

”Har vi med allt nu?”

– En kvalitativ studie om hur strategiskt miljö- och klimatarbete integreras på kommunal nivå.

HANNA MATSCHKE EKHOLM 2015

MVEM30 EXAMENSARBETE FÖR MASTEREXAMEN 30 HP

MILJÖVETENSKAP – TILLÄMPAD KLIMATSTRATEGI | LUNDS UNIVERSITET





LUNDS
UNIVERSITET

WWW.CEC.LU.SE
WWW.LU.SE

Lunds Universitet

Miljövetenskaplig utbildning
Centrum för miljö- och
klimatforskning
Ekologihuset
223 62 Lund

Hanna Matschke Ekholm

Examensarbete för masterexamen 30 hp, Lunds universitet

Utbildningsprogram: Tillämpad klimatstrategi

Intern handledare: Tomas Bergström, Statsvetenskapliga institutionen, Lunds
Universitet

CEC - Centrum för miljö- och klimatforskning

Lunds universitet

Lund 2015

Tack

Stort tack till de tjänstemän som ställt upp på att bli intervjuade, för att ni har tagit er tid att berätta om ert arbete och delat med er av era upplevelser. Utan er hade det inte funnits något.

Tack till min handledare Tomas Bergström som har stått på sidan med blåbärssoppa och peppat mig, gett mig värdefulla tips, kommentarer och feedback. Tack för att du, med din kunskap, hela tiden varit några steg före och därmed kunnat leda mig rätt innan jag visste att jag var på väg åt fel håll. Tack till vänner och familj som stöttat och pushat. Tack också till Jonas Andersson för tips och råd.

Abstract

This study aims to illustrate the complexity when integrating environmental and climate strategic questions in local governments. The study gives an account for significant aspects when mainstreaming environment and climate consideration in municipality organizations, what obstacles there are and how it can be organized in order to be more successful. For this purpose a qualitative approach has been used. Eleven strategic planners of different kind in the environmental and climate sector have been interviewed in order to reach an understanding about their experiences when trying to mainstream environment and climate into local government. The study shows that to successfully integrate these questions comes with a great deal of complexity. There are structural obstacles and the question of climate and environmental strategy is argued to be situated in an institutional void where the existing structures leave no room for this new area of politics. The consequence is failure when trying to include it into ongoing local processes. Important aspects are also how different processes in the municipality is formulated and which involvement and responsibilities different actors have, and should take. The vague formulation of political goals often give reasons for conflict and is a significant obstacle for the environment and climate questions to be implemented successfully and thereby integrated and perceived as legitimate. Conclusions are that the structures in local governments are not adapted to long term strategic questions and therefore they hinder the implementation of measures taken against climate change and for a better environment. However, the strategic questions are reaching higher priority. The controlling processes within the municipality are going through changes and are becoming clearer and more systematic, this is understood as an important aspect for successful integration.

Keywords: Mainstream, environment and climate strategy, institutional void, local government, structures, coordination, intelligibility, implementation.

Innehåll

1. Mainstreaming av lokalt miljö- och klimatarbete	1
1.1 Studiens syfte och frågeställningar.....	4
2. Teoretiskt ramverk.....	4
2.1 Mainstreaming	4
2.2 Institutionellt tomrum	7
2.3 Implementeringsproblematik	9
2.4 Från teori till data	12
3. Genomförande.....	13
3.1 Material.....	13
3.2 Val av studieobjekt.....	13
3.3 Intervjuerna.....	14
3.4 Analysmetod	16
3.5 Metodologisk diskussion	17
4. Strategiskt miljö- och klimatarbete	19
4.1 Kommunen	19
4.2 Miljöstrategens roll	20
5. Mainstreaming: utmaningar och möjligheter	21
5.1 Ett institutionellt tomrum (strukturer).....	21
5.1.1 Organisationens struktur spelar roll	23
5.1.2 Tvärsektoriellt arbete	24
Sammanfattning	25
5.2 Målstyrning (processer).....	25
5.2.1 Budgetprocessen.....	28
5.2.2 Prioriteringar och motsättningar.....	29
Sammanfattning	31
5.3 Frågan måste bäras av många (aktörer)	31
5.3.1 Samverkan	33
5.3.2 Delaktighet i alla led	34
5.3.3 Politisk betydelse.....	37
Sammanfattning	38
6. Att implementera mainstreaming	38
6.1 Otydliga mål och målkonflikter	39
6.1.1 Vad är problemet?	41
6.1.2 Komplexa samband.....	42

Sammanfattning	44
7. Slutsatser och Diskussion.....	45
Vad möjliggör integreringen?.....	46
Vilka är de huvudsakliga hindren för att frågorna ska få större utrymme i den kommunala organisationen?.....	48
Litteraturlista	50
Bilaga 1: Intervjufrågor	54
Bilaga 2: Urvalet.....	57
Bilaga 3: Kodning för analys.....	59

1. Mainstreaming av lokalt miljö- och klimatarbete

Klimatförändringar och miljöförstörelse har blivit ett av vår tids största problem att hantera. Klimatförändringen är ett globalt problem och ska således hanteras globalt. Eller? En stor del av koldioxidutsläpp och miljöförstöring sker genom aktiviteter och beslut av individer och organisationer på lokal och regional nivå. För att tackla utmaningen behöver även den lokala nivån, och hur den lokala klimatpolitiken utformas, belysas (Bulkeley & Kern, 2006, s 2237-38).

Allt fler kommuner i Sverige satsar också på miljö- och klimatfrågorna. Enligt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) arbetar nio av tio kommuner med miljömål på något sätt (SKL, 2015 a). Trots att mycket miljö- och klimatarbete är frivilligt i kommunerna så växer frågan och många kommuner har idag miljöstrategier eller liknande. Det kan emellertid fortfarande vara svårt att få genomslag för miljö- och klimatfrågorna i den kommunala verksamheten. Vad beror det egentligen på? Miljöstrategier vittnar om att andra tjänstemän i organisationen fortfarande kan fråga vad de faktiskt gör i sitt arbete och det finns stora utmaningar med att integrera frågorna runt om i den kommunala organisationen. Trots att det huvudsakliga syftet med att arbeta strategiskt med miljö- och klimatfrågor är att arbeta övergripande och tvärssektoriellt så kan arbetet hindras av exempelvis traditionella strukturer. Vad är orsakerna till att en fråga som enligt Sveriges regering är vår tids ödesfråga (regeringsförklaringen, 2014) inte tar plats och kommer fram mer framgångsrikt i den kommunala verksamheten?

Med utgångspunkt i problematiken med att integrera och även prioritera ett ”nytt” politikområde i strukturer som inte är anpassade för det, tar den här studien sig an att besvara frågeställningen om vad som möjliggör eller hindrar integrering av miljö- och klimatstrategiska frågor i kommunal verksamhet. Ett antal miljö- och klimatstrategier har intervjuats och de är eniga om att systematiskt arbete är nyckeln och en nödvändighet för att lyckas.

Montin (2009) menar att klimatförändringen är ett ”tredje generationens politikområde” vilket betyder att det inte kan hanteras som traditionella politikområden som exempelvis social- eller utbildningspolitik. Samhällsstyrningen måste fungera annorlunda och sker således mer genom sektorsintegrering, nya organisationssätt och fler involverade aktörer (Montin, 2009). Nya organisationssätt kan konkret innebära att miljö- och klimathänsyn integreras i befintlig

verksamhet samt att verksamheten byggs upp med miljö- och klimathänsyn som en naturlig del. Istället för att diskutera mer resurser till ett nytt politikområde så sker omfördelning av redan befintliga resurser (Uggla & Elander, 2009, s 131-133, Montin, 2009, s 18-19). Eftersom det nya området inte upprättas som nya institutioner utan ska fungera med de resurser och verktyg som finns befintligt i kommunen konkurrerar det med andra politikområden. Det är därför viktigt att kommunens olika verksamhetsmål samordnas.

Den kommunala strukturen består av en viss hierarkisk uppbyggnad. Det är naturligt med ”stuprör” och att de olika funktionerna endast tar ansvar för sitt eget område och ägnar mindre uppmärksamhet åt andras mål (Uggla & Elander, 2009). Trots det går flertalet undersökta kommuner för närvarande igenom stora förändringar, med nya arbetssätt och processer. Ny verksamhet växer fram där det strategiska arbetet tar större plats och där miljö- och klimatfrågorna blir en mer naturlig del.

De strategiska miljö- och klimatfrågorna har under lång tid varit något som arbetats med i mån av tid, strukturer och rutiner för det saknas därför. Majoriteten av de intervjuade miljöstrategerna i den här studien vittnar om nyligen gjorda organisationsförändringar som förbättrat de kommunala strukturerna och bidragit till ett mer framgångsrikt strategiskt arbete och en ökad integrering av frågan. *Vi är på rätt väg* är det vanligaste förekommande svaret på frågan om de anser att miljö- och klimatarbetet är integrerat i verksamheten. Dock är vissa verksamheter svårare att samarbeta med.

Mainstreamingteori bygger på ett antagande om att en organisation inte kan hantera sektorsövergripande frågor framgångsrikt utan att varje sektor istället, till följd av ett politiskt beslut, måste integreras och ta sig an frågan som sin egen (Nunan et al, 2012). Det strategiska miljö- och klimatarbetet är intressant att studera i det sammanhanget. Hur kan ett frivilligt arbetsområde integreras i en kommunal verksamhet med så många lagenliga ansvarsområden? Hur kan befintliga strukturer förändras? Granberg och Elander (2007) menar att miljö- och klimatarbetet på lokal nivå konkurrerar med många andra frågor såsom tillväxt, skola och sociala problem vilket kan vara ett hinder för att frågorna ska kunna komma fram (Granberg & Elander, 2007). Frivilligheten gör att det finns en risk att miljö- och klimatarbetet nedprioriteras på grund av exempelvis begränsade resurser, otillräckliga institutioner och motsättningar inom förvaltningen.

Varför det kan finnas brister kanske också delvis kan förklaras av institutionella strukturer. Även Wejs (2014) lyfter fram argument om att fördelningen av resurser är inbakat i

fungerande institutionella strukturer. Med de ”nya” strategiska miljö- och klimatfrågorna finns inte de färdiga strukturerna för resurser och legitimitet där och då är det svårt att försöka styra såväl som tillämpa nödvändiga åtgärder. För att institutionaliseras måste klimatfrågorna som sagt konkurrera med andra policyfrågor och i det läget är sannolikheten hög för att det misslyckas (Wejs, 2014).

The perceived need to integrate a climate change dimension into all areas of policy making —climate policy integration (CPI) — has undoubtedly become more acute, but the evidence base is still weak and there are still no accepted methods for achieving it (Urwin & Jordan, 2008, s 181).

Vad är då viktigast när det kommer till att integrera de miljö- och klimatstrategiska frågorna i en kommunal verksamhet? Är det så enkelt som mer resurser? 2012 gjorde SKL en undersökning bland Sveriges kommuner om vad som behövs för ett mer framgångsrikt miljömålsarbete. Rekommendationerna till staten var då bland annat mer statligt stöd, mer resurser till mindre kommuner och ökat stöd från länsstyrelsen (SKL, 2012). Frågan är om det faktiskt är bristen på detta som gör att miljö- och klimatarbetet inte är mer framgångsrikt? Det kommunala självstyret är starkt i Sverige. Kan tydligare styrning uppifrån vara det enda som behövs? Studien visar att det är mer komplicerat än så och att olika aspekter måste tas hänsyn till. I ett flertal av de undersökta kommunerna ligger de strategiska miljö- och klimatfrågorna nu under kommunledningen och har flyttats upp dit från exempelvis miljönämnden eller samhällsbyggnadsnämnden. Anledningen är att det strategiska miljö- och klimatarbetet berör många olika sektorer och kräver ett tvärsektorielt angreppssätt. Miljöstrategerna är överens om att miljö- och klimatfrågorna får en ökad status om de lyfts upp till en kommunövergripande nivå. Det finns alltså en medvetenhet i organisationen att frågan bör få fungera tvärsektorielt och bör prioriteras. Många miljöstrateger signalerar till SKL (2014) att de inte får gensvar för sitt arbete och att frågorna sällan prioriteras (Personlig kommunikation, SKL, 2014). Men vad beror det på och vilka är utmaningarna för att integrera miljö- och klimatfrågor i en kommunal verksamhet?

1.1 Studiens syfte och frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att undersöka kommuners strategiska miljö och klimatarbete genom att studera faktorer som är av betydelse för att integrera miljö- och klimatfrågor, samt vad som förklarar att de integreras mer eller mindre framgångsrikt.

Frågeställningar:

- Hur uppfattar miljöstrateger arbetet med att integrera miljö- och klimatfrågor i den kommunala verksamheten?
- Vad hindrar eller möjliggör integrering av miljö- och klimatfrågor?
- Vad kan förklara att det strategiska miljö- och klimatarbetet integreras mer eller mindre framgångsrikt?

2. Teoretiskt ramverk

Det teoretiska ramverket har byggts ihop genom ett par nyckelaspekter från olika teoretiska perspektiv. Inom ramverket är mainstreamingteorin avgörande. Det strategiska miljö- och klimatarbetet ska genomsyra verksamheten. Det finns en uppsjö av möjliga angreppssätt men mainstream fungerar i det här sammanhanget genom att lyfta fram väsentliga delar av hur något kan genomsyra en verksamhet. Teorier om mainstreaming kompletteras med teorier om implementering och institutionellt tomrum för att få en mer varierad bild.

Teoretiska aspekter återkommer och tas upp ytterligare i analysavsnittet och vävs där in med resultatet. De lyfts där fram och utvecklas i förhållande till det insamlade materialet.

2.1 Mainstreaming

Mainstreaming uppnås genom att processer förändras och syftar till att ändra organisationers karaktär (Bacci & Eveline, 2010, s 43). Då ändamålet är att genomsyra en verksamhet med, i det här fallet strategiska miljö- och klimatfrågor, innebär mainstreaming att frågorna integreras och blir en naturlig del av verksamheten. Således en ständigt föränderlig process.

Mainstreaming är ett begrepp som ofta används kopplat till genus eller jämställdhetsfrågor men kan även ses inom andra discipliner, såsom miljö, klimat, hållbar utveckling och fattigdomsbekämpning. Benson et al. (2014) beskriver det:

At its most basic, environment and climate mainstreaming can be described as the integration of environmental and climate change objectives into non-environmental sectors and the “greening” of public policies [...] Environment and climate mainstreaming has been defined as “the informed inclusion of relevant environmental and climate change concerns into the decisions of institutions that drive national, local and sectoral development policy, plans, rules, investment and action” (Benson et al, 2014, s 606).

Benson et al. (2014) menar att huvudbudskapet med mainstreaming är att öka beslutsfattares medvetenhet samt att identifiera aspekter om ekonomin och samhällets sårbarheter för att kunna bygga upp kapacitet för framtiden. Några egenskaper som mainstreaming belyser är:

- En avsiktlig process... med många utgångar.
- Bygger på och erbjuder en bro mellan vetenskapen och politiskt beslutsfattande.
- Kräver en tvärvetenskaplig strategi mellan ekonomiska, sociala, miljömässiga och politiska områden.
- Sker på flera nivåer.
- Visar vägen för implementering på myndighetsnivå (2014, s 607).

Benson et al. (2014) anser att en lyckad mainstreaming sker genom att förändra sättet att fatta beslut på. Målsättningen med mainstreaming är därför att bistå beslutsfattare, utvecklare och planerare med bättre verktyg och bevis för att de ska kunna förbättra sättet beslut tas på samt beslutens effektivitet (Benson et al, 2014).

Nunan et al. (2012) följer i samma spår och menar att mainstreaming är en informerad inkludering av miljöhänsyn i beslut som driver politik, regler, planer, investeringar och åtgärder. Det är dock inte utan utmaningar. Organisationens utformning, konkurrerande politikområden och incitament för olika sektorer kan vara aspekter som försvårar mainstreaming. För att nå framgång i mainstreaming krävs det att det tas miljöhänsyn i beslut på samtliga nivåer, beslutande organ samt operativ verksamhet, och att det finns en rutin i att ta upp miljöfrågor och besluta om dem (Nunan et al, 2012).

Ett generellt sätt för att mäta om det uppnåtts mainstreaming eller framgångsrik integrering av en fråga finns inte men Brouwer et al. (2013) gör ett försök till mätning. De använder tre kriterier för att försöka förstå när mainstreaming förekommer i ett specifikt fall. Med varje kriterium följer en frågeställning som ställs till den undersökta situationen, *Inkludering* - I

vilken utsträckning har klimatpolitikens mål och/eller effekter övervägts? *Följdriktighet* - Har motsättningarna mellan politiska mål identifierats och har det gjorts försök till att minimera sådana motsättningar när de upptäckts? *Viktning* - Har effekterna för att prioritera klimatfrågor jämförts med effekter för andra politikerområden (Brouwer et al, 2013)?

Pasquini och Shearing (2014) lyfter i sin tur fram tre aspekter som de anser är nödvändiga för framgångsrik mainstreaming. De anser att det är väsentligt för att förstärka uthålligheten i miljö- och klimatarbetet med ändamålet att kunna genomsyra en hel verksamhet (Pasquini & Shearing, 2014). De återkommer därför i analysen för att ge en indikation på hur väl miljö- och klimatfrågorna genomsyrar de undersökta kommunerna.

Att det finns en eller flera eldsjälur i verksamheten - Pasquini och Shearings (2014) fallstudie visar att det krävs eldsjälur för att det ska satsas på nya idéer. För att miljö- och klimatfrågor ska initieras och upprätthållas är det av stor vikt att det finns eldsjälur, politiker eller tjänstemän inom förvaltningen som arbetar för ändamålet. Om satsningar görs inom miljö och klimat så kan det leda till att miljö- och klimatarbetet formaliseras mer och mer för att sedan bli institutionaliserat och således legitimt. När en sådan struktur finns på plats ökar möjligheten att genomföra de åtgärder som krävs.

Det betyder att kommunen förändrar sitt arbete för att möjliggöra implementering samt kan utforma samverkansformer mellan sektorer och avdelningar. För att frivilliga frågor, som strategiska miljö- och klimatfrågor ofta är, ska överleva förändringar i verksamheten och kanske även en förlust av sin eldsjäl så behöver en sådan formaliseringsprocess ha genomförts. Vad det kan betyda mer praktiskt inom en kommunal förvaltning är att det skapats nya positioner, nya arbetsbeskrivningar, genomförts utbildning, revidering av mål, planer och policy. Nya rutiner och värderingar skapas då i verksamheten.

Nätverk - Viktigt är också skapandet och deltagande i nätverk. Genom nätverken sprids de nya strukturerna med nya rutiner och värderingar. Både kontakter mellan kommunen och andra organisationer såväl som kontakterna inom den kommunala förvaltningen är viktiga för att hålla kvar den miljöpolitiska agendan. De nätverk som bildas av eldsjälur kan vara av stor betydelse för ett framgångsrikt miljö- och klimatarbete i form av att andra utomstående organisationer är villiga att hjälpa till med idéer, kunskap och öppna upp för nya möjligheter. Dessa nätverk i nära relation till en kommunal förvaltning hjälper då till att sprida gröna normer och värderingar. I organisationen är det också av stor vikt att det finns eldsjälur inom

den centrala förvaltningen som kan ta över när den tidigare slutar eller om partipolitiker byts ut. Det krävs alltså även ett nätverk inom förvaltningen som kan förvalta och arbeta för de nya rutinerna och värderingarna.

Tydliga fördelar med att satsa på miljö- och klimatfrågor - Att kunna visa potential för att utveckla och avancera inom särskilda politiska områden för att uppnå konkurrensfördel är en betydande kraft för att uppnå institutionell förändring. För en kommun att kunna visa på fördelar med miljö- eller klimatsatsningar som gjorts eller önskas genomföras är därmed viktigt. Detta berör kommunen som politisk organisation. De korta perioderna den politiska ledningen har på sig att visa resultat för sina satsningar är en utmaning. Förändringar inom miljö och klimat sträcker sig oftast över längre tidsperioder, kan det då påvisas att förändring har skett inom mandatperioden kan det bidra till att bli omvald. Om det råder politisk instabilitet kan det också hindra mainstreaming innan miljö- och klimatfrågorna framgångsrikt kunnat institutionaliseras (Pasquini & Shearing, 2014).

2.2 Institutionellt tomrum

Meyers och Rowans (1977) banbrytande artikel sökte alternativa svar på varför organisationer fungerar som de gör. De menade att det traditionella synsättet om att den formella strukturen utvecklas enligt de krav som ställs inte fungerade när det gällde samordning och kontroll inom organisationer. Istället menade de att den formella strukturen bidrog med legitimitet eftersom den speglade de myter om organisationer som redan fanns i den institutionella omgivningen (formella strukturer som var så institutionaliserade att de fungerade som myter). Myterna gjorde i sin tur att det blev lättare att skapa nya organisationer. Följde de sedan inte de redan institutionaliserade myterna ansågs de vara avvikande och inte legitima, vilket försvårade organisationens överlevnad (Meyers & Rowans, 1977).

Hajer (2003) signalerar om en förändring inom policyprocessen. Han menar att policyprocessen sker i ett institutionellt tomrum när samhället och hur det styrs förändras. När förhållandet mellan olika aktörer förändras så förändras också policyprocessen. Den traditionella beslutsfattaren kan inte längre styra på egen hand och få igenom åtgärder utan samförstånd med andra aktörer, det sker istället i samverkan. Detta gör att styrningen förändras till att involvera flera aktörer. I tomrummet finns inga generellt accepterade värderingar när politiska beslut ska fattas, det finns därmed inga tydliga regler och normer för beslutsfattandet. Besluten fattas således utanför de ramar som den befintliga strukturen skapat och det utmanar förhållandet mellan olika aktörer. I det institutionella tomrummet menar

Hajer (2003) att vi bör uppmärksamma att det kan finnas en dubbeldynamik. Olika aktörer som förhandlar fram lösningar på problem förhandlar även fram nya institutionella regler och utvecklar nya normer. Det förändrar föreställningarna om vad som i institutionerna är legitimt. Hajer frågar sig om det inte bara är problemlösning av nya problem inom policyprocessen utan om det även sker en effektiv omförhandling av de institutionella spelreglerna (Hajer, 2003, s 175-176).

Benson et al. (2014) ser den främsta utmaningen med mainstreaming som att hitta det rätta "institutionella hemmet" för miljö- och klimatfrågorna. Hemmet behöver inte nödvändigtvis vara den funktion som vanligtvis behandlar de frågorna, utmaningen är att få andra funktioner att äga ansvaret för frågan, såsom ekonomi, planerings eller utvecklingsenheter (Benson et al, 2014). Resonemanget känns igen från Wejs (2014) som lyfter argument om att miljö- och klimatfrågorna saknar färdiga strukturer. I konkurrens med andra sakfrågor som har ett "institutionellt hem" misslyckas därför mainstreamingen. Hey (2002) menar att integrering av miljöfrågor också kan misslyckas på grund av att särskilda egenskaper inte uppnås inom policyprocessen. Förenklat innebär det att det bör finnas viss regleringskapacitet från en myndighet (viss grad av finanser, legitimitet, stöd av sektorer m.m.) samt att det bör finnas en balans av makt och resurser mellan miljösektorn och andra sektorer. Problemen med att nå en integrering uppstår när en av dessa egenskaper inte finns. Ofta sker en avvägning mellan de två (Hey, 2002, s 128-129). I ett institutionellt tomrum ska något integreras in i en redan existerande struktur som har fastställda regler, rutiner och normer (Wejs, 2014). Ett nytt politiskt område utan institutionellt hem kommer in i en befintlig verksamhet och ska ta del av befintliga resurser. Hur en kommunal förvaltning lyckas bygga upp legitimitet inom ett institutionellt tomrum har delvis grund i hur kommunen hanterar integrationsprocessen (Wejs, 2014, s 1023). Processen inkluderar även den upplevda legitimiteten inom den befintliga strukturen och det nya fältet av arbete. Genom att anta redan institutionaliserade rutiner förbättras möjligheterna till legitimitet (Bergström, 2002).

Vad är då en institution? Meningarna går isär men Roine Johansson (2002) gör ett försök till definition, *institution [...] är en organiserad och etablerad struktur eller procedur, baserad på mer eller mindre för-givet-tagna formella eller informella, medvetna eller omedvetna regler* (Johansson, 2002, s 17-18). När organisationer och verksamheter utvecklas eller förändras så påverkas uppsättningen av institutioner, såväl som att institutionernas uppsättning påverkar den förändring som sker inom organisationer. Det är emellertid inte alltid besluten i sig som leder till förändringar inom en kommun, beslut kan föranledas av påtryckningar från

omvärlden och en press att anpassa sig efter trender eller omständigheter. Förändringen kan då bero på hur en kommunal förvaltning vill uppfattas av sin omgivning. Besluten som tas kan alltså bero på externa förväntningar och kan vara en åtgärd i syfte att öka legitimiteten. Integration är inte lyckad förrän en organisations struktur och dess rutiner upplevs som legitima (Brorström, 1999).

Institutionerna är verkliga men de är inte konkreta föremål utan internaliserade föreskrifter som människor följer. Beviset för förekomsten av institutioner är likformighet i människors agerande i specifika situationer. Institutioner formar således människors handlingar (Brorström, 1999, s 12).

Eriksson-Zetterquist (2009) menar att legitimitet lättast uppnås genom anpassning till omgivande strukturer. Det leder tillbaka till Pasquini och Shearings (2014) uppfattning om att det är av stor vikt för mainstreaming att tydliga positiva effekter visas av miljö- och klimatsatsningar (Pasquini & Shearing, 2014). I det sammanhanget rör det främst politisk stabilitet men det är högst rimligt att även koppla ihop det med legitimitet. Eriksson-Zetterquist (2009) liknar legitimitet med status och rykten, med skillnaden att legitimitet behöver vara uppnådd. Legitimitet är inget som det råder konkurrens kring utan samtliga kan ta del av det, dock är det viktigt att det inte anses finnas problem utan istället att det kan påvisas goda resultat.

2.3 Implementeringsproblematik

Mainstreaming kan inte undersökas utan att även ta hänsyn till aspekter från implementeringsteorin. Delvis för att mainstreaming ska implementeras och delvis för att implementering är sista etappen i en lyckad mainstreaming. Där de traditionella svårigheterna med implementering inte alltid överensstämmer med de förändringsprocesser som mainstreaming kräver. Inom implementeringsteorin synliggörs ett antal klassiska svårigheter när beslut ska genomföras, det är bland annat otydlighet i styrningen och motsättningar mellan aktörer.

En utmaning för att få igenom mainstreaming fullt ut är implementeringsprocessen. Alltså att genomföra åtgärder och se förbättring i den riktning som eftersträvas. Benson et al. (2014) menar att förändringarna ska synas, de politiska såväl som de institutionella. Poängen med mainstreaming är att arbetet måste föras framåt hela tiden och vara en naturlig del i det vardagliga arbetet (Benson et al, 2014, s 609).

Sannerstedt (2001, s 19) definierar implementeringsproblemen med att *politiska beslut inte genomförts så som beslutsfattarna avsett*. Vid studerandet av implementering utgår Sannerstedt från den klassiska Policy – Actor (beslutsfattare – verkställare) modellen. Implementeringsprocessen är en kedja av beslut som sträcker sig förbi själva beslutet om genomförande. Svårigheterna ligger ofta i att många av de inblandade är delaktiga i båda processerna. Det kan vara tjänstemän som tagit initiativ till besluten, arbetat fram en förändring eller på annat sätt varit delaktiga i beslutsprocessen till något de själva ska implementera. Implementeringen kan också innebära att utföra resultat av en fusion av flera olika beslut. Eller att implementeringsprocessen sätter igång innan beslutet har fattats vilket således komplicerar särskiljningen av *policy* och *actor* (Sannerstedt, 2001).

Barret (2004, s 252) lyfter fram fyra aspekter som förklarar varför implementering i vissa fall misslyckas. De är ett sätt att utmana den traditionella top-down, -politisk centrerade systematiken i implementeringsstudier eftersom styrningen anses vara mer komplex än så. Genomförandet av ett beslut bör vara en integrerad del av den politiska processen istället för en administrativ svans. Genomförandet ska ses som en del av policyprocessen istället för en uppföljning, en process som involverar förhandling mellan de aktörer som fattar beslut om åtgärd och de som åtgärden sedan beror på.

- Brist på tydliga politiska mål. Lämna utrymme för olika tolkningar och godtycke i handling.
- Många aktörer som påverkar genomförandet, samordning och kommunikation mellan de olika aktörerna brister.
- Mellan- och inomorganisatoriska värderingar, intressekonflikter mellan olika aktörer och myndigheter. Problem med olika perspektiv och prioriteringar vilket påverkar tolkning av beslut och motivation för genomförande.
- Relativ självbestämmanderätt bland genomförare, gränser för administrativ kontroll.

Policy may thus be regarded as both a statement of intent by those seeking to change or control behaviour, and a negotiated output emerging from the implementation process (Barrett, 2004, s 253).

De processer där politik skapas och förhandlas fram fortsätter i agerandet av de som arbetar med att implementera det och skapas därmed även i deras agerande om att skydda eller driva sina egna intressen och värderingar. Detta synsätt menar Barrett (2004) skiftar fokus från de

traditionella, hierarkiska organisationsmönster över till olika typer av maktstrukturer och relationer mellan aktörer (Barrett, 2004).

På grund av att kommunerna i Sverige fortfarande organiseras på ett mycket traditionellt sätt med sektoriellt arbete så är det relevant att även ta med aspekterna av implementeringssvårigheter som Sannerstedt (2001) lyfter fram. Han redogör för aspekter som bör vara fullgjorda för att försäkra att implementeringen sker i enlighet med besluten och beslutsfattarens intentioner. Även brister hos tillämparen visas, för att få en helhet för den klassiska implementeringsproblematiken.

- Den direkta styrningen ska vara entydig, det ska inte gå att missuppfatta beslutsfattaren.
- Den indirekta styrningen ska utformas på lämpligt vis.
- Personen som implementerar beslutet ska gilla beslutet och vara motiverad till ett bra genomförande.
- Implementeringen bör gå att kontrollera.
- Externa aktörer ska inte ha möjlighet att försvåra tillämpningen eller påverka den åt ett annat håll än beslutsfattarens intentioner.
- Tillämparen ska förstå beslutet.
- Tillämparen ska kunna genomföra beslutet.
- Tillämparen ska vilja genomföra beslutet.

Ofta kan en bristande implementering bero på att målen är vaga eller bristfälligt formulerade. Målen ska vara tydliga, väl definierade och inte kunna komma i konflikt med andra mål, dock visar verkligheten på flertalet målkonflikter inom exempelvis lokal politik (Sannerstedt, 2001). Exempelvis miljömålssystemet kan ha mål som god bebyggd miljö, eller god luftkvalitet vilka inte är enkla att precisera för att kunna genomföra på ett fullständigt sätt. Det är inte heller självklart att det inte kommer i konflikt med något annat politikerområde som exempelvis trafikplanering. Tanken med en god implementering är att kunna operationalisera målen för att genomföra dem, vilket enligt Sannerstedt (2001) då kan vara mycket problematiskt. Att målen är vaga eller inte nog definierade kan ha olika förklaringar, det kan bero på att formulering och fastställande av mål ibland inte går att ta ställning till i olika sakfrågor och motstridiga uppfattningar kan därför inrymmas i ett och samma mål. De kan också medvetet vara vagt formulerade för att möjliggöra handlingsfrihet i genomförandeprocessen. Ett uppsatt mål kan därmed inrymma en bred enighet vilket inte behöver vara negativt (Sannerstedt, 2001).

Resursbrist är en vanlig orsak till att ett beslut inte kan genomföras enligt planerat. Det kan vara både finansiella och personella resurser samt undermålig utrustning eller brist på lämpliga lokaler. Politikerna eller beslutsfattarna är också oftast medvetna om att det finns en viss avsaknad av resurser inom en organisation. Således kan vissa beslut istället ses som mål och visioner för att leda vägen för arbetet och inte för att målen i definition ska genomföras och uppnås. Tillämparen får därför sikta mot målen och göra så mycket som möjligt med de befintliga resurserna men kan inte räkna med att faktiskt nå fram. Slutligen är viljan en viktig aspekt för att genomföra fattade beslut. Det kan vara så att tillämparen är emot ett redan fattat beslut vilket kan leda till att implementeringen inte genomförs ändamålsenligt. Dock framhåller Sannerstedt att tillämparen kan vara professionell tjänsteman som besitter specifik kompetens inom ett område och då kan det vara legitimt att motarbeta ett beslut. Det kan anses vara ett dåligt beslut för verksamheten, eller för andra mål och riktlinjer som följs. Beslut kan fattas på olika grunder och kan även syfta till att tillfredställa en bredare grupp, därmed blir beslutet inte alltid optimalt för varje funktion (Sannerstedt, 2001).

2.4 Från teori till data

I analysen används ett flertal av de aspekter som lyfts fram här. Analysen utgår från mainstreaming och vad som hindrar eller möjliggör det. Som komplement ser analysen även till teoretiska aspekter om institutionellt tomrum och implementeringsproblematiken. De huvudsakliga perspektiven i analysen är Benson et al. (2014) som menar att mainstreaming innebär att förändra processer och sättet beslut fattas på. Alltså om miljö och klimat inkluderas i beslut samt vilken förändring som äger rum och om det blir mer fördelaktigt för miljö- och klimatfrågorna.

Pasquini och Shearings (2014) aspekter om vad som krävs för mainstreaming är aktuella genom hela analysen och syftar främst till vikten av eldsjälar, deras nätverk och hur värderingar sprids. Vilken roll har eldsjälar, hur viktigt är det att visa på resultaten av de åtgärder som genomförs och kan individer eller nätverk institutionalisera en fråga så att den blir en naturlig del? Analysen tar även hänsyn till Brouwer et al. (2013) kriterier för mainstreaming men används inte för att mäta något utan endast för att analysera huruvida de undersökta kommunerna har någon plattform för att ta upp motsättningar mellan olika frågor och hur de i så fall behandlas.

Wejs (2014) argumentation om vilken betydelse det institutionella tomrummet har för om miljö- och klimatfrågor får genomslag är en viktig del i analysen. Detta undersöks genom att

analysera vilka strukturer och processer som finns i kommunerna och om de är anpassade för de strategiska miljö- och klimatarbetet. Slutligen är det Sannerstedt (2001) och Barrets (2004) förklaringar till varför implementering misslyckas som används för att se till den problematiken inom just mainstreaming av miljö- och klimatfrågor och ser till orsaker om varför det strategiska arbetet misslyckas att genomföras.

3. Genomförande

Studien ämnar undersöka kommuners arbete med att integrera miljö- och klimatfrågor. Avsikten är att försöka få en djupare förståelse för det miljöstrategiska arbetet som utförs på kommunal nivå och hur tjänstemän som arbetar med miljö- och klimat upplever sin arbetssituation. Studien har därför genomförts med kvalitativ metod, främst samtalsintervjuer med miljöstrateger eller andra liknande befattningar inom kommunal verksamhet. Intervjuerna bygger på frågor med grund i det teoretiska ramverket och har kompletterats med bland annat rapporter och artiklar.

3.1 Material

För studien har det även gjorts en omfattande informationssökning. Detta för att tillgå material till en teoretisk referensram och möjliggöra analys av resultatet, men även för att fördjupa och komplettera studiens resultat. Informationssökningen gjordes enligt två tillvägagångssätt som Harboe (2013) redovisar för, litteratordatabaser och kedjesökning. I databaserna har ett antal nyckelord använts för att sortera ut relevant material. Detta för att sedan i utvald litteratur gå vidare till fler relevanta källor för studien i en form av kedjesökning (Harboe, 2010, s 84-85). Nyckelord som använts vid sökningen: *Climate, environment, governance, mainstreaming, institutionalism, institutional theory, implementing, legitimacy, strategy, policy.*

Materialet som huvudsakligen används för studien är primärdata i form av respondenters svar i genomförda djupintervjuer. Litteraturen som används är främst vetenskapliga artiklar, facklitteratur och myndighetsrapporter av olika slag.

3.2 Val av studieobjekt

Sverige med sin modell av höga ambitioner på nationell nivå och stark kommunal verksamhet gör sig utmärkt som exempel för att undersöka lokal miljö- och klimatpolitik. Sverige anses fortfarande vara en företrädare inom det lokala miljö- och klimatarbetet men generellt sett är kommunerna inte bundna till de miljö- och klimatpolicys som antagits på överstatlig nivå

(Granberg & Elander, 2007). Bland annat åtagande för Kyotoprotokollet, EU:s mål om minskade koldioxidutsläpp och det egna miljömålssystemet (se Naturvårdsverket.se & Miljömål.se).

En avgränsning av Sveriges 290 kommuner var tvunget för denna begränsade studie. Eftersom en endast geografisk avgränsning inte ansågs relevant så gjordes avgränsningen istället genom ett strategiskt urval på alla Sveriges kommuner. Enligt Johannessen och Tufte (2003) finns det olika typer av strategiska urval. I den här studien används en typ av kvotering såväl som ett urval med maximal variation. I kvotering konstrueras kategorier, vilket här görs i kommunstorlek. Urval med maximal variation handlar om att studieobjekten har en variation i vissa kännetecken för att få fram varierad information (Johannessen & Tufte, 2003, s 84-85), i studien är det de olika typerna av politiska styren. Utifrån det har antalet studieobjekt sedan begränsats till de kommunerna med en miljöstrateg eller liknande på plats i kommunen.

Att göra valet utifrån den politiska styrningen i kommunen kan ge en intressant vinkel till analysen. Ytterligare anledning till urvalet var att arbetet med att framgångsrikt integrera miljö- och klimatfrågor i kommunal verksamhet till stor del kan vara beroende av politiskt styrning och hur lätt eller svårt det är att få igenom politiska beslut. Vilka urvalskriterier som är lämpliga för studiens syfte och frågeställningar menar Johannessen och Tufte (2003) måste tänkas över med stor noggrannhet. Är urvalen för enhetliga kan det försvåra analysen i och med att det är svårt att utläsa skillnader mellan objekten medan för varierande urval kan göra det problematiskt att utläsa likheter (Johannessen & Tufte, 2003). Det slutliga urvalet för den här studien är inte på något sätt representativt för alla Sveriges kommuner men kan förhoppningsvis ge en illustration av vilka möjligheter och hinder som finns. Studieobjekten har valts ut i 5 steg (se bilaga 2).

3.3 Intervjuerna

I de utvalda kommunerna kontaktades personen som var ansvarig för strategiska miljö- och klimatfrågor, exempelvis miljöstrategen, miljösamordnaren, klimatstrategen eller liknande. Intervjuerna genomfördes på grund av geografiska skäl per telefon. Intervjuerna ämnade ge kunskap om hur respondenterna uppfattade sitt strategiska arbete och hur arbetet med att integrera miljö- och klimatfrågor såg ut. Frågorna som ställdes var främst tolkande frågor, som enligt Johannessen och Tufte (2003) innebär att de ställs för att få information om hur situationer och specifika handlingar uppfattas och tolkas.

En telefonintervju kan vara begränsande för hur respondenten upplever intervjusituationen och frågorna. Johannessen och Tufte (2003) redogör för ett par omständigheter som spelar roll i en intervjusituation, bland annat om hur miljön är där intervjun äger rum och om respondenten känner sig avslappnad på den platsen (Johannessen & Tufte, 2003). Risken att respondenten ska påverkas negativt av sådana aspekter under telefonintervjun är reducerade i och med att de får välja plats, som oftast är deras eget kontor.

Samtliga respondenter fick mejl som förklarade syftet med undersökningen samt en förfrågan om medverkan. När de svarat bekräftande så skickades intervjufrågorna ut tillsammans med en första förfrågan om tid för intervjun. Respondenterna fick frågorna på förhand och gavs den tid de behövde till att förebereda sig. För intervjun fick de själva bestämma tid och hade därför en god möjlighet att sätta sig i en bra miljö där de kände sig trygga och inte riskerade att bli störda. Väl vid intervjun informerades samtliga om att samtalet spelades in endast för mitt eget användande, samt att deras namn och även kommunen inte kommer skrivas ut i studien. Genom att göra all kommunspecifik eller personspecifik information anonym gavs möjligheten till mer utförliga svar och även en möjlighet till mer kritiska åsikter om exempelvis organisationens struktur och vad som anses mindre bra. Något som var nödvändigt för att studien skulle kunna besvara syftet och ge en fullvärdig bild av positiva såväl som negativa aspekter.

Frågorna är enkelt formulerade och relativt korta vilket Johannessen och Tufte (2003) menar är viktigt för en bra intervju. Även att de känner att intervjuaren är intresserad av deras svar och inte upplevs som hotfull är viktigt (Johannessen & Tufte, 2003, s 99-101). Intervjuerna är standardiserade genom att frågorna formulerats på förhand och ställdes i samma ordning till samtliga respondenter (Harboe, 2013). En standardiserad intervju är tidseffektiv och fokuserad, analysarbetet förenklas genom att samma frågeformulär skickas ut och används till alla på samma sätt. Därmed kan även svaren jämföras om så önskas (Johannessen & Tufte, 2003).

En nackdel med den strukturerade intervjumetodiken är att intervjun inte direkt kan anpassas efter situation och respondent, eller svar som kommer fram. Detta gör att viktiga aspekter kan missas eller att vissa problemområden inte kommer fram som hade kunnat ge analysen en ytterligare dimension (Johannessen & Tufte, 2003). Dock gjordes det fallspecifika följdfrågor och det har även gjorts ett omfattande arbete med att operationalisera studiens teoretiska ramverk utifrån det formulerade syftet. Det finns därför en säkerhet i att det som studien avser

att mäta också uppnås. Respondenterna gavs i slutet på intervjun också möjlighet att lägga till en kommentar om de så önskade, vilket också reducerar risken för att viktiga synpunkter inte kommer med i resultatet.

3.4 Analysmetod

För att analysera det insamlade materialet kodades materialet i ett antal ord och nyckelbegrepp. För att analysera materialet tog jag till viss del hjälp av Johannessen och Tufte (2003) metod att analysera meningsinnehåll. Analysarbetet gick då till så att data samlades in, i detta fall från intervjuerna. Materialet kodades sedan med koder som var teoretiskt härledda, koderna kategoriserades sedan i teman. Slutligen identifierades mönster som kunde värderas i *ljuset av befintlig forskning och teorier* (Johannessen & Tufte, 2003, s 109-115).

Enligt Johannessen och Tufte (2003) kan en analys av meningsinnehåll enkelt delas in i fyra faser. Första fasen är helhetsintryck som innebär att materialet läses igenom och att den som analyserar det ska bli bekant med materialet. För den här studien har en djup bekantskap instiftats i och med att intervjuerna först genomförts av författaren, intervjuerna har sedan transkriberats av författaren och slutligen har intervjuerna lästs igenom flertalet gånger. Detta ger en god inblick i innehållet. Fas två är enligt Johannessen och Tufte (2003) att hitta meningsbärande element, kodningen som gjorts för analysen återfinns i bilaga 3. Kodningen har gjorts genom att identifiera ett antal ord och begrepp som sedan satts ihop i kluster för att bilda koder. Nyckelorden kan då sägas vara underkoder och ge en indikation till vad koden betyder utifrån ett teoretiskt perspektiv. Då en noggrann operationalisering gjorts i ett tidigt skede av studien och intervjufrågorna var väl förankrade i det teoretiska ramverket så var det tydligt att de var väl sammanflätade. De teman som analysen bygger på har en logisk koppling till de nyckelbegrepp som togs fram från teoretiska ramverket. Eftersom ett flertal av indikatorerna till stor del är använda i tidigare forskning på ämnet så ger det också denna studie en viss validitet. Johannessen och Tufte (2003) poängterar att kodningsprocessen inte får skiljas från tolkningsprocessen då de koder som tas fram är beroende av den förförståelse som finns om materialet (2003, s 113). På grund av den teoretiska förankringen genom hela processen är analysen här gjord i en väl sammanflätad kombination av både nyckelord (kodning) och tolkning. Betydelsen av att kunna se samband mellan kodorden går därför inte förlorad utan förstärks istället. Den tredje fasen är enligt Johannessen och Tufte (2003) kondensering, det innebär att de kodade avsnitten lyfts ur texten och genererar ett reducerat

och systematiserat material enligt kodorden. Slutligen kan det kondenserade materialet sammanfattas, materialet sätts ihop igen på ett nytt sätt och den färdiga analysen presenteras.

3.5 Metodologisk diskussion

I ett tidigt skede av studien bestämdes ett samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Jag hade ett möte tillsammans med miljö- och klimatansvariga på SKL och det fastställdes att en enkät skulle kunna skickas ut till ett nätverk av cirka 150-200 miljöstrateger från hela Sverige som SKL hade upprättat. Studiens genomförande skulle alltså baseras på en enkätstudie och ett antal frågor togs fram med hjälp av det teoretiska ramverket. En bit in i arbetsprocessen drog sig SKL ur och deras nätverk och enkätverktyg var inte längre tillgängligt. Anledningen var att de som kommunförbund inte ville ställa frågor till sina medlemmar om enskilda tjänstemäns arbetssituation. Då det var vad jag önskade undersöka så fortsatte studien istället i mindre skala. För att inte försena arbetet ytterligare gjordes enkätfrågorna om till intervjufrågor, men var till stor del samma som tidigare, och telefonintervjuer gjordes istället med ett antal strateger på kommuner runt om i Sverige.

Detta påverkar såklart studien i den mån att ursprungsidén formulerades för ett större urval och att en analys av det kommunala miljö- och klimatstrategiska arbetet hade fått ett bredare perspektiv av en sådan mängd data som en enkätstudie hade genererat. Med ett fåtal djupintervjuer som nu studien består av kan ett resultat inte sägas vara representativt för Sveriges kommuner men det kan ändå ge en god inblick i kommuners strategiska miljö- och klimatarbete. Det kan ge mycket information om situationen i enskilda kommuner och varför det förhåller sig på ett visst sätt, svaren blir utförligare och ger således en större förståelse än ett ja eller nej.

Intervjuerna gjordes som sagt via telefon istället för personliga möten och detta kan påverka resultatet i många olika avseenden. Exempelvis förberedelserna innan intervjun. Jag upplever att de flesta förberett sig väl innan intervjun och det gav klart mer utförliga svar och bättre diskussioner än de respondenter som inte förberett sig genom att exempelvis läsa igenom och fundera över frågorna som skickats på förhand. Vid personliga möten hade nog respondenten agerat annorlunda och tagit mer tid till att förbereda svar på frågorna. Då hade också tid mer avsatt för själva mötet vilket också skulle ge längre svar. Överlag var det få av respondenterna som agerade stressat och svarade kortfattat men det är självklart en aspekt som i slutändan kan påverka resultatet. En lösning på det hade varit att enkelt och artigt be respondenten att gärna läsa igenom och fundera över svaren en tid innan intervjun började.

Ett personligt möte är nästan alltid mer fördelaktigt än ett telefonmöte då det är kroppsspråk och uttryck som kan läsas av på ett annat sätt men genom att samtalen hölls avslappnade och att jag transkriberade intervjun direkt efter den genomförts så var det en åtgärd i att inte tappa underliggande meningar eller antydningar åt något håll. Jag bad vissa respondenter om att skicka information och det gjorde de också i god tid, många hänvisade till hemsidan där jag hittade samma information som de hade kunnat ge mig. Hade vi haft ett personligt möte hade kanske det gett upphov till en större ansvarskänsla hos respondenten att förse mig med nödvändiga dokument men det är endast en spekulation och inget som tros påverka resultatet.

Att göra personliga intervjuer i de kommuner som valts ut för studien hade krävt mer tid från min sammanställning och analys och jag upplever inte att det hade varit mer värdefullt för resultatet. På grund av anonymiteten var känslan att respondenterna svarade sanningsenligt på frågorna och var måna om att ge en tydlig bild över hur det ser ut i just deras kommun. Hade de presenterats vid namn i studien hade svaren varit mer formella och det hade nog varit svårare att utläsa och tolka trender och uppfattningar som finns bland strategerna själva. Även det faktum att intervjuerna var via telefon ger respondenten en viss känsla av anonymitet som också kan ha gett mer utförliga svar.

4. Strategiskt miljö- och klimatarbete

Det strategiska arbetet inom miljö och klimat på den kommunala nivån verkar vara på frammarsch. Det bygger på långsiktighet och ett tvärsektoriellt angreppssätt vilket utmanar den traditionella kommunala strukturen. Det strategiska arbetet med miljö, och kanske framförallt klimatfrågor har inte haft någon given plats i den kommunala organisationen vilket innebär utmaningar för implementeringen.

Resultatet från intervjuerna redovisas nedan. Inledningsvis presenteras kommunen som organisation och miljöstrategens roll. Sedan analyseras resultatet med hjälp av det teoretiska ramverket. Kapitel 5 fokuserar på frågan om mainstreaming och analyseras genom tre aspekter, strukturer, processer och aktörer. Till sist läggs implementeringsproblematiken på som ett ytterligare steg och svårigheten med att implementera en ny typ av fråga behandlas.

Resultatet visar att nästan alla kommuner har genomgått en organisationsförändring någon gång under de senaste fem åren. Strategiska frågor har fått större fokus och i många fall har miljöarbetet lyfts upp från en områdesspecifik förvaltning till en mer central position i den kommunala verksamheten. Miljöstrategens roll i sig tycks inte ha förändrats så mycket men den har tydliggjorts och blivit en mer självklar del i verksamheten. Flertalet miljöstrateger upplever att de inkluderas i olika processer och projekt mer nu än förut.

I den här studien slås miljö- och klimatstrategiskt arbete ihop och omnämns oftast som ett område eller fråga. Anledningen är att det ser olika ut i alla kommuner och en förenkling görs för att komma åt det strategiska arbetet. Många kommuner har miljöstrateger som arbetar med exempelvis miljö kvalitetsmålen, något som även innebär klimatstrategiskt arbete. I vissa kommuner finns det även klimatstrateger som inte alls ansvarar för miljöfrågor. I vissa kommuner skiljer de på miljömålsarbete och klimatarbete men inte i alla. Därför är det en förenkling att använda begreppet på det här sättet. Det är det långsiktiga, övergripande arbetet med både miljö- och klimatfrågor som är i fokus och alltså det som menas vid formuleringen.

4.1 Kommunen

Sveriges kommuner verkar enligt kommunallagen samt mer sakspecifika lagar såsom miljöbalken, plan- och bygglagen och sociallagen. Kommunerna följer riksdag och regeringsbeslut men har även självbestämmanderätt i många frågor, de fattar beslut för kommunen, bestämmer skatt och så vidare. Kommunens arbete styrs av ett politiskt valt fullmäktige, kommunfullmäktige, som är högsta beslutande organ i kommunen. De

representanter som sitter där är demokratiskt folkvalda. Kommunfullmäktige tillsätter kommunstyrelse, nämnder och eventuella utskott. Kommunstyrelsen samordnar allt arbete inom kommunen och ansvarar för övergripande frågor. Nämnderna beslutar över det dagliga arbetet och det är till nämnderna som tjänstemännen i de olika förvaltningarna rapporterar. Det bestäms i varje enskild kommun hur de vill organisera de politiskt förtroendevaldas och tjänstemännens arbete. Därför kan miljöarbetet organiseras på olika sätt (SKL, 2015 b).

4.2 Miljöstrategens roll

De som intervjuats för studien är främst miljöstrateger men även klimatstrateger, miljösamordnare eller andra som ansvarar för de strategiska miljö- och klimatfrågorna. De arbetar med att samordna kommunens miljöarbete, internt, externt eller både och. Inom vissa kommuner skiljer de på miljöstrateg och miljösamordnare. En miljösamordnare arbetar då ofta internt inom förvaltningen medan en strateg arbetar externt och med olika aktörer runt om i kommunen. Dock kan en miljösamordnare i en kommun göra liknande arbete som en miljöstrateg i en annan kommun. Befattningen är inte alltid samma men nyckelaspekten är ett strukturerat, långsiktigt miljö- och klimatarbete. Ett par respondenter vittnar om att de fortfarande kan få frågor inom och utanför den kommunala förvaltningen vad deras arbete egentligen går ut på och vad de faktiskt arbetar med. Rollen som miljöstrateg är relativt ny i kommunal verksamhet. Några av respondenterna har bara haft positionen i ett par år och innan dess fanns inte tjänsten, eller så var den en del av andra arbetsuppgifter. Detta ger indikationer på att rollen ännu inte är helt integrerad i verksamheten även om många av respondenterna anser att miljö- och klimatarbetet generellt är en integrerad del av verksamheten. Nunan et al. (2012) menar att mainstreaming är en informerad inkludering av miljöhänsyn i alla beslut på alla nivåer (Nunan et al, 2012) som driver, i det här fallet, det kommunala arbetet framåt.

Rollen som miljöstrateg varierar i olika kommuner, den främsta orsaken verkar vara kommunstorlek och hur resursfördelningen ser ut. I de mindre kommunerna som studerats får miljöstrategen ofta en roll som lite ”allt-i-allo” där arbetsuppgifterna innefattar såväl strategiskt arbete med olika planer och strategier såväl som mer operationellt på miljösidan i att ta vattenprover och göra tillsyn. I de flesta kommunerna är emellertid miljöstrategen helt skild från övrig miljöförvaltning som arbetar med miljöprövning och tillsyn. En miljöstrateg måste ha både detaljkunskap om miljöfrågor och klimatproblematiken såväl som en objektiv syn för att kunna föra dialog med alla olika aktörer lyfter en av respondenterna fram. Det är ett tvärvetenskapligt förhållningssätt och det är viktigt att rollen som miljöstrateg ges

förutsättningarna till att arbeta så. En viktig aspekt med mainstreaming enligt Benson et al. (2014) är att det kräver en tvärvetenskaplig strategi.

5. Mainstreaming: utmaningar och möjligheter

Att planera för klimatförändringar kan ses som ett så kallat "wicked problem" på grund av den komplexitet det innebär, att det berör så många olika sektorer och aktörer samt består av olika orsakssamband. Begreppet "wicked" innebär att klimatproblem inte kan hanteras på liknande sätt som andra frågor där det finns ett tydligt problem inom en tydlig struktur och en given lösning genom specifika processer (Wejs, 2014).

I följande kapitel behandlas olika aspekter som påverkar utgången av arbetet med att försöka integrera miljö- och klimatfrågor i en kommunal verksamhet. Vad det är som möjliggör eller hindrar mainstreaming beskrivs och har delats upp i olika kategorier, strukturer, processer och aktörer. Denna uppdelning är inte fullständigt uteslutande och kommer inte undan viss överlappning men är ett sätt att göra en analytisk skillnad och systematiskt försöka angripa frågeställningen. De kommunala strukturerna är de förutsättningar som ges för att miljö och klimatfrågor ska kunna genomsyra organisationen. Hur olika aktörer agerar har stor betydelse för de processer som styrningen består av. Budgetprocessen är en av de största kommunala processerna och är av stor betydelse när det kommer till vilket genomslag miljö- och klimatfrågorna får. Dessa tre aspekter är avgörande för hur organisationen kan förändras och vilka åtgärder som implementeras mer eller mindre framgångsrikt.

5.1 Ett institutionellt tomrum (strukturer)

Svårigheten med att integrera strategiska miljö- och klimatfrågor i en kommunal verksamhet är att det är en "ny" fråga som ska fungera i redan befintliga strukturer (Wejs, 2014), det vill säga en fråga som tidigare inte funnits naturligt i kommunens verksamhet. I den kommunala verksamheten är det bland annat de klassiska stuprören som är ett hinder när de strategiska, övergripande frågorna ska ta plats och bli en naturlig del i verksamheten (Montin, 2009). Att arbeta med miljö- och klimatfrågor är inget nytt, men samtliga kommuner som undersökts vittnar om stora förändringar för deras strategiska arbete de senaste åren. Förändringarna anses enligt många respondenter vara nödvändiga för att arbetet med miljö- och klimat ska ha möjlighet att vara framgångsrikt och framförallt vara en naturlig del i organisationen.

Påtryckningar utifrån och viljan att se resultat kan förändra en kommuns arbete och besluten som fattas. Att anpassa organisationen efter exempelvis trender från omvärlden kan således vara ett led i att öka legitimiteten för kommunens verksamhet (Brorström, 1999). Enligt Pasquini och Shearing (2014) är möjligheten att visa på konkurrensfördel en betydande kraft, särskilt för chansen att bli omvald och fortsätta styra. Konkurrens mellan kommuner kan följaktligen vara positivt för att höja statusen på miljö- och klimatfrågor. Kan en kommun visa utåt att den lyckats med förändringar inom en så pass kort tid trots den tidsaspekt som finns för miljö- och klimatfrågor så är det positivt.

Jonsson (2013) lyfter fram ett par förklaringar till varför organisationer förändras. Exempelvis att olika aktörer tar till sig trender och idéer från olika organisationer för att skapa legitimitet. Samt att det kan vara en kombination av att tillämpa dessa idéer, tillsammans med att hitta lösningar på de problem som finns inom organisationen (Jonsson, 2013, s 103). Förändrade strukturer kan innebära mycket, vad som beslutas om och vilka åtgärder som implementeras framgångsrikt och effektivt. Enligt Rowan och Meyers (1977) kan det även vara myten om organisationen som skapar legitima strukturer. Det kan därmed vara lättare för de strategiska frågorna att institutionaliseras om processerna är i enlighet med de formella strukturer som redan är institutionaliserade. Via myten kan frågorna få en ökad legitimitet. Genom att de upplevs mer legitima gör det att de lättare kan integreras i organisationen.

Montin (2009) menar att den senare tidens förändringar på den lokala nivån har inneburit att styrningen förändrats. Från att ha varit väldigt traditionell top-down så gör introducerandet av nya politikerområden i den kommunala verksamheten att styrningen förändras. De nya politikerområdena såsom klimatpolitik går tvärs över de traditionella kommunala sektorerna, ett så kallat tredje generationens politikerområde. Det innebär ofta ett sektorsövergripande samarbete med flera olika aktörer. Montin (2009) beskriver styrningen som att gamla och nya former fungerar parallellt med varandra. För många kommuner innebär förändringarna nya arbetssätt. De omorganisationer som skildras av respondenterna har tydligare fokus på långsiktiga strategiska frågor och det miljö- och klimatstrategiska arbetet tydliggörs. Lindskog och Ugglå (2009) menar att det i nya generationen av kommunal verksamhet handlar om att organisera befintliga resurser på ett nytt sätt. Det strategiska miljö- och klimatarbetet på kommunal nivå handlar således om att integrera det i redan pågående verksamhet, genom kapacitetsbyggande och att använda sig av resurser som redan finns. Ta tillvara de verktyg som finns tillgängliga och identifiera möjligheter inom områden som exempelvis fysisk planering och energiomställning (Lindskog & Ugglå, 2009).

5.1.1 Organisationens struktur spelar roll

Organisationsförändringarna har i flera fall inneburit ett mer strukturerat arbetssätt, en tydligare genomförandeprocess, systematiskt uppföljningsarbete och en ökad inkludering av andra sektorer. I några fall i hela kommunen och ibland för det strategiska arbetet. De som upplevt större förändringar av organisationen den senaste tiden är överens om att det är positivt och upplever att arbetet förbättrats och förenklats. I och med att arbetet blivit mer systematiskt både vertikalt och horisontellt upplevs miljö- och klimatfrågorna mer integrerade i övrig verksamhet och att det resulterat i ett förbättrat miljö- och klimatarbete.

Var i kommunen miljöstrategens tjänst är placerad skiljer sig åt i kommunerna, något som visat sig ha stor betydelse för hur miljö- och klimatfrågor behandlas i kommunen. Placeringen kan ligga på en förvaltning såsom samhällsbyggnad eller miljö men även på exempelvis stadsledningsförvaltningen eller kommunstyrelseförvaltningen. Flertalet respondenter anser att ju högre upp miljö- och klimatfrågorna finns inom förvaltningen desto bättre är det för att få genomslag i större del av verksamheten. En respondent tror att det skulle bli ett mer slagkraftigt miljöstrategiskt arbete i kommunen om frågorna låg under kommunstyrelsen istället för under en nämnd. Mandatet att arbeta övergripande i organisationen skulle då tydliggöras ut mot verksamheterna och på så sätt förstärkas. När det behandlas under en nämnd upplevs det som att det får konkurrera på samma nivå som andra frågor vilka är mer sektorspecifika, miljö- och klimatfrågorna som har en övergripande karaktär prioriteras därför lätt ner.

Det uppfattas vara en fördel att sitta under kommunledningen eftersom det en markering från högre nivåer att frågan är viktig. Då har miljö- och klimatstrategerna inte en undanskuffad roll i organisationen utan sitter centralt vilket upplevs skapa förtroende. Strukturer för övergripande arbete kan vara bristfälliga i en kommunal organisation och som Wejs (2014) argumenterar är det väsentligt med ett institutionellt hem för att mainstreamingen inte ska misslyckas (Wejs, 2014). Då miljö- och klimatfrågorna spänner över många olika områden måste de arbetas med övergripande och att strukturerna är på plats är således nödvändigt. Även på nivåer under kommunfullmäktige är det viktigt med förtroende för miljö- och klimatfrågorna. Ett par respondenter anser att cheferna runt om i den kommunala verksamheten är nyckelpersoner för att det ska gå att integrera frågorna i verksamheten. I en kommun har de tillsatt en ny styrgrupp där kommundirektören deltar. Detta ger tydliga signaler utåt till verksamheten att det är ett övergripande arbete som alla ska delta i. Inblandning från kommunledning och chefer sänder en tydlig signal om att frågan är viktig

och ska prioriteras. Det kan även underlätta samverkan på lägre nivåer. *Fungerar samverkan bra inom ett område så fungerar det oftast även bra på ett annat då det handlar mycket om personliga kontakter (Kommun D).* Är chefen involverad så tar hen med frågan till respektive verksamhet, äger ett ansvar för att arbetet genomförs och kan även garantera resurser i form av tid och personal för specifika projekt. I en kommun har de medvetet skapat nya rutiner med förvaltningsövergripande tjänstemannagrupper och ledningsgrupper för att utveckla en god samverkan över flera förvaltningar. Det ses som nödvändigt för att hålla ihop arbetet och få driv i frågorna.

5.1.2 Tvärsektoriellt arbete

En tendens bland kommunerna verkar vara att de strategiska frågorna får större fokus och ett flertal har även strukturerat organisationen så att alla strategiska frågor är samlade. I en av kommunerna har de nyligen organiserat om och därmed kompletterat den strategiska funktionen med alla kommunens strategiska frågor inom de tre benen för hållbar utveckling, sociala, ekonomiska och ekologiska frågor. Uppdraget för den strategiska funktionen på kommunen blir att se synergieffekter mellan olika områden för att lyfta fram de breda frågorna och ta ett samlat grepp om hållbarhet istället för att enskilt arbeta med områdesspecifika frågor. Det är ett arbetssätt som syftar till att lämna stuprören och arbeta på en övergripande nivå, tvärsektoriellt över kommunen och hålla de strategiska frågorna ovanför de mer sektorspecifika frågorna.

De strategiska miljö- och klimatfrågorna får utrymmet att fungera i en övergripande kontext (exempelvis strategisk enhet) bland flera av kommunerna och det upplevs mycket framgångsrikt. En sådan struktur kan mycket väl vara ”rätt” institutionellt hem för miljö- och klimatfrågorna. Att möjligheterna skapas för att arbeta tvärsektoriellt och att det exempelvis finns en strategisk funktion kan vara en lösning på en av de stora utmaningarna med att implementera miljö- och klimatfrågor i ett institutionellt tomrum. En av egenskaperna som Benson et al. (2014) tar upp som mainstreaming är att det kräver en tvärvetenskaplig strategi. Strukturerna som en gång blivit behöver inte vara det självklara valet (Benson et al, 2014). En strateg menar att det är ett gott tecken om andra aktörer inom kommunen gör åtgärder för miljö- och klimat utan dennes inblandning för då kan det ses som ett kvitto på att andra också tar ansvar för frågan. Benson et al. (2014) anser att om andra funktioner kan leda arbetet så är det positivt för att kunna integrera frågorna.

De kommuner som kommit längre i deras systematiska miljöarbete och som kommit en bit på väg med att organisera det strategiska arbetet har ofta ett gott nätverk runt om i de olika verksamheterna. Det står och faller inte med en person utan är en naturlig del av arbetet. De flesta respondenter har byggt upp nätverk och har med hjälp av politiska beslut drivit fram systematiskt arbete med representanter från olika verksamhetsområden i kommunen som sedan medverkar i olika nätverk eller styrgrupper. I flera fall är det tack vare ett miljöledningssystem eller liknande som reglerar den interna verksamheten och att det då måste finnas exempelvis miljöombud på de olika enheterna.

Även om alla anser att det finns mycket att bli bättre på så verkar en systematisering av det strategiska miljö- och klimatarbetet vara framgångskonceptet för en lyckad mainstreaming. På så sätt blir det en naturlig del i verksamheten istället för extra arbetsuppgifter, det blir också en bättre balans av resurserna om åtgärderna är en naturlig del av verksamheten. Att ansvaret ligger på många är enligt dem en framgångsfaktor.

Sammanfattning

De kommunala strukturerna har betydelse för möjligheten att integrera miljö- och klimatfrågor. I förändringen som sker med flera kommuners omorganisationer ändras också vissa strukturer. De strategiska frågorna får större utrymme och flyttas ofta upp i organisationen. Många kämpar fortfarande med att miljö- och klimatfrågan ska hitta sitt hem i den kommunala organisationen och således bli en naturlig del med mer legitimitet. Det viktiga är att frågan får en given plats i verksamheten så att den har chans att integreras bättre. Att besluten inkluderar miljö- och klimat på alla nivåer från kommunfullmäktige, chefer och deras anställda är väsentligt och en viktig aspekt för en lyckad mainstreaming.

5.2 Målstyrning (processer)

Strukturerna utgörs av processer, och när processerna förändras gör således kommunens struktur det också. De olika kommunala processerna, exempelvis verksamhetsuppföljning eller budgetprocessen, kan ses som indikatorer på hur väl integrerade miljö- och klimatfrågorna är samt vilka orsaker det finns till att de inte lyckas genomföra verksamheten. Den ökade målstyrningen och det omfattande förankringsarbetet tyder också på att strukturerna förändras.

Mainstreaming uppnås genom att processer förändras, och syftar till att ändra organisationers karaktär (Bacci & Eveline, 2010). 7 av 11 respondenter vittnar om nyligen gjorda omorganisationer, nya arbetssätt eller helt nya uppföljningssystem och ytterligare fyra har nya

rutiner på gång, tillsatt nya tjänster eller mindre förändringar i arbetssätten. Mainstreaming medför enligt Benson et al. (2014) ett förändrat sätt att fatta beslut på och inkluderande av miljöhänsyn enligt Nunan et al. (2012) som också menar att beslut ska kunna effektivisera verksamheten i form av åtgärder som medför resultat på fler nivåer.

Det interna miljö- och klimatarbetet är i fokus när det kommer till de största förändringarna som gjorts. I några av kommunerna har det tillkommit en halvtidstjänst eller att enheter har strukturerats om men i flera fall har det införts nya styrmodeller vilket resulterat i att det interna arbetet systematiserats och att även det arbete och åtgärder som är befintliga har lagts in i en tydligt formulerad struktur. En av kommunerna gjorde en stor förändring för några år sedan och arbetar nu med en ny styrmodell som innebär att de arbetar mer strukturerat och systematiskt genom tre olika styrdokument i en gemensam plan varav ett av dokumenten är miljö- och klimatstrategin för kommunen. Modellen har gett en tydlighet och ett mandat för att arbeta med frågorna. Arbetet regleras genom att varje förvaltning och bolag formulerar ett antal åtaganden för varje år som sedan ska följas upp och är integrerat i budgetprocessen. Inom de tre styrdokumenterna finns det olika ansvarsområden fördelade som rapporteras in i budgetprocessens årscykel. Det avsätts mycket tid till uppföljning och utvärdering med nyckeltal för att försäkra att målen kan nås och att arbetet går åt rätt håll. Med den nya styrmodellen finns inte längre möjlighet att inte arbeta med åtaganden i den gemensamma planen. Planen är beslutad av kommunfullmäktige och samtliga tjänstemän ska ett par gånger per år redovisa till de styrande politikerna hur de arbetar.

Jag har jobbat i kommunen i 15 år med miljöfrågor, det har blivit tydligare och mer strukturerat, så det har blivit bättre än tidigare. Vi har en bättre styrmodell för det övergripande miljöarbetet idag än vad vi hade tidigare (Kommun B).

Flera andra av de undersökta kommunerna har också nyligen upprättat nya styrmodeller och arbetar mot en tydligare styrning. Exempelvis handlar det om att formulera nya styrdokument där alla sektorer är inkluderade genom att de själva identifierar mål och åtgärder samt får vara delaktiga i att följa upp och redovisa arbetet. Det kan också vara att mål beslutas om i kommunfullmäktige som varje verksamhet årligen ska redovisa hur de arbetat med. Detta gör att genomförande och uppföljning sker i en tydlig struktur och inte går att undvika. Ett par strategier upplever att ett mer systematiskt arbete med bredare förankring gör att miljö- och klimatfrågorna får en större del i andra processer såsom i arbete med översiktsplan och detaljplaner.

En respondent beskriver deras nya arbetssätt som ett stort förankringsarbete där alla verksamheter deltar och får säga vad som är rimligt att göra i deras verksamhet och vilka arenor som finns för det. När det är på plats och antaget så använder kommunen ett verksamhetsuppföljningssystem som är samma som deras verksamhetsplanering. Där kan uppföljningen ske från kommunfullmäktigenivå ner till en nämnd eller förvaltning vidare ut till verksamhetsområden och enheter där olika aktiviteter planeras. Arbetssättet möjliggör planering från beslutat mål till aktivitet, uppföljning av aktiviteten och upp till beslutande nivå igen. I kommuner är det vanligt att arbetet följs upp med hjälp av verksamhetsplaner och verksamhetsberättelser men i det här systemet anses det bli en ännu tydligare målstyrning och att hela kedjan från mål till verksamhet blir mer överskådlig. Även längre ut i verksamheten blir det tydligare vilka åtgärder som bidrar till måluppfyllelse.

Det är ju ganska nytt det här systemet, vi håller fortfarande på och löser hur vi utnyttjar det på bästa sätt men jag känner att det blir väldigt tydligt vad man förväntas göra och det är lätt att följa upp och se om något görs eller varför det inte görs (Kommun E).

Vad några kommuner ser som problematiskt, trots den förbättring som gjorts av olika processer, är att nå längst ut i kommunens verksamheter och få feedback från vad som görs där för att bidra till målen och hur arbetet med det fungerar. Även om alla bolag och förvaltningar ska redovisa regelbundet hur de arbetar för att nå målen så är inte alla skolor eller enheter inom äldreomsorgen alltid inkluderade i uppföljningen. Det blir en lucka i uppföljningsprocessen som en central styrmodell inte når ut till. Det anses vara ett hinder för arbetet med att integrera miljö- och klimatfrågorna. En brist i ett annars framgångsrikt systematiskt arbete.

Uppföljningen och tillhörande processer ser olika ut i de olika kommunerna och förutsättningarna skiljer sig självklart åt. I en av kommunerna har de nyligen arbetat fram ett nytt miljömålsprogram där samtliga åtaganden har tagits fram i samarbete med varje verksamhet. De har fått lyfta fram projekt och åtgärder, delvis åtgärder som redan genomförs men där kopplingen inte varit tydlig, samt även nya åtaganden som ska in i det nya programmet. Vidare har respektive förvaltning också fått ansvara för att följa upp målen. Enligt Nunan et al. (2012) så är inkludering av miljöhänsyn på samtliga nivåer viktigt för mainstreaming. Det förankringsarbete som nu förbättrats på många håll kan ses som ett steg mot betydande mainstreaming. Även Benson et al. (2014) poängterar att det ska inkluderas på

flera nivåer och att det ska vara en avsiktlig process (Benson et al, 2014). Det förankringsarbete som många av de intervjuade strategerna vittnar om bevisar en ökad inkludering runt om i organisationen med fler och starkare trådar ut i verksamheten.

5.2.1 Budgetprocessen

Förutom kommuners styrmodell så är budgetprocessen en betydelsefull process inom kommunal verksamhet. Budgetarbetet kan därför ses som en indikator på om och hur processerna förändras mot en tydligare miljöinkludering. Hur miljö- och klimatfrågorna behandlas i budgeten skiljer sig mycket åt mellan de undersökta kommunerna. Utformningen av budgetprocessen och hur mycket utrymme miljö- och klimatfrågorna får beror på resurser och kommunstorlek men tycks även vara slumpartad såväl som ett resultat av organisationskultur. Det görs på olika sätt helt enkelt och ger därför olika förutsättningar för de olika strategiska enheterna att arbeta med frågorna. För att göra en snabb översyn hur det skiljer sig följer en kort sammanfattning över samtliga strategers svar på hur miljö- och klimatfrågorna tas hänsyn till i budgetprocessen.

- Projektbaserat, öronmärkta pengar för miljömålen på 100 tusen kronor.
- Inga medel för projekt, endast omfördelning av tjänster, beroende av externa medel.
- Ingen specifik budget för frågorna, vid specifika projekt finns möjlighet till medfinansiering från kommunen.
- Ordinarie budget plus specifik pott på 100 miljoner kronor för miljöarbetet, samt intern klimatkompensation.
- Ingen specifik budget, bara en tjänst. I övrigt får man äska till särskilda projekt.
- Möjlighet att äska pengar för särskilda projekt. För klimatarbetet en pott på en miljon kronor som alla förvaltningar kan ta del av.
- Medel i form av tjänster, i övrigt inne i varje förvaltning.
- Inga öronmärkta pengar, en pott för tjänsten som miljöstrateg på 50-100 tusen kronor till exempelvis avgifter till vattenvårdsförbund och luftvårdsförbund.
- Går inte att lyfta ur som separat del i budgeten. Inga öronmärkta pengar, medel är inne i respektive verksamhet.
- Finns en avsatt budget för det miljöstrategiska arbetet, varje nämnd äskar pengar för att fördela miljöpengarna för sina ansvarsområden.
- Driftbudget, även med rörliga pengar till olika insatser, samt miljöbudget på 300 tusen kronor.

Figur 1: Översiktlig version av respondenternas svar på frågan: *I vilken mån tas det hänsyn till miljö- och klimatfrågor i kommunens budget?*

Det är stora skillnader i hur medlen fördelas, hur stora summor det är som fördelas och på vilket sätt miljö- eller klimatstrategen kan ta del av finanserna. I några kommuner finns det specifikt avsatta pengar för arbetet medan i en del kommuner så finns det inga öronmärkta pengar utan det fördelas på respektive förvaltning eller verksamhet. Hur mycket finansiella resurser som tilldelas respektive verksamhet spelar stor roll men processen för hur medel fördelas är också av betydelse för möjligheten till åtgärder och insatser.

5.2.2 Prioriteringar och motsättningar

Flera strateger upplever att det saknas en arena för att lyfta fram eventuella motsättningar mellan mål eller sektorer, oftast är det i så fall inom budgetarbetet det blir synligt. I budgetprocessen är det intressen som vägs mot varandra. När det måste göras avvägningar om vad som ska prioriteras så värderas oftast miljö- och klimatåtgärder mot andra intressen i form av kostnader. Detta anses vara en del i det ordinarie budgetarbetet och ses oftast inte som motsättningar mellan politiska mål. Budgetprocessen blir inte det identifieringsarbete av motsättningar som en lyckad mainstreaming skulle kräva enligt Brouwer et al. (2013). Inte heller effekterna av att prioritera miljö- och klimatfrågor, som är en ytterligare aspekt i framgångsrik mainstreaming, lyfts då fram. Enligt respondenterna är det fokus på kostnader för kommunen istället för effekter. Åtgärder och insatser ställs mot varandra utan att ta hänsyn till långsiktiga fördelar.

Den politiska ledningen kan inte fokusera på allt samtidigt och då är det naturligt att det sker urval och prioriteringar, men en av strategerna menar att miljö- och klimatarbetet ofta prioriteras ner på grund av att det bara finns en miljöstrateg som kan utföra det arbete som krävs, vilket inte räcker. *Dels så skulle jag ju kunna ligga på väldigt mycket mer om jag hade varit två personer istället för en och engagera mig kanske mer i detalj och hjälpa, vara ett mer aktivt stöd för förvaltningarna (Kommun E).* Enligt Granberg och Elander (2007, s 540) är det stor risk att åtaganden för miljö- och klimat fastnar på en retorisk nivå eftersom de ekonomiska resurserna sällan räcker till.

Att miljö- och klimatfrågor inte prioriteras när de konkurrerar med andra områden kan också bero på avsaknaden av ett ”institutionellt hem” argumenterar bland andra Wejs (2014). Svårigheten och varför miljö- och klimatfrågorna inte prioriteras tycks vara att det inte är en naturlig del av den kommunala strukturen. Frågor såsom arbetslöshet, skola och socialtjänst

utgör grunden och strukturen för den kommunala verksamheten. När det inte finns några fastställda regler eller rutiner som rör exempelvis klimatförändringen så kan delar i processen falla på grund av att arbetet är ett frivilligt åtagande och inte existerar i någon av de traditionella strukturerna (institutionellt tomrum). När det kommer till att prioritera mellan sakområden i kommunen anser en strateg att det har blivit lättare och att de har en bra grund i vad som ska prioriteras i och med deras miljöledningssystem. *Det visar tydligt var miljöpåverkan är störst och då kan man prioritera utifrån det istället för att besluten ska bero på ekonomi eller enskilda tjänstemän och politiker (Kommun I).* Det strategiska arbetet för miljö- och klimat är ett långsiktigt arbete och då är det viktigt att det finns en systematik så att besluten inte baseras på kortsiktiga lösningar. Då finns det också en acceptans för att vissa saker tar längre tid. De strukturer som Wejs (2014) menar är betydelsefulla blir här tydliga.

Några av de undersökta kommunerna följer miljöledningssystem för det interna miljöarbetet, exempelvis miljödiplomering, ISO 14001, eller ett eget arbetssätt men med samma typ av systematik. Samtliga menar att det är en nyckelaspekt för att arbetet ska fungera så bra som det gör, att kunna arbeta systematiskt och att ständigt hitta förbättringsmöjligheter. Det kan även vara ett sätt att få en delaktighet ute i verksamheten, där strategiska planer och liknande inte riktigt täcker upp. I en av kommunerna som infört ett miljöledningssystem anses det vara mycket viktig för miljö- och klimatfrågornas mandat att förankra det i verksamheten. Med det mandatet från ledningen har de lyckats knyta uppdraget ännu närmare respektive verksamhet och försökt få in det som en naturlig del i verksamheten på samma sätt som till exempel hur de ekonomiska frågorna genomsyrar verksamheten. Tydligheten från ledningen har möjliggjort en bättre dialog, informationsinsatser och ett mottagande i verksamheten för kunskapshöjning.

Jag skulle säga att jag tycker också att det är en framgångsfaktor att vara strukturerad. Det är litegrann som att certifieringen och miljöledningssystemet har gått före kommunens ledningssystem och litegrann visat vägen men nu börjar man matcha varandra så pass bra så nu kan vi integrera dem ännu mer fullt ut (Kommun I).

Institutionalisering är beroende av fördelningen av resurser i de redan befintliga strukturerna. Om institutionerna inte finns för de strategiska miljö- och klimatfrågorna prioriteras inte frågorna när resurserna är begränsade. Annat anses viktigare vilket även visar på den bristande legitimiteten vid en struktur som ännu är oetablerad (Wejs, 2014). En respondent

berättar om hur deras omorganisation har resulterat i att frågan lyfts fram om miljö- och klimatfrågorna ska få ta en specifik del i budgeten i anspråk. Det finns ingen specifik budget för miljö- och klimatfrågorna i nuläget utan finansiering hanteras vid varje projekt. Tjänstemännen som arbetar med strategiska frågor sitter nu samlat under kommunstyrelsen och därför har det aktualiserats att frågorna kanske tydligare behöver särskiljas i budgetprocessen och vara en separat del i budgeten.

Hey (2002) ser en misslyckad integrering av miljö- och klimatfrågor som ett resultat av att det saknas en balans mellan miljösektorn och andra sektorer när det gäller makt och resurser (Hey, 2002, s 128-129). Om miljö- och klimatfrågor verkligen ska vara integrerade i den kommunala organisationen så ska det även vara integrerat i den ordinarie styrprocessen menar en respondent, en åsikt som delas av flera. En respondent som arbetar i en kommun där miljö- och klimatfrågorna är lågt prioriterade i budgetarbetet hoppas att det inte ska behövas några specifika miljömålspengar framöver utan det ska tas från varje verksamhets budget för att det då ska bli ordentligt genomfört i varje verksamhet.

Sammanfattning

Förankringsprocessen är väldigt viktig, en noggrann förankringsprocess ökar deltagandet runt om i verksamheten eftersom ansvaret fördelas på många och de är delaktiga i processen med att nå resultat. Det bidrar också till en bättre uppföljning. Många kommuner arbetar offensivt med att förbättra sina styrmodeller. Budgetprocessen är en arena där det ser väldigt olika ut i kommunerna men där de flesta upplever svårigheter med att konkurrera med andra områden. Budgetarbetet visar på hinder för integreringen och i många fall att det inte är en integrerad eller inkluderad del. Miljö- och klimat värderas i kostnader istället för att se till eventuella konsekvenser.

5.3 Frågan måste bäras av många (aktörer)

Olika aktörer har betydelse för hur miljö- och klimatarbetet kan integreras på lokal nivå. Nedan behandlas eldsjälarnas roll samt vilken betydelse nätverk och samverkan har. Rollerna verkar förändras i och med ett mer systematiskt arbetssätt. Aktörer som begrepp används här för exempelvis enskilda tjänstemän, politiker, kommunförvaltningen som organ och näringsliv.

Samverkan och nätverk representerar aktörer som försöker bygga broar mellan olika nivåer och former av operationellt arbete. De olika konstellationer som finns på lokal nivå kan vara experimentella, nytänkande och väldigt praktiska idéer som kan leda till lösningar i större

skala. Genom nätverk kan olika aktörer sprida goda idéer och kunskap och därmed intensifiera kunskapsuppbyggande samt åtgärdsarbete (Gustavsson et al, 2009).

Samtliga respondenter tillfrågades om vikten av eldsjälarna för ett framgångsrikt strategiskt miljö- och klimatarbete och alla var överens om att det är viktigt även om en situation där för mycket arbete vilar på enskilda individer inte är önskvärd då det gör verksamheten sårbar. Många miljöstrateger uppfattar att de nyligen gjorda förändringarna inom den kommunala verksamheten gör att miljö- och klimatarbetet sätts in i en tydligare struktur. Något som möjliggör ett ansvar på många istället för att det ska vila på några få personer. Strategiska frågor som bygger på övergripande processer arbetas nu istället systematiskt in i organisationen.

En eldsjäl är någon som har ett personligt intresse och engagemang för miljö- och klimatfrågor. Definitionen av eldsjäl kan vara tvetydig men att de gör integreringen av miljö- och klimatfrågor enklare och underlättar för strategerna att nå verksamheter längre ut i organisationen är självklart för många av respondenterna. De kan underlätta samarbete och implementering av åtgärder men om de försvinner från verksamheten så finns risken att arbetet som byggts upp faller. Enligt Pasquini och Shearing (2014) är det nödvändigt att det arbete som eldsjälarna driver fram också institutionaliseras så det inte riskerar att gå förlorat. (Pasquini & Shearing, 2014).

Jag är jätterädd om våra eldsjälarna, de är väldigt värdefulla men jag vågar inte bygga miljöarbetet på dem. Det har varit för mycket sånt tidigare och eldsjälarna, ja de kommer och går (Kommun J).

En tendens verkar vara att enskilda personers engagemang är viktigare i de mindre kommunerna. Exempelvis personal från skolkök och måltidschefer som ställer krav vid inköp av mat samt förskollärare som driver egna projekt för giftfri miljö. Sådant arbete pågår i alla kommuner men blir av större betydelse i de mindre kommunerna där brist på resurser är en större fråga. När det saknas resurser läggs större vikt vid enskilda insatser och personligt engagemang. I en av de större kommunerna upplevs inte eldsjälarna ha varit lika synliga de senaste 10-15 åren som innan men samtidigt är det fler personer som systematiskt arbetar med miljöfrågor nu. Det kan bero på att frågan integrerats mer och mer i organisationen och att eldsjälarna ”byggts in” i organisationen. Det kan även vara att de ”byggts bort” då det inte längre finns utrymme att engagera sig som enskild person.

5.3.1 Samverkan

Samverkan, internt och externt är en av de viktigaste aspekterna för att ha möjligheten att integrera och implementera miljö- och klimatarbete (RUS, 2014). Den externa samverkan är viktig främst för att som miljöstrateg kunna verka i en typ av kontext och få hjälp i sitt arbete samt för att kunna genomföra exempelvis större länsövergripande gemensamma projekt. Internt handlar det mer om att ha kontakter runt om i verksamheten för att ha möjligheten att genomföra projekt och implementera åtgärder på ett enklare sätt.

Enligt rapporten från Regionalt Utvecklings Samarbete (RUS) om hur miljöstrategiskt arbete bör utformas definieras samverkan som att arbeta tillsammans mot gemensamma mål. Samverkan behöver underhållas för att fungera, alla behöver vara delaktiga och ta ansvar (RUS, 2014, s 36). En av strategierna menar att det är en ny typ av styrning nu och det är en självklarhet att kommunerna inte längre kan göra allt själva. Samhället fungerar inte så utan flera aktörer måste involveras. Respondenterna vittnar också om mycket gott samarbete med olika aktörer men på olika nivåer. Ansvarsfördelningen är till viss del ojämn. Samverkan med näringslivet är mycket begränsad enligt de intervjuade strategierna. Några gemensamma projekt angående biltransporter till och från arbetsplatsen har initierats och vissa forum för hållbarhetsfrågor där strategen kunnat ”smyga in på ett hörn” finns men många menar att de inte har så mycket kontakt med näringslivet. Antingen upplevs det som något som kan göras senare när annat arbete är på plats och det interna arbetet fungerar bättre, eller så uppfattas vissa intressekonflikter som hindrande. Exempelvis ökad handel med vad det innebär i form av nya köpcentra utanför staden som genererar ökad biltrafik eller att tillåta biltrafik inne i stadskärnan för att hålla den levande. I samverkan med näringslivet spelar det stor roll vad företagen själva vill göra. Miljöansvariga på företagen kan tycka att specifika miljö- eller klimatfrågor är viktiga men initierar hellre nätverk med olika företag som träffas och diskuterar sådana frågor. Kommunens kontakt med företagen präglas mycket av den tillsyn som görs enligt miljöbalken och det kan finnas ett gap mellan det miljöstrategiska arbetet och det lagenliga miljöarbetet gentemot näringslivet. En respondent tror att det också kan ha att göra med det strategiska arbetet som kan upplevas ”flummigt”, det vill säga inte så tydligt vilka åtgärder som krävs. I nätverk, där det är drivande individer som vill lyfta specifika frågor är det mer konkreta ämnen än vad det strategiska miljö- och klimatarbetet behandlar och det kan resultera i att samverkan inte blir så framgångsrik.

För flera kommuner handlar den externa samverkan istället om att kunna genomföra större projekt som sträcker sig över kommungränserna, exempel på sådana projekt rör ofta trafik och

transporter eller vattenfrågor där det är nödvändigt för flera kommuner att samverka för att få igenom betydande åtgärder. Trots länsstyrelsens samordnande roll för miljömålsarbetet och klimatarbetet så tycker få att de bidrar till ett förbättrat miljö- och klimatarbete i kommunen. De populäraste nätverken som anses fungera och ge bäst resultat är med grannkommuner eller med andra kommuner i samma storlek och med liknande förutsättningar. En av de undersökta kommunerna ingår i ett kommunnätverk med åtta andra kommuner. Strategen där anser att det är till stor fördel för kommunen och lyfter fram ett exempel på ett projekt med en anläggning av en gasmack i en av kommunerna som även är positivt för kringliggande kommuner. Planeringen sker inte bara för en kommun utan för ett större område. Kommunerna kan samverka för att få det genomfört och sedan nyttjas den av invånare från flera av kringliggande kommuner vilket genererar högre avkastning på investeringen och fler positiva effekter. Att samarbetet mellan kommunerna fungerar så bra tros i detta fall delvis bero på att det även finns samverkan i nivåer ovanför, där kommunstyrelsens ordförande såväl som kommundirektörerna träffas. Det finns ett mål om att samverka i miljö- och klimatfrågor och då är det väldigt enkelt för miljöstrategerna att följa det.

Deltagande i nätverk är enligt Pasquini och Shearing (2014) nödvändigt för att lyckas med mainstreaming eftersom det är där rutiner, värderingar och nya strukturer sprids. Det krävs eldsjälur för att bygga upp nätverk men meningen är sedan att de gröna värderingarna ska spridas ut i olika organisationer och verksamheter så att ansvaret inte behöver vila på en enskild (Pasquini & Shearing, 2014) något som också ses i de undersökta kommunerna.

5.3.2 Delaktighet i alla led

Den interna samverkan som finns i en kommunal verksamhet är väldigt viktig för en tjänsteman med fokus på strategiska frågor. De personliga relationerna är mycket viktiga för att ha möjligheten att nå ut. Flera strateger upplever att samverkan fungerar bra men inte fullt ut då det är främst de ”hårda” förvaltningarna (exempelvis tekniska kontor och samhällsbyggnad) som är delaktiga medan de ”mjuka” (exempelvis, skola, vård och omsorg) är svårare att komma åt. De förvaltningarna har redan så mycket arbete att det är svårt för dem att titta upp och se ovanför de strukturer och arbetsuppgifter som alltid funnits. I vissa kommuner kan det finnas mycket sociala problem och då går det åt än mer resurser till det, vilket integreringen av miljö- och klimatfrågorna blir lidande av.

Och dels så är det ju på förvaltningarna när man har arbete upp över öronen, så det är inte alltid att man lyfter blicken. Har vi med allt nu, eller är det något som vi har missat? (Kommun E)

En av strategierna poängterar vikten av delaktighet i alla led när miljö- och klimatfrågorna ska integreras i kommunen. Ett exempel på att göra det och att skapa både spridning och legitimitet för frågan är genom en styrgrupp på hög nivå i förvaltningen. Kommunen arbetar offensivt med det interna miljöarbetet och har en styrgrupp som består av kommundirektören, samhällsbyggnadschefen, miljösamordnaren och ytterligare en tjänsteman som arbetar med internt miljöarbete med syfte att leda det interna miljöarbetet. Eftersom kommundirektören är med i gruppen kan arbetet styras bättre uppifrån och ger tydligare signaler till övriga förvaltningen att det är viktigt. Det ger mandatet att föra frågorna framåt och möjligheten att begära ansvar från andra. I kommunen har det även tagits beslut för ett systematiskt internt miljöarbete och genomförs likt miljöledningssystemen. Med hjälp av den strukturen ska arbetet kunna drivas framåt kontinuerligt och alla ska ta ansvar för att förbättra sin egen verksamhet. Vidare har kommunen utsett tio samtalsledare för miljödialog, samtalsledarna är anställda runt om i kommunen och ska med en liten del av sin tjänst bidra till arbetet. Det finns även miljöombud ute på alla kommunala arbetsplatser som ska hjälpa och inspirera sina chefer och driva på miljöarbetet på den egna arbetsplatsen. Det understryks att arbetet inte får kännas tungt utan att det är viktigt att försöka hitta sätt så tjänstemännen känner att det är meningsfullt och att de vill bidra till ett fungerande internt miljöarbete. Under två år har kommunen även arbetat med att ge en grundläggande miljöutbildning till alla anställda. Snart är cirka 2000 personer utbildade och kommer då att delta i miljödialoger och sätta upp handlingsplaner för sina egna arbetsplatser. Miljöombuden kan fungera som strategens förlängda arm och förenklar både förankringsarbete, uppföljning och implementering eftersom det finns ett utnämnt ansvar för frågan ute på enheterna. På så sätt skapas det spridning av gröna normer, något som enligt Pasquini och Shearing (2014) säkerställer en framtid för miljö- och klimatarbete. Det möjliggör även nya institutionella spelregler som Hajer (2003, s 175) menar kan ske när styrningen förändras. Det traditionella beslutsfattandet sker utanför ramarna, inte traditionellt top-down, och olika aktörer utvecklar då nya regler och normer för policyprocessen.

Miljöutbildning av tjänstemän runt om i kommunen är en åtgärd för att höja kunskapen om miljö och klimat och för att det ska bli en naturlig del av det vardagliga arbetet. Om tjänstemän inte ser kopplingen till miljö- och klimat i olika frågor så är det hindrande för att miljö- och klimatfrågorna ska kunna genomsyra hela verksamheten. En miljöstrateg har inte möjlighet att involvera sig i alla frågor och processer som sker dagligen i en kommun.

Jo vi har ju byggt upp ett nätverk här som är väldigt tvärsektoriellt, det har ju varit medvetet från min sida att jag vill ha alla med på båten. Att ratta ett sådant brett fordon är ju knixigare än att köra en liten moppe. Det är ju ett sätt att jobba på som gör att det tar längre tid att komma framåt men att det samtidigt rör sig på alla fronter (Kommun G).

Flera respondenter anser att de involveras mer och mer vid olika projekt och processer men att de ibland förbises trots att det finns fördelar som bör lyftas för miljö och klimat. Problemet är ofta att enskilda tjänstemän inte har nog god kunskap för att se kopplingen. Ett exempel är vid upphandling när det finns stora möjligheter att påverka inköpen i en mer hållbar riktning. Om tjänstemän fattar beslut utan en informerad inkludering av miljöhänsyn så betyder det att frågan inte är integrerad i verksamheten menar Benson et al. (2014). Samtidigt kan det inte krävas att alla tjänstemän ska kunna allt. Problemet uppstår för att de rätta förutsättningarna inte skapats och det kan vara på grund av att det inte finns en balans av resurser i kommunen (Hey, 2002), samt att det saknas de färdiga strukturer som behövs för legitimitet.

En strateg menar att det även kan vara så att andra tjänstemän undviker miljö- och klimatfrågan när projekt initieras på grund av att de tycker frågan är besvärlig att ta hänsyn till. Dock händer det ofta att de vill ha konsultering av miljöstrategen i ett senare skede när samvetet knackar på men då spelar det ingen roll vad som rekommenderas utan då uppfattas alla synpunkter som hinder eller extraarbete. Enligt Hey (2002) skulle det kunna bero på att regleringskapaciteten av resurser och legitimitet inte är tillräcklig och det finns inte nog med stöd för frågorna (Hey, 2002). Strukturerna för att inkludera miljö- eller klimatfrågorna är inte tillräckliga men en av respondenterna tycker att det någonstans kommer in ett dåligt samvete som gör att de ändå försöker inkludera någon typ av miljö- och klimathänsyn. Projekt utformas ibland i fikarummet innan det formulerats ramar för projektet. Flera respondenter arbetar med att försöka komma in tidigare i projekt och i olika processer för att kunna bredda dem till att involvera olika aspekter vilket kan innebära fler goda synergieffekter.

Pasquini och Shearing (2014) menar att det är viktigt att kunna visa på tydliga fördelar med att satsa på miljö- och klimatfrågor för att uppnå institutionell förändring (Pasquini & Shearing, 2014). Det är ett viktigt inslag när det gäller att integrera miljö- och klimatfrågorna internt menar en av respondenterna. En del tjänstemän har arbetat länge med samma frågor och är inte så intresserade av att ta hänsyn till ytterligare aspekter i sitt arbete och få fler arbetsuppgifter men om de kan se konkreta positiva resultat så kan det öka motivationen. Om

de har varit delaktiga i att arbeta fram något så genererar det en vilja att ta sig an fler liknande arbetsuppgifter. Även att kunna visa på fördelar för politikerna i kommunen är viktigt och förbättrar förutsättningarna för arbetet med frågorna. *Det kan vara lätt att fastna vid styrdokumentet men med olika projekt förankrade i verksamheten som leder till resultat visar det att arbetet fungerar och bör fortgå (Kommun K).*

5.3.3 Politisk betydelse

Urvalet av studieobjekt grundades på storlek och styrning i Sveriges kommuner. Frågan är vilken betydelse politiken egentligen har för strategiskt miljö- och klimatarbete?

Politikerna beslutar om budget och styr således det kommunala arbetet men politisk färg eller hur stark majoriteten är verkar betyda mindre. I de mindre kommunerna upplevs möjligheten att påverka politiken mindre, de lyssnar och det finns förtroende men det tar tid innan politikerna inser att saker bör prioriteras. Om det inte finns politisk ambition så finns det heller inga resurser menar några av strategerna. Politikerna beslutar om uppdragen till tjänstemännen och därför betyder det mycket. I de större kommunerna upplevs det mer sällan som om politiken hindrar arbetet. I några av kommunerna finns ett erkänt framgångsrikt miljöarbete och det är alla politiker medvetna om och vill fortsätta bevara. Det politiska styret upplevs då ha mindre betydelse eftersom det är självklart att miljö- och klimatarbetet ska vara ambitiöst i kommunen. I en kommun har miljö- och klimatfrågorna prioriterats mer med den nya regimen men samtidigt anses förklaringen till det vara en yngre medelålder snarare än politisk färg. Flera andra strateger är av samma åsikt, personliga intressen och övertygelser bland politikerna är mer avgörande än partifärg.

I en av kommunerna bildades under förra mandatperioden ett utskott för miljö- och hållbarhetsfrågor som bestod av politiker från kommunstyrelsen. Efter valet har dock inga nya politiker tillsatts och framtiden för utskottet är osäker. Finns det en god systematik även i den politiska strukturen så kan sådana risker reduceras. Pasquini och Shearing (2014) menar att det är viktigt att institutionalisera vissa processer så att de inte förloras när personer eller eldsjälur byts ut (Pasquini & Shearing, 2014). Det är inte lika lätt att förändra något som har en god struktur sedan tidigare och det ökar chanserna att ett sådant miljö- och hållbarhetsutskott blir kvar även efter ett regimskifte. Pasquini och Shearing (2014) menar att det är viktigt att ha nätverk på plats inom förvaltningen som kan hålla arbetet uppe och förvalta nya rutiner och värderingar när någon som varit pådrivande ersätts (Pasquini & Shearing, 2014). I det här fallet var utskottet kanske inte i bruk nog länge för att hitta de

förutsättningarna som behövdes för att fortsätta även vid en förändring. Det är ett tydligt exempel på att nya strukturer måste institutionaliseras för att överleva.

Sammanfattning

Kommunens arbete styrs av de många aktörer som utgör och deltar i de olika processerna. Allt fler försöker lämna strukturer där ansvar har vilat på enskilda tjänstemän och bygger istället in det i verksamheten, en förändring mot att frågorna ska vara en naturlig del. Eldsjälar är mycket viktigt för att kunna genomföra miljö- och klimatåtgärder längre ut i verksamheten men ingen vill vara beroende av dem utan försöker skapa eldsjälar per systematik runt om i organisationen genom miljöombud och liknande. Samverkan och nätverk har stor betydelse för tjänstemännen framförallt eftersom strategierna inte har möjlighet att göra allt själv eller blanda sig in i alla processer. En ökad systematisering och ett ökat ansvar på fler nivåer möjliggör en ökad integrering. Extern samverkan sker främst med grannkommuner och nästan ingenting med näringslivet vilket betyder att miljö- och klimatfrågorna inte genomsyrar hela samhället men verkar inte påverka integreringen i den kommunala organisationen märkbart. Det politiska styret har betydelse främst vad gäller fördelning av resurser, mer i de mindre kommunerna än i de större. Dock inte på grund av partifärg eller majoritet utan mer sammansättningen av de enskilda politikernas intressen och ambitioner.

6. Att implementera mainstreaming

Implementeringen är både en del av och ett hinder för mainstreaming. Vilka svårigheter kan uppstå när en ”ny” fråga ska implementeras i ett institutionellt tomrum, i strukturer och processer som inte är anpassade? Hur påverkas genomförandet av den otydlighet som miljö- och klimat ofta innebär och vad medför vaga mål?

Implementeringen av miljö- och klimatstrategiska åtgärder försvåras delvis genom att frågorna rör sig i ett institutionellt tomrum såväl som att mainstream innebär en förändring av beslutsfattandet. Många aspekter som redan nämnts och den problematiken som lyfts fram är även av stor betydelse när det kommer till implementeringen. Det som är genomgående i studiens resultat är hur viktigt det är med tydlighet och systematiskt arbete, så även vid implementering. Det är också en aspekt som lyfts fram i klassisk implementeringsteori, Sannerstedt (2001) understryker otydlighet som ett av de främsta hindren för en lyckad implementering, både från beslutsfattaren såväl som i processerna som leder fram till tillämpningen (Sannerstedt, 2001).

Samtliga respondenter lyfter fram tydlighet som en av de viktigaste aspekterna för ett framgångsrikt strategiskt miljö- och klimatarbete. Det viktigaste är att det finns tydliga mål att arbeta efter och kännedom om hur arbetet ska genomföras, samt att även övriga inom den kommunala verksamheten samtycker och känner till att arbetet bör genomföras. Det är en viktig förutsättning och något som både Sannerstedt (2001) och Barret (2004) lyfter fram som nödvändigt för att en åtgärd ska kunna implementeras framgångsrikt. Besluten och direktiven ska vara tydliga från beslutsfattaren och tillämparen ska förstå vad det är som ska implementeras. Barret (2004) anser att det lämnar utrymme för olika tolkningar om målen är otydliga vilket försvårar och kan även förändra genomförandet (Barret, 2004). Det kan också öppna upp för målkonflikter (Sannerstedt, 2001).

6.1 Otydliga mål och målkonflikter

Vid målstyrning är risken stor att det uppstår målkonflikter. Miljökvalitetsmålen som flera av kommunerna utgår ifrån i sitt lokala miljöarbete och ger utrymme för flera olika intressen och kan därmed tolkas olika. I flera av kommunerna finns det ett flertal strategiska dokument som innehåller mål för olika områden. Vid mål som går mot varandra eller som rymmer flera intressen är det viktigt att det finns ett tydligt uppdrag. Är det tydligt vad som är prioriterat kan det reducera risken för konflikter inom kommunen och mellan olika intressen.

Inom kommunen har kommunfullmäktige stor betydelse för vilket förtroende och mandat miljöstrateger har att utföra sitt arbete. Styrdokument eller mål som är beslutade i kommunfullmäktige upplevs som lättare att integrera och implementera i jämförelse med andra mål och planer. För att få förtroende att genomföra något anser flera respondenter att de behöver ha beslut från kommunfullmäktige i ryggen. Finns inte det så skapas en osäkerhet kring huruvida man som strateg har rätten att kräva tid, pengar eller engagemang från andra verksamheter. Det är viktigt att det är klart hur mycket den miljöstrategiska funktionen får peta i andra sektorer och verksamheter. Särskilt viktigt är det vid olika projekt, att ramarna för projektet och uppdraget om vad som ska genomföras och uppnås är tydligt formulerat. *Är inte uppdraget tydligt så kan man gapa och skrika hur mycket som helst utan att det händer något (Kommun C).*

Flera av respondenterna vittnar om att uppdragen inte alltid är tydliga och menar att det är väldigt svårt att genomföra åtgärder utan legitimiteten som exempelvis kommunfullmäktiges beslut ger. Men uppdragen kan också medvetet formuleras med en viss grad av otydlighet menar Sannerstedt (2001), besluten fattas då inte med syfte att genomföras rakt av utan endast

som en vision för att leda verksamheten i en viss riktning. Inom miljö- och klimat är detta vanligt menar Granberg och Elander (2007) eftersom resurserna saknas till faktiska åtgärder och politikerna istället fattar beslut som de vet inte har förutsättningarna att genomföras utan endast ska vara vägvisande. Respondenterna ser detta som problematiskt eftersom det försvårar integreringen. Om kommunfullmäktige fattat beslut som inte är tydliga så är det svårare att få förtroende från den övriga organisationen. Vissa anser att det räcker att ha exempelvis miljö kvalitetsmålen som grund för att få igenom åtgärder men i många kommuner räcker inte det.

En av respondenterna menar att det finns en generell bild i samhället av hur saker bör genomföras och när miljömål eller miljöhänsyn av något slag går emot det anses inte miljömålen möjliga att genomföra på grund av något traditionellt tolkningsföreträde som ligger kvar enligt tradition. Detta gör att en konflikt kanske inte hanteras i enlighet med vilka konsekvenser det skulle kunna resultera i.

Det är vanligt förekommande att det blir en konflikt på grund av kostnad för olika inköp. Ett flertal av strategerna ser det som ett problem eftersom det kortsiktiga perspektivet dominerar och hindrar åtgärder som är mer långsiktiga. Skulle frågorna lyftas fram i en annan kontext baserat på andra värden så skulle inte tjänstemännen behöva förhandla och kompromissa om frågor i en typ av gråzon. En miljöstrateg menar att det finns en ovana att alltid göra fullvärdiga konsekvensanalyser av alternativen, där miljö- eller klimatfrågorna ställs mot andra frågor, exempelvis i exploateringsärenden. Ofta blir det då en förhandlingsfråga på tjänstemannanivå om vem som ska betala för vilka åtgärder och når aldrig upp till beslutande nivå, vilket skulle behövas eftersom det är politikerna som beslutar om fördelning av medlen. Genomförandet är som Barret (2004) lyfter fram en förhandlingsprocess och denna problematik förtydligar svårigheten med att implementera miljö- och klimatfrågorna genom hela verksamheten. De anledningar Barret (2004) tar upp för en misslyckad eller försvårad implementering återfinns i alla situationer av genomförande som respondenterna berättar om. Otydliga politiska mål, mellan- och inomorganisatoriska intressekonflikter, bristande samordning och självbestämmanderätt hos genomföraren. Det leder till att många prioriteringar görs på tjänstemannanivå (Barret, 2004). Nedan följer ett exempel på en sådan situation där miljö- och klimatfrågorna balanseras mot finansiella resurser, de politiska målen inte är nog tydliga och genomförandet inte kontrolleras:

En kommun har som mål att vara fossilbränslefria till 2020. På tekniska kontoret behöver de köpa en ny maskin till parkförvaltningen, enligt det uppsatta målet bör nya maskiner som köps in gå på förnybara drivmedel men det har de inte råd med menar de på tekniska kontoret. De köper en traktor som går på fossilt bränsle istället för att lyfta frågan till politikerna som beslutat om en fossilbränslefri kommun. Det kommer alltså inte till politikernas kännedom om att de medel de fördelat inte räcker till för att köpa dyrare maskiner men som skulle bidra till att nå målet till 2020.

Detta är ett gott exempel på när en konflikt inte lyfts upp till beslutande nivå och vad det kan resultera i; målen uppfylls inte. Tjänstemännen gör vad de kan med de medel som finns och kan kanske inte beskyllas för att inte genomföra åtgärder ändamålsenligt, men samtidigt ges inte heller förutsättningarna för att uppfylla målen. Vad orsaken är till att tjänstemannen inte lyfter upp frågan till styrande nivå igen kan vara ett antal klassiska tillämpningssvårigheter. Målet i sig är kanske inte otydligt men tillämparen kan med de förutsättningarna inte genomföra det. Hen kanske inte förstår att just de inköpen är viktiga aspekter som leder fram till målet. Sannerstedt (2001) nämner att vissa mål formuleras med syfte att vara visioner och leda vägen för ett pågående arbete (Sannerstedt, 2001) men det är uppenbart att det försvårar måluppfyllelse. Detta blir såklart problematiskt i målstyrning.

Som tjänsteman är det en självklarhet att hålla sig inom ramarna för budget. Det är emellertid ett kortsiktigt perspektiv som går emot en vision som ligger längre fram i tiden. Detta är ett tydligt exempel på hur mainstreaming hindras. Enligt Nunan et al. (2012) är det för en framgångsrik mainstreaming viktigt att miljöhänsyn tas på samtliga nivåer, beslutsfattande såväl som i operativ verksamhet. Även att det finns rutin i att ta upp miljöfrågorna, något som inte görs i detta fall. Enligt Brouwer et al. (2013) är konflikten hindrande eftersom effekterna av att prioritera miljö- och klimatfrågor inte övervägts eller jämförts med andra effekter. Eftersom det saknas en arena för att ta upp de motsättningar som identifierats så finns det heller ingen riktig följdriktighet.

6.1.1 Vad är problemet?

Implementeringen är beroende av faktorer som Sannerstedt (2001) samlar i tre begrepp; kan, vill och förstår. Implementering som inte genomförs så som beslutet avsett kan bero på de förutsättningar tillämparen ges. Till exempel kan det inte genomföras på grund av för lite resurser. Otydliga mål kan betyda att tillämparen inte förstår hur arbetet ska genomföras för att målen ska nås (Sannerstedt, 2001). En miljöstrateg arbetar ofta ensam i en kommunal

organisation vilket kan vara begränsande. En respondent berättar att han inte vågar påbörja vissa projekt eftersom han inte är säker på att han ska hinna slutföra dem eller att de ska bli genomförda såsom avsett på grund av tidsbrist och stor arbetsbelastning.

Tillämparen ska också enligt Sannerstedt (2001) vilja genomföra beslutet. Strategen kan som sagt inte göra allt arbete själv utan är beroende av andra aktörer som bär en del av ansvaret och ska ha en vilja att genomföra åtgärderna. Här kan skiljelinjen vara vag mellan vad en tillämpare vill genomföra och vad denne kan genomföra. Är resurserna begränsade och tiden inte räcker till så vill kanske inte tillämparen genomföra vissa åtgärder. Orsaken kan också vara en osäkerhet hur det ska göras. Respondenterna vittnar om att det alltid finns aktörer i en kommun som strävar bakåt och helt enkelt inte vill förändra sitt arbetssätt eller ta sig an arbetsuppgifter som de tidigare inte haft men det upplevs inte som ett problem i jämförelse men bristande förutsättningar såsom tydligt mandat, tid och finansiering.

6.1.2 Komplexa samband

Implementering kan ibland handla om att politiker vill främja en positiv utveckling av något slag, det behöver inte vara så att syftet är att förändra eller förhindra något. Det kan som Sannerstedt (2001) tar upp vara att främja kollektivtrafik som färdmedel. Vad som händer då är att det offentliga blandar sig in i det privata vilket kan vara problematiskt. Det strategiska miljö- och klimatarbetet sker ofta i samverkan med andra aktörer och kan därför ställas inför den svårigheten. Beslut fattas för att försöka påverka samhällsutvecklingen eller ändra människors beteenden. Problemet är att de beslut som fattas eller beslut om mål som formuleras ska kunna leda till måloppfyllelse för att implementeringen ska vara lyckad. Beslutet ska implementeras så att beslutsfattarens intentioner uppfylls, men även om det görs är det inte säkert att de önskvärda effekterna kommer bli verklighet. Då har implementeringen gjorts i enlighet med beslutet men har inte nått upp till de önskade effekterna (Sannerstedt, 2001, s 34-35). Det är ett relevant problem vid studier av implementeringsproblematik av miljö- och klimatåtgärder som ofta syftar till att styra samhällsutvecklingen.

Att förenkla de komplexa sambanden med miljö- och klimatfrågorna är en stor utmaning för att kunna förändra den befintliga strukturen och de traditionella processerna inom kommunen enligt flera respondenter. Många tjänstemän runt om i kommunerna upplever att det är komplicerat och har inte den nödvändiga kunskapen för att på ett naturligt sätt involvera miljö- och klimatfrågorna i sitt eget arbete. Det hindrar implementeringen av mainstreaming. Bristande kommunikation är en svårighet men samtidigt påpekar en av respondenterna att alla

kan ju inte veta allt. Det är därför viktigt att det finns arenor för att lyfta frågorna och en god struktur för hela policyprocessen. Att kommunicera och i dialog föra fram sitt budskap för att förenkla de komplexa frågorna om till exempel klimatförändringarna är en stor utmaning för miljöstrategen. En av respondenterna menar att arbetet måste vara offensivt för att nå längst ut i verksamheten. Den kommunala organisationen är väldigt spretig med många olika frågor och för många är miljö- och klimat något i periferin som de endast berörs av om någon annan ser till det. En strateg tror att om alla i kommunen strävar efter att arbeta mot ett hållbart samhälle istället för att bara se sin egen del som viktig så är det ett stort steg för en lyckad integrering.

Det kan vara svårt att förmedla strategiska frågor ner på en konkret nivå. I några av kommunerna har de tagit fram strategiska styrdokument där målen medvetet inte är så tydliga. En respondent anser det vara problematiskt eftersom det kan bli diskussioner och motsättningar när vissa begrepp som exempelvis tillväxt inte definierats eller problematiserats. Förankringsarbetet spelar stor roll på många sätt. Respondenten berättar om deras öppna förankringsarbete där grupper runt om i verksamheten fick formulera egna mål och ta fram indikatorer att arbeta efter. Det kan ses som positivt för det ger en bredd i ansvaret men det kan också innebära en risk i och med att det som formuleras bygger in en otydlighet i det strategiska arbetet. Begrepp som exempelvis tillväxt problematiserades inte i det här fallet utan uttrycktas positivt i alla avseenden, något som orsakade målkonflikter i senare skeenden. Ett gott förankringsarbete i uppförandet och formulerandet av mål är viktigt för att undvika konflikter senare i genomförandeprocessen anser många av respondenterna. Mainstreaming ska enligt Benson et al. (2014) vara en avsiktlig process som också styr genomförandet av de beslut som fattats. Besluten som fattas ska således arbetas fram med rätt verktyg för att kunna integrera miljö- och klimatfrågorna.

Enligt Sannerstedt (2001) är grunden i implementeringsproblematik att besluten inte genomförs så som beslutsfattaren avsett (Sannerstedt, 2001). Men inom miljö- och klimatfrågor finns det en inbyggd svårighet med att just styra samhällsutvecklingen i en mer hållbar riktning då det inte går att avgöra om det som beslutsfattaren avsett resulterat i en hållbar utveckling. Vad som faktiskt avses med besluten eller målen som formuleras är inte helt klart i många fall och är nog nyckeln till att det är svårt att få igenom mainstreaming framgångsrikt. Det är inte tydligt vad beslutsfattaren avsett och därför blir genomförandet en kompromiss i ett typ av ingenmansland. Det är den stora utmaningen med att integrera miljö- och klimatfrågor i ett institutionellt tomrum.

Sammanfattning

Det svåraste vid implementering av de här frågorna är otydligheten i mål och beslut. Ofta formuleras målen för öppet och ger stort utrymme för tolkning eller så är besluten inte tydliga med vad som ska prioriteras och genomförandet blir då bristfälligt. En vanlig konflikt som uppstår är vid inköp då budgetens ramar inte överensstämmer med översiktliga mål. Det blir också en svårighet att mäta om genomförandet faktiskt är i enlighet med vad beslutsfattaren avsett. Tillämpningen av miljö- och klimatåtgärder i ett institutionellt tomrum eller befintliga strukturer försvåras av att strukturerna i den kommunala verksamheten är anpassade till kortsiktiga beslut. Enligt Eriksson-Zetterquist uppnås legitimitet genom anpassning till befintliga strukturer (Eriksson-Zetterquist, 2009). Wejs (2014) menar att legitimitet upprättas till stor del beroende av integrationsprocessen. Det är således en aspekt som hindrar legitimitet och såväl integrering. Det gör det svårt för de strategiska frågorna att kunna implementeras på ett framgångsrikt sätt.

7. Slutsatser & Diskussion

Med utgångspunkt i att kommuner har en stor del av ansvaret för miljö- och klimatfrågor ämnade studien undersöka vad det är som hindrar eller möjliggör att miljö- och klimatfrågorna får större utrymme på kommunal nivå. Frågeställningarna för studien att besvara var således, *hur det strategiska miljö- och klimatarbetet ser ut på kommunal nivå? Samt hur det kan förklaras att det strategiska miljö- och klimatarbetet integreras mer eller mindre framgångsrikt?*

För detta ändamål intervjuades 11 tjänstemän i olika kommuner och det visade sig inte överraskande att det strategiska arbetet ser olika ut i de olika kommunerna. Studien ämnade från början att undersöka ett större antal kommuner för att försöka få ett grepp om en gemensam problematik i Sveriges kommuner, men att istället gå djupare in på olika förutsättningar och strukturella förändringar i några få kommuner har nog bidragit till en större förståelse om möjligheter och hinder. Kommunerna har olika förutsättningar och att försöka hitta framgångsfaktorer eller lösningar för samtliga känns därför mindre meningsfullt. Även om det finns gemensamma problem går det inte att säga att de uppstår på samma sätt i alla kommuner eller att det finns en lösning för alla. Den här studien visar att det är komplicerat och att det finns flera aspekter att beakta. Det är också viktigt att förstå att det inte är samma för alla. Varje kommun har sin egen strukturella sammansättning och olika geografiska förhållanden. Det gör att insatser och åtgärder för att lyfta miljö- och klimatarbetet i högre grad bör anpassas till de lokala förutsättningarna.

Kommunernas olika förutsättningar tycks delvis bero på organisationskultur som formats, kanske genom värderingar och normer som spridits via nätverk, men också ur en väldigt traditionell hierarkisk struktur. En tendens är att det strategiska arbetet är i förändring och får allt större del i kommunens organisation. De strategiska miljö- och klimatfrågorna har i flera fall flyttats uppåt i organisationen bara de senaste åren. Omorganisationer sker som förändrar befintliga strukturer och processer. Ett antal respondenter menar att politiker och beslutsfattare äntligen börjat inse att frågorna måste prioriteras. Inte bara för att det är *vår tids ödesfråga* (regeringsförklaringen, 2014) utan på grund av anseende och kommunens konkurrenskraft gentemot andra. Omvärlden sätter press på att frågorna bör lyftas fram och att alla kan göra mer. Söker vi förklaringen inifrån den kommunala verksamheten har Pasquini och Shearing (2014) en poäng i att normer och värderingar sprids genom samverkan, vilket kan vara en anledning till att flera kommuner infört exempelvis nya styrmodeller.

Vad förändringen i den kommunala organisationen beror på är en fråga som med fördel kan studeras närmare. Det är också en anledning till att undersöka ett större antal kommuner för att få en bild av i hur många kommuner liknande förändringar kan ses och vilka faktorer som spelat in. Fortsatt forskning skulle också kunna behandla resursfrågan närmare, vilken betydelse det faktiskt har i olika kommuner gentemot andra omständigheter och utgångspunkter. Vid en undersökning av ett större antal kommuner skulle kanske slutsatser kunna dras huruvida ett ökat statligt stöd, i samma utformning till samtliga, verkligen är vägen att gå. Systematiskt arbete och att bygga upp ett starkt internt nätverk för att lyfta miljö- och klimatfrågorna är nyckelaspekter för en framgångsrik integrering. Om hela processen från förankring till genomförande tillämpas enligt en tydlig struktur så reducerar det skälen till att inte arbeta med det eller följa upp det korrekt. Viljan att bidra till helheten ökar.

Vad är det exakt som ska genomsyra den kommunala verksamheten då? Ett långsiktigt perspektiv på åtgärder och resultat. Varför är det svårt? Jo, för att förutsättningarna på kommunal nivå inte är anpassade för detta. Det är grunden till problematiken. Stuprören och den traditionella kommunala strukturen är inte anpassad till långsiktigheten som krävs för ett framgångsrikt strategiskt miljö- och klimatarbete. De kommunala processerna är inte anpassade för långsiktiga frågor som kräver tålmodiga beslut och genererar resultat längre fram istället för inom fyra år.

Klimatproblematiken kan inte hanteras som traditionella politikområden menar Montin (2009). Samhällsstyrningen måste ske på ett annorlunda sätt än vad det gjort traditionellt, bland annat genom nya organisationssätt (Montin, 2009). Ett systematiskt arbetssätt är inte nytt i den kommunala organisationen men det hjälper frågan att bli en del av strukturen och inte kvar i ett institutionellt tomrum. Det är detta som i sin tur leder till det Montin (2009) menar är en annorlunda samhällsstyrning; ökad sektorsintegrering och omfördelning av resurser.

Vad möjliggör integreringen?

Hur framgångsrika kommunerna varit på att integrera miljö- och klimatfrågorna i kommunen varierar men de som upplever en god integrering och att de är på god väg menar att systematiskt arbete är väldigt viktigt. De har arbetat mycket med internt fokus och att bygga upp en god systematik inom den centrala förvaltningen för att sedan arbeta sig längre ut i organisationen. Om arbetet inleds med en noggrann förankring så ökar det chanserna för ett större åtagande i genomförandeprocessen och även ett större ansvar för uppföljning. Om en

tjänsteman varit delaktig i arbetet så finns också en vilja att kunna visa goda resultat. I ett flertal kommuner arbetar de efter miljöledningssystem som bidrar eller leder det systematiska arbetet. I det finns en uppmaning att sträva efter förbättring och förbättringsåtgärder. I och med det arbetet har det också funnits en systematik i att bygga upp ett internt nätverk med miljöombud som kan ta ansvar i respektive förvaltning eller enhet. Samverkan anses väldigt viktigt för ett framgångsrikt miljö- och klimatarbete eftersom miljöstrategen inte kan få igenom beslut och åtgärder på egen hand.

Vidare anses det viktigt att de strategiska frågorna för miljö och klimat är prioriterat från den politiska ledningen och förvaltningscheferna. Det underlättar arbetet med att bygga upp förutsättningar för implementeringen. Det ger ett tydligt budskap ut i verksamheten och ett mandat för genomförandet. Förtroendet för att frågorna ska få ta plats och viljan från tjänstemännen att ta ansvar ökar. Det reducerar också risken att arbetet ska hindras på grund av bristande resurser eftersom det i högre grad inkluderas i befintligt arbete.

Men trots systematiskt arbete, mer fokus på intern samverkan och bättre styrmodeller i kommunen så är det fortfarande inte en naturlig del. Respondenterna menar att mycket arbete sker utan deras inblandning trots kopplingar till både miljö och klimat. På frågan om respondenterna ansåg miljö- och klimatarbetet vara en integrerad del av den kommunala verksamheten svarade de flesta *ja, delvis* och *till viss del*. De menar att det är integrerat i vissa delar i kommunen. Exempelvis upplevs det lättare att få igenom frågorna i de tekniska förvaltningarna än i den sociala sektorn. Mainstreaming innebär att en fråga, i det här fallet miljö- och klimathänsyn, finns med naturligt i alla beslut, i all verksamhet. Att miljö- och klimatfrågorna då är integrerat till viss del indikerar att frågan har integrerats hos de som är intresserade och mottagliga men är inte en självklarhet i organisationen som helhet.

Urvalet av studieobjekt gjordes baserat på idén om att politisk stabilitet är av betydelse för vilket genomslag miljö- och klimatfrågor får i kommuner. Om det exempelvis försvåras i en bräcklig majoritet. I de undersökta kommunerna visade det sig dock ha nästintill obefintlig betydelse. Vilken typ av majoritet det politiska styret har var det ingen av respondenterna som lyfte fram som betydelsefullt. Inte heller om en bräcklig majoritet hindrar integrering. Detta kan behöva undersökas närmare med mer fokus på det politiska livet i kommunen. För mitt syfte ansågs den politiska fördelningen inte vara så viktig som det personliga engagemanget hos politikerna. Partifärg visade sig inte heller ha särskilt stor betydelse. Ett antal respondenter pekade emellertid på att det ibland kan vara svårt att avgöra om ett större

intresse för miljö- och klimatåtgärder beror på personliga preferenser eller partifärg. Det som visat sig vara av betydelse är organisationens utformning, om frågorna ligger nära kommunstyrelsen, samverkan och graden av systematiskt arbete.

Vilka är de huvudsakliga hindren för att frågorna ska få större utrymme i den kommunala organisationen?

Det främsta hindret för integrering är att de befintliga strukturerna inte haft någon plats för strategiska, långsiktiga frågor. Om och när strukturerna ändras kan det skapas plats (ett hem) för frågorna. Miljö och klimat kan då bli en självklar del att ta hänsyn till och således en legitim fråga att arbeta med. Ett institutionellt hem inger förtroende, vilket underlättar genomförandet och skapar acceptans för att bära frågorna, på flera olika nivåer.

Otydlighet är ytterligare ett hinder för att få genomslag. Inom områdena miljö och klimat finns en inbyggd otydlighet eftersom det är en fråga om att styra samhället i en viss riktning. Sannerstedt (2001) menar att det är svårt att avgöra om genomförandet faktiskt leder till de resultat som besluten eller målen först avsett (Sannerstedt, 2001). Målen medför många gånger utrymme för tolkning vilket gör att det kan uppstå motsättningar mellan förvaltningar. Samt att det kan vara svårt för tillämparen att förstå hur arbetet ska utföras för att nå målen. Otydlighet i mål och beslut gör det även svårt för strategerna att veta vilket mandat de har för att blanda sig i andra verksamheter. Eftersom det strategiska miljö- och klimatarbetet förutsätter en inblandning i andra sektorer och förvaltningar är det nödvändigt att det finns en tydlighet i hur det ska implementeras. Det är även viktigt, för att legitimera arbetet med miljö- och klimatfrågorna, att det ges tydliga signaler till hela verksamheten att frågorna är prioriterade.

Bristande resurser hindrar också möjligheten till integrering. Bland de mindre kommunerna är detta av större betydelse då begränsade resurser leder till minskad prioritet från ledningen. Enligt Wejs (2014) är detta ett strukturellt problem då frågorna skulle få mer prioritet, och således mer resurser, om de inte existerade i ett institutionellt tomrum utan hade en given plats i kommunens organisation. Det är kanske inte en fråga om bristande resurser så mycket som en fråga om balans och fördelning av resurser, vilket Hey (2002) menar är en betydande aspekt av mainstreaming. Det är en ny fråga som ska in i befintliga strukturer och det behövs inte nödvändigtvis mer resurser utan handlar istället om omfördelning av befintliga resurser.

I många av de mindre kommunerna finns ett större behov av stöd från högre nivåer. Men samtidigt är det väsentligt att påpeka att strukturerna i flera fall är otillräckliga och troligen

fortsatt hindrande även vid mer stöd. Problemet är när andra sakområden och mer akuta, kortsiktiga frågor prioriteras. Miljö- och klimatfrågorna får då inte någon betydande plats i exempelvis budgetprocessen som är en viktig arena för genomslag i hela verksamheten. Det är skillnader i vilken finansiering och vilket stöd som ges för de strategiska miljö- och klimatfrågorna och det är tydligt att de mindre kommunerna är några steg bakom de större. Men i de flesta fall får det miljöstrategiska arbetet ändå mer utrymme i kommunens organisation nu än tidigare och det tycks främst bero på strukturer. Inte mer finansiering. Enligt Benson et al. (2014) handlar det huvudsakligen om att förändra processer och sättet beslut fattas på.

Anledningar till att frågorna inte får större genomslag:

- Miljö- och klimatfrågor inkluderas inte i alla beslut
- Det har ännu inte en given plats i den kommunala strukturen
- Frågan inte är legitim (på grund av att det inte har någon given plats)
- Miljö- och klimatfrågor har en inbyggd otydlighet. Något som försvårar implementering avsevärt.

Den här studien visar på att alla kommuner har olika förutsättningar och inte minst olika rutiner kring sitt strategiska arbete. Organisationskulturen i kommunerna är av stor betydelse och en väsentlig aspekt i hur arbetet ska organiseras för att frågorna ska få genomslag. Organisationskultur och orsaker till förändring är något som skulle kunna undersökas närmare även i andra avseenden och andra politikområden. Min slutsats är att frågan med miljömål och annat strategiskt miljö- eller klimatarbete inte bara kan lösas genom att staten vidtar åtgärder i form av exempelvis tydligare styrning, ökat ansvar från länsstyrelsen och mer resurser till kommunerna. Det är troligtvis en stor hjälp till kommunerna och kan bidra till att lyfta arbetet ytterligare i små kommuner men jag menar att det även måste göras från andra hållet, alltså inifrån kommunen, på lägsta nivå och arbetas uppåt. De strukturer som finns inom kommunen är avgörande för vilket genomslag miljö- och klimatfrågorna får.

Litteraturlista

Bacci, C. & Eveline, J. (2010). *Mainstreaming politics: Gendering practices and feminist theory*. University of Adelaide Press. Adelaide.

Barrett, S.M. (2004). Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies. *Public Administration* Vol. 82 No. 2 (249–262)

Benson, E., Forbes, A., Korkeakoski, M., Latif, R. & Lham, D. (2014). Environment and climate mainstreaming: challenges and successes. *Development in Practice*. Vol 24:4, 605-614.

Doi: 10.1080/09614524.2014.911819

Brorström, B. (1999). *Institutioner och institutionell förändring. Perspektiv, teori och tillämpning på kommunal utveckling*. Förvaltningshögskolans rapporter. Göteborgs Universitet.

Brouwer, S., Rayner, T. & Huitema, D. (2013). Mainstreaming climate policy: the case of climate adaptation and the implementation of EU water policy. *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol 31, pages 134 – 153.

Doi:10.1068/c11134

Bulkeley, H. & Kern, K. (2006). Local Government and the Governing of Climate Change in Germany and the UK. *Urban Studies*, Vol 43. No. 12, 2237-2259. Routledge.

Doi: 10.1080=00420980600936491

Eriksson-Zetterquist, U. (2009). *Institutionell teori – idéer, moden, förändring*. Liber. Malmö.

Gustavsson, E., Elander, I. & Lundmark, M. (2009). Multilevel governance, networking cities, and the geography of climate-change mitigation: two Swedish examples. *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol 27, pages 59-74.

Doi:10.1068/c07109j

Granberg, M & Elander, I. (2007). Local Governance and Climate Change: Reflections on the Swedish Experience.. *Local Environment*. Department of Social and Political Science. Örebro University, Sweden Vol. 12, No. 5, 537–548. Routledge

- Hajer, M.(2003). Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. *Policy Sciences* 36: 175-195. Kluwer Academic Publishers. Netherlands.
- Harboe, T. (2013). *Grundläggande metod. Den samhällsvetenskapliga uppsatsen*. Gleerups Utbildning AB.
- Hey, C. (2002). Why does environmental policy integration fail? The case of environmental taxation for heavy goods vehicles, I Lenschow E. A (red) *Environmental Policy Integration: Greening Sectoral Policies in Europe*. Earthscan, London. pp 127–152
- Johannessen, A. & Tufte, P.A. (2003). *Introduktion till Samhällsvetenskaplig Metod*. Liber AB. Malmö.
- Johansson, R. (2002). *Nyinstitutionalismen inom Organisationsanalysen*. Studentlitteratur. Lund.
- Jonsson, R. (2013). Organisatoriska Bakslag. Mer än Tio År av Förändringar i Två Svenska Kommuner. Diss.-avh. *Linköpings Universitet*. Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling.
- Tillgänglig på Internet: <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:liu:diva-88691>
- Lindskog, R & Ugglå, Y. (2009). Lokalt Klimatarbete: Kommunen som lärande organisation. I Ugglå, Y & Elander, I (red) *Global Uppvärmning och Lokal Politik*. Santérus Förlag, Stockholm.
- Meyer, J.W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, Vol. 83, No. 2, pp. 340-363. Chicago Journals.
- Montin, S. (2009). Klimatpolitiken och kommunerna. I Ugglå, Y & Elander, I. (red) *Global Uppvärmning och Lokal Politik*. Santérus Förlag, Stockholm.
- Nunan, F., Campbell, A. & Foster, E. (2012). Environmental Mainstreaming: The Organizational Challenges of Policy Integration. *Public Administration and Development*, vol 32, p 262–277. Doi: 10.1002/pad.1624

Pasquini, L. & Shearing, C. (2014). Municipalities, Politics, and Climate Change: An Example of the Process of Institutionalizing an Environmental Agenda Within Local Government. *Journal of Environment & Development* 2014, Vol. 23(2) 271–296.
Doi: 10.1177/1070496514525406

Regional Utveckling & Samverkan i miljömålsystemet (RUS). (2014). *Guide till Lokalt Arbete med Miljömål*. RUS - Länsstyrelserna i Samverkan.

Sannerstedt, A. (2001). Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken. I Rothstein, B. (red). *Politik som Organisation*. SNS Förlag, Stockholm.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). (2012). *Lokala miljömål och nationellt stöd. Resultat av SKL:s enkät och djupintervjuer 2011 och 2012*. SKL, Stockholm.
Tillgänglig: <http://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7164-824-2.pdf?issuusi=ignore>

Uggla, Y & Elander, I. (red). (2009). *Global Uppvärmning och Lokal Politik*. Santérus Förlag, Stockholm.

Urwin, K. & Jordan, A. (2007). Does public policy support or undermine climate change adaptation? Exploring policy interplay across different scales of governance. *Global Environmental Change*. Vol 18, 180–191. United Kingdom.

Wejs, A. (2014). Integrating climate change into governance at the municipal scale: an institutional perspective on practices in Denmark. *Environment and Planning C: Government and Policy*. Vol 32, pages 1017 – 1035.

Doi:10.1068/c1215

Internet:

Miljömål.se

<http://www.miljomal.se/sv/>

Hämtad: 2015-02-12

Naturvårdsverket:

<http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/EU-och->

[internationellt/Internationellt-
miljoarbete/miljokonventioner/Klimatkonventionen/Klimatkonventionen-och-
Kyotoprotokollet/](#)

Senast uppdaterad 2015-01-26

Hämtad: 2015-02-12

[http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/EU-och-internationellt/EUs-
miljoarbete/Klimat--och-luftvardspolitik/](#)

Senast uppdaterad 2014-08-19

Hämtad 2015-05-07

Regeringen.se (regeringsförklaringen oktober 2014)

[http://www.regeringen.se/sb/d/3039/a/247180](#)

SKL, 2015 a

[http://skl.se/samhallsplaneringinfrastruktur/miljohalsa/miljomal.3277.html](#)

Publicerad 2015-04-09

Hämtad 2015-04-03

SKL 2015 b:

[http://skl.se/demokratiledningstyrning/politiskstyrning/kommunaltsjalvstyresastyrskommunen
ochlandstinget/sastyrskommunen.735.html](#)

Publicerat: 2015-02-19

Hämtad: 2015-04-17

Bilaga 1: Intervjufrågor

Inledande frågor:

- Vilken är din befattning i den kommunala verksamheten?
- Var är din tjänst organisatoriskt placerad?
(t.ex. under kommunledning eller miljöförvaltning)
- Finns det gemensamma mål för den kommunala verksamheten?

Strukturer/integrering/inkludering

1. Anser du att miljömålsarbetet (eller annat strategiskt klimatarbete) är en integrerad del av den kommunala verksamheten?
2. Har strukturen inom miljömålsarbetet (eller annat strategiskt klimatarbete) förändrats de senaste 5 åren? (t.ex. nya rutiner, arbetsbeskrivningar, nya tjänster).
3. I vilken mån tas det hänsyn till miljö- och klimatfrågor i kommunens budget?
(t.ex. nya tjänster, omfördelning av medel)
4. Hur stor möjlighet har du att föra fram åtgärdsförslag till fördel för miljö – och klimatfrågor på den politiska dagordningen?
5. Anser du att kommunstyret (politisk fördelning) har betydelse för huruvida miljö- och klimatfrågor får genomslag i verksamheten?
6. Vilka aspekter är viktiga för att ditt arbete med att integrera miljöfrågorna i kommunen ska kännas framgångsrikt?
(t.ex. en plats på agendan, sätta mål som följs upp).

Nätverk/Sektorer/Aktörer

7. Hur väl anser du att samverkan fungerar med andra verksamhetsområden inom din kommun?

8. Finns det någon eldsjäl i er verksamhet som driver miljö- och klimatfrågor?

(om ja, var är denne positionerad?)

9. Hur pass mycket är andra aktörer som du måste förhålla dig till i ditt arbete (exempelvis större företag, intresseorganisationer) delaktiga i miljömålsarbetet (eller annat klimatstrategiskt arbete)?

10. Hur hjälper nätverk med andra aktörer dig i ditt arbete med miljömålen (och/eller arbete med klimatfrågor)?
(t.ex. goda exempel, förslag på åtgärder, arbete med mål eller indikatorer, hjälp i det operationella arbetet).

11. Tror du att andra tjänstemän och politiker i din kommun ser dig som en värdefull resurs med professionella kunskaper?

Hinder (för implementering)

12. Vilka utmaningar finns för dig som miljö/klimatstrateg?

T.ex.

- Otydliga mål
- Motsättningar mellan sektorer
- Brist på resurser
- Bristande (politisk) ambition
- Avsaknad av legitimitet

13. Har det hänt att ditt arbete med miljö- och klimatfrågor kommit i konflikt med andra intressen? Vilka i så fall?

Hur brukar man lösa sådana situationer?

Vad kan man göra?

14. Hur ska arbetet med miljömålen (eller annat strategiskt klimatarbete) organiseras för att vara mer framgångsrikt?

15. Hur mycket kan åstadkommas på *kommunal* nivå för att lösa miljöproblem?

Bilaga 2: Urvalet

Steg 1: Kommuner med klar majoritet väljs ut.

Alla Sveriges kommuner med endast ett eller två politiska partier i politisk majoritet väljs ut. Därifrån sorteras de med mindre än 55 % majoritet bort.

Steg 2: Kommuner med ”bräcklig majoritet” väljs ut.

Alla Sveriges kommuner med fyra eller fler politiska partier i majoritet väljs ut. Därifrån sorteras de med mer än 53 % majoritet bort.

Steg 3: Kommunerna som är kvar sorteras in i tre kategorier beroende på storlek (se tabell nedan).

En begränsning till kommuner mellan 10 – 100 tusen invånare görs, detta för att det saknas miljöstrategier i många kommuner med färre invånare. De större kommunerna har oftast ett flertal miljöstrategier och gott om resurser så i ett försök att inte göra en för ojämlig granskning sorteras även de största kommunerna bort på förhand.

Steg 4: Vid steg fyra är 19 kommuner utvalda. Samtliga hemsidor för respektive kommun söks igenom för att se om det finns en miljöstrateg eller liknande befattning på kommunen. Där en sådan inte enkelt hittas sorteras den kommunen bort. Kvar är då 14 kommuner.

Steg 5: En förfrågan om intervju skickas ut till miljöstrateger som enligt vetskap fanns på kommunerna. Totalt 14 kommuner. Som i de flesta studier förekommer bortfall av studieobjekten. Av olika anledningar kan inte alla 14 strateger delta i studien, de som svarar att de inte kan delta har skäl såsom tidsbrist eller att de lämnar sin tjänst.

Slutligen intervjuas 11 kommuner och de valda kategorierna, storlek och stark respektive bräcklig majoritet representeras i studien. De kommuner som deltar är utspridda över hela Sverige.

- Klar majoritet vs ”bräcklig majoritet”
- Befolkningsmängd (3 kategorier)
 - 10 – 20 tusen invånare
 - 20 – 50 tusen invånare
 - 50 – 100 tusen invånare

- Har en miljöstrateg (eller liknande)

	10 – 20 tusen	20-50 tusen	50-100 tusen
Klar majoritet (över 55 % och inte fler än två partier)	Kommun F	Kommun A Kommun K	Kommun H
Bräcklig majoritet (under 53 % och fyra partier eller fler)	Kommun C	Kommun G Kommun I Kommun J	Kommun B Kommun D Kommun E

Då ett steg i avgränsningen var att undersöka de kommuner med en miljöstrateg eller liknande på plats i verksamheten så är det naturligt att det är färre representerade i kategorin av invånare 10 – 20 tusen invånare då många mindre kommuner inte har någon sådan tjänst. På grund av bortfall och att det inte fanns så många kommuner i vissa av kategorierna föll resultatet av studieobjekt som visas i tabellen ovan.

Bilaga 3: Kodning för analys

Politisk betydelse	Kommun i förändring	Förutsättningar	Förvaltningen i fokus	Naturlig del	Legitimitet	Samverkan
Partifärg	Nya arbetssätt	Förståelse	Miljöledningssystem	Del i budget	Mandat	Nätverk
Personberoende	Ökad tydlighet	Otydlighet	Uppföljningsarbetet	Extra arbetsuppgifter	Förtroende	Samarbete
Majoritet	Eldsälarna	Kunskap	Miljöombud	Delat ansvar	Resultat	Kommunikation
		Prioriteringar	Konkurrens		Motsättningar	