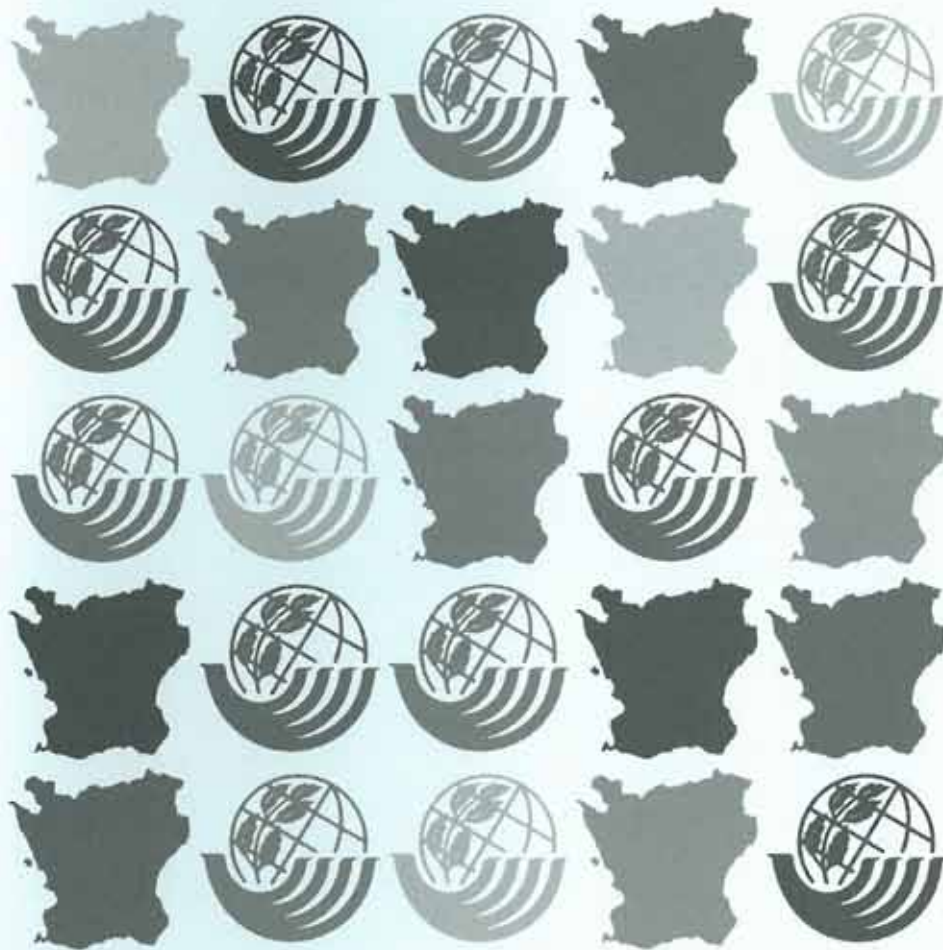


VA-försörjning och avfallshantering i lokal Agenda 21 i Skåne – erfarenheter från 20 kommuner

Peder Hjorth



99 • 8

Utgiven av VAV AB

**VA-FORSK
RAPPORT
1999 • 8**

 **VA-FORSK**

VAV

VA-FORSK

VA-FORSK är kommunernas eget FoU-program om kommunal VA-teknik. Programmet finansieras i sin helhet av kommunerna, vilket är unikt på så sätt att statliga medel tidigare alltid använts för denna typ av verksamhet. FoU-avgiften är för närvarande 1,05 kronor per kommuninnevånare och år. Avgiften är frivillig och intresset från kommunernas sida har varit mycket stort. Nästan alla kommuner är med i programmet, vilket innebär att budgeten årligen omfattar drygt åtta miljoner kronor.

VA-FORSK initierades gemensamt av Kommunförbundet och VAV. Verksamheten påbörjades år 1990. Programmet lägger tonvikten på tillämpad forskning inom det kommunala VA-området. Projekt bedrivs inom hela det VA-tekniska fältet under huvudrubrikerna:

Dricksvatten
Ledningsnät
Avloppsvattenrening
Ekonomi och organisation
Utbildning och information

VA-FORSK styrs av en kommitté, som utsetts gemensamt av VAV och Kommunförbundet. Kommittén är underställd VAVs styrelse. För närvarande har kommittén följande sammansättning:

Ola Burström, ordförande	Skellefteå
Professor Peter Balmér	GRYAAB, Göteborg
VD Roger Bergström	VAV
Enhetschef Bengt Göran Hellström	Stockholm Vatten AB
Kommunalråd Nina Jarlbäck	Eskilstuna
Tekn chef Peeter Maripuu	Lysekil
VA-chef Stefan Marklund	Luleå kommun
Ledamot i KS o KF Håkan Mattsson	Ystad
Ledamot i KS Åsa Möller	Sundsvall
Avd chef Peter Stahre	VA-verket Malmö
Sektionschef Jan Söderström	Sv kommunförbundet
Asle Aasen, adj	NORVAR, Norge
Forskningschef Jan Falk, sekreterare	VAV

Författaren är ensam ansvarig för rapportens innehåll, varför detta ej kan åberopas såsom representerande VAVs ståndpunkt.

VA-FORSK
VAV AB
101 53 STOCKHOLM
Tel: 08-677 25 70
Fax: 08-677 25 75

VAV AB är servicebolag till Svenska Vatten- och Avloppsverksföreningen

VA-försörjning och avfallshantering i lokal Agenda 21 i Skåne – erfarenheter från 20 kommuner

Peder Hjorth

**VA-FORSK
RAPPORT**

1999 • 8



VAV

VA-FORSKs rapportserie

Rapportens titel:	VA-försörjning och avfallshantering i lokal Agenda 21 i Skåne – erfarenheter från 20 kommuner
Title of the report:	Water supply, sanitation, and solid waste management in local Agenda 21 in Scania. Experience from 20 municipalities
Rapportens beteckning Nr i VA-FORSK-serien:	1999-8
ISSN-nummer:	1102-5638
ISBN-nummer:	91-89182-22-7
Författare:	Peder Hjorth, LTH/LU, Vattenresurslära
Utgivare:	VAV AB
VA-FORSK projekt nr:	97-118
Projektets namn:	Hinder och möjligheter för VA-sektorn i Agenda 21-processer i Skåne
Projektets finansiering:	VA-FORSK
Rapporten beställs från:	AB Svensk Byggtjänst, Litteraturtjänst, 113 87, Stockholm, tfn 08-457 11 00
Rapportens omfattning Sidantal:	74
Format:	A4
Upplaga:	1200
Sökord:	Vattenförsörjning, avloppshantering, avfallshantering, Agenda 21, hinder, möjligheter, helhetssyn, framgång, integration, samverkan
Keywords:	Water supply, sanitation, solid waste management, Agenda 21, barriers, bridges, holistic, success, integration, co-operation
Sammandrag:	Rapporten beskriver analys av erfarenheterna från 20 kommuner rörande hur VA och avfall kommit in i arbetet kring lokal Agenda 21.
Abstract:	The report describes how the experience from 20 municipalities concerning the involvement of the WSS and solid waste sectors in local Agenda 21 is analysed.
Målgrupper:	Kommuner Konsulter Myndigheter
Utgivningsår:	1999
Pris 1999:	200 kr, exkl moms

Sammanfattning

VA-sektorn spelar en viktig roll i det kretsloppssamhälle, som många ser som en förutsättning för hållbar utveckling. Man kunde därmed vänta sig att VA-sektorn skulle spela en framträdande roll i arbetena kring lokal Agenda 21.

I detta arbete granskas arbetet med lokal Agenda 21 i tjugo skånska kommuner. Särskilt studeras hur VA-försörjningen och avfallshanteringen kommit in i arbetet.

Resultaten visar att arbetet med lokal Agenda 21 gått ganska trögt, men att det nu ser ut att komma igång. Avfallshanteringen har fått stor uppmärksamhet i det praktiska agendaarbetet medan VA-frågorna, trots att de ofta nämns i agendadokumentet, inte kommit med i någon större utsträckning i det praktiska arbetet.

Att agendaarbetet gått trögt, kan till stor del förklaras med att staten lagt ner arbetet på kommunerna utan att klargöra förväntningar, utan att tillhandahålla riktlinjer och utan att tillföra de resurser, som krävs för den kapacitets- och kompetensutveckling agendaarbetet förutsätter. VA-sektorn har också hämmats av de rigida och universella föreställningar som präglat Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas insatser i samband med Agenda 21.

Den sk 'Kretsloppsmiljarden' och det statliga stödet till lokala investeringsprogram för omställning till ekologisk uthållighet har visserligen höjt statusen för agendaarbetet, men har nog ändå haft en negativ inverkan på agendaarbetet. Ansökningarna fick göras under tidspress och de drog betydande resurser från annat arbete.

Det finns dock aktiviteter av agendakaraktär som varit framgångsrika. Av dem kan man lära att det är bra att försöka bygga framgång på framgång. Att vidga gränserna för organisationen och att göra mera tillsammans verkar vara ytterligare en väg till framgång. För VA-sektorn gäller det att vidga sina gränser i form av synen på verksamhetsområdet och för vad man tror vara tillåtet enligt VA-lagen.

Kvalitetsarbete leder till en mera sammanhållen helhetssyn på verksamheten och kan vara en god början på agendaarbetet för en VA-förvaltning. Att i detta arbete ta hjälp av utomstående aktörer från den 'mjuka' sidan kan vara ett bra sätt att få igång den kommunikation och samverkan som krävs i kvalitetsarbetet.

VA-sektorn har liten kundkontakt. Ett samarbete med avfallssektorn kan vara ett sätt att komma närmare brukarna, t ex i utvecklingsprojekt på grannskapsnivå. Det finns också en gråzon mellan stora avloppsreningsverk och enskilda avloppsanläggningar, som kräver mera uppmärksamhet och större kompetens från kommunens sida. Här finns en grund för ett samarbete mellan VA-förvaltningen och miljö- och hälsoförvaltningen.

För VAV:s del finns det anledning ta upp en diskussion med Naturvårdsverket kring förutsättningarna för ett experimentellt lärande inom VA-sektorn. Det finns också anledning att förmå Naturvårdsverket att bli tydligare i fråga om vad som är föreskrifter kopplade till myndighetansvaret och vad som är råd, anvisningar, eller goda exempel kopplade till verkets främjanderoll.

Det finns också anledning för VAV att utarbeta informationsmaterial, riktat mot länsstyrelser, agendasamordnare och vissa konsulter, som klargör VA-sektorns viktiga roll i ett kretsloppssamhälle.

Slutligen kan noteras en ovilja inom VA-sektorn att anamma rekommendationen från Agenda 21 om taxor som befrämjar vattenbesparing. Detta indikerar att sektorn präglas av en kortsiktig, kameral, syn på verksamheten. VAV rekommenderas att ta upp en diskussion kring de mera långsiktiga aspekterna på verksamheten.

Summary

The water supply and sanitation sector plays an important role in the eco-cycle society, which many see as a prerequisite for sustainable development. Thus, it would be reasonable to expect the sector to be prominent in local Agenda 21 activities.

This report scrutinises the work with local Agenda 21 in 20 municipalities in Scania. The emphasis is on the involvement of the water supply, sanitation, and solid waste sectors.

The results show that Agenda 21 has had a sluggish start, but that it is now gaining momentum. Solid waste has been given much attention in the practical work while water supply and sanitation issues, although they are frequently mentioned in Agenda 21 documents, have received less attention in the practical work.

The sluggishness of the Agenda work can to a large extent be explained by the performance of the central agencies. The task has been devolved to the municipalities without any clearly expressed expectations, without guidelines, and without allocation of any resources. The water supply and sanitation sector has also been hampered by the rigid and dogmatic attitudes expressed by supervising authorities like the Swedish EPA and the county administrations.

The special subsidising programmes set up to create incentives for construction of eco-friendly infrastructure have improved the status of Agenda 21 coordinators, but the overall impact is likely to be negative, because of the short time frames allowed for preparation of applications, and because the application efforts tied up significant human resources.

Certain activities have, however, been successful. From these, one can learn that success most easily breeds on success. To expand the scope of an organisation and to do more together seems to be another recipe for success. For the water and sanitation sector it is important to expand the perceptions of what constitutes the area of command and of what is permissible according to the law regulating the sector.

Work with quality assurance helps to develop a holistic view and seems to be a good start for agenda efforts in water and sanitation. To make use of external actors from the 'soft' sectors, seems to help efforts to run more smoothly.

The water and sanitation sector has very limited contact with its clients. A cooperation with the solid waste sector could be a good way to approach the clients e.g. in a neighbourhood-based project. There is also a grey zone, in between large scale wastewater treatment plants and private on-site wastewater treatment installations, which merits more attention from municipal agencies. This should encourage a closer cooperation between the water and sanitation sector and the environmental health sector.

It is suggested that VAV should embark on a dialogue with the Swedish EPA concerning prerequisites for experimental learning within the water supply and sanitation sector. The Swedish EPA should also be requested to make a clear demarkation between what it issues in terms of regulations and what it puts out as recommendations or just good examples.

It is also suggested that VAV produce information aiming to clarify, for Agenda 21 coordinators, county administration staff, and consultants, the importance of the water supply and sanitation sector in the eco-cycle society.

Finally VAV should start a discussion with the membership concerning the long-term advantages of water-saving tariffs.

Förord

Institutionen för teknisk vattenresurslära vid Lunds tekniska högskola var den första svenska vatteninstitutionen, som tog upp vattenfrågorna i ett bredare perspektiv. Professor Gunnar Lindh, som var den som skapade institutionen, insåg för mer än 20 år sedan att vattenproblemen skulle bli mycket besvärliga i stora delar av världen.

Nu finns det bredare insikt om att just vattenfrågan kan bli den svåraste globala frågan att lösa under nästa sekel. Vid HABITAT II konferensen i Istanbul, 1996, rekommenderade man världens utvecklingsländer att sätta den sk 'bruna agendan' högst i prioritet.

Med den 'bruna agendan' avser man ansträngningarna att tillförsäkra alla medborgare en säker vattenförsörjning och en avlopps- och avfallshantering, som som är anpassad till såväl nyttjarna som den omgivande miljön.

Även om Agenda 21 uttrycker en särskild oro för utvecklingsländerna så gäller den i hög grad den industrialiserade delen av världen, som nu förbrukar en mycket stor andel av jordens resurser.

Tyvärr har debatten kring hållbar utveckling till stor del handlat om alla de miljöhot som uppstår på grund av vår nuvarande livsstil och samhällsorganisation. Det är inte många som låter sig inspireras av sådant. Det är mer produktivt att formulera mål som kan inspirera. Även om det inte är lika lätt att inspireras av andras framgångar som av sina egna, kan kunskap om andras framgångar ändå hjälpa till att skapa en vision av hur den egna verksamheten, och den egna organisationen, kan förbättras.

Vid institutionen för teknisk vattenresurslära har vi, i mer än 15 år, fortbildat vatteningenjörer från utvecklingsländer och därvid framhållit vikten av att tillämpa principer, som ligger linje med dem Agenda 21 förespråkar. Med föreliggande rapport hoppas jag kunna bidra till att sprida en insikt bland svenska vatteningenjörer om de vinster, som finns att hämta i en tillämpning av agendans principer.

Jag vill tacka alla de agendasamordnare, VA-aktörer och avfallsaktörer, som välvilligt ställt upp med tid för intervjuer och med dokumentation. Under mitt arbete har det blivit klart för mig hur hårt agendasamordnarna varit ansatta av olika former av enkäter. Det ökar ytterligare min tacksamhet mot denna grupp.

Slutligen vill jag tacka Jan Falk, VAV, för de diskussioner, som ledde fram till den slutliga projektutformningen.

Lund i januari 1999

Peder Hjorth

Innehållsförteckning

Kort bakgrund	1
Vad kommunerna gjort och inte gjort	2
Statens stöd till Agenda 21	5
Vägar till framgång	9
Några exempel på framgång	9
Vattenriket i Kristianstad	9
Hässelholms våtmarksprojekt vid Finjasjön	11
Helsingborgs agendaarbete	12
VA-hantering i Malmö	13
Sju steg mot hållbar utveckling	14
Svårigheter i agendaarbetet	18
Att bygga upp en plattform för Agenda 21	22
Stad och land-projektet i Ystad	24
Slutsatser	25
Vad VAV bör göra	26
Referenser	28

APPENDIX

Kort översikt över lovvärda initiativ och hinder i de studerade kommunerna

Denna rapport grundar sig på studier dels av hur arbetet med lokala Agenda 21 utvecklats i 20 skånska kommuner (se appendix) och dels av hur VA-försörjningen och avfallshanteringen integrerats i Agenda 21. Studien har grundat sig på hypotesen att VA-sektorn inte har spelat den roll man kunde förvänta med tanke på sektorns stora roll i ett kretsloppssamhälle. En målsättning har varit att identifiera de omständigheter som hindrat VA-sektorn från att spela den förväntade rollen. Arbetet har också bedrivits utifrån ett antagande om att man i vissa kommuner varit bättre på att involvera VA-sektorn i agendaarbetet. Det har därmed framstått som intressant att identifiera de omständigheter som har gynnsam inverkan i detta avseende. Detta för att kunna utveckla en strategi för ett ökande engagemang från VA-sektorn i framtida arbete med lokala Agenda 21.

Avfallshanteringen har inkluderats i studien eftersom Agenda 21 hävdar att frågor kring vatten, avlopp och avfall bör behandlas på ett integrerat sätt. Avfallsfrågor har fått en betydligt högre profil än avloppsfrågor i lokala Agenda 21. En analys av varför det blivit så bör kunna ge vägledning för framtiden.

Det underlag som rapporten grundar sig på består dels av tryckt information, dels av information som erhållits vid intervjuer med nyckelpersoner i de berörda kommunerna.

Kort bakgrund

VA- och avfallssektorerna hanterar en mycket stor del av det material som omsätts i samhället. Då det råder en stor enighet om att det bärkraftiga samhället måste vara ett kretsloppssamhälle, kunde man vänta sig att företrädare för dessa sektorer skulle spela framträdande roller i arbetet kring lokal Agenda 21. Avfallsfrågorna har förvisso spelat en framträdande roll men inte alltid på ett förtjänstfullt sätt. Frågor kring avlopp, det 'våta avfallet', har emellertid kommit mera i skymundan. Ekologisk dagvattenhantering kommer ofta med i diskussionerna, medan dricksvattenfrågorna i regel inskränkts till utvidgning och förstärkning av grundvattenskyddet.

Efter att ha hört regeringen säga att Sverige är världsbäst på lokal Agenda 21 blir man onekligen besviken då man ger sig ut i kommunerna och tar reda på vad som faktiskt gjorts. Dock, om man ser närmare på vad regeringen och de centrala myndigheterna gjort för att underlätta för kommunerna, blir man imponerad av vad kommunerna faktiskt klarat av.

Agenda 21 säger klart att uppgiften att styra mot en bärkraftig utveckling är en uppgift som måste genomföras i samverkan mellan alla nivåer. Erfarenheter från utvecklings- och kvalitetsarbete pekar tydligt på att man måste börja på den högsta nivån. Man bör så att säga städa trappan uppifrån.

Fram till 1994 producerades ett antal offentliga utredningar, som gav en del viktiga anvisningar om hur arbetet mot hållbar utveckling borde organiseras, t ex "Miljö och

fysisk planering" (SOU 1994:36), "Ecocycles" (SOU 1992: 43) och "Lokal Agenda 21 - en vägledning" (SOU 1994:128). Kommunförbundet har hela tiden gett ut en rad värdefulla skrifter. Dessa anvisningar tycks dock ha fått liten inverkan på agendaarbetet.

Sedan regeringen inrättat en nationalkommitté för lokal Agenda 21 upphörde i stort sett allt centralt stöd till kommunerna. I stället medförde regeringens hantering av de statsfinansiella problemen att kommunerna drabbades av en rad betungande reformer samtidigt med ekonomiska nedskärningar.

Vad kommunerna gjort och inte gjort

Den allmänna bilden av agendaarbetet visar att frågor rörande upphandling, avfall, konsumtion och miljörevision har fått ett ganska stort genomslag. Däremot har det varit svårare att behandla frågor kring transporter, trafik, fysisk planering etc. De frågor som berett svårigheter tenderar att vara av systemkaraktär, dvs frågor som spänner över flera sektorer och kräver att lokala, regionala och centrala organ kommunicerar med varandra och med allmänheten. Man har således, i stor utsträckning, koncentrerat sig till åtgärder som kunnat genomföras utan organisationsförändringar.

Olika slag av informationskampanjer har ofta varit ett dominerande inslag i agendaarbetet. Ny kunskap är viktig i alla sammanhang där människor vill åstadkomma en förändring. Men kunskap måste kombineras med resurser och en organisation för att man skall kunna förverkliga de mål som ställs upp (Mårtensson & Orrskog 1986). Man kan också fråga sig hur informationen når ut. Näsström (1994) säger att man i Kils kommun har en aktiv Q2000 rörelse, men att man fick ett mycket svagt gensvar på en inbjudan till allmänheten att delta i kommunens agendaarbete. Det visade sig att ingen av ungdomarna i Q2000 hade observerat inbjudan som annonserats både i dagstidningar och i kommundidningen. Förklaringen låg i att ungdomarna inte läste tidningar - de såg på MTV.

Den kommunala organisationen har i många kommuner varit utsatt för turbulens till följd av 1991 års kommunallag och till följd av ekonomiska nerdragningar. Det är lätt att förstå att kommunerna inte klarat av att fundera över hur organisationen skall kunna anpassas till de krav som ett arbete för en framtida hållbar utveckling ställer.

RRV (1997a) konstaterar att nedskärningarna inte alltid skett på helt optimala grunder. I flera fall finns det skäl att anta att besparingarna inte givit avsedda effekter utan snarare lett till kostnadsökningar - totalt sett - genom kostnadsöverbältringar på andra verksamheter och områden. RRV hävdar att man i en pågående studie inom stat-kommunområdet funnit åtskilliga exempel på detta. Vidare varnar man för tendenser till överaktivitet och stresstillstånd i förvaltningen. Snabbt ökande krav, tilltagande osäkerhet och otrygghet, obalanser mellan ambitioner och förmåga, en stark fokusering på att handla snabbt och åstadkomma resultat kan på sikt gå ut över förmågan att upprätthålla kvalitetsvärden och perspektiv.

Den erforderliga organisationsförändringen ligger i att vidga gränserna och att göra mera tillsammans. Det kan kännas otryggt för den som varit van att främst bevaka sitt eget revir. Det kan verka oöverstigligt att skapa ett öppet och tillitsfullt samarbetsklimat som

gör det möjligt för olika parter att vilja kombinera sina resurser och samverka i gemensamma projekt.

Problemet behandlas bl a i kapitel 8.2 i Agenda 21, där det sägs:

"De rådande systemen för beslutsfattande i många länder tenderar att skilja på ekonomiska, sociala och miljömässiga faktorer på program-, planerings- och ledningsnivå. Detta påverkar handlandet hos alla grupper, även regeringar, industri och grupper av individer och påverkar i betydande grad utvecklingens effektivitet och hållbarhet."

Man menar att en justering, eller rent av en fundamental förändring, av beslutsprocesserna är nödvändig. I kapitel 8.3 fortsätter man:

"Det övergripande målet är att förbättra och omstrukturera beslutsprocessen så att beaktandet av socioekonomiska frågor och miljöfrågor helt integreras och en bredare delaktighet från allmänhetens sida garanteras."

Dessa tankar utvecklas vidare i kapitel 8.12:

"Regeringar och andra beslutande instanser bör.....stärka de nationella institutionernas kapacitet och förmåga att integrera sociala och ekonomiska frågor och frågor som rör utveckling och miljö på alla nivåer av beslutsfattandet och genomförandet av utvecklingsprogram. Vikt skall läggas vid att lämna trånga områdesbundna synsätt och att gå mot en fullständig samverkan över områdesgränserna."

I kapitel 28.1 betonar man de lokala myndigheternas roll:

"Eftersom så många av de problem och lösningar som behandlas i Agenda 21 har sina rötter i lokal verksamhet, kommer de lokala myndigheternas deltagande och samarbete att bli en avgörande faktor för förverkligandet av målen."

Agenda 21 handlar således inte främst om att genomföra en uppsättning program. Det handlar mer om ett nytt sätt att tänka. Man bör inte heller sikta på att lösa enstaka tekniska frågor utan på att skapa ett klimat som befrämjar utveckling (enabling environment). Revirbevakning och statusquo-tänkande måste ersättas av ett förbättringsorienterat tänkande. Så här får man nog inte göra - så tänker vi ofta - men många gånger får man faktiskt göra så. Man kan göra mera än man tror. För att åstadkomma förändrade tankevanor måste man skapa en nyfikenhet om området förändring. Ett bra sätt att göra detta kan vara att besöka de bästa exempel som finns.

I de flesta kommuner har den budgetstyrda planeringen inneburit en minimalisering och en inskränkande process. Många gånger har man anammat marknadslösningar, det vill säga att man tagit modellen, men inte allt som hör till. Man har missat det som gäller samarbete, kommunikation och förtroende. Folk är inte dumma, de deltar inte i förändringar om de inte ser att de ger förbättringar. Om man bara gör förbättringar inom den egna organisationen, riskerar man att någon annan lägger beslag på pengarna. Därför

krävs en helhetssyn; hela systemet måste upp på bordet för att man skall kunna bedöma resultaten.

Susanne Ingo (1998), som deltog i utvecklandet av ett regionalt samarbete i Stockholmsregionen, säger att det ibland kan vara viktigare att bidra till att ett gemensamt utvecklingsarbete kommer till stånd än till att själva strategidokumentet blir det absolut bästa möjliga. Man kan ju alltid justera sin strategi efter hand som nya erfarenheter vinnns, men om samarbetet inte fungerar finns inte heller förutsättningar att genomföra någon strategi överhuvud taget. Tyvärr har de flesta kommuner lagt ner mest arbete på att producera ett Agenda 21-dokument. Alltför lite har gjorts för att sätta igång processer.

En förutsättning för förändring är också att man måste få lov att göra experiment och att kanske misslyckas med dem. Experimentellt lärande framhålls i Agenda 21 som ett betydelsefullt verktyg. Tyvärr förefaller varken Naturvårdsverket eller länsstyrelserna vara fullt införstådda med detta. Dessa myndigheter företräder ofta en tämligen universell och rigid uppfattning om vad som är tillåtet och möjligt. Man kunde önska en större förståelse för att problembeskrivningar och lösningar, som kan vara både ändamålsenliga och legitima i ett nationellt perspektiv, kan ha låg kostnadseffektivitet och därmed låg legitimitet om de inte anpassas till den lokala situationen. Vid ett regionalt Agenda 21-forum i Lund (Miljödelegationen, Lunds kommun, 1996) tog man upp dessa problem och hävdade att "Naturvårdsverket är inte verket för Agenda 21. Om vi utgår från att det faktum att endast ett av nio miljömål nås idag i Sverige borde ett helt nytt och statligt Agenda 21-verk skapas och sätta igång att analysera vad som hindrar att målen uppnås, välta hinder etc".

RRV (1997a) noterar att tekniken med ramlagstiftning inte bara har upplevts som, utan också utgör, ett reellt problem, framförallt i det kommunala perspektivet. Man menar att myndigheterna varit otydliga i sin **främjanderoll**. Den rollen bör i princip inte bygga på auktoritet i form av ställningsfullmakt utan framför allt på styrkan i fakta och argument. Utanskriften skall inte ha någon betydelse, bara innehållet. Något tolkningsföreträdare skall inte behöva gälla.

Det finns således skäl, menar RRV, att tydliggöra de allmänna råden och deras ställning. Målet bör vara att skapa en ordning där det går en klar skiljelinje mellan **föreskrifter** och allmänna råd samt vidare i förhållande till vad som här skulle kunna kallas **ren information**.

Bucht (1998) pekar på hur olika de optimala strategierna för reduktion av närsaltutflöde ser ut i Ystad, där jordbruket svarar för 85 procent av utflödet, jämfört med Göteborgs kommun, som är tätbefolkad och industrialiserad. Problemet visade sig också vid visionsarbetet "Sverige 2009 - förslag till vision" (Boverket, 1994:14). Visionsförslagen var ute på samråd i länen. Det visade sig då svårt att finna några gemensamma synpunkter. De olika länen har väldigt olika åsikter. Vissa län, till exempel Jönköpings och Östergötlands län, tyckte att visionen var bra, medan ju längre norrut eller söderut samrådet hölls, ju konstigare fann man visionen (Emanuelsson, 1994).

Bucht hävdar att om en lokal Agenda 21 skall leda till lösningar i praktiken, måste lösningarna baseras på en analys av den specifika, lokala, situationen. Hon noterar att av

59 Agenda 21-dokument, som tävlade om "kung Carl-Gustafs miljöpris 1996", var nära hälften i princip utbytbara om man ändrat namn, storlek och några andra demografiska data. Bara omkring var femte kommun hade utgått från situationen i den egna kommunen. Man kan säga att arbetet i en formell mening styrs av ett nerifrån-och upp perspektiv, men att sakfrågorna i allt väsentligt är grundade på ett uppifrån-och-ner perspektiv.

Således verkar agendaarbetet ha varit präglad av en dålig verklighetsuppfattning och bristfällig problemanalys. Dessa brister kan, i stor utsträckning, hänföras till en brist på dialog och deltagande.

Om man ser på hur arbetet i de skånska kommunerna bedrevs under 1996, kommer man till samma slutsats som Bucht. Även om de nationella miljömålen eller miljöhoten fortfarande ges stort utrymme, finns dock numera alltmer av analyser av tillståndet i den egna kommunen. Det finns dock fortfarande för lite analyser av vilka andra projekt som förekommer inom kommunen med vilka en samordning av arbetet skulle vara till ömsesidig nytta. I vissa kommuner finns dock goda exempel genom att man samordnat till exempel miljöpolicy, miljöplan eller folkhälsoarbete med lokal Agenda 21. I allt för många kommuner drivs emellertid Agenda 21 som ett parallellt, och ibland konkurrerande, projekt.

I avsaknad av en ordentlig utredning om vilka agendarelaterade problem en kommun har blir det svårt att se vilka vinster som kan följa på ett framgångsrikt agendaarbete. Oftast har man därför sett mer till kostnaderna för agendaarbetet. Man har haft svårt att förstå att det inte är resursernas storlek utan sättet de används på som är avgörande för en eventuell framgång. Nu finns det emellertid pengar att hämta på ett bra agendaarbete. En förutsättning för att en kommun skall få bidrag ur det statliga anslaget för lokala investeringsprogram är att kommunen har ett fungerande agendaarbete. Detta leder naturligtvis till ett ökat intresse för lokal Agenda 21. Eftersom det ofta blir agendasamordnaren som får samordna kommunens ansökan om bidrag, höjs samordnarens status, vilket kan ge ytterligare fart åt agendaarbetet. Ett sammanfattande intryck är att under det senaste året har agendaarbetet, efter en tveksam och trevande start, börjat sätta sina spår i det praktiska arbetet i många kommuner. Därmed är det nu hög tid att verka för att VA-sektorn kommer med i arbetet.

Statens stöd till lokal Agenda 21

Samtal med nyckelpersoner i kommunerna visar tämligen entydigt på att statens stöd till arbetet med lokal Agenda 21 brustit på många punkter. Även om anslaget för lokala investeringsprogram i vissa fall hjälpt lokala Agenda 21 att få fart, så har staten varit mera till stjälp än till hjälp för arbetet med lokala Agenda 21.

Vid allt förändringsarbete är det viktigt att ledningen ger sitt fulla stöd. För att kunna göra detta måste ledningen veta vad den vill. Den måste kunna mobilisera resurser och även ha en vilja att mobilisera de erforderliga resurserna. I alla dessa tre aspekter kan man konstatera att det brustit.

Det är oklart om regeringen visste vad den ville och förstod hur det skulle kunna gå till. Klart är emellertid att Nationalkommittén för Agenda 21 inte lyckades förmedla något budskap rörande syftet med lokala Agenda 21. I ett förändringsarbete är det viktigt att ledaren lever som han lär. Vad kommunerna nu såg var att skenet verkade vara viktigare än verkligheten. Man tillägnade sig terminologin och omsatte den i ett Agenda 21-dokument. Politikerna har därmed kommit att bli mera av apparatens försvarare än av medborgarnas ombud. De har lärt sig att använda de riktiga orden utan att veta vad de betyder.

De svårare frågorna i samband med Agenda 21 är som nämnts av systemkaraktär. För att man skall kunna hantera sådana frågor krävs en helhetssyn och ett samarbete mellan de nationella, regionala och lokala nivåerna, som dessutom måste ha en dialog med medborgarna. Den statliga förvaltningen är fragmenterad och den statliga styrningen av förvaltningsmyndigheterna fungerar otillfredsställande (SOU 1997:57). Dessutom präglas hela den svenska förvaltningen av 'ekonomism', dvs att endast beakta de ekonomiska aspekterna. Detta gör att aspekter som rättssäkerhet och demokrati, två centrala begrepp i Agenda 21, trampas under foten. Det ser således inte ut som om staten i dagsläget skulle ha någon förmåga att mobilisera erforderligt stöd för Agenda 21.

Viljan att mobilisera resurser kan också ifrågasättas. Budskapet från regeringen har hela tiden varit att de ekonomiska aspekterna är de viktigaste. Man har således inte visat att man tagit intryck av agendans uttryckliga uppmaning att behandla ekonomi, miljö och sociala aspekter på ett integrerat och balanserat sätt.

Regeringen tillsatte en nationell Agenda 21-kommitté i mars 1995. Dess uppdrag var bland annat att "medverka i arbetet med att utveckla, fördjupa och förankra Agenda 21" och att "medverka inför utarbetandet av Sveriges rapport till FN:s extra generalförsamling om hållbar utveckling år 1997".

Kommittén avslutade sitt uppdrag med betänkandet "Agenda 21 i Sverige. Fem år efter Rio; resultat och framtid" (SOU 1997:105). Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) har låtit granska betänkandet (Ds 1998:57). Omdömet är inte smickrande för Nationalkommittén. Bedömare A noterar att den centrala referensen för kommittén rimligen bort vara själva Agenda 21. Denna referens används inte i utredningen utan hänvisningarna till Agenda 21 är kortfattade och allmänt hållna. Vidare framhåller A att dokumentationen av det svenska arbetet med Agenda 21 består dels av allmänna data som inte säger något om Agenda 21-arbete, som till exempel att 56 procent av alla resor är kortare än 5 km och att av dessa är 80 procent bilresor, dels av korta beskrivningar av olika projekt som kan ha en mer direkt koppling till Agenda 21, som att, och i någon mån hur, man i Ockelbo kommun har uppnått en bättre kollektivtrafik utan högre kostnader. Bedömaren anser också att det finns ett antal påståenden, mer eller mindre tydligt hållna, som saknar dokumentation eller annan underbyggnad. A hävdar att en mer fyllig beskrivning och kvantifiering av kommunernas Agenda 21-verksamheter hade kunnat vara ett intressant inslag i utredningen, med större förutsättningar att ge ny information än det nuvarande övergripande perspektivet där all miljöpolitik ses som Agenda 21-arbete.

Bedömare B säger "Jag finner det djupt otillfredsställande att utredningen inte försöker diskutera problem, invändningar och begränsningar för Agenda 21". B instämmer i det

Bert Bolin säger i ett särskilt yttrande i utredningen om att man borde ha gjort "en mer systematisk strukturering av problemet och en genomgång av de beslut som tagits av Riksdag och regering för att bättre se hur de bidrar till den långsiktiga lösning, som vi alla strävar efter, och en prioritering av åtgärder".

Det har således saknats tydliga signaler från staten. Detta konstaterade man också vid ett regionalt Agenda 21-forum i Lund (Miljödelegationen, Lunds kommun, 1996), där man uttalade att "Vi vill se tydliga signaler från staten/nationell nivå som innebär tilltro till människor på gräsrotsnivå (under den sk centrala kommunala nivån) samt att man tydligt talar om att staten sköter vad på den ankommer. Idag är de nationella signalerna i Agenda 21 närmast helt obefintliga".

Staten har utformat två program för stöd till ekologisk omställning. Dels den sk kretsloppsmiljarden, dels ett stöd till lokala investeringsprogram. Kretsloppsmiljarden är ett statsbidrag till stöd för investeringar som ger fler arbeten genom kretsloppsanpassning av byggnader och anläggningar. För att en investering skall få bidrag krävs att den förbättrar miljön, använder ny miljöteknik och ökar sysselsättningen. Regeringen ville bland annat stödja experimentbyggande, pilotprojekt och demonstrationsanläggningar. Det kunde exempelvis gälla lokala lösningar för avlopp och dagvatten. Regeringen fattade själv beslut om ett tiotal ansökningar medan huvuddelen av anslagsbesluten delegerades till länsstyrelserna. Det uttalade målet var att ordna förutsättningar för ekologiskt hållbar tillväxt samtidigt som arbetslösheten minskar. Kopplingen till Agenda 21 är otydlig eller obefintlig.

Statsbidraget till lokala investeringsprogram har onekligen utgjort en morot i arbetet med lokal Agenda 21. Om det rent faktiskt gynnat kommunernas arbete är däremot mera tveksamt. Regler och former för utdelning av stöd har varit mycket illa anpassade till det som förutsätts hända i ett bra agendaarbete. De främsta bristerna i detta avseende har varit:

- alltför kort tid för att producera underlag för ansökan; medborgarmedverkan tar tid!
- reglerna ändrades under löpande ansökningstid; arbetet med ansökan band betydande resurser i den kommunala organisationen.
- det EU-inspirerade kravet på motfinansiering är tungt för många kommuner; flera kommuner som fått stöd beviljat börjar nu fundera om det var rätt projekt som kom med och om de är värda den satsning som krävs från kommunen.
- en mycket snäv syn på vilka typer av investering som kan ges stöd. 'Jobb' och 'bygga' var huvudord; Naturskyddsföreningen karakteriserar stödet som stöd till 'grön betong'. Utbildning, organisationsutveckling eller experimentell VA-teknik räknas inte som kvalificerade för stöd. Man har satsat på att lösa enstaka tekniska problem, inte på åtgärder för att skapa en stödjande organisation.
- mycket ogenomskinliga beslut om vilka kommuner som skulle få bidrag, och till vilka projekt; avslag på ansökningar motiverades inte, vilket i flera fall skadat

trovärdigheten för dem som sammanställt ansökan. Under mina samtal med nyckelpersoner har jag fått höra många spekulationer om de grunder på vilka stödet fördelats.

Ytterligare problem har skapats genom det sätt på vilket staten har genomfört tanken om producentansvar. Genom att de sk materialbolagen fått monopol på hanteringen av sina respektive fraktioner, har fungerande kommunala återvinningssystem slagits sönder, vilket ofta lett till att medborgarna fått en sämre service. Detta har medborgarna ofta kopplat samman med Agenda 21, vilket inte gynnat deras inställning till det arbetet. I vissa kommuner har renhållningsverket, genom att arbeta som entreprenör åt materialbolagen, lyckats återställa den tidigare servicenivån. De kommuner som lagt ut sin renhållning på entreprenörer har dock inte haft denna möjlighet.

1991 års kommunallag har infört en bokhållarmässig attityd till kommunal förvaltning och en fragmentisering av det kommunala arbetet genom uppdelning av organisationer enligt föreställningar om beställare och utförare. Detta är ett direkt hinder mot genomförande av de tankar kring samverkan och helhetssyn som präglar Agenda 21. Lagen har medfört många omorganisationer som tagit mycket kraft att genomföra. I många fall har dessa omorganisationer inte blivit bra, vilket medfört att man gjort ytterligare omorganisationer. Till en del beror omorganisationerna på de besparingskrav staten lagt på kommunerna. I synnerhet denna senare typ av besparingar har en mycket negativ inverkan på viljan till samarbete. Berörda tjänstemän förlorar mycken energi på grund av osäkerhet kring sin egen framtida plats och roll i den kommunala förvaltningen.

Det är inte bara Agenda 21 som överförs till kommunal nivå utan att staten på något sätt sett till att kommunerna haft erforderlig kompetens för att hantera det delegerade ansvaret. Till exempel konstaterar Boverket att många kommuner saknar den kompetens och kapacitet som lagstiftaren tänkt sig att de skulle ha då PBL infördes.

Tävlingar kan ibland ha en stimulerande inverkan. Inom Agenda 21 har de förmodligen varit mera till skada än till nytta. Det finns två skäl till detta. Först och främst är agendaprocessen en fråga om att skapa samverkan mellan olika aktörer och det tar tid att prata sig samman. Processen är viktigare än målet. Tävlingar fokuserar nästan definitions-mässigt på målet. För det andra stimulerar tävlingar främst dem som tror sig ha möjlighet att nå framskjutna placeringar. För övriga kan tävling ha en mera demoraliserande verkan. Förutom att det funnits riktiga pristävlingar, har pressmeddelandena om vilka kommuner som fått stöd till lokala investeringsprogram sänts ut som om det gällde att publicera resultatet av en tävling. Pressmeddelandena har sänts ut på ett så dramatiskt och uppseendeväckande sätt som möjligt.

Det finns ett antal myndigheter som följer upp agendaarbetet i kommunerna, tyvärr i tämligen formalistiska termer. Data ger inte någon bra bild av agendaverksamheten i de olika kommunerna, men arbetet med att lämna informationen tar mycket tid från agenda-arbetet för de berörda personerna.

Vägar till framgång

Vid allt förändringsarbete måste man utgå från det som faktiskt finns. Även om Agenda 21 är ett nytt begrepp för många, är de grundläggande idéerna inte nya. Många kommuner har sedan många år ägnat sig åt sådant som vi idag kan kalla agendaarbete. Det är därför viktigt att reda ut vad man gjort tidigare för att kunna bygga vidare på det. Tyvärr har man inte gjort detta i alla kommuner. En anledning är att man felaktigt trott att huvudmålet för lokal Agenda 21 varit att påverka medborgarna. Som tidigare nämnts gäller det emellertid främst att skapa konstruktiva dialoger och konstruktivt samarbete mellan en rad olika aktörer.

Framgång bygger man lättast på framgång. Genom att redovisa de framgångar man tidigare haft inom miljöarbete, folkhälsoarbete etc, kan man bygga vidare på dessa. Agendaarbetet ter så då inte så utopiskt och märkligt.

Redovisar man inte tidigare framgångar får det ofta en negativ inverkan på tidigare framgångsrika aktörers inställning till lokal Agenda 21 som man då lätt uppfattar som en konkurrerande aktivitet. Att just VA-försörjningen och avfallshanteringen ofta drabbas av dessa problem beror kanke på att de har sin egen lagstiftning och sina egna ekonomier. I många fall är det också så att agendasamordnarna inte vet så mycket om VA-frågor eller avfallshantering, annat än i de delar som handlar om källsortering och kompostering.

Man måste också utgå från hur den lokala verkligheten ser ut. Som tidigare nämnts måste man utgå från lokala problem som man vill lösa. Om man t ex vill utveckla ett miljöledningssystem, rekommenderar konsulter att man lägger hela 50% av sina resurser på den inledande miljöutredningen. Naturligtvis kommer olika aktörer att ha olika syn på de betydelsen av de problem som identifieras. Som Ingo (1998) noterat är det en förutsättning för ett framtida positivt resultat att man lär sig verbalisera skillnader, tillåta konflikter, så att man tydligare kan se vad olika grupper i samhället, och inte minst kommunen själv, representerar och kan bidra med. Målet är att skapa en vision som får flertalet aktörer att se fördelar av att samarbeta och att satsa resurser i ett samarbete med andra. För att man skall nå det målet kan det vara viktigare att kommunicera på ett konstruktivt sätt med alla berörda än att göra skarpa analyser och formulera sig stringent.

Det är naturligt att en sådan process präglas av en hel del osäkerhet i början. Det får man inte vara rädd för. Det brukar klarna efter hand. Det viktigaste är att bidra till att ett samarbete kommer igång. Brister i ett eventuellt strategidokument kan man rätta till under resans gång. För att kunna hantera den komplexitet och osäkerhet som präglar den nuvarande utvecklingen gäller det att kunna vara flexibel.

Några exempel på framgång

Vattenriket i Kristianstad

Upprinnelsen till Vattenriket var att några aktörer tyckte sig märka att utvecklingstrenderna tenderade att utplåna det gamla kulturlandskapet längs Helge å nedströms Torsebro. Så som ofta är fallet, kan man också i detta projekt urskilja en enskild entusiast som initierat utvecklingen. I detta fall var det Sven-Erik Magnusson, som då var knuten till

länshistoriska muséet. Han ville hejda den pågående misshushållningen med och fragmenteringen av de vattenrelaterade kulturvärdena. Målet var inte att konservera landskapet utan att utveckla det och att utnyttja genomförda projekt till att entusiasmera andra aktörer i fält.

Metoden var att bygga upp en projektbaserad organisation där projekt skulle läggas till projekt. Strategin var således att generera en projektportfölj och att få olika aktörer att se fördelarna av ett samarbete och av att de satsade resurser i detta samarbete. Två grundtankar var att bygga framgång på framgång och att hela tiden ha projekt på gång. Politiker och finansiärer är realpolitiker, de vill se resultat. Det är också viktigt att de deltagande aktörerna får möjlighet att utnyttja sin kompetens och se sina visioner ta form i verkligheten.

Strategin har varit ganska enkel: Sätt inte till utredningar för allt som skall göras utan sätt igång med det samma. Det finns redan tillräcklig kunskap, tillräckligt med fakta och tillräckligt många intresserade för att sätta igång.

Arbetsformen kräver att man sorterar både bland projektidéer och bland medverkande aktörer. Personer med starka särintressen kan vara till skada för hela verksamheten. Projekten får inte bara fokusera på att lösa problem. Det måste också finnas en vilja att bygga på och utveckla positiva värden.

I Vattenriket gick man således in för att skapa framgång genom att först ge sig på några projekt där det inte skulle vara alltför svårt att nå de önskade målen. Med framgångar i ryggen kunde man sedan ge sig på mera avancerade företag. Det är emellertid viktigt att hela tiden ha realistiska projektplaner och tidsplaner. Ibland har det varit viktigt med en god 'timing' för att kunna initiera ett projekt, i andra fall har man fått gå runt något problem. Man har varit flexibel.

I Vattenriket arbetar nu ett mycket stort antal organisationer och företagare. Vattenriket har blivit utsett till ett av Global 500 Forum's Agenda 21-projekt, vilket givit mycket stimulerande uppmärksamhet. Det har också klassats som ett skyddsvärt våtmarksområde enligt Ramsarkonventionen, som Sverige undertecknat. Nu arbetar man efter det koncept med biosfärreservat som UNESCO:s program Man and the Biosphere (MAB) har lanserat. Det innebär att man bevarar kärnområden för forskning och även ett större omland som visar sambanden mellan människan och naturen. Vattenriket har blivit ett intressant utflyktsmål, som gjort invånarna i Kristianstad mera medvetna om hur deras livsstil sätter spår i naturen.

Vattenriket har således inte varit baserat på någon form av myndighetsutövning utan är, i god Agenda 21-anda, ett kontaktforum som hjälper till att koordinera, initiera, bereda och följa upp. Organisationen har byggts upp efter hand som man arbetat och sett att den fungerar. Tyvärr har framgången med Vattenriket inte kommit att utnyttjas i någon större utsträckning i arbetet med lokal Agenda 21 i Kristianstad. Till en del ligger förklaringen nog i att det varit en viss omsättning på posten som agendasamordnare. Vissa av postens innehavare har sökt kontakt med ledningen för Vattenriket för att lära, medan andra inte visat något större intresse för Vattenrikets framgångar.

Hässleholms våtmarksprojekt vid Finjasjön

VA-förvaltningen i Hässleholm ville minska sin miljöpåverkan genom att anlägga en våtmark som poleringssteg efter den traditionella avloppsreningen. Man tog kontakt med bland annat med limnologerna i Lund och Uppsala, som visade sig vara intresserade av att medverka. Projektet var av pilotkaraktär och tilldrog sig stort intresse, både från andra svenska kommuner och från utlandet.

Våtmarken har blivit ett populärt utflyktsmål för hässleholmarna, och liksom i Kristianstad har befolkningen fått en större förståelse för hur de påverkar naturen genom hushållens avlopp.

Man har fortsatt på den inslagna vägen och huvuddelen av dagvattnet från Hässleholms tätort undergår nu våtmarksrening i dammar. I förlängningen hoppas man att Finjasjön skall tillfriskna så mycket att man kan återgå till den tidigare kretsloppssituationen genom att utnyttja sjön som vattentäkt igen.

Framgången med våtmarken var stimulerande för personalen vid VA-verket: I några av de mindre orterna i kommunen finns gamla avloppsreningsverk som behöver moderniseras. Även här visade man prov på nytänkande och i Emmaljunga tog man naturen till hjälp för att rena avloppsvattnet. Där har man infört skogsrening. Avloppsvattnet går från en biodamm upp till en fördelningsdamm, som ligger på toppen av en kulle. Därifrån sipprar vattnet ner för slänterna till en meandrande biokanal för att slutligen passera över en grund våtmark innan det leds ut i en bäck.

Resthalterna av kväve, fosfor och BOD är långt lägre än i det gamla verket samtidigt som kostnaderna bara är en bråkdel av vad traditionell rening kostar. Här visar man åter att ekonomi och ekologi går hand i hand.

Framgångarna gjorde att Hässleholm uppmärksammades som en miljökommun, vilket bl a ledde till att VA-verket kontaktades av en konsult som ville genomföra ett pilotprojekt rörande införande av miljöledningssystem för VA-verk. Vid VA-verket ville man gärna fortsätta på vägen som en förvaltning med hög miljöprofil och tackade ja till det erbjudna samarbetet.

Arbetet med miljöledningssystemet gav upphov till ett antal aha-upplevelser, som hjälpte till att skapa en ny förståelse för vad som är viktigt i arbetet med VA-försörjningen. Man insåg att arbetet tidigare varit alltför slentrianmässigt och att man inte anpassat rutinerna efter en föränderlig verklighet. Bland annat fann man att man inte riktigt följde lagstiftningen.

Man skapade sammanhang i den fragmenterade verksamheten genom att följa en droppe vatten från vattenintaget tills dess den släpptes ut från avloppsreningsverket. Då fann man bland annat att det fanns ett stort inläckage av dagvatten till avloppsflödet. Genom att åtgärda problemet lyckades man minska utsläppen med 35 procent, kemikalieanvändningen med 25 procent och energiförbrukningen med 22 procent.

Det var lite trögt att komma igång. Det är mycket som skall granskas och dokumenteras. Även i det här fallet lyckades man skapa entusiasm genom att bygga framgång på

framgång. Arbetet leddes av konsulter som träffade en arbetsgrupp en gång per månad. Vid varje möte identifierades åtgärder som kunde vidtagas för att förbättra verksamheten. Ofta kunde åtgärderna vara vidtagna till nästa möte med konsulterna. Denna serie av små framgångar skapade en stor entusiasm för arbetet.

Arbetet med dokumentation upplevs oftast som den trögaste delen i kvalitetsarbetet. Så även i Hässleholm. Det fanns dock tillräckligt med entusiasm för att klara även denna uppgift. Resultatet blev att man fick en klar insikt om att existerande rutiner och instruktioner blivit föråldrade. När man såg på verksamheten ur det perspektiv som skapats genom kvalitetsarbetet fann man att det för viktiga delar av verksamheten inte fanns instruktioner eller definierade arbetsuppgifter. Man utarbetade nya instruktioner och rutiner för de arbetsuppgifter som inte känts självklara. De gamla drifts- och skötselinstruktionerna kändes inaktuella och återanvändes bara i liten utsträckning.

Erfarenheterna, som förhoppningsvis kommer att utnyttjas i agendaarbetet, visar att man bör skynda långsamt i början, det krävs en viss startsträcka. Det är också viktigt att avsätta personal för att arbeta med uppbyggnadsfasen. Vidare såg man vikten av att se till att all personal engageras i utbildning och faktainsamling samtidigt som alla ges möjlighet att komma med förslag till förbättringar. Dessutom fann man även i detta projektet att det är viktigt att man har några eldsjälar och kan lyfta fram deras engagemang.

Helsingborgs agendaarbete

Helsingborg har som medlem i Ekokommunnätverket ambitionen att ha en hög miljöprofil. Här har man bland annat bestämt sig för att införa miljöledningssystem på alla förvaltningar. Det hittills mest intressanta exemplet på agendaarbete är enligt min mening det arbete som gjordes i samband med revideringen av översiktsplanen, som enligt nya anvisningarna skall göras i samråd med medborgarna och med hänsyn till Agenda 21.

I Helsingborg gav man allmänheten full frihet att medverka vid översynen. Kommunen utarbetade några kortfattade, lättlästa och inspirerande visionsdokument och lät sedan olika grupper förutsättningslöst diskutera frågor kring översiktsplanen. Som processutvecklare och medlare använde man resurser från de 'mjuka' förvaltningarna. Detta arbete ledde fram till att det producerades ett antal 'utvecklingsböcker' där invånare i varje servicenämnd konstruktivt beskrev hur de vill att orterna och stadsdelarna skall se ut i framtiden. Utvecklingsböckerna fick sedan utgöra underlag till den nya översiktsplanen som avviker på ett förtjänstfullt sätt från den traditionella typen av formalistiska översiktsplaner.

Vattenfrågorna behandlas ur ett agendaperspektiv, vilket bland annat lett till att vattenmiljöerna ges ett starkare skydd. VA-frågorna uppmärksammas och man pläderar för ett införande av ekologisk dagvattenhantering.

Den till översiktsplanen hörande konsekvensanalysen är tydligt kopplad till Agenda 21. Konsekvenserna bedöms bland annat med hjälp av en lokal variant av den riktningsanalys som Eva Grundelius utarbetat. Det är också intressant att notera att ett av de nyckeltal som utnyttjas som indikator gäller den demokratiska processen. Man konstaterar att ca

500 personer deltog i samråd, att två servicenämnder gjorde utvecklingsböcker och att övriga servicenämnder fick fram underlagsmaterial i varierande omfattning. Utgående från detta ställer man upp målet att vid nästa revision av översiktsplanen skall antalet deltagare i samråd fördubblas och alla servicenämnder göra utvecklingsböcker.

De skilda kulturerna inom 'hårda' respektive 'mjuka' nämnder har utgjort ett problem i många av de studerade kommunerna. Ett annat problem har varit att skapa någon form av dialog med allmänheten. I båda dessa avseenden är översiktsplanarbetet i Helsingborg ett intressant exempel på hur dessa problem kan tacklas.

VA-hantering i Malmö

Malmö har utvecklat en blågrön strategi där ekologisk dagvattenhantering ingår som en betydelsefull del. På så vis har man redan skapat en rad intressanta vattenmiljöer i staden. En förutsättning för det lyckade resultatet är att man tillämpat ett par av de rekommendationer kring samarbete som man finner i Agenda 21.

Ekologisk dagvattenhantering berör åtminstone tre kommunala sektorer. Det handlar om VA, parkförvaltning och stadsbyggnad. VA hanterar de vattentekniska frågorna medan parkförvaltningen ansvarar för anläggning och underhåll av grönstrukturen. Det måste också finnas plats och andra fysiska möjligheter för anläggningen. Det är här som stadsbyggnadskontoret kommer in. I Malmö har samarbetet mellan dessa organ blivit allt bättre och i underlagsmaterialet för den förestående revisionen av översiktsplanen framhävs behovet av utökade grönytor inom den befintliga staden för att möjliggöra lokala kretslopp, t ex för omhändertagande av dagvatten. Ytterligare en punkt som diskuteras är möjligheterna till lokala tekniska lösningar i stadens utkanter för VA, värme och energi. Malmö kommer också att vara värd för bomässan Bo 01, där man planerar att utforma en kretsloppsanpassad stadsdel. Också i planeringsarbetet inför detta evenemang ser man ett samarbete med VA-förvaltningen.

Det finns också exempel på samverkan med medborgarna. Dels gäller det ekologisk dagvattenhantering i liten skala. I vissa villaområden finns inte allmän platsmark tillgänglig för dagvattenhantering. Här kan man emellertid få villaägarna att utnyttja den egna tomtmarken. Detta har man lyckats med genom att informera villaägarna om hur dagvattnet kan ses som en intressant resurs för trädgårdsutveckling och genom att erbjuda ekonomiska bidrag till de villaägare som kopplar bort sig från nätet för att utnyttja dagvattnet i den egna trädgården.

Ytterligare ett exempel på en bred samverkan och medborgarinflytande ser vi i "Ekostaden Augustenborg", ett projekt som ingår i det lokala investeringsprogram som Malmö fått statligt stöd till. Projektet gäller ett femtiotal område där kommunen vill genomföra flera olika investerings- och folkbildningsprojekt. Åtgärderna gäller t ex avfalls- och dagvattenhantering, eldriven kollektivtrafik och folkbildningsinsatser för bättre resurshushållning när det gäller energi, vatten mm.

Här kommer man bland annat att anlägga 'gröna tak' och det fanns också planer på att anlägga en lokal avloppsreningsanläggning efter någon utländsk förebild. Tyvärr tycks det

senare projektet ha avskrivits på grund av en något dogmatisk inställning hos vissa aktörer, som hävdar att 'landsbygdslösningar' inte hör hemma i staden.

Även i Malmö har utvecklingen byggt på strategin att låta framgång skapa ytterligare framgång. Här finns också ett par entusiaster som initierat arbetet. De nya vattenmiljöerna tilldrog sig alltmer uppmärksamhet och man har också fått utmärkelser för det utförda arbetet.

Samarbete med forskare har hjälpt till att göra arbetet synligt och trovärdigt. I utveckling och utvärdering av projekt kring ekologisk dagvattenhantering har man haft hjälp av forskare från Lantbruksuniversitetet och från Lunds Universitet. Det samarbetet har sedermera vidgats och lett till skapandet av ett centrum för ekologisk dagvattenhantering, där även Halmstads kommun och Vägverket, Region Skåne, ingår.

Sju steg mot hållbar utveckling

Biel och Dahlstrand (1998) har studerat de mekanismer som får människor bli mer miljömedvetna och handla mera miljöriktigt. De urskiljer sju steg i denna process och de kan nog också överföras till problemet med att ändra en organisations beteende.

Det första steget består i att skapa en medvetenhet om att vi skadar oss själva och naturen genom att misshushålla med resurser. Det andra steget blir att utifrån det nya medvetandet studera sitt eget uppförande. Då finner man oftast att vissa av de nuvarande handlingsmönstren har en negativ inverkan på omvärlden. I det tredje steget gör man en inventering för att vilka alternativa handlingsmönster som står till buds. Det fjärde steget består i att man, utifrån inventeringen av alternativ, planerar för nya handlingsmönster. Nu kan man pröva det nya handlingsmönstret och i det sjätte steget utvärderar man resultatet. Det sjunde och sista steget består i att man förstärker det nya beteendet, om man genom utvärderingen funnit att det är bättre utifrån den probleminsikt man har.

Vid ett Agenda 21-seminarium talade Bodil Jönsson (1994) om vikten av att man får en reaktion på sina handlingar. Hon refererade till den sk Röda Fjäders insamlingen. Där visade sig svenskarna, till en början, vara mer givmilda än norrmännen. För att förmå norrmännen att skänka mer hissade man den svenska flaggan vid Holmenkollen och meddelade att den inte skulle bytas ut mot den norska innan norrmännen, per person räknat, skänkt mera än svenskarna. Detta fick norrmännen att rusa till posten och betala in bidrag. Snart vajade åter den norska flaggan vid Holmenkollen.

Idén har tagits upp inom Agenda 21 i form av "Grön Flagg", en flagga skolor kan få lov att hissa om de under en viss tid uppfyllt vissa miljökrav. Det finns även "Blå Flagg", som kan få hissas vid hamnar och stränder. För allmänheten eller andra kommunala myndigheter eller organisationer finns inga flaggor som kan bekräfta ett agendanpassat beteende.

Avfallsfrågorna har fått mycket uppmärksamhet inom agendaarbete medan VA-frågorna spelat en betydligt blygsammare roll. Det som syns tenderar att bli åtgärdat. Vatten och avlopp är för många fortfarande "två hål i väggen". Därför har det varit svårare att

mobilisera intresse för dessa frågor. Låt oss utnyttja sjustegsmodellen för att studera de skillnader mellan avfall och avlopp som påverkar möjligheterna att etablera en kretsloppsanpassad hantering.

Sett ur den enskildes synpunkt är nog medvetenheten om problemen kring avfall respektive avlopp tämligen lika. Vi har länge levt med debatter kring 'sopberg' respektive nedsmutsning av sjöar och vattendrag. Ur de ansvariga organisationernas synpunkt finner vi dock avsevärda skillnader. Ett av de svåraste planeringsproblemen gäller lokalisering av deponier, och det blir ofta heta debatter kring vilken typ av slutbehandling av avfallet som är lämpligast. Detta gör de ansvariga organisationerna medvetna om de begränsningar som finns inom avfallsområdet. Inom VA-sektorn finns en förbluffande stor omedvetenhet om hoten mot existerande och potentiella vattentäkter. Beträffande avloppsreningen så har verksamheten varit mycket hårt regelstyrd. Ansträngningarna att anpassa sig efter allt hårdare regler har nog reducerat uppmärksamheten på de frågor som Agenda 21 fokuserar på.

De strategier Agenda 21 anvisar för att öka hållbarheten i vår resursbas är minska, återanvänd och återvinn, prioriterat i nämnd ordning. Till detta kommer substitutionsprincipen, som innebär att insatsvaror, som i något skede av sitt kretslopp har skadlig inverkan, skall bytas mot mindre skadliga om sådana alternativ finns.

För den enskilde har det varit svårt att minska sitt beroende av avfallsgenererande produkter. Den möjlighet som stått till buds har varit att byta från 'slit och släng' till mera varaktiga produkter. Det är dock inte lätt i en värld där många varor produceras utifrån en 'bäst före' mentalitet. Återanvändning har i vissa fall varit en möjlighet. Att använda en tygkasse i stället för handelns plast- eller papperskassar är ett exempel. Återvinning har vi haft länge då det gäller papper. Substitutionsprincipen har fått stor uppmärksamhet under senare år.

På vattenområdet har enskilda hushåll lång erfarenhet av att minska sin förbrukning. Detta har skett främst genom att man velat minska sin energiförbrukning, och alla är kanske inte så medvetna om att de faktiskt minskat sin vattenförbrukning på köpet. Återanvändning av vatten har man liten erfarenhet av. Det har kanske bara varit vid något tillfälle med torka och trädgårdsvattningsförbud som man utnyttjat BDT-vatten i trädgården. Återvinning av vatten kan inte ha framstått som intressant för många. Substitutionsprincipen har man kunnat tillämpa genom att t ex nyttja fosfatfria disk- eller tvättmedel. Det mest iögonenfallande exemplet finner vi då det gäller industriellt avlopp, där massa-industrin raskt tvingades avstå från att använda klor som blekmedel.

Ur de kommunala organisationernas synpunkt, har man inom avfallshanteringen sett goda möjligheter att minska de sopmängder man måste ta om hand. Det gör man enklast genom att låta någon annan aktör ta hand om vissa fraktioner. Det finns därför anledning att uppmuntra olika former av källsortering. Återanvändning har kanske inte erbjudit så många möjligheter för avfallsbolagen. Återvinning har däremot framstått som ett attraktivt alternativ. Främst har denna återvinning skett genom förbränning, vilket genererat inkomster genom försäljning av den vid förbränningen genererade energin. Under senare år har gas utvunnits ur deponier vilket också gett intäkter. Slutligen har kompostering setts som en möjlighet till återvinning. Här har det emellertid ofta varit svårt att få

avsättning för kompostjorden. Ett alternativ har varit att uppmuntra enskilda att själva kompostera. Det har också förekommit idéer om storkomposter, dit enskilda kan frakta sitt komposterbara avfall.

Inom VA-sektorn förefaller inte tanken på minskad vattenförbrukning ha något starkt stöd. Dock förekommer insatser för läcksökning i syfte att reducera vattenförluster. På avloppssidan finns en klar insikt om att det lönar sig att reducera tillflödet av sk ovidkommande vatten. Ekologisk dagvattenhantering syftar i många fall till att minska dagvattentillrinningen till avloppsreningsverk. Återanvändning har inte förekommit i någon större skala. Ekologisk dagvattenhantering kan betraktas som en form av återanvändning av vatten, där man skapar positiva värden. Andra former av återanvändning har diskuterats av och till men ännu inte prövats i någon större skala i Sverige.

Man har således lyckats skapa en viss medvetenhet om miljöproblemen i samband med VA-försörjning och avfallshantering. Det har också skapats möjligheter för alternativa beteenden och allmänheten har informerats om dessa möjligheter.

Många har också planerat och testat nya beteenden. Då det gäller utvärderingen av det nya handlingsmönstret finns det en rad svårigheter. Det är svårt för den enskilde att avgöra vilken betydelse det nya handlingsmönstret faktiskt haft på hållbarheten i utvecklingen. Det finns motstridiga uppgifter om huruvida det ur systemsynpunkt är bra eller dåligt att använda fosfatfria disk- och tvättmedel. Källsortering innebär ofta både merarbete och transportarbete för den enskilde och det finns också här en rad kritiska synpunkter på systemeffektiviteten. Då det gäller avfall kan den enskilde emellertid se hur volymen avfall minskar, och man har ofta kunnat sänka sin avfallsavgift genom att använda ett mindre sopkärl eller genom att man klarar sig med mindre frekvent hämtning. I de fall man bor i lägenhet eller i övrigt har en gemensamhetsanläggning för sophantering tillkommer en social komponent. Det nya beteendet kan förstärkas eller undergrävas beroende på hur övriga aktörer i gemenskapen agerar. Det finns flera bostadsföretag som ordnat system som blivit både mer praktiska och billigare för nyttjarna. Detta leder till att beteendet kan förstärkas. Kommunerna har en möjlighet att utveckla liknande möjligheter för folk som inte bor i flerbostadsområden. I några av de undersökta kommunerna diskuteras möjligheterna att skapa 'sopkretsar', dvs gemensamhetsanläggningar där kommunen kan bidra på samma sätt som bostadsföretagen kan i flerbostadsområden. I Skåne är avfallshanteringen regionaliserad. Det gör det svårt för en enskild kommun att påverka företaget. I vissa fall förefaller företagen drivas mer av hänsyn till gjorda investeringar än till kretsloppsanpassning. Det gör att källsortering kan förefalla meningslös. Man har en känsla av att en del av de utsorterade fraktioner till slut ändå kommer att brännas eller deponeras.

Hushållens vattenhantering är det enskilda hushållets angelägenhet. Vattenbesparing ger en något minskad kostnad för vattnet. De undersökta kommunerna verkar inte vara beredda att följa agendans rekommendation om införande av taxor som uppmuntrar till vattensparande beteende. Den fasta delen av taxan är fortsatt hög. Då det gäller avloppet finns inga uppenbara fördelar för hushållet. Här är det viktigt att visa på effekterna. Det gör man i Vattenriket och i Hässleholms våtmark. Många kommuner tar emot studiebesök från skolor. Skolornas åväktare och kustväktare kan också hjälpa till att förstärka goda avloppsvanor.

Jämfört med VA-förvaltningarna, kan man säga att avfallsbolagen har mer kundkontakt och får mera reaktioner på ändrade handlingsmönster. Avfallsbolagens agerande har en mer uppenbar inverkan på välfärden i vardagslivet. Avfallsbolagens uppträdande får i sin tur stor inverkan på enskilda individers intresse för att delta i källsortering mm. Materialbolagen tenderar att upprätta ett minimum av återvinningsstationer. Dessutom gör problem med byggnadslov i vissa kommuner att antalet återvinningsstationer inte ens kommer upp i stipulerat minimum. Då blir det bara entusiasterna och de som bor nära stationerna som källsorterar. Huvuddelen av det material som skulle återvinnas hamnar bland soporna, och i flera av de undersökta kommunerna tenderar denna andel nu att öka. Där kommun eller bostadsföretag gått in för att förbättra för de boende tycks återvinningen gå bättre och bättre.

Allt fler företag blir beroende av att vara miljöcertifierade. Det leder till att företagen ser ett behov av att ha en så miljöriktig avfallshantering som möjligt. Detta har lett till att fler företag aktivt samverkar med avfallsbolagen för att få till stånd lämpliga system för avfallshantering och återvinning. Sådan samverkan har en stimulerande inverkan på avfallsbolagens ansträngningar att kontinuerligt förbättra sina system.

Tidigare har man ofta sett företag som 'miljöbovar', som försökt slippa undan med minsta möjliga miljöhänsyn. Nu har den bilden i stora stycken fått revideras. Företagens miljöarbete ses nu som seriöst och effektivt. Det har haft det goda med sig att flera kommuner nu bestämt att miljöledningssystem skall införas även i den kommunala verksamheten.

För VA-verken ger nya handlingsmönster inte upphov till några större reaktioner, utom i de fall det handlat om ekologisk dagvattenhantering eller att skapa en våtmark som poleringssteg efter reningsverket. För de skånska avloppsreningsverken är det ett viktigt mål att kunna få ut slammet från reningsprocessen på åkermark. De krav som odlare och livsmedelsföretag ställer på slammets kvalitet stiger hela tiden. På så vis kan man säga att det finns en mekanism som kan hjälpa till att förstärka en utveckling mot en kretsloppsanpassad avloppshantering. Även inom VA-sektorn har man sett miljöledningssystem som ett värdefullt verktyg för att säkra en kretsloppsanpassning.

VA-sektorn har blivit fragmenterad i många kommuner. Vattenförsörjningen sköts av en avdelning, avloppsreningen av en annan och ofta finns också en rörnätsavdelning för att ta hand om den del som förbinder vattenverket med avloppsreningsverket. I de stora kommuner jag varit i kontakt med, vet inte tjänstemän inom en avdelning vad som sker i de andra.

Fragmenteringen av VA-hantering förvärras också av att VA-förvaltningen ansvarar för de stora systemen medan enskilda anläggningar eller gemensamhetsanläggningar faller under miljö- och hälsoförvaltningen. Det gör att det blir svårt att föra en konstruktiv dialog och att utveckla kompetens inom ekologisk och/eller småskalig avloppshantering. I de flesta fall är arbetsordningen att VA-förvaltningen gör en bedömning av vilka brukare som kan anslutas till det stora systemet och överlåter sedan åt miljö- och hälsoskyddsförvaltningen att hantera vad som blivit över.

VA-sektorn har som regel mycket lite kontakt med sina abonnenter. Det är egentligen bara då vattenmätaren skall bytas som abonnenten träffar en företrädare för verksamheten. Lidköping har utsett en person vars främsta uppgift är att hålla kontakt med allmänheten. I uppgiften ligger att kunna slussa alla klagomål eller önskemål till rätt person inom förvaltningen. Det innebär att denna person måste ha överblick över verksamheten och dessutom regelbundna kontakter med alla i förvaltningen. Att sätta in en sådan person betyder således inte bara att man får en tätare kontakt med brukarna, det innebär också att man får en integrerande faktor inom verksamheten själv. Detta är en mycket viktig aspekt i Agenda 21. Det är viktigt att skapa överblick och kontakter inom och mellan olika nivåer.

Det är kanske naturligt att de mellanmännsliga aspekterna kommer i skymundan inom just VA-sektorn. Den ses som en huvudsakligen teknisk uppgift där det gäller att få reningsprocesserna att fungera på ett bra sätt, samtidigt som rörnät och pumpar hålls i gott skick.

Verksamheten har också varit kraftigt normstyrd. Dessa normer har haft en universell karaktär. Därför har det inte funnits anledning att fundera över hur specifika lokala förhållanden borde påverka verksamhetens inriktning. VA-sektorn har enligt lag sin egen ekonomi. Det har fått många företrädare för sektorn att fokusera på 'taxekollektivet'. Fokus har många gånger blivit mycket snävt, beroende på att berörda nämnder eller tjänstemän gjort en onödigt strikt tolkning av lagen. I något extremfall har lagen om självkostnadstäckning tolkats ner på hushållsnivå, vilket i praktiken innebär att företrädarna för denna ståndpunkt avsäger sig allt ansvar för gemensamma angelägenheter - om varje brukare skall svara för exakt de kostnader han orsakar finns det inget utrymme för sociala aspekter.

Miljöledningssystem av typ EMAS kan göra mycket för bryta upp fixeringen vid teknik och detaljer. I en inledande miljöutredning skapar man en helhetsbild av verksamheten och dess inverkan på framtida hållbarhet. Utifrån vad man funnit i miljöutredningen kan man formulera en policy för vad man vill åstadkomma i framtiden. Här är det då bra att bygga vidare på och utveckla de delar som är bra, medan man på något sätt får försöka rätta till eller eliminera de delar som är mindre bra.

Svårigheter i agendaarbetet

Det har saknats en klar policy för vad som skall förstås med lokal Agenda 21 i Sverige. Alla håller med om att det är bra med hållbar utveckling. När det gäller att ge begreppet ett konkret innehåll blir det svårare att komma överens. Att bara låta varje kommun göra sin egen tolkning har inte varit någon bra strategi.

Till en början har man i många kommuner utgått ifrån att Agenda 21 var ett grönt dokument. Vidare blev det en vanlig tolkning att det är den enskilde som genom en olämplig livsstil orsakar alla de hot mot en hållbar utveckling som man ser. Man bortsåg från att vi alla samverkar med och styrs av gemensamma organisationer. Agenda 21 handlar om hur vi skall få detta komplexa nätverk att arbeta för en hållbar utveckling.

I många agendadokument sägs att varje förvaltning skall upprätta en egen agendaplan. I praktiken får nämnder dock svårt att formulera mål om det inte finns några för kommunen. Vidare kan man konstatera att agendaarbetet knappast kan bli framgångsrikt om man försöker driva det inom de existerande strukturerna.

Staten borde alltså gått ut med en policy där man klargjorde förväntningarna och även försökte definiera sin egen roll i detta sammanhang. Då hade det blivit klart att man även vid städningen av den kommunala trappan borde ha börjat uppifrån. Nu gjorde man som staten: Man delegerade uppgiften till de enskilda medborgarna utan att klargöra förväntningarna.

Ett annat problem var att många aktörer trodde att de enskilda individernas ohållbara beteenden berodde på att individerna saknade kunskap om vissa elementära ekologiska samband. Man upprepade misstaget från kärnkraftdebatten och trodde att alla skulle enas om den hållbara färdriktningen om de bara fick utbildning och information.

Mitt arbete med att undersöka vilka insatser som gjorts i de 20 kommunerna har gjort det klart för mig vilka otroliga mängder papper som använts vid produktion av informationsmaterial av olika slag. Trots detta visar undersökningar att folk i allmänhet har en ganska suddig föreställning om vad Agenda 21 går ut på.

Om staten hade börjat i toppen och definierat en tydlig policy som gjorts känd av berörda aktörer på alla nivåer, hade det blivit tydligare för kommunerna hur man borde driva arbetet. Organisationen kunde ha hamnat rätt från början och man hade sluppit år av frustration. Man hade också mera tydligt visat att arbetet är tänkt att vara långsiktigt och seriöst. I många kommuner har politikerna menat att lokal Agenda 21, som så många andra uppifrån pålagda uppgifter, var något som staten snart skulle förlora intresset för, därför skulle det vara tillräckligt att bara hålla skenet uppe under en period.

Även om vi talar om det kommunala självstyret så är kommunerna relativt hårt regelstyrda och de är vana vid att lyssna till instruktioner uppifrån. Som nämnts, producerades en del instruktions- och inspirationsmaterial i början. Detta flöde upphörde emellertid ganska snart. Det är inte bara Svensson som drabbats av hjälplös genom centralstyrning och regelstyrning. Kompetensen har reducerats på alla nivåer. Detta innebär att vidgat handlingsutrymme måste baseras på kompetens- och resursutveckling så att man verkligen kan klara av det man fått befogenhet till.

Vid ett seminarium som länsstyrelsen i M-län ordnade i november 1994 var länsrådet Gunilla Hedesten-Nordin (1994) ganska tydlig då det gällde länsstyrelsens syn på Agenda 21. Hon påpekade bland annat:

"Agenda 21 handlar inte bara om att upprätta ett handlingsprogram, det handlar också om en arbetsprocess. En arbetsprocess som måste vara sektorsövergripande.Vi får inte isolera oss utan måste vara öppna för intryck från andra håll i samhället och kanske arbeta med nya samarbetspartner. Agenda 21 för med sig att vi alla, både politiker och tjänstemän måste tänka med ett underifrånperspektiv.....För att motivera kommuninvånarna till ökat engagemang, måste de bli delaktiga i både arbetsprocessen och beslutandepro-

cessen. Det krävs samverkan, medverkan och påverkan - och det krävs höjt medvetande och ökad kunskap."

Tyvärr har denna insikt varken kommit att prägla det kommunala arbetet eller arbetet inom de regionala och centrala myndigheterna. Den sektoriserade och fragmentiserade institutionella strukturen har inte kunnat kanalisera former för samverkan, medverkan och påverkan.

Producentansvaret har irriterat många. Det medförde att nyskapade materialbolag fick monopol på vissa avfallsfraktioner. Det infördes utan hänsyn till vad man redan byggt upp i många kommuner. Det är också ett exempel på regeringens oförmåga att lära av andras erfarenhet. Hade man beaktat resultaten av liknande verksamheter i Frankrike och Tyskland, hade producentansvaret säkerligen fått en mera ändamålsenlig utformning. Vi måste kunna lära av andras misstag; vi har inte tid eller råd eller tid att göra alla misstag själva. Producentansvaret blev ju också en signal till kommunerna att staten inte kommer att arbeta utifrån det underifrånperspektiv som kommunerna enligt Agenda 21 förutsätts arbeta ifrån.

Agendan handlar om närhetsprincipen, om flexibilitet och adaptivitet. Då bör myndigheter som SNV, länsstyrelserna m fl också vara mera flexibla. De måste ändra i sin traditionellt fyrkantiga och föråldrade tillsynsverksamhet. RRV (1996) har i sin granskning av länsstyrelsernas roll i MKB för vägprojekt konstaterat att länsstyrelserna inte har kompetens att utföra det de enligt lagstiftningen är skyldiga att göra. Resultatet blir att granskningen inskränker sig till en granskning av formalia. Det tycks förhålla sig på samma sätt med deras insatser inom ramen för det lokala investeringsprogrammet.

Det sätt på vilket staten beslutat fördela stöd till lokala investeringsprogram har lett till att kommunerna satsat stora resurser för att på kort tid kunna få fram ansökningar. Eftersom medborgarsamverkan tar tid, har arbetet med ansökningarna hanterats av tjänstemän. Ofta har agendasamordnaren varit med i detta arbete. Detta har drabbat agendaarbetet i dubbel bemärkelse. För det första omfattade ansökningarna huvudsakligen projekt utan anknytning till det arbete som bedrivits inom lokal Agenda 21. För det andra blev det mindre resurser kvar till agendaarbetet. Även om beviljade stöd har höjt agendasamordnarens status, får man nog säga att med sin tidspress och karaktär av tävling blev programmet mer till skada än till glädje för agendaarbetet.

De beviljade stöden har mest gått till gammaldags projekt och det EU-inspirerade kravet på motfinansiering har, förutom att det blockerat projektidéer från agendagrupper, lett till att de kommuner som utnyttjar stödet dräneras på resurser som kunde ha använts för att förverkliga några av de visioner som kommit fram i agendaarbetet.

Diskussionerna kring hoten mot bärkraftig utveckling visar ganska entydigt att de främsta hoten kommer från trafiken och jordbruket. Att staten så tydligt blundar för dessa tunga problem har fått många lokala aktörer att tvivla på att man från statsmakternas sida verkligen är intresserad av att styra den svenska utvecklingen i riktning mot en hållbar utveckling. Staten lever så att säga inte som den lär.

Ett exempel på att den fragmentiserade och sektoriserade institutionella struktur vi nu har inte klarar att hantera en bärkraftig utveckling finner vi i Svalöv. Där har man i samarbete med företag och andra aktörer utvecklat ett system för tillvaratagande av växtrester genom att producera biogas. Systemet har en mycket stor potential att reducera växtnäringsläckaget från jordbruket samtidigt som det har en betydande energipotential. Systemet skulle kunna implementeras i stor skala, men det finns inte någon regional eller nationell institutionell struktur som kan hantera en sådan implementering.

Ett stort hinder mot en kraftfull satsning på lokal Agenda 21 har funnits i de återkommande omorganisationer och bantningar som den kommunala organisationen utsatts för. Det går inte att skapa ett tillitsfullt samarbete i en organisation där många medarbetare är upptagna med att fundera över vilken roll de skall ha i framtiden, om de alls får stanna kvar i den kommunala organisationen. Många agendasamordnare har gått på vikariat år efter år. Det har också skett många byten av personer på den posten. Det visar på en inkompetens hos arbetsgivarna, som inte tycks kunna bestämma sig för om de vill ha dessa medarbetare eller ej. Arbetsgivarna måste bestämma sig och dessutom tala om för samordnarna varför de är där.

Signalerna från den socialdemokratiska regeringen har indikerat att den ekonomiska aspekten varit överordnad - dvs tvärt emot den integration och likabehandling av ekologiska, sociala och ekonomiska aspekter som Agenda 21 förordar.

Som agendasamordnare har man främst anställt personer med ekologisk utbildning och personer som utbildats till miljö- och hälsoskyddsinspektörer. Dessa personer förefaller inte riktigt inse hur stor del av samhällets ämnesomsättning som faktiskt hanteras av VA-sektorn. Detta är säkerligen en anledning till att VA-sektorn inte kommit in i agendaarbetet på det sätt man kanske kan tycka att den borde ha gjort.

I viss utsträckning kan man säga VA-sektorn valt att stå utanför agendaarbetet. Bland de undersökta kommunerna finns det flera där VA-företrädarna gjort en väldigt snäv tolkning av VA-lagen. Detta gör att man inte ser något utrymme för nytänkande eller experiment.

Undersökningen av agendaarbetet i de skånska kommunerna indikerar att det i flera av dem finns onödiga motsättningar mellan VA-sektorn och miljösektorn. Man har, från båda sidor, hamnat i en anklagande position från vilken det blir svårt att föra en konstruktiv dialog. Erfarenhetsmässigt vet man att det är svårt att lära av stora misstag. Sådana får aktörerna att inta defensiva positioner. Om nu båda sidor anklagar varandra för stora misstag hamnar man just i denna situation. Mer konstruktivt vore att diskutera en serie av mindre förändringar som kan leda till en mera hållbar utveckling. Kommunen har det övergripande ansvaret för all VA-hantering inom dess jurisdiktion. För att kommunen skall kunna leva upp till detta ansvar är det klart att det behövs kompetensförstärkningar när det gäller alternativ teknik. Kanske vore det en bra utgångspunkt om de båda sektorerna gemensamt diskuterade hur denna kompetens skall se ut och var den skall placeras i den kommunala organisationen.

Den ekonomistiska trenden har bl a lett till privatisering av delar av den traditionella kommunala verksamheten. Detta har bland annat medfört att kommunerna köper flera tjänster av privata konsulter. Förutom att ett sådant förfaringssätt, enligt översiktligt

material, tenderar att fördyra den kommunala verksamheten, har det också den mera allvarliga följden att det förhindrar en kompetensuppbyggnad inom den kommunala organisationen.

Att bygga en plattform för en lokal Agenda 21

En helt avgörande förutsättning är att man lyckas skapa kommunikation och processer inom den kommunala organisationen. Det kan inte fastställas av någon expert vad som skall förstås med bärkraftig utveckling. Det är något som man måste "prata sig fram till". I ett sådant samtal måste alla få göra sig hörda och bli respekterade. Vidare måste man överge det ideal man tidigare trott sig se i konsensus, ett ideal som under senare år ofta yttrat sig i form av "förhandlingsplanering", en form av planering som inte leder till välfungerande och hållbara lösningar.

Man måste hitta strukturer som motstår särintressen och byråkratisk tröghet. För att nå framgång krävs att man lyckas upprätta en kultur av lärande, prioritering, utbyte av kunskap och erfarenheter på alla nivåer. Det gäller att skapa arenor där olika intressenter kan mötas och diskutera. Där måste man förstå hur viktigt språket är. Sättet att kommunicera avgör vilket resultatet blir. Man måste försäkra sig om att inte vissa grupper 'pratas ut ur' planeringsdebatten. Medinflytande i processen kräver att oinsatta grupper får hjälp att formulera sig och med att förstå vad experterna säger.

Agenda 21 hävdar att man i större utsträckning skall göra analyser av sociala och miljömässiga konsekvenser i samband med planering. Det har lett till att det nu finns såväl större krav på som större intresse inom kommunerna för miljökonsekvensbeskrivningar. Om man utformar sådana konsekvensanalyser enligt god internationell standard, kommer man att skapa fora där olika aktörer ges en möjlighet att prata sig fram till mera bärkraftiga alternativ. VA-sektorn berörs i många av dessa fall.

Det finns i de studerade kommunerna ett flertal exempel på projekt som drivs parallellt med, men utan kontakt med, lokal Agenda 21. Genom att bygga på de gemensamma nämnarna i sådana program kan man skapa synergieffekter som gynnar alla delarna. Exempel på sådana existerande program finner man i ett par kommuner där man kopplat samman arbetena kring risk-hälsa-miljö. I de skånska avrinningsområdena pågår eller planeras nu insatser för att minska närsaltbelastningen på våra kustområden med 50 procent, räknat på värdena för 1985. Dessa åtgärder sker i samverkan mellan kommunerna och övriga aktörer i avrinningsområdet. Här finns en utmärkt möjlighet att skapa ett bredare samarbete och att också utnyttja projekten till att medvetandegöra politiker, tjänstemän och allmänheten om vattnets roll i det bärkraftiga samhället.

Också för VA-sektorn gäller det att finna områden där samverkan är av intresse för flera aktörer. Energiproduktion är något som förenar VA-verk och energibolag i många kommuner. Genom att samröta slam med andra fraktioner kan VA-verkens rötkammare få ett högre utnyttjande. Energiskogsodling på deponier kan reducera avloppsreningsverkens problem med lakvatten. Samverkan med livsmedelsindustri och lantbrukare kan också leda till att VA-sektorns roll i samhällets ämnesomsättning blir mera uppmärksammas.

Ett sätt att skapa flexibilitet och sektorsövergripande samarbete är att låta vissa frågor hanteras inom en projektorganisation där, där man tar hänsyn till kommunens samlade kompetens och ser till att grupper formeras efter behov.

Man kan skapa intresse för VA-frågor genom att låta olika grupper delta aktivt i projekt. Exempel på aktiviteter med aktiv medverkan från skolans sida finns till exempel i Barnens skog, i åväktareprojekt och i kustväktarprojekt, där skolbarn ges möjlighet att genom olika former av mätningar etc medverka i och följa upp ansträngningar att förbättra naturmiljön.

Det ser också ut som om agendaverksamheten blir mest framgångsrik om den kan bygga på existerande nätverk. På landsbygden finns ofta byalag och i de studerade kommunerna är det just byalag som varit aktiva och drivande i olika typer av lokalt agendaarbete. I de flesta kommuner finns också företagarföreningar. Företagen är numera medvetna om betydelsen av att de framstår som miljövänliga. Därför finns en bra grund att bygga på bland företagarna. Det förefaller som om företagens goda erfarenheter av miljökvalitetssystem är en viktig anledning till att många kommuner nu vill införa någon form av miljökvalitetssystem som ett led i agendaarbetet. Kommunerna har, å sin sida blivit medvetna om att det kan vara tungt för mindre företag att bli miljöcertifierade. Därför ser man nu exempel på kommunala insatser för att underlätta för mindre företag att skaffa någon form av miljöledningssystem. Det är en utveckling som gynnar såväl företag som den kommunala miljön i stort.

Vattenriket i Kristianstad är ett utmärkt exempel på hur olika aktörer kan fås att samverka kring vattenfrågor och på hur detta samarbete också kan leda till större medvetande och intresse från allmänhetens sida.

Elförsörjningen har länge också varit en fråga om "två hål i väggen". Här har man emellertid lyckats skapa ett stort intresse. Det finns säkert mycket att lära från hanteringen av elfrågan. Vatten och el har många egenskaper som liknar varandra. Efterfrågan är t ex som högst när tillgången är som minst. Mycket vatten används som varmvatten. Därför har vi fått se hur hushållens vattenförbrukning sjunkit i samband med kampanjer för energibesparing. Dagens disk- och tvättmaskiner förbrukar betydligt mindre vatten per tvätt eller disk än vad motsvarande maskiner gjorde vid början av 1970-talet.

Det krävs således ett antal interna reformer för att tvärsektoriellt arbete och konsultationer skall möjliggöras. Agendaarbetet kräver lokala angreppssätt och att vi lär oss organisera olika sektors resurser i ett sammanhang. En sådan reform kan vara att skapa ett system för integrerad hantering av VA-försörjning och avfallshantering. Det skulle göra det lättare att arbeta på grannskapsnivå, som av många betraktas som den effektivaste enheten för bärkraftig utveckling. Agenda 21 hävdar att det krävs en fortgående process av handling och lärande för att styra mot en bärkraftig utveckling. Genom att arbeta på grannskapsnivå kan man skapa förutsättningar för kapacitetsutveckling, införande av en ansvarsfull lokal organisation och ökande samband med övergripande system och strukturer.

Stad och land-projektet i Ystad

Att arbetet med lokal Agenda 21 kräver nya arbetsformer visas tydligt av erfarenheterna från Stad och land-projektet i Ystad. Projektet handlade om flora/fauna, avfall, vatten, närproduktion av livsmedel, bioenergi, och inte minst om planeringsprocessen och informationsprocessen. En bärande tanke var att mötet mellan forskare och praktiker i kommunen skulle ge ny kunskap.

Även om projektet till en början var mycket schematiskt, så var det uppbyggt i normala projektformer, mycket strukturerat och med begränsningar. Det var i huvudsak ett uppifrån-och-ner projekt.

Stad och land-projektet upplevdes som en framgång, och det avsatte även konkreta spår vid revideringen av översiktsplanen för Ystad.

Framgångarna med projektet har inte lett till någon bra start för agendaarbetet, som ju inte bara är samhällsplanering traditionell mening utan mycket mer. Agenda 21-arbetet skall ske i ett underifrånperspektiv och handlar om processer. Det kan i viss mån liknas vid ett folkrörelsearbete.

Utmaningen att vända från ett uppifrånperspektiv till ett nerifrånperspektiv blev för svår för kommunledningen. Man startade visserligen med uppsökande möten på 14 platser och nådde ca 500 personer varav ca 300 engagerades i cirkelarbete. Störst uppslutning var det från barna i kommunen. I tätorten var intresset lågt.

Studiecirklar har varit ett vanligt inslag i kommunernas agendaarbete - men hur skall man gå vidare? Det har man inte funnit något bra svar på i Ystad. Man inser att det krävs någon form av demokratisk samverkan med människorna ute i samhället, men har inte kunnat finna någon lämplig struktur för en sådan samverkan.

De personliga kontakterna är viktiga. Man kan inte bara låta en grupp medborgare sätta igång ett arbete med att utforma en vision. En grupp kan i och för sig stå fri från kommunen, men personal från kommunen måste finnas till hands om gruppen kör fast eller behöver ytterligare kunskap. Överlämnandet av en vision kräver också samverkan. De inom kommunen som tar över visionen måste förstå vad det är för uppgifter de tar över och vad gruppen haft för tankar. Nästa steg i processen blir att man i kommunen med alla dess verksamheter också måste bli visionära. Det är kanske det svåraste av allt. De ansvariga i kommunen har kanske mera faktakunskaper, men för att visionen skall hållas levande krävs en fortsatt kontakt mellan medborgare och planerare.

Trots alla informationsinsatser verkar det inte som om begreppet Agenda 21 säger medborgarna så mycket. Det kan finnas anledning att översätta begreppet, till exempel genom att döpa om agendaplanen till planen för ett mänskligare samhälle.

Slutsatser

Bristen på stöd från regeringen och dess centrala myndigheter har bidragit starkt till att arbetet med lokala Agenda 21 fått en långsam och tvekande inledning. Nu ser det emellertid ut som om arbetet med lokal Agenda 21 är på väg att komma igång lite bättre. Det är därmed viktigt för företrädarna för VA-sektorn att nu se till att de kommer in i arbetet, i den roll som motiveras av sektorns betydelse i kretsloppssamhället.

En god strategi är att försöka bygga framgång på framgång. Det är också viktigt att bygga på en korrekt verklighetsuppfattning och en god probleminsikt. På många håll har man nu börjat ett arbete kring kvalitetsstyrning och miljöledning. Det är ett bra sätt att skapa verklighetsuppfattning och probleminsikt. Kvalitetsarbete lyfter också fram VA-verksamhetens karaktär av tjänsteverksamhet. Till det traditionella tekniska perspektiv läggs ett perspektiv där VA-enheterna betraktas som tjänsteproducenter, som erbjuder invånarna olika typer av tjänster som vattenförsörjning, avloppshantering etc. Följaktligen utgör tjänstekvalitet en dimension av den totala kvaliteten i VA-verksamheten.

Agenda 21 kräver mer av tvärsektoriellt arbete. För VA-sektorn finns det goda möjligheter att utveckla ett konstruktivt samarbete med avfallssektorn, miljö- och hälsoskyddsförvaltningen och organisationer i energisektorn. För en sådan utveckling är det lämpligt att börja med ett mindre antal sektorsövergripande frågor. Det är bra att göra studiebesök vid organisationer som nått framgångar för att skapa inspiration och nyfikenhet. Det gäller dock att inte bli styrd av det man ser. Man måste anpassa strategin till de lokala förhållandena så att man inte okritiskt övertar modeller eller idéer från andra kommuner. Det gäller bland annat att sätta upp realistiska mål. Alltför ofta har det uppstått uppenbara skillnader mellan monumentala mål och obetydliga resultat. Sådant tjänar endast till att ge upphov till allvarlig skepticism.

Flera av de framgångrika arbetena bygger på ett grannskap eller annan gemenskap. Där har man kunnat bygga på en gemensam identitet och på en gemensam känsla av ansvar mot varandra och mot det omgivande samhället. Ett demokratiskt arbetssätt kräver att man lär sig hantera skiljaktigheter, att man skapar gemenskap i olikhet. Det innebär att man accepterar att det finns skillnader i åsikter och intressen rörande vissa detaljer.

VA-sektorn har sin egen ekonomi och är kraftigt normstyrd. Det har gjort att VA-förvaltningen delvis levit sitt eget liv. En ytterligare komplikation är att vattenförsörjning, avloppshantering och avfallshantering många gånger regionaliserats i sinsemellan olika geografiska regioner. Det försvårar naturligtvis samordningen mellan olika aktiviteter. I flera fall har en alltför snäv tolkning av VA-lagen respektive renhållningslagen ytterligare minskat förståelsen för att dessa verksamheter ingår i ett vidare sammanhang. Man borde visa en större djärvhet när det gäller tolkningen av vad som är tillåtet enligt dessa lagar. Man får ofta göra mycket mer än man tror.

Man kan vidare konstatera att det i framgångrika aktiviteter oftast funnits med någon extern aktör, oftast en forskare. Helsingborgs- och Trelleborgsexemplen visar dock att det kan vara en god strategi att låta de 'hårda' tekniska förvaltningarna ta in en extern aktör från den 'mjuka' delen av kommunens förvaltningar.

Inom VA-sektorn tycks det finnas en relativt stor omedvetenhet om de miljörelaterade problem som kan komma att påverka eller påverkas av verksamheten. Även om grundvat-
tenskyddet nu förstärks på många håll så finns det kvarstående hot mot vattentäkterna. I
flera fall kan kommuner drabbas av stora kostnader i arbetet med att trygga vattenförsörj-
ningen.

Med nya EU-direktiv kommer det att ställas större krav på miljökonsekvensbedömningar i
samband med VA-projekt. Om man tar dessa krav på allvar och genomför konsekvensut-
redningarna enligt god internationell standard, kommer detta att hjälpa sektorn att skapa
en större medvetenhet om de lokala problembilderna. Om man till detta kopplar uppfölj-
ning och utvärdering, har man skapat en grund för den typ av experimentellt lärande som
Agenda 21 förespråkar.

Vad VAV bör göra

För att agendaarbetet skall bli framgångsrikt krävs det kompetensutveckling på alla
nivåer, för att de skall kunna samverka på ett fruktbart sätt.

Om vi börjar uppifrån, kan vi konstatera att Naturvårdsverket inte har förmått att lämna
ett godtagbart stöd till kommunerna. Det finns därför skäl för VAV att försöka påverka
Naturvårdsverket att inta en mer tillåtande attityd. Det är också väsentligt att bringa en
större klarhet ifråga om skiljelinjen mellan föreskrifter och verkets råd och anvisningar.
Till vilka delar är de kopplade till myndighetsansvar och till vilka delar hör de till
myndighetens främjanderoll. Ifråga om de senare bör det också klargöras att verket inte
har något tolkningsföreträde utan endast kan agera utifrån styrkan i sina fakta och
argument.

Länsstyrelserna har fått se sina ramanslag krympa betydligt under senare tid. Det har fått
stora effekter på kapaciteten och kompetensen inom vattenområdet (RRV, 1997b). Därför
kunde VAV göra en betydelsefull insats genom att utarbeta ett mot länsstyrelserna riktat
material, som tar upp frågor kring hur VA-sektorn kan utvecklas genom att man tillämpar
ett experimentellt lärande enligt Agenda 21.

I många kommuner verkar agendasamordnarna vara relativt okunniga om den stora roll
som VA- och avfallshanteringen spelar i samhällets kretslopp. VAV har tidigare tagit
fram häften som på ett enkelt sätt beskriver VA-försörjningens roll i kretsloppet. Mål-
gruppen för detta material verkar vara skolelever. Ett liknande material, som görs med
agendasamordnare som målgrupp, skulle kunna göra denna nyckelgrupp mera medveten
om vikten av att få med VA-frågorna i agendaarbetet. I många kommuner har man anlitat
externa konsulter för att få igång agendaarbetet. Om man tar fram ett informationsmate-
riäl för agendasamordnare, kan det vara lämpligt att även de konsulter, som är engage-
rade i agendaarbete, får ta del av materialet.

Då det gäller VAV:s egna medlemmar finns det också några åtgärder som VAV kan vidta
för att öka intresset för och förmågan att engagera sig i agendaarbetet. De mest väsentliga
åtgärderna är:

- Uppmuntra till en djärvare tolkning av VA-lagen och informera att det finns stor frihet rörande definitionen av en VA-förvaltnings verksamhetsområde.
- Verka för att skapa en mera långsiktig syn på VA-taxorna. Kostnaderna upplevs huvudsakligen vara fasta. I realiteten sker investeringar emellertid stegvis. Genom att ha en vattentaxa, som uppmuntrar till vattenbesparing, kan man undvika nästa steg, eller åtminstone skjuta det en bit längre in i framtiden. Genom att följa Agenda 21 på denna punkt kan man således spara såväl naturresurser som kostnader på lite sikt. Det är dock viktigt att budskapet kommuniceras så att alla berörda aktörer är införstådda med syftet.
- Stimulera intresset för, och anordna eventuellt egen, ledarskapsutbildning. Den tidigare fixeringen vid teknikfrågor, som funnits inom sektorn, har gjort att frågor kring ledarskap har kommit i skymundan.
- Det kan också finnas anledning att anordna kurser eller seminarier kring VA-sektorns roll i samhället. Denna aspekt kommer bland annat in i miljökonsekvensbeskrivningar. I framtiden kan man räkna med att det kommer att ställas större krav på miljökonsekvensbeskrivningar. Det framstår därför som en viktig uppgift för VAV att bidra till kompetensutveckling inom detta område.
- Idag finns en stor otydlighet kring vem som skall ta ansvar för mindre avloppsanläggningar och det finns också, på många håll en kommunal brist på kompetens inom detta område. VAV borde verka för att man klarar ut hur denna kompetens bör inlemmas i den kommunala organisationen. VAV bör också ha goda möjligheter att skapa ett program för den erforderliga kompetensutvecklingen.

I många av de mera framgångsrika aktiviteterna har det förekommit ett samarbete mellan högskola och VAV-medlemmar. Det finns således grundad anledning att uppmana VAV att ytterligare stimulera sådan samverkan.

Slutligen skall också noteras att VAV redan gjort mycket för att stödja kvalitetsarbete ute i kommunerna. Som tidigare nämnts, är sådant arbete ett utomordentligt bra verktyg för att medvetandegöra aktörer inom VA-sektorn om vikten av ett bredare samhällsansvar och för ledarskapsfrågor. Här har VAV kunnat redovisa intressanta framgångar och bör kunna utnyttja dessa som hävstänger på vägen mot ytterligare framgångar.

Referenser

Biel A. & U. Dahlstrand (1998): "Habits and the Establishment of Ecological Purchase Behavior." *Arbetsmanus till tidskriftsartikel*. Psykologiska institutionen, Göteborgs universitet, Göteborg.

Bucht E. (1998): "Om partikulära perspektiv i synen på hållbar utveckling". I Wärneryd O. & T. Hilding-Rydevik (ed) *Hållbart samhälle - en antologi om mål, möjligheter, medel och makt*. Rapport 1998:14. Forskningsrådsnämnden, Stockholm.

Ds 1998:57 *Kommittéerna och bofinken - Kan en kommitté se ut hur som helst?* Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Stockholm.

Emanuelsson U. (1994): "Stadens kretslopp". I *Agenda 21 - arbetsprocessen och den fysiska planeringen*. Referat från Länsstyrelsens seminarium den 25 november 1994. Länsstyrelsen, Malmö.

Hedesten-Nordin G. (1994): "Inledning." I *Agenda 21 - arbetsprocessen och den fysiska planeringen*. Referat från Länsstyrelsens seminarium den 25 november 1994. Länsstyrelsen, Malmö.

Ingo S. (1998): "Arbete med utvecklingsstrategier - kreativa processer med många intressenter." *PLAN* nr 4, 1998.

Jönsson B. (1994): "Forward to Basics". I *Agenda 21 - arbetsprocessen och den fysiska planeringen*. Referat från Länsstyrelsens seminarium den 25 november 1994. Länsstyrelsen, Malmö.

Miljödelegationen, Lunds kommun (1996): *Bromsklossar och möjligheter - Hinder för lokalt Agenda 21-arbete och visioner om framtiden*. Rapport från regionalt Agenda 21-forum i Lunds Stadshall 26 oktober 1996. Miljödelegationen, Lunds kommun, Lund.

Mårtensson B. & L. Orrskog (1986): *Så här vill vi göra't. Arbetsboksmetoden*. Rapport T19:1986. Byggforskningsrådet, Stockholm.

Näsström I. (1994): "Agenda 21 och den fysiska planeringen (1)". I *Agenda 21 - arbetsprocessen och den fysiska planeringen*. Referat från Länsstyrelsens seminarium den 25 november 1994. Länsstyrelsen, Malmö.

RRV (1996): *Miljökonsekvensbeskrivningar: MKB i praktiken*. Rapport RRV 1996:29, Riksrevisionsverket, Stockholm.

RRV (1997a): *Yttrande över förvaltningspolitiska kommissionens betänkande "I medborgarnas tjänst"*. RRV Dnr 22-97-2190, Riksrevisionsverket, Stockholm.

RRV (1997b): *Länsstyrelsernas miljövårdsarbete i förändring*. Rapport RRV 1997:47, Riksrevisionsverket, Stockholm.

SOU 1992:43: *Ecocycles: the basis of sustainable urban development*. Miljövårdsberedningen. Allmänna förlaget: Svenska kommunförbundet, Stockholm.

SOU 1994:36: *Miljö och fysisk planering*. Miljö- och naturresursdepartementet, Stockholm.

SOU 1994:128: *Lokal Agenda 21 - en vägledning*. Miljö- och naturresursdepartementet, Stockholm.

SOU 1997:57: *En samlad förvaltningspolitik för staten*. Finansdepartementet, Stockholm.

SOU 1997:105: *Agenda 21 i Sverige. Fem år efter Rio; resultat och framtid*. Nationalkommittén för Agenda 21, Stockholm.

