

# Från pluralism till professionalisering?

En textanalys av Karlskrona kommuns hållbarhetsarbete

# Abstract

The purpose of this thesis is to shed light on a present trend of professionalization in Swedish local environmental politics, which have recently seen a decline in active participation of the citizens in favor of an increased governmental regulation. With the aim to closer investigate this relatively new phenomenon, the paper is a qualitative single case-study of environmental policies in the Swedish municipality of Karlskrona. In this case, the municipality is obviously balancing between regarding the interests of the national level and the interests of its own citizens at the same time. This motivates the use of system-theory, and relates to the classical political paradox between participation and efficiency which is also a present theme in the paper.

This text-analysis based on interviews with personnel and documents from the municipality shows a visible trend of professionalization in the local politics of the municipality of Karlskrona, from a large grade of participation and a strong bottom-up approach in the days of Agenda 21 to now being more strongly top-down defined by national environmental objectives and principally operated on a professional level.

*Nyckelord:* participation, municipality of Karlskrona, environmental politics, professionalization, organization theory

*Antal ord:* 9 709

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inledning</b> .....	<b>1</b>
1.1	Syfte och problemformulering .....	1
1.2	Metod .....	2
1.3	Material och källkritik .....	4
1.4	Avgränsning .....	5
1.5	Operationalisering .....	5
<b>2</b>	<b>Teoretisk diskussion</b> .....	<b>7</b>
2.1	Professionalisering .....	7
2.2	Instrumentellt organisationsperspektiv .....	8
2.3	Systemteori.....	9
2.4	Kritik mot systemteori.....	11
<b>3</b>	<b>Analys</b> .....	<b>12</b>
3.1	Omorganisering Karlskrona kommun.....	12
3.2	Lokal Agenda 21 .....	13
3.3	Lokal översättning av nationella miljömål.....	17
3.4	<i>Uthållig kommun</i> .....	20
<b>4</b>	<b>Avslutning</b> .....	<b>24</b>
4.1	Slutdiskussion.....	24
4.2	Avslutande reflektion .....	25
<b>5</b>	<b>Referenser</b> .....	<b>27</b>
5.1	Primärmaterial .....	27
5.2	Sekundärmaterial.....	28
<b>6</b>	<b>Appendix</b> .....	<b>30</b>
6.1	Förteckning över intervjupersoner .....	30
6.2	Intervjuguide .....	30

# 1 Inledning

De senaste åren har en oro för miljön och dess tillstånd givits ett stort utrymme i den offentliga debatten där begrepp som hållbar utveckling rönt stor genomslagskraft, vilket kan tolkas som att det allmänna miljömedvetandet ökat. Det blir dock motsägelsefullt då en ny trend samtidigt uppmärksammas, där allmänhetens deltagande kommit i skymundan och hållbarhetsarbetet i allt högre grad tycks vara en fråga för professionell kompetens på förvaltningar. Agenda 21, med stor emphasis på medborgarinflytande och lokal handlingsfrihet tycks i det närmaste avsomnat, och det lokala hållbarhetsarbetet definieras idag i hög utsträckning på statlig nivå exempelvis genom utformande av nationella miljömål, vilket kan tolkas som en professionalisering där ett brett deltagande fått ge vika för expertis och kompetens på högre nivå. Syftet är förmodligen att stärka lokalt hållbarhetsarbete genom en högre grad av sakkunnighet, vilket blir paradoxalt då det samtidigt kan tyckas uttunnas genom ett svagare genomslag hos medborgarna i samhället, en förskjutning i fokus som relaterar till den klassiska paradoxen om balansgång mellan politiskt deltagande och politisk styrning.

## 1.1 Syfte och problemformulering

Med utgångspunkt i en förförståelse om professionalisering är studiens avsikt att med Karlskrona kommun som exempel närmare undersöka en eventuell förskjutning i lokalt hållbarhetsarbete. Professionaliseringen av svenskt hållbarhetsarbete är en relativt nyligen uppmärksam trend, både forsknings- och tidsmässigt, vilket gör det intressant att undersöka närmare genom fördjupning i ett enskilt fall i kommunal kontext, då kommunerna traditionellt är en betydande arena för hållbarhetsarbete genom närhet till resurser och visst utrymme för utformande efter lokala förutsättningar. Det intressanta här är paradoxen – hur det som tycks syfta till att stärka hållbarhetsarbetet samtidigt verkar vara en urholkning.

Karlskrona kommun kvalar med drygt 60 000 invånare precis in i kategorin ”större städer” enligt SCB:s kommunindelning baserat på strukturella egenskaper som befolkningsstorlek och näringslivsstruktur ([www.scb.se](http://www.scb.se)). Kommunens största sysselsättningsområden är vård och omsorg, industri samt handel. Tidigare var Karlskrona-varvet dominerande privat arbetsgivare men i likhet med många andra orter har kommunen sett en utflyttning av industrier senaste decenniet ([www.karlskrona.se](http://www.karlskrona.se)). Utifrån dessa egenskaper skulle man kunna drista sig till att kalla Karlskrona kommun ett relativt genomsnittligt exempel med liknande

möjligheter och utmaningar som många andra kommuner. Det är inte en av landets mest framstående, attraktiva regioner, men dess överlevnad tycks intakt och man behöver inte stå på sig blodig för att överleva utflyttningar och eventuella övriga existenshot. Då Karlskrona kommun nyligen genomfört en omorganisering i sitt miljöstrategiska arbete och för närvarande deltar i Energimyndighetens projekt *Uthållig kommun*, kan ett tämligen aktivt hållbarhetsarbete anas i kommunen vilket gör det till ett intressant fall att undersöka.

Då det är en relativt liten kommun är förmodligen möjligheten att arbeta helt självständigt begränsad, och kommunen torde därmed följa generella trender. Om en tydlig tendens till professionalisering i lokal hållbarhetspolitik kan skönjas i denna studie finns en möjlighet att det följer en utveckling i stort, särskilt som studiens utvalda fall kan tyckas vara ett genomsnittligt exempel. Dock har jag ingen hårdragen ambition att generalisera studiens resultat, då generaliseringar utifrån ett enskilt fall kan kritiseras och betvivlas. Enskilda fall kan dock lyfta fram allmängiltiga aspekter som kan säga något väsentligt även om angränsande fall (Esaiasson *et al* 2007:182) och på sikt bidra till teoriutveckling, vilket snarare är fallet i denna studie än alltför långtgående dragna slutsatser.

Syftet med uppsatsen är således att undersöka en eventuell förändring i Karlskrona kommuns roll som drivare av hållbarhetspolitik det senaste decenniet, och huvudsaklig frågeställning lyder:

*Har en professionalisering skett i Karlskrona kommuns hållbarhetsarbete det senaste decenniet?*

## 1.2 Metod

Uppsatsen är en kvalitativ fallstudie, och då syftet är att urskilja en eventuell förändring över tid blir det till viss del en komparativ fallstudie då en jämförelse av analysenheter krävs för att nå ett resultat i detta fall (Esaiasson *et al* 2003:119). Då min förförståelse om professionalisering grundar sig på iakttagelser av tidigare forskare blir det i någon mån en teoriprovande studie, där djuplodande granskning av ett enskilt fall har en funktion att fylla (Ibid.). Då förförståelsen är ett relativt färskt fenomen kan man reflektera över möjligheten till en teoriutvecklande studie, men just med tanke på dess aktualitet blir en djupare undersökning av ett aktuellt och intressant fall relevant, som sedan kan lägga grund för fortsatt, mer teoriutvecklande forskning.

Metod är en kvalitativ textanalys där jag ser till helheten i det insamlade materialet (Holme *et al* 1991:141), med kvalitativa innehållsanalytiska drag då det i stort är en förändring av innehållet i kommunens hållbarhetspolitik jag avser studera. En kvalitativ innehållsanalys skapar överblick över större material och ger underlag för jämförelser (Bergström, Boréus 2005:84), i detta fall studiet av kommundokumentens textinnehåll och en eventuell förändring i dem. En

kvalitativ innehållsanalys är lämplig för att finna mönster i större material eller jämföra textmängder från olika tidpunkter (Ibid. s. 45), vilket gör det till en adekvat metod för studiens huvudsakliga syfte.

Vid tolkandet av texterna sker en växling mellan del- och helhetsperspektiv vilket konvergerar med det systemteoretiska perspektiv jag applicerar i uppsatsen. I en kvalitativ textanalys skall texterna förstås utifrån den helhet de är en del av samtidigt som helheten måste förstås på grundval av delarna (Esaiasson *et al* 2003:247), och genom detta beaktande nås i slutändan ett resultat.

Materialets eftersökta innehåll kan ligga dolt under ytan och tas fram genom en intensiv närläsning av texten relaterat till helheten (Ibid.:233). Studiens metodologiska tillvägagångssätt för att klarlägga tankestrukturen i kommunalt hållbarhetsarbete är noggranna granskningar av texterna, där jag utifrån ett systemteoretiskt synsätt iakttar helheten i hur kommunen balanserar mellan nationella direktiv och kommuninvånarnas förtroende. Med utgångspunkt i förförståelsen om professionalisering söks belägg i analysen huruvida det kan urskiljas en gradskillnad i fokus på medborgare och deras deltagande över tid, för att utefter det kunna dra en slutsats.

Den metodiska uppläggning och avgränsning som ligger till grund för att kunna skönja en förändring i Karlskrona kommuns hållbarhetsarbete gör tre tidsmässigt skilda avstamp: kommunalt Agenda 21-arbete, lokal översättning av nationella miljömål samt kommunens deltagande i *Uthållig kommun*, vilka motiveras och beskrivs mer utförligt nedan.

Som komplement till det skriftliga materialet har även ett antal samtalsintervjuer av informantkaraktär ägt rum, med syftet att öka informationsvärdet och skapa en djupare och mer fullständig uppfattning om fenomenet (Holme *et al* 1991:101). Här används informanterna som källor, där information som framkommer tar form av en text som sedan granskas och prövas utifrån samma källkritiska principer som det övriga materialet (Esaiasson *et al* 2003:254).

Djuplodande samtalsintervjuer har ägt rum med samtlig personal vid Karlskrona kommuns avdelning för miljöstrategiskt arbete (lokal Agenda 21-samordnare, miljöstrateg, energirådgivare samt projektledare för *Uthållig kommun*), och i syfte att nyansera och frambringa en helhetsbild har även intervjuer ägt rum brev- och telefonledes med personal från kommunens samhällsbyggnadskontor, som även de arbetar med miljöfrågor inom kommunen men där andra intressen kan föreligga.

Intervjuerna har utgått från en huvudsaklig intervjuguide, men då informanterna har olika positioner i kommunens samlade miljöarbete har samtliga intervjuer utöver intervjuguiden anpassats efter tillfälle, och även behandlat mer individuella och anpassade frågor efter yrkesroll. Intervjuerna har huvudsakligen följt ursprunglig mall, men utrymme att följa upp eventuella väsentliga sidospår har samtidigt lämnats.

## 1.3 Material och källkritik

Studiens huvudsakliga empiriska material baseras på dokument från Karlskrona kommun, och för att kunna skönja en eventuell förändring i det lokala hållbarhetsarbetet över tid jämför jag kommundokument från det senaste decenniet. Urvalet består av de dokument jag anser mest väsentliga, i stort sett samtliga handlingar rörande huvudsakliga skeden i kommunens hållbarhetsarbete det senaste decenniet, då det gäller en relativt liten kommun och processen därmed är tämligen överskådlig.

En del materiel tilldelades jag av intervjupersoner vilket kan bedömas som godtyckligt, varför jag utöver detta på egen hand aktivt kompletterat materialet i syftet att skapa en helhetsbild och undvika skevhet.

De mest framträdande dokumenten till grund för studien speglar de tre huvudsakliga nedslagen, vilket innebär handlingar kring kommunens Agenda 21-arbete, Karlskrona kommuns miljöplan som motsvarar lokalt utarbetade miljömål, samt vad som finns att tillgå kring *Uthållig kommun*. Då det sistnämnda är ett så pass färskt projekt är det empiriska materialets befintlighet därefter, och jag har sett till vad som i detta läge finns vilket är den kommunala avsiktsförklaringen samt Energimyndighetens handbok för projektets utformande, som indikerar riktlinjerna för projektets karaktär.

Gällande offentliga beslut och protokoll kan det finnas en anledning att uppmärksamma processen bakom framkomsten dessa dokument för att få en helhetsuppfattning av vad som skett (Holme *et al* 1991:129), varför jag i vissa fall tagit del av interna arbetshandlingar, mötesprotokoll etc. I likhet med de statliga dokument som återfinns som bakgrund i alla tre nedslagen anser jag de kommunala handlingarna representativa och trovärdiga källor, som ändå givetvis granskas efter källkritiska principer.

Vid informantintervjuer, vilket utgör en del av studiens material, bör urvalet av undersökningsenheter ske genom medvetet formulerade kriterier som är teoretiskt och strategiskt definierade (Ibid.:101). Trots ett strategiskt urval finns givetvis en anledning att reflektera över möjligheten till tendentiösa påståenden från intervjupersonerna, och genom att komplettera uppgifterna från kommunens miljöstrategiska avdelning med uttalanden från andra håll inom kommunen där andra intressen kan finnas, avser jag undvika detta och därmed en eventuell systematisk skevhet i materialet.

De organisationsteoretiska utgångspunkter jag tillämpar i min syn på kommunen som organisation utgår främst från nordisk forskning, applicerbar på svenska förhållanden som råder under liknande kulturell och historisk kontext som grannländerna. Inom organisationsteori med inriktning mot offentlig sektor tycks norska statsvetare vara tongivande, återkommande namn i det applicerade materialet är Tom Christensen, Knut Dahl Jacobsen och Johan P Ohlsen, med

fokus på offentlig sektors organisering i representativa, demokratiska länder som Norge och Sverige (Christensen 2005:10), adekvat för en studie i kommunal svensk kontext.

## 1.4 Avgränsning

Studiet av en förändring i Karlskrona kommuns roll som drivare av hållbarhetspolitik kommer ur avgränsningssyfte baseras på nedslag i tre olika faser, som tillsammans utgör de huvudsakliga riktlinjerna i kommunens hållbarhetsarbete det senaste decenniet och därmed är rimliga empiriska indikatorer på problemformuleringens huvudsakliga fenomen (Esaiasson *et al* 2003:239).

Då studien avser undersöka en ungefärlig tioårsperiod tas det första avstampet i mitten av 90-talet då kommunens Agenda 21-arbete initierades, och ser till på vilka principer det baserades och vilken roll det har i dagens hållbarhetsarbete. Följande nedslag är införandet av nationella miljömål i början av 2000-talet, den lokala översättningen och vad arbetet med miljömålen innebär. Därefter följer en fördjupning i kommunens aktuella deltagande i *Uthållig kommun*, och vad som karakteriserar detta projekt. Genom att studera dessa tre faser anser jag mig få en övergripande blick av Karlskrona kommuns hållbarhetsarbete det senaste decenniet, och utifrån detta se huruvida en professionalisering kan urskiljas.

Eftersom studien utgår från en relativt hög abstraktionsnivå ser jag till kommunens hållbarhetsarbete i helhet, och bortser från ett individperspektiv inom organisationen. Jag är fullständigt medveten om att enskilda aktörer kan inneha potenta ställningar som bidrar till maktpåverkan utifrån enskilda preferenser i en organisation, men då syftet som nämnt är att undersöka en eventuell förändringsprocess i stort bortser jag från denna aspekt och kommer heller inte föra någon maktdiskussion.

## 1.5 Operationalisering

I uppsatsen finns en del väsentliga begrepp som bör operationaliseras tydligare. Istället för termen miljöarbete, som ofta syftar till samhällsbyggnad, väljer jag att använda mig av benämningen hållbarhetsarbete, innebärande mer miljöstrategiskt arbete och tankar om hållbarhet, vilket är den sortens arbete jag ser till i studien. Som nämnt är det själva förändringsprocessen jag avser studera, men då det omstridda och stundvis svårfångade begreppet "hållbar utveckling" ligger till grund för mycket av vad uppsatsen behandlar vill jag ändå förtydliga att jag här delar Brundtland-definitionen av hållbar utveckling som "*en utveckling som*



*tillgodoser nuvarande generationers behov utan att äventyra kommande generationers möjlighet att tillgodose sina egna behov” (Jagers 2005:11).*

Deltagande är ett centralt tema i studien, även det ett svårdefinierat begrepp som i detta fall knyts an till medborgarinriktade åtgärder. Det innebär i detta fall aktiviteter riktade mot medborgarna som uppmuntrar till deltagande ur ett underorienterat perspektiv, vilket till stor del avser mjukare, medvetandehöjande åtgärder som att sprida information och kunskap från en högre nivå. Motsatsen är hårda, mer tekniska direktiv för att styra medborgarna ovanifrån utan ansats till dialog och medborgarinflytande, och syftar till beteendeförändring ur ett tydligare myndighetsperspektiv.

Professionalisering, uppsatsens mest centrala begrepp, innebär i detta fall en förskjutning från ovanstående medborgarinriktade åtgärder och stort utrymme till självbestämmande på en lägre nivå, både hos den enskilda medborgaren och i kommunens utformning av lokalt arbete, till mer mekaniska direktiv ovanifrån där statlig nivå i högre utsträckning sätter agendan även på lägre nivåer i samhället.

## 2 Teoretisk diskussion

Som förevisat baseras uppsatsens teoretiska ramverk både på en förförståelse om professionalisering av kommunal hållbarhetspolitik samt ett systemteoretiskt perspektiv applicerat på kommunen som organisation då det i det i studien är tydligt hur kommunen i många fall är länken mellan stat och medborgare.

Diskussionen inleds med en kortare presentation av studiens förförståelse, därefter appliceras ett organisationsteoretiskt instrumentellt perspektiv på kommunen som organisation följt av en fördjupning i systemteori som påvisar dess relevans för en studie i en kommunal kontext.

### 2.1 Professionalisering

Som tidigare konstaterat har en tendens till förändring i lokal hållbarhetspolitik uppmärksammats, från en tidigare starkt underorienterad och medborgarinriktad verksamhet till ett hållbarhetsarbete idag i högre grad präglad av statliga direktiv (Bretzer *et al* 2006:32–33). Då denna förskjutning i fokus medför ett förminskat medborgarinflytande i kommunalt hållbarhetsarbete kan den tyckas innebära en professionalisering, i högre grad inriktad på expertis och effektivitet än deltagande och transparens.

På sena 90-talet erhöll Agenda 21 ett stort genomslag i landets kommuner, karakteriserat av ett omfattande lokalt handlingsutrymme med stark inrådan från nationell nivå att *”varje lokal myndighet bör inleda en dialog med sina medborgare, samråd och samstämmiga lösningar bör leda till att de lokala myndigheterna lär av medborgarna”* (Nationalkommittén för Agenda 21). Tyngdpunkten på medborgarinflytande och ett brett deltagande på samhällets alla nivåer var central, och åtgärderna i denna tids hållbarhetsarbete var underorienterade, medvetandehöjande åtgärder för att visa på allas betydelse för en hållbar utveckling och uppmuntra medborgarna att delta i förändringsarbetet (Bretzer 2005:112).

Sedan denna storhetstid har dock Agenda 21-arbetet runt om i landet sett en generell avmattning, och miljöarbetet tagit en ny vändning i en allmän nedgång av medborgarinriktade aktiviteter (Bretzer *et al* 2006:32). Dagens kommunala hållbarhetsarbete tycks fokusera på andra typer av åtgärder, där en stor del behandlar nationella miljömål som definieras på nationell nivå för att sedan omarbetas efter lokala förutsättningar. Införandet av miljömålen kan tyckas innebära en förskjutning i politiskt initiativ, från stort lokalt självbestämmande till

att staten definierar även den lokala hållbarhetspolitikens inriktning och arbetsform (Ibid.:37-38). Arbetet med miljömålen sker på mer professionell nivå, och befrämjar inte utrymme för medborgarna på samma som tidigare vilket inneburit att det tidigare breda deltagandet avtagit.

Arbetet med miljömålen innebär konkreta och kraftfulla åtgärder och kan därmed tyckas stärka hållbarhetsarbetet (Ibid.:39), men blir motsägelsefullt då det samtidigt blir svårare för medborgarna att ha insyn och vara delaktiga. Det knyter an till den klassiska paradoxen mellan deltagande och effektivitet, där ett högt mått av deltagande ökar legitimiteten i politiska beslut och stärker demokratin, samtidigt som det ofta följs av en kritik om ineffektivitet och att det politiska samhället blir ostyrbart om det är alltför omfattande (Gidlund 1994:190).

All typ av styrning förutsätter någon form av politiskt överordnat centrum, samtidigt som en fungerande styrning bygger på ett aktivt och kommunicerande deltagande där man blir beroende av medborgarna för att den centralt beslutade politiken ska kunna genomföras (Bretzer 2005:109). Det paradoxala är att enbart styrning inte är tillräckligt för att nå hållbar utveckling, men inte heller enbart deltagande och för att komma vidare krävs ett fungerande samband mellan dessa båda funktioner i samhället (Ibid.).

## 2.2 Instrumentellt organisationsperspektiv

Uppsatsens organisationsteoretiska utgångspunkt är ett instrumentellt perspektiv på kommunen som organisation. Att fullständigt förstå en komplex offentlig sektor kräver naturligtvis kompletterande aspekter, exempelvis ett organisationskulturellt perspektiv, men med studiens syfte och omfattning i åtanke blir ett instrumentellt perspektiv adekvat. Enligt detta perspektiv är organisationen ett redskap till förfogande för ledningen för att uppnå vissa mål (Christensen 2005:32), i detta fall Karlskrona kommuns strategiska miljöarbete för ett hållbart samhälle.

Huvudfokus i ett instrumentellt perspektiv ligger på organisationsstrukturen, som utformas i mål-medel-värderingar där organisationens uppgifter klarläggs i olika enheter och positioner (Ibid.:36). Det överensstämmer med Karlskrona kommuns uppbyggnad av det miljöstrategiska arbetet, där olika befattningar arbetar med olika delar av ett strategiskt hållbarhetsarbete.

Ett instrumentellt perspektiv pekar på hur koalitioner skapas mellan mål, intressen och resurser inom organisationen (Ibid.:43-44), vilket passar in på kommunen i stort där olika förvaltningar konkurrerar om utrymme, kommunbudget etc. och strävar efter att hävda sina intressen i största möjliga utsträckning. Offentliga organisationer kan även ingå i koalitioner med andra organisationer i sin omgivning och bli beroende av deras handlingar för att kunna

uppnå egna mål. Enskilda enheter kan handla målrationellt och utifrån egna intressen, men resultatet beror på det totala samspelet med organisationens omgivning (Ibid.).

Ur ett instrumentellt perspektiv innebär styrning påverkan på förhållanden som har betydelse för möjligheterna till organisationens måluppfyllelse. Organisationsledningen kan i olika grad påverka sitt eget och andras handlingsutrymme genom utformning av organisationsstrukturen samt i målrationella handlingar innanför dessa ramar (Ibid.:47). På detta sätt har de möjlighet att reglera andra aktörers rätt att delta och deras handlingsalternativ, vilket innebär att förändringar i organisationsformerna inom offentlig sektor även medför indirekta förändringar i relationerna till medborgarna (Ibid.:138).

Offentlig verksamhet präglas ofta av en stark professionalism, då sakkunskap på alla områden ej alltid kan erhållas inom den offentliga apparaten som ofta får stödja sig på yrkesexperter. Därför reflekterar offentliga mål ofta professionella gruppers värderingar och kunskaper, (Ibid.:118) vilket kan bli komplext i den pluralistiska sammansättning en kommun utgör med många aktörer, hänsyn och intressen att ta hänsyn till, och beaktandet av intressen och behov hos de vanliga medborgarna bör utgöra något av det mest centrala.

## 2.3 Systemteori

I tidig organisationsteori fanns en traditionell betoning på organisationers interna strukturer, som därefter kompletterats av en insikt om att statsvetenskaplig organisationsteori bör utvidgas till att innefatta även omgivningarnas betydelse för offentliga organisationers utveckling (Christensen 2005:22). Med avstamp i ett instrumentellt perspektiv på organisationer i allmänhet och kommunen i synnerhet blir det således naturligt att applicera en systemteoretisk ansats i denna studie.

Systemteori är en organisationsteori som betonar vikten av att beakta helheten i hur organisationer samspelar med sin omvärld, då organisationer betraktas som ett antal samverkande system och delsystem, som kan beskrivas på olika abstraktionsnivåer (Söderström 1983:131–133). Den totala mängden komponenter och den relation de har tillvarandra bestämmer följaktligen systemets struktur.

Ur ett systemteoretiskt perspektiv är organisationer öppna system som präglar och präglas av sin omvärld (Bakka *et al* 1988:70), i detta fall hur det kommunala arbetet inte är en isolerad företeelse utan samverkar med andra system på flera nivåer. En offentlig organisation bör ses som en aktör med dynamiska relationer till den politiska ledningen och aktörer i det omkringliggande samhället (Söderström 1983:135) vilket lämpar sig för en kommun med ansvar både gentemot nationell nivå och gentemot egna kommuninvånare. I fallet med Karlskrona kommuns strategiska miljöarbete blir det särskilt påtagligt, då

påverkan kommer både uppifrån (exempelvis i form av statliga direktiv som nationella miljömål, *Lagen om kommunal energiplanering* etc.) samt nedifrån (vikten av att ta tillvara deltagande och medborgarinflytande för ökad legitimitet i politiska beslut etc.).

Organisationens omgivningar är således av stor relevans för den interna organisationsstrukturen (Andersson 1994:47). Då denna studie har för avsikt att skönja en eventuell förskjutning i fokus i Karlskrona kommuns hållbarhetsarbete, från ett underorienterat arbete där medborgarna har en framträdande roll till en verksamhet i högre grad präglad av statliga direktiv, blir här framträdande att kommunen inte är en avskild organisation utan att dess arbete präglas av en omfattande interaktion med omvärlden, både horisontellt och vertikalt. Det understryker återigen att ett systemteoretiskt synsätt är adekvat för denna studie, där ett systems, i detta fall kommunens, omgivningar ges stor betydelse.

Systemets gränser kan inte bestämmas i någon absolut bemärkelse då fastställandet beror på syftet med analysen, (Bakka *et al* 1988:72) och i detta fall menas med begreppet omgivning de relationer kommunen har upp mot nationell nivå, samt ned mot medborgarna.

Signaler på att denna teori är ett adekvat för en studie på kommunal nivå kan även skönjas i Karlskrona kommuns egna dokument, där man betonar att "*även om det organisatoriskt är en fördel att renodla roller och uppgifter är det viktigt att betona att samarbetet mellan kommunledningsförvaltningens olika delar måste utvecklas så att de bildar en effektiv helhet, vilket gäller både samarbete mellan och inom enheterna*" (Översyn av kommunledningsförvaltningens organisation, 2007-03-30).

Då kommunen i egenskap av öppet system ständigt utvecklas i en konstant interaktion med sin omgivning är den enligt ett systemteoretiskt synsätt även ett organiskt system. I en organisk organisation har de anställda specialistkunskaper som bidrar till organisationens måluppfyllelse (Bakka *et al* 1988:73), vilket överensstämmer med hur kommunen fördelar sitt miljöstrategiska arbete.

I en ständigt föränderlig omgivning ställs ett öppet system ideligen inför nya situationer (Söderström 1983:170), och bearbetningen av och anpassningen till nya lägen benämns som organisatoriskt lärande, vilket är en central tanke i systemteorin och dess syn på hur organisationer påverkar varandra och förändras. Organiska organisationer är i ständig utveckling, och ju bättre lärprocessen i organisationen fungerar, desto lättare anpassar sig organisationen till förändringar i verksamhetens krav och förutsättningar (Bruzelius *et al* 2004:424).

De olika delsystemen inom ett övergripande system fyller olika funktioner och bidrar till att upprätthålla systemet som helhet (Ibid.:89). Tidig systemteori utgick från en tanke om att systemets struktur bygger på konsensus i en balanserad relation mellan de olika delsystemen i sin strävan efter överlevnad (Andersson 1994:50). Senare systemteorin har dock lämnat principen om jämvikt, och antar istället att system kännetecknas av kortsiktiga balansförhållanden och växlar

mellan perioder av större eller mindre stabilitet (Söderström 1983:147), då ett systems dynamiska sammansättning periodvis torde innebära intressekonflikter.

Ser man till kommunen som helhet kan det vara intressant att reflektera över en balansgång mellan konflikt och konsensus och huruvida miljöintressen kan hävda sig mot andra intressen, exempelvis ekonomiska, då som tidigare nämnt en viss konkurrens angående kommunbudget etc. inte kan förbises. Tar man steget till en högre abstraktionsnivå kan man även fundera över en clinch mellan lokala och nationella intressen, då utrymmet för lokalt självbestämmande i vissa fall är relativt begränsat och nationell nivå i hög grad anger de spelreglar som gäller för övriga arenor.

## 2.4 Kritik mot systemteori

Kritik har riktats mot att tidigare systemteori i sin betoning på helhet och balans i organisationer byggde på en orealistisk harmonisyn, dock har systemteorin som nämnt successivt orienterat sig mot en syn på spänningstillstånd som naturliga i varje system (Söderström 1983:286–287). Ny systemteori är mer inriktad på att förklara hur system förändras och nya systemstrukturer kommer till, vilket gör denna teori passande i en studie av förändring inom en organisation, då den tar fasta på förhållandet mellan organisation och omgivning där konflikt och dynamik blir aktuella begrepp (Ibid.:147).

En ytterligare påtalad brist hos systemteorin är avsaknaden av ett individperspektiv och aktivt mänskligt handlande hos aktörer (Ibid.:152), men med studiens syfte och relativt höga abstraktionsnivå upplever jag inte denna kritik speciellt relevant för applicerandet av ett systemteoretiskt synsätt på min studie. Visst kan enskilda individer vara av relevans även när man till helheten i en organisation, men fokus beror som nämnt på förstöringsnivå och jag anser mig garderad då mitt syfte är att undersöka en förändring i stort i kommunen, inte bakomliggande individuella krafter.

## 3 Analys

Uppsatsens empiriska underlag inleds med en granskning av den omorganisering som nyligen skett i Karlskrona kommun och vad den inneburit för kommunens miljöstrategiska arbete. Därefter analyseras i kronologisk ordning de tre skeden i kommunens hållbarhetsarbete utgörande uppsatsens empiriska stomme, som representativa indikatorer både tids- och innehållsmässigt för det fenomen som belyses.

Då studien utgår ifrån ett instrumentellt perspektiv på kommunen med fokus på mål-medel-värderingar baseras analysen på huvudsakliga måldokument och relevanta handlingar i de undersökta processerna, där signaler på medborgarinflytande och deltagande söks i syfte att belysa en eventuell förändring i Karlskrona kommuns hållbarhetsarbete över tid.

### 3.1 Omorganisering Karlskrona kommun

Studiens huvudsakliga syfte är som nämnt en innehållsmässig förändring i Karlskrona kommuns strategiska miljöarbete, men då ett instrumentellt perspektiv på kommunen som organisation betonar vikten av strukturella förändringar bör även sådana reflekteras över ur en systemteoretisk helhetssyn, där både den innehållsmässiga och den strukturella delen av kommunens arbete påverkar varandra i egenskap av olika delsystem.

Ur ett instrumentellt perspektiv är organisationsförändringar planlagda av ledningen i organisationen och syftar till att omskapa verksamheten av olika slag (Christensen 2005:165), exempelvis ändra en organisations strategiska inriktning eller form. Det åsyns i Karlskrona, där kommunledningen nyligen genomfört en omorganisering i syfte att tydliggöra olika ansvarsområden och uppgifter inom förvaltningen, bl.a. det miljöstrategiska arbetet. I likhet med flertalet kommuner av Karlskronas storlek återfinns det miljöstrategiska arbetet nu under kommunledningsförvaltningen, istället för som tidigare samhällsbyggnadsförvaltningen (*Översyn av kommunledningsförvaltningens organisation*). Det blir intressant ur ett systemteoretiskt perspektiv som betonar vikten av omvärldsförändringar för ett öppet system (Söderström 1983:168), här hur kommunen sett till lyckade organisationsförändringar i andra kommuner innan förändringen genomfördes (Intervju 2).

Systemteorin ser organiska organisationer som flexibla och förändringsvilliga, och vidhåller att förändringar i en del av systemet får återverkningar på andra

delar i systemet då alla delar är inbördes beroende (Andersson 1994:46–47). Förändringar kan ha flera orsaker och drivas fram av förändringar i omvärlden vilket kan tydliggöras på flera abstraktionsnivåer i en kommunal kontext, där påverkan och influenser kan komma både vertikalt och horisontellt. Ofta styr nationella direktiv det kommunala arbetet på olika nivåer då förändringsprocesser i offentliga organisationer inte sällan har utgångspunkt i överordnade myndigheter (Bruzelius *et al* 2004:417). Organisationsförändringar kan således förklaras teoretiskt av förändringar i omgivningen, inre orsaker eller i allmänna politiken (Söderström 1983:263).

Karlskrona kommuns miljöstrategiska arbete är nu koncentrerat på ett och samma ställe och består av lokal Agenda 21-samordnare, miljöstrateg, energirådgivare samt projektledare för *Uthållig kommun*. Det har även sett en mer konkret förstärkning då ämbetena miljöstrateg och energirådgivare ökat i omfattning till att bli heltidstjänster, dock har samordnartjänsten skurits ned till halvtid senaste åren (Intervju 6).

Då arbetet tidigare var spritt på flera håll i organisationen blev det därmed lätt bortprioriterat (Intervju 4), men genom att nu vara samlat upplevs hållbarhetsarbetet stärkas genom en mer övergripande karaktär (Intervju 6). Hållbarhetsarbetet bedrivs nu direkt underställt kommunstyrelsen, innebärande en närhet till beslutande organ vilket underlättar för en tätare kontakt även med andra myndigheter både regionalt och lokalt (Ibid.) vilket ger upplevelsen att omorganiseringen stärkt kommunens miljöstrategiska arbete (Samtliga intervjuer).

Samtidigt kan man här skönja en förskjutning i fokus, då dagens arbete i högre grad sker i kontakt med myndigheter än gräsrotsnivå som tidigare. Detta blir även synbart i Agenda 21-samordnarens försvagade roll som länk mellan civilsamhället och kommunledningen (Intervju 5), samtidigt som positionen som miljöstrateg stärkts i syfte att samordna i högre grad förvaltningsinternt än utåtriktat hållbarhetsarbete (Bretzer *et al* 2006:32).

## 3.2 Lokal Agenda 21

Mot bakgrund av omfattande globala miljöutmaningar höll FN:s generalförsamling en konferens om miljö och utveckling i Rio 1992, där begreppet Agenda 21 uppkom som en handlingsplan för hållbar utveckling i det tjugoförsta århundradet (Forsberg 2002:2). Agenda 21 betonade vikten av att balansera ekologisk, ekonomisk och social utveckling i en långsiktig strävan efter ett hållbart samhälle, och regeringar runtom i världen åtog sig att arbeta enligt denna modell (Ibid.:77).

I Sverige etablerades 1995 en nationell Agenda 21-kommitté för att stimulera arbetet runtom i landet (Ibid.). Syftet var att Agenda 21 skulle genomsyra alla nivåer av samhället, och det blev snart påtagligt att kommunerna var en lämplig plattform för detta arbete. På kommunal nivå finns en närhet till problem, resurser



och medborgare (Ibid.:80-82) vilket ger en bra grund till att utforma arbetet efter lokala förutsättningar och en större kännedom om vad som erfordras för att nå lösningar. Samtidigt fanns en tanke om att främja arbete över kommungränserna, att kommunerna skulle sprida inspiration och idéer både horisontellt och vertikalt, till andra kommuner, nationella myndigheter etc. (Eckerberg *et al* 1998:57) vilket överensstämmer med ett systemteoretiskt perspektiv där olika delsystem influerar varandra.

Agenda 21 var ett initiativ från statlig nivå, dock saknades explicita direktiv ovanifrån då det nationella Agenda 21-dokumentet lämnade öppet för varje kommun att själva bestämma hur det lokala arbetet skulle utformas (SOU 1992:104, Forsberg 2002:77–79). I Karlskrona kommun initierades Agenda 21-arbetet i mitten av 90-talet. Det nationella Agenda 21-dokumentet var vägledande för det kommunala arbetet, men man var mån om att lägga vikt vid lokal kontext och förutsättningar (Intervju 1). Dokumenten från styrgruppens sammanträde påpekar angående utformningen av det lokala Agenda 21-dokumentet att det kommunala *"måldokumentet ska vara konkret och inte hänvisa till det nationella Agenda 21-dokumentet"* (980306), vilket pekar på den omfattande lokala handlingsfriheten utmärkande för denna era.

Dokumentet betonar att *"allmänheten ska vara med i dialogen kring utformningen av det lokala Agenda 21-arbetet"* (Ibid.) och närhet till medborgarna var ytterligare en av orsakerna till lämpligheten att utöva Agenda 21-arbetet i lokal kontext, med ökad chans till deltagande (Forsberg 2002:80). Tyngdpunkten på deltagande är måhända det mest centrala i Agenda 21-tankarna som präglades av en långtgående strävan efter att engagera och integrera medborgarna i miljöarbetet. Till skillnad från tidigare decenniers miljöpolitik där deltagande ansågs ineffektivt och tidskrävande (Ibid.:76) betonar Agenda 21 ett behov av publikt engagemang i politiska processer för en starkare legitimitet och en tydligare demokrati (Gooch *et al* 2002:61). Den internationella handlingsplanen för Agenda 21 betonar vikten av öppenhet och dialog med medborgarna (Ibid.:56), vilket även är tydligt i utformningen av arbetet i Karlskrona. Ett exempel på hur essentiellt allmänhetens deltagande var i detta skede syns i ett dokument där styrgruppen framför angående ett specifikt ärende att då de upplever att *"allmänheten inte beretts tillfälle att delta, vare sig i utarbetandet eller som remissinstans"* i utformningen av ärendet *"saknar dokumentet därmed legitimitet som Agenda 21-dokument"* (1998-02-12).

Vikten av ett brett deltagande är genomgående i källorna från starten av det kommunala Agenda 21-arbetet i Karlskrona, då man *"betonar individens ansvar"* i arbetet mot ett hållbart samhälle (Måldokument 1998-04-29). Man menar att *"framgången med arbetet med Agenda 21 består i alla de handlingar, aktiviteter och åtgärder som sker runt om i kommunen och av dess invånare"* och framhåller explicit att det är på gräsrotsnivå grunden läggs för ett fortsatt arbete och engagemang (Måldokument 2001-12-20). Medborgaraspekten är väldigt tydlig i detta tidiga skede, vilket bekräftas då medborgarna uppmanas att *"inse sin egen*

*makt och betydelse i denna utveckling. Agenda 21 är en uppmaning till oss alla, då en övergång till hållbar utveckling måste genomsyra samhällets alla verksamheter” (Måldokument 1998-04-29).*

Dokumentet talar om konkreta åtgärder på väg mot ett hållbart samhälle, som hushållning med vatten och energi, nyttjande av kollektivtrafik etc. men en stor del av åtgärderna som nämns är medvetandehöjande åtgärder där kommunens roll som vägvisare genom att sprida information och utbildning är tydlig (Ibid.). Att framkalla en tankemässig förändring och få medborgarna att inse sin egen betydelse och makt tycks vara den huvudsakliga intentionen. Med avsikt att skapa ett brett engagemang och stimulera kommuninvånarna att delta i förändringsarbetet införs en idébank, där kontakter, information och förslag från invånarna ska tas till vara då *”folkbildningen är en viktig resurs i arbetet mot hållbar utveckling”* (Ibid.). För att vidare ta till vara på detta ska man starta studiecirkel och diskussionsforum, för samråd med allmänheten i miljö- och utvecklingsfrågor. Det betonas att föreningslivet är en viktig kontaktyta gentemot allmänheten och bör *”tas tillvara som en kanal för miljö- och demokratifrågor”* (Ibid.), vilket tyder på en horisontell prägel genom samverkan mellan delsystem på olika nivåer i samhället.

Agenda 21-arbetet fick stor genomslagskraft i svenska kommuner i mitten av 90-talet, men har sedan några år sett en avmattning och flera kommuner har avvecklat verksamheten (Bretzer *et al* 2006:32). I Karlskrona fortsätter emellertid arbetet i någon mån och man har kvar Agenda 21-samordnaren. Dock anser man arbetet ha ändrat inriktning de senaste åren, och i någon mån mattats av även här (Intervju 1). Att det inte kommit något uppföljningsdokument i det kommunala Agenda 21-arbetet sedan slutet av 90-talet kan även det tyda på en stagnation, och att hållbarhetsarbetet ändrat karaktär.

Kommunen genomför fortfarande hållbarhetsprojekt riktade mot allmänheten, dock finns en uttrycklig önskan om att kunna nå ut ännu mer men då det handlar om tid och resurser blir åtgärder av detta slag idag ofta bortprioriterade för annat kommunarbete (Intervju 5). Detta blir anmärkningsvärt och tyder på en förskjutning i fokus i det kommunala hållbarhetsarbetet, då medborgaraspekten gått från att vara högst framträdande i Agenda 21-arbetets initieringsfas till att inte vara högsta prioritet längre.

De medborgarinriktade projekt kommunen genomför idag är mer konkreta och hårdföra än tidigare mjuka alternativ, som studiecirkel och satsningar på folkbildning. Idag är bilismen ett uppmärksammat område, där man med olika stimulanser, exempelvis miljöbilspremie och gratis parkering till miljöbilar, vill premiera miljömedvetna medborgare (Intervju 5). Det tyder på en viss fortsatt medborgarkoppling i arbetet, dock av annan karaktär då dessa åtgärder snarare kommer i form av belöningar ovanifrån än de tidigare mer underorienterade medvetandehöjande åtgärderna från Agenda 21-arbetets initieringsfas.

Som synes var medborgaraspekten på ett tidigt stadium i Agenda 21 väldigt framträdande, och handlade till stor del om en attitydförändring med avsikt från kommunens håll att förmedla värderingar och skapa en känsla av gemenskap. Trots att kommunen fortfarande arbetar med Agenda 21, dock i en något avmattad version, tycks detta kommit i skymundan i dagens arbete för åtgärder av en annan karaktär. Att medborgaraspekten inte har en lika dominant ställning idag bekräftas även av röster inom kommunen (Intervju 1, Intervju 5).

I kommunen menar man att miljöfrågorna fått en annan status de senaste åren, och att arbetet således ändrat karaktär. Man anser att miljömedvetandet nu är mer implementerat hos allmänheten jämfört med när Agenda 21-arbetet inleddes, vilket innebär att man kan arbeta på nya sätt och inte behöver satsa lika mycket på medvetandehöjande åtgärder (Ibid.). Detta kan dock vara värt att reflektera över, då ett en gång implementerat miljömedvetande inte tycks statistiskt från generation till generation. Tvärtom kan deltagande ses som en pågående läroprocess där medborgarnas kompetens stärks (Lundquist 1998:87) vilket kan tyckas speciellt angeläget i miljöfrågor, och kommunen i glapp mellan den nationella demokratin och det lokala civilsamhället (Amnå 2003:112) har som sett visat sig erbjuda en lämplig plattform för deltagande.

Ett första tecken på en förändring av kommunalt Agenda 21-arbete kan ses med LIP, ett lokalt investeringsprogram som syftade till att statligt stärka det lokala Agenda 21-arbetet och samtidigt var en arbetsmarknadsmässig åtgärd. Kommunerna fick med egna ansökningar försöka stå sig i konkurrensen då de mest innovativa förslagen premierades (Forsberg 2005:5).

En del kritik mot LIP riktades i efterhand då flera kommuner menade att man lämnar underifrånperspektivet genom att söka pengar på statens premisser, vilket inte är i enighet med principerna för Agenda 21 (Ibid.:38-39). Många av kommunerna upplevde även att arbetet med att skapa en slagkraftig ansökan tog så stort utrymme att satsningarna på medborgardialog nedprioriterades, och att konkurrensen som uppstod då kommunerna tävlade om samma resurser minerade den samarbetsanda som präglade Agenda 21 (Ibid.:35).

Detta gav upphov till farhågor om att det blivit viktigare för kommuner att strömlinjeforma hållbarhetsarbetet efter LIP-direktiv, och att hårda investeringar blev angelägnare än att skapa ett folkligt engagemang (Ibid.:52). Karlskrona kommun sökte LIP vid tre tillfällen utan att lyckas och upplevde att arbetet med ansökan skiftade fokus och bromsade en del av det kommunala hållbarhetsarbetet, samtidigt som det fanns en besvikelse över bristande feedback och dialog från statens sida (Intervju 1). Trots det upplevde kommunen slutligen ändå en förstärkning i hållbarhetsarbete, då programarbetet stimulerat framväxt av nya nätverk och kontaktytor både inom den kommunala organisationen och med andra lokala aktörer (Forsberg 2005:21) vilket visar hur enskilda system är delsystem på en högre nivå och lär av sin omgivning.

Man bör dock ha i åtanke att LIP inte enbart var en åtgärd i Agenda 21-anda utan till stor del en arbetsmarknadsåtgärd (Ibid.:65). Men måhända LIP markerar en ny inriktning på Agenda 21-arbetet i stort, då det skapade en förskjutning i fokus från en mjukare samarbetspräglad era och formande av människors attityder, till en inriktning på hårda investeringar för att stå sig i konkurrensen om avkastningen.

### 3.3 Lokal översättning av nationella miljömål

I en nationell strategi för hållbar utveckling beslutade riksdagen 1999 att anta 15 nationella miljömål (Prop. 1997/98:145 *Svenska miljömål- Miljöpolitik för ett hållbart Sverige*) vilka kompletterades med ett sextonde mål 2005 (Prop. 2004/05:150 *Svenska miljömål – Ett gemensamt uppdrag*).

De nationella miljömålen ska utgöra en kompass för hållbarhetsarbetet på alla nivåer i samhället, då de definieras och formuleras på statlig nivå med intention att brytas ned på regional och lokal nivå. I en lokal översättning av miljömålen har kommunerna en nyckelroll genom sitt lokala samhällsansvar och miljöarbete, och till stöd inrättades år 2002 Miljömålsrådet, som utarbetat 12 indikatorer till hjälp för kommunerna och sin egen utvärdering av lokala miljömål mot nationella riktlinjer (Mineur 2007:30–33).

Att omsätta nationella miljömål till lokal nivå är en komplex process, och som nyckelpersoner i detta arbete nämner propositionen myndigheter, länsstyrelser, kommuner och näringslivet (Bretzer *et al* 2006:22). Vid sidan av tas upp att även lokalt engagemanget i exempelvis Agenda 21 kan vara värdefullt (Ibid.), men intrycket ges att denna process huvudsakligen ska genomföras på professionell nivå, i ett i högre utsträckning vertikalt system.

Karlskrona kommun utförde på ett tidigt stadium en lokal översättning av nationella miljömål, och år 2001 kom en kommunal miljöplan anpassad efter lokala förutsättningar. Då man sju år senare arbetar efter samma miljöplan utan att större förändringar skett (Intervju 1) har man exempelvis missat införandet av det 16:e miljömålet, och den kommunala miljöplanen svarar därmed inte exakt på den aktuella utformningen av nationella miljömål men de konvergerar över lag.

De nationella miljömålen är målinriktade och påtagliga, av en närmast teknisk karaktär (Prop. 2004/05:150 *Svenska miljömål – Ett gemensamt uppdrag*). Till stor del består de av siffror i målsättningar och årtal för dess uppfyllelse, samtidigt som den kommunala översättningen fokuserar på medel för att nå de utsatta målen och är mer utmålade i sin beskrivning av de åtgärder som krävs (Miljöplan Karlskrona kommun), i ett försök att se till lokala premisser och samtidigt rätta sig efter bestämda direktiv från nationell nivå. Då de nationella målen är så pass mekaniska blir en direkt jämförelse med lokala mål komplicerad, och man får anta att delmålen syftar till att svara de kortfattade men omfattande nationella målet.

Vid läsning av den kommunala miljöplanen kan en skillnad från den rådande andan i Agenda 21-dokumenterna urskiljas. Tydligare vertikala strukturer tycks föreligga, då medborgarnas roll snarare skymtar i kulisserna än i ett direkt deltagandeperspektiv. Vissa av de nationella målen är mer relevanta än andra för Karlskrona kommun, och de man arbetar hårdast med är *Begränsad klimatpåverkan* samt *Hav i balans, levande kust och skärgård*. En närmare läsning av dessa mål tyder på att de åtgärder som ska tas för att uppnå målet till övervägande del är inriktade på kommunal verksamhet, exempelvis ”*kriterierna för kommunal upphandling kompletteras med att innehålla miljömärkt el*”, ”*möjligheten för kommunen att köpa in närodlade livsmedel undersöks*” samt att ”*kommunen verkar för skydd av grunda havsområden*” (Ibid.)

Angående en begränsad klimatpåverkan resonerar kommunen kring att växthusgaser främst beror på biltrafik och uppvärmning, och ett sätt att åtgärda detta kan vara avskaffande av fossilbränslen och utbyggnad av kollektivtrafiken (Ibid.) som visar på mer konkreta, mekaniska åtgärder. Ett kompletterande sätt, kanhända långsiktigare, att få till stånd en förändring på detta plan skulle kunna vara medvetandehöjande åtgärder till medborgarna om växthusgaser och utsläpp, men om detta är en del av det finns det hur som inte med explicit.

Vissa stycken i miljöplanen betonar att kommunen ska *informera, uppmuntra* etc. men på dessa ställen tycks det snarare som att planen talar *om* medborgarna än *till* dem, och vad de själva kan åstadkomma i hållbarhetsarbetet. Ett exempel är målet gällande *Frisk luft*, där man talar om att ”*människors sätt att bo, arbeta, umgås bör kunna ske på sätt som är mindre beroende av biltransporter*” (Ibid.). Det pekar visserligen på någon form av medborgaraspekt där den enskilda människans konsumtionsmönster är av betydelse, men till skillnad från tidigare underorienterat perspektiv handlar de kommunala delmålen om konkreta åtgärder (bygga cykelbanor, tvång om sophantering) (Ibid.). Detta ger säkerligen ett effektivt resultat i slutstadiet, men de medvetandehöjande åtgärder om miljön hos medborgarna som tidigare var centrala saknas, och visar på en skillnad i fokus. Samtidigt bör man ha i åtanke att Agenda 21 hade en annan inriktning och större utrymme för lokalt självbestämmande, när det i miljömålen fall är upp till kommunen att dra upp riktlinjer efter de nationella målen.

Till skillnad från tidigare inriktning i kommunalt hållbarhetsarbete i form av ett mer diffust och underorienterat perspektiv kan miljömålen tyckas vara ett mer mekaniskt sätt att arbeta. Beroendet av ett system på högre nivå, i detta fall nationell, blir tydlig då kommunen har hårdare statliga direktiv att rätta sig efter, och miljömålen behandlar komplicerade frågor som kräver en mer långgående expertis än de mjukare åtgärder Agenda 21-arbetet huvudsakligen fokuserade på. Denna nya form av hållbarhetsarbete kan dock tolkas som en professionalisering, där medborgarinflytandet fått ge vika för en professionell kompetens inom den kommunala organisationen (Bretzer *et al* 2006:37).

I Karlskrona kommuns avdelning för miljöstrategiskt arbete upplevs att miljömålen stärkt hållbarhetsarbetet genom en ökad tydlighet och mer

strukturerade former, och att det inte nödvändigtvis plockar bort medborgarinflytandet (Intervju 1, Intervju 5) utan att kommunen jobbar aktivt för att få till dialog på olika sätt. Statliga direktiv erfars inte vara något nytt, utan bara ytterligare preciserat med miljömålen där arbetet underlättas med de riktlinjer man har att följa ovanifrån. I Agenda 21 skulle allt komma från gräsrotsnivå, men för att arbetet ska genomföras krävs ett visst mått av styrning ovanifrån som man anser mer effektivt (Ibid.), vilket knyter an till tidigare nämnda paradox mellan politiskt deltagande och politisk styrning, och mellan det demokratiska systemets effektivitet eller individers möjlighet till utveckling.

Angående medborgarnas möjlighet till influens menar man i Karlskrona kommun att miljömålen finns med i alla strategidokument, vilka medborgarna har möjlighet att påverka (Intervju 1). Denna typ av deltagande blir dock en mer byråkratisk process än det underorienterade deltagande som präglade Agenda 21 där det blir värt att fundera över vilka medborgare som mäktar och förmår påverka, förmodligen de redan politiskt intresserade och aktiva. Det skulle innebära att man förlorar de som i själva verket borde fångas upp, en markant distinktion från Agenda 21 som syftade till att öka deltagandet på alla håll i samhället.

Kommunerna har sålunda en viss handlingsfrihet att utforma de lokala miljömålen efter tämligen självständiga prioriteringar (Mineur 2007:105). Målsättningen är fattad på nationell nivå, men kommunerna kan själva strukturera arbetet för att nå målen inom givna ramar. Dock är denna frihet endast relativ då underordningen den nationella politiken blir framträdande i översättningen av nationella miljömål. Här blir statens tongivande roll tydlig då definitionen av miljömål på nationell nivå motsvarar det högre systemets intressen och samtidigt får en indirekt kontroll över lägre delsystem, d.v.s. arbetet i kommunerna, genom att be dem bryta ned målen till lokal nivå för att bli kontrollerbara och möjliga att uppfylla (Ibid.:101).

Det kan även resultera i motsättningar mellan lokala och nationella intressen tidvis, och i Karlskrona medger man att det är svårt att följa lokala initiativ alla gånger då både godkännande och resurser krävs från högre instanser (Intervju 1).

I Karlskrona kommun råder som tidigare visat en uppfattning om att miljömålen stärker hållbarhetsarbetet genom att gå från visionära till mer mätbara mål, bl.a. med hjälp av indikatorer att arbeta efter (Intervju 1, Intervju 2). Att förtydliga hållbarhetsarbetet med hjälp av indikatorer att rätta sig efter underlättar för både kommunen och Miljömålsrådet, vilket tycks förstaeligt. Det är dock intressant att reflektera över dessa indikatorer, då de inte är självuppståndna utan inledningsvis socialt konstruerade (Mineur 2007:3-5), i detta fall av aktörer på nationell nivå. Indikatorerna blir ett normativt instrument (Ibid.) som speglar bakomliggande intressen, i detta fall nationella preferenser gällande hållbarhet. Här blir tänkvärt att begrunda spänningen mellan effektivitet och deltagande som är uppenbar i den politiska praktiken, och reflektera över huruvida indikatorerna styrs av experter och krav på effektivitet eller av transparens och deltagande

(Ibid.:227), och vad som väger tyngst. Deltagande är tidskrävande, men medborgarnas engagemang och påverkan på politikens utformning stärker en pluralistisk demokrati. Ökade kunskaper och information leder till transparens, samtidigt som beslutens genomförande underlättas och samverkan mellan olika arenor stärks (Bengtsson 2008:56–57).

Angående indikatorer blir det uppenbart att hårda, tekniska mål blir avsevärt enklare att mäta på samma gång som mjukare faktorer som demokrati och deltagande är svårsmätbara (Mineur 2007:231). Samtidigt är deltagande inget enhetligt begrepp, utan dess innebörd och möjliggörande kan tolkas på många sätt och i olika stadier (Ibid.:239). Inte ens en hög grad av deltagande i politiska beslut garanterar politisk jämlikhet och samtligas möjlighet till inflytande, utan samhällsliga maktstrukturer speglas även här då resursstarka grupper har större möjlighet göra sina röster hörda (Bengtsson 2008 49-50).

### 3.4 *Uthållig kommun*

I början av 2000-talet insåg man på regeringsnivå ett övergripande behov av att arbeta med energifrågor i hållbarhetspolitiken vilket resulterade i projektet *Uthållig kommun*, ett samarbete mellan Energimyndigheten och vissa av landets kommuner för att göra det lokala samhället mer uthålligt (Energimyndighetens handbok).

Avsikten är inte att Energimyndigheten ska styra de kommunala projekten, utan finnas till stöd för kommunerna inom ett utrymme för lokalt självbestämmande. För att underlätta och effektivisera arbetet ska kommunen hos Energimyndigheten kunna hämta information och expertis, baserad på vetenskaplig forskning från olika lärosäten. Projektet pekar på att samverkan är nyckeln till ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbara kommuner (Ibid.) och syftet är att kommunerna genom samarbete, både internt och med andra aktörer, ska öka sin kunskap om hållbar energianvändning och integrera det i kommunarbetet (Intervju 6).

Denna avsikt till samarbete i system på olika förstoringsnivåer ger projektet en regional och nationell prägel, dock sker det huvudsakliga arbetet inom den egna kommunen som är en väsentlig aktör för att uppnå hållbar energianvändning. På lokal nivå finns en närhet till företag, fastighetsägare och medborgare, vilket i kombination med kommunal energi- och klimatrådgivning ger en större möjlighet att påverka beteenden med avsikt att skapa en ökad kommunal och allmän medvetenhet om energins roll i en hållbar utveckling (Ibid.).

*Uthållig kommun* har tre huvudsakliga fokusområden (energieffektivisering i kommunal verksamhet, hantering av energiaspekter inom kommunens ansvarsområden samt energi- och klimatrådgivning gentemot allmänhet och småföretag), och utifrån detta underlag är det fritt fram för kommunen att organisera arbetet enligt egna önskemål (Ibid.). I handboken står explicit att

samarbetet inom *Uthållig kommun* kommer fokuseras kring de två översta punkterna, och att ”*projektets fokus primärt ligger på kommunala verksamheter. Utöver dessa kan kommunen välja om privata företag och medborgare bör nås av programmet*” (Energimyndighetens handbok). Ett direkt inkluderade av medborgarna i projektet tycks således inte vara en självklarhet utan avgörs av kommunerna själva. Allmänheten verkar istället vara ett slags appendix, vilket pekar på en tydlig divergens från Agenda 21-arbetet där vikten av medborgarnas deltagande i etablering och implementering av beslut var framträdande.

Karlskrona kommuns temaområden är i stort sett identiska med de nationella utkasterna, där de flesta punkter tycks riktas åt kommunal verksamhet såsom upphandling, kommunal krishantering och energieffektivisering, fysisk planering etc. (Avsiktsförklaring Karlskrona kommun). Den nationella punkt som kan tyckas riktas tydligast åt medborgarna, *Informationsinsatser riktade till boende och företag* (Energimyndighetens handbok), finns explicit inte med kommunalt, men trots denna avsaknad menar man att många aktiviteter inom temaområdena i Karlskrona kommun riktar sig till allmänheten, och att informationsinsatser för att uppmuntra beteendeförändring, exempelvis energi- och klimatrådgivning är en viktig del av arbetet (Intervju 6).

Av uttryckliga temaområden med tydligare medborgarinriktning syns skola och kollektivtrafik, och i exempel på informationsinsatser angående energieffektivisering nämns ”*både enkla och omfattande livsstilsförändringar*” (Avsiktsförklaring Karlskrona kommun). Det visar visserligen på en medborgaraspekt i arbetet med *Uthållig kommun*, men till skillnad från Agenda 21, som antog ett mer underorienterat perspektiv för att uppmuntra kommuninvånarna att se sin egen betydelse i ett framgångsrikt hållbarhetsarbete, kommer medborgarna här in i någon slags förlängning då åtgärderna som ska tas inte är riktade direkt till dem utan tar form av direktiv ovanifrån.

Handboken ger anvisningar och riktlinjer för hur det kommunala arbetet bör utformas, och pekar på vikten av att optimera temaportföljen ur ett helhetsperspektiv, där kommunen som komplement till hårda aktiviteter även bör satsa på mjuka variabler som engagemang och kommunikation i en bred portfölj, där de olika aktiviteterna bör betraktas i ett systemperspektiv (Energimyndighetens handbok). Här åsöns en insikt om att mjukare variabler inte är helt oviktiga även i hårdare miljöfrågor som energi, vilket skulle kunna beaktas än mer då medborgarna genom att delta och aktivera sig i olika sammanhang antas fördjupa sina kunskaper och bli mer politiskt mogna, vilket torde vara en fördel i miljöfrågor och på sikt även förädla demokratin (Bengtsson 2008:56).

Energimyndighetens handbok påtalar vikten av en handlingskraftig organisation med tydliga mål, vilket bäst uppnås genom att förankra arbetet både i den kommunala organisationen och hos betydelsefulla aktörer i helhet. Som involverade i denna process nämns politiker, tjänstemän, representanter från bolag och stiftelser, energiexperter samt eventuella intresseorganisationer (Energimyndighetens handbok). Att ett framgångsrikt arbete har sin bas i en stor



del expertis är inte anmärkningsvärt, men för att vara så brett förankrad som förespråkas kan man efterlysa en tydligare koppling till allmänheten, då de ofrånkomligen utgör en stor del av kommunen och dess energianvändning. Därmed kan tyckas att de borde företrädas på något sätt, om det inte är tänkt att rymmas under intresseorganisationer vilket tycks aningen andefattigt, speciellt som handboken samtidigt menar att *”Uthållig kommun syftar till att engagera både kommunen som organisation och dess medborgare och företag, därför är det viktigt med god samverkan mellan alla aktörer”* (Avsiktsförklaring Karlskrona kommun).

Mer konkreta nationella riktlinjer för hur arbetet ska bedrivas talar om en huvudansvarig styrgrupp, vilken lämpligt består av politiker, tjänstemän, samt värdefulla representanter från näringslivet (Energimyndighetens handbok). Denna bör kompletteras med en arbetsgrupp som driver det aktiva arbetet och en referensgrupp som bistår med fakta och fungerar som bollplank, i vilka bör ingå tjänstemän, representanter från kommunen förvaltningar, näringsliv, myndigheter och organisationer. Även här syns en tydlig avsaknad av allmänheten. Medborgarrepresentanter hade kunnat förekomma, och fungera som en länk till allmänheten för att skapa ett större genomslag där en stor del av samhällets energiförbrukning uppenbarligen äger rum.

Den uttryckliga verksamhetsidén för *Uthållig kommun* i Karlskrona är att *”genom projekt och aktiviteter ta tillvara på den bästa kunskapen för att påverka och inspirera människorna i kommunen att verka i riktning mot ett hållbart framtida Karlskrona”* (Avsiktsförklaring Karlskrona kommun). De aktörer kommunen nämner i denna process är bl.a. Energimyndigheten, forskare och andra myndigheter, vilket tyder på en stark expertis som grund för arbetet, och förmodligen är i enighet med att *”ta tillvara på den bästa kunskapen”*. Detta tillvägagångssätt står i stark kontrast till det underorienterade arbetet i Agenda 21-andan där man uppmuntrade uppslag underifrån, och olika sätt att tillvarata medborgarnas idéer. Här tydliggörs en annan fokus då man talar om att *påverka* människorna i kommunen, vilket snarare talar för en styrning åt önskat håll, än att uppmuntra idéer från gräsrotsnivå.

Den kommunala avsiktsförklaringen saknar likt handbokens riktlinjer en uttrycklig koppling till allmänheten annat än i förlängningen, vilket syns i syftet att *”genomföra och driva aktiviteter med syftet att energiperspektivet blir en integrerad del av projekt och den kommunala verksamheten”* (Ibid.) som pekar mer på verksamhet på kommunal nivå. En tydligare koppling till allmänhet och medborgare kan efterlysas för att implementera projektet horisontellt i kommunen och öka legitimiteten ytterligare, och därmed nå det helhetsperspektiv av olika system som påtalas.

Då projektet i kommunen alltså ligger i startgroparna arbetar man än så länge huvudsakligen internt, genom att skapa styr- och arbetsgrupper enligt Energimyndighetens modell inom valda temaområden. Man anser i kommunen att ett projekt som *Uthållig kommun* främst måste förankras internt och få genomslagskraft genom gemensamma visioner och mål (Intervju 6). Först när

frågan strukturerats upp hos denna expertis är det dags att arbeta externt, förmedla verksamheten lokalt och nå ut till vanliga medborgare. Det är naturligtvis angeläget att inte tappa bort ett medborgarperspektiv i projektet, men för ett framgångsrikt arbete bör man främst etablera ett strukturerat sätt att arbeta på inom organisationen menar man inom kommunen (Ibid.), en arbetsmetod som understryker vad vi tidigare sett; att medborgarperspektivet i detta projekt saknas i begynnelsen av arbetet och kommer in först i en senare fas. Oavsett förfaringssätt är det svårt att förneka medborgarnas betydande roll i ett projekt rörande energianvändning, då allmänheten står för en betydande del av en kommunal konsumtion och det är svårt att få till stånd en hållbar förbrukning utan att påverka deras beteende.

Här skönjs en tydlig förändring i relation till Agenda 21, där medborgarna utgjorde en självklar del i både planering och förverkligande. Här formas arbetet på ett annat sätt, en expertis står bakom för bästa möjliga utarbetande till skillnad från tidigare då idéer och förslag underifrån uppmuntrades. Medborgarna blir aktuella först efter att sakkunniga strukturerat arbetet och riktlinjer dragits, och när deras beteende och en eventuell förändring i det nämns är det inte med avsikt av att medborgarna själva ska kunna agera, utan ur ett tydligt ovanifrånsperspektiv genom direktiv och snudd på förhållningsorder. *Uthållig kommun* tycks vara ett tämligen vertikalt sätt att arbeta, där man alltså lär av en expertis upifrån: forskare till Energimyndigheten, Energimyndigheten till kommuner, kommunerna till medborgarna.

I relation till denna förskjutning i fokus bör man även reflektera över andra faktorer. Det har gått drygt ett decennium sedan Agenda 21-arbetet initierades, och det är möjligt att de miljöhot man ställdes inför då inte är samma som nu. En spekulation i att miljöhoten är allvarigare idag skulle öka förståelsen för ett hårdare sätt att arbeta, där det inte längre finns tid för mjuka medvetandehöjande åtgärder då mer akuta miljöfrågor kräver ett hårdare tillvägagångssätt och snabbare åtgärder ovanifrån.

En annan reflektion är huruvida ett allmänt miljömedvetande nu är så implementerat att man kan arbeta på nya sätt, vilket röster hörts om (Intervju 1, intervju 5, intervju 6). I likhet med tidigare förda diskussion kring detta tycks det föga troligt, då miljömedvetande inte är en statisk egenskap utan förmodligen kräver underhållning och påstötningar. Hur stor kompetens och expertis som än besitts på högre nivåer i samhället, är det inte att förglömma att det i slutändan är de vanliga medborgarna som utgör en stor del av kommunen och dess förbrukning.

## 4 Avslutning

Att en förskjutning i politiskt initiativ skett står klart, från en syn på allmänt deltagande som en förutsättning för hållbar utveckling till att medborgarna inte längre är samma måltavlor för miljömedvetande. Ett systemteoretiskt perspektiv påtalar en helhetssyn av hur olika delsystem influerar varandra, där omvärldsfaktorer är delvisa förklaringar till förändringar inom ett system. I studien blir tydligt att en förändring i synen på hur hållbarhetspolitik bör bedrivas skett främst på nationell nivå, med stor inverkan på den kommunala politiken som ett lägre delsystem. Relationen mellan systemen utfaller markant vertikal, då det blir tydligt hur kommuner idag har ett mer begränsat lokalt handlingsutrymme i hållbarhetspolitiken än tidigare då nationell nivå nu sätter agendan även där i högre utsträckning.

### 4.1 Slutdiskussion

Utifrån ett instrumentellt perspektiv på kommunen tycks målen i verksamheten vara samma som tidigare, hållbar utveckling, men medlet att uppnå dem har ändrats markant och inneburit en professionalisering av den lokala hållbarhetspolitiken.

Denna förskjutning i fokus tycks tydlig både mellan medborgare - kommun och mellan kommun – nationell nivå, förhållanden som i allt högre grad präglas av direktiv ovanifrån. I Agenda 21-eran utgick lokal hållbarhetspolitik i stort från kommunala initiativ, då en bottom-up-approach innebärande stor handlingsfrihet förelåg. Från att ha varit tongivande i Karlskrona kommuns hållbarhetspolitik tycks Agenda 21-tankarna gå förlorade i samband med införandet av nationella miljömål, som begränsar det lokala spelutrymmet då staten definierar även den lokala hållbarhetspolitiken. Arbetet med miljömålen är i högre grad en avgränsad, kommunal process där expertis tagit makten över frågorna och vanliga medborgares deltagande minskats vilket enligt förförståelsen innebär en professionalisering. Den innehållsmässiga förändringen syns även konkret då kommunens miljöstrategitjänst fått allt större utrymme, vilket indirekt innebär en förskjutning från utåtintäckt till i högre grad kommuninternt arbete.

Tidigare fokus på medvetandehöjande åtgärder i Karlskrona kommun har fått ge vika för mer kraftfulla handlingar där medborgarna tycks komma in i förlängningen, till skillnad från Agenda 21-tankarna som underströk vikten av att inkludera gräsrotsnivå från början.

Inom kommunen menas att det tidigare fanns ett akut behov av att implementera ett miljömedvetande hos allmänheten, som nu slagit igenom och öppnat för nya sätt att arbeta med hårdare åtgärder som miljömål. Oavsett motiv kan processen ändå tolkas som en professionalisering, i synnerhet då som tidigare diskuterat ett aktivt miljömedvetande inte är en statisk egenskap utan i behov av underhållning, speciellt som det är en ny generation som är ung idag.

Då studien ser till ett tioårsperspektiv kan konstateras att en professionalisering under denna tid skett i kommunen, en utveckling som syns tydligast i klyftan mellan Agenda 21 och införandet av miljömålen. *Uthållig kommun* kan tyckas vara en vidareutveckling av miljömålen, då det indirekt är en förlängning av dessa där statlig nivå sätter agendan genom Energimyndigheten.

Blickar man dock längre tillbaka än ett decennium kommer skedet i ett annat ljus. En förändring i hållbarhetsarbete innebärande större utrymme för medborgarna tycks inträda med Agenda 21 och även försvinna med det, vilket gör att förskjutningen i fokus i ett större perspektiv innebär Agenda 21, inte miljömålen eller en professionalisering. Då Agenda 21 var så pass nyskapande blir det till en specifik era som sticker ut, ett unikum i glapp mellan både tidigare och senare mer renodlade och styrda sätt att arbeta för miljön.

## 4.2 Avslutande reflektion

Det är värt att begrunda att i avsaknad av en optimal demokratisk modell resulterar alla demokratiska organ ofrånkomligen i en snedvriden spridning av makt och influenser. Så gör även lokalt Agenda 21-arbete, även om det kännetecknades av en hög grad av deltagande bör man ha i åtanke att inte heller under denna tid gick förmodligen inte alla medborgare att fånga upp. Det går inte att komma ifrån denna ”representativitetens fälla”, då trots ädla tankar om jämlik representation alla inte har samma lust eller möjlighet till deltagande, utan somliga alltid stannar utanför den politiska processen av olika anledningar.

En tanke värd att reflektera över är att miljösituationen eventuellt blivit mer akut, vilket måhända kräver ett hårdare sätt att arbeta med tydligare överordning och mer konkret målsättning. Då kan miljömålen vara ett kraftfullt redskap, och medvetandehöjande deltagarinriktade åtgärder tyckas veka. Samtidigt står det klart att chansen till framgångsrik implementering av beslut förbättras och bidrar till högre legitimitet om de berörda har insikt i besluten, och att ett aktivt deltagande kan förädla både medborgare och demokrati.

Studien visar en utveckling där medborgarnas tillgång till politisk makt och transparens minskar till förmån för ett starkare centralt inflytande. Denna balansgång mellan effektivitet och deltagande är omtvistad och innebär skiljelinjer om vad som bör komma i första hand, en expertdriven utveckling eller att allmänheten hålls informerad om de politiska aktiviteter som äger rum? En

alltför hårdragen professionalisering innebär oundvikligen en uppdelning i en elit och en politisk massa, vilket i förlängningen leder till ett demokratiskt deficit där medborgarna får en biroll till förmån för effektiviteten. I en välmående demokrati krävs en jämvikt där olika intressen möts och samverkar, mellan engagemang underifrån och direktiv ovanifrån för rättfärdiga beslut.

Då professionaliseringen av lokal hållbarhetspolitik är en så pass ny iakttagelse vore det intressant att undersöka vidare, för att fördjupa förståelsen för fenomenet och dess konsekvenser än mer. En kompletterande aspekt skulle kunna vara en mer djupgående undersökning av hur kommuninvånarna uppfattar utvecklingen, om de upplever en minskad delaktighet och i sådana fall anser sig åsidosatta. Det skulle även vara intressant att genomföra en noggrann undersökning av den lokala offentliga debatten, om hållbarhetsarbetet syns lika mycket i media eller om samma förändring kan urskiljas och vad det kan bära med sig.

## 5 Referenser

### 5.1 Primärmaterial

- Kommunledningsförvaltningens ledningsorganisation, 1997-05-11  
Sammanträdesprotokoll angående utformningen av Agenda 21, 1998-04-07  
Agenda 21: Måldokument I för Karlskrona kommun, antagen av kommunfullmäktige 1998-04-29  
Särskilt yttrande angående utformningen av Agenda 21, 1998-09-12  
Energiplan 99 för Karlskrona kommun, antagen av fullmäktige 1999-08-26  
Sammanträdesprotokoll angående utformningen av Agenda 21, 1999-09-23  
Miljöpolicy för Karlskrona kommun, antagen av kommunfullmäktige 2000-03-23  
Miljöplan för Karlskrona kommun, antagen av kommunfullmäktige 2001-12-20  
Agenda 21: Måldokument II för Karlskrona kommun, antagen av kommunfullmäktige 2001-12-20  
Historik Kommunstyrelsen i Karlskrona, reviderad 2005-08-23  
Miljöbokslut Karlskrona kommun 2007  
Översyn av kommunledningsförvaltningens organisation, 2007-03-30  
Avsiktsförklaring *Uthållig kommun* Karlskrona, 2008-06-26  
Organisationsplan Karlskrona kommun, uppdaterad 2008-10-11  
Energimyndighetens handbok för *Uthållig kommun*
- Proposition 1997/98:145 *Svenska miljömål- Miljöpolitik för ett hållbart Sverige*  
Proposition 2004/05:150 *Svenska miljömål – Ett gemensamt uppdrag*  
SOU 1992:104 *Vår uppgift efter Rio*  
SOU 1997:105 *Nationalkommittén för Agenda 21*

#### Internetkällor

- Karlskrona kommun, <http://www.karlskrona.se> 2008-12-16  
Miljömålsportalen, <http://www.miljomal.se> 2008-11-20  
Energimyndigheten Uthållig kommun, [www.energimyndigheten.se/sv/om-oss/var-verksamhet/uthallig-kommun](http://www.energimyndigheten.se/sv/om-oss/var-verksamhet/uthallig-kommun) 2008-11-20  
Statistiska centralbyrån, <http://www.scb.se> 2008-12-15

## 5.2 Sekundärmaterial

- Andersson, Curt, 1994. *Organisationsteori*. Lund: Studentlitteratur.
- Amnå, Erik, 2003. "Deltagardemokratin – önskvärd, nödvändig – men möjlig?" i Gilljam, Mikael, - Hermansson, Jörgen, (red.). *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber.
- Angelöw, Bosse, 1991. *Det goda förändringsarbetet: om individ och organisation i förändring*. Lund: Studentlitteratur.
- Bakka, Jörgen F, – Fivelsdal, Egil, – Lindkvist, Lars 2006. *Organisationsteori: struktur, kultur, processer*. Malmö: Liber.
- Bengtsson, Åsa, 2008. *Politiskt deltagande*. Lund: Studentlitteratur.
- Bergström, Göran, - Boréus, Kristina, 2004. "Innehållsanalys" i Bergström, Göran, - Boréus, Kristina (red.). *Textens mening och makt*. Lund: Studentlitteratur.
- Bretzer, Ylva 2005. "Politiskt deltagande och styrning" i Jagers, Sverker C. (red) *Hållbar utveckling som politik: om miljöpolitikens grundproblem*. Malmö: Liber.
- Bretzer, Ylva – Bartholdsson, Kerstin – Forsberg, Björn, 2006. *Lokal översättning av de nationella miljömålen: en processutvärdering i åtta svenska kommuner 2006*. Stockholm: Naturvårdsverket.
- Bruzelius, Lars H, – Skärvad, Per-Hugo, 2004. *Integrerad organisationslära*. Lund: Studentlitteratur.
- Christensen, Tom, 2005. *Organisationsteori för offentlig sektor* Malmö: Liber.
- Esaiasson, Peter, - Gilljam, Mikael, - Oscarsson, Henrik, - Wängnerud, Lena, 2003 samt 2007. *Metodpraktikan – konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- Eckerberg, Katarina, - Lafferty, William M., 1998. *From the Earth Summit to local Agenda 21: working towards development*. London: Earthscan.
- Forsberg, Björn, 2005. *I skuggan av lokala investeringsprogrammet: kommunerna som inte beviljades stöd samt synen på staten i LIP: s efterföljd*. Umeå: Umeå Centre for Evaluation Research.
- Forsberg, Björn, 2002. *Lokal Agenda 21 för hållbar utveckling: en studie av miljöfrågan i tillväxksamhället*. Umeå: Umeå Centre for Evaluation Research.
- Gidlund, Janerik, 1994. "Demos och makten i den politiska demokratin" i Jerneck, Magnus, - Sannerstedt, Anders, (red.). *Den moderna demokratins problem*. Lund: Studentlitteratur.
- Gooch, Geoffrey D., - Hägerhäll, Bertil, 2002. "Sustainability as a Centrally-induced Swedish Local Discourse" i Hägerhäll Aniansson, Britt – Svedin, Uno, (red.) *Sustainability, local democracy and the future: the Swedish model*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Gordon, Hans, 1978. *Intervjumetodik*. Stockholm: AWE/Geber.

- Holme, Idar Magne, – Solvang, Bernt Krohn, 1991. *Forskningsmetodik – Om kvalitativa och kvantitativa metoder*. Lund: Studentlitteratur.
- Jagers, Sverker C., 2005. ”Hållbar utveckling och demokrati” i Jagers, Sverker C. (red) *Hållbar utveckling som politik: om miljöpolitikens grundproblem*. Malmö: Liber.
- Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur.
- Mineur, Eva, 2007. *Towards sustainable development: indicators as a tool of local governance*. Umeå: Department of political science, Umeå University.
- Söderström, Magnus, 1983. *Organisationsteoretiska perspektiv: ett beteendevetenskapligt resonemang om arbete, organisation och förändring*. Stockholm: LiberFörlag.



## 6 Appendix

### 6.1 Förteckning över intervjupersoner

Intervju 1: Kenneth Gyllensting, Miljöstrateg Karlskrona kommun, 2008-11-19

Intervju 2: Hans Juhlin, Förvaltningschef Karlskrona kommun, 2008-12-30, telefon- samt skriftlig intervju

Intervju 3: Anders Klar, Miljöchef Karlskrona kommun, 2008-12-07, telefonintervju

Intervju 4: Johnny Lilja, Energirådgivare Karlskrona kommun, 2008-11-20

Intervju 5: Sven-Olof Pettersson, Samordnare Agenda 21 Karlskrona, 2008-11-18

Intervju 6: Lisa Wälitalo, Projektledare *Uthållig kommun* Karlskrona, 2008-11-18

### 6.2 Intervjuguide

Här följer mer generella frågor som ställdes i samtliga intervjuer, och vid varje intervjutillfälle kompletterades med individuella och semistrukturerade frågor angående informantens yrkesroll.

#### **Inledning**

Underlag och syfte med uppsatsen

Informantens bakgrund och arbetsuppgifter

#### **Tema 1: Omorganisering Karlskrona kommun**

Kan du beskriva den omorganisering som nyligen genomförts i kommunen?

Vad var huvudsakliga motiv bakom?

Beskriv förändringsprocessen!

Hur upplever du att den påverkat kommunens miljöstrategiska arbete?

Beskriv den eventuella förändring den inneburit!

Vad är huvudsakligt syfte, mål och medel i dagens miljöstrategiska arbete?

Till vilken samhällsnivå riktar sig det miljöstrategiska arbetet främst?

#### **Tema 2: Förändring**

Kan du skönja en någon skillnad i hållbarhetsarbete inom organisationen de senaste

åren?

Upplever du att införandet av nationella miljömål inneburit en förändring i hur man arbetar lokalt?

Har utrymmet för lokalt självbestämmande förändrats?

Förekommer komplikationer i förhållandet lokalt/nationellt?

Upplever du att hållbarhetsarbetet blir ”avsmalnat” i och med miljömålen?

Upplever du en förändring i kommunens Agenda 21-arbete över tid?

Upplever du dagens hållbarhetsarbete mer ”renodlat” än tidigare?

Upplever du att hållbarhetsarbetet syns på samma sätt i den offentliga debatten som tidigare?

### **Tema 3: Medborgarinflytande**

Vilken roll spelar civilsamhället i det miljöstrategiska arbetet?

Är kommuninvånarna medvetna om målen och kommunens arbete för att nå dessa?

Arbetar kommunen aktivt med att sprida information och kunskap om hållbarhetsarbetet?

Har medborgarna någon chans till påverkan?

Upplever du att deltagandet utanför organisationen ökat eller minskat över lag?

Är medborgaraspekten lika dominant idag som tidigare?

Reflektion över medborgarnas eventuellt förändrade roll?

### **Tema 4: Framtiden**

Hur tror du det miljöstrategiska arbetet kommer att utvecklas inom kommunen?

Vad är planen?