersonerna berättar om hur de upplever sin verklighet utifrån sin egen upplevelse av hur miljömålsarbetet bedrivs i kommunen. Inte hur situationen i en objektiv bemärkelse är utan på vad nyckelaktörer på miljöområdet i ett urval av kommuner med fungerande miljöarbete berättar om sina upplevelser.

Den här delen av analysen utgår från frågeställningen; vem driver det målstyrda arbetet framåt, är det politiker och tjänstemän eller finns det andra aktörer i den lokala omgivningen som har betydelse?



- Blev Agenda 21 det startskott för lokalt hållbarhetsarbete som det avsåg att vara?
- Hur ser de intervjuade på miljörelsens och medborgarnas betydelse?
- Hur pratar politikerna om sig själva och om tjänstemännens betydelse för miljömålsarbetet?
- Hur pratar tjänstemännen om politikerna, om sig själva och om varandra som kollegor?
- Var finns engagemanget och hur beskrivs det, som positivt eller negativt?

### **Underkategorier**

Den dimension som har framträtt vid analys av kategorierna, är olika personer i olika roller på den lokala arenan. Politiker, företrädare för miljörelsen, medborgare och tjänstemän. Jag går vidare i analysen genom att undersöka hur dessa olika personer eller roller förhåller sig till varandra och till miljöarbetet. Verkligheten är komplicerad och som det svenska partisystemet och det kommunala självstyret fungerar behöver inte lokala politiker följa den centrala politiken. I kommunerna finns alla möjliga kombinationer av partisamarbete, både blocköverskridande och samarbete med lokala partier. Det finns också partier som inte inordnar sig i blockpolitiken.

Det kan vara så att politiska visioner inte nödvändigtvis ska genomföras de kanske är tänkta att vara just visioner. Särskilt vid valår har politikerna behov av att visa framsynthet och att fatta vittgående beslut om mål som ska uppfyllas långt in i framtiden, kan vara ett sätt att kyla ner frågan (Bäck & Larsson 2006).

Forskarsamhället är oense om föreningslivets betydelse i demokratin och det finns många exempel, både nationellt och lokalt, på tillfälliga politiska frågor. Där medborgarengagemang genom föreningslivet har haft en avgörande betydelse. Som till exempel *Folkkampanjen mot kärnkraft* eller *Rädda Kynnefjäll*.<sup>6</sup> Men medborgarna är inte alltid aktiva utan rycker ut när

---

<sup>6</sup> *Folkkampanjen nej till kärnkraft* – bildades inför folkomröstningen om kärnkraft 1980 och var ett samarbete mellan ett fyrtiotal organisationer som representerade såväl yttersta vänstern som ett antal olika kyrkor, fredsorganisationer och flera av de etablerade partiernas ungdomsförbund. När valkampanjen gick in i sitt mest intensiva skede fanns ungefär en halv miljon aktiva valarbetare. (Holmberg & Asp 1984)

*Rädda Kynnefjäll* – på ett stormöte i Hedekas i april 1980 beslutades att man skulle börja med vakthållning på Kynnefjäll. Anledningen till detta var planerna som fanns på att göra provborrningar på Kynnefjäll för eventuell framtida lagring av atomsopor. Från 21 april 1980 till februari 2000 fanns det alltid folk som höll vakt i stugan vid gården Lunden på Kynnefjäll. Efter

de anser att det behövs (Amnå 2008, Johansson 2008). Och tjänstemannen som har eller får handlingsutrymme genom målstyrningen kanske driver på måluppfyllelsen.

### **Agenda 21**

Blev Agenda 21, med sitt tydliga underifrånperspektiv, det startskott för lokal aktivitet som politikerna hoppats på? Dokumentet innehöll ju inga närmare riktlinjer för hur det lokala arbetet skulle bedrivas, utan det var upp till varje land och de inblandade aktörerna att arbeta fram en handlingsplan. Det var genom Agenda 21-arbetet som miljö blev en samhällsövergripande utmaning med sociala och ekonomiska inslag. De lokala myndigheternas deltagande och samarbete var en avgörande faktor för hur framgångsrikt arbetet skulle bli. Agenda 21-arbete påbörjades i nästan samtliga svenska kommuner (Eckerberg & Lafferty 1998, Forsberg 2002). Och agenda-arbetet har nämnts av flera som att det satte igång ett nytt tänkande kring miljöarbetet.

Blev Agenda 21 det startskott på lokal nivå som avsågs?

Det är viktigt att inte försätta sig i situationer där man riskerar stora motgångar utan istället försöka se vilka dörrar som står på glänt. Agenda 21 lyckades man inte implementera ordentligt, det var illa förankrat i organisationen, men det har öppnat vägen för mycket fortsatt miljöarbete. (Agenda 21-samordnare, kommun 5)

Ni startade tidigt jag såg en uppgift om att ni startade redan -93, alltså ett år efter Riokonferensen?

Ja, precis, hösten 92 var Riokonferensen och i januari startade vi. Och då satte vi igång och hade en väldigt positiv människa som drev frågorna. Och vi samlade alltså stora skaror människor då, våren -93. Och vi hade en väldigt engagerad, positiv, konstruktiv person. Fantastisk människa som jobbade här, det var en helt fantastisk människa det är roligt när man träffar sådana. Så Agenda 21-arbetet har också varit betydelsefullt och lagt grunden till mycket av det som vi har idag. För som den här människan jag beskriver, hon var ju helt fantastisk, och det är ju också så att man inte alltid har fantastiska människor i sin omgivning. Man har mer vanliga människor, duktiga människor, men kanske inte fantastiska. (Miljöchef, kommun 2)

---

nästan 20 år kom beskedet från regeringen att Kynnefjäll inte längre var aktuellt för förvaring av atomsopor och därmed upphörde vakthållningen. Lördagen den 21 april 2001 restes en minnessten vid vaktstugan och därmed sattes punkt för en av världens längsta miljöaktioner och detta finns även omtalat i Guinness rekordbok. Källa://www.algonet.se/~hedekas/rkfj.htm

Jag satt och tänkte på ekonomiska styrmedel från statligt håll, alltså genom skatter och annat, är ju alltid kraftfullt om inte annat, att man lägger på pålagor... (blir avbruten)

Jo precis, men det blir lite som jag upplevt det nationella perspektivet på Agenda 21-frågor: nej men det där kan ni fixa underifrån, så kan vi gå och dricka kaffe istället. Jag tycker det är jätteviktigt med underifrånperspektiv och att lyssna på medborgarna, men man måste samtidigt vara medveten om att det inte går att lösa det med bara det, utan det måste komma signaler uppifrån, just i form av kanske kraftfullare skatter. Höj bensinskatten eller vad som helst som underlättar. /.../ Lite klarare sådana signaler, så man känner att det som vi gör är inte bara förgäves /.../ olika signaler från olika håll, och detsamma gäller för det statliga, att det gäller att ha en klar linje om vilka signaler man ger. För nu säger man kanske vissa saker på miljöområdet, samtidigt som något annat område gör precis tvärtom. Och när man sitter ute i 'bushen' så är det ju... om man som exempel tar flygtrafiken, så kan ju inte vi styra det lokalt /.../ jag brukar säga när jag pratar för internationella grupper att Sverige har väldigt starka kommuner, och det har vi jämförelsevis, ganska stort självbestämmande. Men samtidigt måste de centrala myndigheterna också ge direktiv om vad som gäller, och skapa verktyg som går att använda. Sen tror jag mycket är att man blir lite förvirrad, för man får en signal från ett håll och en annan signal från ett annat håll. (Miljöstrateg, kommun 1)

Agenda 21-arbetet blev lyckat i de kommuner som hade aktiva personer som satte igång. I flera kommuner påpekas att Agenda 21 satte igång tänket, öppnade dörrar och fick fart på miljöarbetet. En kommun uttryckte att agendaarbetet inte blev bra vi var helt enkelt inte mogna för det.

En samordnare kommenterade att "vi Agenda 21-samordnare flängde ju runt som galningar om kvällarna och höll i studiecirkelar och allmänna möten och så, så miljömässigt kanske det har blivit bättre."

### **Miljörörelsen**

Föreningslivet i det här fallet miljörörelsen kan i en fungerande demokrati ha en viktig roll som medborgarkanal till politiken. Föreningslivet ses av många som en viktig del av demokratin. Dels som påtryckargrupper och remissinstanser och dels för medborgarnas skolning i politik. Som framgick i kapitel fem finns det undersökningar som ser föreningslivet som själva förutsättningen för en fungerande demokrati. Demokratin kräver organisationsfrihet och i föreningarna skapas den politiska människan, där lär hon sig att formulera sina krav och att kompromissa med sina medmänniskor

(Putnam 1993, Gidlund & Möller 1999, Putnam 2000, Amnå 2008). Det finns också de som är kritiska till föreningslivets betydelse och menar att samhällsfrågor engagerar människor men de kan inte alltid vara aktiva utan befinner sig i ett viloläge, är lite stand by, och rycker ut om och när det behövs (Svenska Dagbladet 080806)<sup>7</sup>. Här nöjer jag mig med att konstatera att miljö rörelsen är en möjlighet för medborgarna att påverka politiken på olika nivåer.

Hur ser de intervjuade på miljö rörelsens betydelse? Finns det lokala föreningar, är miljö rörelsen en tillgång, pådrivande eller ett problem?

Vi har en ganska aktiv naturskyddsförening som bevakar allt vi gör. /.../ de tillför ju ganska mycket, SNF finns som en miljöaktör, ganska aktivt och sen då LRF när det gäller jordbrukssidan. Ibland har vi olika utgångspunkter och framförallt olika ambitionsnivåer men jag ser det mer som en tillgång än som en motpart. (Chefen för tekniska förvaltningen, kommun 4)

En aktiv man i naturskyddsföreningen, väldigt aktiv också i vindkraft, han driver ett vindkraftföretag bland annat och har då agerat också för att vi ska få mer vindkraft i kommunen. Och just nu är det uppsatt ett nytt verk här nere i södra kommundelen och det är ju mycket hans förtjänst och han är ju en av naturskyddsföreningen. (Kommunalråd, kommun 4)

Bristen på lokala organisationer uttrycktes såhär;

Nej, det finns inga organisationer eller lokala påtryckningsgrupper det är så magert här i kommunen. Eller också är de så nöjda med det vi har men det är inte bra egentligen det hade vart bra att ha lite aktionsgrupper som tycker till. (Miljö- och hälsoskyddsnämndens ordförande, kommun 3)

Det är dåligt med miljöorganisationer, de är mer friluftorganisationer som hellre tittar på fåglar än att ägna sig mer konkret åt kommunen. (Agenda 21-samordnare, kommun 5)

Finns det motsättningar mellan naturskydd och miljöarbete?

De miljöorganisationer som finns är inte intresserade av miljöfrågor utan ägnar sig åt naturvård. SNF kopplar sig mest till naturvårdsfrågor, vi har ju rätt många naturvårdsområden och naturvårdsreservat. Vindkraftsfrågan har blivit aktuell. Sen får SNF alltid yttra sig över våra detaljplaner, så att vi får deras synpunkter i olika plan-sammanhang. (Agenda 21-samordnare, kommun 4)

---

<sup>7</sup> Svenska Dagbladet 6 augusti 2008 *Samhällsfrågor engagerar men utanför partierna*

Tar miljörelsen plats i förvaltningen via tjänstemannen? Har du mycket kontakt med miljöorganisationer, alltså i tjänsten?

Naturskyddsföreningen jobbar vi mycket med ... Jo, det blir ju det också i och för sig, eftersom en av våra kollegor här, är ordförande i föreningen, så det är klart att man vet vad som händer där också. (Miljöstrateg, kommun 1)

På frågan om det finns lokala påtryckningsgrupper i kommunen svarar både politiker och tjänstemän att de skulle välkomna ett aktivt miljöengagemang. Det finns för få organisationer och lokala påtryckningsgrupper, för svagt engagemang från föreningslivet. Naturvårdsengagemang finns av typen friluftsföreningar och fågelskådare men för få aktiva miljöorganisationer.

Även organisationer som naturskyddsföreningen och LRF drivs av aktiva engagerade personer, frågor föds och försvinner. Ibland uppstår tillfälliga enfrågeorganisationer men när frågan är löst dör engagemanget ut. Flera tjänstemän påpekar att de gärna skulle se ett större stöd från organisationerna och allmänheten.

En tjänsteman blandar ihop sina roller när jag ställer frågor om miljörelsens betydelse och pratar om en lokal miljöorganisation som vi. "Vi inom organisationen tyckte ..."

### **Medborgarna**

Aktiva medborgare utgör grunden för en väl fungerande demokrati, medborgarna ska ha möjlighet till inflytande och insyn i politiken. I miljösammanhang finns exempel där medborgarna spelat en viktig roll. Men medborgarna kan inte alltid vara aktiva utan de engagerar sig när de behövs.

Hur ser de intervjuade på medborgarnas betydelse, som initiativtagare eller som miljöaktiva?

Så dök möjligheten med spannmålsenergi upp och det dök upp två entusiaster som var beredda att åta sig detta. Beredda att åta sig investeringen och beredda att sälja färdig värme till kommunen och de tar på sig passningen och skötseln. Då kan vi vara bekymmerslösa det bara fungerar och vi köper värme. /... / vi behöver inte ha beredskapsansvaret, vi kan vara bekymmerslösa, det ska bara fungera. Den möjligheten har växt fram under de senaste två sista åren och den ser vi att vi kan utveckla. Nu när ett gäng har börjat, ja då finns det ett antal intressenter runt omkring som också är beredda att satsa på liknande anläggningar /.../ färdig värme som är lokalproducerad.

Skolan bränner havre, havren odlas precis utanför skolan och man slipper transporter. (Chefen för tekniska förvaltningen, kommun 4)

Den närmaste bonden som är granne är skolan som odlar havren. Det blir noll transporter han odlar havren, han skördar havren och han sköter pannan. Han har det på entreprenad så vi gör ingenting mer än vi betalar ett pris till honom för uppvärmningen och det är 30 procent lägre än när vi hade olja. Kommunen tjänar på detta, det är en ekonomisk vinst det är en fantastisk miljövinst och det har skapat sysselsättning för den här bonden /.../ Så skulle vi vilja ha det överallt tror jag. (Kommunalråd, kommun 4)

Ett annat exempel är några förskollärare som startat en friförskola på ekologisk grund;

Hela verksamheten bygger på det naturliga kretsloppet i naturen. En förskola som /.../ bygger på den här ekologiska grunden /.../ de kör alltid med ekologiska råvaror, de bakar allt bröd, de ser till att barnen är ute ett visst antal timmar varje dag oavsett väder och vind året runt. Den drivs av tre privatpersoner som är förskollärare och kan den här biten och de har hållit på i en tio år, jätteduktiga, det är kanonroligt. Det markerar ju lite grann att vi har det miljötanket i samtliga förvaltningar. Det finns med så att säga och det beror väl kanske på att kommunen har den inriktningen inställningen vi har med oss det i vardagen kan man säga. Vi behöver inte göra en kampanj en eller två veckor på året för att puffa på miljöarbetet utan vi har det tanket hela tiden. (Kommunalråd, kommun 4)

Det finns många exempel på det lokala planet som kan härledas till engagerade medborgare; goda exempel där den miljömedvetna engagerade personen haft avgörande betydelse. I en kommun kom ett lokalt initiativ att leda till att en oljeuppvärmd skola bytte till havrepanna. Havren odlas av skolans granne som också ansvarar för driften.

Någon berättade att den första etanoltappen i kommunen kom till genom en envis medborgare, som körde etanolfordon, inte gav upp utan utövade påtryckningar på kommunen. Till slut installerades en etanoltapp och allt fler började köra fordon med det alternativa bränslet.

### **Politikerna**

Politisk vilja, att faktiskt verkställa en vision, finns inte alltid. Att presentera planer med högt ställda visioner kan vara en del av det politiska spelet. Det kan handla om att på kort sikt vinna väljarnas förtroende lika väl som en faktisk viljeyttring att förbättra miljön och rädda jorden från uppvärmning och därmed klimatförändring.

Precis som tjänstemannarollen har förändrats så har politiken förändrats. När NPM-tänkandet lanserades blev både politiker och tjänstemän lite maktlösare genom att utförandet av traditionellt kommunala verksamheter konkurrensutsattes på marknaden. Och i den nya situationen med politiska sakområden som ska genomsyra all verksamhet i samhället kom nya samarbetsformer. I nätverkssamhällets samarbete av utbytesrelationer förändras de olika rollerna, nya grupper bildas som kan bestå av företrädare för politiken på olika nivåer, föreningslivet, nya medborgargrupper, sociala rörelser och näringslivet på orten. Politikerna samarbetar med det omgivande samhället i ett horisontellt nätverkande som bygger på frivilligt deltagande av centrala och lokala aktörer (Almqvist 2006, Bäck & Larsson 2006).

Nätverkandet som kännetecknas av frivillighet består så länge deltagandet är lönsamt och ger något i utbyte. Problemlösningsförmågan är det överordnade och vilka som deltar blir underordnat i den globala politiken. Det som kan bli problem eller som kanske är omöjligt att lösa är medborgarnas rätt att utkräva ansvar. Hur ska den självklara rätten fungera när självutnämnda aktörer lägger sig i politiken. Vem ska väljaren ställa till svars när gränserna mellan politiken och det omgivande samhället suddas ut. Och vart är politikerrollen på väg, blir politikerna mer av personer än partiföreträdare i politiken? Den politikertyp som i *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid* (Bäck 2000) kallas förtroendemän, de som definierar sin politikerroll som ett öppet mandat och menar att väljarna sätter betyg, i efterhand på valdagen.

Hur uttalar sig tjänstemännen om politikerna, finns det politiskt engagemang, mod och vilja?

Överlag tycker jag att politikerna ger det stöd som behövs när tjänstemännen ber om det /.../ i princip i alla förvaltningar, dock är vissa mer entusiastiska än andra. (Miljösamordnare, kommun 5)

Miljöutskottet och miljödelegationen har alltid varit väldigt drivande i de här frågorna. Jag hade jobbat i en annan kommun innan jag kom hit, där hade jag slagits mot skriande okunskaper om de här frågorna, sen kom jag hit och får kontakt med miljöpolitikerna här som är kunniga, intresserade och engagerade. (Miljöstrateg, kommun 1)

Men man måste också jobba tufft på den övergripande nivån. Man måste få politikerna i kommunerna att våga ta intryck, det är jätteviktigt att vi har samma mål för ögonen. (Miljöchef, kommun 4)



Arbetet leds på tjänstemannanivå, men är ganska otydligt på politisk nivå. Men lyfter man vissa specifika frågor så kan det gå bra /.../ men jag skulle inte säga att det finns något politiskt ledarskap i de här avseendena. (Agenda 21-samordnare, kommun 4)

Ibland kan politikerna behöva bromsa tjänstemännen;

En gatudirektör menade; att vi kan alltid erbjuda möjligheter. En teknisk förvaltning har ju lätt att erbjuda tekniska möjligheter men det kostar. Det är pengar det handlar om och ibland kanske det handlar om att prioritera mellan omsorgen och miljömålen. (Gatudirektör, kommun 3)

Tydligt politiskt ledarskap krävs för att få människor att ändra livsstil. Exempelvis information och rådgivning, underlättandet av ett annat beteende inte minst resorna. /.../ Bra dialog mellan politiker och tjänstemän, men det ligger i sakens natur att miljöplanerarna vill gå fortare fram sektorsvis. Men politikerna måste ha en helhetssyn. (Miljö- och hälsoskyddschef, kommun 3)

Hur pratar politikerna om tjänstemännen? Är de berömmade, har de respekt för professionen, behöver de hejda de engagerade tjänstemännen?

Det finns tjänstemän som driver på och gentemot de riktigt aktiva tjänstemännen får jag fungera lite som bromskloss. Jag känner behov att få med hela organisationen, och då måste man ibland sakta ner lite så att alla hinner med. Jag kan fungera både som bromskloss och pådrivare beroende på vilken tjänsteman det handlar om. (Miljö-kommunalsråd, kommun 5)

Hur ser politikerna på sig själva, sin politikerroll och på varandra? Finns det partisammanshållning eller är miljön överordnad?

Det vi skulle vilja är att politikerna skulle vara lite mer aktiva i de här frågorna, ta upp det i samband med budgeten och sprida information om det. /.../ jag gör vad jag kan för att driva på frågorna, bevaka att vi ska leva upp till målen som vi har tagit i fullmäktige. (Miljö- och hälsoskyddsnämndens ordförande, kommun 3)

Engagemang saknas ofta hos politikerna men det finns politiska visioner, ett kommunalsråd uttalade att:

Den kommunen där har man satt som mål att man ska vara självförsörjande på energi. Det tycker jag är lite spännande /.../ De odlar någon form utav industriell hampa som de ska använda för att elda med i sitt värmeverk. De behöver inte importera någon olja överhuvudtaget. /.../ Det är en vision man har, att kanske bli självför-



sörjande och helt gå över till bibränsle. Inga transporter, inget oljeberoende, minskat elberoende /.../ men det finns ju fler; vindkraft, solenergi, utnyttja den vattenkraft som finns. Jag menar att det finns många delar som jag kan tycka är miljövänliga. Köra med mindre bilar med svagare motorer behöver inte alltid vara de här stora som drar massor med bensin eller att man då har lite hybridbilar eller etanolbilar eller biogas eller någonting det vore väldigt spännande. (Kommunalråd, kommun 4)

I intervjuerna pratar flera tjänstemän om att politiskt stöd på lokal nivå är viktigt. De påpekar att det är skillnad på engagemang mellan de olika politiska nivåerna, nämndpolitiker är ofta mer engagerade än de centrala politikerna. Men de ser ingen skiljelinje mellan partier utan det handlar om personer. Tjänstemännen kan erbjuda alternativ men det kostar och politikerna måste ta ansvar för helheten.

Politikerna får både gasa och bromsa i sin relation till tjänstemännen. Och det finns politiker som tycker att andra politiker är oengagerade. Det finns ingen tydlig linje utan engagemanget finns hos personen.

Ett kommunalråd personifierar tanken på att hållbar utveckling ska genomsyra all verksamhet. Han betonar att vi har tänket hela tiden vi behöver inte satsa på kampanjer och informationer utan vi har miljötänket med oss i vardagen.

### **Tjänstemännen**

Tjänstemannen har, eller får handlingsutrymme, men använder de handlingsutrymmet? Forskningen har varnat för att tjänstemännen genom att vara numerärt och utbildningsmässigt överlägsna har makt i sin position. Politik och förvaltning blir allt mer integrerat och förvaltningen som utför den praktiska politiken allt mer specialiserad. Men politik är så mycket mer än det som politikerna sysslar med, politik är också det som tjänstemannen utför i sitt dagliga arbete. Och genom att det har uppstått nya politiska områden som ska genomsyra hela verksamheten har det också uppstått nya administratörer som passar för den verksamheten.

Hur pratar tjänstemännen om varandra som kollegor? När vi frågar vilken nämnd eller motsvarande som leder miljömålsarbetet fick vi svaret;

Det är miljönämnden och måste vara, jag har upprepade gånger pratat med miljöchefen om det, att nu måste du ta initiativ för att till exempel få kommunstyrelsen och miljönämnden att politiskt ta diskussionen. Jag tycker inte vi har lyckats på ett bra sätt att lyfta de frågorna med

politikerna lite mer övergripande, utan det har blivit mer ad hoc alltså projektmissigt ... (Kommunchef, kommun 4)

Hur pratar tjänstemännen om sig själva och sin roll?

Det är en enmannsprodukt allt hänger på miljösamordnaren, det finns miljöombud på varje förvaltning och en del är väldigt tappra som gör allt de blir ombedda. På vissa håll är miljöombuden tillsagda av förvaltningschefen att inte göra så mycket och det är ingen chef som bryr sig om det och då kommer man ingen vart. Om inte chefer och politiker tycker att det är viktigt och ska göras är det ingen längre ner i organisationen som bryr sig. Då kan miljösamordnaren stå där och tjata och tjata men det händer ingenting. Bara det att de inte finns för den egna organisationen det blir personberoende. (Miljösamordnare, kommun 3)

Hur pratar politikerna om tjänstemännens betydelse för miljömålsarbetet?

Det blev väldigt bra, väldigt lyckat, hon är en bra pedagog och hon har fått oss engagerade i miljömålsarbetet på ett sätt så att vi förstår vad det är hon pratar om. Ibland är det ju så att som politiker är det ju nästan omöjligt att förstå miljöspråk när de pratar om olika föreningar. Vi vill ju ha ren luft, punkt, inte att det ska vara si och så mycket av det ena och det andra. Och då har miljösamordnaren lyckats få ihop detta så att vi kan prata med varandra på rätt nivå. Det är en viktig roll och det är nog det mest lyckosamma hittills. (Central politiker, kommun 3)

Många tjänstemän uppfattar sig som pådrivare i miljömålsarbetet. Det är tjänstemännen som driver frågorna, vilket de själva förklarar med att:

Det är ju vi som är 'proffs', som har kunskapen. Vi är ju utbildade för att arbeta med de här frågorna och ser behoven och möjligheterna. (Miljöinformatör, kommun 3)

Detta bekräftas också av politikerna, politikerna är oftast nöjda med tjänstemännen de säger att de får all den information de behöver via miljökontoret, de behöver inte söka information på olika sätt utan tjänstemännen serverar men de menar att personkemin är viktig i det arbetet. Vid ett tillfälle påpekade en samordnare att miljö sidsteppas av både politiker och förvaltningschefer om inte bevakning sker.

Politikerna vill inte att vi ska utreda och visa på problemen. De tycker det är bekvämast att inte veta för då behöver de ingenting göra. (Miljösamordnare, kommun 3)

Hur tas tjänstemannaengagemanget tillvara? Hur pratar de erfarna cheferna om engagerade personer? På frågan använder ni miljöledningssystem i ert miljömålsarbete och vilka är i så fall era erfarenheter av det?

Det fungerar dåligt det finns stort motstånd, man vill inte gå vidare och jobba internt. Det är en enmansprodukt allt hänger på miljösamordnaren, det finns miljöombud på varje förvaltning och en del är väldigt tappra som gör allt de blir ombedda. På vissa håll är miljöombuden tillsagda av förvaltningschefen att inte göra så mycket och det är ingen chef som bryr sig om det och då kommer man ingen vart. Om inte chefer och politiker tycker att det är viktigt och ska göras är det ingen längre ner i organisationen som bryr sig. Då kan miljösamordnaren stå där och tjata och tjata men det händer ingenting. Bara det att det inte finns för den egna organisationen det blir personberoende. (Miljösamordnare, kommun 3)

Men många både politiker och medarbetare uttrycker stor uppskattning om sina miljösamordnare eller motsvarande.

Tjänstemännen är ju experter och vi politiker ska ju ha lite vilda halvtokiga idéer men så mixar vi det och då blir det oftast bra. Vi har ju fått ökad kunskap i miljö- och hälsoskyddsnämnden, vi måste också vara uppdaterade så vi vet vad det är vi beslutar om .... Det händer mycket inom området. Och ibland tycker vi tvärtemot tjänstemännen men vi måste ta vårt politiska ansvar för även om tjänstemännen lägger fram ett förslag och vi säger ja, så får ju vi stå för det. (Miljö- och hälsoskyddsnämndens ordförande, kommun 3)

Vi får väldigt mycket stöd och instruktioner från våra miljösamordnare men om de i sin tur får tillräckligt mycket det vet inte jag. Jag får via tjänstemännen. (Central politiker, kommun 3)

Miljösamordnare eller motsvarande berömmar personer ute i verksamheterna.

Barnomsorg- och utbildningsförvaltningen är jätteduktiga de har en miljöpedagog anställd på 50 procent och hon är engagerad i skolskogar, grön flagg, stort engagemang för lärare, skolmåltidspersonal de arbetar väldigt självständigt. Utbildningsdagar, föreläsningsserier, tar in föreläsare som pratar med både elever och personal. Mat, miljö och hälsa, ät smart. (Miljösamordnare, kommun 3)

Ja jag sitter själv i bostadsbolagets styrelse och de tar miljöarbetet på största allvar och är oerhört engagerade i miljöarbetet. Sopsortering, hushållskompostering en stor maskin och det kommer ut jord i andra ändan. De i sin tur ger ju mindre avgifter de också viktigt och ett sätt

att prioritera de som betar sig rätt. (Miljö- och hälsoskyddsnämndens ordförande, kommun 3)

Vad beror det på att tjänstemännen är mer drivande än politikerna?

- jag skulle vilja påstå att det är så i många frågor. Åtminstone i en liten kommun på lokala planet där tjänstemännen måste vara lite drivande, ta fram förslag, idéer, underlag det finns naturligtvis undantag /.../ Vi är ju lite fler på tjänstemannasidan och ska ha lite mer proffskunskap i vissa stycken men det handlar ju också om kanske rädslan för pengar och vi kanske resonerar lite annorlunda på tjänstemannaplanet att vi måste åtminstone lyfta frågorna för att se vad det innebär kostnadsmässigt. (Kommunchef, kommun 4)

På frågan, vilka erfarenheter skulle du särskilt vilja lyfta fram som er främsta framgång med miljömålsarbetet, svarade en central politiker betydelsen av en miljösamordnare som att hon var väldigt bra och att hennes strukturerade arbetssätt gjorde miljömålen begripliga. Vilket gjorde att de kunde spridas över en större grupp det blev begripligt och enkelt. Målen var inte längre ouppnåeliga utan de blev konkreta och det var bra.

Ibland uttryckte miljösamordnarna att de drog ett tungt lass de fick inte stöd eller blev ibland motarbetade. De försöker införa miljöledningssystem i hela verksamheten men det går trögt även om de har miljöansvariga på varje förvaltning.

Många olika aktiviteter förekommer som bilfri dag, i stan utan min bil, grön flagg för skolor och förskolor, vandrande skolbussar, grindhämtningssystem av farligt avfall, gratis lågenergilampor till alla i kommunen, subventionerade parkeringsavgifter för miljöbilar med mera med mera.

Det framhölls av en politiker att miljömålsarbetet är tjänstemannadrivet. På påståendet att "jag fick inte känslan av att det finns ett politiskt ledarskap när det gäller de här frågorna", kommenterade en miljöchef; "ja så är det, så är det nog".

Tjänstemännen upplever sig som pådrivare i miljömålsarbetet och framhåller att det är vi som driver frågorna och förklarar det med att vi är ju utbildade för att arbeta med de här frågorna. Vi är proffs, vi har kunskapen. Ibland kan tjänstemännen känna sig motarbetade de menar att vi är professionella och pådrivande. Vi drar ett tungt lass men engagemanget tas inte till vara.

En kommunchef tycker att miljöchefen är för passiv, han borde sätta press på politikerna.

## Personen är viktigast

Personer verkar vara det som är viktigast. Engagemanget finns överallt, i tjänstemannakåren, i de olika förvaltningarna hårda som mjuka. Det finns också i de kommunala bolagen och i näringslivet, bland politiker från olika partier, i skola och barnomsorg samt på de lokala biblioteken. Jag kan inte se något mönster utan allt hänger på person, engagerade människor.

### I kommunala verksamheter;

Exempelvis barnomsorgen har varit mycket engagerad inom miljöarbetet, bland annat genom att försöka påverka barnen att agera på ett riktigt och miljömedvetet sätt, och ändra deras attityder. Dock har man ofta haft svårt att föra in frågor på förvaltningen som exempelvis energiförbrukning och byggnader. Där har man haft det lättare med de hårda förvaltningarna. Hittills har de haft det svårast med fastighetsavdelningen. Men allt är direkt avhängigt sådana saker som personalens personliga inställning, sparbetning och liknande. Det är på det hela taget svårare att få dem att starta något som upplevs som ny aktivitet, så man försöker sälja in det som en del i ordinarie verksamhet. Det ska exempelvis ingå i den ekonomiska uppföljningen. (Miljöchef, kommun 6)

### I de kommunala bolagsverksamheterna;

Men det beror på vilken person man har där, det finns inget tydligt att man måste vara med och redovisa. Det finns inga tydliga sådana politiska signaler. När kommunen ägde energiverket kunde man vara med och påverka, men det går sisådär nu [när det är privatiserat]. Det är den goda viljan som styr nu. Det handlar nästan mer om att man befinner sig på rätt plats vid rätt tillfälle än att man skriver en massa dokument. (Agenda 21-samordnare, kommun 4)

### Inom förvaltningarna;

Personerna är viktigast i arbetet, man måste ha engagerade människor som jobbar med det och förankrar det väl i förvaltningarna. Det är ingen speciell människas roll att driva på resten av de anställda, utan det faller på den som har pondus och är medryckande. (Miljöchef, kommun 5)

Vissa tjänstemän driver på, medan andra inte är särskilt intresserade, samma med politikerna, så det är mer en skillnad från person till person, än mellan grupperna. (Agenda 21-samordnare, kommun 5)

### Tjänstemännen ser sig som informationsspridare;

Tjänstemännen ser sin roll som att vi måste driva på. Vi måste finnas ute bland medborgarna framförallt inom skola och fritidssektorn. Det viktigaste är att ungdomarna får med sig rätt 'tänk'. Den yngre generationen är mer miljömedveten och de tar till sig miljömålen på ett annat sätt än vad vi äldre gör. Exempelvis barnomsorgen har varit mycket engagerad inom miljöarbetet, genom att försöka påverka barnen att agera på ett riktigt och miljömedvetet sätt och ändra deras attityder. Men allt är avhängigt personlig inställning. Utbildning är viktigt vi måste sälja in det som ordinarie verksamhet. (Miljöchef, kommun 6)

Några nämner ordet eldsjälur;

Ja genom att vi är miljödiplomerade så har all personal fått utbildning i miljökunskap via ekocentrum. Arbetsledare och andra strategiska grupper har kanske fått lite mer men jag menar att det är viktigt att all personal får en bred bra utbildning för att några eldsjälur löser, inte våra miljöproblem. Det gäller att skapa attityder och då får vi börja med våra medarbetare och förhoppningsvis tar de det med sig hem och agerar likadant hemma också. (Gatudirektör, kommun 3)

Nej där kändes det som att där fanns en eldsjälur och sen när han gick in i väggen så är det ingen annan. Det jag kände med miljöpolicy när vi tog den, det var att miljöhandledare och andra intresserade eldsjälur på förvaltningarna de fick ett stöd där för att kunna framföra att det här vill vi göra och jag tror att när det gäller den kommunala verksamheten så har MM också den effekten att man kan hänvisa till den. (Miljöinformatör, kommun 2)

## **Slutsatser – det lokala sammanhanget**

Engagemanget kan finnas hos gruppen i kollektivet eller hos personen. Engagemanget kan ses som positivt eller negativt, en del vill för mycket och blir stoppade andra kritiserar för passivitet. De viktigaste förklaringarna till vad som leder till framgång lokalt i det målstyrda miljöarbetet är; politiskt stöd, lokal anpassning av målen till lokala förhållanden, hur arbetet organiserats samt engagerade personer. Under samtalen med respondenterna återkom de ofta till personers betydelse. De uttalade sig om; politiker som oavsett partifärg har ett miljöengagemang, personer inom miljörelsen som inte tröttnar utan kämpar vidare för den goda sakens skull, enskilda medborgare som ser möjligheterna i sin vardag och gör stora insatser för miljön. Och slutligen tjänstemän som tar med sig sitt engagemang in i tjänstemannarollen till miljömåls- eller agendaarbetet. Den optimala situa-

tionen för framgångsrikt miljömålsarbete verkar vara en kombination av engagerade politiker och folkrörelseaktiva som tillsammans med engagerade medborgare driver på de engagerade tjänstemännen.

Hur pratar politikerna om sig själva och om tjänstemännens betydelse för miljömålsarbetet och hur pratar tjänstemännen om politikerna och om sig själva och om varandra som kollegor? Hur pratar de intervjuade om miljörelsens, medborgarnas och agendaarbetets betydelse. Var finns engagemanget och beskrivs det som positivt eller negativt?

Politikerna omtalades av tjänstemännen som både engagerade och ointresserade. Om de är engagerade så är det i egenskap av personer och inte som partiföreträdare. Ibland efterfrågar tjänstemännen en aktivare styrning i målens riktning, från politikerna. Vissa tjänstemän uttalar att politikerna är alldeles för feiga de vågar inte ta upp frågorna. Det finns också motsatsen, tjänstemän som menar att ibland får vi bromsa, politikerna har tokiga idéer.

Enligt politikerna händer det att de får bromsa tjänstemännen för att de vill gå för fort fram. Många politiker berömmar tjänstemännen för deras kunskaper och engagemang och pratar om tjänstemännen med stor respekt. Det finns politiker som anser att miljömålsarbetet är tjänstemannadrivet. Tjänstemännen framhåller sig som kunniga, det är ju vi som har kunskapen vi är professionella. Andra tycker att de drar ett tungt lass, att de måste vara drivande och att deras engagemang inte tas till vara. Tjänstemännen både kritiserar och berömmar sina kollegor. Till exempel kommunchefen som tycker att miljöchefen är för passiv och inte driver frågorna eller miljösamordnaren som känner sig motarbetad av förvaltningscheferna.

På flera håll i kommunerna finns det lokala miljöorganisationer men vissa sysslar mer med naturskydd än miljövard. Miljörelsen ses oftast som en tillgång som är pådrivande och betydelsefull. Tar då miljörelsen plats i förvaltningen via tjänstemännen, ja det händer att personerna har dubbla roller och pratar om både det kommunala miljömålsarbetet och miljöorganisationen som vi.

Både politiker och tjänstemän berömmar de enskildas initiativ, om ingen trycker på och efterfrågar miljövänliga alternativ kanske viktiga investeringar dröjer. Samtidigt påpekar vissa tjänstemän att det är svårt och ändra på folks vanor. Även Agenda 21 får ros och ris. Någon kom igång tidigt och ser agendaarbetet som att det blev starten på ett nytt tänk i miljöarbetet där många arbetade aktivt. Någon annan påtalade att, vi var inte mogna för det men det har öppnat vägen för fortsättningen. Agendaarbetet kritiserades för att vara såväl uppifrånstyrt som att det var för stor uppgift att lösa på lokal nivå.



I kapitel fem fann jag tydliga skillnader mellan miljöchefer, som personer, utifrån om de är eller har varit medlemmar i miljöorganisationer. Min fortsatta ambition var att undersöka föreningslivets betydelse för miljöarbetet. Men den här studien visar att personligt engagemang är en bidragande faktor till ett lyckat miljömålsarbete. Om det personliga engagemanget uppstår i miljörörelsen eller på annat sätt får nästa studie svara på. Tjänstemännen kanske bara hämtar kraft och inspiration i miljö-rörelsen där intresset kan förstärkas i umgänget med likasinnade. I den svenska förvaltningsmodellen av lokalt självstyre med starka traditioner av folkrörelseförankring pågår ett samspel mellan olika parter, där personen kanske blir allt viktigare.

\* \* \*

**Från föreningsliv till person** – resultatet i den här delstudien visar att engagemanget finns hos personen inte hos kollektivet eller gruppen. Engagemanget finns hos enskilda personer inom politiken, på miljöförvaltningen, på fackförvaltningar, ute i verksamheter som inom barnomsorg och skolor, på det kommunala bostadsbolaget, i miljörörelsen, inom näringslivet och inte minst den vanliga medborgaren. Jag ser inga speciella mönster utan när politiker, chefer, tjänstemän pratar om andras engagemang gör de det som han eller hon är engagerad, de brinner för frågorna. Engagemanget finns hos personen inte hos gruppen och den engagerade personen kan finnas på vilken position som helst.

Staten styr genom högt ställda mål, visar vägen genom att framhålla goda exempel och anslår stimulansmedel. Och i den situationen behövs engagerade personer inom främst tjänstemannakåren som tar sig an upp-giften. Den engagerade personen, eldsjäl, finns som en röd tråd genom hela materialet och behövs i lagom dos genom hela processen men framför-allt på den kommunala förvaltningen som genomförare av politiken. Och den engagerade tjänstemannen vill ha stöd från, omgivningen, politiker, miljö-rörelse och medborgare.

Vem är då personen som framhålls av så många? Var finns personen, i tillsyn eller miljömålsarbete? Får personen möjlighet att verka för en bättre miljö? Frågan som jag går vidare med till nästa delstudie är vilka driv-krafter finns bakom dessa eldsjälar? Jag vill kunna uttala mig om; *vad som utmärker en eldsjäl, hur en eldsjäl blir till, hur miljöengagemanget började och hur de ser på sin roll som eldsjäl? Och om engagemanget går att förena med tjänstemannarollen?*



## DELSTUDIE TRE

## 7. ENGAGEMANGETS URSPRUNG OCH BETYDELSE

Din nyfikenhet på naturen, när väcktes den?

– Tidigt, mycket tidigt. (Sir David Attenborough)<sup>1</sup>

När, var och hur uppstår ett intresse, ett engagemang som gör att en person utvecklas till eldsjäl inom ett område? De två första delstudierna pekar mot att föreningsengagemang och engagerade personer i allmänhet är betydelsefulla i det lokala miljöarbetet. Först fann jag att, de miljöchefer som är eller har varit medlemmar i organisationer som huvudsakligen arbetar med miljöfrågor har en positivare inställning till sådant som gynnar miljön. I den studien, fanns också resultat som indikerade att miljömålsarbetet prioriterades högre än andra miljöfrågor samt att de kommuner där de *grönaste* cheferna finns också har rankats högt av Naturskyddsföreningen när de värderat klimatarbetet i svenska kommuner.

I delstudie två, vid intervjuer med nyckelpersoner i kommuner med väl fungerande miljömålsarbete, pekades den engagerade personen, eldsjälen ut som en av de allra viktigaste framgångsfaktorerna. Men då var det andra som pratade om behovet och betydelsen av eldsjälar. Denna, den tredje studien är en fördjupning av resultaten i de båda föregående och handlar om just dessa engagerade personer. Hur kommer det sig att en person blir djupt engagerad i en viss samhällsfråga? Vet de själva hur det började, vem som introducerade dem till ämnet och varför de fastnade för just det området?

I tidigare kapitel har jag diskuterat vilken påverkan föreningslivet har på sina medlemmar. Föreningslivet framhålls ofta som en folkbildning där medlemmarna lär sig att samarbeta och ställa politiska krav. De lär sig att inte bara se till det som gynnar dem själva utan att se till det gemensamma bästa. Inom miljörörelsen drivs antagligen inte många av egenintresset utan det är ett allmänintresse man jobbar för. Därför skulle man kunna misstänka att de utpekade eldsjälarna har sitt ursprung i miljörörelsen. I

---

<sup>1</sup> Porträttet | Attenborough bytte sida. Sverige Natur, Naturskyddsföreningen #3/08

I intervjun avslöjar natur-tv-legenden att intresset för naturen fanns från början han var ett utomhusbarn en samlare alltid på spaning och fynden bestod ofta av sånt som döda fjärilar, fågelägg och fjädrar.

kapitel fyra beskrevs också hur Agenda 21 blev starten på ett nytt tänkande inom miljöarbetet, världen skulle ställas om från rovdrift på naturresurser, utrotning av arter och förorening av luft och vatten till hållbar utveckling. Hållbar utveckling skulle integrera miljö- och utvecklingsfrågor, hela värden måste samarbeta för en gemensam framtid. Miljöpolitiken blev ett av de nya globala politikområdena som krävde nya samarbetsformer och angreppssätt. Även tjänstemannarollen och tjänstemannens handlingsutrymme har förändrats, den neutrale ämbetsmannen blev till en nätverkande maktfaktor. Det har uppstått en ny typ av tjänsteman för att hantera de nya globala frågorna.

### **Upplägg delstudie tre**

I den här studien är det personerna jag intresserar mig för vilket innebär att bakgrundsinformation om kommunerna saknar relevans. Det är personen som är analysenhet och inte kommunen, personerna har egenskapen att arbeta i en kommun men kommunens egenskaper är inte intressanta. Den teoriutvecklande ansatsen innebär att istället för att testa en viss teori vidareutvecklas teorier om tjänstemannarollen, utifrån insamlad data. Teoriutvecklingen utgår från frågan som i det här fallet vuxit fram genom de föregående delstudierna. Teorier som genererats på rätt sätt, det vill säga utgår från frågorna, och är väl förankrad i data beskriver en del av verkligheten och ökar kunskapen om hur en viss grupp människor upplever sin situation.

I delstudie ett kunde jag inte svara på om engagemanget hade betydelse för miljöarbetet i kommunen eller bara för personens egna åsikter och eget beteende. Vid jämförelse med Naturskyddsföreningens klimatindex fann jag, att de kommuner som i min enkätstudie hade de grönaste miljöcheferna också placerades högt på klimatindexet. I delstudie två fann jag först fyra kategorier som är viktiga för ett framgångsrikt lokalt miljöarbete. Ett av kriterierna var att målen behövde lokal anpassning, ett annat att politiskt stöd är viktigt, ett tredje att den organisatoriska placeringen är avgörande för att miljöarbetet ska kunna genomföra verksamheten. Men om det inte finns engagerade personer som driver det målstyrda arbetet blir resultatet klen. I nästa steg av den analysen framträdde ett antal dimensioner kring var den engagerade personen finns. Och då undersöktes politiker, miljörörelsen, Agenda 21-arbetet, medborgarna och tjänstemännen utifrån engagemangets olika kvaliteter. Resultatet i det tredje steget visade att engagemanget finns hos personen, snarare än hos kollektivet. Det är hos enskilda personer; inom politiken, på miljöförvaltningen, på fackförvaltningar, ute i kommunala verksamheter, i miljörörelsen, inom näringslivet och inte minst

hos den vanliga medborgaren som engagemanget finns. Jag fann inga speciella mönster utan när politiker och tjänstemän pratar om andras engagemang gör de det som att; han eller hon är engagerad, de brinner för frågorna. Engagemanget finns hos personen inte hos gruppen och den engagerade personen kan finnas på vilken position som helst inom miljömålsarbetet.

För ett framgångsrikt miljöarbete behövs den engagerade personen och de förutsättningar som ger den engagerade personen spelrum att verka och förverkliga sina ambitioner. Efter studien om vilka faktorer som upplevs som viktiga i miljömålsarbetet kommer jag nu att mer utförligt analysera en av dessa kategorier eller dimensioner, engagerade personer. Jag vill kunna uttala mig om de engagerade personerna. Hur deras intresse har uppstått och hur de förhåller sig till sitt engagemang om det är en tillgång, en nödvändig förutsättning eller rent av ett problem. Och om engagemanget går att förena med den traditionella tjänstemannarollen?

Den övergripande frågan är; *vilka drivkrafter ligger bakom miljöengagemanget och hur kan det förenas med tjänstemannarollen?* Syftet med den här delstudien är att bidra till teoriutvecklingen genom att studera eldsjälarna och det görs utifrån följande frågeställningar. *Hur börjar eller uppstår miljöintresset och engagemanget? Hur ser de engagerade personerna själva på sitt engagemang? Har miljörelsen eller andra föreningsaktiviteter betydelse för hur engagemanget började? Är eldsjälarna viktiga för det kommunala miljöarbetet? Är det eldsjälarna som driver det målstyrda arbetet framåt? Går det att placera in eldsjälarna i de traditionella tjänstemannakategorierna?*

Genom de tidigare studierna hade jag kommit i kontakt med olika personer inom miljöområdet, som jag kunde utnyttja för att hitta de första eldsjälarna. Jag kontaktade dels de ansvariga samordnarna, för kommunernas miljömålsarbete, på länsstyrelsen i Västra Götalands län, ansvarig samordnare för Hållbar utveckling i väst (HUT Väst) och besökte två kommuner där miljöcheferna utmärkt sig som engagerade miljökampar. Förutom att jag intervjuade dessa personer så bad jag dem namnge ett antal eldsjälarna som de kände till. Utifrån deras rekommendationer började jag sedan att intervjua eller samtala med eldsjälarna i olika kommuner. Det blev personer med olika anställningar, olika utbildningar och olika erfarenheter. En del unga nyutbildade och andra med lång erfarenhet som snart lämnar sin tjänst för ålderspension. Den äldsta hade börjat sitt arbete inom miljöförvaltningen på 1960-talet långt innan begrepp som hållbar utveckling och nationella miljömål existerade. Hon berättade att; de första åren sysslade hon bara med bostadsfrågor. Bostadsstandarden var en oerhört eftersatt

sektor, varje vecka fick de skriva förelägganden för att människor skulle få gå före i bostadskön.

Utifrån den information jag fick genom provintervjuerna gjordes ett anteckningsformulär som användes för att ställa vissa inledande frågor och för att göra anteckningar under samtalets gång. Intervjuerna hade formen av ostrukturerade samtalsintervjuer där respondenterna fick berätta ganska fritt. Mallen fungerade som utgångspunkt för samtalet, som ska leda fram till de kategorier som ligger till grund för teoriutvecklingen. Ibland har jag försökt anteckna ordagrant vad personen har sagt vilket ibland har inneburit att jag senare via mail till den intervjuade har försäkrat mig om att det är rätt uppfattat. Samtalen har inte spelats in eller skrivits ut ordagrant de i delstudie två.

Urvalsmetoden, snöbollsurval är lämpligt när man vill komma åt en speciell kategori som inte är lätt att hitta. Snöbollsurvalet innebär att när man har hittat en person så får den namnge en annan och så vidare. Tills man har tillräckligt många. Hur man definierar en eldsjäl kanske eldsjälarna vet bäst själva. Om de upplever sig själva som eldsjälar bör de också kunna identifiera andra eldsjälar. Metoden har medfört att alla respondenter arbetar i kommuner belägna inom regionerna Västra Götaland, Halland och Skåne. För att närma mig en mera generell förståelse fortsatte jag intervjua tills jag upplevde att materialet uppnått teoretisk mättnad, alltså när det inte framkommer något nytt. Totalt blev det 14 intervjuer. Utifrån den gruppen kan jag uttala mig om är vad de här personerna själva tycker och hur de upplever sin situation.

Vid en kvantitativ undersökning är det en fördel att ha ett stort urval eller att göra en totalundersökning. I en kvalitativ studie däremot blir urvalet ofta litet eftersom det handlar om att gå på djupet med frågan. Esaiasson m fl (2004) rekommenderar cirka tio intervjuer, "I en undersökning som bygger på samtalsintervjuer blir underlaget sällan bättre om det består av 30 personer istället för 15. /.../ Erfarenheten har visat att det med ett genomtänkt urval kan räcka att intervjua runt tio personer för att göra intressanta analyser (rådet brukar vara 15 personer plus minus tio)" Esaiasson m fl (2004:286 ff). Intervjuerna bör pågå tills det inte framkommer något nytt i den senast gjorda intervjun. I till exempel Wängnerud (1998) påpekar hon att materialet hade uppnått övermättnad vid 24 intervjuer och att det är bättre att lägga tid på analysen än att intervjua mer än vad som är nödvändigt.

Utan att jag har efterfrågat det har det blivit spridning på kön, ålder, utbildning och typ av anställning. I studien ingår totalt 14 eldsjälar, 9 kvinnor och 5 män. 3 miljöchefer, 3 kommunekologer, 1 klimatstrateg, 1 verksam-

hetschef, 1 miljöplanerare, 1 miljöinspektör, 1 naturvårdshandläggare, 1 chef för kontoret för hållbart samhälle, 1 Agenda 21-samordnare och 1 projektledare. Jag har inte riktat in mig på någon särskild yrkesgrupp utan spridningen har uppstått spontant.

I den här delstudien väljer jag en analysmodell eller datasammanfattningsmetod som innebär att data grupperas till konstruerade idealtyper. Idealtypsmodellen använder vi ofta i vardagen, medvetet eller omedvetet, när vi pratar om en person som typisk folktopist, byråkrat eller fältbiolog. Antagligen är vi då medvetna om att även om personen har vissa av karaktärsdragen som vi tycker är typiska så finns det förmodligen ingen person som allt stämmer in på. Målsättningen är inte heller någon total kartläggning av den studerade företeelsen utan att utifrån data om personerna konstruera ett antal idealtyper, som fångar det mest centrala hos de olika personerna.

Idealtypsmodellen lämnar mycket "åt forskarens egen fantasi och slagfärdighet. Den enda vägledningen är att det gäller att fånga det typiska för en grupp fall" (Eneroth 1989:150 ff, Sjöstrand 1985). Vissa villkor måste dock vara uppfyllda som att idealtyperna ska utesluta varandra, de ska tydligt kunna avgränsas. Idealtyperna ska täcka hela materialet, varje enskild eldsjäl ska kunna hänföras till någon av idealtyperna. Jag återkommer till idealtypsmodellen senare i detta kapitel efter att först ha problematiserat begreppet engagerade personer, eldsjälar samt presenterat intervjuvaren.

### **Engagerade personer**

Engagerade personer kan vara en tillgång eller kanske till och med en förutsättning för framgångsrikt miljöarbete och min ambition är att hitta olika faktorer som kan förklara fenomenet, eldsjälar. Som alla andra yrkesgrupper har tjänstemännen ett liv utanför yrkesrollen och de erfarenheterna och kunskaperna tar de med sig in i rollen som tjänsteman. Förutom kunskaper och erfarenheter kan också ett engagemang för saken finnas. Detta tillsammans med omgivningen, den kommunala organisationen, lagstiftningen, den politiska viljan, ekonomin och annat runt tjänstemännen kan ha betydelse för hur politiska beslut genomförs.

Mycket engagerade personer inom miljöområdet, gröna eldsjälar, kan beskrivas som personer som inte bara jobbar inom miljöområdet. Utan också lever som de lär, är miljömedvetna, engagerade, uthålliga och fast förankrade i sin övertygelse om att genom vårt eget beteende kan vi vända utvecklingen från en annalkande miljökatastrof till en ur flera aspekter bättre och rättvisare värld. Detta att förena engagemang och personlig glöd

med yrkesrollen är inte unikt för miljöområdet men miljö är ett bra exempel på engagemang utan personlig vinning.

Traditionellt brukar valdeltagande, medlemskap eller aktivt deltagande i partier eller folkrörelser vara det som räknas till aktivt deltagande i politiken. Men vad som är att betrakta som politiskt deltagande har på senare tid kommit att innebära även andra, mera tillfälliga aktiviteter. Till exempel engagemang i olika aktionsgrupper för en sakfråga, demonstrationer och protester i form av namninsamlingar, debattartiklar och direktkontakt med politiker eller via e-post, så kallad chatkontakt, blir allt vanligare som påtryckningsform.<sup>2</sup> En offentliganställd tjänsteman kan naturligtvis som alla andra medborgare engagera sig politiskt och på så sätt utöva påtryckningar inom ett politikområde. Men om tjänstemannen engagerar sig i det politikområde han eller hon själv har ansvaret för att genomföra, vad får det då för konsekvenser?

Om tjänstemannen är medlem i föreningar eller organisationer som arbetar med det berörda politikområdet, och söker stöd och samarbete för sin ståndpunkt med de övriga föreningsmedlemmarna. Innebär det då att föreningslivet får ett större inflytande på politiken och vad händer då med de demokratiskt fattade besluten? Initiativrika engagerade tjänstemän kan antagligen syssla med politik i tjänsten och kanske ansvaret för och kontrollen över genomförandet av politiska beslut är ytterligare en kanal för politiskt deltagande. I den svenska demokratin tar sig engagemanget nya former mera sakfrågebaserat, lösligare sammanhållet och mera personbaserat. Medlemsantalet i det traditionella föreningslivet sjunker och om de nya grupper som uppstått kan räknas in i den demokratiska processen är ibland tveksamt. De svenska fackföreningarna, som haft världens högsta anslutning, har fortfarande högt men sjunkande medlemsantal (SOU 1999:130). Vilket är ett öde de delar med många gamla organisationer som kvinnoorganisationer, traditionella frikyrkor och nykterhetsrörelsen. Däremot nya sammanslutningar som invandrarföreningar och därtill hörande religiösa samfund ökar både vad gäller antal föreningar och antal medlemmar i befintliga föreningar. En liten ökning av medlemstillströmningen kan också konstateras hos organisationer som har en tydlig internationell prägel, och det är framförallt kvinnor som ansluter sig till, miljörörelsen, humanitära hjälporganisationer och fredsrörelsen (Rothstein 1995, Bengtsson 2004).

---

<sup>2</sup> Se till exempel SOM institutets frågor kring politiskt deltagande  
<http://www.som.gu.se/undersokningar/undersokningar.htm> 080920

## Delstudiens perspektiv

Benämningarna på engagerade personer varierar i litteraturen, det pratas om entreprenörer, förändringsagenter, fanatiker, entusiaster och så vidare, men den vanligaste är nog eldsjäl (Mühlenbock 2004, Brännberg 1996). Enligt nationalencyklopedin är eldsjäl en person med brinnande entusiasm för någonting. I andra ordböcker kan man finna förklaringar som att det är en person med ett starkt positivt intresse eller en gudomlig inspiration. I engelskspråkig litteratur används ibland ordet zealots för ivriga förespråkare av en idé.<sup>3</sup> Selotens beteende har sitt ursprung i den smala eller trångsynta hållningen som kännetecknar religiösa grupper med en obehaglig energi för sakens skull (Downs 1967).

Philips (1998) beskriver eldsjälar som personer som engagerar sig starkt i en aktivitet eller verksamhet och drivs av brinnande entusiasm. Enligt Vedung (1998), är en eldsjäl en engagerad medborgare och medmänniska. Vedung menar att eldsjälar är en av de faktorer som påverkar den offentliga verksamhetens resultat och genom dessa starkt engagerade människor får styrningen större genomslag. Förekomsten av eldsjälar har betydelse för politikens genomförande men eldsjälarna kan också medföra problem. Om eldsjälen försvinner kommer projektet av sig. Eller omvänt om en eldsjäl kommer in i verksamheten tar arbetet fart. Wickenberg (1999) beskriver eldsjälen som en person som vill "påverka och handla för att åstadkomma något resultat och/eller för att producera mening för sig själv och/eller andra i organisationen/sammanhanget /.../, där han-hon har en roll /.../" (Wickenberg 1999:459).

I litteraturen kring lokalt miljöarbete förekommer eldsjälar exempelvis i *Eldsjälar* om Agenda 21 och eldsjälarnas betydelse (Bennulf 1998). Där framställs förekomsten av eldsjälar som en faktor som överskuggar alla andra faktorer i betydelse. I kommuner där eldsjälar tagit sig an vissa projekt har Agenda 21-arbetet oftast blivit mer framgångsrikt. Det kan dock inte vara vilken eldsjäl som helst utan personen måste vara både kompetent och drivande och kunna lyssna på sina medmänniskor och arbeta framåt.

I en undersökning om hur miljöfrågan initierades av personalen inom skolan har Wickenberg (1999) funnit att personligt intresse och engagemang har stor betydelse. Wickenberg studerade olika påverkansprocesser, inom miljöarbetet i skolan i samband med att miljötemat aktualiserades i samhället. Studien utgick från att miljö är en god sak som har ett kollektivt

---

<sup>3</sup> Ordet zealots eller seloter, ivrare, härstammar från en judisk fromhetsrörelse under första århundradet efter Kristus. Selotismen var en handlingsinriktad ibland fanatisk religiös mentalitet, som fanns inom flera judiska riktningar.

[http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp?i\\_art\\_id=303250&i\\_word=selot](http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=303250&i_word=selot) 080930



och individuellt värde. Att fokusera på skolan motiverades med att skolan utövar påverkan på barn och ungdomar och att den dessutom har ålagts att arbeta med den nya miljötematiken. Huvudsyftet i studien var att med vetenskapliga metoder undersöka hur miljöfrågan har initierats av vuxna i den enskilda lokala skolan. Tre påverkansströmmar kunde urskiljas, två uppifrån genom skollagens miljötillägg och Agenda 21 och en underifrån genom det miljöintresse som förmedlades genom engagerad personal, eldsjälar. Eldsjälarna tog med sig sina personliga värderingar in i skolans arbete. Processerna spårades genom att gå baklänges från de observerade handlingarna till normerna för att förstå var de bildades och hur de utvecklades. Resultatet visade att "den individuella, personliga värdebasen, viljan, känslorna och engagemanget spelar en stor och sannolikt avgörande roll för deras miljöarbete." Aktörerna "hämtade kraft, lust och näring i sitt personliga engagemang och sina privata uppfattningar om miljön i livsvärlden och bar detta med sig in i den professionella sfären i skolan." På så sätt spelade det personliga intresset och engagemanget en avgörande roll.

Forsberg (2002) studerar den politiska utmaningen som hållbar utveckling innebär samt förutsättningarna för att genom lokal politik uppnå denna utveckling. Går det att kombinera arbetet med miljöhoten med tillväxtekonomin eller krävs det en annan värdegrund. Det lokala miljöarbetet bygger på frivilliga initiativ och varje kommun kan fritt bestämma inriktning och arbetsformer. Forsberg analyserade tre idealtypiska perspektiv av miljöfrågan. De tre perspektiven är *ekonomismen* som utgår från synen att miljöfrågan underordnas målet att skapa ekonomisk tillväxt. *Ekomodernismen* som bygger på idén att förverkliga hållbar utveckling genom att reformera tillväxtekonomin. Och *socialekologin* som bygger på tanken att hållbar utveckling måste bygga på en annan värdegrund än tillväxtekonomin. Analysen visade att utvecklingen av framgångsrika processer är avhängig nyckelaktörers förmåga att anpassa inriktningar och arbetsformer efter den egna kommunens förutsättningar, och den enda helt nödvändiga faktorn för att politiska processer för hållbar utveckling ska utvecklas är förekomsten av eldsjälar.

Ordet, eldsjäl, har oftast en positiv laddning, det syftar på en person som tar sig an en 'god' sak. Men en eldsjäl kan också vara negativ om eldsjälens brinner ensam för sin egen skull, om det är en person som agerar känslomässigt engagerat men oreflekterat. Risken är att det med tiden blir socialt tomt och ödsligt kring den negativa typen av eldsjäl. Däremot den positiva typen av eldsjälar brinner förutom för sin egen skull också för det kollektiva goda, det universella och allmänna. Den personen är också

genom sitt samspel med andra människor förankrad i organisationen och har ett medvetet demokratisk, moraliskt och etiskt förhållningssätt. Den positiva eldsjälens har klart för sig varför han eller hon brinner samt vart hon och organisationen är på väg och vad de vill uppnå (Philips 1988).

Eldsjälar är viktiga för spridning av nya tankar och idéer, de är handlingskraftiga, de drivs av övertygelse och de tar ansvar. Litteraturen ovan visar exempel på att dessa personers insatser vid flera tillfällen har visat sig vara den viktigaste enskilda faktorn bakom just framgångsrikt miljöarbete. Men vad dessa personer själva tycker om sin roll, hur och varför de har blivit eldsjälar framgår inte.

## **På jakt efter eldsjälarnas själar**

När intervjuerna gjordes var en av mina första iakttagelser, ett oerhört entusiastiskt mottagande. När man som forskare ringer upp en person man aldrig träffat eller vet något mer om än att vederbörande är anställd inom den kommunala miljöförvaltningen. Finns alltid tanken i bakhuvudet, hoppas nu han eller hon dels vill prata med mig och dels att de har tid att prata med mig. Den farhågan var helt omotiverad när jag sökte upp de personer som namngetts som engagerade. Det var aldrig svårt att få en intervju. Vid något tillfälle fick jag ringa tillbaka på grund av att de hade redan inbokade möten men mottagandet var alltid positivt. Vid ett par tillfällen pratade jag in mitt ärende på telesvar och blev direkt uppringd när personerna var åter på kontoret. En tjänsteman ringde mig hemifrån eftersom han inte haft tid att göra det innan han gick från jobbet den dagen. En miljöstrateg ringde mig när hon satt och väntade på att göra en föredragning för nämnden, hon fick avbryta samtalet när det var dags, men så snart hon kunde ringde hon tillbaks igen. En kommunekolog svarade, på frågan om han hade tid att ställa upp på en intervju "att hade jag inte tid vore jag väl inte eldsjäl."

Denna iakttagelse borde jag ju kunnat ana mig till; det ligger kanske i eldsjälens natur att alltid ha tid eller snarare ta sig tid till det som är relaterat till området de brinner för. De missar inga chanser att verka för den goda sakens skull. Så här i efterhand skulle jag lite tillspetsat kunna säga att det var svårare att få slut på samtalet än att komma igång. De här personerna visar verkligen på engagemang inom området.

För att kunna ingå i studien måste de uppleva sig själva som engagerade så jag ställde frågan; *ser du dig själv som eldsjäl?* Om någon hade

svarat nej på den frågan hade den personen inte kunnat ingå i studien men det var ingen som svarade nej.

Intervjuerna inleddes med frågor om så kallade bakgrundsvariabler, kön, ålder, utbildning, anställningsform och anställningstid. Det kan finnas skillnader mellan unga och äldre, män och kvinnor och vilken bakgrund eldsjälarna har i form av utbildning och yrkeserfarenhet. Om det finns den typen av skillnader kan det förklara vad de tycker och hur de agerar i olika situationer.

Hur ser de på sig själva, är de medvetna om att de är kända för att vara engagerade och drivande inom miljöarbetet? Några blev förvånade och smickrade när jag ringde upp och berättade hur jag fått deras namn och bad om en intervju. De upplevde det som ett erkännande i arbetet, men de flesta verkade medvetna om sin profil och några verkade jobba aktivt på sin image som eldsjäl. Här kan noteras olika reaktioner när kontakten togs utifrån synen på sitt eget engagemang. En reaktion är den *stolte* medvetne lite stridslystne personen som är van att få såväl positiv som negativ uppmärksamhet och kanske ibland har hamnat i blåsväder ordentligt. Den andra personen är också medveten om sitt engagemang men lite mer blygsam. Det är en person som ser sig mer som *ambassadör* för miljön än den som tar strid. De ser det nästan som självklart att vara miljöengagerade och blir lite förvånade när jag tar kontakt i frågan. Båda typerna är eldsjälarna men de verkar ha olika syn på sin tjänstemannaroll och sin roll som eldsjäl.

Med självklarhet svarar; ja absolut en brinnande eldsjäl. (Agenda 21-samordnare)

Ja och det gör jobbet extra roligt. Jag får mycket respons (dock ej från kollegor och politiker) från allmänheten det känns att man sprider ringar på vattnet. Jag har ett stort och viktigt nätverk. (Kommun-ekolog)

Jag vill inte kalla mig eldsjäl men jag är engagerad och aktiv. (Naturvårdshandläggare)

Alla har svarat ja eller ja med visst förtydligande, någon tyckte att ordet var lite för starkt och ville kalla sig engagerad istället för eldsjäl. De olika reaktionerna från eldsjälarna, den stolte och ambassadören återkommer jag till i diskussionen om idealtyper senare i kapitlet efter att ha redogjort för samtalen med eldsjälarna.

### **Engagemanget som sådant**

*Vad utmärker en eldsjäl?* När jag ber intervjupersonerna berätta vad som utmärker en eldsjäl är det framförallt; engagemang, handlingskraft, äkthet,

mod och idealitet som nämns. Engagemang kommer först det har man med sig hela tiden, det upphör inte när arbetsdagen är slut eller tvärtom det är ingenting man lämnar hemma när man går till jobbet. Engagemang kräver en viss idealitet. Men det måste åtföljas av handlingskraft, går man inte från tanke till handling och förmår lyfta frågorna är engagemanget meningslöst. Engagemanget ska också vara äkta inte bara prat utan ett genuint intresse, att helt enkelt leva som man lär och föregå med gott exempel. "Ser medborgarna att där kommer miljöchefen på cykel då kanske de själva också tar cykeln till jobbet." Någon uttryckte att mod är viktigt, man måste våga och klara av att ta motgångar visst är det mycket roligare att få gehör för sina förslag och visst kan motståndet vara nedslående men då gäller det att komma igen.

Engagemanget upphör inte när arbetet slutar, det finns med hela tiden. Engagemanget kommer före uppdraget/anställningen. (Verksamhetsledare)

En person som inte väntar passivt, håller sig underrättad/informerad, förändringsbenägen, tar initiativ, ger inte upp, går runt problemet avvaktar och kommer igen om det inte lyckas första gången. (Klimatstrateg)

En person som går från tanke till handling, som inte bara snackar utan förverkligar sina visioner. (Agenda 21-samordnare)

Ett genuint engagemang för arbetet, en glädje i att utföra arbetet, en som ser möjligheter. Vill rätta till de mänskliga misstagen, värna om nästa generation. Engagemanget har man hela tiden. (Kommun-ekolog)

*Finns det nackdelar, faror eller risker med engagemang inom tjänstemannarollen?*  
Eldsjälen som tjänsteman kan vara påfrestande för omgivningen. Det gäller att inte brinna utan bara glöda annars kan man brinna upp. Ibland kan eldsjälarna ha ett lite för snävt perspektiv, de ser inte helheten, hinner inte alltid förankra hos omgivningen. Eller som en miljöchef uttryckte sig;

Det är en mycket positiv person, som ibland vill lite för mycket så man måste bromsa annars bränner de ut sig. Det har hänt här nyss med en mycket duktig miljöstrateg som gick in i väggen. (Miljöchef)

*Berätta om hur ditt miljöintresse/engagemang började/uppstod?* Det vanligaste svaret är att det började tidigt i livet. De flesta nämner någon av sina föräldrar att de hade miljöintresse, de var friluftsmänniskor, de var mycket ute i naturen som små, vi bodde vid havet och så vidare.

Några nämner enskilda händelser av typen vi läste om *Barbapappan* när han räddade djur från miljögifter. Någon var på en forskningsstation på studiebesök i högstadiet och tänkte jag ska bli forskare. Steget från naturtill miljöintresse är inte stort. För de flesta börjar det med natur och miljö blir nästan en naturlig följd.

Jag gick på lanthushållsskola och var intresserad av överlevnad, maten från jord till bord, då insåg hur allting hängde ihop. (Miljöchef)

Miljö vet jag inte men naturintresset fanns hemma, min far var mycket intresserad av botanik. (Miljöchef)

I hemmet, modersmjölken, jag är uppvuxen på landet och är själv människensbonde. (Miljöchef)

Engagemanget har inte uppstått det har alltid funnits, det kom med modersmjölken, jag brukar säga att jag föddes rakt in i kretsloppet på landet. (Agenda 21-samordnare)

Jag hade ett samhällsintresse en nyfikenhet redan som barn, jag tyckte om att vara ute i naturen men jag är inte miljömupp. (Kommunekolog)

Det har alltid funnits. Uppvuxen med miljöfrågor, jag föddes på landet min far var ordförande den lokala naturskyddsföreningen. (Kommunekolog)

Jag kommer ihåg en barnbok, som vi läste, det va om Barbapappan hur han räddade djur från miljögifter, och så gjorde jag specialarbete i gymnasiet om energiskog, naturintresset fanns hemma kanske inte så mycket miljö men natur, ja och sen kom ju säldöden 1985 och på den vägen är det. (Miljöinspektör)

Alla utom en person säger att intresset har de haft med sig hemifrån. En person säger att det började under utbildningen. Kön, ålder eller utbildning gör ingen skillnad. Engagemanget började tidigt och flera upplever att det funnits från början. De kan inte erinra sig att det börjat utan menar att det alltid har funnits. Det är en självklarhet; en livsstil.

Det bekräftar delvis, de uttalanden som citerades i delstudie två om hur viktigt det är att satsa på daghem och skolor. Att barn och ungdomar får med sig det rätta tänket. Vid ett tillfälle på en miljömålsdag när en äldre miljöchef pratade om miljöarbetet i sin kommun fanns det en ung miljöhandläggare från länsstyrelsen som bekräftade; att jag kommer från den kommunen, jag kommer ihåg att miljöchefen kom ut pratade om vikten av miljöarbete i min gymnasieklass.

Engagemanget bygger inte på någon ideologi. Någonting som är intellektuellt eller politiskt förvärvat, det är inte utbytbar man har det med

sig det ligger på ett djupare plan. Det har funnits från början, det bygger på känslor och är inte föränderligt eller påverkbart.

*Hur ser du på ditt eget engagemang och på engagemang i allmänhet? Sitt eget engagemang ser de intervjuade som väldigt viktigt det är nödvändigt för att jobbet ska vara roligt det överskuggar allt annat. De pratar om det som en tillgång, jätteviktigt, en förutsättning för att göra ett bra jobb. Men samtidigt påtalas att man måste veta gränserna och se till helheten, att spelreglerna är viktiga. Man måste se till helheten det måste finnas bredd. Det är bra till en viss gräns. Det behövs det driver arbetet framåt.*

Som en viktig tillgång, en värdegrund att stå på. Något positivt och självvalt du jobbar för något du tror på. (Miljöplanerare)

Positivt och nödvändigt genom det skaffar man sig mycket mera kunskap. Och genom kunskapen möts man med respekt. (Verksamhetsledare)

Positivt och nödvändigt genom det skaffar man mycket mera kunskap. (Naturvårdshandläggare)

*Finns det några nackdelar med engagemanget?*

Man skulle kunna säga att det finns situationer där den engagerade personen upplevs som jobbiga just för att de alltid har behov av att föra ut sitt budskap.

Ibland kan det vara lite jobbigt det hade varit bekvämare att inte veta, att inte ha kunskapen. Ibland blir det en duktighetsstämpel, kan vara lite mästrande till exempel de som predikar för andra om kravmärkt och så. (Miljöinspektör)

Engagemang är viktigare än utbildning. Utbildning ger en bra plattform men man lär sig i jobbet. (Kommunekolog)

Det är bra men det tar ofta slut, försvinner till exempel Agenda 21-arbetet vart tog det vägen. De stora visionerna man kanske famnar om för mycket, för stora områden. (Miljöchef)

Som en tillgång absolut, men det måste finnas balans så man inte skrämmer bort andra. (Kommunekolog)

### **Miljörörelsens betydelse för engagemanget**

Av hela gruppen så svarar 11 stycken att de är eller har varit medlemmar i miljöorganisationer. De resterande tre tycker inte att det är förenligt med tjänstemannarollen. De vill så att säga inte sitta på två stolar. I delstudie två

citerade jag en person, på miljöstrategiska avdelningen, som på frågan har du mycket kontakt med miljöorganisationer i tjänsten, svarade;

Att Naturskyddsföreningen jobbar vi mycket med tack vare den gamla kontakten via utmanarkommunerna och det blir ju en del i och för sig, eftersom en av våra kollegor här, är ordförande i naturskyddsföreningen, så det är klart att man vet vad som händer där också. (Miljöstrateg)

Här utmejslar sig två tydliga grupper och så finns ju alltid de där mittemellan den ena tycker inte att det är förenligt med tjänstemannarollen att samtidigt vara föreningsaktiv. Någon berättade att;

Jag samarbetar mycket med organisationerna i kommunen, till exempel lokala miljögrupper, kyrkorna, rättvisaktivister, friluftsförbundet, högskolan, näringslivet. Alla ska med, är vårt motto. Jättebra samarbete vi har ju samma mål men jag är inte medlem i någon organisation. (Agenda 21-samordnare)

Någon hade varit medlem i Greenpeace och tycker fortfarande att de gör ett bra jobb för miljön. Men menade att det inte går att fortsätta nu när jag har det här jobbet. Den andra gruppen ser föreningsmedlemskapet som en livsstil, "jag är föreningsmänniska det har jag alltid varit."

Nej, jag tycker inte det är förenligt med arbetet. Inga miljöorganisationer, men jag är föreningsmänniska. (Miljöchef)

På samma sätt som i delstudie två så är det flera som pratar om samarbetet med organisationerna och gärna vill se aktivare organisationer i den egna kommunen. De som är medlemmar i miljöorganisationer nämner Naturskyddsföreningen, Greenpeace och olika lokala organisationer. Flera har varit med i friluftsförbundet, scoutkåren eller blå stjärnan men det handlar om djur och natur inte miljö. Miljö kom senare även de allra yngsta som var barn på 1970-talet pratar om naturintresset som den tändande gnistan.

### **Det kommunala miljöarbetet**

Eldsjälen betydelse i det kommunala miljöarbetet - är eldsjälarna viktiga i det kommunala miljöarbetet? Kring den frågan råder det total enighet, eldsjälarna är viktiga. De är inte bara viktiga i största allmänhet utan superlativ som jätteviktiga, väldigt viktiga, otroligt viktiga, ovärderliga, det är de som driver arbetet framåt, de söker information och är förändringsbenägna, de är en förutsättning för ett bra miljöarbete, utan tvekan, de behövs. Några kastar dock in en liten brasklapp att eldsjälen plats är i miljömålsarbetet inte i tillsynsverksamheten. Och att det är viktigt att veta sina gränser.



Ja, de har jättestor betydelse. Beroende på att det politiska stödet saknas. (Verksamhetsledare)

Ja, och i annat kommunalt arbete också. (Chef för kontoret för hållbart samhälle)

Ja, de driver arbetet framåt, söker information och är förändringsbenägna. (Verksamhetsledare)

*Skulle det innebära att miljömålsarbetet drivs av eldsjälar? Nja, med viss reservation. Eldsjälen är viktig och behövs, de fungerar ofta som pådrivare eller ingångsättare, en motbild till det traditionella arbetet. De har ofta goda relationer till påtryckningsgrupper och som en Agenda 21-samordnare uttryckte det "vi jobbar ju mot samma mål". Någon påpekade att personer är alltid viktiga i allt kommunalt arbete det är inte bara i miljöarbetet som eldsjälar behövs. Och även i det här sammanhanget varnades för att eldsjälar ibland försvinner och då dör frågan.*

Ja, periodvis de försvinner oftast efter ett tag. (Miljöchef)

Delvis, men det får inte finnas för många eldsjälar i en grupp. (Kommunekolog)

*Hur vanligt är det med eldsjälar i det kommunala miljöarbetet, har du mött andra eldsjälar i organisationen/kommunen? Alla svarar ja, eldsjälar inom miljöområdet är inget ovanligt. De nämner både politiker och tjänstemän. Någon säger att jag nätverkar med många i andra kommuner.*

Ja, och intresset för miljö/klimat har ökat. (Verksamhetsledare)

Ja, numera är det vanligt har blivit politiskt korrekt efter Al Gores film. Det var inte så för 10 år sedan Agenda 21 banade vägen. (Kommunekolog)

Vet du hur deras engagemang började. Flera tror att andras engagemang började inom organisationer eller genom utbildningen men ingen svarar så om sitt eget engagemang. Det kanske är en väl rotad föreställning att intressen som till exempel miljö börjar i folkrörelserna. Någon trodde att det var slumpartat typ att man har lyssnat på ett föredrag, sett en film som Al Gores *En obekvämt sanning*, läst en bok eller liknande.

Vanligtvis i föreningar, man hittar likasinnade. Och stärks i gruppen och blir mera orädd. (Kommunekolog)

Nej men det är nog oftast inom miljöorganisationer eller genom utbildningen. (Miljöinspektör)



Föreningslivet är viktigt, det har försvagats finns inte mycket aktivitet på orten. Ingen som driver på. (Miljöchef)

### **Tjänstemannatyp**

*Vad tycker du är viktigt i tjänsteutövningen, hur tycker du att en tjänsteman bör vara?* En tjänsteman ska verkställa politiken och följa lagarna, prioritera rätt, finnas till hands och ta vara på tillfället. Han eller hon ska vara lyssnande, undvika förbud, vara smart och diplomatisk. Det gäller att få folket med sig lyssna in, vara pedagogisk, inte gnälla, inte komma med pekpinnar utan dela ut morötter och återkoppla. Kunskap är viktigt, att kunna lyfta frågorna och vara drivande men acceptera ett bakslag och komma igen. Helt enkelt att våga lägga näsan i blöt och ifrågasätta rutiner men ändå vara diplomat, att gilla människor och visa respekt.

Att vara tydlig, påläst, kunnig, pedagogisk, man måste lyssna, försöka samarbeta och hitta lösningar. (Kommunekolog)

Lyhörd, kommunikativ, och medveten om att det finns lagar och politiska mål. (Miljöchef)

*Vad är en god tjänsteman för dig och vad tror du utmärker en eldsjäl som tjänsteman?* Kommunikation, handlingskraft, en som håller fast vid målen och ser helheten i alla sammanhang. En person som är samhällsintresserad och engagerad, visar intresse för de frågor han eller hon jobbar med. En person som är lyhörd inför politiken, men man får inte glömma bort att de politiska besluten oftast är tjänstemannaförslag. En eldsjäl som tjänsteman kan ha för mycket av enfrågeengagemang, ibland brist på helhetssyn.

På frågan om kommunen uppmuntrar och tar till vara på sina eldsjälars svarar hälften ja och andra hälften tveksamt och en person svarar nej.

### **Hur arbetar en eldsjäl?**

Vilken tjänstemannakategori är eldsjäl? Till slut frågade jag om det går att som eldsjäl placera sig inom någon av de traditionella tjänstemannakategorierna. Jag beskrev kategorierna *Webers idealbyråkrat* – där det görs strikt åtskillnad mellan politik och förvaltning och byråkraten följer lagar och regler till punkt och pricka. *Ämbetsmannen* – som ligger nära den Weberska idealbyråkraten, den objektive verkställaren. *Politruken* – som i första hand vill tjäna den politiska ledningen och fungera som politikerns lydiga instrument. *Teknokraten* – som tillför den korrekta lösningen, är opolitisk och ser den egna professionen som norm. *Medlaren* – som ser sin uppgift som att balansera och koordinera i beslutsprocessen. *Hybriden* – där näst intill total överensstämmelse råder mellan politiker och tjänstemän, de är "sammanförda i arbetsgemenskap" där byråkraten har ett tack vare sin

position naturligt tillträde till fora för politiskt beslutsfattande. *Den nya administratören* – en kategori som svarar mot de nya kraven för de nya politikområdena som ska genomsyra allt. En kategori som bygger på horisontella värden (hållbarhet, jämställdhet, jämlikhet, integration) en nä-tverkannde kravprofil som passar in i målstyrningen. Engagemanget behövs men hur styrs de, vem är de ansvariga inför, de fria logotyperna finns de i verkligheten.

När jag ber eldsjälarna definiera vilken tjänstemannakategori de ser sig som är det ingen som svarar att de är renodlat någon av de föreslagna kategorierna. Alla menar att de är en mix av den nya administratören och någon ytterligare. Miljöinspektörer och miljöchefer framhåller en kombination där ämbetsmannen ingår, rättssäkerheten är viktig i den rollen. Medborgarna ska aldrig behöva tvivla på vad som gäller i mötet med inspektören.

De andra yrkesgrupperna, som alla har olika benämningar, ser sig delvis som den nya administratören men i kombination med andra egenskaper. Vilket kanske bekräftar att i verkligheten finns inga renodlade tjänstemannatyper. En person kallade sig balanskonstnär och det blev en populär benämning, som många instämde i.

Poängen med den teoriutvecklande metoden är att inte skapa kategorier i förväg utan föra samtalet väldigt öppet. Jag tänker mig att tjänstemannakategorierna kan fungera som bakgrund, den förförståelse jag har, men att eldsjälarna kan vara något helt annat. Eldsjälarna kan vara; en av tjänstemannatyperna men med ytterligare särdrag, en mix av tjänstemannatyperna eller något helt annat, allt är möjligt. Och alla kan förmodligen utvecklas till eldsjälarna!

De flesta nämnde någon av de gamla tjänstemannatyperna plus ytterligare särdrag med inslag av diplomati, lagstiftning och rättsäkerhet. En kombination av tjänstemannatyper; ämbetsmannen, medlaren, den nya administratören

Jag försökte hitta en bra benämning på eldsjälarna, den engagerade tjänstemannen men fann inte något riktigt bra. Därför ställde jag frågan; vad skulle du vilja kalla den engagerade tjänstemannen om jag bad dig hitta på en egen benämning. Flera nämnde balanskonstnär "man måste helt enkelt vara balanskonstnär". Beskrivningen av den nya administratören tycker de flesta är en bra beskrivning av verkligheten.

Allra sist frågade jag om de kan nämna några andra engagerade personer som borde ingå i urvalet. *Kan du ange någon engagerad person som gör ett bra miljöarbete?* Det kunde alla utan problem ofta i någon annan kommun. Naturligtvis har jag inte haft möjlighet att intervjua alla de som namngavs men jag gjorde iakttagelsen att det blev spontant en blandning

med olika befattningar såväl miljöchefer och inspektörer som strateger, samordnare och ekologer.

### **Idealtyperna**

Som analysmetod används idealtypsmodellen som går ut på att gruppera data till en slags konstruerade idealtyper av företeelsen. Eneroth (1989) beskriver metoden som "den mest fantasirika (i ordets bästa bemärkelse) av de kvalitativa datasammanfattningsmetoderna." När jag tidigare beskrev inledningen på intervjuarbetet, om hur de intervjuade reagerade när jag framförde mitt ärende. Kunde jag notera att de hade olika förhållningssätt till sig själva som eldsjälur. Somliga mottog samtalet med viss stolthet, de var inte särskilt förvånade utan medvetna om sin roll, och förmodligen är de kända som stridbara. Den andra kategorin, miljöns ambassadörer, är också medvetna om sin roll men de reagerade lite mera tillbakalutad. De två kategorierna av personer har också olika syn på sin roll som tjänstemän utifrån de tjänstemannatyper jag presenterade. Eller rättare sagt vilka olika kombinationer av tjänstemannatyper de ser sig som. De renodlade tjänstemannatyperna finns ju bara i teorin. I verkligheten tillhör alla någon blandform av de olika kategorierna. Ambassadören och den stolte miljökympen har också olika syn på eller förhållande till miljökympelsen och om föreningsaktivitet är förenligt med tjänstemannarollen.

Som idealtyp kan de båda beskrivas som; den *engagerade byråkraten*, och den *nätverkande balanskonstnären*. Den engagerade byråkraten är den stolte miljökympen, som är lite stridbar. Som gärna framhåller sin utsatthet som miljökymp. Det är en ämbetsman som kan lagen. De svarar bestämt att de ser sig som eldsjälur, de framhåller mod och idealitet men också lagar och regler. De riskerar förmodligen att bli uppfattade som paragrafryttare. Engagemanget har de fått hemifrån de är natur- och föreningsmännskor. De framhåller hur viktiga eldsjälarna är men är tveksamma till att det är eldsjälur som driver miljömålsarbetet framåt. De har visioner om hur det ska vara i kommunen. De framstår ibland som ämbetsmän och ibland som byråkrater. Miljö är ett genuint intresse och genom sina kunskaper möts de ofta med stor respekt. De tycker inte att aktivt medlemskap i miljökympelser är förenligt med tjänstemannarollen.

Den nätverkande balanskonstnären, är en person som är aktiv i olika kympelser, handlar ekologiskt och ser globalt på hållbarhetsbegreppet. Tar tåget eller bussen till jobbet även om det först innebär en cykeltur på 30 minuter. De lever som de lär och får mycket gjort och får respons i jobbet men hinner inte alltid förankra sina beslut och få omgivningen med sig. Natur- och miljöintresset har de fått via modersmjölken, de tycker att

engagemanget överskuggar allt annat det är en viktig värdegrund att stå på. Ibland kan de tycka att det är jobbigt att vara miljöns ambassadörer det vore bekvämare att inte kunna och veta. De har ofta goda relationer till olika påtryckningsgrupper vilket de förklarar med att organisationerna behövs eftersom det saknas politiskt stöd. De är ofta medlemmar i Greenpeace, Naturskyddsföreningen och lokala byalag och andra enfrågeorganisationer. De får ofta utmärkelser och pris för det kommunala miljöarbetet men framhåller det inte. De brinner lite mer i det tysta och gör ett bra jobb.

**Figur 2 Idealtyper av eldsjälär**

		Typ av tjänsteman	
		Den engagerade byråkraten	Den nätverkande balanskonstnären
Relation till miljörörelsen	Distanserad	finns	finns ej
	Aktiv	finns ej	Finns

**Kommentar:** De konstruerade idealtyperna finns inte i verkligheten utan de ska ses som idealtyper, i verkligheten existerar bara blandformer.

Idealtyperna växte delvis fram genom observationer men framförallt genom analysen av intervjuerna. *Den engagerade byråkraten* – tar strid och är modig, kanske inte alltid visar prov på pragmatiska lösningar men känner starkt för rättssamhället. De är ämbetsmän och föreningsmänniskor som framhåller sig som miljökampar. Miljö är ett genuint intresse men de tycker inte att medlemskap i miljörörelser är förenligt med tjänstemannarollen. *Den nätverkande balanskonstnären* – är en problemlösare som ansluter sig till de nya sociala enfrågerörelserna. De nätverkar och samarbetar, söker efter breda lösningar och har goda relationer till det omgivande samhället.

Precis som i delstudie två bekräftas att engagemanget och intresset finns i personen, hos den vanliga byråkraten, hos de specialutbildade ekologerna och strategerna. Engagemanget bygger inte på någon ideologi. Någoting som är intellektuellt eller politiskt förvärvat, det är inte utbytbart man har det med sig det ligger på ett djupare plan. Det har funnits från början, det bygger på känslor och verkar inte vara föränderligt eller påverkbart.

## Slutsatser – engagemangets ursprung och betydelse

I den nya tidens politik av NPM-anda blir tjänstemannen som person allt viktigare i utförandet av politiken. Det offentliga blir mer och mer marknadslikt men har inte marknadens möjligheter att ge ekonomiska belöningar, då behövs eldsjälarna, den engagerade tjänstemannen som har andra drivkrafter. Organisationen behöver, och har nytta, av sina eldsjälares engagemang. I en förvaltning där eldsjälens egenskaper tas till vara, där personen får utlopp för sin energi och idealitet tenderar kreativa lösningar på tjänstemannarollens olika dilemman att utvecklas. Eldsjälarna förhåller sig balanserat till de olika rollerna och givet att engagemanget är äkta och fungerar som en värdegrund för personen har en eldsjäl stor betydelse för att det målstyrda arbetet ska utvecklas. Eldsjälarna hittar lösningar i ett samspel mellan olika parter.

De viktigaste slutsatserna om de engagerade personerna är att:

- engagemang och intresse för miljön väcks tidigt i livet och styr yrkesvalet
- engagemang har betydelse i yrkesutövningen och går att förena med rollen som tjänsteman
- målstyrning har medfört ökat handlingsutrymme
- eldsjälarna behövs i det lokala miljömålsarbetet

Personen upplever att engagemanget finns från början och intresset för miljön väcks tidigt, redan i barndomen. Engagemanget har betydelse men det är inte yrket som skapar eldsjälarna utan drivkraften och intresset för sakfrågan, natur eller miljö, har personen med sig in i yrkesrollen. Det börjar tidigt och är starkt rotat hos personen.<sup>4</sup> Sedan kan yrkeslivet på olika sätt dra nytta av detta ursprungliga intresse och bidra till att en potentiell eldsjäl blommar ut eller slocknar. Drivkraften hos personen finns i den

---

<sup>4</sup> Det finns forskning om entreprenörskap som hävdar att framgångsrikt företagande häger på de rätta arvsanlagen. Att generna är lika viktiga som utbildning för den framgångsrike entreprenören. Eldsjälarna i min studie hävdar att engagemanget inte har uppstått, utan att det alltid har funnits. Som om det var en medfödd egenskap som fanns från början. På motsvarande sätt menar Shane (2008) att entreprenören behöver ha de rätta arvsanlagen. När politikerna föreslår att de ska satsa på entreprenörskapet anser Shane att vem som helst inte är värd att satsa på, utan om staten ska satsa borde leta upp de med de rätta förutsättningarna. Alla har inte den förmågan som krävs för framgångsrikt företagande.

Scott Shane är professor i entreprenörskap vid Weatherhead School of Management vid Case Western University i Cleveland, Ohio, USA. Shane är mottagare av Global Award för Entrepreneurship som delas ut i Stockholm den 14 maj 2009. (Dagens Nyheter 090513)

starkt rotade övertygelsen, en trygghet i den egna värderingen som om den tas tillvara kan sätta fart på miljömålsarbetet. Intresset styr yrkesvalet och utrymmet för personliga åsikter är stort i den målstyrda verksamheten.

Engagemang har betydelse i yrkesutövningen. Det spelar roll vem som anställs för att genomföra arbetet med de nationella miljömålen men det finns också faror, det får inte finnas för många eldsjälarna. Många eldsjälarna på en arbetsplats blir inte bra eftersom eldsjälarna kan vara lite mästrande och trötta ut sin omgivning. En förvaltning med bara eldsjälarna skulle förmodligen inte fungera. Åtminstone inte om eldsjälarna har olika agendor och vill göra olika prioriteringar. Då krävs det en stark ledning som håller ihop verksamheten, som ser problemet och sätter gränser. Samtidigt säger cheferna att de måste vårda sina eldsjälarna, så de inte bränner ut sig, för eldsjälarna vill ofta för mycket.

Tjänstemannarollen anpassas till samhällsutvecklingen, utvecklingen formar tjänstemannen, personen är anpassningsbar och har ambitioner. Utvecklingen har gått snabbt från de många små kommunerna och välfärdsstatens uppbyggnad, till en friare kommunal organisation i NPM-anda. En kommunal tjänsteman idag kan vara en nätverkande balanskonstnär med ett handlingsutrymme som kräver kreativitet och initiativrikedom. Politiker och tjänstemän samverkar och tjänstemannen har på vissa sätt maktövertag men är hänvisad till att övertyga politikern om sin sak. De eldsjälarna som inte har bränt ut sig, som har en lagom stark låga är de som hittar balansen mellan de olika tjänstemannarollerna. De är eldsjälarna men de framhåller hur viktigt det är att balansera och vara diplomat samt att rättsäkerheten är viktig.

Eldsjälarna är balanskonstnärer men också ämbetsmän och medlare, balanskonstnären har vuxit fram eller uppstått ur tidens behov. Myten om den neutrale tjänstemannen kan än en gång avlivas. Många tjänstemän, inte bara chefer, har påverkansmöjligheter genom handlingsutrymmet. Att ett politikområde ska genomsyra allt innebär att tjänstemannen får en ny roll mellan politik, marknad, föreningsliv och andra påtryckningsgrupper. Det skapas nya frågor, nya arbetssätt och en ny tjänstemannaroll. Med näringslivet som förebild har den kommunala organisationen och den statliga styrningen förändrats samtidigt som politikområdena har globaliserats och vidgats.

Eldsjälen behövs i det lokala miljömålsarbetet. Det människor gör för att de tycker det är viktigt ger oftast bra resultat. Och i miljömålsarbetet får personen utlopp för sin kreativitet, sin vilja att åstadkomma, förändra och förbättra. Det handlar om att få utlopp för en inre kraft, en skaparkraft och

det människor tycker är roligt att göra, någonting de är bra på ger det bästa resultatet.

Inom de områden där inte pengarna i form av höga löner är moroten är eldsjälarna viktiga. Om inte ekonomin är drivkraften behövs det något annat som motiverar individen. Genom intervjuerna har det framkommit att det viktigaste med en engagerad person är att engagemanget bygger på en ärlighet som garanterar att det inte finns andra syften med engagemanget. Man kan missta sig. Någon nämnde exemplet med en konsult som hade egna syften med engagemanget. Det gäller att inte sitta på många stolar samtidigt. Konsulten som var anlitad för att ta fram gränsvärden för ett bekämpningsmedel kom fram till helt andra resultat än kommunens miljöförvaltning. Senare visade sig att konsulten hade privata intressen i skogsnäringen och var dessutom försäljare för bekämpningsmedlet.

Myndigheterna fuskar, då behövs eldsjälarna. Sjöar kalkas för stora belopp i många kommuner. Inom 11 år ska miljömålet *Bara naturlig försurning* vara uppfyllt (inte mer än 5 procent sura sjöar) kommunen har 50 procent sura sjöar och arbetet försvåras/saboterats av skogsbesprutningen. Målen kolliderar, då väljer Naturvårdsverket att i första hand definiera om vad en sjö är (man väljer SMHI:s definition vilket minskar antalet sjöar i Sverige) sedan gör man ett förtydligande av målet. Målet behöver inte uppfyllas i varje kommun utan i hela landet. Det är mycket naturligt kalk på Gotland. Och många sura sjöar på västkusten genom att definiera om målet till hela landet kan kommunerna på västkusten, tack vare Gotland sänka ambitionsnivån även om den egna kommunen har 50 procent sura sjöar. (Kommunekolog)

Organisationen behöver, och har nytta, av sina eldsjälares engagemang. Eldsjälarna är medvetna om att det finns risker de framhåller hur viktigt det är att balansera och vara diplomat. De framhåller också att rättsäkerheten är a och o, medborgarna får aldrig hysa tvivel om förvaltningens bedömning. De är balanskonstnärer men också ämbetsmän och medlare. Eldsjälarna ser inte engagemanget som problem utan snarare som en tillgång för att inte säga förutsättning för att göra ett bra jobb.

Utifrån eldsjälarnas syn på sin tjänstemannaroll och sitt förhållningssätt till miljörelsen skapades två idealtyper, *den engagerade byråkraten* och *den nätverkande balanskonstnären*. Den engagerade byråkraten ser sig som den nya administratören i kombination med ämbetsmannakvaliteter och har ett distanserat förhållningssätt till miljörelsen. De är ämbetsmän och föreningsmänniskor men de tycker inte att medlemskap i miljörelser är förenligt med tjänstemannarollen. Den nätverkande balanskonstnären ser sig också som den nya administratören men mer som medlare och diplomat.



De arbetar utåtriktat, nätverkar och samarbetar, och har ett aktivt förhållningssätt till miljöreelsen.

Precis som i delstudie två bekräftas att engagemanget och intresset finns i personen, hos den vanliga byråkraten, hos de specialutbildade ekologerna och strategerna. Engagemanget bygger inte på någon ideologi; någonting som är intellektuellt eller politiskt förvärvat, det är inte utbytbar man har det med sig det ligger på ett djupare plan. Det har funnits från början, det bygger på känslor och verkar inte vara föränderligt eller påverkbart.

\* \* \*

Samtliga tre delstudier har påvisat personens betydelse för miljömålsarbetet. Målstyrning har lett till ökat handlingsutrymme för tjänstemannen och har gjort det möjligt att förena engagemang för sakfrågan med tjänstemannarollen. Det har vuxit fram en ny tjänstemannaroll.



## 8. DEN NYA TJÄNSTEMANNAROLLEN

Att det personliga engagemanget har betydelse vid politikens genomförande, har de tre delstudierna i denna avhandling visat. Tjänstemän som har ett genuint intresse för frågorna driver arbetet framåt genom att de ser möjligheter och förverkligar sina egna visioner. Dessa personers drivkraft hämtas från deras personliga nyfikenhet, engagemang, vilja till förändring och intresse för frågan.

Avhandlingen har fokuserat på den kommunala tjänstemannens roll i det lokala miljömålsarbetet. Frågan har angripits på olika sätt i de olika delstudierna och resultatet visar att engagemang för miljön är positivt i miljömålsarbetet. Det behövs engagerade personer, eldsjälar, som driver miljömålsarbetet framåt och i den målstyrda verksamheten får eldsjälens handlingsutrymme. På lokal nivå vill tjänstemännen ofta mer och går snabbare fram än vad som krävs i de nationellt uppsatta målen. De lokala aktörerna kan påverka genomförandet av politiken, vilket också sker och visar sig genom ambitiösa mål och aktivt arbete på lokal nivå. "Kommunernas klimatarbete har bidragit till att regeringen internationellt kan föra fram Sverige som ett gott exempel" (Naturskyddsföreningen 2007:5). Naturskyddsföreningen framhåller att kommunerna bland annat har kommit långt i arbetet med att fasa ut olja till förmån för biobränsle, vilket bidragit till att de svenska utsläppen av växthusgaser har minskat med nästan nio procent mellan 1990 och 2006. Det nationella målet för koldioxid är satt till fyra procents minskning mellan 1990 och 2012.

### **Den engagerade personen**

Det finns vedertagna definitioner av begreppet eldsjäl så som att eldsjälens är en person med ett starkt positivt intresse som har en brinnande entusiasm för en god sak. Ordet eldsjäl har oftast en positiv laddning som syftar på att personen är uppoffrande och osjälvisk. Eldsjälarna inom miljömålsarbetet framhåller dessutom hur viktigt det är att engagemanget är äkta och att det gäller att leva som man lär, att föregå med gott exempel och som eldsjäl vara förändringsbenägen och handlingsinriktad. Går man inte från ord till handling och förmår lyfta frågorna är engagemanget meningslöst. Att förverkliga sina visioner handlar om att se möjligheter, då blir det också en glädje att utföra arbetet.

Målstyrning, nätverkande och en konkurrensutsatt offentlig sektor har medfört en del nya krav på de personer som ska genomföra politiken. Målstyrningen har också inneburit ökade möjligheter till egna initiativ i och med att denna ger tjänstemännen större handlingsutrymme. Personliga egenskaper som tidigare, när verksamheten detaljreglerades, var ett problem kan i dag vara en tillgång. Eldsjälens egenskaper efterfrågas i den nya tidens politik, där tjänstemannen inte bara har ett handlingsutrymme utan också förväntas utnyttja detta handlingsutrymme. När politikens genomförande sker i nätverk mellan olika aktörer är det egenskaper som social kompetens och engagemang som uppskattas och ibland anses vara lika viktiga som utbildning. Problemlösnings- och samarbetsförmåga är överordnade egenskaper när den globala politiken ska genomföras. När gränsen mellan politik och förvaltning blir allt mer flytande behövs personer som är flexibla och driftiga. Hur dessa personer som ansvarar för genomförandet av politiken uppfattar det politiska uppdraget och vilka de är som personer ökar i betydelse.

## **Teoriutveckling - engagerade personers betydelse**

Det finns ett antal studier som har konstaterat att eldsjälar finns, att eldsjälar behövs och att eldsjälar är viktiga i olika sammanhang (Philips 1988, Wickenberg 1999, Persson 2001, Forsberg 2002). Men frågan om eldsjälarnas betydelse, när den offentliga verksamheten förändrats av NPM-andan, har varit utforskad. Näst intill dagligen kan vi höra eldsjälar omnämnas i olika sammanhang i samhället. Men hur eldsjälen som person fungerar i tjänstemannarollen och om studier av eldsjälar kan tillföra någonting nytt inom implementeringsforskningen har inte uppmärksamats i forskningen. Däremot finns det studier som handlar om miljömålsarbetets utformning, tjänstemannens handlingsutrymme, maktrelationen mellan politiker och tjänstemän, tjänstemannarollen och målstyrning i offentlig verksamhet. Det handlar om frågor som vad leder till bäst resultat inom miljömålsarbetet, hur handlingsutrymmet utnyttjas, vem som har makt i det lokala sammanhanget, hur tjänstemannen förhåller sig till yrkesrollen och hur tjänstemannen styrs. Den här studien av den engagerade tjänstemannen tillför kunskap till flera av dessa etablerade fält inom implementeringsforskningen. Utifrån det empiriska material, som presenterats i denna avhandling, kan jag tillföra ny kunskap och därmed bidra till teoriutveckling. Mitt bidrag kan sammanfattas i två punkter;

- tjänstemannarollens utveckling
- målstyrningens effekter

Efter att ha analyserat materialet har jag funnit att det går att dra flera viktiga slutsatser inom såväl forskning om tjänstemannarollen som inom den teoribildning som finns om målstyrning. Slutsatserna inom forskningen kring tjänstemannarollen är att det i NPM-andan har formats en ny tjänstemannakategori, den resultatnriktade byråkraten, en byråkrat som har stort handlingsutrymme och arbetar resultatnriktat.

Det går att kombinera engagemang för sakfrågan med traditionella ämbetsmannavärden. Tjänstemän behöver inte vara neutrala, men de måste balansera och ta olika hänsyn inom rollen. Tjänstemannen som i olika studier betraktats som en maktfaktor kan också ses som en kraftfull utförare av politiken.

Med utgångspunkt från hur tjänstemannen förhåller sig till den egna yrkesrollen och vad som är typiskt för olika organisationstraditioner i olika tidsperioder har tjänstemannatypen balanskonstnär skapats. Namnet kommer sig av att eldsjälarna upplever att de är nya administratörer, men med inslag av ämbetsmän, diplomater och medlare.

Utifrån synen på sin yrkesroll och sitt förhållningssätt till miljörörelsen framträder också två olika idealtyper av eldsjälur, den engagerade byråkraten och den nätverkande balanskonstnären. Mina empiriska studier visar att den engagerade tjänstemannen manövrerar sig fram som en balanskonstnär mellan olika tjänstemannaideal vilka kan sammanfattas som resultatnriktade balanskonstnärer.

Målstyrning är en viktig del inom NPM-filosofin i den offentliga verksamheten. Frågan är bara om det går att styra med mål inom den offentliga verksamheten och om beslutsfattare och utförare behöver finnas på samma nivå i flernivådemokratisystemet. De många nivåerna i flernivådemokratisystemet kan innebära att makten riskerar att glida iväg vertikalt i systemet, att utföraren lokalt styrs från en annan nivå.

Här diskuteras vad som talar för att det går att styra med mål i offentlig verksamhet och hur målstyrningsteorin kan utvecklas. Genom målstyrningen har tjänstemannens handlingsutrymme ökat, vilket också ger större utrymme för personligt engagemang i tjänstemannarollen. Men målstyrning i offentlig verksamhet behöver inte innebära att beslutsfattare och utförare finns på samma nivå i flernivådemokratisystemet. Under förutsättning att det finns målöverensstämmelse hos beslutsfattare och utförare kan målstyrning även fungera vertikalt.

Jag går igenom mina slutsatser steg för steg nedan och relaterar dessa till befintlig forskning, till mina empiriska studier av engagemang i tjänstemannarollen och visar på så sätt vilka bidrag som ges för utveckling av flera olika teorier på området.

### **Resultatinkriktade balanskonstnärer**

De kanske viktigaste faktorerna när politiska beslut ska genomföras är vilja, resurser och kunskap. Om inte utförarna har den rätta viljan och besitter de kunskaper som behövs, blir inte resultatet det avsedda, även om det finns ekonomiska resurser. Men det kan också vara så att utförarna har högre ambitioner än vad som förväntas av dem på grund av att de har ett personligt engagemang för sakfrågan.

Det finns forskning om hur tjänstemannen är och bör vara, vilken makt tjänstemannen har eller bör ha och om hur maktrelationen mellan politiker och tjänstemän har förändrats. Även om det finns en föreställning om tjänstemannen som neutral utförare av politiskt fattade beslut, så övergavs den tanken redan när de första utbildningarna i offentlig förvaltning inrättades på 1940-talet. Enligt utredningar, från den tiden, framgår att tjänstemännens uppgifter inte enbart skulle vara att verkställa fattade beslut. Tjänstemännen skulle också göra utredningsarbeten och dessutom var det önskvärt att dessa personer, som skulle bygga välfärdsstaten, var besjälade av själva välfärdsbygget. Detta kan ses som en garanti för att tjänstemannen inte skulle motarbeta den förda politiken. Redan då fanns en föreställning om betydelsen av rätt man på rätt plats, att den person som har ett personligt intresse kan vara bäst lämpad att utföra uppgiften.

**Resultatinkriktade byråkrater** – den person som verkställer politiken: byråkraten, tjänstemannen eller den anställde har fått olika benämningar i olika studier, beroende på vilka kriterier de kategoriserats utifrån. De kan till exempel vara närbyråkrater, fjärrbyråkrater gräsrotsbyråkrater eller frontlinjebyråkrater. Kategorierna har skapats utifrån olika definitioner på vad som är specifikt för olika uppgifter inom den offentliga verksamheten och vad olika tjänstemän gör inom yrkesrollen och hur stor frihet de har i rollen som representant för det allmänna (Lipsky 1980, Esping 1984, Sannerstedt 1991, Rothstein 1994).

Närbyråkraten är en typ av tjänsteman som i sitt dagliga arbete har kontakt med medborgarna, medan fjärrbyråkraten kan ha kontakt med medborgarna men inte har det i någon större utsträckning. Gräsrotsbyråkraten kan beskrivas som den sista utposten i den konkreta relationen med medborgaren. De är tjänstemän med klientkontakter, som har stor handlingsfrihet, men har också regelverk att följa när de fattar beslut.

Forskning kring gräsrotsbyråkrater eller närbyråkrater, de som hierarkiskt befinner sig på lägsta nivån närmast medborgarna, bygger oftast på beslutssituationer i mötet mellan byråkraten och klienten. Flera forskare menar att politiken formas i mötet mellan byråkraten och klienten. Frontlinjebyråkraten, har fått sitt namn av att det är en tjänsteman som befinner sig i ett ganska utsatt läge i mötet med medborgaren. I den utsatta positionen bildar frontlinjebyråkraterna snarare en front mot medborgarna medan gräsrotsbyråkraterna däremot har en nära relation till medborgarna.

I arbetet med miljömålen och den hållbara utvecklingen finns inte klienter eller klientrelationer i samma utsträckning som inom flera av de tidigare beskrivna verksamheterna. Det arbete som bedrivs inom tillsynsverksamhet, enligt miljöbalken, kan ha klientrelationer men det är mindre vanligt i miljömålsarbetet. I båda fallen finns ett handlingsutrymme men hur stort det är varierar beroende på uppgiften och hur handlingsutrymmet tas i anspråk beror sannolikt på vem personen är och var i organisationen han eller hon är verksam. Den som ska genomföra de nationella miljömålen har inget tvingande regelverk att följa. Uppgiften bygger i stället på att personen i samarbete med andra hittar bra metoder för att nå målen.

I miljömålsarbetet som inte bygger på klientkontakter, där målstyrning ger tjänstemannen utrymme att agera för måluppfyllelse och där tjänstemannen agerar kraftfullt och resultatinkompatibelt framträder ytterligare en tjänstemannakategori. En kategori som inte är gräsrots-, när-, fjärr- eller frontlinjebyråkrat utan en resultatinkompatibel byråkrat. Den resultatinkompatibla byråkraten är inte i första hand relaterad till klienter, har stort handlingsutrymme inom tjänsten och förväntas utnyttja handlingsutrymmet. En kategori av tjänsteman som på ett engagerat och resultatinkompatibelt sätt arbetar för att uppnå målen.

**Kraftfulla utförare** – efter den stora expansionen av offentlig sektor på 1960- och 1970-talen fram till NPM-epoken, har tjänstemannarollen genomgått stora förändringar. Först varnades för tjänstemannamakt, sedan beskrevs relationen mellan politiker och tjänstemän som ett ömsesidigt beroende och perioden slutade med att det ifrågasattes om det är möjligt att skilja på politik och förvaltning. Politik och förvaltning blir allt mer integrerat och ett flertal studier har visat att tjänstemännen på lokal nivå har ett maktövertag (Brunsson & Jönsson 1979, Blom 1994, Norell 1989, Högberg 2007). Maktförskjutningen har förklarats med att tjänstemännen är så många fler och att de har specialistkunskaper för sina arbetsuppgifter, medan politikerna är lekmän. Tjänstemän ägnar väldigt mycket mer tid åt förberedelser och utredningar, de arbetar heltid på förvaltningen, medan politiker oftast bara ägnar fritiden åt politiken. Tjänstemännens position ger

dem möjlighet att definiera problemet på sitt sätt och politikern får förlita sig på förvaltningens experter. Dessutom delegeras allt mer befogenheter och ansvar till förvaltningen. Förvaltningen utövar inflytande på politiken genom att tjänstemännen besitter kunskap som politikerna är beroende av.

Det beror på var i organisationen tjänstemannen är placerad och vilka sakområden tjänstemannen arbetar med om det går att definiera situationen som att tjänstemannen har maktövertag. Tjänstemannen i miljömålsarbetet kan snarare betraktas som en kraftfull utförare. Om flera nivåer i politiken beaktas så kan miljömålsarbetet ses som politiskt styrt, men inte enbart från den lokala nivån. I politiken kan finnas upp till fem olika nivåer för beslutsfattande, ibland kanske alla utom den lokala nivån är överens om vad som bör göras. I fallet miljömålsarbete finns många engagerade personer som brinner för sitt intresse och kombinerar sina roller som miljöengagerad och tjänsteman på ett sätt som leder till måluppfyllelse. Men det kräver att utförarens ambitioner och intresse överensstämmer med lagstiftarens, den centrala nivån. Finns det dessutom gynnsamma förutsättningar i tjänstemannens omgivning blir han eller hon snarare en kraftfull utförare av politiken än en maktfaktor.

**Balanskonstnärer** – tjänstemännens förhållningssätt till yrkesrollen har också varit föremål för forskarnas intresse och resulterat i olika kategorier av tjänstemannatyper (Weber 1921, Lundquist 1992, Wallin m fl 1999, Norell 2006). Kategorierna är typiska för olika organisationstraditioner i olika tidsepoker. Utvecklingen från Webers *idealbyråkrat* – där det görs strikt åtskillnad mellan politik och förvaltning, via tjänstemannatyper som ämbetsmän, medlare, politruker, teknokrater och hybrider till den tjänstemannatyp som Norell (2006) har kallat *Den nya administratören* har beskrivits. Den nya administratören är en kategori som svarar mot de nya kraven och de nya politikområdena som ska genomsyra allt. Denna kategori lämpar sig för horisontella frågor, inom politikområden som hållbar utveckling. Den har en nätverkande kravprofil som passar in i målstyrningen.

Utvecklingen av nya samarbetsformer och styrmetoder gör att det ställs andra krav på professionellt kunnande, flexibilitet och rörlighet. Tjänstemannarollen blir allt mer komplex i en komplex verklighet och komplexiteten förstärks genom nya ansvarsområden och fler förvaltningsnivåer. De nya globala politikområdena behöver flexibla och engagerade tjänstemän. När politiken och sättet att bedriva politik förändras måste förvaltningen och förvaltningens sätt att arbeta följa efter. Det behövs tjänstemän som svarar mot de nya kraven och de nya politikområdena, som passar för målstyrt arbete där egna nätverk och eget engagemang är en tillgång.

Den engagerade tjänstemannen som nätverkar och samarbetar över gränserna är en balanskonstnär. En balanskonstnär som är en kombination av flera olika tjänstemannatyper. De upplever sig som en mix av den nya administratören och någon ytterligare kategori. Tjänstemän som arbetar inom tillsynsarbetet framhöll behovet av en kombination, där ämbetsmannakvaliteter ingår eftersom rättssäkerheten är viktig i den rollen. Yrkesgrupper som ekologer och strateger ser sig som den nya administratören, men i kombination med andra egenskaper såsom medlare och diplomater. Som tjänstemän måste de balansera och vara diplomatiska för att få gehör för de frågor som de själva upplever som viktiga.

Utifrån intervjuerna med eldsjälarna skapade jag två nya idealtyper *den engagerade byråkraten* och *den nätverkande balanskonstnären*. Den engagerade byråkraten – är en person som tar strid och är modig, som kanske inte alltid visar prov på pragmatiska lösningar men känner starkt för rättssamhället. De är ämbetsmän och föreningsmänniskor som framhåller sig som miljökampar. Miljö är ett genuint intresse, men de tycker inte att det är förenligt med tjänstemannarollen att vara aktiv i miljörörelsen. Den nätverkande balanskonstnären – är en problemlösare som ansluter sig till de nya sociala enfrågerörelserna. Personen nätverkar och samarbetar, söker efter breda lösningar och har goda relationer till det omgivande samhället. Den nätverkande balanskonstnären tar aktivt del i miljörörelsen och ser inga problem med det.

I den svenska modellen av stark folkrörelsetradition har föreningslivet haft en viktig roll, särskilt på lokal nivå. Enligt flera undersökningar har emellertid föreningslivet tagit time out eller avvaktar i stand-by läge. Naturligtvis finns det aktiviteter på vissa orter, men i många kommuner efterlyses mer aktivitet. Både politiker och tjänstemän efterfrågar mer engagemang i politiken, från medborgarna som personer eller genom miljörörelsen. Den representativa demokratin behöver inte innebära att folket ska överlåta allt på de valda representanterna. Medborgarna kan påverka och ställa krav på politikerna. Precis som konsumenten genom efterfrågan kan styra utbudet så kan medborgaren, miljöorganisationerna eller tjänstemannen övertyga politikerna och genom sin makt som väljare påverka de politiska besluten. En miljöchef uttryckte att "det är förväntningarna det är fel på, medborgarna väntar på politiska beslut men medborgarna borde istället ta besluten, genom att påverka politikerna." Politikerna behöver folkets stöd och det får de om de lyssnar på folket och genomför folkets politik.

Sammanfattningsvis har utvecklingen av tjänstemannarollen, i en förvaltning där engagemanget tas till vara, där personen får utlopp för sin



energi och idealitet skapat förutsättningar för kreativa lösningar på tjänstemannarollens olika dilemman. Eldsjälarna i studien förhåller sig balanserat till de olika rollerna och givet att engagemanget är äkta och fungerar som en värdegrund för personen har en eldsjäl stor betydelse för att det målstyrda arbetet ska utvecklas i en kreativ anda. Studien tillför ny kunskap till tjänstemannaforskningen genom att det utmejslas ytterligare tjänstemannakategorier och tjänstemannatyper. Den resultatnriktade byråkraten är en tjänsteman som på ett engagerat sätt arbetar för måluppfyllelse. Det är en person som vanligtvis inte har klientkontakter, som tar vara på och utnyttjar sitt handlingsutrymme. Beroende på var i organisationen tjänstemannen är placerad och vilket sakområde tjänstemannen arbetar med, kan vederbörande också ses som en kraftfull utförare snarare än som en maktfaktor. Balanskonstnär blev benämningen på den nya administratören, i kombination med tidigare tjänstemannatyper som ämbetsmannen, medlaren och diplomaten. Slutligen kunde balanskonstnären delas in i två olika idealtyper beroende på relationen till miljörörelsen och synen på sin egen tjänstemannaroll. Alla dessa olika benämningar kan sammanfattas i begreppet resultatnriktade balanskonstnärer.

### **Målöverensstämmelse**

NPM medförde en avpolitisering av den offentliga verksamheten. Med näringslivet som förebild i NPM-andan infördes målstyrning för att höja effektiviteten i offentlig verksamhet. Den politiska styrningen skulle ske genom mål och ramar istället för genom detaljregleringar och målen skulle följas upp och utvärderas. I praktiken innebar det att tjänstemannen fick större handlingsutrymme i själva genomförandet av politiken. Om målstyrning lämpar sig i offentlig sektor har dock ifrågasatts eftersom de kriterier som bör finnas för lyckad målstyrning inte föreligger i den politiskt styrda organisationen (Rombach 1991, Brunsson 2000, Tarschys 2002 se även Edvardsson Björnberg 2008).

De fem viktigaste punkterna för lyckad målstyrning, som nämns i *Det går inte att styra med mål*, är att det ska finnas klara och tydliga mål, de anställda ska medverka i målformuleringen, resultatuppföljning ska vara möjlig, måluppfyllelse ska belönas och att målstyrningen ska ha ledningens stöd. Orsakerna till att målstyrning inte fungerar i offentlig verksamhet skulle bland annat vara: att det är svårt att definiera tydliga mål när vinstmotivet saknas och svårt att mäta resultaten, belöningssystemen är stela när ekonomiska incitament saknas, personalen utgörs av väljare i en politiskt styrd organisation och ledningen kanske inte vill målstyra. Vissa av förutsättningarna för lyckad målstyrning finns och fungerar ibland i



delar av den offentliga verksamheten. Men i stort sett saknas de nödvändigaste förutsättningarna för lyckad målstyrning.

När målstyrning infördes togs för givet att styrmetoden skulle fungera och ha positiva effekter. Ofta är emellertid målen oklara och oförenliga, ibland överlappar målen varandra och det uppstår målkonflikter. Den kanske viktigaste kritiken mot målstyrning i offentlig verksamhet är att demokratin kräver politisk styrning. De anställda, vare sig de är chefer eller tjänstemän, ska inte medverka i beslutsfattandet. Men de anställda vill ha friheten att uppnå resultat på ett sätt som de anser vara effektivt och den friheten får de i målstyrningssituationen. Införandet av målstyrning hade många förespråkare bland tjänstemännen och kanske var det ett sätt att tillmötesgå tjänstemännens krav (Rombach 1991).

I *Huru skall statsverket granskas?* ställer Tarschys (2002) upp fem punkter på liknande sätt som Rombach (1991). De fem punkterna har utvecklats något, under de tio år som gått, till att: målen ska vara specifika och tydliga, mätbara, accepterade bland användarna, realistiska, alltså möjliga att uppnå och tidsatta, det vill säga det ska anges när målen ska vara uppfyllda. En tidig bok om målstyrning i offentlig verksamhet, (Pihlgren & Svensson 1989), hade titeln *Målstyrning. 90-talets ledningsform för offentlig verksamhet*. Den boken bemöttes med *Det går inte att styra med mål!* Vem som får rätt vet vi om tio år skrev Rombach 1991 och när tio år hade gått skrev Tarschys 2002 att frågan är om inte båda boks titlarna är rätt. Målstyrning har fått ett mäktigt genomslag i politiskt styrda organisationer, men hur väl fungerar målstyrningen. Idag, när ytterligare nästan tio år har gått anser jag att det går att styra med mål. Givet att det finns målöverensstämmelse mellan lagstiftare och utförare, men de behöver inte finnas på samma nivå i flernivådemokratisystemet, och att tjänstemännen kan och vill arbeta för måluppfyllelse är det möjligt.

I kommunerna pågår ett omfattande arbete för att uppnå de nationella miljömålen. Tjänstemännen ser positivt på målen och klagar de på någonting, så är det inte att det är fel på målen utan möjligen på att det finns faktorer i omgivningen som hindrar arbetet med att nå målen. Tjänstemännen på lokal nivå känner sig motarbetade ibland, men när de finner överensstämmelse mellan sina intressen och målen, och kan och vill arbeta för måluppfyllelse, fungerar målen som styrmedel.

Problemet är att det kan finnas frågor på den lokala nivån som har högre politisk prioritet. Det kan finnas angelägna frågor som kanske står i strid med miljöarbetet. Vissa kommuner har hög arbetslöshet och kanske måste andra kortsiktiga hänsyn tas för att i första hand värna om arbetstillfällena. Något som inte behöver betyda att de lokala politikerna är

mindre angelägna om miljön, men i den rådande situationen bedömer de arbetstillfällena och ekonomi som viktigare. De lokala politikerna måste ta många olika hänsyn, de åläggs inte bara att uppfylla miljömålen. Samtidigt har väljarna olika önskemål, alla är inte miljövänner. Det finns intresseorganisationer som exempelvis motormännen, som driver krav som står i strid med miljömålen, dessa organisationers medlemmar är också väljare. För den lokala politikern måste vardagen fungera, här och nu i det korta perspektivet. Dagens politiker kanske måste ta hänsyn till de kortsiktiga frågorna först. Problemet är inte målstyrningen i sig utan behovet av samstämmighet mellan de olika politiska nivåerna. När det finns målöverensstämmelse mellan beslutsfattare och utförare och en stark vilja att genomföra, finns det också förutsättningar för att målen ska bli uppfyllda. Eller åtminstone att man närmar sig måluppfyllelse.

Tjänstemännen är positiva till miljömålen och politiska förslag är ofta tjänstemannainitiativ. Vill politikerna styra med mål i ett samspel med genomförarna eller har tjänstemännen övertygat politikerna om att målen behövs? Eftersom politikerna är beroende av tjänstemännens expertkunskaper är de kanske också lyhörda för hur tjänstemännen vill bli styrda. Både Agenda 21 och de nationella miljömålen har rötter i de stora internationella konferenserna och överenskommelserna. Agenda 21 är ett exempel på lokalt genomförande av ett internationellt avtal där signaler uppifrån i det politiska systemet var beroende av lokala initiativ. De nationella miljömålen fungerar för att tjänstemännen kan och vill uppnå målen.

Målstyrningen ger den engagerade personen utrymme att agera för måluppfyllelse. Miljömålsarbetet är politiskt styrt men det styrs inte bara från den förvaltningsnivå där utföraren befinner sig. Det förekommer att miljöarbetet styrs av internationella överenskommelser. FN har världsomfattande konferenser där de flesta av världens länder undertecknar överenskommelser. EU antar direktiv som ska arbetas in i den nationella lagstiftningen och den svenska regeringen stiftar lagar med mål som ska uppnås. Allt detta är politisk styrning, men inte från de lokala politikerna i kommunen.

Tidigare forskning har identifierat fem kriterier för att målstyrning ska fungera. Jag vill lägga till ytterligare en förutsättning för att målstyrning ska lyckas och det är att de anställda inte behöver medverka i målformuleringen, men det är nödvändigt att de samtycker till målen. Personerna har intresse och engagemang för miljön och de påverkas av globala trender. Om det finns överensstämmelse mellan målen och personen är engagerad och har viljan att arbeta i målens riktning så fungerar målstyrning.

Sammanfattningsvis innebär målstyrningsdiskussionen, att det i flernivådemokratisystemet kan finnas målöverensstämmelse vertikalt genom ett flöde av idéutbyten mellan nivåerna. Den lokala tjänstemannen eller miljöaktivisten påverkar och låter sig påverkas när de globala gränsöverskridande frågorna ska lösas. De engagerade tjänstemännen relaterar sig till de globala målen och om konsensus finns personifierar den engagerade tjänstemannen flernivåtänkandet. Samtidigt kan det finnas spänningar horisontellt på den lokala nivån, med beslutsfattare som av olika skäl gör andra prioriteringar än vad den engagerade tjänstemannen önskar.

### **Den resultatnriktade balanskonstnären**

De kanske mest svårlösta politiska frågorna av global karaktär är för komplicerade för att lösas på nationell nivå. De frågorna går inte heller att detaljstyra, de måste anpassas till lokala förhållanden på olika platser i landet. När nationella politiker skriver under överstatliga överenskommelser och stiftar nationella lagar, men i stor utsträckning överlåter genomförandet till den lokala nivån, då behövs det eldsjälar som brinner för frågan och som har ett personligt engagemang och intresse för miljön. Tjänstemän som har ett genuint intresse för frågorna driver arbetet framåt genom att de ser möjligheter och förverkligar sina egna visioner. Dessa personers drivkraft finns i deras personliga nyfikenhet och engagemang.

I den nya tidens politik, som genomförs i nätverk mellan olika aktörer, är det egenskaper som social kompetens och engagemang som blir uppskattade och ibland anses lika viktiga som utbildning. Den tjänstemannaroll som växer fram är en *resultatnriktad byråkrat* som har stort handlingsutrymme i den målstyrda verksamheten och som inte i första hand är relaterad till klienter. En kategori av tjänstemän som på ett engagerat och resultatnriktat sätt arbetar för att uppnå målen. Beroende på var i organisationen tjänstemannen är placerad och vilka sakområden tjänstemannen arbetar med, kan han eller hon snarare ses som *en kraftfull utförare* än som en maktfaktor. I fallet miljömålsarbete finns många engagerade personer som brinner för sitt intresse och kombinerar sina roller som miljöengagerad och tjänsteman på ett balanserat sätt. Balanskonstnären, en kombination av olika tjänstemannatyper, kan delas i två idealtyper *den engagerade byråkraten* och *den nätverkande balanskonstnären*. Både den engagerade byråkraten och den nätverkande balanskonstnären är resultatnriktade och utnyttjar sitt handlingsutrymme. Dessa båda kan sammanfattas som resultatnriktade balanskonstnärer.

Under förutsättning att det finns en engagerad tjänsteman, en resultat-inriktad balanskonstnär, i organisationen och att det finns målöverensstämmelse mellan utföraren och lagstiftaren fungerar målstyrning i offentlig verksamhet. De engagerade tjänstemännen manövrerar sig fram som balanskonstnärer mellan olika tjänstemannaroller med måluppfyllelse och resultat-inriktning i sikte. Engagemanget går att förena med tjänstemannarollen genom att styrsystem och samarbetsformer ger tjänstemannen handlingsutrymme. Men lika viktigt är att tjänstemännen själva sätter traditionella ämbetsmannavärden som rättssäkerhet, diplomati och lyhördhet för politiken högt. Genom att agera som balanskonstnärer klarar tjänstemännen dilemmat att vara lojala med politikerna, lyda lagen och tjäna medborgarna. De klassiska ämbetsmannavärdena förenas med nya politikområden, styrsystem och samarbetsformer i en balansakt som visar sig gynna miljömålsarbetet. Politiken får expert-input och genomförs i enlighet med målen i ett samspel mellan olika parter.

Hur kan då dessa resultat föras vidare i fortsatt forskning? Det finns resultat-inriktade balanskonstnärer i det svenska miljömålsarbetet åtminstone bland de lokala tjänstemännen. Frågan är om de också återfinns på andra nivåer i politiken, i andra organisationer, i andra politiska system och inom andra politikområden. Jag ser flera intressanta fortsättningar på den här studien. Jag har studerat eldsjälur som på ett balanserat sätt utnyttjar sig av sitt intresse och sin energi för en god sak. Men det kan också finnas negativa eldsjälur, som exempelvis saknar den diplomatiska förmågan och går för långt i sin iver att uppnå målen. En eldsjäl kan vara negativ om eldsjälur brinner ensam och för sin egen skull eller om det är en person som agerar känslomässigt engagerat men oreflekterat.

Det vore också intressant att genomföra studier om hur miljömålen kom till: om de är tjänstemannainitiativ eller politikerprodukter? Var fyller i så fall miljömålen störst behov, hos tjänstemännen för att de ska få utlopp för sitt engagemang, hos politikerna för att de behöver visa handlingskraft eller för miljön som behöver räddas. I bästa fall finns det målöverensstämmelse mellan tjänstemännen och politikerna för miljöns bästa. Men frågan är om måluppfyllelsen drivs underifrån eller om den är toppstyrd.

Ytterligare ett perspektiv som saknas i den här studien, men som vore intressant att fortsätta med är den internationella diskursen om engagemang i tjänstemannarollen. Exempelvis om hur olika kontextuella faktorer påverkar (Lipsky 1980, Winter 2002).

En teori behöver utsättas för prövning och vidareutvecklas för att gälla mera generellt. De här bidragen till teoriutveckling kring personligt engagemang i tjänstemannarollen baseras på studier av tjänstemän på lokal nivå

som arbetar med de nationella miljömålen. För att bli mera generellt giltiga behöver teorierna prövas på andra grupper och i andra sammanhang. Det kan finnas balanskonstnärer och resultatnriktade byråkrater på andra förvaltningar som arbetar med andra sakfrågor i politiskt styrda organisationer.

Mina iakttagelser om engagerade personers betydelse i miljömålsarbetet bör integreras i flera befintliga teorier inom förvaltningsforskningen. Då kan betydelsen av dessa engagerade personer relateras till andra faktorer, som exempelvis till politisk majoritet och ekonomiska resurser när målstyrning analyseras. Så att betydelsen av engagerade personer relativt andra faktorer kan värderas.

Prologen inleddes med frågan: Går det att förena välfärd och tillväxt med hållbar utveckling? Där hänvisade jag till att ansvariga ministrar tror att lösningen är forskning och utveckling. De menar att med goda idéer och kloka satsningar kan Sverige bli bäst på ny resurssnål teknik som räddar såväl klimatet som miljön. De båda ministrarna såg möjligheten att uppnå målet, minskade utsläpp och ökad tillväxt, genom politisk styrning, skatter och bidrag.

Målen finns. Den engagerade tjänstemannen finns. Men finns det politiska modet, på såväl nationell som lokal nivå, att avsätta tillräckligt med resurser och ta itu med målkonflikterna?

## Summary in English

According to classic theory on bureaucracy, the civil servant should be a neutral executor of policy. However, societal change has resulted in completely new demands on the person who carries policies through. The role of the civil servant has developed and changed – a development that has brought with it demands for professional know-how, flexibility and mobility. The complex role of the civil servant has been made more so by the addition of new areas of responsibility, a greater number of administrative levels and new management methods. Indeed New Public Management, governance, steering by objectives and management by results have given the civil servant greater room for action – room for action that exists and must exist both in the exercise of public authority and in other public activities.

This thesis focuses on the municipal civil servant's role in local environmental work. The overall purpose is to increase knowledge about personal involvement in the role of the civil servant and indeed to contribute to existing theory on the significance of enthusiastic persons in carrying out political decisions.

For a considerable period of time research has been conducted concerning the power relation between politicians and civil servants. Several of these studies have in fact indicated an increase in power on the part of civil servants vis à vis politicians. There are many more civil servants than politicians, they are professional, and politicians are becoming increasingly dependent on them. Indeed, the shift in power has been strengthened by political administrative reforms and new ways of working. Management by objectives not only gives room for action on the level of executing policy but also presumes that there are creative people who take on this task.

In contemporary politics the issues of the environment and sustainable development have become increasingly crucial. From being a non-issue, environment and sustainable development is now imposed as an integral part of all political activities. Work on environmental objectives in the 2000s is built on broad international agreements that have altered views on national environmental work. The focus has moved from supervision controlled by legislation to sustainable development and goal fulfilment.

The thesis is based on three different sub-studies of the role of the civil servant in local environmental work that are based on different empirical approaches, one quantitative study and two qualitative interview studies. Thus, the conclusions are based on different types of data vouching for a multifarious image of the studied phenomenon.

### **Sub-study I – more or less green**

The first sub-study is a mapping of municipal environmental management officers. A survey was carried out at four points in time, 1991, 1995, 1999, and 2004. These surveys were postal questionnaires about the municipality's environmental work as well as the officers' own attitudes and beliefs. All four investigation occasions are surveys of the total population with a response rate of approximately 75 per cent respectively. The main research question was whether there were differences related to personality in the group of environmental management officers, for example their relation to the environmental movement that could affect the person in his /her professional role and prove important for their way of managing their task. The focus in the analysis of the environmental management officers was involvement in environmental issues, political sympathy, values, attitudes and habits, view of the environmental situation and the environmental work carried out in the municipality, contact network and confidence in different groups in society. Organizational freedom is important in a democracy, but what happens if a person who is a member of, and perhaps works actively in, an interest organization also has a leading position in public administration? This might in fact be a democratic problem.

By comparing environmental management officers who are members of environmental organizations with those who are not, I studied the importance of involvement in organizations. It was found that the majority of these environmental management officers are an environmentally aware elite, with a lifestyle that is environmentally benign: Over 60 per cent are or have been members of environmental organizations. Further, it was simply not possible to discern only one green group of civil servants but rather three different shades: the gray-green, the light green and the clear green. The comparison made between environmental management officers that are members of environmental organizations and non members shows that the environmental management officers that are members of organizations are different in many regards; e.g. that they in general have a more positive attitude to things that favour the environment.



The study's theoretical perspective is based on the theory that organizations are important for the functioning of a democracy. If involvement in organizations increases, then trust in politics and thus the legitimacy of political institutions also increases (Putnam 1993). This analysis of environmental management officers' personal enthusiasm for the environment gives knowledge about the possible effect of involvement in an organization. Indeed, the results of the mapping can be seen as a further confirmation that the civil servant is not a classic ideal bureaucrat. The civil servant we see today is a highly educated expert who engages in the area in which he/she works also in his/her private life.

### **Sub-study II – the local context**

Sub-study II investigates the actual work with the environmental objectives in six municipalities. In fact many observers perceive these as successful promoters of the environmental objectives. The interview questions had to do with how work on the environmental objectives is organized on a municipal level, how the environmental objectives have been adjusted to the local context, how the local politicians view environmental-objectives-work and the role of civil servants in that work. A total of 29 interviews were conducted with key persons working with environmental objectives. The interviewees were asked to describe the organization of the environmental-objectives-work, on which level the work was managed, whether there were conflicts in the work and whether local politicians support the work. What management methods and tools are used? Have decisions been made about local goals? What goals have been given priority in the local context? Finally, have there been any particular obstacles or problems in ongoing work with the environmental objectives?

The most important explanations of success in a local context of environmental-objectives-work are: political support, local adaptation of the goals to local conditions, organization of the work and the occurrence of enthusiastic persons. The respondents frequently mentioned the importance of committed persons. The results of this sub-study show that involvement resides in the person, rather than in the collective. Thus, involvement is found in individual persons in politics, e.g. at the environmental administration, in different activities and, among ordinary citizens. Indeed, there is no special pattern other than that, when politicians, managers, civil servants talk about others' enthusiasm, they do so because they are involved – they are passionate about these issues. The federal government steers by setting far reaching objectives, showing the way by good examples. Enthusiastic people are needed in this situation, particularly



within the civil servant community. The enthusiastic person, the fiery spirit, is a recurrent theme throughout the interviews and is considered necessary throughout the process as an executor of policies, although primarily at the municipal level.

### **Sub-study III – the origins and significance of enthusiasm**

Sub-study III is an intensified study of the results of the two previous sub-studies that indicate that enthusiastic people are important. In total, 15 persons at units for supervision and inspection and for work with environmental objectives that were known to be committed were interviewed. The question was who these fiery spirits were; what were their underlying motivations and how did their involvement in environmental issues begin. How do they see their role as a fiery spirit? Can enthusiasm be combined with the role of the civil servant?

The most important conclusions drawn about these enthusiastic people were that their enthusiasm about and their interest in the environment were awoken early in life and steer the choice of profession. Enthusiasm is also important for carrying out professional tasks and can be combined with the role of the civil servant. Social developments have offered greater room for action than previously, and fiery spirits are needed in local environmental work. Enthusiasm is important, but it is not the profession that creates the fiery spirit but rather the person who has motivation for and interest in the issue: nature or the environment. It starts early, and it is strongly rooted in the person. Indeed, the person's motivation resides in his or her conviction, a feeling of security in his or her values such that, if they are utilized, they can promote the environmental objectives.

New issues, new approaches and a new civil servant role are being created simultaneously. Using trade and industry as a model, the municipal organization and federal control have changed at the same time that the area of policy has been globalized and become broader. The organization needs, and has use of, the enthusiasm of its fiery spirits. The fiery spirits are aware that there are risks; they call attention to the importance of balance and of being diplomatic. They practice an artistic balancing act but are also public officials and negotiators. The fiery spirits do not view enthusiasm as a problem but rather as a resource, not to say a prerequisite, for doing a good job.

### **Conclusions and development of theory**

Management by objectives, networking and a public sector subject to competition have posed some new demands on the people who execute

policies. However, this has also given them more possibilities, such as greater room for action. The traits of fiery spirits are desirable in the politics of the present time, where the civil servant not only has room for action but also is expected to make use of it.

The different empirical studies in the work reported in this thesis have shown that personal involvement in a particular issue is important for executing policy. Civil servants who have a genuine interest in the issues promote the objectives by seeing possibilities and making their own visions come true. The motivation of these people resides in their personal curiosity, enthusiasm, desire for change and interest in the issue. It is possible to combine enthusiasm with the role of civil servant because the control system and forms of cooperation give the civil servant room for action. However, it is equally important that the civil servants highly rank traditional values among public officials, such as national security, diplomacy and sensitivity to policy. The classic public official values are combined with new policy areas, management systems and forms of cooperation in a balancing act that is shown in this study to be favourable for work towards the environmental objectives.

On the basis of the empirical material presented in this thesis, I am able to add new knowledge and thus contribute to the development of theory. My contribution can be summarized in two points:

- development of the role of civil servant
- effects of steering by objectives

After having analyzed the material, I have found that several important conclusions can be drawn about the role of the civil servant and in the construction of theory that exists on management by objectives. The conclusion concerning the role of the civil servant is that, in the spirit of NPM, a new category of civil servant has been created: the result-oriented bureaucrat, a bureaucrat who has great room for action. Thus, it is possible to combine enthusiasm for the professional issue with traditional public official values. The civil servant does not need to be neutral, but he or she must hold a balance and take different kinds of consideration, in his or her role. The civil servant who has been viewed in different studies as a power factor can also be seen as a strong executor of policy. On the basis of the civil servant's approach to his or her professional role, a new type of civil servant can be seen: an artist of the balancing act. My empirical studies show that the enthusiastic civil servant in fact manoeuvres between different ideals about civil servants.

Management by objectives has given civil servants greater room for action, which gives greater room for personal enthusiasm. Management by objectives in public activities does not need to mean that the decision-maker and the executor of policy stand on the same level in a multi-level-democratic system but that there is agreement over goals between decision-makers and executors.

Result-oriented bureaucrats – the person who executes policy, has been given different names in different studies depending on how different categories have been created. For example, they can be called local bureaucrats, grass roots bureaucrats or front line bureaucrats. The categories have been created on the basis of different definitions of what is specific for different tasks in public activities, what these persons do and how great their freedom is in their role of being a representative of the public (Lipsky 1980, Esping 1984, Sannerstedt 1991, Rothstein 1994).

A further category of civil servant can be seen in work toward environmental objectives that is not dependent on client contacts. Here management by objectives gives the civil servant room to act for the purpose of fulfilling the objectives, and the civil servant acts strongly and with an orientation towards results. The result-oriented bureaucrat is not at first hand related to clients, has great room for action in his/her job and is expected to exploit that room for action. This is a category of civil servant that works to achieve objectives in an enthusiastic and goal-oriented fashion.

Powerful executors – the role of the civil servant underwent considerable changes after the great expansion of the public sector in the 1960s and 1970s until the epoch of NPM in the 1990s. There were first warnings about the power of civil servants; later, the relation between politicians and civil servants was described as a mutual dependency, and the period ended with the question of whether it is possible to differentiate between politics and administration. Politics and administration become more and more integrated, and several studies showed that civil servants on the local level gained an increase in power (Brunsson & Jönsson 1979, Blom 1994, Norell 1989, Högberg 2007).

The level of influence depends on where in the organization the civil servant is positioned and in what areas of expertise the civil servant works, for it to be possible to define the situation such that the civil servant has taken over power. The civil servant working with environmental objectives can more easily be seen as a powerful executor. If we look at all levels of politics, work toward environmental goals is politically steered, although not only on the local level. In contemporary politics there can be up to five

or six different levels of decision-making. In the case of work toward achieving environmental goals, there are many enthusiastic people who are passionate in their interest and who combine their roles as avid environmentalist and civil servant in a way that leads to fulfilling the desired objective. But this means that the ambitions and interest of the executor agree with the intention of the legislator, the central level. If the situation also offers conditions favourable for the civil servant, he or she will more likely become a powerful executor of policy.

Artists of the balancing act – civil servants' approach to their professional role has also been an object of research interest and has given rise to suggestions of different categories of civil servant types (Weber 1921, Lundquist 1992, Wallin et al. 1999, Norell 2006). The categories are typical of different organizational traditions at different times in history, from Weber's *ideal bureaucrat* – where a clear difference is drawn between policy and administration, via types of civil servants such as public officials, negotiators, politruks, technocrats and hybrids, up to the type of civil servant that Norell (2006) called *the new administrator*. The new administrator is a category that corresponds to the new demands and the new areas of policy that are to be integrated everywhere. This is a category that is suitable for horizontal questions, in policy areas such as sustainable development – with a networking profile that lends itself to management by goals.

The enthusiastic civil servant that networks and cooperates over boundaries perceives him/herself as an artist of the balancing act, an artist that is a combination of several different types of civil servant. They experience themselves as a mix of the new administrator and something more. Civil servants that work in a supervisory capacity showed a combination that includes public official qualities, where national security is important. Professional groups such as ecologists and strategists see themselves as new administrators but in combination with other characteristics such as negotiators and diplomats. As civil servants, they have to balance and be diplomatic in order to be heard in the questions they feel are important.

On the basis of the interviews with the fiery spirits I created two new ideal types: *the enthusiastic bureaucrat* and *the networking balancing act artist*. *The enthusiastic bureaucrat* is a person who can take a battle and is brave, who perhaps does not always show evidence of pragmatic solutions but has a strong feeling for a community governed by law. They are public officials and members of organizations that advertise themselves as proponents of the environment. The environment is a genuine interest, but they do not feel

that it is compatible with the role of civil servant to be active in the environmental movement. *The networking balancing act artist* is a problem-solver that joins the ranks of the new social movements. The person networks and cooperates, seeks broad solutions and has good relations with the surrounding society. The networking balancing act artist participates actively in the environmental movement and sees no problem in doing so.

The environmental objectives are to be fulfilled within a multi-level-governance democracy that complicates matters for the involved actors. The local civil servant or environmental activist affects and allows him/her to be affected when global questions that reach over national boundaries must be solved. The enthusiastic civil servant relates to the global goals and, if there is consensus, the enthusiastic civil servant personifies multi-level thinking. At the same time, there can be tension horizontally on the local level, with decision-makers who for different reasons make other priorities than what the enthusiastic civil servant would like.

\* \* \*

The most difficult political issues to solve are those of a global character that subsequently cannot be solved at a national level. Neither can these issues be controlled in detail – they must be adapted to local conditions in different places in the country. When national politicians sign supranational agreements and establish national legislation but transfer the implementation of the legislation to a great degree to the local level, fiery spirits are needed.

In the politics of new times that is carried out in networks between different actors, it is traits such as social competence and enthusiasm that are appreciated and are sometimes seen as equally important as education. The civil servant role that develops is a *result-oriented bureaucrat* who has great room for action in the goal-managed activity and who is not primarily related to clients, a category of civil servant that in an enthusiastic and result-oriented way works to achieve goals. Depending on where in the organization the civil servant is positioned and what expert areas s/he works with, s/he can rather be seen as a *powerful executor* than as a power factor. In the case of work with environmental goals, there are many enthusiastic people who are passionate about their interest and combine their roles as people who are involved in environmental questions and civil servants in a balanced way. The artist of the balancing act, a combination of different civil servants types, can be divided into two ideal types: *the enthusiastic bureaucrat* and *the networking balancing act artist*. Both the

enthusiastic bureaucrat and the networking balancing act artist are result oriented and exploit their room for action.

Under the condition that there is a result-oriented balancing act artist in the organization and that there is agreement over objectives between the executor and the legislator, management by objectives can work in public activities. The enthusiastic civil servant manoeuvres like a balancing act artist between different civil servant roles aiming at goal achievement and with an orientation toward results. Enthusiasm can be combined with the role of civil servant because the management system and forms of cooperation give the civil servant room for action. However, it is equally important that civil servants themselves place high importance on traditional public official values such as national security, diplomacy and sensitivity to policy. By acting as balancing act artists, civil servants manage the dilemma of being loyal to politicians, keeping the law and serving citizens. Indeed, the classic public official values are combined with new policy areas, management systems and forms of cooperation in a balancing act that proves to favour work for environmental objectives. Policy receives expert-input and is carried through in accordance with stated objectives in interplay between different parties.

## Käll- och litteraturförteckning

Aberbach, Joel D, Robert D Putnam och Bert A Rockman (1981) *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Harvard University Press, Harvard

Albrow, Martin (1972) *Byråkrati. Historia, teori, praktik*, Wahlström & Widstrand, Stockholm

Allwood, Carl Martin (2004) *Perspektiv på kvalitativ metod*. Studentlitteratur, Lund

Almqvist, Roland (2006) *New public management: NPM om konkurrensutsättning, kontakt och kontroll*. Liber, Malmö

Amnå, Erik (1999) (red) *Demokrati och medborgarskap*. Demokratiutredningens forskarvolym II SOU 1999:77 (ss 11-34, 111-286)

Amnå, Erik (2008) *Jourhavande medborgare. Samhällsengagemang i en folkrörelsestat*. Studentlitteratur, Lund

Aronsson, Peter (1999) 'Lokala medborgarskap - det dolda kulturarvet' i Amnå (red) *Demokrati och medborgarskap*. Demokratiutredningens forskarvolym II SOU 1999:77 (267-286)

Bache, Ian och Matthew Flinders (2004) *Multi-level Governance*. Oxford University Press, Oxford

Bartholdsson, Kerstin (1998) *Miljöchefen. Den verksamhetsengagerade chefen och de nationella miljömålen*. Magisteruppsats, Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Bartholdsson, Kerstin (2006) *Tre nyanser av grönt. Om betydelsen av kommunala miljöchefers personliga engagemang för miljön*. Förvaltningshögskolans rapporter nr 79, Göteborgs universitet

Bartholdsson, Kerstin (2007) 'Tjänstemannarollen - om betydelsen av det personliga engagemanget'. I Siverbo Sven (red) *Demokratisk och effektiv styrning*, Studentlitteratur, Lund

Bartholdsson, Kerstin och Martin Bennulf (1999) 'Agenda 21 - nyckeln till lokalt miljöengagemang?' I Nilsson, Lennart (red) *Region i omvandling*. SOM-institutet, Göteborgs universitet, Rapport nr 23

Bartholdsson, Kerstin och Martin Bennulf (2005) *Environmentalism in the Mind. Perceptions of Local Environmental Policies Among Green Environmental Inspectors*. Paper presented at the 7th NESS Conference (Nordic Environmental Social Science Research Conference) in Göteborg 15 -17 June 2005

Bengtsson, Bo (2004) 'Föreningsliv, makt och integration - ett inledande perspektiv.' I *Föreningsliv, makt och integration* Rapport från Integrationspolitiska maktutredningens forskningsprogram (Ds 2004:49)

Bennulf, Martin (1990) 'Det gröna genombrottet'. I Gilljam, Mikael och Sören Holmberg (red) *RÖTT BLÅTT GRÖNT En bok om 1988-års riksdagsval*. Bonniers Fakta Bokförlag AB, Stockholm

Bennulf, Martin (1994) *Miljöopinionen i Sverige*. Dialogos, Lund

Bennulf, Martin (1996) 'Det gröna handlingsutrymmet.' I Lundgren Lars J (red) *Livsstil och miljö. Fråga, forska, förändra*. Naturvårdsverkets förlag, Stockholm

Bennulf, Martin (1998) *Eldsjälar Kommunal politik och ekonomi*, 1998

Bennulf, Martin (1999) 'Miljöengagemanget i graven?' I Lundgren Lars J (red) *Livsstil och miljö. Värderingar, val, vanor*. Naturvårdsverkets förlag, Stockholm

Bennulf, Martin och Gunilla Jarlbro (1995) 'Rör inte min bil!' I Holmberg, Sören och Lennart Weibull (red) *Det gamla riket*. SOM-institutet, Göteborgs universitet, Rapport nr 13



Bennulf, Martin, Ulrika Lundin och Stefan Petersson (1995) *Lokalt miljöarbete. Undersökningsdesign, urval, materialinsamling och frekvensfördelningar*. CEFOS, Arbetsrapport 10 1995, Göteborgs universitet

Bennulf, Martin och Henrik Selin (1992) *Miljö vs ekonomi. Blir vi mindre miljömedvetna i kristider*. SOM-institutet, Göteborgs universitet, Rapport 9

Berger, Peter L och Thomas Luckman (1979:2) *Kunskapssociologi. Hur individen uppfattar och formar sin sociala verklighet*. Wahlström & Widstrand, Stockholm

Bergevärn, Lars-Eric och Olov Olson (1987) *Kommunal redovisning då och nu*. Doxa AB, Lund

Björnsson, Anders (2006) *Max Weber – inblickar i en tid och ett tänkande*, Förvaltningshögskolans rapporter nr 82, Göteborgs universitet

Blom, Agneta P (1994) *Kommunalt chefskap – en studie om ansvar, ledarskap och demokrati*. Dialogos AB, Lund

Bokenstrand, Cecilia (1991) *Om krisen kommer. Kommunalekonomisk åtstramning ur ett svenskt perspektiv*. Arbetsrapport, Statsvetenskapliga institutionen Göteborgs universitet

Borgström, Georg (1964) *Gränser för vår tillvaro*. LTs Förlag, Halmstad

Boström, Magnus (1999) *Den organiserade miljörelsen. Fallstudier av Svenska Naturskyddsföreningen, Världsnaturfonden WWF, Miljöförbundet Jordens Vänner, Greenpeace och Det Naturliga Steget*. Rapport 1999:9 SCORE, Stockholms universitet

Brandt, Willy (1980) *North-South: A programme for survival*. Pan Books Ltd, London. I dansk översättning av Gunnar Olesen Nord-Syd: En överlevelseplan

Broady, Donald (1990) *Sociologi och epistemologi. Om Pierre Bourdieus författarskap och den historiska epistemologin*. HLS Förlag, Stockholm

Bro, Anders (2000) *Från hälsovård till miljöskydd. En historisk institutionell analys av kommunal ansvarsutveckling*. Örebro Studies in Political Science, Örebro universitet

Brundin, Pia och Katarina Eckerberg (1999) *Svenska kommuners arbete med Agenda 21 En enkätundersökning*. Kommentus förlag, Stockholm

Brundtland-kommissionens rapport om miljø og udvikling, (1987) *Vores fælles fremtid*. Oversat af Jørgen Nielsen, Oxford University Press

Brunsson, Karin (2000) 'Det går inte att styra med resultat' *Statsvetenskaplig tidskrift* 2000/3

Brunsson, Nils och Sten Jönsson (1979) *Beslut och handling. Om politikens inflytande på politiken*. Liber Förlag, Stockholm

Bryman, Alan (1997) *Kvantitet och kvalitet i samhällsvetenskaplig forskning*. Studentlitteratur, Lund

Brännberg, Tore (1996) 'Eldsjälar och projektmakare' i Sahlin, Ingrid (red) *Projektets paradoxer*. Studentlitteratur, Lund

Bäck, Hanna och Richard Öhrvall (2004) *Det nya seklets förtroendevalda. Om politikerantal och representativitet i kommuner och landsting 2003*. Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet och Justitiedepartementet

Bäck, Henry (2000) *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*. Liber Ekonomi, Malmö

Bäck, Henry och Torbjörn Larsson (2006) *Den svenska politiken. Struktur, processer och resultat*. Liber AB, Malmö

Carson, Rachel (1962) *Silent Spring*. Middlesex: Penguin Books/- Hamish Hamilton

Cinque, Serena (2008) *I vargens spår. Myndigheters handlingsutrymme i förvaltning av varg*. CEFOS och Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Corell, Elisabeth och Henriette Söderberg (2005) *Från miljöpolitik till hållbar utveckling – en introduktion*. Liber, Malmö

Dahlgren, Eva F (2002) *Farfar var rasbiolog. En berättelse om människovärde igår och idag*, Bokförlaget DN, Stockholm

Downs, Anthony (1967) *Inside bureaucracy*. Boston

Duit, Andreas (2002) *Tragedins institutioner: svenskt offentligt miljöskydd under trettio år*. Stockholm studies in politics, Stockholms universitet

Eckerberg, Katarina & William M Lafferty (1998) *From the summit to local agenda 21: working towards sustainable development*. Earthscan, London

Eckerberg, Katarina och Pia Brundin (2000) *Lokal Agenda 21* (Stockholm: Miljödepartementet, Svenska kommunförbundet)

Edman, Stefan (2005) *BILEN, BIFFEN, BOSTADEN Hållbara laster – smartare konsumtion* SOU 2005:51

Edvardsson Björnberg, Karin (2008) *Rational Goal-Setting in Environmental policy. Foundations and Applications* KTH Architecture and Built Environment, Stockholm

Ekholm, Mats och Anders Fransson (1994) *Praktisk intervjuteknik*. Norstedts, Stockholm

Ekström, Linda, Elfar Loftsson och Sofia Norling (2004) *Strandskyddsproblematiken på Ornö. En kritisk diskussion kring miljöpolitisk decentralisering*. Comrec, Södertörns högskola

Emmelin, Lars och Peggy Lerman (2004) *Miljöregler – hinder för utveckling och god miljö*. Blekinge tekniska högskola, Research Report 2004:09

Eneroth, Bo (1987) *Hur mäter man "vackert"?* Grundbok i kvalitativ metod. Natur och Kultur, Stockholm

Erikson, Malgorzata (2004) *Lokala politiska ledare - ett kollage av diskurser*. Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Esaiasson, Peter, Mikael Gilljam, Henrik Oscarsson och Lena Wägnerud (2004:2) *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Norstedts Juridik AB, Stockholm

Esping, Hans (1984) "Uppgift för gräsrotsbyråkrat" *Tiden*: 4

Fihn, Glenn (2005) *Normer och reformer. Den landskommunala och stadskommunala budgetens och redovisningens historia 1862-1969*. Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Forsberg, Björn (2002) *Lokal agenda 21 för hållbar utveckling. En studie av miljöfrågan i tillväxksamhället*. Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet

Forsberg, Björn (2005) *I skuggan av lokala investeringsprogrammet -kommunerna som inte beviljades stöd samt synen på staten i LIP:s efterföljd*. Evaluation Reports No 16. UCER, Umeå universitet

Forsberg, Björn (2007) *Hållbarhetens lokala horisont. Forskning om kommunernas arbete med miljö och hållbar utveckling*. Rapport 5674 Naturvårdsverket, Stockholm

Forsberg, Björn (2007B) *Tillväxtens sista dagar - miljökamp om världsbilder*. Ruin förlag AB, Stockholm

Forsner, Tomas (1996) *Jag har speglat århundradet - en bok om Per Nyström historikern, publicisten, ämbetsmannen*. Tiden Athena/Rabén Prisma, Stockholm

Frenander, Anders (1998) *Debattens vågor. Om politisk-ideologiska frågor i efterkrigstidens svenska kulturdebatt*. Arachne, Institutionen för idé- och lärdomshistoria vid Göteborgs universitet

Gidlund, Gullan och Tommy Möller (1999) *Demokratins trotjänare. Lokalt partiarbete förr och nu*. SOU 1999:130, Stockholm

Gilljam, Mikael och Sören Holmberg (1990) *RÖTT BLÅTT GRÖNT En bok om 1988-års riksdagsval*. Bonniers Fakta Bokförlag AB, Stockholm

Gilljam Mikael och Jörgen Hermansson (2003) (red) *Demokratins mekanismer*  
Liber, Malmö

Glaeser, Barney G och Anselm L Strauss (1967) *The Discovery of Grounded  
Theory: Strategies for Qualitative Research* Aldine de Gruyter, cop New York

Gustafsson, Agne (1977) *Kommunal självstyrelse*. Liber läromedel, Lund

Gustavsson, Eva (2008) *Mellan det lokala och det globala – klimat, kommuner,  
nätverk*. Örebro Studies in Human Geography 2, Örebro universitet

Göteborgs Stads Agenda 21 (1995) *Vår del av jorden – vårt ansvar*. Från Rio  
till Göteborg - om Agenda 21 i 21 stadsdelar.

Hadenius, Axel (1999) 'Medborgarskap, social kontext och institutioner.  
Perspektiv på svensk demokrati' I Amnå Erik (red) *Civilsamhället*  
Demokratiutredningens forskarvolym VIII SOU 1999:84

Hallin, Per Olof (1996) 'Miljöforskningen och det problematiska livsstils-  
begreppet'. I Lundgren Lars J (red) *Livsstil och miljö. Fråga, forska, förändra*.  
Naturvårdsverkets förlag, Stockholm

Hansson, Bengt (1996) 'Livsstil ett användbart begrepp i  
samhällsforskningen?' I Lundgren Lars J (red) *Livsstil och miljö. Fråga, forska,  
förändra*. Naturvårdsverkets förlag, Stockholm

Hansson, Högni (2002) 'Miljötillsyn i Praktiken' Särtryck ur *Fågelperspektiv  
på rättsordningen*, vänbok till Staffan Westerlund. Iustus Förlag AB, Uppsala

Hansson, Per Albin (1935) *Demokrati* Tidens förlag, Stockholm

Hartman, Jan (2001) *Grundad teori. Teorigenerering på empirisk grund*. Student-  
litteratur, Lund

Hedrén, Johan (1994) *Miljöpolitikens natur*. Linköping studies in arts and  
science nr 110, Linköpings universitet

Hermansson, Ann-Sofie (2006) *Miljövärdens institutionalisering i Finland – idé,  
rörelse, administration*. Åbo Akademi

Hirdman, Yvonne (2006) *Det tänkande hjärtat. Boken om Alva Myrdal*. Ordfront, Stockholm

Holmberg, Sören (1981) *Svenska väljare*. Publica Liber förlag, Stockholm

Holmberg, Sören och Kent Asp (1984) *KAMPEN om kärnkraften. En bok om väljare, massmedier och folkomröstningen 1980*. Publica, Stockholm

Holmberg, Sören och Henrik Oscarsson (2004) *Väljare: svenskt väljarbete under 50 år*. Norstedts Juridik AB, Stockholm

Holmberg, Sören och Lennart Weibull (1992) (red) *Perspektiv på krisen*. SOM-institutet, Göteborgs universitet Rapport nr 9

Holmberg, Sören och Lennart Weibull (1995) (red) *Det gamla riket*. SOM-institutet, Göteborgs universitet Rapport nr 13

Högberg, Örjan (2007) *Maktlösa makthavare – en studie om kommunalt chefskap*. Studies in Art and Science No 391, Linköpings universitet

Ighe, Ann och Bertil Fridén (1994) *När menighetsbesvär blev tjänstetid. Ett femtioårigt perspektiv på socionom- och förvaltningsutbildningen i Göteborg*. Uddevalla

Jacobsson, Bengt och Göran Sundström (2006) *Från hemvävd till invävd. Europeisering av svensk förvaltning och politik*. Liber AB, Malmö

Jagers, Sverker (2005) (red) *Hållbar utveckling som politik. Om miljöpolitikens grundproblem*. Liber AB, Malmö

Johansson, Folke, Lennart Nilsson och Lars Strömberg (2001) *Kommunal demokrati under fyra decennier*. Liber AB, Malmö

Johansson, Hanna Sofia (2008) *Demokrati på delegation. Lokaliseringen av det svenska kärnavfallet*. Avdelningen för teknik och vetenskapsstudier, Göteborgs universitet

Johansson, Madelaine (2008) *Barriärer och broar. Kommunikativa villkor i det svenska miljömålsarbetet*. Linköping Studies in Art and Science No 469, Linköpings universitet

Johansson, Patrik (2002) *Vem tar notan? Skandaler i svensk offentlig sektor*. Förvaltningshögskolans rapporter nr 39, Göteborg

Johansson, Patrik (2004) *I skandalers spår. Minskad legitimitet i svensk offentlig sektor*. Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Johansson, Roine (1992) *Vid byråkratins gränser. Om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete*. Arkiv avhandlingsserie, Lund

Johansson, Vicki (2006) *Tillsyn och effektivitet*. Boréa, Umeå

Jørgensen, Erika (2004) *Hållbar utveckling, samhällsstruktur och kommunal identitet. En jämförelse mellan Västervik och Varberg*. Dissertations in Sociology 57, Lunds universitet

Karlsson, David (2003) *En chimär av endräkt. Ideologiska dimensioner i kommunal kulturpolitik*. Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Krantz Lindgren, Petra (2001) *Att färdas som man lär? Om miljömedvetenhet och bilåkande*. Gidlunds förlag, Hedemora

Källström, Anders och Rolf Solli (1997) *Med takt och taktik. Om den ekonomiska krisen i våra kommuner och det kommunala ledarskapet*. BAS, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet

Lafferty, William M & Eckerberg, Katarina (1998) *From the Earch Summit to Local Agenda 21*. Earthscan, London

Lidskog, Rolf, Eva Sandstedt och Göran Sundqvist (1997) *Samhälle, risk och miljö. Sociologiska problem på det moderna samhällets miljöproblem*. Studentlitteratur, Lund

Liedman, Sven-Erik (1991) *Att förändra världen – men med måtta*. A/Arbetarkultur, Värnamo

Lindén, Anna-Lisa (1994) *Människa och miljö: om attityder, värderingar, livsstil och livsform*. Carlssons, Stockholm

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

Lipset, Seymour Martin (1966) *Den politiska människan. Studier i politikens sociologi*. Aldus/Bonniers

Lipsky, Michael (1980) *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation, New York

Loftsson, Elfar, J Hedrén, R Hjort och M Löwgren (1993) *Svensk miljöpolitik*. Studentlitteratur, Lund

Lundquist, Lennart (1991) *Etik i offentlig verksamhet*. Studentlitteratur, Lund

Lundquist, Lennart (1992) *Förvaltning, stat och samhälle*. Studentlitteratur, Lund

Lundquist, Lennart (1998) *Demokratins väktare*. Studentlitteratur, Lund

Lundquist, Lennart (2001) *Medborgardemokratin och eliterna*. Studentlitteratur, Lund

Lundqvist, Lennart J (1971) *Miljövårdsförvaltning och politisk struktur*. Verdandi-debatt 58. Prisma, Lund

Lundqvist, Lennart J (1996) "Sweden" In P Munk Christiansen (ed) *Governing the environment: Politics, Policy, and Organization in Nordic Countries*. Nord 1996:5

Lundqvist, Lennart J (1999) 'Att leva upp till sin ställning: de kommunala miljöcheferna och miljön'. I Bennulf Martin (red) *Miljöstrategier i vardagslivet*. CEFOS, Göteborgs universitet (Manuskript)

Lundqvist, Lennart J (2004) *Sweden and Ecological Governance*. Manchester/New York: Manchester university press.

Lövin, Isabella (2007) *Tyst hav: jakten på den sista matfisken* Ordfront förlag AB, Stockholm



Meadows, Donella H (1976) *The Limits to Growth. A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*. Pan Books, London

Michanek, Gabriel och Charlotta Zetterberg (2004) *Den svenska miljörätten*. Iustus förlag, Uppsala

Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2001/02:MJu3 *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier*

Miljö- och naturresursdepartementet (1993) *Agenda 21*. Förenta Nationernas konferens om miljö och utveckling. Stockholm (översättning till svenska)

Molin, Björn, Lennart Månsson och Lars Strömberg (1975:4) *Offentlig förvaltning*. Stats- och kommunalförvaltningens struktur och funktioner. Bonniers, Stockholm

Montin, Stig (2004:2) *Moderna kommuner*. Liber AB, Malmö

Montin, Stig (2007) 'Kommunerna och klimatpolitiken – ett exempel på tredje generationens politikområden' i *Statvetenskaplig tidskrift* 2007/1

Mühlenbock, Ylva (2004) *Inget personligt, om entreprenörskap i offentlig sektor* Förvaltningshögskolan Göteborgs universitet

Myrdal, Alva och Gunnar Myrdal (1934) *Kris i befolkningsfrågan* Albert Bonniers Förlag, Stockholm

Naturskyddsföreningens rapport *Klimatindex för kommuner 2007*

Naturvårdsverket, rapport nr 5265 (2003) *Kommunerna och miljömålen. En utvärdering*.

Naturvårdsverket, rapport nr 5297 *LIP och lokalt miljöarbete – en jämförande studie mellan kommuner som fått och inte fått statligt investeringsstöd*. Elisabeth Berglund och Anders Hamberger, Umeå Centre of Evaluation Research

Naturvårdsverket, rapport nr 5454 *Understanding LIP in Context – an evaluation of LIP in Central Government, business and corporative perspectives in Sweden* Katarina Eckerberg, Katrin Dahlgren, Agneta Marell and Niklas Wahlström, Umeå University

Naturvårdsverket, rapport nr 5547 *Från globala åtaganden till lokalt och individuellt gensvar Om genomförandet av Sveriges nationella klimatstrategi*. Lennart J Lundqvist (red) Göteborgs universitet

Naturvårdsverket, rapport nr 5646 *Lokal översättning av de nationella miljömålen. En processutvärdering i åtta svenska kommuner 2006*. Naturvårdsverket, Stockholm

Nilsson, Lennart (1999) (red) *Region i omvandling*. SOM-institutet, Rapport nr 23, Göteborgs universitet

Nordström, Ludvig (1938) *Lort-Sverige* Kooperativa förbundets bokförlag, Stockholm

Norell, P O (1989) *De kommunala administratörerna. En studie av politiska aktörer och byråkratiproblematik*. Studentlitteratur, Lund

Norell, P O (2006) *Co-operation and the Rise of the "New Administrator" – Challenges to Swedish Local Leadership*. Paper presented at the xv "Nordiska kommunalforskarkonferensen" in Odense, Denmark 24-26 November 2006

Norén Bretzer, Ylva (2005a) 'Politiskt deltagande och styrning' i Jagers, Sverker (red) *Hållbar utveckling som politik. Om miljöpolitikens grundproblem*. Liber AB, Malmö

Norén Bretzer, Ylva (2005b) *Att förklara politiskt förtroende. Betydelsen av socialt kapital och rättvisa procedurer*. Studier i politik nr 94 Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet

Norén Bretzer, Ylva, Björn Forsberg och Kerstin Bartholdsson (2006) *Lokal översättning av de nationella miljömålen. En processutvärdering i åtta svenska kommuner 2006*. Naturvårdsverket, Stockholm

Ohlsson, Östen och Björn Rombach (1998) *Res pyramiderna. Om frihetsskapande hierarkier och tillplattningens slaveri*. Svenska förlaget liv & ledarskap, Stockholm

Olson, Olov, James Guthrie and Christopher Humphery (1998) (eds) *Global Warning! Debating international Developments in New Public Financial Management*. Cappelen Akademisk Forlag as, Oslo

Olson, Olov and Kerstin Sahlin-Andersson (1998) 'Accounting Transformation in an Advanced Welfare State' In Olson, Olov, James Guthrie and Christopher Humphery (eds) *Global Warning! Debating international Developments in New Public Financial Management*. Cappelen Akademisk Forlag as, Oslo

Persson, Torgil (2001) *Den kommunala musikskolans framväxt och turbulenta 90-tal. En studie av musikskolorna i Mörbylånga, Tranås, Kiruna och Borås*. Skrifter från Institutionen för musikvetenskap, Göteborgs universitet

Petersson, Olof (1998 3:1) *Kommunalpolitik*. Norstedts juridik, Stockholm

Philips, Åke (1988) *Eldsjälar: en studie i aktörsskap i arbetsorganisatoriskt utvecklingsarbete*. EFI, Stockholm

Pierre, Jon och B Guy Peters (2006) *Governance, Politics, and the State*. Palgrave MacMillan, New York, St. Martin's

Pihlgren, Gunnar och Arne Svensson (1989) *Målstyrning: 90-talets ledningsform för offentlig verksamhet*. Liber, Malmö

Platon (1993[1922]). *Staten*. [Ny utg.] Nya Doxa, Nora

Polk, Merrit (1998) *Gendered Mobility. A Study of Women's and Men's Relations to Automobility in Sweden*. Humanekologiska skrifter 17, Göteborgs universitet

Premfors, Rune (1999) 'Den svenska modellen som demokrati' i Amnå (red) *Demokrati och medborgarskap*. Demokratiutredningens forskarvolym II SOU 1999:77 (135-160)

Premfors Rune (2000) *Den starka demokratin Atlas*, Stockholm

Pressman, Jeffrey L and Aaron Wildavsky (1973) *Implementation*. University of California Press, Berkeley

Putnam, Robert D (1993) *Making Democracy Work*. Princeton, Princeton University Press

Putnam, Robert D (2000) *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York, London, Toronto, Sydney, Singapore: Simon & Schuster

Rombach, Björn (1986) *Rationalisering eller prat. Kommuners anpassning till en stagnerande ekonomi*. Doxa AB, Lund

Rombach, Björn (1991) *Det går inte att styra med mål: en bok om varför den offentliga sektorns organisationer inte kan målstyras*. Studentlitteratur, Lund

Rombach, Björn (1998) *Nöjdhetsmätningar - en kritisk granskning av attitydundersökningar i sjukvården*. Förvaltningshögskolans rapporter nr 14 1998

Rothstein, Bo (1992) *Den korporativa staten*. Norstedts, Stockholm

Rothstein, Bo (1994) *Vad bör staten göra?* SNS Förlag, Stockholm

Rothstein Bo (1995) (red) Demokratirådets rapport 1995. *Demokrati som dialog* SNS förlag, Stockholm

Rothstein, Bo (2001:3) (red) *Politik som organisation*. Förvaltningspolitikens grundproblem. SNS Förlag, Stockholm

Rothstein, Bo (2003) *Sociala fällor och tillitens problem*. SNS Förlag, Stockholm

Rövik, Kjell Arne (2000) *Moderna organisationer. Trender inom organisations-tänkandet vid millennieskiftet*. Liber, Malmö

Sanne, Christer (2007) *Keynes barnbarn*. Formas, Stockholm

Sannerstedt, Anders (1991) 'Implementering - hur politiska beslut genomförs i praktiken'. I Rothstein, Bo (red) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grunder*. SNS Förlag, Stockholm

Schierenbeck, Isabell (2003) *Bakom välfärdstatens dörrar*. Boréa, Umeå

Shane, Scott A. (2008) *The illusions of entrepreneurship: the costly myths that entrepreneurs, investors, and policy makers live by*. Yale University Press, New Haven

Siverbo, Sven (2007) (red) *Demokratisk och effektiv styrning. En antologi om forskning i offentlig förvaltning*. Studentlitteratur, Lund

Sjöstrand, Sven-Erik (1985) *Samhällsorganisation*. Studentlitteratur, Lund

Sköld, Per Edvin och Tage de la Motte (1958) *Kommunalkunskap* Tidens förlag, Stockholm (tolfte omarbetade upplagan 38:e - 42:a tusendet)

Solli, Rolf (1999) *Lågmäld styrning. Perspektiv på kommunala ekonomers styrning*. SNS Förlag, Stockholm

Sundqvist, Göran (1991) *Vetenskapen och miljöproblemen – en expertsociologisk studie*. Monografi 46, Sociologiska institutionen, Göteborgs universitet

Söderberg Henriette (1999) *Kommunerna och kretsloppet – avloppssektorns förändring från rening till resurshantering* Tema Vatten i natur och samhälle Linköpings universitet

Söderlind, Donald och Olof Petersson (1986) *Svensk förvaltningspolitik*. Diskurs, Uppsala

Tahvilzadeh, Nazem (2007) 'Representativ byråkrati'. I Siverbo Sven (red) *Demokratisk och effektiv styrning*, Studentlitteratur, Lund

Tarschys, Daniel (2002) *Huru skall statsverket granskas? – om riksdagen och den demokratiska kontrollen*. Fritzes offentliga publikationer, Ds 2002:58, Stockholm

Wallin, Gunnar, Peter Ehn, Magnus Isberg och Claes Linde (1999) *Makthavare i fokus. Attityder och verklighetsuppfattningar hos toppskikten inom politik och förvaltning*. SNS Förlag, Stockholm

Weber, Max (1921) *Ekonomi och samhälle*. Förståelsesociologins grunder. Argus (1987), Lund

Vedung, Evert (1998) *Utvärdering i politik och förvaltning*. Studentlitteratur, Lund

Westerståhl, Jörgen och Folke Johansson (1985) *Bilden av Sverige. Studier av nyheter och nyhetsideologier i TV, radio och dagspress*. SNS förlag, Stockholm

Wickenberg, Per (1999) *Normstödjande strukturer: miljötematiken börjar slå rot i skolan*. Lund studies in sociology of law 1999:5, Lunds universitet

Wickenberg, Per, Annika Nilsson och Marianne Steneroth Sillén (2004) *Miljö och hållbar utveckling – samhällsvetenskapliga perspektiv från en lundahorisont*. Studentlitteratur, Lund

Winter, Sören C (2002) *Explaining Street-level Bureaucratic Behavior in Social and Regulatory Policies*. Papper presenterat på American Political Science Association, Boston 29 augusti 1 september 2002

Wängnerud, Lena (1998) *Politikens andra sida. Om kvinnorepresentation i Sveriges riksdag*. Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet

Xenofon, *Ledarskap* Översättning från grekiskan med inledning och kommentarer av Sture Linnér. Wahlström & Widstrands klassikerserie, Stockholm 2004

### **Statliga utredningar**

Prop 1987/88:85 Om miljöpolitiken inför 1990-talet

Prop 1997/98:145, Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige

Prop 2000/01:130, Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier

Prop 2004/05:150, *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag*

Prop 2008/09:162, En sammanhållen klimat- och energipolitik - Klimat

Stat- och kommunberedningen, pm 12 1983. Försöksverksamhet med ökad kommunal självstyrelse i vissa kommuner.

SOU 1994:128 *Lokal Agenda 21 – en vägledning*. Miljödepartementet

SOU 1999:77 *Demokrati och medborgarskap*, Forskarvolym II

SOU 1999:84 *Civilsamhället*, Forskarvolym VIII

SOU 1999:130 *Demokratins trotjänare*, Forskarvolym X

Ds 2004:49 *Föreningsliv, makt och integration*

SOU 2005:51 *BILEN, BIFFEN, BOSTADEN, Hållbara laster – smartare konsumtion*

## **Särtryck**

Ur *Fågelperspektiv på rättsordningen*. (2002) Vänbok till Staffan Westerlund, Iustus förlag AB

## **Tidningsartiklar**

Aftonbladet 2001-02-14  
Dagens Nyheter 2005-07-29  
Dagens Nyheter 2008-04-20  
Dagens Nyheter 2009-05-13  
Dagens Samhälle nr 8 2006  
Göteborgs-Posten 2007-05-12  
Göteborgs-Posten 2007-06-01  
Göteborgs-Posten 2008-07-16  
Helsingborgs Dagblad 1996-09-07  
Norra Skåne 2007-08-04  
Svenska Dagbladet 2002-06-18  
Svenska Dagbladet 2008-08-06  
Västerbottens-Kuriren 1989-10-19

## **Tidskriftsartiklar**

Ordfront Magasin nr 1 2009  
Sveriges Natur, Naturskyddsföreningen #3/08

## **Radioprogram**

*Konflikt* i P1 lördagen den 13 maj 2006, intervju med Sverker Åström diplomatins nestor inom svensk utrikespolitik. Intervjun gjordes av Daniela Marquardt.

## **Mailkontakter**

Göteborgsmiljöförvaltning  
[Annika.Lofman@miljo.goteborg.se] 2005-04-29

Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet  
[Lennart.Lundquist@svet.lu.se] 2005-10-27

## **Webbplatser**

<http://www.bjurholm.se>  
<http://www.dn.se/DNet>  
<http://www.goteborg.se/statistiskarsbok>  
<http://www.landskrona.se>  
<http://www.lf.svekom.se>

<http://www.mediarkivet.se>  
<http://www.mjv.se>  
<http://www.ne.se>  
<http://www.norway.org>  
<http://www.opinion.sifo.se>  
<http://www.regeringskansliet.se>  
<http://www.riksdagen.se>  
<http://www.scb.se>  
<http://www.skl.se>  
<http://www.snf.se/sveriges-natur>  
<http://www.svd.se/dynamiskt/kultur>  
<http://www.svt.se>  
<http://www5.o.lst.se/miljomal>







## Nyckelaktörer - Intervjuer

2003	2005
P: Miljönämndens ordförande	P: Miljönämndens ordf eller motsvarande
T: Kommundirektör	T: Kommundirektör
T: Chef för miljöförvaltningen	T: Chef miljö-/samhällsbyggnads-/plan-förvaltningen
T: Miljömålssamordnare	
T: Agenda 21-samordnare	
T: Näringslivschef	
	T: Ansvarig för miljöledning eller miljörevision
	A: Ordförande lokal Naturskyddsförening

P=Politiker

T=Tjänsteman

A=Annan

## Nyckeldokument - nationellt

- Prop 2004/05:Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag, <http://www.regeringen.se/sb/d/4431/a/44128>
- Miljömålspropositionen 2000/01:130 *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier*
- [http://miljomal.nu/vem\\_gor\\_vad/miljomalsradet.php](http://miljomal.nu/vem_gor_vad/miljomalsradet.php)
- <http://www.ac.lst.se/files/jggG1BeD.pdf> [Uppföljning av miljömål på kommunal nivå]
- <http://kikaren.skl.se/artikeldokument.asp?C=619&A=578&FileID=90608&NAME=MINK+presentation+0511.doc> [SKL:s miljömålsarbete]

## Nyckeldokument – i kommunerna

- <http://www5.o.lst.se/miljomal/> [Miljömål i Västra Götalands län, portal]
- <http://www.molndal.se/> [Uppföljning av lokala miljömål för Mölndal 2004]

## Preliminär intervjuguide

### **Allmänt om IP:s roll i miljömålsarbetet**

- Hur skulle Du själv vilja beskriva Din roll i miljömålsarbetet för närvarande?
- Har Din roll förändrats i något väsentligt avseende under de sista tre åren?

### **Allmänt om kommunens miljömålsarbete**

- Är kommunens Agenda 21-arbete relaterat till miljömålsarbetet? I så fall, ge exempel på hur?

### **Miljömålsarbetets organisation**

- Hur skulle Du beskriva organisationen av miljömålsarbetet i Er kommun?
- Vilken nämnd eller motsvarande leder miljömålsarbetet?
- Uppfattar Du att det finns konflikter i arbetet med olika miljömål?
- Har flera olika förvaltningar involverats i miljömålsarbetet i Er kommun? [helhetsperspektiv]
- Hur kommuniceras och används miljömålen mellan de olika kommunala förvaltningarna?
- Hur uppfattar Du som företrädare för kommunen att ansvarsförhållandena är fördelade i relation till Länsstyrelsen eller de nationella myndigheterna?
- Har dialog med kommuninvånarna någon betydelse i miljömålsarbetet? I så fall, ge exempel på hur?
  - Aktivt engagerar företag & organisationer
  - De som skickar ut miljömålsförslag på remiss
  - De som endast involverar den kommunala organisationen

### **Miljömålsarbetets verktyg & styrmedel**

- Har ni genomfört någon inventering av Era lokala miljöproblem?
- Har kommunen beslutat om egna miljömål? [t ex i KF]
- Vilka utgångspunkter prioriterar Ni utifrån när ni utformar Ert lokala miljömålsarbete? Vilka miljömål har fått störst vikt hos Er?
- Använder ni plan-arbetet som ett verktyg i relation till miljömålsarbetet? I så fall hur, ge exempel!
- Använder Ni miljöledningssystem som ett led i Ert miljömålsarbete? Vilka är i så fall Era erfarenheter av detta?
- Hur långt i miljöledningsprocessen har ni kommit i den verksamhet som har kommit längst?
  - Planering
  - Miljöutredning

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Införande</li> <li>- Certifiering/utredning</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Följer Ni någon etablerad standard inom miljöledning? (ISO 14001 EMAS, eller Annan]</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vilka förvaltningar är det som omfattas av miljöledning? [hårda, mjuka verksamheter]</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• På vilket sätt används miljötillståndsgivningen som instrument i miljömålsarbetet?</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beaktas miljömålsfaktorerna även vid tillsyn och inspektioner?</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• På vilket sätt berör miljömålsarbetet de kommunala bolagsverksamheterna?</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Använder ni miljöbokslut? Har det varit ett användbart verktyg för Er i miljömålsarbetet? Vilka har problemen varit?</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hur ofta genomförs uppföljning i relation till Era miljösmål? Finns det t ex ett åtgärdsprogram?</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Har ni börjat att arbeta med en integrering av 'ekologiska', 'sociala' och 'ekonomiska indikatorer? Vad är Era erfarenheter av detta?</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hur når informationen om miljömålsarbetet ut till relevanta aktörer i lokalsamhället? Ge exempel!</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Har särskilda utbildningsinsatser genomförts för att öka strategiska personalgruppers kompetens kring miljömålsarbetet?</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vilka former av dokumentation har Kommunen av miljömålsarbetet? Egna utvärderingar eller uppföljningar?</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Använder Ni några andra verktyg i miljömålsarbetet, t ex GIS? Vilken betydelse har detta/dessa andra verktyg?</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Finns det någon regional samordning av miljömålsarbetet som Ni på något sätt är delaktiga i? Är detta arbete meningsfullt?</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vilken nytta har Er kommun haft av Miljömålsrådet och deras hemsida?</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vilken nytta har Er kommun haft av Länsstyrelsens miljömålsarbete och dess www-portal?</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vilken nytta och stöd har Er kommun haft av SKL i Stockholm eller regionalt med avseende på miljömålsarbetet?</li> </ul>

<p><b>Miljömålsarbetets framsteg</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vilka erfarenheter skulle Du särskilt lyfta fram som Era främsta framgångar med miljömålsarbetet sedan utvärderingen 2002?</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Har ni gjort några särskilt avgörande lärdomar, till exempel av tidiga misstag som sedan blivit grund för ett annat sätt att arbeta?</li> </ul>

<b>Miljömålsarbetets fortsättning</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Finns det några särskilda hinder eller problem som Du ser framför Dig i det fortsatta arbetet med miljömålen?</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hur uppfattar ni gehöret från näringslivet i Er kommun beträffande miljömålsarbetet?</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anser Du att det finns problem med ansvarsfördelningen mellan olika nivåer vad gäller miljöarbetet? [Jag tänker på den nationella nivån, länsstyrelserna och kommunen]</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uppfattar Ni att Er kommun får de riktlinjer och stöd som Ni behöver i miljöarbete? Är det på något särskilt område ni skulle vilja ha tydligare instruktioner?</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Är det svårt att få förnyad energi och engagemang i miljöarbete? Varifrån skulle sådana signaler komma för att ha en reell inverkan?</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Är det ett problem för det långskiktiga miljöarbete att så mycket av tillsynsuppgifterna ligger på det kommunala ansvaret?</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Har ni stött på problem eller svårigheter vad gäller skilda förutsättningar att leva upp till delmål inom olika delar av den egna kommunen? [ex. luftkvaliteterna är så olika i olika delar av kommunen]</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hur har ni hanterat den typen av problem?</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• I vilken mån uppfattar ni att det finns en brist på data eller användbara indikatorer? Vilken strategi tillämpar ni för att befrämja datainsamlingen?</li> </ul>

## POLITIK OCH FÖRVALTNING I DIN KOMMUN

**Fråga 1. Hur många fullmäktigeplatser finns det i Din kommun? Svar:** \_\_\_\_\_

**Fråga 2. Vilka partier bildar majoritet i fullmäktige?**

(Sätt kryss för det eller de partier som utgör majoriteten)

- |  |  |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Vänsterpartiet              | <input type="checkbox"/> Moderaterna                               |
| <input type="checkbox"/> Socialdemokraterna          | <input type="checkbox"/> Kristdemokraterna                         |
| <input type="checkbox"/> Centerpartiet               | <input type="checkbox"/> Miljöpartiet                              |
| <input type="checkbox"/> Folkpartiet                 | <input type="checkbox"/> SPI (Sveriges pensionärers intresseparti) |
| <input type="checkbox"/> Annat lokalt parti 1, _____ | <input type="checkbox"/> Annat lokalt parti 2, _____               |

**Är denna majoritet att betrakta som *stabil* eller *instabil*?**

- |  |  |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Majoritetssamarbetet är stabilt | <input type="checkbox"/> Instabilt, "hoppande majoriteter" |
| <input type="checkbox"/> Annat: _____                    |  |

**Fråga 3. Var i den kommunala förvaltningen är den personal inplacerad som biträder det politiskt beslutande organet för miljö- och hälsoskydd?**

- |   |   |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Kommunkansli                       | <input type="checkbox"/> Fristående miljö- och hälsoskyddsförvaltning |
| <input type="checkbox"/> Miljö- och byggkontor eller motsv. | <input type="checkbox"/> Annan förvaltning: _____                     |

**Fråga 4. Hur många år har Du varit anställd i kommunal tjänst? Svar:** \_\_\_\_\_ år

**Fråga 5. Vilken är Din nuvarande befattning?**

Svar: \_\_\_\_\_

**Fråga 6. Hur många år har Du haft den? Svar:** \_\_\_\_\_ år

## MILJÖSITUATIONEN I DIN KOMMUN

**Fråga 7. Är Du på det hela taget nöjd eller missnöjd med den nuvarande miljösituationen i Din kommun?**

**Svara med hjälp av nedanstående skala:**

Mycket missnöjd					Varken nöjd eller missnöjd						Mycket nöjd
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Fråga 8. Anser Du att miljösituationen i Din kommun allmänt sett blivit bättre än, sämre än eller ungefär lika den som råde för 10 år sedan?**

Sämre	Lite sämre	Ungefär lika	Lite bättre	Bättre
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Fråga 9. Hur *allvarligt* anser Du nedan angivna miljöproblem vara i Din kommun just nu?**

	Inget problem alls	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	<i>Ej tillämpligt i Din kommun</i>
1. Förändringar i klimatet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Luftföroreningar och buller	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Försurning av mark och vatten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Gifter och kemiskt avfall	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Uttunnningen av ozonskiktet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Radioaktiv strålning eller avfall	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. Övergödning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. Förorening av sjöar och vattendrag	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. Förorening av dricksvattnet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. Förorening av kustvatten och hav	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11. Minskning eller utrotning av arter i flora och fauna	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12. Hot mot skogslandskapet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13. Hot mot odlingslandskapet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14. Hot mot fjällmiljön	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
15. Den bebyggda miljön	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Fråga 10. Har kommunen antagit någon samlad miljöpolicy/miljöplan sedan år 2000?**

Ja

Nej → Gå vidare till fråga 11

*Om Ja, var har den tagits?*

Kommunstyrelsen

Kommunfullmäktige

I nämnd

Inom förvaltningen

Formellt beslut saknas

Annat: \_\_\_\_\_

**Fråga 11. Hur har arbetet med de femton nationella miljömålen prioriterats i kommunens övriga miljöarbete?**

	Mycket låg prioritet							Mycket hög prioritet	<i>Ej tillämpligt i kommunen</i>
	1	2	3	4	5	6	7		
1. Begränsad klimatpåverkan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Frisk luft	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Bara naturlig försurning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Gifrfri miljö	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Skyddande ozonskikt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Säker strålmiljö	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. Ingen övergödning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. Levande sjöar och vattendrag	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. Grundvatten av god kvalitet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. Hav i balans, levande kust	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11. Myllrande våtmarker	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12. Levande skogar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13. Ett rikt odlingslandskap	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14. Storslagen fjällmiljö	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
15. God bebyggd miljö	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Fråga 12. Nedan följer ett antal påståenden om Din kommuns miljöverksamhet. Ange i vilken utsträckning Du instämmer i de här påståendena eller har motsatt åsikt.**

	Instämmer helt	Instämmer delvis	Delvis motsatt åsikt	Helt motsatt åsikt
Kommunen är idag mindre beroende av staten och länsstyrelsen i sitt miljöarbete än för 10 år sedan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunen samarbetar för lite med andra kommuner om gemensamma miljöproblem	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunen har tillräckliga maktbefogenheter för att klara miljöproblemen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De politiska partiernas intresse för miljövärden är en tillgång i miljöskyddsarbetet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Företagen i kommunen har för stort inflytande över miljöskyddsarbetet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Miljöopinionen i kommunen är en stor tillgång i miljöskyddsarbetet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Miljöskyddsförvaltningen lyckas väl i konkurrensen med andra förvaltningar om resurser för verksamheten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunen tar idag mer hänsyn till EUs miljökrav i sitt arbete än för tre år sedan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Politikerna i fullmäktige lägger tillräcklig vikt vid att efterleva Miljöbalken	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Naturskydd och landskapsvård får för liten plats i den kommunala planeringen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



## MILJÖVÅRDSARBETET I KOMMUNEN

### Fråga 13. Vilken betydelse anser Du att följande aktörer har för miljövårdsarbetet i Din kommun?

	Mycket stor betydelse	Ganska stor betydelse	Ganska liten betydelse	Mycket liten betydelse
EU	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Regeringen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Statliga myndigheter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
IEH (Institutet för ekologisk hållbarhet)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Länsmyndigheter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Miljöforskare på universitet/högskolor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Miljöansvariga i industri/företag	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Miljösamarbete på regional nivå	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Journalister	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Förtroendevalda i kommunstyrelsen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Förtroendevalda i kommunfullmäktige	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Svenska Naturskyddsföreningen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Greenpeace	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fältbiologerna	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Björn Gillbergs miljöcentrum	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Miljöpartiet de gröna	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Lokala aktionsgrupper	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### Fråga 14. Hur har lokalpressen under det senaste året rapporterat om miljöarbetet?

Mycket dåligt	Ganska dåligt	Varken bra eller dåligt	Ganska bra	Mycket bra
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### Fråga 15. Är det lokala Agenda 21-arbetet enligt Din mening en tillgång för miljöarbetet i Din kommun?

Ja, stor tillgång	Ja, ganska stor tillgång	Nej, inte särskilt stor tillgång	Nej, inte någon tillgång alls
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### Fråga 16. Har kommunen under någon tid haft en särskild Agenda 21-samordnare?

- Ja
  Nej → gå vidare till fråga 17
- Ja, vi har flera sådana tjänster

*Om ja, hur har denna eller dessa tjänster varit inrättad?*

Tidsbegränsad och är nu avslutad. Tjänsten/ tjänsterna avslutades år: \_\_\_\_\_

Tidsbegränsad och löper ännu en tid

Ej tidsbegränsad (tillsvidareanställning eller motsvarande)

Vilket år inrättades tjänsten/tjänsterna som Agenda 21-samordnare? År: \_\_\_\_\_

**Fråga 17. I vilken grad har initiativet till olika typer av Agenda 21-projekt tagits av nedanstående grupper i Din kommun?**

	I mycket hög grad	I ganska hög grad	I ganska låg grad	I mycket låg grad
Kommunpolitiker	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Miljöförvaltningen (eller motsvarande)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Föreningar och intresseorganisationer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Enskilda kommuninvånare	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fackliga organisationer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Fråga 18. Hur viktigt anser Du personligen att det är att Din kommun arbetar med följande miljöfrågor?**

	Mycket viktigt	Ganska viktigt	Inte särskilt viktigt	Inte alls viktigt
Bilpooler	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Boendemiljön	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Buller	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ekologisk mat	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Energisparande	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hushållens kemikaliehantering	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Industriutsläpp	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kollektivtrafiken	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kompostering	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Livsmedelskontroll	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Lokal Agenda 21	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Luftföreningar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Miljöinformation till hushållen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Miljöundervisning i skolorna	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Miljövänlig varudistribution	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Naturmiljöer – parker	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Nedskräpning på gator och torg	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Privatbilismen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sopsortering	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vattenkvalitet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Ev. kommentar: \_\_\_\_\_

**Fråga 19. Inom vilka delar av kommunens verksamhet, inklusive bolag, ställs miljökrav vid upphandling?**

	I mycket stor utsträckning	I ganska stor utsträckning	I varken liten eller stor utsträckning	I ganska liten utsträckning	I mycket liten utsträckning	Inte alls
Barnomsorg	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fritidsverksamhet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Förvaltningskontor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunala bolag	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunledning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Renhållningsverksamhet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Räddningstjänst	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Skolor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Teknisk service	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Äldreomsorg	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

## Fråga 20. Hur ofta har Du i Ditt arbete kontakt med nedanstående grupper eller enskilda?

Inom Din kommun	Dagligen	Någon gång per vecka	Någon gång per månad	Någon gång per år	Sällan eller aldrig
Enskilda kommuninvånare	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Lokala aktionsgrupper (ex. 'trädkramare')	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Föreningar och intresseorganisationer (ex. företagarföreningar eller SNF)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunala fackliga organisationer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Enskilda företag i kommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunala tjänstemän i andra förvaltningar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunstyrelseledamöter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Andra kommunalpolitiker	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Lokalpressen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Lokalradion	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Regional-TV	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>I andra kommuner</b>					
Tjänstemän från miljöförvaltning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tjänstemän från andra förvaltningar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Politiker som ingår i miljösamverkan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Övriga politiker	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Företag i andra kommuner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>På läns- och regionalnivå</b>					
Tjänstemän på länsstyrelsen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tjänstemän på kommunförbundets länsavdelning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tjänstemän på landstinget/ regionen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Landstings- eller regionpolitiker	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tillståndsmyndigheter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>På riksnivå</b>					
Kommunförbundets centrala kansli	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Naturvårdsverket	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Miljööverdomstolen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Socialstyrelsen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Andra verk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Miljödepartementet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Näringsdepartementet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jordbruksdepartementet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Andra departement	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Riksdagsledamöter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Statsråd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Fråga 21. Miljöproblemen följer inte alltid kommungränserna. På vilka områden och i vilka former *samverkar* Din kommun med andra kommuner för att lösa miljöfrågor? (Markera med kryss för de samverkansformer som är aktuella)**

	Luft- vård	Sjöar och vattendrag	Kustvatten och hav	Flora och fauna	Landskaps- vård, täkt- verksamhet, reservat	Rörligt friluftsliv	Hushålls- sopor	Miljö- farligt avfall
Kommunalförbund	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Specialförbund	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Formellt samarbete på chefs- eller tjänstemannanivå	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Informellt samarbete på chefs- eller tjänstemannanivå	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Delade tjänster	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gemensamma inspektörsträffar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Utbildningssamverkan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Projektsamverkan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Köp av annan kommuns tjänster	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Försäljning av tjänster till andra kommuner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gemensamma anläggningar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Laboratorie- och provsamverkan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Annat, _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Fråga 22. Om Du ser cirka tio år tillbaka, har samverkan med andra kommuner förändrats på något sätt?**

De är mycket vanligare	De är något vanligare	De är lika förekommande idag som för 10 år sedan	De är något färre	De är mycket färre
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Fråga 23. Anser Du att Sveriges inträde i EU har gett *bättre, sämre* eller *oförändrade* möjligheter att i *Din kommun* lösa nedan angivna miljöproblem?**

	Mycket bättre	Lite bättre	Ingen ändring	Lite sämre	Mycket sämre	Vet ej/ vill ej svara	Ej tillämpligt i kommunen
1. Förändringar i klimatet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Luftföroreningar och buller	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Förurning av mark och vatten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Gifter och kemiskt avfall	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Uttunnningen av ozonskiktet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Radioaktiv strålning eller avfall	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. Övergödning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. Förorening av sjöar och vattendrag	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. Förorening av dricksvattnet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. Förorening av kustvatten och hav	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11. Minskning eller utrotning av arter i flora och fauna	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12. Hot mot skogslandskapet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13. Hot mot odlingslandskapet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14. Hot mot fjällmiljön	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
15. Den bebyggda miljön	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Fråga 24. En aspekt av miljövarsarbetet gäller att skaffa information om miljöproblemen. Kan Du bedöma *hur viktiga* följande informationskanaler är för miljöarbetet i Din kommun?**

Inte alls viktig informationskanal

Mycket viktig informationskanal

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Mätprogram i vilka kommunen ingår	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunförbundet, centralt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunförbundets länsavdelning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunstyrelseledamöter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Andra kommunalpolitiker (förutom KS)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Länsstyrelsens miljöenhet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Naturvårdsverket	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Miljödepartementet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fristående konsulter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Miljöforskare på universitet/högskola	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Miljöorganisationer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det lokala näringslivet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Miljöintresserade medborgare	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Lokala Agenda 21-arbetet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Fråga 25. Vilken betydelse anser Du att följande nationella insatser har haft för miljösituationen i Din kommun?**

	Mycket stor betydelse	Ganska stor betydelse	Ganska liten betydelse	Mycket liten betydelse	<i>Ej tillämpligt</i>
Lokala investeringsprogram (LIP)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Klimatinvesteringsprogram (KLIMP)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Fråga 26. Hur skulle Du kategorisera näringslivets struktur i Din kommun?**

Vi har flera stora och flera små företag	<input type="checkbox"/>	Vi har några få stora företag	<input type="checkbox"/>	Vi har några stora och flera små företag	<input type="checkbox"/>	Vi har många små företag	<input type="checkbox"/>	Vi har få företag över huvud taget	<input type="checkbox"/>
--	--------------------------	-------------------------------	--------------------------	--	--------------------------	--------------------------	--------------------------	------------------------------------	--------------------------

## STYRMEDEL PÅ OLIKA NIVÅER

### Fråga 27. I vilken utsträckning används följande styrmedel i kommunens miljöarbete?

									<i>Ingen uppfattning</i>
Information	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ekonomiska styrmedel	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Reglering, övervakning och tillsyn	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fysisk planering	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Frivilliga överenskommelser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Miljöledningssystem	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	1	2	3	4	5	6	7		

### Fråga 28. Vilka medel eller resurser anser Du för närvarande *inte* tillräckliga i Din kommun för att lösa nedan angivna miljöproblem?

	Pengar	Teknisk expertis	Planeringsresurser	Politiskt intresse	Medborgerligt intresse	Medborgerlig kunskap	Annat	<i>Ej tillämpligt i kommunen</i>
1. Förändringar i klimatet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Luftföroreningar och buller	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Försurning av mark och vatten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Gifter och kemiskt avfall	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Uttunnningen av ozonskiktet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Radioaktiv strålning eller avfall	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. Övergödning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. Förorening av sjöar och vattendrag	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. Förorening av dricksvattnet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. Förorening av kustvatten och hav	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11. Minskning eller utrotning av arter i flora och fauna	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12. Hot mot skogslandskapet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13. Hot mot odlingslandskapet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14. Hot mot fjällmiljön	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
15. Den bebyggda miljön	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### Fråga 29. Vad anser Du om styrmedlens effektivitet, då det gäller miljösituationen i Din kommun?

									<i>Ingen uppfattning</i>
Information	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ekonomiska styrmedel	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Reglering, övervakning och tillsyn	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fysisk planering	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Frivilliga överenskommelser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	1	2	3	4	5	6	7		

## PROFESSIONEN

### Fråga 30. Vilken eller vilka *roller* bör Din miljöförvaltning ha i det kommunala miljöarbetet?

	I mycket hög grad	I ganska hög grad	I varken stor eller liten grad	I ganska liten grad	I mycket liten grad
Formulera regler	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tillämpa befintliga regler	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tillsynsverksamhet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Samordna miljöarbetet mellan olika aktörer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bygga nätverk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Finansiera lösningar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Utvärdera och följa upp	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sprida information	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Agera föredöme	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bilda opinion	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Annan, _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### Fråga 31. Vilken svensk kommun anser Du vara den som lyckats bäst med sitt miljöarbete?

Svar: \_\_\_\_\_

### Fråga 32. Vilka *mål* anser Du vara viktiga för miljöförvaltningens verksamhet?

	Mycket viktigt	Ganska viktigt	Varken viktigt eller oviktigt	Ganska oviktigt	Mycket oviktigt
En stabil organisation i ett längre perspektiv	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
En trygg arbetsplats för organisationens anställda	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Få ökat genomslag för miljöaspekter i kommunala beslut	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Att få ett rykte om stabil och förutsägbar tillämpning av Miljöbalken	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bidra med konstruktiva idéer till kommunens utveckling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bidra till ett kreativt klimat för anställda inom organisationen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bidra med innovativa idéer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Agera föredöme i miljöfrågor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Belöna medarbetares miljöinitiativ	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Löpande tillämpa aktuell forskning på miljöområdet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### Fråga 33. Om Du tänker på den arbetsbelastning som Du och Dina tjänstemän har, hur många timmar per vecka ägnas åt ärenden som direkt faller under Miljöbalken?

(Vi utgår en arbetsvecka på 40 timmar, och att viss tid går åt till andra slags uppgifter)

mindre än 10 timmar

11-20 timmar

21-30 timmar

31 - 40 timmar

**Fråga 34. Hur skulle du fördela din förvaltningsenhets totala arbetstid under det senaste året, givet nedanstående kategoriseringar?**

- Rutinärenden \_\_\_\_\_ procent av arbetstiden
- Specialärenden som tar lång tid att behandla \_\_\_\_\_ procent av arbetstiden
- Strategiska frågor  
(gällande kommunens framtida utveckling) \_\_\_\_\_ procent av arbetstiden
- Fortbildning och kompetensutveckling \_\_\_\_\_ procent av arbetstiden
- Övrigt förvaltningsinternt arbete \_\_\_\_\_ procent av arbetstiden
- Övrigt arbete med kommunledning/nämnder \_\_\_\_\_ procent av arbetstiden
- Kommunikation med aktörer utanför kommunen \_\_\_\_\_ procent av arbetstiden
- Annat, \_\_\_\_\_ procent av arbetstiden

**Summa 100 procent**

**Fråga 35. Vid inspektion av olika miljöfarliga verksamheter, hur ofta möts Ni av följande reaktioner från de som inspekteras?**

	Mycket vanligt	Ganska vanligt	Varken vanligt eller ovanligt	Ganska ovanligt	Mycket ovanligt
God kännedom om Miljöbalken	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ointresse för miljöarbetet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Åsikten att "det kostar för mycket att hålla sig till reglerna"	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Åsikten att "detta var en engångsföreteelse"	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Åsikten att "viten är försumbara"	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Fråga 36. Nedan återges olika uppfattningar om miljöinspektion. Hur stämmer dessa överens med Dina uppfattningar och erfarenheter?**

	Stämmer inte alls	Stämmer till liten del	Varken eller	Stämmer till stor del	Stämmer helt
Inspektion fungerar som bäst när den görs oanmäld	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det är viktigt att ha en kontinuerlig dialog med de verksamheter som ska inspekteras	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Inspektionen måste signalera auktoritet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De flesta företagare känner till de regler Miljöbalken satt upp	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det kan vara skadligt för kommunen om företagarnas förtroende missbrukas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det är vanligt att företagare kontaktar oss för att fråga vilka miljöregler som gäller	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det är viktigt att inte gå för fort fram med miljöregleringar och förändringar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



### Fråga 37. Hur stämmer följande påståenden överens med Ditt nuvarande arbete?

	Stämmer inte alls	Stämmer till liten del	Varken eller	Stämmer till stor del	Stämmer helt
Jag har tillräckligt med tid för mitt privata liv eller mitt familjeliv	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jag har goda fysiska arbetsförhållanden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jag har en god arbetsrelation till mina direkt överordnade	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jag har ett tryggt anställningsförhållande	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jag arbetar med människor som har god samarbetsförmåga	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jag blir tillfrågad av mina direkt överordnade inför deras beslut	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jag har möjlighet för avancemang till högre tjänster	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jag har ett inslag av variation och spänning i arbetet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jag arbetar nära politiker	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jag har möjlighet till inflytande över hur samhället utvecklas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jag har en bra lön och goda förmåner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jag har klara arbetsuppgifter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jag har goda möjligheter till kompetensutveckling i mitt arbete	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jag har trevliga arbetskamrater och i stort trivs jag väl med mitt arbete	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jag har den politiska ledningens förtroende	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
När jag gör något bra känner jag att jag får ett erkännande av mina överordnade	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jag har aldrig upplevt hot i tjänsten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jag tänker ofta att jag vill arbeta med något annat	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Den förvaltning jag arbetar på är ganska opersonlig	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mina överordnade litar inte alltid på min kompetens	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Min förvaltning når goda resultat både formellt och informellt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Personer hamnar i det här yrket för att de är intresserade av miljöskyddsfrågor i stort	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Personer som hamnar i det här yrket ogillar pappersarbete	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Personer som hamnar i det här yrket har även god kännedom om sociala och "mjuka" frågor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

## UPPFATTNINGAR OM MILJÖARBETET I SVERIGE

**Fråga 38. Hur viktiga anser Du att miljöfrågorna är, jämfört med andra samhällsfrågor?**

Inte alls viktigare än de flesta andra samhällsfrågor

Lika viktiga som de flesta andra samhällsfrågor

Mycket viktigare än de flesta andra samhällsfrågor

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Fråga 39. Nedanstående lista omfattar ett antal miljöproblem. Hur allvarliga hot mot miljön i Sverige anser Du att dessa problem är?**

Mycket litet hot

Mycket stort hot

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Utsläpp från industrier	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Avgaser från biltrafiken	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Förändringar i jordens klimat	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Oljeutsläpp vid kusterna	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hantering av industriutsläpp	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hantering av hushållsavfall	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Utrotning av djur- och växtarter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Användandet av kemikalier i jordbruket	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hanteringen av kärnkraftens högaktiva avfall	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Uttunningen av ozonskiktet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Fråga 40. Nedanstående lista omfattar ett antal förslag som förekommit i den svenska miljödebatten. Vilken är Din åsikt om vart och ett av dem?**

Mycket bra förslag

Ganska bra förslag

Varken bra eller dåligt förslag

Ganska dåligt förslag

Mycket dåligt förslag

	Mycket bra förslag	Ganska bra förslag	Varken bra eller dåligt förslag	Ganska dåligt förslag	Mycket dåligt förslag
Sverige bör på lång sikt avveckla kärnkraften	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Stoppa privatbilismen i innerstäderna	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bygg ut kollektivtrafiken	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Satsa på ett miljövänligt samhälle även om det innebär låg eller ingen ekonomisk tillväxt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Öka informationen om var man kan handla miljövänliga produkter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Stärk djurens rätt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Lagstifta om sortering av hushållsavfall	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Öka den kommunala miljövärden även om det innebär skattehöjningar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Fråga 41. Den här frågan gäller hur mycket man allmänt sett gillar respektive ogillar några organisationer. Var skulle Du personligen vilja placera de olika organisationerna på nedanstående skala?**

	Ogillar starkt			Varken gillar eller ogillar					Gillar starkt		
	-5	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4	+5
Djurrättsorganisationer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Frikyrkor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Frälsningsarmén	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kvinnorörelsen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
LO (Landsorganisationen)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
LRF (Lantbrukarnas riksförbund)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Miljörelsen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Motormännens riksförbund	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Organisationer för homosexuella	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Organisationer för invandrare	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Svenska kyrkan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Svenskt Näringsliv (tidigare SAF)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Fråga 42. Om Du ser till Sverige idag, vad anser Du om följande risker för svenska folkets liv och hälsa?**

	Mycket liten risk					Mycket stor risk					
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Rökning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Alkohol	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Narkotika	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
AIDS	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Övervikt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Våld och övergrepp	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kärnkraften	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bildskärmsarbete	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Arbetslöshet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ensamhet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Skador i arbetslivet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Trafikolyckor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Avgaser från trafiken	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kemikalier i livsmedel	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Allergier	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Förändringar i jordens klimat	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

## FRÅGOR OM DIG SJÄLV, DINA VANOR, VÄRDERINGAR OCH BAKGRUND

**Fråga 43. Enligt Din mening, i vilken utsträckning går det att lita på människor i allmänhet?**

**Svara med hjälp av nedanstående skala:**

Det går *inte* att lita på människor i allmänhet

Det går att lita på människor i allmänhet

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Fråga 44. Hur nöjd är Du på det hela taget med det liv Du lever?**

Mycket nöjd

Ganska nöjd

Inte särskilt nöjd

Inte alls nöjd





**Fråga 45. I vilken utsträckning är Du personligen beredd att göra följande saker för att bidra till en bättre miljö i Din kommun?**

Inte alls beredd att göra

I mycket hög grad beredd att göra

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Sortera sopor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Arbeta aktivt i en miljöorganisation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Avstå från miljöfarliga varor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Betala högre skatt om pengarna används till miljöändamål	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kompostera	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Lämna in miljöfarligt avfall	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Minska bilåkandet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Spara energi i hemmet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Välja miljömärkta varor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Fråga 46. Är Du eller har Du varit engagerad i någon organisation/rörelse som huvudsakligen arbetar med miljöfrågor?**

Ja, jag är medlem i \_\_\_\_\_

Ja, jag *har varit* medlem i \_\_\_\_\_

Nej, jag har aldrig varit medlem i någon organisation eller rörelse som huvudsakligen arbetar med miljöfrågor

### Fråga 47. Hur ofta har Du under de senaste 12 månaderna gjort följande saker?

	Ingen gång	Någon gång under året	Någon gång i halv-året	Någon gång i kvartalet	Någon gång i månaden	Någon gång i veckan	Flera gånger i veckan
Idkat friluftsliv	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sysslat med motion eller idrott	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Cyklat	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gått på bio	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gått på teater	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Läst någon bok	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Diskuterat politik	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Besökt gudstjänst eller religiöst möte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sysslat med trädgårdsarbete	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Åkt kollektivt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Läst veckotidningar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Läst direktreklam som kommit i brevlådan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Spelat på Tips, Lotto eller V75	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kört/åkt bil	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gått på restaurang/bar/pub/ på kvällstid	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Rest utomlands	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Spelat in TV-program på video	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Köpt CD-skiva	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Rökt/snusat	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Druckit vin/sprit/starköl	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bett till Gud	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Skickat SMS via mobiltelefon	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Handlat med aktier	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Arbetat overtid	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gått på fotboll/ishockey	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Promenerat	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sjungit/spelat något musikinstrument	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### Fråga 48. Hur ofta gör Du själv följande saker?

	Aldrig	Ibland	Ganska ofta	Mycket ofta	Alltid	Kör aldrig bil
Av miljöskäl, sänker hastigheten vid bilkörning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Väljer att cykla eller gå i stället för motordriven transport (bil, buss etc)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sorterar hushållsavfall	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Handlar miljömärkta varor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Avstår från miljöfarliga varor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Lämnar in miljöfarligt avfall	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Minskar bilåkandet i hushållet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sparar energi i hemmet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Plockar upp skräp jag träffar på i naturen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Fråga 49. Vilken utbildning har Du?**

- Enbart gymnasieutbildning  Miljö- och hälsoskyddslinje (Umeå)  
 Miljö- och naturresurslinje (Kalmar)  Socialstyrelsens kompletteringsutbildning

*Övriga högskoleutbildningar*

- Farmaceut  Agronom  
 Kemi  Civilingenjör  
 Biologi  Jägmästare  
 Annan, nämligen: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**Fråga 50. Vilket fackligt förbund tillhör Du?**

- Yrkesföreningen Miljö och hälsa  Annat SACO-förbund  
 Agrifack  Annat TCO-förbund  
 Annat, \_\_\_\_\_  Ej medlem i facket → gå vidare till fråga 52.

**Fråga 51. Vilket stöd får du av Ditt fackförbund i Din yrkesutövning?**

- |                          |                          |                               |                          |                          |
|--------------------------|--------------------------|-------------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Mycket stort stöd        | Ganska stort stöd        | Varken stort eller litet stöd | Ganska litet stöd        | Mycket litet stöd        |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>      | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

**Fråga 52. Vad är Din åsikt om det svenska medlemskapet i EU?**

- I huvudsak för det svenska medlemskapet i EU  
 I huvudsak emot det svenska medlemskapet i EU  
 Har ingen bestämd åsikt i frågan

**Fråga 53. Vilket parti tycker Du bäst om idag?**

- Vänsterpartiet  Moderaterna  
 Socialdemokraterna  Kristdemokraterna  
 Centerpartiet  Miljöpartiet  
 Folkpartiet  Annat parti, \_\_\_\_\_

**Fråga 54. Anser Du dig vara en övertygad anhängare av detta parti?**

- Ja, mycket övertygad  Ja, något övertygad  Nej

**Fråga 55. Innehar Du något politiskt förtroendeuppdrag?**

- Ja  Nej

Om Ja, vilken typ av uppdrag? \_\_\_\_\_

Om Ja, vilket parti representerar du? \_\_\_\_\_

## Avhandlingar vid förvaltningshögskolan

ISSN: 1653-8358

24. Bartholdsson Kerstin, 2009. Hållbarhetens mänskliga byggstenar. - om betydelsen av engagerade tjänstemän i det lokala miljömålsarbetet. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 246). ISBN: 978-91-628-7824-5
23. Cinque Serena, 2008. I vargens spår. Myndigheters handlingsutrymme i förvaltningen av varg. Göteborgs universitet: CEFOS och Förvaltningshögskolan. (s. 240). ISBN: 978-91-628-7441-4
22. Gustafsson Anette, 2008. Könsmakt och könsbaserade intressen. Om könspolitisk representation i svensk kommunalpolitik. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 260) ISBN: 978-91-628-7442-1
21. Tedros Adiam, 2008. Utanför storstaden. Konkurrerande framställningar av förorten i svensk storstadspolitik. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 205). ISBN: 978-91-628-7399-8
20. Andersson-Felé Lena, 2008. Leda lagom många. - Om struktur, kontrollspann och organisationsideal. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 238). ISBN: 978-91-628-7352-3
19. Johansson Susanne, 2007. Dom under trettio, vem bryr sig och varför? Ungdomars värderingar och politiska deltagande. Göteborgs universitet: CEFOS och Förvaltningshögskolan. (s. 278). ISBN: 978-91-628-7053-9
18. Berlin Johan, 2006. Beställarstyrning av hälso- och sjukvård. - Om människor, marginaler och miljoner. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 382). ISBN: 91-628-6817-9
17. Johansson Tobias, 2006. Förvaltningens gräns mot marknaden. Om mekanismer bakom och effekter av kommunernas marknadsutnyttjande. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 208). ISBN: 91-628-6929-9

16. Kastberg Gustaf, 2005. Kundvalsmodeller. En studie av marknads-skapare och skapade marknader i kommuner och landsting. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 211). ISBN: 91-628-6650-8
15. Carlström Eric, 2005. I Skuggan av Ädel. Integrering i kommunal vård och omsorg. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 283). ISBN: 91-628-6588-9
14. Eriksson Nomie, 2005. Friska vindar i sjukvården. Stöd och hinder vid förändringar i professionella organisationer. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 222). ISBN: 91-628-6568-4
13. Rodrigo Blomqvist Paula, 2005. Närvarons politik och det månggetniska Sverige. Om att ta plats i demokratin. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 249). ISBN: 91-628-6502-1
12. Fihn Glenn, 2005. Normer och reformer. Den landskommunala och statskommunala budgetens och redovisningens historia 1862-1968. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 249). ISBN: 91-628-6400-9
11. Johansson Patrik, 2004. I skandalers spår. Minskad legitimitet i svensk offentlig sektor. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 252). ISBN: 91-628-5983-8
10. Erikson Malgorzata, 2004. Lokala politiska ledare. Ett kollage av diskurser. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 201). ISBN: 91-628-6087-9
9. Mühlenbock Ylva, 2004. Inget personligt. Om entreprenörskap i offentlig sektor. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 196). ISBN: 91-628-6057-7
8. Karlsson David, 2003. En chimär av endräkt. Ideologiska dimensioner i kommunal kulturpolitik. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 328). ISBN: 91-628-5803-3
7. Malmer Stellan, 2003. Ett pris blir till. Om förklaringar till kommunala avgifter och taxor. Stockholm: Santérus Förlag. (s. 348). ISBN: 91-89449-53-3



6. Theodorsson Annika, 2003. Samtala både länge och väl. Deliberativ demokrati i tre föräldrakooperativ och dess effekter på deltagarna. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 248). ISBN: 91-628-5629-4
5. Siverbo Sven, 2001. Reformen och regler. Om att spara och förändra i offentliga organisationer. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 238). ISBN: 91-628-4705-8
4. Cregård Anna, 2000. Förvaltningschefers styrning. En studie av praktik och representation i skolans värld. Göteborgs universitet: CEFOS och Förvaltningshögskolan. (s. 231). ISBN: 91-631-0453-9
3. Nilsson Viveka, 1999. Empati och distans. En studie av överläkares förhållande till ekonomistyrning. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 215). ISBN: 91-628-3529-7
2. Pauli Stefan, 1999. Politiker och kassaflödesrapportering. En studie av kommunpolitikernas val av redovisningsinformation. Göteborgs universitet: CEFOS och Förvaltningshögskolan. (s. 277). ISBN: 91-628-3357-x
1. Falkman Pär, 1997. Statlig redovisning enligt bokföringsmässiga grunder. En redovisningsteoretisk analys. Göteborgs universitet: CEFOS och Förvaltningshögskolan. (s. 198). ISBN: 91-628-2678-6

Hållbar utveckling ska genomsyra all politisk verksamhet. Sveriges riksdag har beslutat om 16 nationella miljömål som i stor utsträckning ska genomföras lokalt. Den politiska styrningen sker genom att mål för verksamheten anges vilket medför att tjänstemännen får ökat handlingsutrymme och kan ta egna initiativ. Därmed ökar betydelsen av hur de tjänstemän som ansvarar för genomförandet av politiken uppfattar det politiska uppdraget och vilka de är som personer.

Frågorna om i vilken mån det personliga engagemanget har betydelse och om detta går att kombinera med tjänstemannarollen har undersökts i tre olika delstudier i denna avhandling. Resultatet är att de tjänstemän som har ett genuint intresse för miljöfrågor driver arbetet framåt genom att de ser möjligheter och förverkligar sina egna visioner. De engagerade tjänstemännen manövrerar sig målmedvetet och resultatriktat som balanskonstnärer mellan olika tjänstemannaroller.

För verksamma inom lokalt miljömålsarbete, politiker och tjänstemän, samt för studenter, forskare och andra samhällsintresserade ger boken en intressant inblick i hur tjänstemannarollen påverkats av att målstyrning införts i offentlig verksamhet.

Kerstin Bartholdsson är verksam vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet. *Hållbarhetens mänskliga byggstenar – om betydelsen av engagerade tjänstemän i det lokala miljömålsarbetet* är hennes doktorsavhandling i Offentlig förvaltning.

Göteborgs universitet  
Förvaltningshögskolan



GÖTEBORGS UNIVERSITET

ISBN- 978-91-628-7824-5