



**LUNDS**  
UNIVERSITET

Lunds universitet  
Statsvetenskapliga institutionen

STVK02  
VT2020  
Handledare: Anders Sannerstedt

# **En tydlig vision men med ett oklart tillvägagångssätt?**

En fallstudie av Agenda 2030 inom Länsstyrelsen Västra Götaland

Beata Ekman - 960808

## **Abstract**

The 2030 Agenda which was established in 2015 by the United Nation contains 17 goals for a sustainable future. The implementation of the 2030 Agenda reaches out to all levels of society, both nationally, regionally and locally. For a successful implementation, the directive and control of the 2030 Agenda must be clearly communicated and well understood by the implementer. Moreover, recent studies have shown that several regional governments in Sweden experience that it is difficult to interpret the directives of the 2030 Agenda. In order to analyze the interpretation of this steering, this essay has done a case study of the regional government in Västra Götaland. By doing interviews with officials within the government and by analyzing reports and other official documents published by from the government this study has shown that the regional government faces difficulties with implementing the 2030 Agenda. The research is using Lennart Lundquists implementation theory which analyzes the *understanding*, the *will* and the *ability* towards the implementation of a political directive like the Agenda 2030. A lack of resources obtained together with difficulties in interpreting what the task is about have resulted in a weekend and distorted implementation process.

**Nyckelord:** Agenda 2030, implementering, styrning, länsstyrelsen, Västra Götaland  
**Antal ord:** 9 952

# Innehållsförteckning

<b>1 Inledning</b> .....	5
1.1 Problemformulering .....	5
1.1.1 Syfte .....	6
1.1.2 Forskningsfrågor .....	6
1.2 Avgränsningar .....	7
1.3 Tidigare forskning .....	7
1.3.1 Motivering av forskningsproblem .....	7
1.4 Disposition .....	8
<b>2 Bakgrund</b> .....	9
2.1 Agenda 2030 .....	9
2.2 Regeringens direktiv till länsstyrelserna .....	11
2.3 En utmaning för länsstyrelserna att uttolka uppgiften .....	12
<b>3 Teori och analysmodell</b> .....	14
3.1 Implementeringsteorier .....	14
3.2 Undersökningens teoretiska ramverk .....	14
3.3.1 Operationalisering av förstå, vilja, kunna .....	15
3.3 Tvärsektoriell implementering .....	16
<b>4 Metod</b> .....	17
4.1 Forskningsdesign .....	17
4.1.1 Val av fall .....	17
4.1.2 Val av intervjupersoner .....	18
<b>4.2 Material</b> .....	19
4.2.1 Samtalsintervjuer .....	19
4.2.2 Offentligt tryck .....	19
<b>5 Fallstudien</b> .....	20
5.1 Hur tolkar man uppgiften vid Länsstyrelsen Västra Götaland? .....	20
5.2 Upplever man implementeringen av Agenda 2030 som ett paraply över befintliga mål eller som en ambitionshöjning? .....	22
5.3 Hur arbetar man konkret med uppdraget? .....	24
5.3.1 Tvärgrupp .....	24
5.3.2 Länsstyrelsenätverk .....	24
5.3.3 Begränsade resurser .....	25

<b>6</b>	<b>Analys</b> .....	27
6.1	Förstå .....	27
6.2	Vilja .....	28
6.3	Kunna.....	29
<b>7</b>	<b>Slutsatser</b> .....	31
<b>8</b>	<b>Referenser</b> .....	32
8.1	Muntliga källor.....	32
8.2	Offentligt tryck, organisationstryck m.m.....	32
8.3	Litteratur .....	33
8.4	Bildmaterial.....	34
<b>9</b>	<b>Bilagor</b> .....	35
9.1	Intervjuguide .....	35

# 1 Inledning

I september 2015 antog världens ledare Agenda 2030, ett ramverk skapat av Förenta Nationerna i syfte att uppnå en hållbar utveckling (A/RES/70/1, 2015). Agenda 2030 innefattar 17 mål kring både ekonomisk, social och ekologisk hållbarhet. Något som gör agendan unik är att den inte enbart riktar sig till världens ledare, utan efterfrågar ett ökat engagemang från alla delar av samhället, något som också gjort att målen kommit att kallas "folkets agenda" (Regeringskansliet u.å). Folkets agenda genomsyrar samhällets alla nivåer och är beskrivet som en gemensam målbild "av folket och för folket" (Regeringskansliet u.å). Oavsett globalt storföretag, nationell myndighet eller enskild medborgare så har alla en möjlighet att bidra till att målen uppnås. Hur agendan i praktiken skall föras in i samhället styrs av respektive regering och det är även regeringen som beslutar om hur Agenda 2030 integreras inom ramen för den nationella politiken (United Nations u.å). Den svenska regeringen har tydligt deklarerat att man vill vara en ledande aktör internationellt och att man nationellt skall implementera agendan "i befintliga processer med utgångspunkt i de redan etablerade målsystemen" (Prop. 2019/2020:01). Med andra ord innebär detta att Agenda 2030 skall inkorporeras som ett ramverk i redan befintlig statsapparat.

Sveriges länsstyrelser har särskilt ansvar för delar av det regionala genomförandet. Första direktivet avseende länsstyrelsernas ansvar formulerades redan år 2016, men det var först i 2018 års regleringsbrev som länsstyrelserna mottog ett konkret uppdrag (Regleringsbeslut 2017-12-21). Det innebär att inom respektive region sprida kunskap om Agenda 2030 och samordna aktörer inför genomförandeprocessen. Statskontorets kartläggning från 2015 visar däremot att länsstyrelserna uppfattar direktivet som ottydligt då Regeringen inte klargör hur arbetet skall genomföras eller vilka statistiska resultat som efterfrågas (Regleringsbrev 2018:2).

Agenda 2030 innehåller omfattande mål som kräver tvärsektoriellt samarbete och en enhetlig implementeringsprocess, något som innebär vissa utmaningar för länsstyrelserna vilkas verksamheter i hög grad styrs sektoriserat av respektive departement. Samtidigt har Regeringen genom flera regeringsförklaringar klargjort att man kontinuerligt kommer att göra uppföljningar av hur arbetet går, vilket sätter ytterligare press på den enskilda länsstyrelsen (Statskontoret 2019:15). I juni år 2020 väntas en proposition läggas fram där regeringen vill riksdagsbinda Agenda 2030, något som hos länsstyrelserna ger hopp om ett förtydligt uppdrag (Forum Syd 2019; IP1 5/3-20).

## 1.1 Problemformulering

FN:s generalsekreterare António Guterres konstaterade år 2019 att det krävs en "djupare, snabbare och mer ambitiös respons" för att uppnå agendans mål till år 2030 (FN-förbundet, 2019:11). Nationellt har Sverige nu ett moraliskt ansvar att inom tio år, innan deadline år 2030, implementera och etablera alla de 17 målen i Agenda 2030. I en delrapport från Statskontoret år 2019 kartlade man däremot att styrningen till länsstyrelserna, som spelar en viktig roll i det nationella genomförandet, uppfattas som vag och ottydlig. Trots att regleringsbrevet från 2018 anger att länsstyrelserna har ett primärt

uppdrag som informationsspridare av Agenda 2030 på regional nivå, hade en tredjedel av Sveriges 21 länsstyrelser inte genomfört eller ens påbörjat uppdraget.

Inom länsstyrelsen Västra Götaland har man först år 2019 börjat definiera hur målen i Agenda 2030 kan integreras inom den egna verksamheten. Länsstyrelsen Västra Götaland beskriver i sin verksamhetsrapport att en del aspekter bör klargöras innan man kan sätta igång med genomförandeprocessen (Länsstyrelsen, 2019:5). Under tiden som länsstyrelsen i Västra Götaland ännu söker efter effektiva arbetssätt efterfrågar FN:s generalsekreterare konkreta resultat kring genomförandet. Detta har i sin tur lett till att Sveriges regering nu har höjt återrapporteringskraven gentemot länsstyrelserna (Statskontoret 2019:15).

Visserligen finns det från den svenska regeringens håll en nationell handlingsplan kring genomförandet av Agenda 2030 under 2018-2020 där regeringen pekar ut åtgärder och fokusområden. Något som däremot inte tas upp här är en tidsplan eller en samlad prioritering kring hur de olika målområdena skall sammanlänkas (Statskontoret 2019:15). För länsstyrelserna har denna problematik inneburit att man tolkat uppdraget olika, något som påverkar det nationella genomförandet av Agenda 2030.

### 1.1.1 Syfte

Syftet med denna uppsats är att undersöka hur man arbetar med Agenda 2030 inom länsstyrelsen Västra Götaland och vilka svårigheter som upplevs. Syftet är att titta närmare på länsstyrelsen Västra Götaland som ett fall av ett utbrett missnöje hos samtliga länsstyrelser i Sverige. Statskontorets undersökning år 2019 har visat att länsstyrelserna upplever direktivet som otydligt och man har därmed efterfrågat ett tydligare uppdrag. Varför just länsstyrelsen Västra Götaland har valts ut som ett fallstudieobjekt är dels för att länet är ett av de större och således av betydelse för det nationella genomförandet, men också för att man tillhör den grupp av länsstyrelser som ännu är i uppstartsfasen av arbetet. Jag vill därför utreda hur styrningen har mottagits hos länsstyrelsen Västra Götaland och hur man har tolkat uppgiften trots att man efterfrågat ett förtydligt uppdrag. Jag kommer att använda mig av Lennart Lundquists implementeringsteori (1987) och genom variablerna *förstå*, *vilja* och *kunna* försöka reda ut hur direktivet internt har uppfattats och mottagits. För att förstå hur detta konkret har tagit sig uttryck hos implementeraren är det av stor vikt att analysera en länsstyrelse närgående och kvalitativt genom en fallstudie.

### 1.1.2 Forskningsfrågor

- Hur arbetar man på länsstyrelsen i Västra Götaland med Agenda 2030?
- Vilka svårigheter upplever man?

## 1.2 Avgränsningar

Denna undersökning avgränsar sig till Länsstyrelsen i Västra Götalands län. Genom att undersöka en länsstyrelse närgående önskar jag att ge en fördjupad förståelse för hur uppdraget har mottagits samt hur det har påverkat den interna verksamheten. En analys av styrning från nationell till regional nivå kommer att genomföras. Den utgår från vilka effekter styrningen har fått i det specifika fallet genom ett top-down perspektiv. Undersökningen avgränsas till hur styrningen av Agenda 2030 upplevs av implementeraren och vad det får för konsekvenser. Studien kan omöjligen kartlägga det slutliga resultatet av implementeringen eftersom Agenda 2030 skall ha uppnåtts först år 2030. Däremot kan studien undersöka hur långt implementeringsprocessen har kommit och vilka brister som föreligger i dagsläget. Resultatet baseras på den materialinhämtning som gjorts perioden mellan november år 2019 och mars år 2020.

## 1.3 Tidigare forskning

Tidigare forskning av globala direktiv har kartlagt att faktorer som decentralisering, kommunalt självstyre och förvaltningsorganisationens resurser spelar stor roll för underlättandet av processen. Tack vare tidigare inkluderanden av FN-direktiv har man idag funnit förbättringsmöjligheter inom områden, som lämpligen bör användas inför implementeringen av Agenda 2030. Forskning menar att Agenda 2030 går i fotspåren av Agenda 21 (Forsberg 2002). Agenda 21 vilken antogs 1992 i Rio de Janeiro hade stor inverkan på det lokala samordnandet i Sverige och krävde likt Agenda 2030 ett omfattande medborgarengagemang. Ett citat som ofta användes i Agenda 21- andan var ‘‘tänk globalt, handla lokalt’’ (SOU 1994:128). Under implementeringen av Agenda 21 fokuserade forskningen vid att hitta sätt att få globala perspektiv att passa in på en lokal nivå. År 1998 tillsattes minst en anställd Agenda 21-samordnare i 70 procent av alla kommuner i Sverige och man startade även investeringsprogram kring hållbar utveckling (Brundin & Eckerberg 1999).

Forskningen kring Agenda 21 gjorde att man fann nya dimensioner kring hur globala direktiv bäst tillämpas och vilka metoder man bör använda sig av på lokal nivå. Bennulf (1994) och Lundqvist (1996) konstaterade att arbetet kring hållbarhet ökade inom kommunerna i takt med att Agenda 21 trädde i kraft vilket också lyfte miljöfrågan som ett politiskt sakområde. Forsberg (2002:84) menar att Agenda 21 gav riktlinjer kring hur man kan se på framtida implementering av globala direktiv och vilka arbetssätt som är bäst lämpade. En effektivisering kring samordnade arbetsmetoder konstaterade han däremot som nödvändig.

### 1.3.1 Motivering av forskningsproblem

Agenda 2030 är unik då de tre dimensionerna kring social, ekonomisk och ekologisk hållbarhet aldrig har varit närvarande på ett så omfattande sätt innan. Agenda 2030 kräver nya utmaningar och en effektiv tvärssektoriell arbetsmetod. Denna studie undersöker ett fall som ännu inte är klarlagt eftersom Agenda 2030 skall ha uppfyllts år 2030. Däremot menar

jag att tidigare implementeringsforskning tenderar att titta på fall som redan är avslutade och i efterhand utstaka vad som gick snett i implementeringen, likt fallet Agenda 21. Jag vill undersöka vilka nya dimensioner av implementeringsprocessen som uppstår när styrningen upplevs vag och otydlig. Om implementeringen av Agenda 2030 skall bli lyckad om cirka tio år är det lämpligt att argumentera för att de problem som uppstår idag bör uppmärksammas så tidigt i processen som möjligt.

Genom denna kartläggning kan framtida forskare uppmärksamma hur implementering av globala ramverk bör kommuniceras av regeringen, men också vilka arbetsmetoder som bör användas vid tvärspektoriell implementering. Ämnesvalet bedömer jag är framförallt av utomvetenskaplig relevans eftersom frågeställningarna genererar svar som andra aktörer kan dra nytta av, inte minst aktörer som ämnar införa nya politiska beslut. Studien ger ett bidrag till styrning inom offentlig förvaltning och uppmärksammar de brister som föreligger (Lundquist 1992:28ff).

## **1.4 Disposition**

Uppsatsen kommer att disponeras enligt följande. Inledningsvis, under kapitel 2, kommer jag att ge en bakgrundsbeskrivning av Agenda 2030. Vidare kommer också regeringens direktiv att beskrivas och hur detta har mottagits av länsstyrelserna i Sverige. Kapitel 3 ger en introduktion till implementeringsteorier och presenterar det teoretiska ramverk jag använder mig av. Kapitel 4 berör den metod och forskningsdesign som används följt av en beskrivning av empiriskt material. Fortsättningsvis, presenterar kapitel 5 fallstudien, det vill säga länsstyrelsen Västra Götaland. Här ges läsaren en kvalitativ inblick i den data som jag lyckats samla in. Under kapitel 6 analyseras det inhämtade materialet med hjälp av teorins delar. Slutligen presenteras en slutsats under kapitel 7 och forskningsfrågorna besvaras.



## 2 Bakgrund

Denna del har i syfte att ge en bakgrund till Agenda 2030 och vilka mål som den innehåller. Vidare kommer regeringens direktiv av agendan att presenteras och hur detta uppdrag har tolkats av länsstyrelserna i Sverige.

### 2.1 Agenda 2030

Idag är klimatkrisen ett faktum, hunger och fattigdom ökar och länder blir allt mer polariserade. För att vända utvecklingen antog FN år 2015 Agenda 2030, ett beslut som kan ge stor betydelse för kommande generationer. Syftet är att ge världen riktlinjer kring hur en hållbar utveckling kan uppnås (A/RES/70/1, 2015; UNDP). Agenda 2030 är ett frivilligt åtagande och således inte juridiskt bindande. Däremot har de 193 länderna som antagit agendan ett moraliskt ansvar för genomförandet (FN-förbundet 2018).

Agendans 17 mål ger riktlinjer kring hållbar utveckling och sträcker sig till världens alla individer och har därav fått namnet "folkets agenda" (Regeringskansliet u.å). Agendan är ett uppdrag för aktiv handling, inte bara för parlament och regeringar, utan för civilsamhället, lokala myndigheter, företagssektorn, forskarvärlden, akademien och medborgare. Sveriges regering har i budgetpropositionen 2018 slagit fast att Agenda 2030 skall genomföras inom samtliga politikområden av statsapparaten (Finansdepartementet 2018:73).

Agenda 2030 berör som redan nämnts tre områden av hållbarhet; den ekonomiska, sociala och biologiska dimensionen. De 17 målen (se bild nedan) skall prioriteras enhetligt så att alla tre dimensioner av hållbarhet uppnås, därför brukar man också säga att Agenda 2030 är odelbar. Dimensionerna är tätt sammanlänkade vilket har gjort att ett område av hållbarhet inte kan uppnås på bekostnad av ett annat.

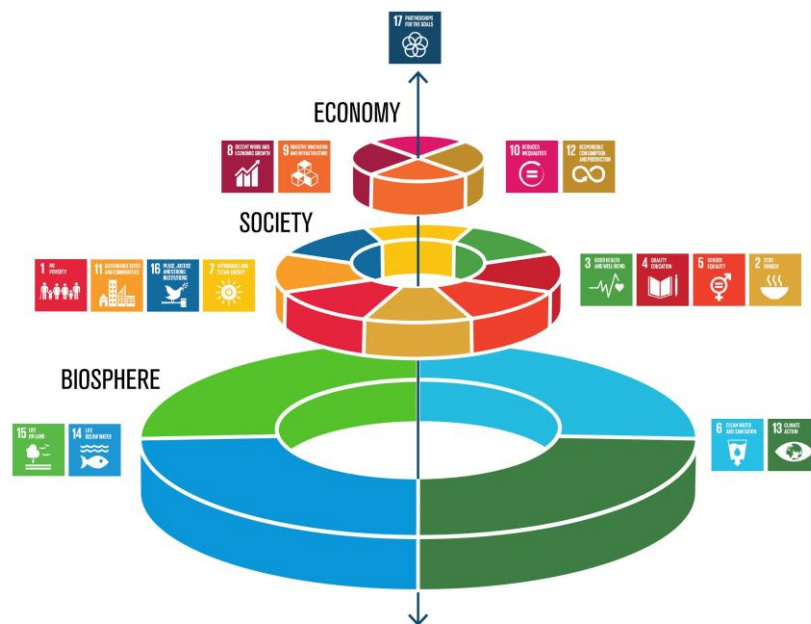
Inom FNs tidigare politiska direktiv kring hållbar utveckling, till exempel Millenniemålen som antogs år 2000, hade samverkan mellan dessa tre dimensioner enbart en marginell närvaro (Milleniemaalen, 2016; Kanie et. al, 2014). Det man nu kommit fram till är hur vital korrelationen mellan dessa tre områden är. Att överskrida planetära gränser och således överkonsumera jordens naturresurser kan leda till både kritiska och akuta förändringar på ekosystemet vilket vidare har stora skadeeffekter för mänskligheten. Ekosystemet och miljön har därmed konstaterats som en förutsättning för social- och ekonomisk hållbarhet. Om inte miljön står i fokus vid socioekonomisk utveckling blir övriga hållbarhetsmål svåra att uppnå menar forskningen (Raworth, 2012; Kanie et.al, 2014; Rockström et.al, 2009;).

Nedan figur skildrar de 17 globala hållbarhetsmålen i Agenda 2030:



**Figur 1:** De 17 globala målen inom Agenda 2030. Källa: Regeringskansliet.se

Oftast presenteras hållbarhetsmålen inom i boxar likt figuren ovan. Däremot åskådliggörs synergien mellan de tre hållbarhetsdimensionerna bäst genom följande figur:



**Figur 2:** antropocentrisk ansats av hur målen samverkar. Källa: Stockholm Environmental Institute

Som modellen ovan visar ligger den biologiska dimensionen som grund för att den sociala och ekonomiska dimensionen skall kunna uppnås. Det är upp till respektive land att avgöra vilket angreppssätt man använder och hur målen binds samman med politik, strategier och planeringsprocesser (Regeringen u.å). Modellen åskådliggör hur tätt sammanlänkade de olika dimensionerna är och att ingen dimension kan uppnås utan att de andra två tas i beaktning. Det är därför så viktigt att Agenda 2030 integreras tvärsektorielt. Detta innebär en stor utmaning för länsstyrelserna eftersom de till största del är sektoriserade verksamheter utan ett utvecklat samarbete mellan sektorerna. Samtidigt

beskriver de flesta länsstyrelser att Agenda 2030 bör ses som en möjlighet att stärka det horisontella arbetssättet inom länen (Statskontoret, 2019).

Samhällsmodellen i Sverige är decentraliserad där länsstyrelser står för en stor del av samhällsservicen. Länsstyrelserna kan ses som regeringens förlängda arm när det kommer till genomförandet av Agenda 2030. De tre dimensionerna som visas i modellen ovan bör integreras i all ledning och styrning hos länsstyrelser och kommuner. Ledarskap kommer därför att bli viktigt på alla nivåer eftersom det krävs helhetsgrepp för att uppnå långsiktiga resultat (Finansdepartementet 2018:57). Hur man arbetar kring genomförandet inom länsstyrelser kommer jag att gå in mer på under rubrik 3.3 kring tvärssektoriell implementering.

## **2.2 Regeringens direktiv till länsstyrelserna**

I Sverige har man arbetat aktivt med Agenda 2030 på nationell nivå eftersom regeringen har ett kollektivt ansvar för genomförandet (Finansdepartementet 2018:57). Sedan målen antogs år 2015 har den svenska regeringen framhävt vikten av målens inkluderande i samhället samt att Sverige skall bli en ledande aktör för genomförandet på global nivå (Statskontoret 2019:15). Nationellt uttrycker regeringen att agendan skall införlivas ‘‘i befintliga processer med utgångspunkt i de redan etablerade målsystemen’’ (Prop. 2019/2020:01) vilket innebär att man vill integrera Agenda 2030 som ett ramverk i all statlig kärnverksamhet (Statskontoret 2019:15). Vad har man då givit för uppdrag till länsstyrelserna för att genomföra denna inkorporering av målen?

Sveriges länsstyrelser har givits flera uppdrag avseende Agenda 2030 (Regeringsbeslut 2016-04-07). År 2017 gav regeringen länsstyrelserna ett särskilt uppdrag att verka för de globala målen och genomförandet av Agenda 2030. År 2018 gav regeringen länsstyrelserna en mer definierad roll att aktivt sprida information om Agenda 2030 och samverka med aktörer inom länet. Regleringsbrevet sammanfattar de anslag och ekonomiska åtaganden som bemyndigas länsstyrelsen (prop. 2017/18:1 utg.omr. 1, bet. 2017/18:KU1, rskr. 2017/18:73). Regleringsbrevet 2019 var mindre konkret och gav länsstyrelserna i uppdrag att redovisa var i processen man befinner sig. Det kan också konstateras att regeringen inte har avsatt särskilda medel för något av uppdragen avseende agendan.

Figuren nedan sammanfattar de direktiv som regeringen givit:

År	Typ av uppdrag	Uppdragets formulering
2016	Särskilt uppdrag	Uppdrag att bidra med underlag för Sveriges genomförande av Agenda 2030. Bedöma på vilka mål och delmål i agendan som myndighetens verksamhet har störst inverkan.
2017	Regleringsbrev	Länsstyrelserna ska bidra till genomförandet av Agenda 2030. Länsstyrelserna ska också bistå regeringen (Finansdepartementet).
2018	Regleringsbrev	Länsstyrelserna ska, i samverkan med andra aktörer inom länen, verka för att målen i Agenda 2030 nås samt sprida information om Agenda 2030-arbetet på regional och lokal nivå.  Länsstyrelserna ska redovisa hur Sveriges åtaganden om mänskliga rättigheter och icke-diskriminering belyses, analyseras och beaktas i den egna verksamheten i enlighet med 5 § 5 förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion samt bedöma resultatet av detta. (...) Länsstyrelserna ska också redovisa hur åtgärderna bidragit till genomförandet av Agenda 2030.
2019	Regleringsbrev	Länsstyrelserna ska redovisa i vilken utsträckning som deras verksamhet har bidragit till att uppnå målen i Agenda 2030.

Figur 3: Statskontorets delrapport 2019:15

## 2.3 En utmaning för länsstyrelserna att uttolka uppgiften

Statskontoret har på uppdrag av regeringen följt upp Agenda 2030 inom myndigheter, kommuner och regioner (Regeringsbeslut 2018-06-14). I Statskontorets uppföljning genomfördes intervjuer med samtliga länsstyrelser där svarsresultatet tydligt visar att det har tagit tid för länsstyrelserna att uttolka regeringens direktiv. Det framkommer att man saknar konkreta arbetsformer vilket gör att man har haft ett osäkert och trevande förhållningssätt inför uppdraget och hur det ska utföras. Eftersom målen i Agenda 2030 är formulerade på en global nivå i syfte att passa olika typer av samhällen och statsklick uppfattar länsstyrelserna målen som abstrakta och svåra att implementera. I enkäten som Statskontoret genomförde uppgav sju av Sveriges totalt 21 länsstyrelser att man först under 2018 eller senare har börjat integrera Agenda 2030 i sitt arbete, trots att uppgiften att bidra till genomförandet gavs redan i 2017 års regleringsbrev (se figur 2). Svarsresultatet visar också att regleringsbrevens olika formuleringar varje år har gjort att det varit utmanande för länsstyrelserna att upprätthålla en kontinuitet i arbetet.

Vidare visar Statskontorets undersökning (Statskontoret 2019:41) att uppfattningen om Agenda 2030 skiljer sig åt hos länsstyrelserna. En del länsstyrelser ser på agendan likt en ambitionshöjning medan andra uppfattar den som ett paraply över redan etablerade nationella mål. De som ser Agenda 2030 som ett övergripande paraply menar att det är otydligt hur målen står i relation till andra målsystem som länsstyrelsen arbetar med. Ett exempel på detta är länsstyrelsernas arbete kring de nationella miljömål som består av 16 miljökvalitetsmål (Sveriges miljömål u.å.). Miljömålen verkar visserligen inom ramen för

den ekologiska dimensionen i Agenda 2030 men länsstyrelserna har haft svårt att utröna om dessa målsystem skall stå parallellt till varandra. Denna osäkerhet har gjort att man gentemot regeringen har efterfrågat en ökad tydlighet kring förhållandet mellan nationella miljömål och Agenda 2030 (Statskontoret 2019: 41).

## 3 Teori och analysmodell

Under denna del introduceras bakgrunden kring implementeringsteori och hur denna har utvecklats under historien. Vidare konkretiseras studiens teoretiska ramverk och centrala variabler operationaliseras.

### 3.1 Implementeringsteorier

Implementeringsforskning växte under 1970-talet i USA i takt med att det fanns en vilja att förstå de svårigheter som förelåg vid användandet av politiska strategier och offentliga policies (Pülzl & Treib, 2007). Till en början fokuserade forskningen mer vid att förstå det empiriska fältet, snarare än att teoretiskt stärka mängden fluktuerande utfall av en politisk policy. Åren efter millennieskiftet kom denna forskning dock att bli mer inriktad mot strategier och teoretiska ramverk (Nilsen, 2015). Detta ledde inte bara till att området fick en teoretisk bas utan hela implementeringsprocessen underlättades och man kunde lättare urskilja vilka verktyg och metoder som ansågs vara effektiva för ett önskat resultat. Studierna kring implementering utvecklades i tre generationer (Pülzl & Treib, 2007).

Pressman & Wildavsky, 1973; Bardach, 1977; Derthick, 1977, är implementeringsforskare som oftast kategoriseras under generation ett. Deras forskning tar en pessimistisk utgångspunkt och fokuserar till större del vid fallstudier med syfte att kartlägga misslyckade resultat av en implementering. Under andra generationen kom forskningen att bli mer deskriptiv eftersom nya presenterade teorier ville försöka kartlägga hur implementering kunde beskrivas (Pülzl & Treib, 2007). Denna generation forskare kom också att bidra till en vetenskaplig debatt eftersom förespråkare för bottom-up respektive top-down teorier var oense om vilken modell som skulle generera det bästa resultatet (Pülzl & Treib, 2007).

Den nuvarande, och tredje, generationen försöker istället inkludera en mer omfattande bild av implementering, där både strukturer och aktörer inkluderas i den politiska strategin (Pülzl & Treib, 2007; Cerna, 2013). Den implementeringsforskare som denna uppsats anammar, Lennart Lundquist, menar att nyckelfenomenet inom implementering är *styrning*. Genom implementeringsteori, menar Lundquist, studerar vi också output av en politisk process som till stor del innefattar staten (Lundquist 1987:29).

### 3.2 Undersökningens teoretiska ramverk

Inom implementeringsforskning är det viktigt att förstå innebörden av begreppet *implementering*. Begreppet kan förklaras på olika sätt, bland annat talar man om innebörden som ”verksamhetens intention att uppfylla angivna mål” (Rydén, 2003:49). Denna studie kommer däremot att använda sig av Sannerstedts definition ”verkställande av politiska beslut” (Sannerstedt, 1997:18ff) eftersom fallstudien fokuseras vid att förstå hur länsstyrelsen har följt upp och verkställt en politisk styrning.

För att undersöka fallet kommer jag att använda Lennart Lundquists (1987) implementeringsteori vilken i svensk kontext har varit framgångsrik och ledande. Lundquist menar att implementeringen av ett politiskt initiativ blir lyckad då tre viktiga faktorer inkluderas under implementeringsprocessen: *vilja, kunna, förstå*. Modellen tar

avstamp i strukturella möjligheter att tillämpa en policy men också kring aktörens roll där vilja och förståelse är nödvändigt för det fortsatta arbetet.

Implementeringsmodellen består alltså av följande faktorer:

- (i) *förstå*, är den direkta styrningen entydig?
- (ii) *vilja*, har tillämparen en vilja att genomföra beslutet?
- (iii) *kunna*, finns det resurser att genomföra beslutet?

Ett politiskt beslut kan i grund och botten inneha tydliga och konkreta mål kring hur detta skall verka och förändra samhället. För att analysera resultatet av politik menar Lundquist att vi måste förstå hur beslutsfattarna själva har uppfattat en styrning. En beslutsfattande myndighet vilken är ansvarig att fullfölja en politisk strategi på den lokala nivån kommer att på olika sätt reglera handlingsramar för aktörer i samhället. Den styrning som görs idag kommer att sätta agendan i framtiden för olika aktörer vilka styrs av beslutsfattarna. För att förstå innebörden av styrning måste myndigheters egna uppfattning redas ut (Lundquist, 1987).

### 3.3.1 Operationalisering av förstå, vilja, kunna

Innan Lundquists variabler *förstå*, *vilja*, *kunna* appliceras på det empiriska materialet är det av relevans att förstå vad dessa begrepp faktiskt kommer att angripa. Villkoret *förstå* operationaliseras på regeringens direkta styrning genom att reda ut ifall den är entydig eller ej. Mottagaren till implementeringsbeslutet skall förstå syftet av förändringen och således inte ha missförstått intentionen hos beslutsfattaren. Detta är en central faktor i implementeringsprocessen (Lundquist 1987:43; Sannerstedt 1997:27). För att mäta variabeln *förstå* kommer min undersökning att utgå från tjänstemännens intervjuvar, men också hur direktivet har tolkats i länsstyrelsens verksamhetsplan. Vidare kommer Statskontorets studie år 2019 att användas som mätinstrument eftersom man har genomfört en omfattande enkätundersökning inom alla Sveriges länsstyrelser.

Lundquists andra variabel *vilja* operationaliseras genom engagemanget hos tillämparen, det vill säga länsstyrelsen Västra Götaland. Detta villkor mäts genom länsstyrelsens uttalade och medvetna preferenser och med vilken inställning man ser på beslutet (Lundquist 1987:43). I relation till Agenda 2030 kan variabeln *vilja* reda ut om man är villig till en ambitionshöjning eller om man vill applicera agendan som ett paraply över redan befintliga målområden (Statskontoret 2019:41). Det kan konstateras att övriga två variabler inte kan uppfyllas om inte villkoret *vilja* uppfylls (Sannerstedt 1997:27).

Analysmodellens sista variabel *kunna* operationaliseras genom tillämparens resurstillgång. För att implementeringsprocessen skall kunna genomföras krävs tillräckliga resurser och kompetens, men också en omgivning som inte motarbetar styrningsuppföljningen. Vidare kan villkoret *kunna* även kopplas till tillämparens möjlighet att påverka och fatta beslut samt om man har tillgång till personal, lokaler, tid och ekonomiska resurser (Lundquist 1987: 43; Sannerstedt 1997:27). Jag kommer att använda variabeln *kunna* för att undersöka länsstyrelsens möjligheter att integrera Agenda 2030 med avseende på ekonomiska resurser och hur väl arbetet samordnas. Eftersom detta berör en sektoriell verksamhet som skall implementera ett tvärsektoriellt ramverk är det av

angelägenhet att genom *kunna* mäta de strategiska möjligheterna för en lyckad implementering.

### 3.3 Tvärsektoriell implementering

Statskontorets delrapport (2019) visar att flertalet länsstyrelser tolkar uppdraget kring Agenda 2030 som ett sätt att förbättra sitt tvärsektoriella arbete, snarare än att det syftar till en ambitionshöjning. Så vad är då en tvärsektoriell implementering?

En tvärsektoriell implementering innebär ett arbete mot ett gemensamt mål som sker mellan olika aktörer över verksamhetsgränserna. Målet, i detta fall Agenda 2030, ligger i allas intresse men eftersom ramverket är brett kräver det ett samarbete mellan olika sektorer. Tvärsektoriell implementering innebär nya krav på verksamheter när det kommer till styrning och planering (Kesell, 2010). För att samverka arbetet brukar man oftast tillsätta en styrgrupp eller en samordnare som sätter ramar och riktlinjer för att arbetet skall genomföras. Inom länsstyrelsen Västra Götaland har man tillsatt en sådan samordnare, som också deltar i denna studie genom benämningen IP1 (se rubrik 4.1.2).

Petra Svensson beskriver i sin avhandling ”Cross-Sector Strategists” (Svensson 2017:1) att den offentliga sektorn är konstant under förändring och att tvärsektoriella samordnare, eller s.k strateger, symboliserar denna förändring. Direktiv som sträcker sig över flera horisontella politikområden bör lämpligen betonas enhetligt istället för att man arbetar stuprörformat med fokus på enstaka områden. Svensson (2017:146) betonar att man tillsatt samordnare inom flera områden och att samordnaren har en möjlighet att förändra perspektivet på en policy från grunden. I avhandlingen intervjuas en hållbarhetsamordnare som menar att komplexiteten kring hållbarhetsfrågor inte alltid kan lösas från ett top-down perspektiv. Rollen som samordnare av en tvärsektoriell implementering kan innebära att man måste nå ända ner i verksamheten för att policyn skall ge förändring nedifrån och upp. Denna typ av implementering möter oftast intressekonflikter som förväntas struktureras inom verksamheten, något som samordnaren har i uppgift att göra. Samordnaren skall agera lobbyist av policyn genom att sprida information nedåt i verksamheten, men skall också behålla sin roll som byråkrat (Svensson 2017:146).

Denna typ av implementering fångar in en större bredd av värden och viktiga frågor på en gång. Den kräver samarbete och inkludering av alla inom både den egna verksamheten och av samhället. Inom denna studie ses samordnaren (IP1) som det tvärsektoriella redskap länsstyrelsen i Västra Götaland använder sig av för att kunna arbeta med Agenda 2030. Den tvärsektoriella ingång man valt kan således ses som en faktor inom Lundquists variabel *kunna*. Det vill säga, för att *kunna* implementera målen har man valt att tillsätta IP1 för att underlätta det tvärsektoriella arbetet.



## 4 Metod

Under denna del presenteras studiens forskningsdesign. Vidare kommer jag även att motivera för val av fall och intervjupersoner. Slutligen presenteras det empiriska material som jag har använt till denna studie.

### 4.1 Forskningsdesign

Denna studie är designad som en kvalitativ fallstudie eftersom den enbart fokuserar på Länsstyrelsen i Västra Götaland. Enligt Esaiasson et al. (2017:109) är det relevant att utföra en fallstudie då forskaren är intresserad av att undersöka *en* analysenhet inom en och samma kontext. Denna kontext innefattar en process eller händelse som fallstudien är en aspekt av. I denna undersökning utgörs kontexten av att majoriteten av länsstyrelserna i Sverige har uppfattat regeringens styrning som vag och otydlig. Att undersöka länsstyrelsen Västra Götaland utgör därmed "ett fall av" denna utbredda uppfattning. Fallet kan således ge insikt kring vad en otydlig styrning får för konsekvenser hos implementeraren. Fallstudien har inte som syfte att generalisera ett resultat utan snarare att ge kvalitativ och konkret förståelse av ett övergripande problem (Esaiasson et al 2007:100).

Fallstudien är designad utifrån ett top-down perspektiv. Detta perspektiv utgår från det auktoritativa beslutet för att sedan undersöka stegen för hur beslutet konkretiseras och omsätts i handling av tillämparen (Sannerstedt 1997:24).

Denna fallstudie analyseras med stöd av de teoretiska raster som implementeringsteorin utgör och kan vidare sammanställa hypoteser vilka blir jämförbara mot andra liknande fall (Hedlund 2007:18). Studien kan ge en förståelse för hur styrning av globala mål tar sig uttryck hos implementeraren på regional nivå och hur man specifikt uppfattar regeringens direktiv. Vidare kan denna studie också ge ökad kunskap kring vilka hinder länsstyrelsen möter kring implementeringen av Agenda 2030 och hur man resonerar kring detta. För att kunna svara på undersökningens frågeställningar kommer en intervjustudie att utföras med tjänstemän inom länsstyrelsen Västra Götaland. Intervjuerna kommer också att kompletteras med empiri från länsstyrelsens verksamhetsplan (2019) och Statskontorets delrapport (2019).

Denna studie är teorikonsumerande till sin karaktär eftersom teorin används för att förstå ett fenomen, i detta fall effekterna av otydlig styrning. Enligt Esaiasson et al (2012:89) är en teorikonsumerande studie användbar då man snarare vill ge en tillfredsställande förklaring kring fallet än att generalisera det till andra exempel.

#### 4.1.1 Val av fall

Efter noggrann genomgång av flertalet verksamhetsplaner publicerade av olika länsstyrelser blev det tydligt att man kommit olika långt i implementeringsprocessen. Således verkar man också ha tagit sig an regeringens styrning på ganska olika tillvägagångssätt. Det som gör att fallstudien nu fokuseras vid länsstyrelsen Västra Götaland baseras på främst tre genomtänkta val.

För det första, efter att ha läst verksamhetsplanen från länsstyrelsen Västra Götaland fick jag ett intryck av att man nyligen börjat arbeta med Agenda 2030. Dels skriver

länsstyrelsen att man år 2019 har tillsatt en tvärgrupp som nu kommer att jobba med Agenda 2030 men man säger också att man är i behov av att "ta nya tag i arbetet" (Länsstyrelsen, 2019). I verksamhetsplanen lyfter man att målen nyligen har definierats och tolkats för att dessa på bästa sätt skall kunna anpassas till länsstyrelsens verksamhet (Länsstyrelsen, 2019). Efter att ha jämfört denna verksamhetsplan med andra länsstyrelser fick jag en uppfattning av att länsstyrelsen i Västra Götaland ingår i den gruppen som har en del kvar att arbeta med. Valet har alltså delvis grundats på att jag vill undersöka ett fall där det "går mindre bra".

För det andra, ligger länet högt upp i listan när det kommer till klimatpåverkande utsläpp per invånare. En mätning av naturvårdsverket visade att Västra Götalands län under 2017 stod för upp till 23 600 CO<sub>2</sub> kg/invånare och därmed långt över nivån om man jämför med till exempel Skåne där nivån endast hamnade på 3 600 CO<sub>2</sub> kg/invånare (Regionfakta, 2019). Naturligtvis finns det olika faktorer som påverkar dessa siffror men jag anser att ett län med höga utsläpp känns av relevans att undersöka eftersom det blir extra viktigt att utstaka vilka effekter en otydlig styrning får.

För det tredje, är Västra Götalands län ett av Sveriges största med 49 kommuner (Länsstyrelsen, 2018). Intresset av att undersöka ett större län är på grund av de omfattande tvärspektoriella partnerskapen som Agenda 2030 kräver. Länsstyrelsen i Västra Götaland har många kommuner att samordna som dessutom består av både lantbruks-, havs-, och stadskommuner med skilda intressen. Därmed är det viktigt att regeringens budskap kring samordning och informationsspridning når fram och operationaliseras på ett korrekt sätt.

## 4.1.2 Val av intervjupersoner

De tjänstemän som kontaktades är anställda vid *miljöskyddsavdelningen* och *naturavdelningen*. Miljöskyddsavdelningen handlägger de uppdrag som berör miljösamverkan, kontroller samt främjandet av en hållbar utveckling medan naturavdelningen ansvarar över reservatsbildning och bevarandet av biologisk mångfald.

Valet av tjänstemän gjordes efter att telefonlistor skrevs ut från respektive avdelning, dessa granskades noggrant och därefter kontaktades lämpliga kandidater via telefon. Vid flera telefonsamtal blev jag hänvisad vidare till andra personer som kunde svara mer specifikt på intervjufrågorna. Jag ringde då upp dem för ett mer informellt samtal och om kandidaten kändes lämplig för att svara på undersökningens frågor bokades en intervju in. De tjänstemän som nu deltar i studien har valts ut med noggrannhet och har med sin interna insyn i implementeringsarbetet kunnat ge intressant information.

Undersökningens intervjupersoner:

1. **Intervjuperson 1:** Chef över samordnandet av Agenda 2030
2. **Intervjuperson 2:** Processledare över "Klimat 2030, Västra Götaland ställer om"
3. **Intervjuperson 3:** Naturvårdshandläggare
4. **Intervjuperson 4:** Handläggare och ansvarig över miljömålsberedningen

I kommande analys kommer ovan personer att benämnas som *IP1*, *IP2*, *IP3* och *IP4* för att underlätta läsningen. Valet att anonymisera personerna som intervjuades har gjorts för att personerna själva ville benämnas med sina respektive befattningar och det är

befattningarna som är av relevans i relation till innehållet i denna studie. Därför fyller personernas namn ingen funktion.

Personerna som har intervjuats kan delas in i två olika grupper, två som samordnar arbetet och två som samordnas. IP1 och IP2 arbetar båda med att samordna en omställning inom länet. Dessa personer har i uppgift att samordna det tvärssektoriella arbetet. IP3 och IP4 är tjänstemän som påverkas om arbetet inte är samordnat "högre upp" inom länsstyrelsen. Dessa två möter lokala aktörer i sitt dagliga arbete och har därmed en möjlighet att kommunicera Agenda 2030. Därmed är det viktigt att IP1 och IP2 har lyckats få ut kunskap om målen till alla områden av verksamheten. IP1 och IP2 arbetar på länsstyrelsens kontor i Göteborg medan övriga två arbetar på länsstyrelsens kontor i Mariestad. IP1 och IP2 har ingen daglig kontakt med IP3 och IP4, vilka är beroende av att budskap kring intern samordning når fram. Personerna har valts ut efter kunskapsnivå kring globala direktiv men också efter den befattning de innehar. För att få en uppfattning om hur målen integreras lokalt och således genom hela verksamheten är det av relevans att intervjua IP3 och IP4.

## **4.2 Material**

### **4.2.1 Samtalsintervjuer**

Två av intervjuerna (IP3 och IP4) hölls på plats i Mariestad hos länsstyrelsen medan de andra två (IP1 och IP2) genomfördes över telefon. Därtill kompletterades en intervju (IP1) via mailkorrespondens. Intervjuerna har varit ett nödvändig material till denna studie eftersom intervjufrågorna inte hade kunnat besvaras med enbart litteratur och offentligt tryck. Intervjuerna är av relevans för att fallstudien skall vara kvalitativ och detaljerad. Kombinationen av detta material ger också studien en hög grad av reliabilitet. Reliabilitet innebär mer explicit att undersökningen använder rätt typ av mätverktyg, i detta fall kvalitativa intervjuer med tjänstemän vid länsstyrelsen (Esaiasson, m.fl 2017).

### **4.2.2 Offentligt tryck**

Studien hade inte enbart kunnat baseras på intervjuer eftersom en undersökning kräver inspel från flera typer av källor. Därför har undersökningen också kompletterats med offentligt tryck. Dels har regeringens regleringsbrev mellan 2016-2019 använts som material till denna undersökning men också regeringens handlingsplan för Agenda 2030. Budgetpropositionen från 2019/2020:01 har granskats för att kartlägga de resurser man erhållit inom länsstyrelsen. För att kartlägga länsstyrelsens interna uppfattning har jag studerat länsstyrelsens verksamhetsplan från 2019 men också Statskontorets delrapport från 2019. I denna rapport har man gjort en omfattande enkätundersökning över Sveriges samtliga länsstyrelser avseende implementering av Agenda 2030, ett användbart underlag i denna studie. Materialet i undersökningen har studerats noggrant och vid upprepade tillfällen för att inte missa relevant information. Eftersom återkommande granskning av material är något som minskar förekomsten av osystematiska mätfel vilket i slutändan bringar hög reliabilitetsgrad till arbetet (Esaiasson, m.fl 2017).

## 5 Fallstudien

Fallet kommer att kartläggas genom operationaliseringen av teorins variabler *förstå*, *vilja* och *kunna*. Enligt variabeln *förstå* kommer fallet att undersökas utifrån hur man tolkat och förstått regeringens direktiv (rubrik 5.1). Variabeln *vilja* operationaliseras genom att undersöka hur man vill implementera direktivet, som ett paraply över befintliga mål eller som en ambitionshöjning (rubrik 5.2). Slutligen mäter jag variabeln *kunna* genom att fallet studeras utifrån vilket tillvägagångssätt man valt avseende resurser och implementeringsstrategi (rubrik 5.3).

### 5.1 Hur tolkar man uppgiften vid Länsstyrelsen Västra Götaland?




*‘‘Inför 2019 har vi tagit ett nytt grepp om Länsstyrelsens planeringsprocess som tar sin utgångspunkt i Agenda 2030’’* (Länsstyrelsen, 2019:4)

Citatet ovan inleder länsstyrelsens verksamhetsplan för år 2019. Här tar man vidare upp att arbetet med Agenda 2030 är pågående och att man under fortsatt år kommer att fortsätta integreringsprocessen. Inledningsvis tar man upp de tre olika dimensionerna (ekologisk, ekonomisk och social hållbarhet) i Agenda 2030 och sedan pekar man på att en definition av vad dimensionerna betyder internt för verksamheten är av relevans (Länsstyrelsen, 2019:5). IP1 berättar att uppdraget från regeringen är tydligt så till vida att länsstyrelsen har i uppgift att kommunicera och bidra till målens utveckling inom länet. Konkret hur detta skall påskyndas och effektiviseras, anser IP1 är otydligt. I dagsläget kommunicerar man till exempel bara agendan till de kommuner som efterfrågar stöd, men man gör inget mer. Det har också varit en utmaning att pröva nya arbetsätt för att reda ut hur målen skall samspela med den övriga verksamheten, något som har tagit tid menar IP1 (IP1:2/12-19).

*‘‘Agenda 2030 kräver översättning på lokal nivå för att öka förståelsen inför det fortsatta arbetet, målen behöver konkretiseras’’* (IP1: 2/12-2019)

Precis som citatet ger uttryck för har man inom länsstyrelsen varit i behov av att översätta agendans mål så att de fungerar ihop med den egna kärnverksamheten. Detta har gjorts med hjälp av fem strategiska mål som presenteras inom verksamhetsplanen. Det problematiska är att utveckla tillräckligt bra arbetsätt och uppföljningssystem för att optimera arbetet (IP1: 5/3-20). De strategiska mål som man kommit fram till ligger inom ramen för Agenda 2030 och har definierats i syfte att översätta agendan i regional och lokal kontext (Länsstyrelsen, 2019:6). Precis som i Agenda 2030 är länsstyrelsens fem strategiska mål odelbara och måste uppfyllas enhetligt.

Hur man konkret har tolkat agendan och hur denna kan operationaliseras inom länet Västra Götaland beskrivs enligt följande tabell:

Länsstyrelsens strategiska mål	Innebörden av målen	Koppling till Agenda 2030
<p><b>1. Ett jämlikt och jämställt Västra Götaland</b></p>	<p>-Lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla.                      -Lika möjligheter till demokratiskt deltagande och inflytande.                      - Lika förutsättningar för god och jämlik hälsa. -Hälsosamma livs- och levnadsvanor.                      -En god bostadsförsörjning. - Minskad segregation, jämlika uppväxt- och levnadsvillkor och goda livschanser.</p>	
<p><b>2. Ett hållbart samhällsbyggande</b></p>	<p>-Planering för hållbar samhällsutveckling -                      Hållbara transporter och god närhet                      -Hållbar vatten- och energiförsörjning                      -Hållbar infrastruktur -                      Tillit till demokratiska processer</p>	
<p><b>3. Ett robust och motståndskraftigt län</b></p>	<p>-Ett starkt försvar -                      Upprätthålla demokrati, rättsstatens funktioner samt invånarnas tillit, trygghet och säkerhet -                      Säker försörjning och skydd av samhällsviktiga funktioner                      - Låg brottslighet -                      Klimatanpassning</p>	

<p><b>4.</b> Hela länet har kraft att verka och utvecklas</p>	<p>-Levande stads- och landsbygder -God tillgänglighet - Ett starkt näringsliv - Innovation och utveckling -Hållbar livsmedelsproduktion - Fungerande ekosystemtjänster</p>	
<p><b>5.</b> Ett samhälle med begränsad klimatpåverkan och god miljö kvalitet</p>	<p>- Minskad klimatpåverkan och ren luft - Hållbar användning av vattenmiljöer - Hållbart brukande av skog och odlingslandskap - God boendemiljö och hållbar konsumtion</p>	

**Figur 4:** Länsstyrelsen verksamhetsplan 2019

De fem strategiska målen berör många av de 17 målen i Agenda 2030 och är tänkta att göra länsstyrelsens arbete överskådligt och konkret (Länsstyrelsen, 2019). Det är tydligt att man i dagsläget har hittat kopplingar mellan Agenda 2030 och länsstyrelsens egna strategiska mål. IP3 arbetar inom naturvård och således i linje med mål 15 i Agenda 2030 avseende bevarandet av biologisk mångfald. Detta är ett mål som förekommer inom de strategiska målen 2, 4 och 5. IP3 berättar att trots att Agenda 2030 lyfts fram inom verksamhetsplanen har man haft svårt att uttolka hur uppdraget involveras inom IP3s specifika arbetsområde. IP3 tillägger också att Agenda 2030 har hamnat på naturvårdsavdelningens bord först under 2019. Detta beror på att enskilda medarbetare inte har fått några direktiv kring hur agendan skall föras in i det dagliga arbetet vilket gjort det svårt för IP3 att förstå målens funktion (IP3: 18/12-19).

## 5.2 Upplever man implementeringen av Agenda 2030 som ett paraply över befintliga mål eller som en ambitionshöjning?

I statskontorets delrapport (2019) konstaterar man att länsstyrelserna angriper regeringens direktiv något olika. En del länsstyrelser ser målen som ett sätt att höja sina ambitioner medan andra använder agendan som ett sätt att effektivisera det tvärssektoriella arbetet (Statskontoret 2019:41). Statskontoret har kartlagt att man inom länsstyrelsen i

Västra Götaland tagit ett särskilt ambitionshöjande initiativ genom projektet "Klimat 2030". Processledaren över "Klimat 2030", även kallad IP2, berättar i en intervju att initiativet har gjort att de aktörer som länsstyrelsen samarbetar med uppmuntras till att ta ett större ansvar kring klimatet. Projektet realiserar agendans mål 13 avseende minskad klimatpåverkan och är ett sätt att driva på implementeringsprocessen. IP2 menar att man också bör lyfta målen inom andra projekt som görs. Genom att kommunicera målen i alla sammanhang hade också ambitionen och förståelsen för agendan ökat. IP2 menar att det snarare handlar om att man internt inte är tillräckligt eniga kring vilka projekt eller tillstånd som går hand i hand med Agenda 2030. Detta beror delvis på bristfällig intern kunskap kring hur målen ska integreras.

*"Vi som länsstyrelse har en stark politisk legitimitet och bör alltid ge tillstånd i linje med Agenda 2030"* (IP2: 18/12-19).

Verksamhetsplanen lyfter inte primärt målen som ambitionshöjande åtgärder utan fokuserar främst på att hitta sätt att integrera bredden av agendan. De fem strategiska målen fungerar som en övergripande kappa för att fånga in så många områden i Agenda 2030 som möjligt (Länsstyrelsen 2019).

*"I allmänhet på vår länsstyrelse, så har det inte tolkats som en ambitionshöjning. Snarare är det tvärtom, eftersom skrivningarna från år till år har blivit tunnare."* (IP1: 5/3-20).

Som citatet ger uttryck för har "tunna skrivningar" (i regeringens regleringsbrev) inneburit att man i dagsläget inte känner sig pressad att accelerera sitt genomförande. Länsstyrelsen återrapporterar sina resultat i årsredovisningen men eftersom regeringen inte har satt några mål, kriterier eller nyckeltal för genomförandet har man svårt att uppfatta vilken ambitionsnivå som gäller (IP1: 5/3-20).

För att undersöka hur målen uppfattas på lägre nivåer inom länsstyrelsens verksamhet intervjuades den informant som sitter ansvarig över miljömålsberedningen i Mariestad. Miljömålen är nationella mål men eftersom målen i sig täcker större delen av den ekologiska dimensionen i Agenda 2030 och således länsstyrelsens strategiska mål 5 är svaren från IP4 av stor relevans. Först betonar IP4 att Agenda 2030 inte används inom miljömålsarbetet. Detta beror på att man inte ännu har lyckats hitta ett sätt kring hur Agenda 2030 skall föras in i övriga nationella mål. Oftast är tjänstemännen specialiserade på sitt sakområde vilket gör agendan svår att använda eftersom den kopplar samman så många olika områden på en gång. IP4 tillägger att man skulle dra stor nytta av en utökad kunskapsöverföring för att effektivisera ett övergripande arbete (IP4:17/12-2019).

*"Trots att vi har en lång bit kvar finns en enorm vilja internt i att effektivisera implementeringen av Agenda 2030, något som bidrar till att vi blir en katalysator för att miljödimensionen skall få genomslag"* (IP4:17/12-2019)

IP3, som först kommit i kontakt med Agenda 2030 år 2019, beskriver att agendans mål inte framställs som en ambitionshöjning inom dennes avdelning utan snarare som ett verktyg att använda vid externa möten. Agendan kan enligt IP3 användas för att kommunicera viktiga synergier. IP3 som arbetar med skogsfrågor menar att de nationella miljömålen redan fyller en funktion vilket gör det svårt att uppfatta var Agenda 2030 passar in. Agenda 2030 fungerar i dagsläget mer som en övergripande kappa för att knyta samman

de olika hållbarhetsdimensionerna, snarare än att höja ambitionen inom det ordinarie arbete man redan utför (IP3: 19/12-2019).

*‘Målen hjälper oss att finna länkarna mellan våra respektive specialområden. Agenda 2030 kan hjälpa mig att inte se skogen i svart eller vitt, som antingen produktionsmark eller som reservat. För att uppnå alla mål måste vi finna en mellanväg’* (IP3: 19/12-2019).

## **5.3 Hur arbetar man konkret med uppdraget?**

### **5.3.1 Tvärgrupp**

Av Statskontorets delrapport (2019) och av länsstyrelsens verksamhetsplan (2019) framkommer att man har skapat en tvärgrupp bestående av cirka 20 processansvariga. Gruppen syftar till att samla en helhetsbild av de fem mål som länsstyrelsen har formulerat. Gruppen främjar också översyn kring gemensamma prioriteringar och över vilka målkonflikter och synergier som föreligger. För att uppnå en ändamålsenlig intern samverkan som leder till effektiva arbetsformer kommer man att använda sig av sakkunniga inom respektive målområde (Länsstyrelsen, 2019). I verksamhetsplanen framhåller man att tvärgruppen är ett verktyg för att sammankoppla de tre dimensionerna.

*‘Vi ser att arbetet med de strategiska målen är en gemensam process som vi tillsammans formar och utvecklar. För att ta oss an detta behöver vi börja med att skapa oss en helhetsbild för länet. För oss som processansvariga är det grundläggande att vi samordnar vårt arbete med målen och hittar gemensamma arbets- och angreppssätt för samtliga strategiska mål.’* (Länsstyrelsen, 2019:9).

IP1 som har i uppgift att samordna tvärgruppen menar att den underlättar det tvärsektoriella arbetet. Däremot behöver gruppen breddas inom Agenda 2030-frågor eftersom man i ökad utsträckning vill bli bättre på att fånga in de sociala och ekonomiska dimensionerna. För att förbättra arbetet inom dessa två dimensioner vill man komplettera gruppen med ytterligare expertis. Gruppen träffas en fast arbetsdag varje vecka och arbetar tillsammans i en särskild ‘tvärgruppslokal’, berättar IP1 (IP1: 5/3-20).

För att hitta andra sätt att arbeta på har man tillsatt en reguljär ärendebereidning som oftast bedrivs på tvären över avdelningarna. En fast mötestid är bokad varje vecka för skype-möte, där avdelningar tar upp ärenden som behöver beredas tvärsektoriellt. Sedan har man ett chefsnätverk, så kallat ‘chefer på tvären’, som diskuterar mer generella tvärsektoriella frågor och arbetssätt. Ytterst jobbar länsledningsgruppen ständigt med att få upp strategiska tvärgående frågor till diskussion. Länsstyrelsen har också fler tvärgrupper när det behövs. Just nu har man till exempel en för Fyrbodalsområdet i Vänersborg och en inom civilförsvaret (IP1: 5/3-20).

### **5.3.2 Länsstyrelsenätverk**

Länsstyrelsen i Västra Götaland ingår som nämnts i ett länsstyrelsenätverk för Agenda 2030. Länsstyrelsenätverket för Agenda 2030 består av en representant från varje



länsstyrelse, en grupp av representanter från länsstyrelsernas chefsnätverk (''chefer på tvären''), en styrgrupp bestående av kontaktlänsråd samt en arbetsgrupp med representanter från olika nätverk och forum. Nätverket syftar till ökat samarbete kring hur länsstyrelserna skall uppfylla sitt uppdrag i regleringsbrevet men det syftar också till kunskapsöverföring om hur man stärker sin roll som regional huvudaktör (Statskontoret 2019:52). Samarbetet ökar lärandet mellan länsstyrelserna och riktar sig till att försöka få grepp om agendan snarare än att lägga en plan kring hur den skall genomföras. Statskontoret skriver att ''de samarbeten och partnerskap som finns kring agendan handlar med andra ord än så länge mer om vad än om hur.'' (Statskontoret 2019:54).

Samarbetet har lett till att man i ökad utsträckning tänker ''utanför boxen'' och vågar testa nya sätt att arbeta på. Man har t.ex. tagit lärdom av Skånes och Stockholms län som ligger i framkant avseende stadsplanering, och arbetar idag för att förbättra den tvärsektoriella planeringen.

*''Man behöver skapa en fysisk samhällsplanering på regional nivå, hållbarhetsarbetet sträcker sig förbi kommungränserna'' (IP1 2/12-2019).*

### 5.3.3 Begränsade resurser

Länsstyrelsen finansieras till hälften av ett eget anslag, medan resten kommer från en rad sakanslag som fördelas via de centrala ämbetsverken, t.ex. Naturvårdsverket. Det tar varje år för lång tid för myndigheterna att fördela pengarna och ge riktlinjer, menar IP1 (IP1: 5/3-20). Gällande Agenda 2030-arbetet har man inte erhållit ökat ekonomiskt stöd av regeringen. Enligt Statskontoret (2019) har detta haft inverkan på hur effektivt och ambitiöst man använt målen. Beroende på ekonomiska och demografiska skillnader har länsstyrelserna prioriterat arbetet olika (Statskontoret 2019:24). Inom länsstyrelsen Västra Götaland har man använt sig av tvärgruppen. Begränsade resurser har däremot gjort att man inte kunnat tillsätta tjänster som arbetar specifikt mot agendan utan processansvariga har som redan nämnt avsatt en dag i veckan till arbetet. Utöver denna tid tjänar man sitt respektive sakområde. Tvärgruppen som arbetar med Agenda 2030 är ännu inte en formell grupp som erhåller en egen andel av årsbudgeten. Detta diskuteras som ett problem som begränsar arbetet med agendan. Arbetet blir oförutsägbart och det blir omöjligt att planera vilka stöd man får, menar IP1 (IP1: 3/ 5-20).

Däremot finns det en tvärgrupp, ''tvärgruppen miljömål'', som arbetar specifikt med de nationella miljömålen och som för 2019 års budgetram erhöll 4 200 tkr av totalt 389 922 tkr (Länsstyrelsen, 2019:15). Tvärgruppen är väsentlig för länsstyrelsen eftersom den täcker en del av Agenda 2030-arbetet.

*''Jag skulle säga att arbetet med agendan i praktiken fungerar som ett ''miljömål+'' hos oss, alltså med en kärna av dem som ingår i tvärgruppen, utökat med dem som arbetar med sociala hållbarhetsfrågor (mänskliga rättigheter, folkhälsa, integration).'' (IP1: 5/3-20)*

Tvärgruppen Miljömål fungerar alltså i dagsläget som ett kanal för agendans ekologiska dimension men förhoppningen är att Agenda 2030-tvärgruppen skall få en egen andel av resurserna. Då kan man också skilja miljömålen från Agenda 2030 (IP1: 5/3-20).

Undersökningen visar att de flesta är medvetna och ofta besjälade med miljömålen eftersom de är etablerade sedan länge och har en väsentlig del i verksamheten. Målen knyter an till såväl miljöbalken som plan- och bygglagen, liksom även kulturmiljölagen och andra centrala styrmedel i verksamheten. Agenda 2030 blir för länsstyrelsen i hög grad en fråga om att lägga samhällsekonomiska och sociala perspektiv på dessa frågor. De som jobbar med plan- och byggfrågor är vana att göra det – och har det som sin expertis, men experter inom natur och miljö har i mindre grad den plattformen. Miljömålen är således både en framgångsfaktor och ett hinder i arbetet med Agenda 2030.

*“Vi kan använda samma metodik och vi har redan tänkt om den ekologiska dimensionen som ramvillkor för hållbar utveckling, men alla är inte fokuserade på att tänka alla tre dimensionerna samtidigt” (IP1: 5/3 -20).*

## 6 Analys

I detta avsnitt kommer fallstudien att analyseras utifrån teorins tre kategorier *förstå, vilja och kunna*. Slutligen kommer studiens slutsats att presenteras och frågeställningarna besvaras.

### 6.1 Förstå

Undersökningen har visat att man inom länsstyrelsen Västra Götaland upplever de 17 målen i Agenda 2030 som abstrakta. De är svåra att översätta till konkreta mål som är direkt relevanta för den verksamhet länsstyrelsen bedriver. Undersökningen visar att styrningen från regeringen upplevs som vag och otydlig. Med Lundquists termer har länsstyrelsen av denna anledning haft svårt att *förstå* det beslut som skall implementeras, vilket föranlett att man ännu befinner i uppstartsfasen. För att förtydliga uppdraget har man inom länsstyrelsen gjort ett försök att konkretisera agendans mål genom att summera det till fem strategiska mål.

Intervjuerna visar att det bland samtliga tjänstemän finns en utbredd kunskap kring helheten av agendan men att det är oklart *hur* man konkret skall operationalisera innehållet inom sitt respektive ansvarsområde, såvida man inte arbetar direkt med samordning av målen likt IP1 och IP2.

Vad gäller IP3 och IP4 är förståelsen för uppdraget bristfällig eftersom man känner att man internt inte har informerats tillräckligt kring hur målen skall användas. Vidare uttrycker man också att det är svårt att förstå målens innebörd på lokal nivå. Det framgår av intervjuerna med IP3 och IP4 att man upplever målen som breda och utopiska där bristande kunskap om Agenda 2030 gör att man inte förstår relevansen för det löpande arbetet inom olika sektorer. Behovet av ett tydligare uppdrag efterfrågas och man önskar också se ytterligare konkretisering. Genom att öka kunskapen kring målen internt tror jag att det kan ge förutsättningar för en ambitionshöjning. Dels genom att fler tjänstemän förstår målens relevans och således använder målen i sitt dagliga arbete, och dels genom att förhöjd kunskap leder till ökad kommunikation av agendan inom länet. Det behövs ett tydligare budskap till de aktörer man arbetar med.

Idag sprider man information om agendan till de kommuner som ber om det. Om kommunerna i sin tur har begränsad *förståelse* för målen finns risk att de inte kommer att be om stöd, helt enkelt för att bristande kunskap och *förståelse* gör att man inte ser funktionen av en ökad Agenda 2030-närvaro.

Undersökningen visar att det finns en *förståelse* för synergierna mellan hållbarhetsdimensionerna i agendan och att dessa borde lyftas inför kommande genomförandeprocess. Tjänstemännen uttrycker att man tidigare inom länsstyrelsen har tenderat att specialisera sig mot något av de tre dimensionerna, utan att tänka på hur de hänger ihop. Genom Agenda 2030 lyfts sambandet i ökad utsträckning både inom verksamhetsplanen men också allmänt kring hur man kommunicerar hållbar utveckling.

Vidare kan man konstatera att kategorin *förstå* delvis kan vara tvetydig. En analys som jag gjorde i relation till denna kategori under arbetets gång är att det finns en viss skillnad internt i hur man resonerar kring just *förståelse* beroende på var i länet man arbetar. Det är påtagligt att länsstyrelsen har en utmanande uppgift i att samordna alla 49 kommuner. Ett

stort län medför spridda intressen kring vilka områden i Agenda 2030 som bör prioriteras. Tjänstemännen arbetar på olika platser inom länet och med skilda specialiseringar. IP1 och IP2 ansvarar över samordning av hela regionen men de arbetar främst med aktörer i stadskommuner inom Göteborgstrakten. Övriga två tjänstemän, IP3 och IP4, arbetar med aktörer i Skaraborgstrakten vilket mestadels rör lantbrukskommuner. Arbetsmiljöerna gör att man möts av olika samhällsintressen vilket möjligen formar den ingång man har i relation till Agenda 2030. Detta anser jag är något som kan ha haft inverkan på hur man uttrycker sin *förståelse* för målen och vad man i sin tur anser är en prioritet. Varierad expertis hos tjänstemännen har alltså gett blandade intervju svar. Tjänstemännens varierade *förståelse* kan möjligen också vara en följd effekt av att IP1 som samordnare också ser direktivet som otydligt. Visserligen är det cheferna på respektive avdelning som skall sprida information om agendan till sina medarbetare, men då IP1 har haft svårt att uttolka uppdraget har inte heller chefstaben samordnats.

Som statskontoret konstaterade i sin delrapport så handlar det i dagsläget mer om att få grepp om *hur* man skall *förstå* agendan snarare än att börja titta på *vad* som konkret kan göras. Min analys med hjälp av Lundquists teori visar att *förståelsen* är bristfällig i dagsläget vilket har haft hög inverkan på övriga variabler inom implementeringsteorin. För att *förståelsen* skall stärkas inom länsstyrelsen krävs först ett tydligare definierat uppdrag men man behöver därtill höja kunskapen internt inom länsstyrelsen. Detta ger i sin tur en ökad medvetenhet kring målen och riktlinjer för hur målen kan användas inom tjänstemännens ansvarsområden.

## 6.2 Vilja

Undersökningen visar att det föreligger en *vilja* att integrera och använda tillgängliga verktyg för att realisera Agenda 2030. Att man internt *vill* använda sig av Agenda 2030 framkommer tydligt, dels för att det är ett regeringsuppdrag men också för att man vill leva upp till visionen av målen. Två tecken på detta är att länsstyrelsen sammansatt en tvärgrupp och ingått ett partnersätverk med övriga länsstyrelser. Trots att uppdraget uppfattas som otydligt har man ändå uppvisat en *vilja* att lära sig av andra länsstyrelser för att utveckla processen.

Inom länsstyrelsen ser man möjligheterna inför kommande arbete eftersom man i möjligaste mån har försökt angripa agendans bredd med hjälp av tvärgruppen. Vidare visar intervju svaren från IP3 och IP4 att man är mottaglig för att lära sig mer om målen för att således inkludera dessa i sitt dagliga arbete. IP1 och IP2 som har i uppgift att samordna IP3 och IP4 *vill* främja detta engagemang och menar att deras arbete är att stärka kunskapen kring agendan inom samtliga delar av länsstyrelsen. I dagsläget är arbetet internt inte helt samordnat vilket ger effekter främst på lokal nivå där IP3 och IP4 verkar. Samtliga tjänstemän konstaterar att man har många år kvar i processen, och svaren visar att en samordnad och långsiktig planering först bör utstakas innan man konkret vet hur man *vill* operationalisera målen. Något som undersökningen däremot har haft möjlighet att kartlägga är att man i nuläget inte ser Agenda 2030 som en ambitionshöjning, utan som ett paraply över redan befintliga mål man arbetar med. Detta visade sig inte minst genom IP1 som uttryckte att vaga beslut gjort det svårt att veta varför eller hur målen skulle ses som en ambitionshöjning. Innan man får tydligare direktiv av regeringen vill man därför

fokusera arbetet kring hur den skall inkorporeras och användas tvärsektoriellt. Det kan konstateras att visionen hos länsstyrelsen är tydlig kring den tvärsektoriella implementeringen. Undersökningen visar till exempel att länsstyrelsen *vill* stärka sin handlingskraft och tar därför lärdom från till exempel Stockholm och Skåne län vilka ligger i framkant när det kommer till den tvärsektoriella stadsplaneringen på regional nivå. *Viljan* att följa uppdraget i regleringsbrevet föreligger alltså men frågan är hur *viljan* tar sig uttryck då ett otydligt direktiv ger plats för tolkningsutrymme?

IP2 uttryckte att "vi som länsstyrelse har en stark politisk legitimitet och bör alltid ge tillstånd i linje med Agenda 2030" (Intervju 2: 18/12-19). Detta citat visar att det möjligen finns risk för att länsstyrelsen i sin *vilja* att använda Agenda 2030 övertolkar sin rätt i förhållande till lag och förordningar. En länsstyrelse är en förvaltningsmyndighet som opolitiskt har att fatta rättssäkra och förutsägbara tillståndsbeslut. Så länge Agenda 2030 inte har inkorporerats i gällande rätt genom beslut i riksdag eller regering så ska den inte ligga till grund för bedömning i tillståndsärenden.

## 6.3 Kunna

För att *kunna* realisera Agenda 2030 har länsstyrelsen använt sig av olika tillvägagångssätt. Länsstyrelsen har tillsatt en Agenda 2030 samordnare, IP1, och en samordnare till klimatarbetet, IP2. Petra Svenssons avhandling som togs upp under kapitlet "tvärsektoriell implementering" definierar personer som IP1 och IP2 som sektorsövergripande strateger. Det innebär att de representerar den nya typ av tjänstemän som inte arbetar sektorsvis utan har till uppgift att mainstreama vissa politiska mål inom hela verksamheten. En komplikation som däremot kan uppstå är att det är svårt för en strateg att ge order till olika sektorer. Detta var ett resultat som bland annat visade sig under kategorin *förstå* då IP1 haft svårt att ge order och samordna chefstaben vilket gjort att cheferna i sin tur inte har spridit information om agendan inom sina respektive avdelningar. Hur som helst, är de tillsatta strategerna ett verktyg för länsstyrelsen att *kunna* angripa målen i agendan. Med hjälp av IP1 och IP2 har man tagit ett helhetsgrepp för agendans genomförande genom att inrätta en specifik tjänst som har huvudansvar och leder arbetet.

Roller IP1 innehar är viktig för att integrera alla dimensioner av Agenda 2030.

Vidare har länsstyrelsen också tillsatt en tvärgrupp som träffas veckovis där samtliga sektorer är företrädade av processansvariga. Denna grupp är också ett verktyg för länsstyrelsen att *kunna* arbeta med agendan tvärsektoriellt, åtminstone så underlättas detta arbete något. IP1 pekade på att man fortfarande testar nya arbetssätt inom tvärgruppen och processledarna inom gruppen uttrycker att man måste "skapa sig en helhetsbild av länet" (Länsstyrelsen 2019:9). Detta resultat visar att det ännu råder en osäkerhet kring hur det tvärsektoriella arbetet skall läggas upp. Visserligen har man hittat ett principiellt arbetssätt och ett användbart verktyg med IP1 som samordnare och med tvärgruppen som bidrar med en breddad expertis. Frågan är hur den tvärsektoriella implementeringen skall realiseras konkret. Verksamhetsplanen pekar på att man så snart som möjligt vill kunna starta en operativ fas av Agenda 2030-arbetet men att man i dagsläget står inför vissa begränsningar.

Bristande ekonomiska resurser gör att tvärgruppen inte kan arbeta effektivt. Eftersom länsstyrelsen varje år erhåller en budget som för varje år förändras, är man osäker kring vad som gäller. Detta är något som i sin tur påverkar planeringen av det tvärsektoriella arbetet.

Att skapa starka partnerskap kräver tid och resurser vilket försvåras när man inte har möjlighet att planera mer än 12 månader fram i tiden. Bristande resurser gör att man inte heller har prioriterat en ökad informationsspridning. Länsstyrelsen har en omfattande uppgift att samordna 49 kommuner men begränsade resurser har gjort att man har lagt delar av detta åtagande åt sidan.

Andra effekter som uppstått på grund av bristande resurser är att länsstyrelserna gör olika i sin integrering, vilket ibland gör det svårt att jämföra och lära av varandra. För att motverka denna komplikation har man ingått i ett länsstyrelsenätverk. Nätverket syftar till idéspridning och samarbete för att länsstyrelserna skall slippa uttolka uppgiften på egen hand. Genom att samarbeta kring Agenda 2030 *kan* länsstyrelsen underlätta arbetet på många sätt. Å andra sidan, för att länsstyrelsen som ensam verksamhet skall *kunna* implementera Agenda 2030 krävs förändring på högre beslutsnivå kring ekonomiska medel.

Undersökningen visar att man upplever en otydlighet kring *hur* man skall uppfylla regeringens krav när det kommer till att agendan skall integreras inom "befintliga processer med utgångspunkt i de redan etablerade målsystemet" (Statskontoret 2019:15).

Om regeringen kräver en ambitionshöjning skulle länsstyrelsen definitivt behöva ökade resurser, i synnerhet om man ska medvetandegöra andra aktörer i länet som också behöver bidra till arbetet. Utan partners blir det ju inga ordentliga resultat. Länsstyrelsen behöver jobba aktivt med regionen och kommunerna, liksom även forskningen, företag och organisationer.

Grunden för länsstyrelsens verksamhet är att väga motstående samhällsintressen till en så hållbar helhet som möjligt, inom lagens ramar. I dagsläget är agendan inte lagbunden vilket kan hindra detta arbete. Bland de största problemen är att regeringen styr länsstyrelsen sektoriserat genom att departementen hanterar sina sakområden var för sig och att ingen förmår att samla det till en helhetlig styrning. Det gäller såväl uppdrag som finansiering och är något som i dagsläget bromsar implementeringsarbetet av Agenda 2030. Förhoppningsvis kan den proposition kring Agenda 2030, som läggs fram i juni år 2020 ge länsstyrelsen en förtydligad uppgift.

## 7 Slutsatser

Länsstyrelsen Västra Götaland arbetar i dagsläget med Agenda 2030 på olika sätt. Än så länge har man konkretiserat vilken funktion Agenda 2030 fyller i Västra Götaland, genom fem strategiska mål. Utöver utformandet av dessa mål har man även en tvärgrupp som har i uppgift att leda och driva på arbetet med de strategiska målen. Gruppen möts kontinuerligt en gång i veckan under ledning av samordnaren IP1. Länsstyrelsen har också ingått i ett länsstyrelsenätverk vilket är en kommunikationsplattform där myndigheter, chefsnätverk och representanter möts och diskuterar hur arbetet med Agenda 2030 kan effektiviseras. Länsstyrelsen har startat ett initiativ, "klimat 2030", som har i syfte att höja ambitionen inom länet och också aktivt bidra till den ekologiska dimensionen i Agenda 2030. Undersökningen visar att detta är åtgärder man tagit för att försöka leva upp till regeringens direktiv.

Uppdraget man fått av regeringen uppfattas inom länsstyrelsen Västra Götaland som tydligt så till vida att man skall sprida information om agendans budskap och samordna länets aktörer. Däremot visar undersökningen att detta bara har gjorts då kommuner efterfrågat ett extra stöd, vilket är en följd av att man stött på vissa svårigheter i uppdraget. Dels har inte Agenda 2030-tvärgruppen erhållit utökad stöd för att driva på arbetet och det råder även en osäkerhet kring hur de kommande årsbudgeteringarna kommer att se ut. Detta hindrar inte bara tvärgruppen från långsiktig planering, utan det gör också att man känner sig pressad. När man enbart har möjlighet att planera i närtid utan kontinuerlig uppföljning till regeringen blir det svårt att uppfatta vilken ambition man bör lägga åt arbetet. Teorin har visat att man inom länsstyrelsen har en begränsad *förståelse* för uppdraget samt mycket begränsade resurser som behövs i dagsläget för att *kunna* realisera agendan. Förutom länsstyrelsens *vilja* att uppfylla målen i Agenda 2030 behövs också verktyg för ett effektivt genomförande och en tydlig måluppfyllelse.

Arbetet med Agenda-målen kommer att pågå under hela 2020-talet, och det är alltså alldeles för tidigt att utvärdera arbetet, men för närvarande är det tydligt att svårigheterna handlar om *förstå* och *kunna*. Detta beror på vaga mål, oklar styrning och brist på resurser. Till svårigheterna bidrar att genomförandet av Agenda 2030 är en fråga om governance, där många aktörer på olika samhällsnivåer ska samverka, samtidigt som ansvarsfördelningen är oklar. Även om det rent ideologiskt finns ett brett stöd för Agenda-målen, som kan ses som en vision om det goda samhället, så är det fortfarande oklart *om* och *hur* målen ska kunna uppnås.

# 8 Referenser

## 8.1 Muntliga källor

**Intervjuperson 1:** Chef över samordnandet av Agenda 2030  
IP1: 2/12-2019 [telefonintervju]; 5/3-2020 [mailkorrespondens]

**Intervjuperson 2 :** Processledare över “Klimat 2030, Västra Götaland ställer om”  
IP2: 18/12-2019 [telefonintervju]

**Intervjuperson 3:** Naturvårdshandläggare  
IP3: 19/12-2019 [personligt möte i Mariestad]

**Intervjuperson 4:** Handläggare och ansvarig över miljömålsberedningen  
IP4: 17/12-2019 [personligt möte i Mariestad]

## 8.2 Offentligt tryck, organisationstryck m.m

A/RES/70/1, 2015, “TRANSFORMING OUR WORLD: THE 2030 AGENDA FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT”, United Nations: NY

Finansdepartementet. Artikelnr: Fi 2018:3. *Handlingsplan Agenda 2030, 2018-2020*. Regeringskansliet.

FN-förbundet, 2018. *Agenda 2030 och de globala målen för hållbar utveckling*. Tomoro AB.

FN-förbundet, 2019. *Hur går arbetet med Globala Målen?*. Världshorisont. Nummer 3: 2019

FN:s Utvecklingsprogram. (UNDP). u.å. *Så kom målen till*. URL: <http://www.millenniemaalen.nu/malen-2/sa-kom-malen-till/> (hämtat: 2019-12-20)

Forum Syd. (2019). *Riksdagsbundet Agenda 2030-mål*. Stockholm. URL: <https://www.forumsyd.org/sv/aktuellt/riksdagsbundet-agenda-2030-mal> (hämtat 6/3-2020)

Länsstyrelsen Västra Götalands Län [Rapport 2018:61]. *Verksamhetsplan 2019*. URL: <https://www.lansstyrelsen.se/download/18.2e0f9f621636c8440272e7a5/1551691469692/verksamhetsplan-vastra-gotaland-2019.pdf> (hämtat: 2019-11-20)

Milleniemaalen, 2016. *Svenska FN-förbundet och UNDP*. URL: [http://ww.millenniemaalen.nu/flx/v3/om\\_millenniemaalen/](http://ww.millenniemaalen.nu/flx/v3/om_millenniemaalen/)(hämtat: 2019-11-20)

Prop. 2019/2020:01. Budgetpropositionen för 2020. *Utgiftsområde 2. Samhällsekonomi och finansförvaltning* s. 52.



Regeringen, 2016. *Sverige bäst i världen på hållbar utveckling*. <http://www.regeringen.se/debattartiklar/2016/07/sverige-bast-ivarlden-pa-hallbar-utveckling/> (hämtat: 2019-11-20)

Regeringskansliet, 2018 [Regleringsbrev]. *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende länsstyrelserna*. (prop. 2017/18:1 utg.omr. 1, bet. 2017/18:KU1, rskr. 2017/18:73).

Regeringskansliet (u.å). *Agenda 2030 för hållbar utveckling*. URL: <https://www.regeringen.se/48e36d/contentassets/a69f085ada12410989115a1ff64be6d8/att-forandra-var-varld-agenda-2030-for-hallbar-utveckling> (hämtad 17/2-2020)

Regeringsbeslut 2016-04-07. *Uppdrag till statliga myndigheter att bidra med underlag för Sveriges genomförande av Agenda 2030*.

Regleringsbeslut 2017-12-21. *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende länsstyrelserna*. Finansdepartementet.

Regeringsbeslut 2018-06-14. *Uppdrag till Statskontoret att följa upp genomförandet av Agenda 2030*. Finansdepartementet.

Statskontoret [delrapport 2019:15], 2019. *Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner*.

SOU 1994:128 *Lokal Agenda 21 - en vägledning*. Miljödepartementet, Stockholm

Sveriges miljömål [officiell hemsida]. *Sveriges miljömål*. URL: <http://www.sverigemiljomal.se/miljomalen/> (hämtad 18/2-2020)

United Nations (u.å) [officiell hemsida]. *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. URL: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld> (hämtad: 17/2-2020).

## 8.3 Litteratur

Brundin, P & Katarina E (1999) *Svenska kommuners arbete med Agenda 21 - En enkätundersökning*. Stockholm: Kommentus förlag

Bennulf, M, (1994) *Miljöopinionen i Sverige*. Lund: Dialogos

Cerna L., 2013. *The Nature of Policy Change and Implementation: A review of different theoretical approaches*, OECD. URL: <https://www.oecd.org/education/ceri/The%20Nature%20of%20Policy%20Change%20and%20Implementation.pdf> (hämtad: 6/3- 2020)

Esaiasson, P, Gilljam, M, Oscarsson, H, Wängnerud, L. (2017). *Metodpraktikan*, 5:e upplagan. Nordstedts förlag.

Forsberg, B. (2002). *Lokal Agenda 21 för hållbar utveckling: En studie av miljöfråga i tillväxksamhället*. Umeå: Umeå universitet.

Kesell. 2010. *Tvärsektoriell arbete*. Wordpress. URL: <https://kesell.wordpress.com/2010/12/21/tvarsektoriellt-arbete/> (hämtad: 6/3-2020)

Kanie, N et al., 2014, *Integration and diffusion in Sustainable Development Goals: Learning from the past looking into the future*, Sustainability: Vol. 6, p1761-1775, MDPI Open access.

Lundquist, L. 1987, *Implementation steering – An actor structur approach*, Studentlitteratur: Lund

Lundquist, L. 1992. *Förvaltning, stat och samhälle*, Lund: Studentlitteratur

Lundqvist, L.J (1996) 'Sweden'. I Christiansen, P (red) *Governing the Environment: Politics, Policy and Organization in the Nordic Countries*.

Hedlund, M. 2007. *Demokratiska genvägar. Expertinflytande i den svenska lagstiftningsprocessen om medicinsk genteknik*. Lund Political Studies 150 Department of Political Science, Lund University.

Pülzl, H; Treib O, 2007, *Implementing Public Policy, in Handbook of public policy implementation* (ed. Fisher et.al), CRC Press, Taylor and Francis Group

Raworth K., 2012. *A Safe and Just Space for Humanity*, Oxfam Discussion Paper. URL: [https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file\\_attachments/dp-a-safe-and-just-space-for-humanity-130212-en\\_5.pdf](https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/dp-a-safe-and-just-space-for-humanity-130212-en_5.pdf) (hämtad 8/3-2020)

Rockström, J, et al.. 2009, *A safe operating space for humanity*, Nature 461, s.472-475

Rydén, B. 2003. *Principen om den anpassningsbara förmågan*. Diss., Örebro universitet: Örebro

Sannerstedt, A., 1997. Implementering - hur politiska beslut genomförs i praktiken. In B. Rothstein, ed. *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem; 2., [utök.] uppl.* SNS Förlag.

Svensson, P. 2017. *Cross-Sector Strategists*. Göteborg: Göteborgs universitet.

## 8.4 Bildmaterial

**Figur 1:** : Modell över de 17 målen: Regeringskansliet.se. URL: <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/globala-malen-och-agenda-2030/> (hämtat 5/3-2020)

**Figur 2:** Stockholm Environmental Institute. URL: <https://www.stockholmresilience.org/policy--practice/contributions-to-the-agenda-2030.tml> (hämtat 5/3-2020)

**Figur 3:** Regeringens regleringsbrev 2016-2019. Statskontoret [delrapport 2019:15], 2019. *Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner*.

**Figur 4:** Tabell över länsstyrelsens prioriterade mål. Länsstyrelsen Västra Götalands Län [Rapport 2018:61]. Verksamhetsplan 2019. URL:

## 9 Bilagor

### 9.1 Intervjuguide

- 1) Hur har man inom länsstyrelsen tolkat regeringens direktiv kring Agenda 2030 - som en ambitionshöjning eller som ett paraply över redan befintliga mål och riktlinjer?
- 2) Hur arbetar länsstyrelsen med informationsspridning idag?
- 3) Hur arbetar er tvärgrupp? Underlättar denna ert tvärssektoriella arbete eller tror du att man kommer behöva vidga/breda den ännu mer?
- 4) Hur ofta möts tvärgruppen?
- 5) Har man kommit på andra sätt att jobba med den tvärssektoriella implementeringen utöver tvärgruppen?
- 6) Hur tänker man kring det tvärssektoriella arbetet när verksamheten till stor del är sektoriserad? Vart uppstår de största problemen?
- 7) Har man mycket arbete kvar innan man kan gå över till en operativ fas kring implementering av målen?
- 8) Vilka punkter inom direktivet är i störst behov av att tydliggöras?
- 9) Vilka är de största problemen som uppstått till följd av en otydlig styrning?
- 10) Hur stora resurser kommer krävas för att hela agendan skall kunna integreras? Har länsstyrelsen kapacitet för detta?
- 11) Hur ofta följer regeringen upp ert resultat? Känner man sig pressad att nå upp till den ambitionsnivå som blivit satt?
- 12) Om du fick önska direktiven i nästa regleringsbrev kring Agenda 2030 - vilka riktlinjer hade du velat se?