

Hållbar utveckling från ett lokalt och kommunalt perspektiv

– ett samhällsprojekt med många samarbetspartners

Sedan flera decennier tillbaka har den övergripande visionen för samhällsutvecklingen formulerats i termer av hållbar utveckling och som omfattar hållbarhetstriangelns tre mål om ekologisk, ekonomisk och social hållbarhet. Denna vision har utvecklats genom politiska diskussioner och omsatts i handling på olika geografiska nivåer – från den globala till den lokala. I den här artikeln står lokala och kommunala strategier och insatser för hållbar utveckling i fokus.

Samtidigt som det har utvecklats stora förväntningar på kommuners insatser för hållbar samhällsutveckling sker det lokala arbetet utifrån ramar som formulerats på högre politiska nivåer. Detta är också bakgrunden till att denna artikel om lokalt arbete för hållbar utveckling inleds med ett avsnitt om globala visioner om hållbarhet. Detta avsnitt följs av en diskussion om hur dessa internationellt utvecklade visioner påverkat hållbarhetsarbete på lokal nivå. Diskussionen om den lokala nivåns arbete för grön utveckling fördjupas i avsnitt tre och som handlar om kommunalt hållbarhetsarbete i Sverige. Här ingår även en mer detaljerad beskrivning av kommuners arbete i Östergötland. Avsnitt fyra presenterar slutsatser.

Globala vågor av visioner för hållbar utveckling och grön politik

Strävan mot hållbar utveckling är en global angelägenhet och FN har varit viktig för att samla diskussionen i globala möten och för att utverka internationella överenskommelser. Utifrån en mångfald av aktiviteter genom FNs regi kan några globala möten lyftas fram och som får symbolisera olika tidpunkters inriktningar för visionen om hållbar utveckling. Dessa globala möten var i Stockholm 1972, Rio de Janeiro 1992, Johannesburg 2002 och i Rio de Janeiro 2012. Det senare mötet i Rio de Janeiro benämns ofta Rio+20. Visioner som formulerats under dessa viktiga möten kan summeras i två olika strömmar och som är, för det första, om grön industrialisering och, för det andra, om lokala gräsrotsinitiativ (Ely *et al.* 2013).

Över tidsperioden sedan 1970-talet har de bärande idéerna för grön industrialisering vandrat från att betona teknik, samverkan mellan privat och offentlig sektor, möjligheter att stödja ekologisk hållbarhet genom marknadsmekanismer och ”gröna innovationer”. För den globala konferensen Rio+20 var diskussionerna om grön ekonomi och grön tillväxt i fokus. Olika parallella visioner om grön industrialise-

ring och den gröna ekonomin kombinerar mål om låga utsläppsnivåer av växthusgaser, resurseffektivitet, social hållbarhet och ekonomisk tillväxt (Ely *et al* 2013; Le Blanc 2011). I kontrast till visioner om grön industrialisering och som riktar ett stort intresse mot ekonomisk hållbarhet, har den andra strömmen av debatter under FNs globala möten – den om lokala gräsrotsinitiativ – i högre grad beaktat de ekologiska och sociala hörnen i hållbarhetstriangeln och tagit en huvudsaklig utgångspunkt i civilsamhällets villkor.

Visionen om den gröna ekonomin och som hade en central position i deklarationen från Rio+20 är ett paradigm om att industrialisering och ekonomisk utveckling kan ske ekologiskt hållbart och huvudsakliga instrument för detta är reglering och innovationer. OECD har blivit en huvudaktör för att grön tillväxt ska omsättas i politik och i ekonomi (UNDESA 2012). En avgörande kontrast mellan paradigmerna om grön ekonomi och grön tillväxt är vilken position som social hållbarhet tilldelas och som har en helt central position i FNs vision om en grön ekonomi och som är mindre framträdande i OECDs visioner om grön tillväxt.

Paradigmerna om grön ekonomi och grön tillväxt lägger stor tilltro till att innovationer och ny kunskap kan leda in samhällen mot hållbar utveckling (Barrutia and Echebarria 2011; 2012). Eftersom hållbar samhällsutveckling omfattar i princip alla samhällsområden är behovet av kunskapsutveckling för hållbar utveckling omfattande. Innovationer som tänks leda till hållbar utveckling är av många olika typer. Här ingår tekniska och andra typer av innovationer och som är brett inom områ-

dena styrning och organisation av företag, ekonomiska och andra verksamheter. Tanken om gröna innovationer relaterar nära till grönt entreprenörskap och involverar verksamheter inom privat och offentlig sektor (Barrutia och Echebarria 2012). I Rio+20 kan man se ökad integration mellan de två strömmarna grön industrialisering och gräsrotsinitiativ. Företagens roll betonas vad gäller lokala gräsrotsinitiativ och social hållbarhet (Ely *et al.* 2013). Socialt företagande uppmärksammas.

Hur det lokala arbetet blir centralt och omformas

Överenskommelsen om Lokal Agenda 21 (LA21) från FN-mötet i Rio de Janeiro 1992 innebar att den lokala nivån tilldelades en huvudroll för att stödja utvecklingen av ett hållbart samhälle. LA21 utvecklades från övertygelsen om att lokala rörelser och gräsrotsinitiativ är av stor betydelse (Ely *et al* 2013) och detta var under en tid med en generell policyvåg som framhöll styrkan i nerifrån-upp initiativ för regional utveckling. Även om hållbar utveckling betraktades som ett globalt problem var den lokala skalan den nivå som ansågs bäst skickad att utforma insatserna för praktiskt utförande. LA21 arbete på den lokala nivån innebar att kommunen interagerade med medborgare, företag och ideella organisationer (Ely *et al.* 2013; Kveton *et al.* 2014). Även om initiativ leddes av kommuner så vilade LA21 på en strategi där aktörer inom olika sektorer i samhället skulle involveras och utveckla samarbeten (Barrutia *et al.* 2013). Jämfört med ”LA21-vågens” fokus på ekologisk och social hållbarhet (García-Sánchez och

Prado Lorenzo 2009) är den senare tidens paradigms om grön utveckling mer upptagna med frågan om ekonomisk hållbarhet och tillväxt.

Studier visar att lokalt arbete och insatser genom LA21 har utvecklats ojämnt och det finns stora skillnader mellan kommuner och länder. Detta beror på varierande politiska system och förutsättningar, motivation och tillgång till resurser. Det sociala kapitalet – dvs. nätverk av tillitsfulla relationer mellan individer – är en inflytelserik faktor som kan bära med sig både motivation och resursen och som möjliggör insatser för hållbar samhällsutveckling (Barrutia och Echebarria 2011; García-Sánchez och Prado Lorenzo 2009). Motivationen kan visa sig genom politisk inriktning och genom enskilda organisationer och individers drivkrafter. Resurser omfattar finansiella medel, kunskap, tillgång till rådgivning och information (Barrutia *et al.* 2013). Dessa resurser kan finnas lokalt eller genereras genom partnerskap och delaktighet i nätverk med organisationer utanför den lokala miljön; regionalt, nationellt eller internationellt (jfr. Hawkins 2011). Flera studier om lokala variationer visar att små resurser i små kommuner innebär svårigheter att implementera lokalt arbete för hållbar utveckling.

Nätverk med många samarbetspartners – för resurser och kunskap

Sedan flera decennier tillbaka har samhällsforskare betonat nätverk som en grundpelare för att förstå hur samhällen formas. Detta gäller även frågan för hur grön utveckling sker. Med kommuner som en politisk institution i centrum, diskut-

eras nätverksrelationer ofta i termer av det engelska begreppet ”governance” och detta kan för det första handla om vertikala relationer med andra politiska nivåer (regionalt, nationellt, internationellt) och fler-nivå-styrning. För det andra, handlar också governance om horisontella nätverk och som omfattar samverkan mellan olika kommuner och mellan olika samhällssektorer (privata, offentliga och medborgare) (jfr. Bulkeley 2005; Bulkeley och Betsill 2005). Argumentet är att lokala aktiviteter och lokal kapacitet för hållbar utveckling är i grunden beroende av ”governance-relationer”. Genom governance och nätverk sprids erfarenheter, idéer och kunskap. Detta är mellan och inom politiska nivåer samt mellan olika samhällssektorer. Kommuner i Sverige och i andra länder ingår många lokala, nationella och internationella nätverk med syfte att stödja lokal hållbar utveckling. Ett exempel på ett mellankommunalt internationellt initiativ är Borgmästaravtalet och som först signerades vid EU-parlamentet 2010 av 500 städer. Detta avtal innebär att man förbinder sig att genomföra åtgärder lokalt för att uppnå radikal minskning av koldioxidutsläppen (Barrutia och Eshebarria 2011). För närvarande har 51 kommuner i Sverige skrivit under detta avtal.

Den senare vågen av visioner om den gröna ekonomin bär med sig idéer om nya former av samarbeten mellan olika sektorer i samhället (offentliga, privata, kooperativa och ideella) och ”hybrida organisationer” uppstår (Ely *et al.* 2013). Den traditionella uppdelningen mellan vinstdrivande och icke vinstdrivande verksamheter nyanseras och man har uppmärksammat förekomsten av verksamheter som har

parallella mål av att generera vinst och att skapa samhällliga värden. Det argumenteras att den lokala förmågan till samverkan mellan sektorer stödjer den lokala kapaciteten för hållbar samhällsutveckling (Barrutia och Echebarria 2012). Det är också viktigt att uppmärksamma att hybrida allianser är mellan organisationer med olika uppdragsgivare, mål och traditioner och är långt ifrån enkla att etablera, verka i och upprätthålla.

Lokalt hållbarhetsarbete i svenska kommuner

Sverige är för närvarande indelat i 290 kommuner och vars befolkningsstorlek varierar mellan 900 000 invånare (Stockholm) till knappt 2 500 (Bjurholm). I jämförelse med andra länder har kommuner i Sverige omfattande ansvar, stark suveränitet och stora skatteinkomster. Den genomsnittliga nivån för kommunalskatt i Sverige är omkring 21 procent. Kommunerna är stora arbetsgivare och den kommunala sektorn sysselsätter nära 20 procent av samtliga anställda i Sverige. I många fall är kommunen den största enskilda arbetsgivaren på den lokala arbetsmarknaden (Statistiska Centralbyrån).

Vad gäller kommunernas engagemang för hållbar utveckling beskrivs detta ha varit som intensivast vid mitten av 1990-talet och då LA21 hade stort genomslag i Sverige. Mot slutet av 1990-talet tog starkare uppifrån-ner processer vid och genom omfattande initiativ för hållbar utveckling på den nationella politiska nivån i Sverige. Detta skedde dels genom att de nationella hållbarhetsmålen utvecklades och dels genom inrättandet av nationella pro-

gram från vilka kommunerna kunde söka och erhålla finansiellt stöd. Detta ledde till att kommunerna anpassade sig till de nationella riktlinjerna och en likritning förstärktes vad gäller kommunernas hållbarhetsarbete. År 2005 hade de flesta Svenska kommunerna (84 procent) introducerat insatser för att uppnå de nationella miljömålen. De svenska kommunerna arbetade också mot sina egna organisationer och integrerade miljöstyrning för dessa (Naturvårdsverket 2007). Men trots att LA21 inte längre är något levande instrument som man hänvisar till för kommunernas hållbararbete, är det viktigt att betona att den lokala traditionen att ta ansvar för hållbarhetsarbete är fortsatt stark.

Kommuner i Östergötlandsregionen

En genomförd studie i Östergötlandsregionen ger en mer detaljerad förståelse för hur lokala initiativ för att stödja hållbar samhällsutvecklingen sker (Stanojeic och Hermelin 2013). Inom denna studie samlades empiriska data in genom intervjuer med kommunernas miljösamordnare och med andra lokala respondenter, samt genom en enkätstudie till ansvariga för kommunala projekt för hållbar utveckling. Inräknat några uppföljningar av studiens resultat under 2014, har sammanlagt omkring 15 intervjuer genomförts och enkätstudien skickades till 45 projekt varav 32 svarade. Det är viktigt att betona att studien handlar om kommunernas projektarbeten för hållbar utveckling och som innebär att mer reguljära kommunala insatser i termer av tillsyn och rådgivning inte omfattas i diskussionen.

Tabell 1 är en översikt över kommu-

Tabell. Kommuner i Stanojic and Hermelin (2013). Dessa är Östergötland läns kommuner samt Vimmerby.

Kommun	Befolkning 2013	Rang i Sverige	Storlekskategori	Antal projekt som besvarade enkäten
Linköping	150202	5	1	7
Norrköping	133749	8	1	9
Motala	42187	54	2	3
Mjölby	26313	94	2	1
Finspång	20903	117	2	4
Vimmerby	15287	145	3	1
Söderköping	14195	161	3	3
Åtvidaberg	11460	190	3	1
Kinda	9802	217	4	3
Valdemarsvik	7585	243	4	0
Vadstena	7383	244	4	0
Boxholm	5278	272	4	0
Ödeshög	5174	274	4	0
Ydre	3617	283	4	2

nerna i studien och ger uppgifter om befolkningsstorlek och antal projekt som besvarade enkäten. Här framgår att resultaten upprepar tidigare studiers slutsatser att arbete för hållbar samhällsutveckling är ojämnt utvecklat och att de större städerna och kommunerna är de mest aktiva. Nästan hälften av projekten som besvarade enkäten var i de två största kommunerna; Linköping och Norrköping.

Energi, transporter, sociala frågor och fysisk planering var det oftast förekommande tematiska fälten för de projekt som undersöktes via enkätstudien. De undersökta projekten riktar sig till olika målgrupper. Mer än hälften av projekten riktade sig till den egna organisationen och med syften att kommunala verksamheter skulle uppnå ”grön standard” och framfö-

rallt vad gäller energieffektivisering, hållbara transporter och rättvis handel. Mer än en tredjedel av projekten i enkätstudien riktade sig mot hushåll och individer och med syfte att informera och inspirera beteenden som stödjer hållbar utveckling. Detta omfattar miljövänlig energianvändning, transportbeteenden och konsumtionsval. Endast ett av projekten i enkätstudien riktade sig mot företag (detta var i Linköping) och syftade till att stödja energieffektivisering i mindre företag inom livsmedelshandeln. Att projekten vad gäller tematisk profil och målgrupper är påtagligt lika för de olika kommunerna är något som indikerar uppifrån-ner proceser av hållbar utvecklingspolitik och som gör kommunerna lika varandra.

Nätverk; fler-nivå och mellan sektorer

Ovan sammanfattades en litteraturbakgrund om att insatser för hållbar samhällsutveckling sker genom samarbeten och nätverk. Alla utom ett av de undersökta kommunala projekten i enkätstudien genomfördes genom externa relationer och med aktörer utanför den kommunala organisationen. Dessa externa aktörer var andra politiska organ på olika nivåer eller organisationer inom andra samhällssektorer (privata företag, ideella organisationser, etc.).

Om man börjar med relationer med olika politiska nivåer var kontakter med den centrala staten viktig. Här omnämns framförallt Energimyndigheten, Naturvårdsverket och Trafikverket. Generellt sett var de stora kommunernas projekt mer tätt och intensivt involverade i mellan-politiska nätverk; med staten, regionen eller med andra kommuner. Även de internationella kontakterna var överrepresenterade för de största kommunerna. I detta fall av mer vida nätverk är Motas interaktion i flera internationella projekt värt att speciellt notera och som avviker från det generella mönstret av mindre kommuners snävare aktionsramar. Denna kommuns aktiva involvering i internationella nätverk visar att det finns utrymme för att lokala initiativ kan påverka. En jämförelse mellan de stora kommunerna i regionen – Linköping och Norrköping – illustrerar tydligt hur olika politiska profiler har inflytande över hur hållbarhet skrivs fram i policydokument. Linköping, med Moderaterna som största parti under företegående mandatperiod, har tydligt skrivit fram att hållbarhetsarbete och tillväxt är ömsesidigt understödande och som är i linje med

visionen om grön tillväxt. I kontrast till det återkommer betoningen på social hållbarhet i Norrköpings måldokument och här finns beskrivningar av behoven av regleringar och som främst är avseende trafik. Norrköping är en kommun där Socialdemokraterna har varit det största partiet sedan många decennier tillbaka. Linköping är delaktig i fler externa nätverk inom hållbarhetsområdet än vad Norrköping är (Miljöaktuellt 2014).

Projekten undersökta genom enkätstudien hade även nätverk mellan samhällssektorerna och 23 av de 32 projekten involverade privata konsultföretag. Detta motsvarar 72 procent. Tjänsteföretag som arbetar med hållbar utveckling är en starkt växande sektor (Vinnova 2013). Vågen av grön tillväxt är ett paradigm som stödjer inbjudan av privata företag att bli partners i lokala projekt och att ingå i hybrida sektorsöverbyggande organisationer och att göra insatser ”inte-endast-för-vinst” (not-just-for-profit). Lokala exempel från Norrköping, Linköping och Östergötland är nätverk för CSR-frågor och miljöutveckling som drivs av företag (Linköpings Miljönätverk och Norrköpings Miljönätverk; Nätverket Cleantech Östergötland).

Slutsatser- kommuner i nätverk och governance

I den här artikeln har lokala och kommunala insatser för hållbar utveckling varit fokus. Avslutningsvis summeras diskussionen i tre slutsatser och som också formulerar frågor inför framtida studier.

En slutsats är att innebörden av den lokala nivåns roll (och i Sveriges fall kommunen) för hållbar samhällsutveckling bör

förtydligas (jfr. Lawhon och Patel 2013). Enkätundersökningen som presenterats i den här artikeln kan visa att kommunala projekt sker genom externa nätverk och där den centrala staten är den mest frekventa partnern. Genom nationella miljömål och möjlighet till finansiellt stöd för kommunerna om man anpassar sig till statliga program är statens inflytande på lokalt hållbarhetsarbete starkt. Mångfald av nätverk och interaktion i vertikala och horisontella relationer innebär spridning av "best practice" och att likritning av hållbarhetsarbete sker.

Den andra slutsatsen är att trots trender av likritning enligt ovan så har den lokala miljön och lokala aktörer betydelse. Lokala och kommunala initiativ nerifrån har styrkor dels genom att underlätta lokanpassning och dels genom påverkan på hur resurser mobiliseras lokalt genom nätverkssamarbeten. Den lokala mobiliseringen och hur den profileras varierar mellan kommuner beroende på den politiska profilen och traditionen, framväxten av socialt kapital och lokala samspel samt mer tillfälliga aspekter som eldsjälur och starka aktörer.

Den tredje slutsatsen handlar om hur förändrade visioner som växer fram i internationella sammanhang för hållbar utveckling påverkar hur offentliga och privata aktörer tar initiativ och bjuds in till olika nätverk, samarbeten och allianser. Visionen om grön ekonomi – och som är en stark trend under en senare tid – har banat väg för utvecklingen av hybrida konstellationer för hållbar utveckling och som kopplar ihop resurser från olika samhällssektorer (offentliga, privata, ideella etc). Detta sammanför och omformar värderingar. Genom

(delvis) ideellt arbete skapar och driver företag nätverk inom olika gröna frågor (jfr. Störmer 2008). Paradigmen grön ekonomi och grön tillväxt kan betraktas som en våg vars praktik påverkar rollfördelningen mellan politiska och andra aktörer och som kan ge kommunen förändrad position och påverka hur hållbarhetsarbetet formas.

Litteratur och källor

- Barrutia, J. M. & Echebarria, C. (2011) Explaining and measuring the embrace of Local Agenda 21s by local governments. *Environment and Planning*, 43: 451–469.
- Barrutia, J. M. & Echebarria, C. (2012) Greening regions: the effect of social entrepreneurship, co-decision and co-creation on the embrace of good sustainable development practices. *Journal of Environmental Planning and Management*, 55 (10): 1348–1368.
- Barrutia, J. M., Echebarria, C., Hartmann, P. & Apaolaza-Ibañez, V. (2013) Municipal managers' engagement in multi-level governance arrangements: An empirical analysis grounded in relational economic geography. *Geoforum*, 50: 76–87.
- Bulkeley, H. (2005) Reconfiguring environmental governance: Towards a politics of scales and networks. *Political Geography*, 24: 875–902.
- Bulkeley, H. & Betsill, M. (2005) Rethinking Sustainable Cities: Multilevel Governance and the 'Urban' Politics of Climate Change. *Environmental Politics*, 14 (1): 42–63.
- Ely, A., Smith, A., Stirling, A., Leach, M. & Scoones, I. (2013) Innovation politics post-Rio+20: hybrid pathways to sustainability? *Environment and Planning C: Government and Policy* 31: 1063–1081.
- García-Sánchez, I. & Prado Lorenzo, J. (2009) Decisive factors in the creation and execution of municipal action plans in the field of sustainable development in the European Union. *Journal of Cleaner Production*, 17: 1039–1051.

- Hawkins, C. V. (2011) Smart Growth Policy Choice: A Resource Dependency and Local Governance Explanation. *The Policy Studies Journal*, 39 (4): 679–707.
- Kveton, V., Louda, J., Slavik, J. & Pelucha, M. (2014) Contribution of Local Agenda 21 to Practical Implementation of Sustainable Development: The Case of the Czech Republic. *European Planning Studies*, 22 (3): 515–536.
- Lawhon, M. & Patel, Z. (2013) Scalar politics and local sustainability: rethinking governance and justice in an era of political and environmental change. *Environment and Planning C: Government and Policy* 31: 1048–1062.
- Le Blanc, D. (2011) Special issue on green economy and sustainable development. *Natural Resources Forum* 35: 151–154.
- Linköpings Miljönätverk och Norrköpings Miljönätverk (2014) <http://miljonatverket.se/> (hämtat 19 december)
- Miljöaktuellt* (2014) Kommunranking 2014. 2014-06-25.
- Naturvårdsverket (2007) Hållbarhetens lokala horisont. Forskning om kommunernas arbete med miljö och hållbar utveckling. Rapport 5674. Stockholm: Naturvårdsverket.
- Nätverket Cleantech Östergötland (2014) <http://www.ostsvenskahandelskammaren.se/> (hämtat 19 december).
- Stanojic, A. & Hermelin, B. (2013) Kommunala projekt och nätverk för hållbar utveckling. Rapport 2013:5. *Centrum för Kommunstrategiska studier*, Linköpings universitet.
- Statistiska Centralbyrån (2014) www.scb.se (hämtat 4 december).
- Störmer, E. (2008) Greening as strategic development in industry change – Why companies participate in eco-networks. *Geoforum*, 39: 32–47.
- UNDESA (2002) *A guidebook to the Green Economy*. Issue 1: Green Economy, Green Growth, and Low-Carbon Development – history, definitions and a guide to recent publications. Division for Sustainable Development, UNDESA.
- Vinnova (2013) Företag inom miljötekniksektorn 2007–2011. Vinnova Analys: VA 2013:06.

*Brita Hermelin, Centrum för kommunstrategiska studier (CKS),
Linköpings universitet, E-mail: brita.hermelin@liu.se*