

- Lippincott, B.E, 1938, *Victorian Critics of Democracy*, Minneapolis: The University of Minnesota Press.
- MacIntyre, Alasdair, 1985, *After Virtue. A study in moral theory*, London: Duckworth.
- Mendilow, Jonathan, 1993, "Waiting for the Axe to Fall: Carlyle's Place in the Study of Crises of Authority", i *Political Research Quarterly*, september.
- Mithander, Conny, 1989, *Den dubbla kritiken. Carlyle och Engels om 1840-talets Manchester*, Göteborg: Acta Universitatis Gothoburgensis.
- Mulhall, Stephen & Swift, Adam, 1992, *Liberals & Communitarians*, Oxford: Blackwell.
- Naess, Arne, 1981, *Ekologi, Samhälle och Livsstil. Utkast till en ekosofi*, Stockholm: LT:s förlag.
- Petersson, Olof, 1987, *Metaforernas makt*, Stockholm: Carlssons.
- Platon, 1984, *Staten*, Lund: Doxa.
- Popper, Karl R., 1967, *The open society and its enemies*, vol I, "The spell of Plato", London: Routledge & Kegan.
- Rosenberg, Philip, 1974, *The seventh hero. Thomas Carlyle and the Theory of Radical Activism*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Skinner, Quentin, 1981, *Machiavelli*, Oxford: Oxford University Press.
- Taylor, Charles, 1991, *Hegel och det moderna samhället*, Göteborg: Röda Bokförlaget AB.
- Tingsten, Herbert, 1966, *När Churchill grep makten och andra essayer*, Stockholm: Norstedts.
- Weber, Max, 1964, *The Theory of Social and Economic Organization*, New York: The Free Press.
- Weber, Max, 1977, *Vetenskap och politik*, Göteborg: Bokförlaget Korpen.
- Weber, Max, 1983, *Ekonomi och samhälle. Förståelsesociologins grunder*, Lund: Argos.
- Willner, Ann Ruth, 1984, *The Spellbinders. Charismatic Political Leadership*, New Haven and London: Yale University Press.

## Styrning eller samarbete? Kommunens förändrade roll vid kontroll av diffusa utsläpp

### Inledning

Oavsett forskningsinriktning kring miljöfrågor inom samhällsvetenskaper utgår den enligt min mening ofta från människan. Även en ekocentrisk forskning utgår från människan så tillvida, att *hon* bestämmer vad naturen tål. Vi gör oss till språkrör för naturen och lägger fast riktlinjer för när gränser överskrids, eller när vi anser att gränser inte överskridits. Det hindrar inte att jag har stor tilltro till exempelvis biologers och naturvetares uppfattningar avseende naturens beskaffenhet och känslighet för människors ingrepp. Det är i slutändan ändå vi som definierar vad ett miljöproblem är och det är samhällets och vetenskapernas ökande kunskaper som gör att vi idag fokuserar på andra miljöproblem än vad vi gjorde för tjugo år sedan.

Det kan därför uppfattas som tämligen trivialt med påståendet att olika problem också

kräver olika tillvägagångssätt för att komma tillrätta med dem. När punktutsläpp från industrier och kommunala reningsverk inte längre anses vara samhällets största miljöproblem, utan när nu diffusa utsläpp i samband med människors livsstil får större betydelse, ter det sig således rimligt att också myndigheters kontrollsätt, och dess inriktning mot att påverka samhället, förändras med takt att problembilden förändras. Det aktualiserar i sin tur en diskussion kring *hur* myndigheter som exempelvis Kemikalieinspektionen, Statens Naturvårdsverk, Miljö- och naturresursdepartementet på nationell nivå samt länsstyrelser och kommuner på regional och lokal nivå, ställer miljökrav.

Enligt en jämförande studie i Danmark, Finland, Norge och Sverige räcker marknadskrafter inte till för att en bred miljöanpassning inom industrin skall komma till stånd. Det är myndighetskrav som av företag uppfattas som hårdast (Terrvik, Wolff, Ulhoi, m fl 1995:20 och 26). I samma riktning pekar en nyligen genomförd undersökning i Sverige, där nationell lagstiftning, och miljömyndigheters agerande därvidlag, har störst upplevd påverkan på, och betydelse för, företags miljöåtgärder (Stran-

negård, Adolfsson och Wolff 1996:36f). Politiker har alltså ett ansvar för att skapa och vidmakthålla rimliga rambetingelser för att vi ska komma tillrätta med samhällets miljöproblem. Genom regleringar beordras respektive myndigas myndigheter till handling inom, i det här fallet, miljöområdet. Samhällsaktörer styrs mot mindre miljöbelastning genom användningen av olika metoder och tekniker. Därvid vinner myndigheter kunskap om miljöområdet och kan föra tillbaka den som information om behov och möjligheter för miljöpolitiken (Brunsson och Jönsson 1979). Till grund för arbetet vid dessa myndigheter ligger en styrfilosofi som stämmer överens med politikens grundläggande syn på hur samhällsförändringar bör ske.

På ett annat ställe har jag argumenterat för att kontroll av diffusa utsläpp skiljer sig från kontroll av punktutsläpp (Dobers 1995). Medan regleringar skapar en nödvändig politisk stabilitet öppnar reformer vägar till förändringar. Föreliggande artikel tar fasta vid den nya problembilden med diffusa utsläpp och diskuterar vad detta innebär för kommuners miljökontroll. Som exempel anförs *MiljöProjekt Göteborg*. Denna miljöreform initierades 1988 av regeringen och utgjorde ett styrmiddel med explorativ och upptäckande karaktär och som var mycket åtgärdsinriktat. Men vad döljer sig bakom begreppet "reform" och särskilt "miljöreform"?

## Miljöreformer

Oavsett inriktning och form av statliga aktiviteter på miljöområdet skapar de arenor för att uppnå miljöförbättringar. I den bemärkelsen kan statliga försök till att förändra ett system eller ett samhälle till att i större utsträckning uppnå en miljöanpassad verksamhet betraktas som en reform. Som sådana är reformer det politiska systemets medel till förändring av ett tillstånd och ingår i ett system med institutionaliserade normer och regler. Dessa normer och regler konstituerar sammantaget vedertagna förfarande att formulera problem och lösningar. Ett visst sätt att styra ter sig då vara

överlägset andra och används slutligen rutinmässigt och i omedvetenhet om alternativa tillvägagångssätt.

Det finns olika beskrivningar till vad som utgör reformer. En beskrivning tar fasta vid fyra utmärkande drag (Brunsson 1993:33-34). För det första är en reformidé tämligen enkel att förstå. Den är därmed lätt att kommunicera vidare och består snarare av principer än av detaljerade beskrivningar. För det andra är reformer normativa. De försöker komma tillrätta med en samhällssituation som är i obalans i en viss sakfråga. För det tredje är reformer ensidiga. De är ensidiga i den bemärkelsen att de bygger på värderingar som står i motsats till ofta oförenliga värderingar och uppfattningar i organisationer. Reformerna är alltså konfliktorienterade. Slutligen är reformer framtidsorienterade. De utgör en process med idéer som skapas, med människor som övertygas och med själva reformen som genomförs.

Hur sprids reformer? Latour presenterar två rimliga tolkningar (Latour 1986:266ff). Den ena tolkningen går ut på *diffusion*, som antar att det som sprids är fysiskt till sin karaktär. Med hänvisning till tyngdlagen så rör ting på sig tills det att de blir stoppade. Denna tanke kan man föra över på spridningen av reformer. Därvid sprids en reformidé tills den blir stoppad av psykologiska eller politiska skäl. Organisationer och sociala nätverk kan mycket lätt forma motstånd till en reformidé. Därför är diffusion av reformer trots motstånd en tolkning av hur reformer sprids. Den andra tolkningen ser spridning som *transformation*. Idéer sprids inte genom ting. Nej, idéer transformeras eller förs över av människor på sin spridningsväg. Varje överförare ger i viss mening idén en egen innebörd och skapar därigenom entusiasm till att sprida idén vidare. Människor är ändå sociala och aktiva varelser, som inte undgår att förhålla sig till vad de för vidare, och därmed sätter de en viss personlig prägel på budskapet.

I föreliggande text väljer jag att se på reformer som att de bygger på en idé om styrning, kontroll och *förändring*. De syftar till att förändra ett tillstånd som anses vara otillfredsställande. Därigenom står reformer många

gångar i konflikt med etablerade sätt att definiera och hantera problem och utveckling, trots att de mycket väl kan komplettera varandra. En miljöreform syftar på att kontrollera och förändra en oönskad miljösituation till det bättre och är ofta upptäckande i sin karaktär. I nästa avsnitt vill jag ge en beskrivning på vad jag anser är en bra svensk miljöreform.

## Att åtgärda diffusa utsläpp

### Bakgrund

På förslag av miljöminister Birgitta Dahl beslöt regeringen 1987 att tillsätta en delegation för att "initiera och samordna åtgärder för att göra Hisingen väsentligt renare på tio år" (Dir 1987:59). Delegationen antog namnet Miljöprojekt Göteborg och arbetet pågick från den 1 januari 1988 till den 1 juni 1989, då även slutrapporten publicerades (SOU 1989:32). Parallellt med Miljöprojekt Göteborg initierades liknande miljöprojekt för Dalälven, för västra Skåne och för Sundsvall-Timråregionen (Dir 1987:57; Dir 1989:5; Dir 1989:9). Direktiven, främst de två sistnämnda och det till Göteborg, skiljer sig inte nämnvärt från varandra. Det gemensamma draget för nämnda fyra direktiv är att de är öppet formulerade, att varje delegation hade långtgående friheter att gestalta hur enskilda miljöförbättrande åtgärder skulle se ut. Däremot skiljer sig arbetet och projektutformningen åt mellan varje delegation vilket också ledde till skilda utfall.

En detaljerad jämförelse av dessa miljöprojekt vore intressant, men av platsbrist så nöjer jag mig i föreliggande artikel att beskriva främst Miljöprojekt Göteborg (MPG). Studien baserar sig på intervjuer med 15 personer, protokoll från delegationens arbete samt själva slutrapporten. MPG initierades under en period då miljöpolitiken omprövades; 80-talet präglades av att miljöärendet blev en partipolitiskt stridsfråga (Bennulf 1994:61). Det dittills tillämpade administrativa synsättet uppvisade begränsningar:

Vi hade en inneboende känsla av att vi hade kommit till någon slags plåtå. De administ-

rativa styrmedlen, den administrativa apparaten som fanns kunde inte ta itu med de nya problemen som vi stod inför. (Peter Larsson, statssekreterare åt dåvarande miljöministern, 94-03-18).

På vilket sätt stod miljöpolitiken då inför en ny väg? För det första kan antas att all form av administrativt anordnad eller påtvingad förändring når en gräns för vad den kan åstadkomma. För det andra så hade samhällsklimatet i slutet av 80-talet blivit allt mer gynnsamt för miljöarbete. Konsumenter och företag började långsamt ändra inställning och beteendemönster. En tredje och avgörande förklaring, att administration och central detaljstyrning av miljöarbetet hade uppnått en gräns, finns med i direktiven:

Jag avser att i början av 1988 förordas att regeringen i den planerade miljöpolitiska propositionen föreslå en ändring i den bestämmelse i miljöskyddslagen som reglerar frågan om särskilt föroreningskänsliga områden. Ändringen avses medföra att *generella föreskrifter* skall kunna meddelas även för områden som är särskilt belastade av t.ex. luftföroreningsutsläpp. (Birgitta Dahl, dåvarande miljöminister, Dir 1987:59).

I och med intresset att införa generella föreskrifter skiftar fokus från punktutsläpp till diffusa utsläpp. Diffusa utsläpp kan karaktäriseras av att utsläppspunkterna är många och små, och att de i hög grad har egenskapen att inte vara stationära utan ofta mobila och kopplade till fordon och produktanvändning. Jag återkommer nedan med en utförligare framställning av diffusa utsläpp. Punktutsläppsrelaterade, administrativa åtgärder hade nått en effektivitetsgräns och andra lösningar skulle utvecklas för att komma till rätta med de utsläpp som var (och är) svåra att mäta och åtgärda.

Miljöprojektet lanserades genom att Birgitta Dahl i direktiven målade upp en dystert bild om hur miljösituationen i dessa regioner uppfattades:

Gruvor samt järn- och stålverk inom Dalälvens avrinningsområde har påverkat och påverkar älven genom stora utsläpp av me-

taller. (Birgitta Dahl, dåvarande miljöminister, Dir 1987:57 s 1).

Hisingen i Göteborg är ett av landets värst utsatta områden när det gäller luftföroreningsutsläpp. (Birgitta Dahl, dåvarande miljöminister, Dir 1987:59 s 1).

Miljöfrågorna i stora delar av Skåne har tilldragit sig en allt större uppmärksamhet. En hög befolkningstäthet och industrialiseringsgrad samt en starkt ökande vägtrafik har gett upphov till ett ökat tryck på natur- och rekreationsområdena [...]. Ett intensivt jordbruk ger vidare betydande utsläpp till luft och vatten [...]. Situationen förvärras ytterligare av de föroreningar från andra länder [...]. (Birgitta Dahl, dåvarande miljöminister, Dir 1989:5 s 1).

Sundsvallsregionen [...] är ett av de äldsta och hårdast exploaterade industriområdena i vårt land. Verksamheten vid de stora processindustrierna ända sedan industrialiseringen genombrott har lett till att betydande utsläpp har ackumulerats i mark och vatten (Birgitta Dahl, dåvarande miljöminister, Dir 1989:9 1989:1 s 1).

Genom att måla upp en dystert bild uppnår en sådan formulering i kommittédirektiven olika effekter. Dels legitimeras kraftiga insatser på grundval av de exceptionellt stora miljöproblemen. Dels indikeras därmed indirekt att miljöpolitiken till viss del har misslyckats med att åtgärda existerande problem. Detta uppfattades av en rad lokala politiker och miljömyndigheter som kritik av deras sätt att hantera problemen.

I MPG överraskades lokala politiker, i synnerhet miljöministerns partikamrater, av hennes initiativ. Birgitta Dahls besked om kommande förslag till miljöinsatser i Göteborg presenterades på socialdemokraternas partikongress 1987, utan att de lokala partipolitikerna hade informerats. Hon arbetade också för att förankra beslutet i Göteborg. Olika besök och föredrag i staden syftade till att få gehör och legitimitet för hennes initiativ. Den lokala förankringen skedde dock framförallt genom projektets arbetssätt. Huvudsekreteraren i MPG, Göran Värnby, garanterade genom

sitt personliga och professionella kontaktnät en förankring i miljöyrken i västra Sverige.

Göteborgsdelegationens ordförande, Kerstin Svensson, arbetade intensivt med att träffa berörda myndigheter, företag och andra involverade med hjälp av huvudsekreterarens omfattande nätverk. Legitimitet för projektet uppnåddes således genom en professionell (och inte politisk eller administrativ) sekreterare i utredningen och ett intensivt förankringsarbete. Legitimitet i näringslivet skapades genom att delegationen ofta anlätade konsulter som industri och näringsliv i Göteborg själva anlätade i olika sammanhang. Utifrån en ambition att handlingsorienterat åtgärda existerande miljöproblem och snabbt kunna uppvisa resultat var ett sådant tillvägagångssätt rationellt. Konflikter och motsättningar tonades ned och arenor för gemensamma problemlösningar söktes åstadkommas.

På en rad punkter vill jag konkretisera problem och konsekvenser som framstår som betydelsefulla i MPG och vid åtgärdandet av diffusa utsläpp. Det är nytt problemfokus, nya miljöåtgärder, öppet formulerade direktiv och reformer, lokala myndigheters förändrade roll, samt utfallet av reformerna. Dessa punkter bygger på en tidigare studie som har jämfört hanteringen av punktutsläpp med hanteringen av diffusa utsläpp (Dobers 1995). Dock kommer kommunens och dess miljöavdelningars nya roll behandlas särskilt i ett eget avsnitt. Syftet här är att beskriva hur ett problem som diffusa utsläpp, som tidigare inte varit i fokus, har tilltagit i betydelse och som i dag framstår som ett mycket viktigt miljöproblem att åtgärda.

#### Nytt problemfokus

Miljöpolitiskt arbete kan liknas vid en inlärningsprocess som börjar med de mest synliga problemen, vilka är hanterbara ur åtgärdssynpunkt. Punktutsläpp är enkla att identifiera, mäta och åtgärda. Resultaten av dessa åtgärder blir mycket tydliga och därmed positiva och politiskt uppseendeväckande. Diffusa utsläpp däremot är dessvärre betydligt svårare att identifiera och därmed att åtgärda, eftersom

åtgärder inte kan ske vid få, enstaka utsläppskällor utan vid många, spridda utsläppskällor. Miljöproblemet har således ändrat karaktär (Lundgren och Thelander 1989:76ff; Bergman 1994:275), och produkten sätts allt mer i fokus (Ryding 1995). Mätproblem uppstår och åtgärder kräver större helhetssyn. Det går att skilja mellan utsläpp från produktionsanläggningar (diffusa produktionsutsläpp), från användningen av produkter (diffusa användningsutsläpp), och utsläpp från restprodukter (diffusa utsläpp från restprodukter).

*Diffusa produktionsutsläpp* är sådana som kan uppstå med läckande rör och ventiler i en produktionsanläggning. I raffinaderierna finns det exempelvis många ventiler och kranar som permanent läcker små mängder kolväten, men som tillsammans utgör stora problem. *Diffusa användningsutsläpp* kan karaktäriseras som nästan osynliga utsläpp och kan illustreras med slitaget av skosulor i kromgalvaniserat läder. Det är oerhört spridda utsläppskällor och i varje enstaka fall är mängden krom liten, men totalt sett blir utsläppet stort. Ett annat exempel är bilavgaser. Trots att avgasröret är en lätt identifierad källa till utsläppet är antalet utsläppskällor så många, att det leder till ett svårhanterligt miljöproblem. *Diffusa utsläpp från restprodukter* är sådant material som inte längre fyller någon funktion i samhället och som har deponerats på tipp, förbränts eller helt sönika lämnats i naturen. Metaller i ett kretskort från en skrotad dator är svåra att bestämma, och de kan ge en mycket långsiktig miljöpåverkan. En sådan produkt går inte att förändra via en utsläppsrelaterad filosofi. Filosofin måste ersättas av ett nytt kretsloppstänkande, där användningen av produkten betraktas utifrån ekologiskt anpassade krav.

Det leder till att man i ökande omfattning söker åtgärda miljöpåverkan i verksamhetens alla steg. Därvid får transporter en stor betydelse och dess miljöpåverkan är bekymmersam. Råvaror utvinns och transporteras till industrins produktion. Ofta transporteras prefabrikat fram och tillbaka för diverse monteringar innan de hamnar i slutlig produktion. Den färdiga produkten distribueras via grossister till detaljhandeln, vilket innebär ett fler-

tal transportsträckor. Kunden åker till affären för att köpa produkten och senare använder hon/han den. Den förbrukade produkten skall sedan föras till återvinning och avfallshantering. I de fall avfallet bränns tillkommer dessutom ännu en transport för askans slutdeponering.

Mobiliteten hos diffusa utsläpp har två viktiga följder för den kontroll som behöver tillämpas (Tietenberg 1988:384). För det första är av diffusa utsläpp rums- och tidsberoende såtillvida, att problem till viss del först blir synliga när många diffusa utsläppskällor kommer tillsammans på liten plats, exempelvis stora fordonsmängder vid rusningstrafik. För det andra är det svårt att besluta om regionala utsläppsnivåer, eftersom ett fordons utsläpp inte är kopplade till en viss region. Därutöver tillkommer att stationära utsläppskällor, som exempelvis kommunala reningsverk, har avancerad reningsutrustning som sköts av professionella ingenjörer, medan fordon ägs och sköts av vanliga människor. Det grundläggande problemet är dock att kontrollen måste spegla den förändrade problembilden, vilken skulle leda från produktions- och processbaserad kontroll till användningsbaserad kontroll (Tietenberg 1988). En sådan nyorientering leder onekligen till andra styr- och kontrollstrategier och att det tillämpas andra miljöåtgärder.

### Nya miljöåtgärder

Även om miljöförändringar har globala effekter, är alltid dess orsaker lokala. (Wickens 1994:141)

På grund av den lokala dimensionen av diffusa utsläpp är varje medborgare ansvarig för miljöproblem i dubbel mening; dels i att orsaka miljöproblem och dels i att åtgärda dessa miljöproblem. Diffusa utsläpp berör alltså i allt större utsträckning människors livsstil (Rolén 1994). Olika aktörer beskriver problem olika och även vilka lösningsvägar som krävs då de företräder olika intressen (Flyvbjerg 1992; Flyvbjerg 1993). En aktör kanske inte tillskriver sig själv någon delaktighet i att miljöpro-

blemet i fråga uppstår. Denne kanske även tenderar till att föra över ansvaret på att finna lösningar på miljöproblem till andra (som exempelvis till kommuner).

I och med att många aktörer deltar på miljöarenan som i fallet med MPG, tilltar den sociala dimensionen, och som i vissa fall kan få en avgörande roll. Man kan fråga sig vilka kompetensområden som krävs för att leda aktörer på en miljöarena (Dobers och Wolff 1995a). I MPG drev främst Göran Värmbys delegationens arbete och det innefattade flertalet kompetensområden: dels förmåga att handlingsorienterat driva ett sådant projekt, dels sakkunskap för att professionellt kunna påtala problem och sammanföra experter på området, och dels förmågan till överblick för att koncentrera knappa resurser på det väsentliga.

Diffusa utsläpp innebär att deras direktkontroll försvåras. Arbets sättet för miljökontroll kan inte längre formuleras i detalj. Denna oklarhet lämnar därmed utrymme för lokala och regionala miljömyndigheter och -aktörer att påverka sitt eget handlingsutrymme (Sahlin-Andersson 1989:124ff) för att förbättra miljösituationen. Indirekt kontroll av attityder och handlingar ter sig vara lämplig. I studien kring MPG skapade huvudsekreteraren sociala nätverk av nyckelaktörer för att möjliggöra miljöförbättrande åtgärder i kommun och näringsliv. I västra Skåne användes masskommunikation på okonventionell vis (konst, musik, poesi, videofilm) för att många människor skulle stimuleras till att förändra sitt beteende (Dir 1989:5; SOU 1990:93).

Öppet formulerade direktiv och reformer  
För att kunna åstadkomma positiva resultat med miljöproblem som tidigare inte angripits kan en sluten kontroll kompletteras av en öppen kontroll. Framförallt i situationer som har inslag av innovation, det vill säga där reformen är ägnad att upptäcka och skapa nya förutsättningar, behöver lärandets förutsättningar byggas in i filosofin. En öppen styr- och kontrollfilosofi återspeglas i direktiven till miljöprojekten, vilka var skrivna på ett sätt som tillät experiment. Implementeringen i en

sådan reform syftar till att skapa ny kompetens och insikt. Effekter kan således bestå i förändring av institutioner och rutinerade arbets sätt. Ett öppet formulerat direktiv möjliggör lärande. Utformning av miljöförbättrande aktiviteter är i stort en regional angelägenhet som lämnar rum för experiment, vilka i vissa fall kan avvika från vedertagna sätt att hantera miljöproblem på. Genom experiment kan öppna lärandeprocesser initieras och erfarenheter därifrån spridas till andra kommuner som söker lösningar på sina miljöproblem. För att återkoppla till Latours (1986) tankar tidigare i denna artikel, kan det argumenteras att reformen transformerar och översätter snarare än den diffunderar.

Styrningens filosofi kan också beskrivas med *vad* som styrs (Czarniawska-Joerges 1992:28ff). Lagstiftning styr i detalj i vilken omfattning verksamheter får påverka naturen och människor. Faktum är att allt industriellt utsläpp till naturen har skett i enlighet med, i koncessionsförhandlingar, överenskomna undantag från Miljöskyddslagen 1969. Det blir då fråga om en slags handlingsstyrning. Öppet formulerade direktiv ledde i vissa fall till lärorika experiment, som möjliggjordes genom relativt fritt val till handling. Här kan man snarast prata om ideologisk styrning, då politiker riktade in sig på människor genom att söka påverka deras uppfattning om miljöproblem. Att peka på hur allvarliga miljöproblem är, men sedan överlåta åtgärder till kompetens i regionen, har lett till okonventionella angreppssätt (Dir 1989:5; SOU 1990:93).

Ett utfall av miljödirektivet  
För politiska system kan MPG liknas vid ett experiment (Jacobsson 1994). Politiker konstaterar ett problem, vars lösningar de är tämligen osäker över. De genererar resurser och engagemang genom dystra bilder. Utifrån det experimentella inslag som fanns i MPG var det rationellt att måla en dyster bild för att öka handlingsbenägenheten på lokal nivå. På så sätt skapas det lokala förutsättningar för nya grepp. Om experiment anses föredömligt av samhället, kan den användas som förebild

(som "det goda exemplet") i framtida statliga reformaktiviteter och därigenom återförs till kommuner (Flyvbjerg 1992; Flyvbjerg 1993; Olson 1993).

Direktiven och miljöprojekten var ett tecken på att myndigheter sökte nya vägar för att finna lösningar på miljöproblem och de uppvisade därmed en benägenhet att lära alternativa lösningsvägar:

Det skulle vara områden där miljöinsatser behövdes göras och där man kunde få många olika erfarenheter. Dels skulle det vara representativt i någon mening, alltså intressant att lära sig av. Det skulle vara experimentverkstäder och förhoppningsvis kunna bli goda förebilder. [...] Tanken var den att med ett otraditionellt angreppssätt få igång aktörerna för att få till stånd utveckling och inte minst nya goda lösningar. (Birgitta Dahl, dåvarande miljöminister, 94-03-17).

Problemet som fokuserades var inte längre detsamma som förut; utsläpp vid punktkällor avlöstes av diffusa utsläppskällor. Problembilden krävde helt enkelt en annan lösningsansats. Det återspeglas också i myndigheters försök till att inte försvara vedertagna lösningar som detaljerade lagar. Istället nöjde de sig med att försvara miljöproblemet allvar (Campbell 1969:428) och att genom direktiven initiera experiment för nya lösningar på regional och lokal basis.

### Lokala myndigheters förändrade roll

Tidigare roll med enbart kontroll och tillsyn

Främst Statens naturvårdsverk har varit ansvarigt för att identifiera miljöproblem och att utreda dessa, för att därefter kunna bistå som en expertinstans åt regeringen i dess miljöpolitik. Till en början var det punktutsläpp som kontrollerades, eftersom det där var lättast och kostnadseffektivast att uppnå en stor minskning av miljöpåverkan. Industriella miljöåtgärder fram till mitten av 80-talet kännetecknades således av en fokusering på end-of-pipe

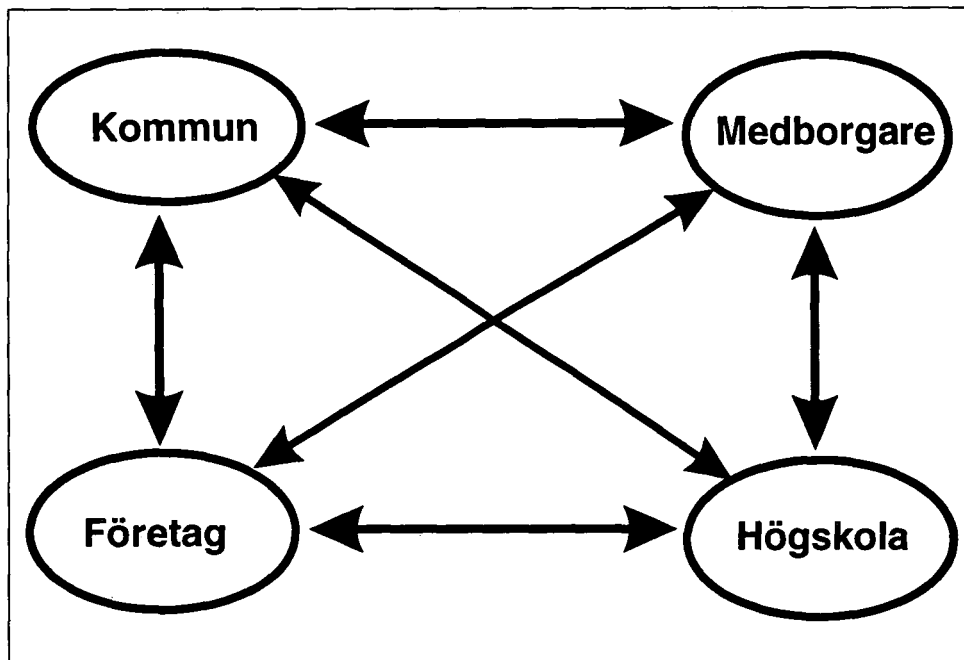
system. Kontrollen var enkel; den bestod i en jämförelse av aktuella utsläppsnivåer med uppsatta restriktioner och normer.

Till grund för lagstiftning låg statliga utredningar, där miljö mål definierades utifrån människans begränsade förståelse av ekologiska krav och där tillgänglig teknologi, och inte alltid det teknologiskt möjliga, ofta avgjorde innehåll i regelsystemet. *Utredning föregick således handling och åtgärd*. Cirkeln bestod i problemlösningsprocesser, tilldelning av resurser, tillsättande av en utredningsgrupp, utredning, förslag till ny eller ändring av lagstiftning, nya direktiv till berörda myndigheter, och tillämpning (myndighetskontroll).

Till grund för en sluten styr- och kontrollfilosofi ligger antagandet om staten som kontrollinstans. Samhället betraktas som en hierarki varvid staten med det politiska systemet är högsta organ. Politiker styr statliga myndigheter i önskad riktning, som styr regionala och lokala myndigheter, vilka i sin tur styr andra organisationer. Hierarki skapar ordning och mening i samhället (Brunsson 1986:137).

I fall där inte renodlad myndighetsutövning föreligger, används begreppet *tillsyn*. Tillsynstanken bygger på ett antagande om att staten och det politiska systemet har en roll som pådrivare av miljöbeslut och att myndigheten "vet bäst". Det förelåg emellertid en principiell intressekonflikt mellan staten och näringslivet beträffande miljön. Kommunala och regionala myndigheter var exekutivt organ som användes för att implementera lagstiftarens mål. Industrins intresseorganisationer förhandlade ofta om lägsta möjliga krav under 70- och 80-talet med hänvisning till kostnadsaspekter. Denna myndighetsfilosofi tycks fungera så länge punktutsläpp prioriteras och så länge konfliktperspektivet består. Förändras dessa premisser så krävs ett nytt sätt att se på miljöanpassning.

Ny roll med samarbete och samsyn  
I mitten av 80-talet började svenskt miljöarbete i stort att komma till rätta med punktutsläpp. Ytterligare insatser kunde endast till mycket höga kostnader åstadkomma marginella ef-



Figur 1. Exempel på samhällssektorer som enligt samsynsperspektivet bör samarbeta.

fekter. Parallellt med detta skedde en förändring av inställningen i svenskt näringsliv och dess intresseorganisationer. Från att tidigare varit orienterad mot lägsta nödvändiga miljökrav började svenskt näringsliv stegvis inse att miljöanpassning också skapade möjligheter på marknaden.

Med utgångspunkt i dessa två resonemang förändras förutsättningar för myndighetskontroll. Dels förskjuts fokuseringen vid nya åtgärder från punktutsläpp till diffusa utsläpp. Dels kräver den förändrade attityden i näringslivet en mera kooperativ inställning från myndigheterna. En ny myndighetsroll växer fram i slutet av 80-talet. Kommuner exempelvis kan endast fungera som en av flera aktörer i ett sammansatt system av ömsesidigt beroende aktörer, såsom medborgare, företag, högskolor (se figur 1).

En utveckling mot ett "miljöanpassat samhälle" sker således i många samhällssektorer. Företagsledare inser att företag verkar i ett större sammanhang. Företag verkar inte enbart i en ekonomisk omgivning, utan allt sker

också i en naturlig miljö. Lokala och regionala myndigheter arbetar inte enbart med tillsyn och kontroll av andra utan med samarbete med andra. Politiker, tjänstemän och förvaltningschefer inser vidden av deras roll: de måste kontrollera, skapa incitament för utveckling av miljöteknologi, de måste samarbeta, och så vidare. Ett nytt perspektiv växer alltså fram. Det bottnar i att inte en aktör själv, utan att alla samhällssektorer måste granska sin miljöpåverkan och gemensamt arbeta för att uppnå miljöförbättringar.

I likhet med industrin preciserar allt fler kommuner miljöfrågor så att de blir en del av den kommunala strategin. Till viss del har miljöarbete dock ofta bedrivits skilt från andra verksamhetsområden. Myndighetstänkandet levde kvar men miljöfrågor kräver i större utsträckning ett strategiskt perspektiv. Kommuner kommer dock enligt ett direktiv att framöver få större betydelse för miljöarbetet i Sverige. Ett direktiv med förslaget att



LÄRANDE ARENA AKTÖR	Prat	Beslut	Handling
Myndighet	Miljödebatt för förändring och lärande	Direktiv på politiskt plan	Genomförande på lokalt och regionalt plan
Företag	Imageskapande - internt - externt	Från miljöpolicy till miljöstrategi	Process- och produktutveckling
Medborgare	Intentioner att agera miljövänligt	Rutiner, som lojalitet till vissa varor eller butiker	Användning av ny infrastruktur

Figur 2. Möjliga områden för lärandeprocesser hos olika aktörer och på olika arenor.

[...] naturvårdsverkets centrala roll i det samlade miljöarbetet skall stärkas och att verkets organisation anpassas till en mål- och resultatorienterad styrning, en medveten *decentralisering* samt integrering av miljöarbetet i olika sektorer. (Dir1990:67 1990) (kursivering av författaren)

har lett till ett betänkande om Statens naturvårdsverks framtida roll (SOU 1991:32).

Komplexiteten med diffusa utsläpp och deras lösningar tillåter inte enbart en tillsynsverksamhet. Kompetenser är långt mera uppsplittrade än att de kan rymmas i myndigheter som specialiserad expertkunskap. *Samsyn* är måhända ett begrepp som bättre kan fånga myndigheters förändrade arbetssätt (Hjern 1993). Samsynstanken börjar i en

[...] gemensam kompetensutveckling av aktörer som är ofullständigt informerade och delvis har konkurrerande roller. Samsynning kräver ett ledarskap som uppmuntrar till öppna åtaganden och egenansvar, inte ålägganden och kontroll av andra. (Hjern 1993:183)

En principiell struktur för en miljökontroll i den nya situationen kan tänkas se ut som följer. Problem definieras utifrån existerande diffusa

miljöutsläpp. Lagstiftning kvarstår för att kontrollera punktutsläpp vid enstaka starkt miljöbelastande verksamheter. För att kontrollera diffusa utsläpp väljs exempelvis geografiska problemområden. Direktiv formuleras visionärt och är relativt opreciserade. De tillåter experimenterande. Tilldelning av resurser kan tänkas ske i relativt opreciserad form vilket tillåter att användning sker när olika behov uppstår under implementeringsfasen. Utredningsorientering ersätts av lösningssökande. Istället för att utreda och definiera problem, blir fokus sökande efter lösningar. Utvärdering av effekter kan ske både i tekniska termer (vilka miljöeffekter har åstadkommit) och i termer av lärande. Lärandet sker då hos initiativtagare, i det system som är föremål för reformen, och kan även ske i institutioner och hos individer som berörs indirekt. *Därmed föregår handling och åtgärd utredning och rapportskrivning.*

En entreprenörmässig myndighet handlar i stället för att enbart utreda och överväga handling (Osborne och Gaebler 1992; Altman 1993). Ledarskap av samsynsorienterade myndigheter går alltså ut på att skapa en samarbetsanda i deras regioner. Samarbete bygger på förtroende mellan deltagande parter, vilket

kan leda till utökad antal frivilligt miljöförbättrande åtgärder hos industriföretag (Georg 1994). Miljömyndigheter är förvisso också beroende av att företag delar med sig av sin kunskap, så att de kan förmedla bra handling och handlingsprogram åt andra industriföretag i regionen. Myndigheternas roll i detta sammanhang blir då att söka upp och sammanföra företag, miljöorganisationer osv i miljö nätverk, där erfarenheter från faktiska åtgärder kan utbytas. Därmed tillfaller myndigheter uppgiften att förmedla miljörelaterad information till andra myndigheter, företag och allmänhet, det vill säga att informera, utbilda och kommunicera. MiljöProjekt Göteborg speglar ett regionalt arbete med delvis regionala miljöproblem, vilket är ett ytterligare element av samsynstanken:

Bara lokala företrädare, i 'horisontell samverkan' med annan kompetens, kan systematiskt skapa den lokala närvaro som är en nödvändig (men inte tillräcklig) förutsättning för att man ska kunna definiera och angripa kostsamma miljöutmaningar". (Hjern 1993:183)

Tar man samsynsperspektivet på allvar blir ett sektorsövergripande angreppssätt nödvändigt. Ett dylikt synsätt kräver rimligen ett perspektivbyte vad gäller politikens sätt att verka, samt kommunernas särskilt viktiga roll på lokalt plan.

### Att lära sig lösa miljöproblem

Miljödebatten under nittiotalet skiljer sig från tidigare årtionden. Förändringar i uppfattade miljöproblem, anpassningar i miljöpolitik, liksom anpassningar i hur lokala myndigheter och företag agerar på miljöarenan har lett till att medvetenheten om att alla samhällssektorer *tillsammans* är ansvariga för att lösa miljöproblem har ökat.

Tidigare fokuserade man på att inventera och fastställa miljöproblem, vilket skapade en dominans bland forskare och utredare med ingenjörsvetenskaplig eller nationalekonomisk bakgrund. Ingenjörer såg till att renings-

system blev allt effektivare, medan nationalekonomer utvecklade modeller till hur samhället kunde vägledas i strävan att uppnå en bättre miljö. Båda har haft en stark påverkan på miljökontroll och bidrar än idag till att problemlösningar ofta är starkt teknikorienterade, end-of-pipe – orienterade och som bygger på att aktörerna agerar rationellt.

Denna uppsats ger exempel på en ny syn på miljökontroll i kommuner. En anpassning från probleminventering och därpåföljande kontroll av miljöbelastningar via reningsteknologi á la end-of-pipe till skapandet av lärande sociala system som aktivt och innovativt arbetar med praktiska miljöförbättringar. Ett teoretiskt vägledande perspektiv i studier kring hur miljöåtgärder initieras, genomförs och förändras, kan således vara *lärande* (Wolff 1982; Dobers och Wolff 1995b). Ett sådant lärande skiljer sig i sak åt mellan aktörer som exempelvis myndigheter, företag och medborgare på arenor som prat, beslut och handling. Möjliga föremål för lärandeprocesser hos olika aktörer och på olika arenor framgår i figur 2.

I den allmänna debatten och i den politiska retoriken (prat) innebär lärandet att *myndigheter* frångår sin roll i att enbart hota med strängare lagstiftningar. Istället söker de föra en debatt som bottnar i den allmänna samhällsnormen, att miljön faktiskt är något att värna om, och därmed söker förändring som bottnar i individens egna övertygelser. I föreliggande uppsats finns exempel på hur detta har skett i form av direktiv på det politiska planet (beslut) som har genomförts på lokalt och regionalt plan (handling).

*Företag* arbetar med imageskapande kommunikation (prat) som genom lärandeprocesser så småningom finner nedslag i miljöstrategier (beslut). Lärande för företagens beslut innebär att de går från en miljöpolicy, som ibland förblir utan konsekvens i den egentliga verksamheten, till genomförda miljöstrategier i både process- och produktutveckling (handling).

*Medborgare* utger sig ofta för att vilja agera miljövänligt (prat). Ett lärande innebär här att de exempelvis beslutar att bygga upp en lojalitet till butiker med uttalad miljöprofil eller till

produkter och produktserier som är framtagna med miljöhänsyn (beslut) och använder sig av ny infrastruktur, vilket ett intensivt nyttjande av lokal- och regionaltrafiken skulle kunna leda till (handling). Tyvärr finns det i litteraturen en rad exempel på hur prat-beslut-handling endast är löst kopplade till varandra och inte nödvändigtvis följer på varandra (Brunsson och Jönsson 1979; Brunsson 1989). Dock ger ett lärandeperspektiv anledning till förtröstan och tilltro till en viss förändring även i detta sammanhang.

Den möjligtvis mest betydelsefulla förändringen sker på individnivå. En normförskjutning i det svenska samhället gör det möjligt för många tjänstemän i företag och i myndigheter att frigöra sig från rollen att *representera* en särskild organisation och dess särintressen. Uppfattningar kring miljöåtgärder hos representanter i olika organisationer var tidigare inte sällan motsatta. Idag möts de på en gemensam konsensusplattform, där grundläggande normer om vissa miljöförbättrande åtgärder förblir oantastade. Istället är det i ökande omfattning möjligt att förbli en individ med personliga värderingar, oavsett organisations-tillhörighet, och verka för en miljöförbättring via prat, beslut och handling.

Med anledning av nytänkandet vid genomförandet av direktivet för MiljöProjekt Göteborg, ter sig just lärande och anpassning stå i centrum för denna process. En för stark fokusering på rutinerade lösningar, såsom allt strängare lagkrav för ett visst utsläpp, förefaller vara ett hinder för lärande i organisationer (Levitt och March 1988). Istället för att rutinemässigt ha undersökt problemets bakgrund än mer inom de beskrivna miljöprojekten, satsades resurser på att finna okonventionella vägar till att uppnå miljöförbättringar och därmed motstå frestelsen till att tillämpa vedertagna rutinlösningar.

Peter Dobers

## Intervjuer

Här nedan listas de personer som har intervjuats i samband med MiljöProjekt Göteborg. Efter namnet kommer deras uppgift och tillhörande organisation vid tillfället för MPG, därefter datumet för intervjutillfället.

- Dahl, Birgitta, miljöminister, socialdemokraterna, 94-03-17  
 Hubendick, Bengt, ledamot i delegationen, 94-03-18  
 Johansson, Stanley, miljöansvarig, Volvo personvagnar, 94-03-24  
 Jonasson, Bo, ny miljöansvarig, Göteborgs hamn, 94-03-16  
 Larsson, Peter, statssekreterare, socialdemokraterna, 94-03-18  
 Magnusson, Tore, biträdande sekreterare i delegationen, MPG, 94-03-01  
 Olofsson, Alf, chef för kvalitet och miljö, Göteborgs hamn, 94-03-16  
 Persson, Rune, ledamot i delegationen, Industriförbundet, 94-04-14  
 Ramberg, Christina, sakkunnig i delegationen, Göteborgs kommun, 94-03-01  
 Segerberg, Leif, miljöansvarig, Volvo Transport, 94-03-21  
 Sjönell, Gösta, miljöansvarig, BP, 94-03-16  
 Svensson, Kerstin, ordförande i delegationen, Göteborgs kommun, 94-02-24  
 Värnby, Göran, huvudsekreterare i delegationen, MPG, 94-03-03  
 Wenblad, Axel, ledamot i delegationen, Statens Naturvårdsverk, 94-03-30  
 Wäreborn Schulz, Charlotte, biträdande sekreterare i delegationen, MPG, 94-03-02

## Källförteckning

- Altman, B, *Innovative Government Industry Environmental Partnerships. The Case of the EPA Green Lights Program*, Boston University School of Management, 1993.  
 Bennulf, M, *Miljöopinionen i Sverige*, Göteborg Studies in Politics 30, Lund: Dialogos, 1994.  
 Bergman, L, *Miljöpolitikens mål och medel. Några ekonomiska aspekter*. I: B Södersten (red), *Marknad och politik*, Lund: Dialogos, 1994, s 275-299.  
 Brunsson, N, *Industrial Policy as Implementation or Legitimation*. I: R Wolff (red), *Organizing Industrial Development*, de Gruyter Studies in Organization

- 7, Berlin and New York: de Gruyter, 1986, s 137-156.
- Brunsson, N, *The Organization of Hypocrisy. Talk, decision and actions in organizations*, Chichester: John Wiley & Sons, 1989.
- Brunsson, N, Reform as routine. I: N Brunsson och J P Olsen (red), *The Reforming Organization*, London and New York: Routledge, 1993, s 33-47.
- Brunsson, N och Jönsson, S, *Beslut och handling. Om politikens inflytande på politiken*, Stockholm: Liber förlag, 1979.
- Campbell, D T, Reforms as Experiments, *American Psychologist* 1969, April, s 409-429.
- Czarniawska-Joerges, B, *Styrningens paradoxer. Scener ur den offentliga verksamheten*, Stockholm: Norstedts Juridik, 1992.
- Dir 1987:57, Kommittédirektiv, Åtgärdsprogram för Dalälven, Miljö- och energidepartementet.
- Dir 1987:59, Kommittédirektiv, Miljöprojekt Göteborg, Miljö- och energidepartementet.
- Dir 1989:5, Kommittédirektiv, Åtgärdsprogram för Västra Skåne, Miljö- och energidepartementet.
- Dir 1989:9, Kommittédirektiv, Åtgärdsprogram för Sundsvall-Timråregionen, Miljö- och energidepartementet.
- Dir 1990:67, Kommittédirektiv, Naturvårdsverkets uppgifter och organisation, Miljödepartementet.
- Dobers, P, Strategier för miljöreformer – Detaljstyrande lagstiftning och experiment. I: P Dobers och R Wolff (red), *Miljöstrategier – Ett företagsekonomiskt perspektiv*, Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag, 1995, s 45-69.
- Dobers, P och Wolff, R, Managing Ecological Competence – Empirical Evidence and Theoretical Challenges, *Greener Management International* 1995a, nr 11 July 1995, s 32-48.
- Dobers, P och Wolff, R, Miljö som utmaning för strategiskt lärande. I: P Dobers och R Wolff (red), *Miljöstrategier – Ett företagsekonomiskt perspektiv*, Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag AB, 1995b, s 193-200.
- Flyvbjerg, B, *Rationalitet og magt. Bind I. Det konkrete videnskab*, Odense: Akademisk Forlag, 1992.
- Flyvbjerg, B, *Rationalitet og magt. Bind II. Et case-baseret studie af planlægning, politik og modernitet*, Odense: Akademisk Forlag, 1993.
- Georg, S, Regulating the Environment. Changing from Constraint to Gentle Coercion, *Business Strategy and the Environment* 1994, nr 2, s 11-21.
- Hjem, B, Är lokal demokratisk miljöpolitik egentligen demokratisk? I: B Kullinger och U-B Strömberg (red), *Planera för en bärkraftig utveckling*, Kristianstad: 1993, s 177-186.
- Jacobsson, B (red), *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*, Forskning om offentlig sektor, Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag, 1994.
- Latour, B, The powers of association. I: J Law (red), *Power, Action and Belief. A New Sociology of Knowledge?* The Sociological Review Monograph, vol. 32, London: Routledge and Kegan Paul, 1986, s 264-280.
- Levitt, B och March, J G, Organizational Learning, *Annual Review of Sociology* 1988, s 319-340.
- Lundgren, L J och Thelander, J, *Nedräkning pågår. Hur upptäcks miljöproblem? Vad händer sen?*, Stockholm: Naturvårdsverket, 1989.
- Olson, O P, Reform as a learning process. I: N Brunsson och J P Olsen (red), *The Reforming Organization*, London and New York: Routledge, 1993, s 176-190.
- Osborne, D och Gaebler, T, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading: Addison-Wesley, 1992.
- Rolén, M (red), *Forskning om Livsstil och Miljö*, Rapport 94:6 Stockholm: FRN, Forskningsrådsnämnden, 1994.
- Ryding, S-O, *Miljöanpassad produktutveckling*, Stockholm: Industriliteratur, 1995.
- Sahlin-Andersson, K, *Oklarhetens strategi. Organisering av projektsamarbete*, Lund: Studentlitteratur, 1989.
- SOU 1989:32, Miljöprojekt Göteborg – För ett renare Hisingen, Miljö- och Energidepartementet
- SOU 1990:93, Miljön i Västra Skåne. År 2000 i våra händer, Miljödepartementet.
- SOU 1991:32, Naturvårdsverkets uppgifter och organisation, Miljödepartementet.
- Strannegård, L, Adolfsson, P och Wolff, R, *Svenska Miljöbarometern 1995-1996*, Oslo: Cappelen Akademisk Forlag, 1996.
- Terrvik, E, Wolff, R, Ulhoi, J, m fl (red), *The Nordic Business Environmental Barometer 1994 (N.B.E.B.)*, Oslo: Bedriftsøkonomens Forlag, 1995.
- Tietenberg, T, *Environmental and Natural Resource Economics*, Glenview: Scott, Foresman and Company, 1988.
- Wickenberg, P, Agenda 21 – lagen, skolan och livsstilen. I: M Rolén (red), *Forskning om livsstil och miljö* Stockholm: FRN, Forskningsrådsnämnden, 1994, s 116-146.
- Wolff, R, *Der Prozess des Organisierens. Zu einer Theorie des organisationalens Lernens*, Spardorf: Wilfer, 1982.