

Kommuner som lokala institutioner eller en plats för samverkan mellan nationella nätverk – exemplet avloppshantering

Av HENRIETTE SÖDERBERG

State guidelines for the adaptation of society to the requirements of ecological sustainability designate the municipalities as engines of this development. Does a local institutional structure exist which makes it possible for the municipalities to act as local engines in a process that lacks definite goals? A study of policy formulation on the adjustment of sewage management to become ecologically sustainable in three municipalities shows that the activities are developed within parallel institutional structures in the municipalities. Despite a long period of decentralisation it is still the strong, general features that control the activities, and the local aspects have more to do with the level of implementation than with actual local support. The local politicians' acquisition of knowledge also proved to be more of a national rather than local character.

"I sina roller som tillsynsmyndighet, planerare, producent eller entreprenör, förvaltare, upphandlare, utbildare och informatör har kommunen unika möjligheter att verka som inspiratör och kreatör för att omsätta helhetssyn och kretsloppstänkande i praktiska tillämpningar." (SOU, 1994:128, sid. 11)

Att utvecklingen går snabbt och att förändringarna som omger oss är omvälvande svävar ingen som regelbundet läser en dagstidning i tvivelsmål om.

Anpassningen till EU och eventuell anslutning till gemensam valuta, omställningen till ett hållbart samhälle, nedrustningen av offentlig sektor, IT som förändrar villkoren för samhällets rumsliga organisering, allt pekar på omfattande och långtgående förändringar.

Statliga riktlinjer för omställningen av samhället till ekologiskt hållbart pekar ut kommunerna som "motorn" i utvecklingen. Det är på lokal nivå som den

uthålliga utvecklingen skall göras konkret (Förslag från "Delegationen för en ekologisk hållbar utveckling", 970618). Ökad återvinning betraktas som ett steg mot en uthållig utveckling och kretsloppsanpassning är ett begrepp som används som målbild utan definierad innebörd. Att fylla visionen med relevant innehåll betraktas som kommunernas uppgift. Centralmakten ger här inga tydliga instruktioner då kretsloppsanpassningen samtidigt betraktas som ett demokratiseringsprojekt (SOU 1994:128). Genom att överlåta utformningen av innehållet till den lokala nivåns aktörer hoppas regeringen på en vitalisering av den lokala demokratin.

Att klargöra kretsloppsanpassningens organisatoriska förutsättningar blir i en sådan situation ytterst centralt för vilket utfall vi kommer att få. Syftet med artikeln är att undersöka hur kommunerna motsvarar regeringens förhoppning att agera motorer i utvecklingen av det hållbara samhället. Finns det en lokal institutionell struktur som gör det möjligt för kommunerna att agera som lokala motorer i en process utan definitiva mål? Regeringens vision måste sägas utgå från att så är fallet. Tidigare studier av kommunalt miljöarbete har pekat på de stora olikheterna mellan miljösektorerna och tekniksektorerna inom kommunerna, där professionellt baserad organisering är överordnade en lokal (Asplund 1998, Lönngren 1999).

Den kommunala självstyrelsen i Sverige garanterar inte att lokal verksamhet bedrivs efter lokala normer och förutsättningar. Janerik Gidlund (1990) skriver att kommunerna förväntas ha kunskap om lokala förhållanden som

antas leda till en lokalt anpassad implementering. Detta sker i begränsad omfattning i praktiken då kunskap om lokala förhållanden inte av sig själv leder till lokalt anpassade lösningar.

Kretsloppsanpassning bryter monokultur?

Detta arbete tar som exempel ett område där teknik och miljö möts, kretsloppsanpassningen av våra avloppssystem och hur detta skett. Dagens avloppssystem beskrivs gärna av personer i branschen som mycket bra, förutom att de inte uppfyller de krav på hållbara lösningar som nu förordas (Malmqvist 1999). Visionen om ekologisk hållbarhet, som ofta brukar vara den aspekt som framhålls, får dock inte sätta hygieniska, ekonomiska, funktionella eller användarvänliga aspekter på undantag. Ett tekniskt system som inte är förankrat och accepterat bland sina användare har små möjligheter att bli hållbart (Hellström med flera 1999). Precis i enlighet med regeringens intentioner skulle utvecklingen av hållbara VA-system kunna innebära en ökad betydelse för den lokala politiska arenan. Denna skulle kunna utgöra en mötesplats för utbyte av åsikter och konfliktlösning i högre utsträckning än vad som är fallet idag.

I en generell historieskrivning för avloppssektorn kan utvecklingen delas in i folkhälsoepoken och miljöskydds-epoken, där människors hälsa utgjorde det dominerande problemet under den förstnämnda epoken. Nästa epok kan sägas inledas med upptäckten att de

recipienterna till avloppet leddes blev alltför negativt påverkade (Isgård 1998). Reningsverk började byggas med hjälp av statsbidrag i mitten 1950-talet och reningstekniken har sedan dess utvecklats och förfinats (Romås 1985). De statliga subventionerna för reningsverk är en starkt bidragande orsak till att likartade tekniska lösningar implementerades över hela landet oavsett lokala förhållanden. Den generella teknikanvändningen har utvecklat en nationellt homogen avloppssektor som mycket väl fångas i karaktär av Stefan Anderbergs begrepp "monokultur" (Anderberg 1998:18).

Avloppshantering är ett kommunalt ansvar i Sverige (SFS 1970:244). Det kommunala ansvaret för avloppsfrågor härstammar från förra seklet vilket gör verksamheten till en väl etablerad kommunal sektor. 1874 antogs en hälsö-vårdsstadga, vilken ålade städerna att utveckla lösningar för att hantera det växande hygienproblemet med avloppsvatten (Bro 1998:58, Bennulf 1994:53). Idag är avloppshantering en kommunal uppgift som främst regleras i VA-lagen (SFS 1970:244).

Kommunernas skyldighet att tillhandahålla avloppssystem berör inte enskilda fastigheter på landsbygden, utan endast områden av sammanhållen bebyggelse där en gemensam anläggning bedöms vara nödvändig, det vill säga i städerna eller i mindre samhällen (VA-lagen, 2§). Den tekniska sektorns ansvar stannar vid kommunens anläggningar, vilket benämns kommunens verksamhetsområde (VA-lagen, 4§). De enskilda avloppen är miljösektorns ansvar och vid undermåliga lösningar fö-

reläggs fastighetsägaren, med stöd av miljölagsstiftningen, att ordna en bättre avloppslösning (SFS 1998:899, 12§-16§). Miljökontoret kan även ha tillsynsansvar för kommunens reningsverk (SFS 1998:900, 3§). Detta ansvar har kommunerna fått på senare tid i och med decentraliseringen av tillsyn (enligt miljöskyddslagen 1989) från länsstyrelser till kommunerna (Loftsson med flera 1993).

Aktörer i nätverk utformar policy

Hur avloppshantering är organiserad påverkar innehållet i verksamheten och organiseringens påverkan på verksamhetens innehåll är huvudorsak till att organisatoriska aspekter intresserar statsvetare (Rothstein 1997).

Att fråga sig *hur* man gjort något innebär delvis att de organisatoriska förutsättningarna för genomförandet efterfrågas. Ett forskningsfält som kan falla under det vida paraply som policystudier erbjuder. Policy kommer här att användas som beteckning på den offentliga process som omfattar skapandet och genomförandet av en idé (Hill 1997). Policy inkluderar både innehåll och den process inom vilken innehållet utformas då dessa båda faktorer ständigt interagerar. Det policyperspektivet tillför studiet av politik är att även det praktiska utförandet uppmärksammas.

Policy refererar till en tänkt rationell sekvens av handlingar. En klassisk modell för studiet av policyutformning bygger på att processen delas in i olika faser, från problemformulering till utvärdering följt av eventuell omformule-

ring, med de mellanliggande faserna beslut och implementering (Jones 1977, Premfors 1989). Fördelen med modellen är att man får ett sätt att sortera och klassificera de olika aktiviteterna, men en nackdel är att den uppsatta kronologin mycket sällan överensstämmer med verkligheten (Sabatier och Jenkins-Smith 1993). Möjlighet att genomföra något genererar en problemformulering och beslut tas med hänsyn till möjligheterna att genomföra och utvärdera verksamheten.

Innehållet i policy genereras av aktiva aktörer (Bostedt 1991:43). Förändringsprocesser kan sägas drivas av aktörer som agerar mer eller mindre bundna av strukturella faktorer (Bostedt 1991, Simon 1965). På vilka grunder individer agerar är både ett centralt studieobjekt och ett föremål för debatt inom samhällsvetenskaperna. Den individuella aktören som agerar med syfte att maximera sin egen vinning återfinns dock sällan empiriskt. Institutionens strukturerande kraft och aktörernas agerande är tillsammans förutsättningar och möjligheter för förändring av policy (Janzen 1989).

Att se aktörer som agerande i nätverk är idag ett av samhällsvetenskapernas innebegrepp, trots sin deskriptiva karaktär, eller kanske just därför. Nätverksbegreppets genomslagskraft ligger i att det representerar en metafor som beskriver empiriska iakttagelser i en mängd sammanhang (Parsons 1995:185). Utformningen av policy antas vara ett resultat av aktörers agerande i nätverk och det är dessa nätverk av aktörer som i vårt fall måste anamma kretsloppsvisionen och omsätta den i

policy för att en förändring skall äga rum. Hur det sker blir en empirisk fråga vars svar berättar om villkoren för förändring av samhället.

Nätverksbegreppet beskrevs inledningsvis minska betoningen på den enskilda aktören i analysen. Nätverk bygger på informell organisering och kan enklast tydliggöras med utgångspunkt i en negativ definition. De sammanslutningar av aktörer kring en vision eller kunskap som inte har sin orsak i formell organisering, geografisk hemvist eller andra strikt strukturerande förhållanden kan beskrivas som nätverk.

Jag betraktar och använder både nätverk och professionalism som deskriptiva begrepp, vilket i första hand kräver en medvetenhet om vad som kan beskrivas på detta sätt. Professionell kunskap som organiserande kraft och inflytandefaktor på offentlig problemlösning är en väl empiriskt belagd företeelse, men med sedvanlig frånvaro av konsensus kring vad professionalism egentligen innebär (Torstendahl och Burrage 1990). Jag avser, på samma sätt som Andrew Abbott (1991) beskriver professionalism-begreppets karaktär, att använda det som ett relativt summariskt kategoriseringsverktyg. En närmare betraktelse genererar omedelbart frågan vad som skiljer ett nätverk byggt på professionella egenskaper från ett annat och vad som skiljer professionell institutionalisering från annan.

För ett professionellt nätverk är den professionella kunskapen central, ett professionellt nätverk löser problem utifrån en gemensam kunskapsbas (Torstendahl 1990, Larson 1990). Andra centrala kännetecken är monopol på kun-

skap och explicit anknytning till specifik utbildning (Bertilsson, 1990). Professionalism blir därför en beskrivning av en yrkesgrupp med uppgiftslösande kunskap, det kan vara avloppsingenjörer, det kan vara läkare eller miljö- och hälsoskyddsinspektörer.

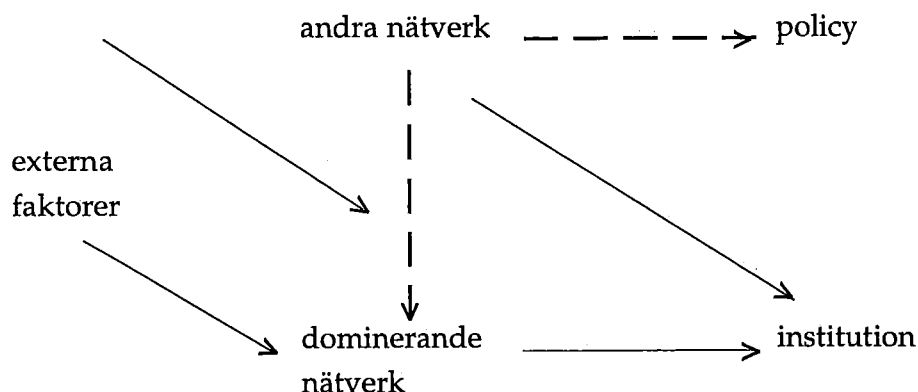
Policyutformning sker med ett nätverk som dominerande, ett nätverk av aktörer vars värderingar och syn på målen för policyn har tolkningsföreträde (Sabatier och Jenkins-Smith 1993). Denna dominans bygger dock på att nätverken hålls samman över tid där institutionens strukturerande kraft kommer in som förklarande faktor.

Institutionen inom vilken en verksamhet utvecklas omfattar både formella och informella begränsningar och möjligheter för handlande. Institutionen omfattar precis som policy såväl processrelaterade faktorer, som procedurer och rutiner, som substantiella faktorer, liksom regler och normer. Regler och procedurer representerar en formell struktur, medan normer och rutiner representerar de informella delar som institutionaliseras över tid i all verksamhet. I motsats till "behaviourismens" ansats att politik är en avspegling av verksamhet i samhället, betonar institutionalismen att helheten är mer än dess delar (Olsen 1985). Politik är inte enbart avspegling, det är även en autonom verksamhet, en autonomi som erhålls genom den institutionella struktur som representerar det kollektiva. Institutionens normer, regler, rutiner och procedurer är resultatet av många aktörers upprepade handlingar.

En av egenskaperna som skiljer en institution från en organisation är att

institutionen är en arena för aktivitet. En organisation kan vara en struktur, men den har samtidigt en adress, den kan vara en aktör (Ahrne 1993). En organisation upprätthåller inte en process, den är en samordnad process. En organisation kan vara en aktör ur ett perspektiv och en arena ur ett annat, en institution är aldrig en aktör (Lindbom 1995:40). För studien är det därmed en lokal institution som ställs mot institutionaliserade professionella normer, värderingar, rutiner och procedurer.

Aktörernas agerande resulterar över tid i att återupprepade händelser institutionaliseras. Tidigare verksamhet utgör därmed en påverkan på aktörerna i institutionaliserad form, men tidigare verksamhet påverkar också genom aktörernas individuella minnen av det egna agerandet, därav den dubbelrikta pilen i figur 1 mellan dominerande nätverk och policy.



Figur 1. Analysmodell för att studera policyutformning. Det dominerande nätverkets utformning av policy sker under påverkan från både externa faktorer, andra nätverk, tidigare policyutformning och institutionaliserade faktorer.

Figur 1 utgör grunden för analysen av det redovisade materialet. Frågan i artikeln rörde huruvida det finns en lokal institutionell struktur inom vilket lokal policy utformas. Policyutformning kring kretsloppsanpassning av avloppshanteringen skall därför undersökas i tre olika kommuner med syfte att söka karaktären av de dominerande nätverken och den institutionella struktur som tillsammans formar policy. Utformning av lokalt anpassad policy kräver ett nätverk av aktörer med lokal förankring och inte, som tidigare studier visat, professionellt sammanslutna nätverk som formar policy inom skilda sektorer oavsett geografisk nivå. Externa faktorer i figuren representerar statliga styrmedel, politisk situation men också geografisk och demografisk kontext som kan påverka situationen.

Tre kommuner – olika kretslopp

De kommuner som utgör fallstudier representerar alla val av olika kretsloppspolicy för avloppshantering: *Mulleryd* återanvänder allt sitt slam, *Ekefors* både återanvänder slammet samt har urinsortering och *Salixholm* har en bevattningslösning i drift men återanvänder ännu inget slam. Med utgångspunkt i analysmodellen blir det genom fallstudier möjligt att mer ingående studera sammansättningen av nätverk, hur dessa agerar och påverkas av institutionella och externa faktorer.

Tre olika typer av material har studerats för att kunna söka svaret på ovanstående frågor.

- De motioner som politiker i varje kommun har lagt under 1990-1998 har kategoriserats med avseende på ämne. Motioner är en indikator på lokalpolitiska initiativ och kan visa på den lokalpolitiska ambitionen att engagera sig i kretslopp och avlopp.

- Ärenden i tekniska nämnder eller bolagsstyrelser samt miljönämnden har på samma sätt lästs och kategoriserats. Detta för att erhålla en bild av vilken typ av ärenden som tas upp i de olika organen, hur de hanterar kretsloppsanpassning av avloppssystemen och huvudsaklig karaktär på arbetet i de politiska organen.

- Intervjuer med lokala politiker och tjänstemän inom tekniska sektorn och miljösektorn i de tre kommunerna ger en bild av informanternas kontaktnät, synen på avloppshantering och kretsloppsanpassning. Detta bidrar till beskrivningen av de nätverk som dominerar utformningen av policy.

Lokal Agenda 21 och kommunernas arbete med denna kommer inte att ägnas stor uppmärksamhet av det skälet att tidigare studier visat på liten anknytning mellan Agenda 21 och avloppssektorn (Hjorth 1999, Söderberg med

flera 2000). Kommunernas Agenda 21-arbete har hittills inte visat sig vara av central betydelse för utformningen av avloppspolicy.

Kommunerna i fokus

Kommunerna som valts som fallstudier representerar alla olika typer av kommuner. *Mulleryd* ligger i Norrland. *Ekefors* ligger i Götaland och är en större kommun. I en tidigare studie visade det sig att framförallt större kommuner var de som implementerat både slamåteranvändning och andra kretsloppslösningar i någon form (Söderberg 1999). *Salixholm* ligger även den i Götaland, en mindre kommun med lägre andel boende i tätort. Det senare var utmärkande drag för den lilla grupp av kommuner som implementerat andra kretsloppslösningar, men inte slamåteranvändning.

Tabell 1. Karaktäristika för de tre undersökta kommunerna

Kommun	Folkmängd	Tätortsgrad	Åker- och betesmark	Skogsmark
Mulleryd	29400	93%	2%	73%
Ekefors	123500	89%	31%	51%
Salixholm	13600	64%	53%	40%

Kommentar: Uppgifterna baseras på VAV statistik 1997 samt SCB, 1994, *Rapporter från lantbruksräkningen 1992*.

God tillgång till åker- och betesmark har visat sig vara en gynnsam faktor för möjligheterna att kretsloppsanpassa (Söderberg 1999). Att det inte *måste* vara varken ett hinder eller en tvingande förutsättning ser vi i tabell 1. Mulleryd använder, trots sin ringa del åkermark, allt sitt slam och Salixholm använde 1997 inget av sitt slam, utan lagrade i lagun, trots god tillgång på åkermark. Salixholms lägre andel boende i tätort leder också till att kommunen har ett mindre kommunalt verksamhetsområde för avloppslösningar och fler enskilda avlopp.

Mulleryd framstår som den kommun som haft starkast ekonomi och Salixholm som den kommun där ekonomin varit konstant svagare under 1990-talet (Svenska Kommunförbundet/Statistiska Centralbyrån 1997). Som många kommuner i både Norrland och Bergslagen lider Mulleryd av en utflyttning av invånare med vikande skatteintäkter som följd, jämfört med Ekefors och Salixholm som har en mer stabil befolkningssituation.

Kommunförvaltningens samlade placering i centralt belägna höghus i Mulleryd, vilket underlättar kontakter förvaltningarna emellan, är en faktor som kan bidra till ett effektivare arbete. Den tekniska förvaltningen leds politiskt av ett utskott från kommunstyrelsen. En mycket stor del av arbetet sköts genom delegering från politikerna till tjänstemännen. Avdelningen för VA är en av fem avdelningar på tekniska förvaltningen. Sedan 1996 leds miljöförvaltningen i Mulleryd politiskt av en miljö- och byggnämnd, fortsättningsvis benämnd miljönämnd. Även här har

stor del av arbetsuppgifterna delegerats från politiker till tjänstemän.

Ekefors kommunorganisation är, på grund av kommunens storlek, mer komplex än Mulleryds. Som ett antal kommuner i Sverige är Ekefors organiserad efter principen om beställare och utförare (Ekefors kommun 1996). Miljösektorns arbete bedrivs i Ekefors i två nämnder med tillhörande förvaltningar, dels i en myndighetsutövande nämnd och dels i en av kommunstyrelsens beredningsnämnder med ansvar för strategiska miljöfrågor. Kommunen har tre berednings- och planeringsnämnder som inför behandlingen i kommunstyrelse och kommunfullmäktige ska bereda ärenden och fatta beslut inom sina respektive områden. Dessa nämnder ska också utarbeta mål och riktlinjer samt utvärdera hur målen uppfylls.

Avloppshanteringen är organiserad i bolagsform med politisk styrelse (Ekefors kommun 1996). Det kommunala avloppssystemen sköts sedan 1992 av ett bolag med politisk styrelse. 1997 omvandlades bolaget till aktiebolag och avloppshanteringen blev då ett affärsområde i ett större kommunägt bolag (Ekefors kommun 1998). Verksamheten i bolaget är affärsdrivande och skild från tekniska förvaltningen i kommunen som har ansvar för bygglov, gatunätet, parker och markfrågor.

Salixholm är den minsta av de tre kommunerna. Kommunen har delat in verksamheten i fyra ansvarsområden med tillhörande politisk nämnd, där miljö- och byggnämnden samt den tekniska nämnden arbetar med avlopp. Miljönämnden är sammanslagen med bygg- och tekniska nämnden sedan 1992. All kommu-

nal förvaltning sitter samlad i ett hus i centrum och liksom i Mulleryd betonas de goda relationerna mellan förvaltningarna och fördelarna med att ha korta avstånd mellan olika sektorer (TT2 980512, PT3 981209). Miljöförvaltningen har inte tillsyn av de större reningsverken, utan endast av de två mindre anläggningarna.

Lokala politikers agerande för kretsloppsanpassning

De motioner fullmäktigeledamöterna lägger i fullmäktige bygger på politiska initiativ i en fråga och är ett exempel på material som representerar de lokala politikernas egna initiativ och ambitioner. Motionerna under 1990-talet kom i alla tre kommunerna från samtliga partier som var representerade i fullmäktige, det är alltså inte enbart motioner

från oppositionen i kommunerna. Politiska initiativ tas givetvis även i nämnder och kommunstyrelse. Det är dock mer komplicerat att studera renodlade politiska initiativ i dessa organ då interaktion med tjänstemännen är inarbetad i rutinerna.

Helhetsbilden av samtliga motioner under perioden 1990–1997 i de tre kommunerna visar på ett generellt lågt intresse för avlopp och kretslopp. Socialdemokraterna motionerade 1995 om att *Mulleryd* bör söka medlemskap i föreningen "Sveriges ekokommuner" och centern motionerade 1996 om att kommunen skulle införa miljöbokslut (*Mulleryd*, motion dnr 711 1995; dnr 392 1996). Av totalt 175 motioner under 1990-talet var tio inriktade på miljörelaterade ämnen, se tabell 2. Endast en motion av alla 175 berör avlopp och kretslopp, en motion om urinsorterande lösningar (*Mulleryd*, motion dnr 292 1995).

Tabell 2. Antalet motioner lagda i fullmäktige i de tre kommunerna under tiden 1990–1997.

Kommun	Totala antalet motioner	Miljörelaterade motioner	Andel
Mulleryd	175	10	6 %
Ekefors	280	45	16 %
Salixholm	106	21	20 %

Under 1990-talet förekom ett antal motioner till *Ekefors* fullmäktige som berör miljörelaterade frågor (45 av totalt 280). Alternativt odlad mat till skolornas bespisningar (*Ekefors*, motion 1989–160), miljövänliga drivmedel till kommunens fordon (*Ekefors*, motion 601/93–116),

och projekt för att öka användningen av miljövänliga tvätt- och diskmedel (*Ekefors*, motion 1990–452), är några exempel. Generellt går antalet motioner ner från totalt 87 stycken behandlade i fullmäktige 1990 till 22 stycken 1993, ett antal som är representativt fram till dags

dato. I Ekefors lades under tidsperioden fram två motioner rörande avloppsfrågor och fyra motioner om kretslopp och avlopp, företrädesvis urinsorterande lösningar.

I *Salixholm* motionerade Centern redan 1992 för att kommunen skulle utforma en lokal Agenda 21 (*Salixholm*, motion 92/KS0207). 1994 motionerade återigen centern för att kommunen skulle ansluta sig till föreningen "Sveriges ekokommuner" (*Salixholm*, motion 94/KS0065). Miljöbokslut föreslogs i motion av miljöpartiet samma år och miljöpartiet motionerade 1997 om att *Salixholm* skulle bli fossilbränslefri kommun (*Salixholm*, motion 94/KS0283, motion 97/000182). Av de tre kommunerna har *Salixholm* högst andel av motioner med miljöanknytning under 1990-talet, då 20% (21 av 106) av motionerna rörde miljörelaterade ämnen, se tabell 2. En motion i *Salixholm* rör avloppsfrågor, men då inte kretsloppsanpassning, utan motionen kräver att avloppssituationen på landsbygden måste lösas (*Salixholm*, motion 95/KS009).

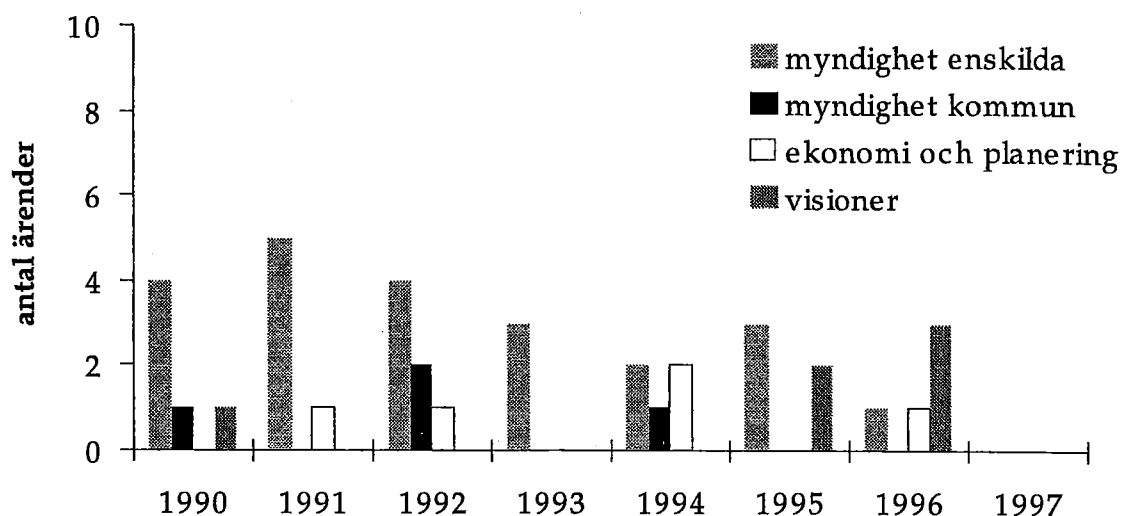
Lokala politikernas generella vilja att motionera om kretslopp och avlopp visade sig vara liten. Intressant att notera är dock att politikerna har motionerat om urinsorterande lösningar i två av kommunerna och då i termer av kretslopp och förbättrad resurshantering. Ingen politiker motionerade, som jämförelse, om slamåteranvändning.

Det löpande miljöarbetet – tillsyn, tillstånd och tolkningar

Om motionerna beskrev de politiska initiativen beskriver arbetet i nämnder och andra politiska organ den politiska vardagen, innehållet i verksamheten och typen av verksamhet som bedrivs. Miljönämnderna i kommunerna har ansvar för de enskilda avloppen och har även i varierad utsträckning tillsyn av kommunala avloppsanläggningar. Ärenden med anknytning till avloppshantering i de tre kommunernas miljönämnder under 1990-1997 har kategoriserats enligt nedan:

- Myndighetsutövning från miljönämnden gentemot enskilda medborgare, dessa ärenden rör alltid enskilda avlopp.
- Myndighetsutövning från miljönämnden gentemot kommunal avloppsanläggning.
- Ärenden som rör ekonomi samt planer som formulerar operativa mål för verksamheten.
- Ärenden av visionär karaktär, det vill säga överblickandet av en längre tidsperiod eller beslut om generell inriktning på verksamheten, kretsloppsanpassning, mindre miljöbelastning och liknande.

Miljönämnden i Mulleryd har ett fåtal ärenden av varje typ där myndighetsutövande ärenden är något fler än de andra. 1997 saknas avloppsrelaterade ärenden helt, se figur 2.



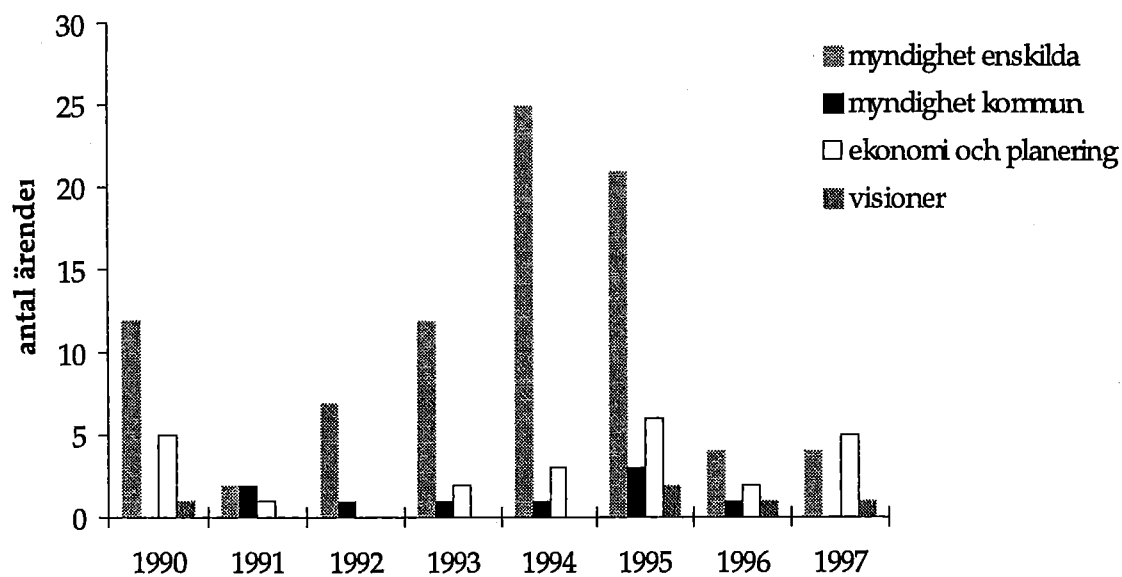
Figur 2. Ärenden med avloppsanknytning i Mulleryds miljönämnd, 1990–1997.

Inom den studerade tidsperioden behandlar miljönämnden i Mulleryd mellan 140 till 435 ärenden per år, 435 stycken var en engångsföreteelse 1991. I medeltal behandlas 230 ärenden per år, med en nedgång i antal de senaste åren. Av 37 ärenden med avloppsanknytning på 1990-talet begärdes votering i ett ärende, med efterföljande reservation. Ärendet rörde en motion om "urinseparerande" toaletter.

Mulleryd har ingen mängd myndighetsutövande ärenden och ny teknik nämns mycket sparsamt. Däremot poängterades lokalt omhändertagande av slam när bebyggelse planlades på en ö i den närbelägna älven 1993 (Mulleryds miljönämnd, 930301, § 38). De ärenden av visionär karaktär som behandlats under 1996 och 1997 handlar om miljöanpassning av kommunens verksamhet och avlopp utgör en del av de övergri-

pande miljöåtgärder som planeras (Mulleryds miljönämnd, 960205, § 9, 960325, §27, 960618, § 97.) Ny teknik framhålls i den mer visionära beskrivningen av framtidens avloppshantering.

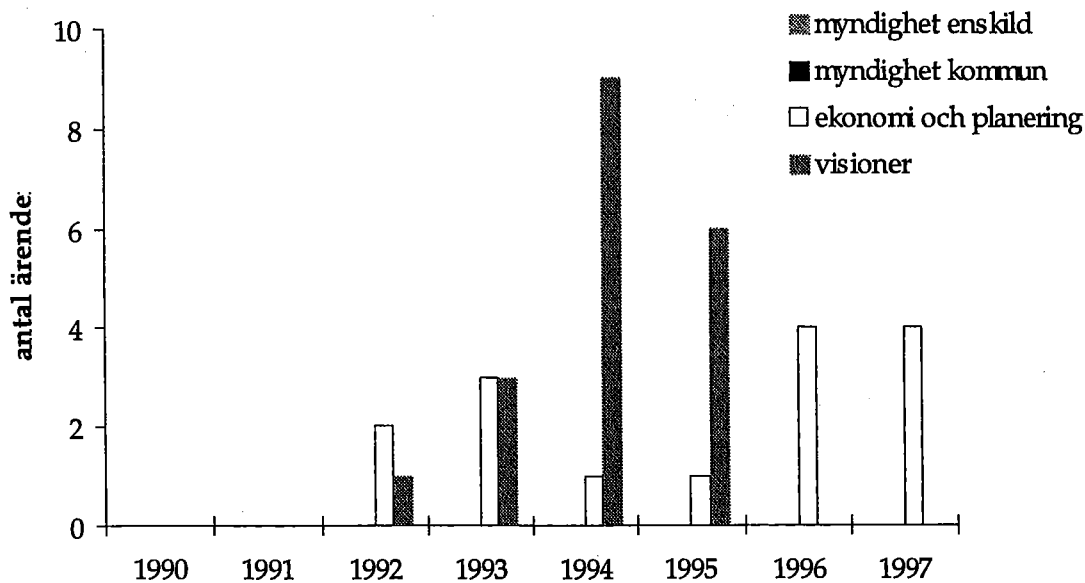
I Ekefors, som har problem med enskilda avlopp, dominerar myndighetsutövning mot enskilda, se figur 3. Under både 1996 och 1997 har antalet ärenden med avloppsanknytning blivit färre.



Figur 3. Ärenden med avloppsanknytning i Ekefors myndighetsutövande miljönämnd, 1990–1997.

Under 1990-talet behandlade nämnden 108-184 ärenden per år, i medeltal 139 ärenden per år. Det låga antalet visionära ärenden i den myndighetsutövan-

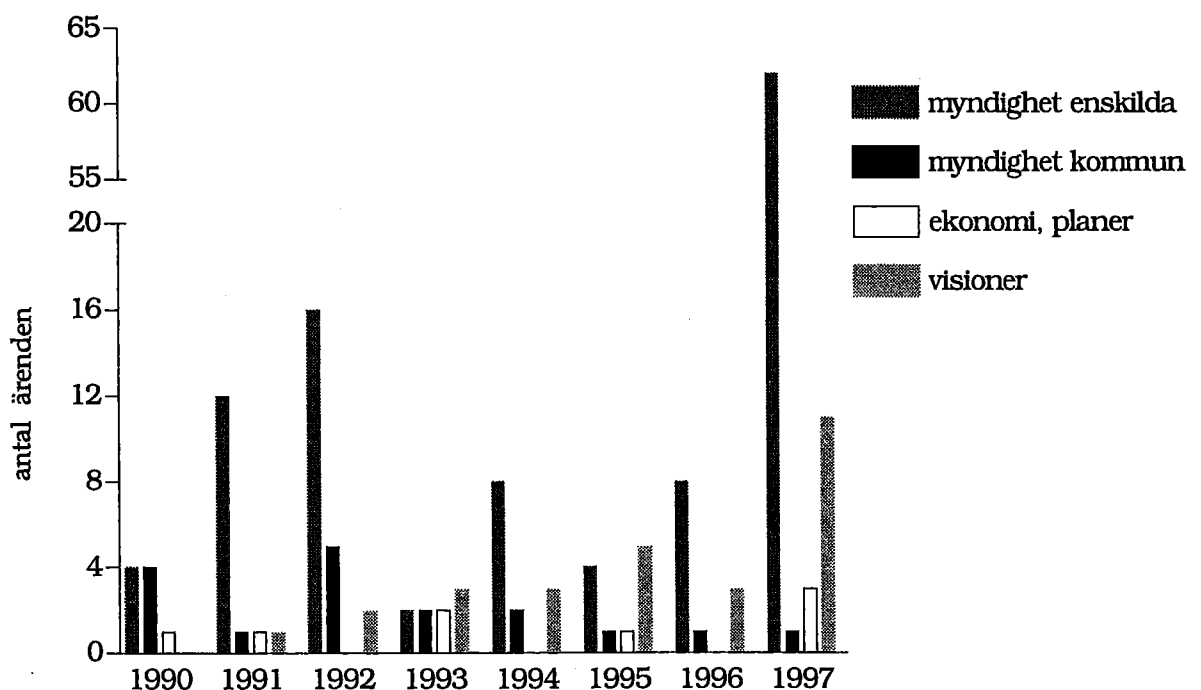
de nämnden kan i Ekefors förklaras framförallt med att detta arbete sköts i den strategiska miljönämnden, se figur 4.



Den strategiska miljönämnden har funnits sedan 1992, därav frånvaron av ärenden under 1990 samt 1991. Totalt behandlade nämnden 140–270 ärenden per år under undersökningsperioden, med ett medeltal på 196 ärenden per år. Visioner om avlopp i kretslopp, var mest vanliga 1994 i samband med initieringen av Agenda 21 och diskussioner till följd av kretsloppspropositionen (SOU 1994:128, prop. 1992/93:180). Efter 1995 blir ärenden med avloppsanknytning av mer operativt slag. Ekonomi och planering under de undersökta åren berör både avloppet som en del av övrigt miljöarbete i kommunen och planer för

att lösa avloppssituationen för de enskilda avloppen.

I Salixholm handlar miljönämndens avloppsrelaterade ärenden till stor del om myndighetsutövning mot enskilda, se figur 5. 1997 utmärker sig med ett extremt högt antal ärenden på detta område, 62 stycken. Orsaken till den dramatiska uppgången 1997 beror inte på att situationen då markant förvärrades, utan på att kommunens tidigare inventering av enskilda avlopp lett fram till föreläggande vid vite 1997. Antalet ärenden totalt per år varierar mellan 120–250 stycken med ett årsmedel på 175 ärenden.



Figur 5. Ärenden med avloppsanknytning i Salixholms miljönämnd, 1990-1997.

En trend som kan utläsas ur figur 5 är att ärenden av visionär karaktär konstant ökar, från att vara noll ärenden 1990 till att vara elva under 1997. Flerparten av de visionära ärendena berör lösningar för enskilda avlopp och diskussioner om vad som är möjligt att göra för att råda bot på situationen.

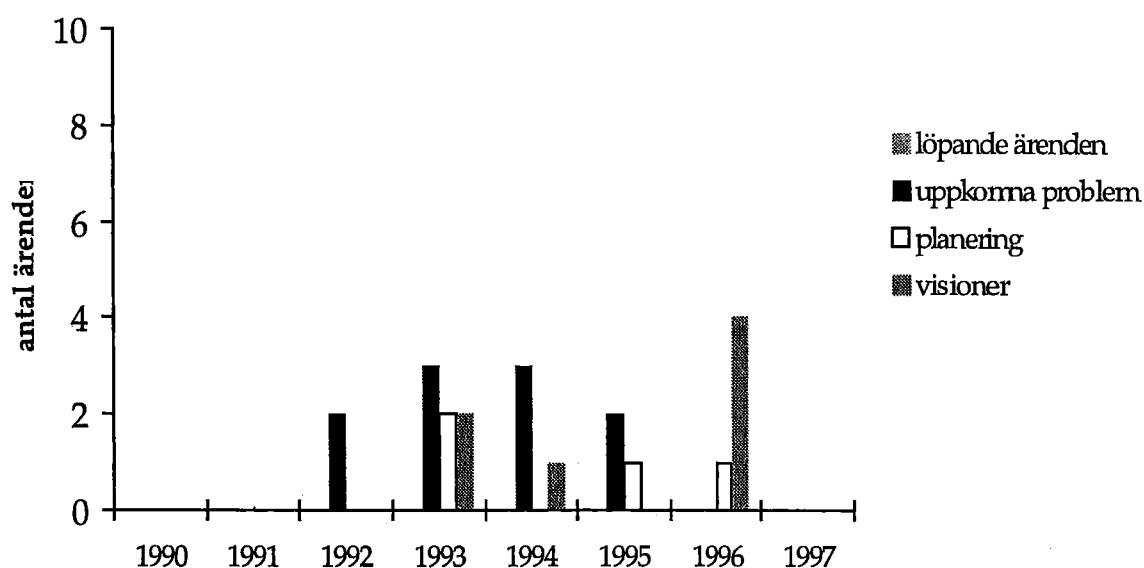
Slamåteranvändning förekommer i ett par ärenden rörande enskilda hushålls möjligheter att själva tömma och återanvända innehållet i sina trekammarbrunnar. Fler ärenden rör ny teknik som ses som möjliga lösningar i förelägganden mot de enskilda avloppen, bevattningslösning har redan utprovats i ett samhälle som lösning på en där ohållbar avloppssituation. Ny teknik har etablerat sig som en möjlig lösning på ett problem i kommunen, samtidigt som den representerar tekniken för miljösektorns vidare miljöarbete på längre sikt. Detta kan tolkas som en orsak till att miljösektorn så uttalat engagerat sig i ny teknik i Salixholm, den löser existerande problem och representerar en förbättrad resurshantering på samma gång.

Den tekniska sektorns politiska beslut

De ärenden som behandlats i tekniska nämnden, utskottet eller bolagsstyrelsen har delats upp i fyra kategorier.

- Löpande ärenden som innebär en fortsättning på tidigare ärende som varit uppe i nämnden.
- Reaktioner på uppkomna problem som innebär beslut om åtgärder för ledningar som blivit trasiga, lukt från reningsverk eller ombyggnationer.
- Planer som omfattar ekonomi samt planer som formulerar operativa mål för verksamheten.
- Ärenden av visionär karaktär, det vill säga överblickandet av en längre tidsperiod eller beslut om generell inriktning på verksamheten, kretsloppsanpassning, mindre miljöbelastning eller liknande mål.

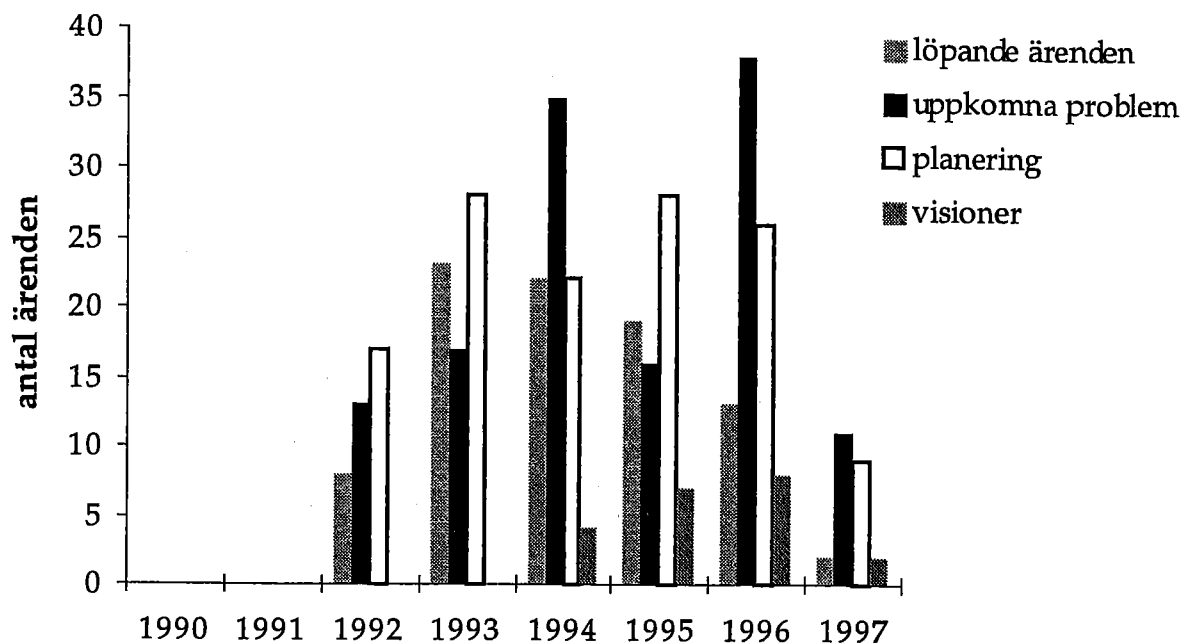
Mulleryds tekniska utskott har haft dagens funktion sedan 1992 vilket förklarar frånvaron av ärenden under 1990 och 1991 i figur 5.5. Tekniska utskottet i Mulleryd behandlar inga ärenden alls av löpande karaktär. Det arbetet sköts av tjänstemän (TT1 980310, PT2 980506).



Figur 6. Olika typer av ärenden med avloppsanknytning i tekniska utskottet i Mulleryds kommun.

Det ökade intresset för visioner i tekniska utskottet under 1996 kan härledas till arbetet med kommunens avfallsplan. Nämndens reaktioner på uppkomna problem under 1993 och 1994 handlar alla sex om ekonomi, avgifter skall drivas in, lån skall tillstyrkas och försäkringar skall reglera uppkomna skador.¹ Att avloppshantering i Mulleryd sköts av tjänstemännen i kommunen råder det ingen tvekan om. Totalt hade 21 ärenden i tekniska utskottet avloppsanknytning under 1992–1997. De ärenden som finns är totalt sett mer inriktade på åtgärder och att lösa uppkomna problem, än på att arbeta med visioner för avloppshantering. Under 1996 förekom dock mer visionära diskussioner, men även då innebar kretsloppsanpassning av avloppssystemen uteslutande slamåteranvändning.

Ekefors bolag för VA existerade under perioden maj 1992 till mars 1997, protokoll till underlag för figur 5.6 bygger på denna period. Jämfört med Mulleryd är det fler ärenden av löpande karaktär som den politiska styrelsen i Ekefors avloppsbolag tar ställning till. Ett intryck när man läser protokollen är att dessa ärenden i första hand är av typen "för kännedom", ärenden med syfte att informera politikerna i styrelsen, en företeelse som endast fanns i Ekefors.



Figur 7. Olika typer av ärenden med avloppsanknytning i bolaget i Ekefors kommun.

I en motion om kretsloppanpassat avloppssystem 1994 åberopar bolaget i sitt svar att man bygger sin verksamhet på vattnets kretslopp och har biologiska processer i reningsverket. Inget nämns i deras svar om näringen som eventuellt fokus för kretsloppet. I ett svar på en annan motion 1995 om urinsortering av toaletter tar bolaget fasta på att kväve inte är en bristvara, samt att hygienens fortfarande är tveksam kring dessa lösningar (Ekefors avloppsbolagsstyrelse, 950523, § 73). Under 1995 planerar bolaget även att bygga ett mellanlager för slamrötresten efter krav från koncessionsnämnden. Man har fortfarande för avsikt att få avsättning för allt slam i jordbruket och behöver en plats för lag-

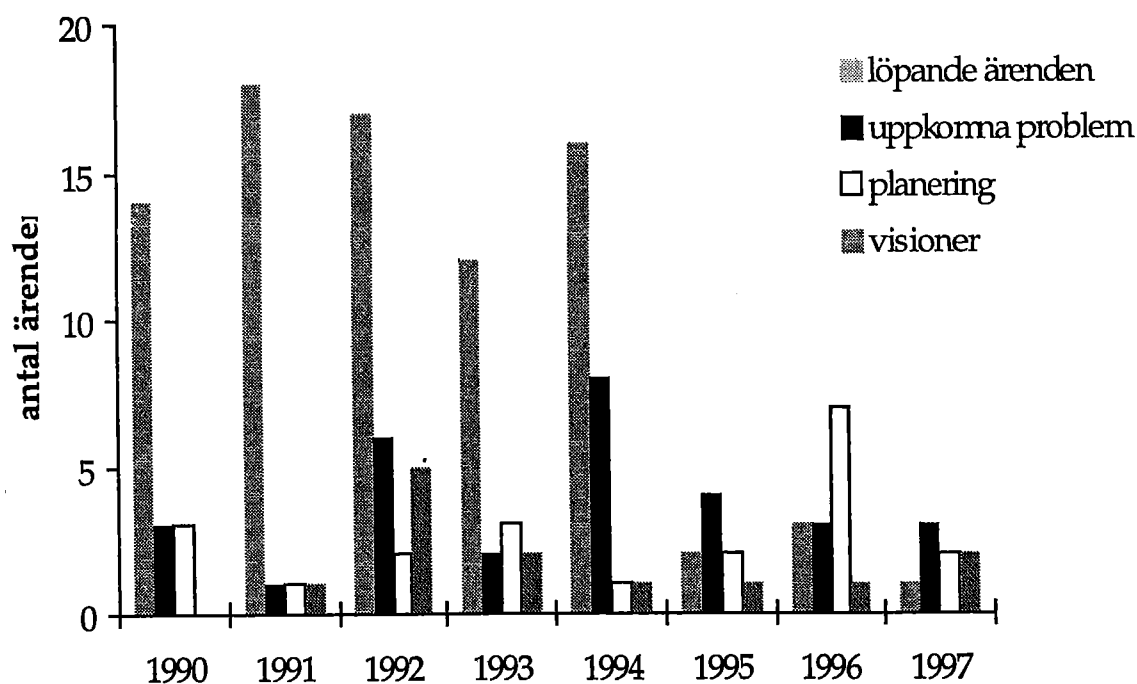
ring.

Något svänger bolagets hållning gentemot ny teknik 1996, när man i en motion om så kallade "torra toalettlösningar" säger sig vara mycket intresserade av dessa lösningar som ett komplement för glesbygden. Ny teknik sägs även möjliggöra ett "långsiktigt hållbart system för uppsamling och spridning av urin och fekalier" (Ekefors, avloppsbolagsstyrelse, 960425, § 53). Arbetet med slammet fortskrider även under 1996 genom att avtal sluts med ODAL för leverans av biomull (Ekefors avloppsbolagsstyrelse, 960826, §105), och 1997 får man sedan ut allt sitt slam.

Diskussioner om ny teknik framstår ur protokollen, på samma sätt som ar-

betet med en miljöplan, som reaktion på något en annan aktör inom den kommunala organisationen initierat. En annan intressant detalj är att bolagets ledning blir informerad om Ekefors bostadsbolags planer om satsningen på urinsorterande lösningar på en hearing, organiserad av dåvarande miljöminister Anna Lindh den 6 november 1995 (Ekefors avloppsbolagsstyrelse, 951116, §151). Detta är ett lysande exempel på att arbetet sker på flera fronter i Ekefors, att alla aktörer inte är delaktiga i alla projekt, och heller inte måste vara delaktiga i alla satsningar som görs.

I figur 8, som redovisar situationen i *Salixholm*, kan vi se att antalet ärenden med avloppsanknytning har gått ner under 1990-talet. Framförallt är det nämndens hantering av löpande ärenden som minskat. En tydlig gräns för detta går mellan åren 1994 och 1995 och orsakades av att nämnden efter valet 1994 fick en ny ordförande. Flertalet av de löpande avloppsärendena behandlas därefter av tekniska nämndens arbetsutskott eller är delegerat till tjänstemännen på förvaltningen. Någon liknande trend som vi kunde se i miljönämnderna, med en ökning av mer visionära ärenden, finns inte här.



Figur 8. Olika typer av ärenden med avloppsanknytning i tekniska nämnden i Salixholm under 1990-talet.

För tekniska nämnden är det, liksom i de andra kommunerna, genom slammet som kretsloppsbegreppet etablerat sig. 1993 skrev tekniska nämnden i avfallsplanen att "slammet skall ingå i det naturliga kretsloppet" (Salixholm, tekniska nämnden, 930113, §2). Tekniska nämnden i Salixholm arbetar, liksom de båda andra kommunerna, i första hand med dagens system och inte med ny teknik. Kretsloppsanpassning innebär för dem återförsl av näring genom slamåteranvändning, vilket är i linje med den etablerade verksamheten.

Kartläggningen av arbetet i nämnderna visar på att den tekniska sektorn i första hand är inriktad på slamåteranvändning och mindre intresserad av ny teknik. Visionära ärenden förekommer i mindre utsträckning i de tekniska politiska organen än i miljönämnderna. Sättet att arbeta skiljer mer mellan teknik och miljösidan än mellan de olika

kommunerna, visst finns det lokala skillnader men framförallt framträder institutionaliserade professionella normer, regler, rutiner och procedurer som det som organiserar verksamheten.

Synen på kretslopp

Olika perspektiv på hur verksamhet skall bedrivas beskrivs ofta väldigt väl genom kartläggning av inblandade aktörers användning av centrala begrepp, där kretslopp i det här fallet är ett mycket bra exempel.

En skiljelinje mellan miljösektorns och den tekniska sektorns sätt att hantera kretsloppsvisionen kan ses i tabell 2. Det är den tekniska sektorns tjänstemän som ser kretslopp som ett medel för att miljöanpassa det existerande systemet och det är tjänstemän på miljöförvaltningarna som ser kretslopp som medel för en förbättrad resurshantering.

Tabell 2. En sammanfattande beskrivning av aktörsgruppernas förhållningssätt till kretslopp.

	Politiker	Tjänstemän
Miljö	<ul style="list-style-type: none"> * Kretslopp som medel för naturens bevarande. (PM1) * Kretslopp som medel för en förbättrad resurshantering. (PM3) *Kretslopp som medel för att slippa deponiskatt och för att återvinna material. (PM2) 	<ul style="list-style-type: none"> * Kretslopp som medel för en förbättrad resurshantering. (TM2, TM3, TM6) * Kretslopp som mål i sig. (TM3, TM5)
Teknik	<ul style="list-style-type: none"> * Kretslopp som något relativt ointressant. (PT2, PT3) * Kretslopp som medel för att hitta lösningar för de enskilda avloppen. (PT1) 	<ul style="list-style-type: none"> * Kretsloppet som medel för konventionella systemets bevarande. (TT1, TT3, RV1, RV2) * Kretslopp som mål i sig. (TT4, TT5)

Kretslopp behandlas som ett medel för aktörerna inom den tekniska sektorn, det går att använda kretsloppsbegreppet för att klä det konventionella systemet i annan språkdräkt. Kretsloppsanpassning genom slamåteranvändning gör en reningsanläggning till en miljöanläggning och förvandlar en reningsprocess till resurshantering. Slamåteranvändning blir ett sätt att göra avloppssektorn miljöanpassad, att operationalisera regeringens vision om kretsloppsanpassning efter sektorns förutsättningar. Slamåteranvändning är ju heller inget nytt som lanserats i och med idén om kretsloppsanpassning, det finns kommuner som återanvänt allt sitt slam i jordbruket sedan 1970-talet, vilket kan ge nedanstående effekt:

”Sen i samband med avfallshanteringen så kom det stora snacket om kretslopp, men vi körde ju redan ut slammet och kunde mest byta namn på verksamheten.” (TT1, 980508).

Kretslopp kan också vara ett medel för att möjliggöra lansering av ny teknik på avloppsområdet, urinsorterande toaletter av olika slag till exempel, där teknikintresse föregår intresset för en förbättrad resurshantering.

Kretsloppet som mål i sig uttrycks bland både tjänstemän och politiker oavsett sektor, men inte helt entydigt. Framförallt de tekniska politikerna är något svävande gällande kretsloppets roll i verksamheten. Det är dock den generella bilden som blir intressant i tabell 2, att *ingen* inom tekniska sektorn talar om resurshushållning och att *ingen* inom miljösektorn argumenterar för att krets-

loppet i första hand skall anpassas till det existerande tekniska systemet.

En annan faktor som kan användas för att studera organiseringen av kommunernas arbete är att kartlägga informanternas kontakter med olika typer av aktörer utanför den kommunala organisationen. Är dessa kontakter lokala eller professionellt inriktade?

Kontaktnätet – lokalt präglat eller sektorsbaserat?

Kontakterna med externa aktörer utgör en potentiell källa till information och kunskap. Det är tillfälliga kontakter men innebär inte desto mindre möjligheter till lärande. Generellt betonar informanterna forskare, Kommunförbundet, konsulter, Livsmedelsverket, LRF, Naturvårdsverket och VAV (Vatten- och avloppsverksföreningen) som informations- och kunskapskällor. Alla är aktörer som agerar på nationell nivå. De lokala aktörerna, i form av allmänhet och lokala organisationer, framställdes mer som aktörer att ta hänsyn till och att föra diskussion med.

Mulleryds kontaktnät

I *Mulleryd* är kontakterna med externa aktörer av blandat slag, se tabell 3. Besvikelse över en inaktiv länsstyrelse uttrycks av tjänstemän från både miljösidan och tekniska sidan (TM3 980309, TT1 980309).

Tabell 3. Kontakter mellan externa aktörer och politiker och tjänstemän i Mulleryds kommun

	Politiker	Tjänstemän
Miljö	Livsmedelsverket länsstyrelsen Naturvårdsverket	andra kommuner allmänheten forskare livsmedelsproducenterna LRF
Teknik		andra kommuner Hushållningssällskapet LRF VAV

Allmänhetens frånvaro i politikerkolonnen är intressant som en beskrivning av hur politikerrollen uppfattas. Den kunskap som politikerna representerar blir inte lokalt präglad utan nationell, då statliga myndigheter används som främsta kunskapskälla. Politikerns roll som representant för lokal kunskap saknas här helt. Det är istället kunskap från centrala myndigheter som den lokala politikern eftersträvar, medan tjänstemännen inom miljösektorn håller kon-

takten med medborgarna och samarbetar med en grupp angående en projekterad ekoby. Positivt förnyande påverkan sägs komma från forskarleden, medan den mer vardagliga påverkan kommer från de andra aktörerna.

Ekefors kontaktnät

Ekefors kontaktnät är mer omfattande, tabell 4, där framförallt politikerna har mer egna kontakter jämfört med Mulleryd.

Tabell 4. Kontakter mellan externa aktörer och politiker och tjänstemän i Ekefors kommun.

	Politiker	Tjänstemän
Miljö	lokala organisationer andra kommuner Kommunförbundet Länsstyrelsen Miljödepartementet	Allmänheten Andra kommuner EU LRF Kommunförbundet VAV Lokala organisationer
Teknik	Allmänheten fastighetsägare av olika slag	Andra kommuner EU Livsmedelsproducenter LRF Länsstyrelsen

Miljötjänstemännen använder Kommunförbundet som en huvudsaklig kunskapskälla och kontakterna med medborgarna berör framförallt ny teknik med kommunen som pådrivande kraft. Avsaknaden av etableringstryck ger färre kontakter med konsulter och då personliga kontakter med universitetet saknas, används inte heller den närbelägna forskningsmiljön som en kunskapskälla. De lokala miljöorganisationernas regelbundna möten med kommunen, som äger rum på kommunens initiativ, brukar locka sju-åtta representanter från olika organisationer (TM6 981123). Miljötjänstemännen uttrycker farhågor att de regelbundna

mötena mellan kommun och organisationer tar död på engagemanget i organisationerna då dessa inte uppfattas som speciellt drivande (TM1 980319, TM6 981123).

Ekefors är ensam om att nämna EU som ett problem. Det är EU:s regler om kvävereduktion som upplevs som ett stort hinder i avloppshanteringen på grund av de omfattande investeringar som kvävereducerande steg i reningsverket kräver (RV2 980408).

Salixholms kontaktnät

I Salixholm är det de tekniska tjänstemännen som beskriver kontakter med flest typer av aktörer, tabell 5.

Tabell 5. Kontakter mellan externa aktörer och politiker och tjänstemän i Salixholms kommun.

	Politiker	Tjänstemän
Miljö	allmänheten andra kommuner forskare LRF	andra kommuner LRF Naturvårdsverket
Teknik	allmänheten	allmänheten forskare konsulter livsmedelsindustrin LRF Miljödepartementet Naturvårdsverket VAV

Politikerna i Salixholm betonar medborgarnas betydelse för deras agerande på ett sätt som dels skiljer sig från de andra två kommunerna och som dels upplevs som ett verkligt engagemang (PM3 980518, PT3 981209).

”Myndighetsutövning ska ha en personlig prägel, vi är inte satta att småjävlas med medborgarna.” (PT3 981209)

Den tekniska sektorn i Salixholm är öppen och kontaktsökande. Att VAV och Naturvårdsverket beskrivs som begrän-

sade och alltför låsta vid dagens system och att länsstyrelsen anses sakna organisatorisk reda tyder på visst självförtroende hos personal inom tekniska sektorn (TT2 980512, TT5 980511). Mer kontakt med andra kommuner eftersträvas och är avsedd att utvecklas, då det inte finns idag (TT5 980511 PM3 980518).

Kontakter med allmänheten eller lokalt förankrade organisationer har i alla tre kommunerna visat sig ske i mindre utsträckning. Det är kontakter med aktörer på nationella arenan eller regionala som är mest frekventa. Att ha kontakt med länsstyrelsen betyder dock helt olika saker för miljösektorn och den tekniska sektorn. Miljösektorn söker efter konsultation i tillsynsärenden medan tekniska sidan söker lösningar på tekniska problem. På samma sätt vänder de sig till olika personer på Naturvårdsverket och i konsultbranschen. Att kontakterna styrs av professionens inriktning i första hand, och att dessa kontakter tas i större omfattning och på ett annat sätt än kontakten med lokala aktörer, är en slutsats man kan dra.

Lokala eller sektoriella institutioner

Motioner, arbete i nämnder, synen på kretslopp och kontaktnät har studerats för att besvara frågan huruvida kommunerna har potential att operationalisera visionen om hållbar utveckling på ett sätt som är lokalt präglat och förankrat. Finns det en lokal institution att förankra denna verksamhet i eller utformas verksamheten i kommunerna i första hand

inom sektoriellt baserade institutioner? Frågan kan sammanfattningsvis besvaras med att kommunernas arbete med att kretsloppsanpassa avloppssystemen i första hand äger rum inom parallella institutionella strukturer inom kommunerna. Kretsloppspolicy utformas för avloppsområdet av ett dominerande nätverk bestående av tekniska tjänstemän, politiker och aktörer med anknytning till den tekniska sektorn. Den professionella organiseringen föregår en lokalt baserad. Resultaten sammanfattas i figur 9 som är en empirisk utveckling av tidigare redovisade figur 1.

Motioner från lokala politiker visade på ett lågt intresse för frågor om avlopp och kretslopp. Arbetet i de olika politiska organen, miljönämnder, teknisk nämnd, utskott eller bolagsstyrelse, visade även på olika karaktär beroende på om det var miljö- eller teknikfrågor som behandlades. Denna skiljelinje framstod som överordnad en lokal institutionell struktur. Synen på kretslopp, och huruvida kretslopp är ett mål eller medel för verksamheten, uppvisar också skillnader mellan sektorer och inte mellan kommuner. Tekniska sidan talar inte om resurshushållning i samband med kretslopp, kretsloppet är antingen ett mål eller ett medel för bibehållet tekniskt system. Miljösidan å andra sidan talar inte alls om att anpassa kretsloppsidén efter dagens tekniska system utan tänker mer i termer av förbättrad resurshantering.

Kretsloppsbegreppet har utgjort ett utmärkt begrepp för alla inblandade att fylla med innehåll efter valda förutsättningar. I alla tre fallstudierna finns en glidning i betraktelsen av teknik och kretslopp, som mål eller medel och i så

fall, medel för vad? Aktörerna inom den tekniska sektorn betonar det konventionella systemet och utgår i mångt och mycket från de villkor systemet sätter i sitt sätt att betrakta omvärlden. Miljösektorn är inriktad på kretslopp och resurshantering, med tekniska lösningar som medel. Kretsloppsbegreppets politiska styrka ligger i att det kan täcka in allt det som skett i kommunerna. På detta sätt kan kretsloppsbegreppet sägas bidra till en öppning av tidigare relativt slutna professionella institutioner, inledningen till en dialog som i framtiden kan leda fram till lösningar vi idag inte anar.

Kontakterna de kommunala aktörerna tar med aktörer utanför den kommunala organisationen visade även upp sektorsbaserade mönster men här fanns även lokala variationer. Det var dock inte lokala aktörer i första hand utan vilka nationella aktörer man hade kontakt med som skilde de tre kommunerna åt.

Externa faktorer som påverkar nätverken i deras agerande, se figur 9, kan vara av vitt skilda slag. Geografi och demografi är viktiga förutsättningar för den kommunala organisationen och även om ingen informant uttryckligen sagt att kretsloppsanpassning är omöjligt av demografiska eller geografiska orsaker så påverkar faktorerna verksamheten. Ekefors och Salixholm har båda en ansenlig mängd enskilda avlopp som kräver åtgärd och som ökar intresset för ny teknik. Mulleryd har en mycket liten andel bönder, om några backar ur som mottagare av slammet blir slamåteranvändningen snabbt hotad. Kommunstorlek har även visat sig vara en förut-

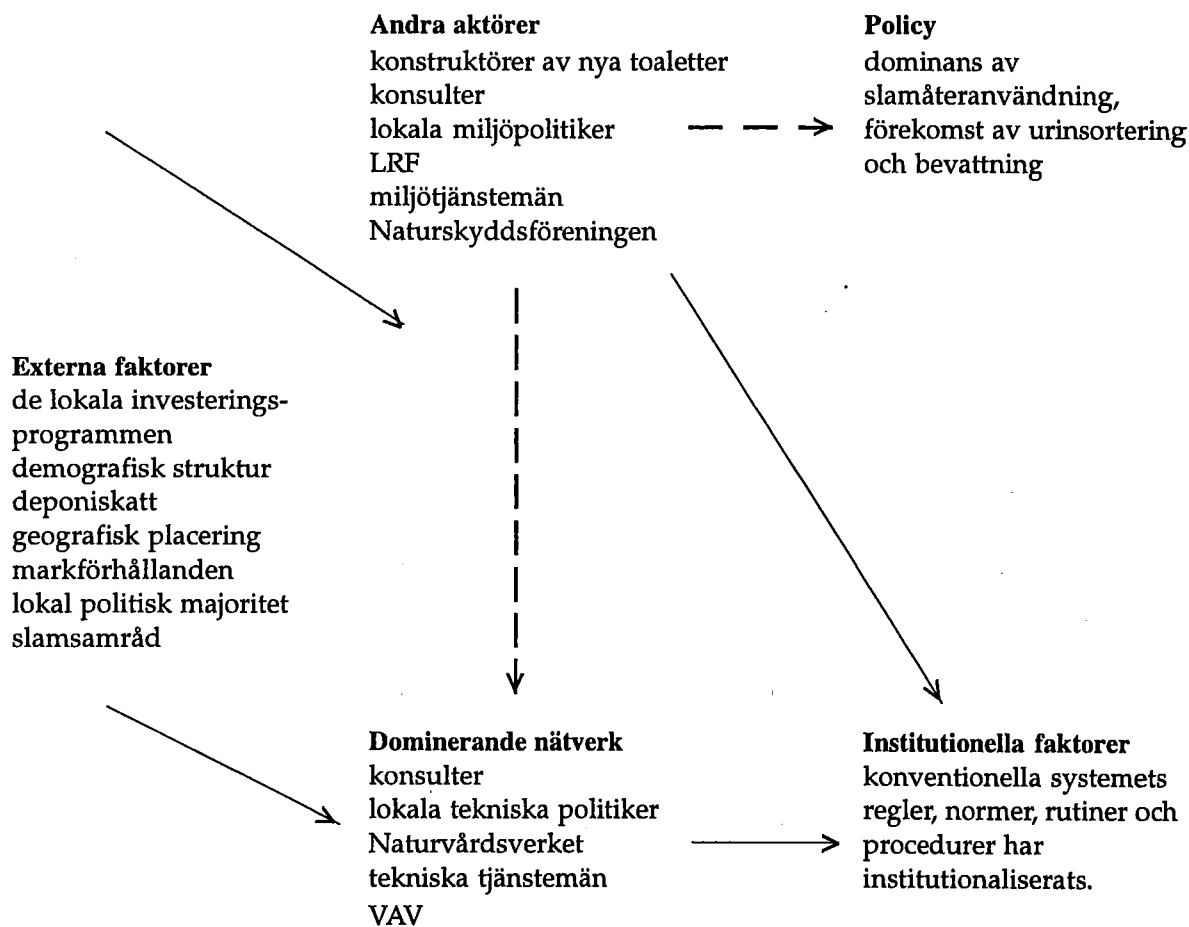
sättning för parallella projekt som i Ekefors, här räcker helt enkelt inte personalen till i antal i en mindre kommun.

Kretsloppsvisionens andra del, att operationalisering av kretsloppsbegreppet skall göras av de som berörs, anknyter till relationen mellan stat och kommun och den tidigare nämnda konflikten mellan myndighetsutövning och visionärt drivet miljöarbete. Statens uttalande vilja att låta kommunerna vara motorn i omställningen till en hållbar utveckling har inneburit avsaknad av tydliga styrmedel. Diverse styrmedel har dock ett efter ett kommit till stånd som påverkar kommunerna i högsta grad. De externa faktorer som påverkat de tre kommunerna som här varit i blickfånget är deponiskatten,² de lokala investeringsprogrammen,³ kraven på kvävereduktion (Naturvårdsverket, rapport 4134) och, mer indirekt, de slamsamråd som Naturvårdsverket, tillsammans med LRF och VAV förespråkar (Naturvårdsverket, rapport 4418 och 4665). Än mer indirekt har de besparingar inom statliga myndigheter som ägt rum påverkat kommunerna. Deras utrymme att agera på egen hand har som en konsekvens av detta ökat, men det finns heller inte längre någon att fråga om råd i samma utsträckning som tidigare.

På lokal nivå skulle man kunna beskriva aktörerna inom miljösektorn som företrädare för ett annat nätverk än det som dominerar utformningen av avloppspolicy. Det finns idag en väl etablerad relation mellan nätverk av professionella tjänstemän med teknisk kompetens och den policy för avloppshantering som utformas. Målen för detta nätverk kan något schablonmässig sä-

gas vara att bibehålla det idag existerande systemet. Det mål som driver aktörerna inom miljösektorn är en kombination av kretslopp och förbättrad resurshantering. Det som framkommit i de

här tre kommunerna är att om ny teknik skall provas på VA-området, bör det drivas av aktörer som inte tidigare haft ansvar för den konventionella tekniken.



Figur 9. De aktörer och externa faktorer som visat sig påverka utformningen av kretsloppspolicy för avloppshantering i kommunerna.

Tradition av fiffiga lösningar på färdigformulerade problem

Decentraliseringen av miljöpolitik till kommunerna har handlat mycket om myndighetsutövning. Kommunal miljöpolitik är enligt denna tradition inte en

visionärt driven verksamhet utan handlar om förelägganden och tillsyn. Kommunernas roll som motor i utvecklingen av det hållbara samhället skiljer sig markant från den tidigare rollen och generellt är det svårt för kommunerna att mobilisera kapacitet för att lösa båda

dessa uppgifter. I tider av nedskärning kan det vara svårt att argumentera för något utan klara mål. Trots en decentralisering under längre tid ser det fortfarande ut att vara starka generella drag som styr i kommunerna, där det lokala mer handlar om nivån för genomförande än en verklig lokal förankring. Lokala politiker visade sig vara nationellt präglade i sin kunskapsinhämtning och präglas som tidigare beskrivits även av sektorstillhörighet i sitt agerande.

Ny teknik utvecklas i kommunerna utan något påtagligt statligt stöd eller tydliga krav från regeringen. Frånvaron av statlig samordning av information och frånvaron av statliga generella subventioner minskar betydligt kommunernas möjligheter att implementera ny teknik, där paralleller kan dras till de statsbidrag som understödde utbyggnaden av den konventionella tekniken på 1960-talet. Detta kan ställas mot deponiskatten och slamsamråden, som båda är inriktade på återanvändning av slam och som binder upp Naturvårdsverkets resurser kring denna enda kretslopps-lösning.

Kommunerna som motor i omställningen till en hållbar utveckling har en möjlighet att lyckas utifrån det faktum att de policyentreprenörer som driver utformningen av kretsloppspolicy är lokala. Det kan handla om drivande miljöchefer, intresserade tekniska tjänstemän eller visionära politiker. Det är inom de kommunala organisationerna som dessa återfinns. Alla dessa agerar dock inom en kontext. Policyentreprenörer agerar både för att lösa de problem som finns inom den kommunala organisationen, problem i stor utsträckning inducerade

på statlig nivå, och utifrån personligt intresse.

Varför Mulleryds kommunala personal framstår som så nöjda beror på att de *kan* vara nöjda. De har löst de problem kommunen kan tänkas stå inför vad gäller kretslopp och avlopp. Genom att de idag återanvänder allt slam riskerar de ingen deponiskatt och genom att bygga en rötgaskammare utvinnet de snart även metangas ur slammet som skall samrötas med hushållsavfall. Mulleryd har med sitt geografiska läge i Norrland inga krav på kvävereduktion eller problem med enskilda avlopp.

Salixholm, och framförallt Ekefors, pratar om kvävereduktionen och de problem dessa krav innebär i form av investeringar och arbete. Både Salixholm och Ekefors har även en relativt komplicerad situation vad gäller de enskilda avloppen. Båda dessa företeelser involverar miljösektorn i ökad omfattning och har i båda fallen lett tankarna till användandet av ny teknik och kretsloppslösningar som ett sätt att råda bot på, ursprungligen, helt andra problem än hur vi når en hållbar utveckling. Ur det här perspektivet framstår kommunernas agerande som helt begripligt men mycket reaktivt, vilket också ligger i linje med den tidigare traditionella relationen mellan stat och kommun i Sverige. Staten bestämmer och kommunerna utför, efter bästa förmåga.

Att ställa kommunerna inför ett problem ser ut att vara ett effektivt sätt att få saker uträttade. Det är dock en strategi som förstärker kommunorganisationens svaga förankring i den lokala kontexten. Genom att uppmana till lokalt präglade lösningar samtidigt som

kommunerna ställs inför ett problem (deponiskatt), som staten har gjort vad gäller kretsloppsanpassning av avloppssystemen, aktiveras kommunens institutionaliserade sätt att agera i första hand. Att lösa det akuta problemet upplevs som överordnat en lokal förankring av lösningen. De lokala politikernas roll som bestämd av den sektor inom vilken de är aktiva, begränsar politikens möjlighet att lösa konflikter och att kanalisera lokal opinion. Politikerna utgör på detta sätt ingen motpart till tjänstemännen ur den aspekten att de representerar lokal opinion och kunskap, medan tjänstemännen besitter den generella överblicken.

En konsekvens av detta är tanken att man bör välja väg för utvecklingen av miljöpolitiken. Att låta kommunerna vara lokala arenor där framtidens samhälle utformas är ingen dålig idé, problemet är att det idag måste ske parallellt med enligt lag tvingande uppgifter. Tillsynen tillbaka till länsstyrelserna är något som skulle lösa den konflikten. Detta drag skulle även underlätta en omorganisering av kommunens verksamhet där teknik och miljö kan mötas i nämnder och förvaltningar.

Det ser ut att ha saknats en medvetenhet om att de olika typer av styrmedel som staten lägger på kommunerna bildar en helhet och vilka konsekvenser detta får. Hjälp till självhjälp låter som politisk retorik, men innebär verktyg som bidrar till bedömning av situationen av de som skall fatta besluten och som gör det möjligt för kommunerna att ta ett helhetsgrepp över en fråga. I fallet avloppshantering är detta ett av målen med det nyligen startade MISTRA-pro-

grammet "Sustainable Urban Water Management" (Malmqvist 1999). Styrmedel och verktyg i beslutsfattandet som uppmanar till lärande och reflektion, samtidigt som beslut fattas och resultat erhålls är en verklig utmaning att utforma.

Referenser

Litteratur

Abbott, Andrew, 1991

"The Order of Professionalization – An Empirical Analysis". *Work and Occupation* 18:355–384.

Ahrne, Göran, 1993

"Delvis människa, delvis organisation". *Sociologisk Forskning* 30:59–78

Anderberg, Stefan, 1998

"Hållbar utveckling av de rumsliga arrangemangen". I "Hållbart samhälle – en antologi" (Rapport Forskningsrådsnämnden 1998:14) Stockholm: FRN

Asplund, Eva, Sylvia Dovlén, Maria Håkansson och Lars Orrskog, 1998

"Räcker kompetensen? En studie av det långsiktiga miljöarbetet i fyra kommuner". (Institutionen för infrastruktur och samhällsplanering, Forskningsrapport TRITA-IP FR 97–27) Stockholm: KTH

Bennulf, Martin, 1994

"Miljöopinionen i Sverige" (Statsvetenskapliga institutionen, Göteborg, Studier i politik nr 30). Lund: Dialogos

Bertilsson, Margareta, 1990

"The Welfare State, the Professions and Citizens". I Torstendahl, Rolf och Michael Burrage (red) "The Formation of Professions". London: SAGE

Bostedt, Göran, 1991

"Politisk institutionalisering – Organisering av lokalt arbetsmiljöarbete" (Statsvetenskapliga institutionen, Forskningsrapport 1991:4) Umeå: Umeå Universitet

Bro, Anders, 1998

"Kommunala angelägenheter? Debatten om hälsovårdens och miljöskyddets kommunalisering" (Arbetsrapport Statsvetenskapliga institutionen) Göteborg: Göteborgs universitet

Brunsson, Nils och Johan P. Olsen, 1990

"Makten att reformera". Stockholm: Carlsson

Delegationen för en ekologisk hållbar utveckling, Lokala investeringsprogram. Kommunerna som motor i den ekologiska omställningen av samhället. Förslag 970618.

Eckerberg, Katarina och Björn Forsberg, 1998

"Implementing Agenda 21 in Local Government: The Swedish Experience". *Local Environment*, 3:333–347

Forsyth, Patrick. B. och Thomas J. Danisiewicz, 1985

"Toward a Theory of Professionalization". *Work and Occupations*, 12:59-76

Gidlund, Janerik, 1990

"Den oansvariga decentraliseringen" (ERU-rapport 60). Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet

Hellström, Daniel, Ulf Jeppsson och Erik Kärrman, 1999

"A Framework for Systems Analysis of Sustainable Urban Water Management" proceedings from the 4th International Conference Managing the Wastewater Resource. Ecological Engineering for Wastewater Treatment. June 7-11, Ås, Norway

Hill, Michael, 1997

"The Policy Process in the Modern State" (3rd ed.). London: Prentice Hall

Isgård, Erik, 1998

"I vattumannens tecken". Örebro: Ohlson och Winnfors

Jacobsson, Bengt, 1994

"Att organisera för effektivitet". I Jacobsson, Bengt (red) "Organisationsexperiment i kommuner och landsting". Stockholm: Nerenius & Santéus förlag

Jansen, Alf-Inge, 1989

"Makt og miljø". Oslo: Universitetsforlaget

Jones, Charles O, 1977

"An Introduction to the Study of Public Policy". Boston: Duxbury

Koelble, Thomas A, 1995

"The New Institutionalism in Organizational Analysis". *Comparative Politics*, 27:231-243

Larson, Magali Sarfatti, 1990

"In the Matter of Experts and Professionals, or How Impossible it is to Leave Notion Unsaid". I Torstendahl, Rolf och Michael Burrage (red) "The Formation of Professions" London: SAGE

Lindbom, Anders, 1995

"Medborgarskapet i välfärdsstaten – Föräldrarinflytande i skandinavisk grundskola" (Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 123). Stockholm: Almqvist & Wiksell International.

Loftsson, Elfar, Johan Hedrén, Ronnie Hjorth och Marianne Löwgren, 1993

"Svensk miljöpolitik". Lund: Studentlitteratur

Lönngrén, Mats, 1998

"Samverkan kring kretsloppslösningar. En utvärdering av Östhammars kretsloppsverk" (Avdelningen för informationslära, rapport 4). Uppsala: Sveriges Lantbruksuniversitet

Malmqvist, Per-Arne, 1999

"Sustainable Urban Water Management". *Vatten*, 55:7-17

Naturvårdsverket, 1993

"Eutrofiering av mark, sötvatten och hav" (Rapport 4134). Stockholm: Naturvårdsverket

Naturvårdsverket, 1995

"Användning av avloppsslam i jordbruket" (Rapport 4418). Stockholm: Naturvårdsverket

Naturvårdsverket, 1996

"Överenskommelsen om slam användning i jordbruket mellan LRF, VAV och Naturvårdsverket" (Rapport 4665). Stockholm: Naturvårdsverket

Olsen, Johan P, 1985

"Nyinstitutionalismen og statsvitenskapen". *Statsvetenskaplig tidskrift*, 88:1-14

Parsons, Wayne, 1995

"Public Policy - An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis". Cheltenham UK: Edward Elgar

Premfors, Rune, 1989

"Policyanalys: kunskap, praktik och etik i offentlig verksamhet". Lund: Studentlitteratur

Prop. 1992/93:180.

"Proposition om riktlinjer för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling"

Prop. 1999/2000:9

"Vissa punktskatte- och tullfrågor m.m."

Regeringens skrivelse, 1997/98:13. Om ekologisk hållbar utveckling.

Romås, Anders E, 1985

"Vattenkvalité och regional utveckling - bidrag till 100 års svensk vattenvårdshistoria med exempel från Motala Ström och dess tillflöden" (Tema V Rapport 10). Linköping: Univ

Rothstein, Bo, 1997

"Organisation som politik". I Rothstein, Bo (red.) "Politik som organisation". Stockholm: SNS

Sabatier, Paul A och Hank C Jenkins-Smith, 1993

"Policy Change and Learning - An Advocacy Coalition Approach". Boulder Colorado: Westview Press

SFS 1970:244

"Lag om allmänna vatten- och avloppsanläggningar"

SFS 1998:899

"Förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd"

SFS 1998:900

"Förordning om tillsyn enligt miljöbalken"

Simon, Herbert A, 1965

"Administrative Behaviour" (2nd ed.). New York: Macmillan

SOU 1994:128

"Lokal Agenda 21 – En vägledning"

Statistiska Centralbyrån, 1994

"Rapporter från lantbruksräkningen 1992. Fördelningen av skogsmark och andra ägoslag" (Statistiska meddelanden J 13 SM 9302). Stockholm: SCB, Lantbrukets struktur

Svenska Kommunförbundet/Statistiska Centralbyrån, 1997

"Vad kostar verksamheten i din kommun? Bokslut 1996". Stockholm: Kommentus förlag

Söderberg, Henriette, 1999

"Kommunerna och kretsloppet – avloppssektorns förändring från rening till resurs-hantering" (Linköping Studies in Art and Science 194). Linköping: Univ.

Söderberg, Tonderski och Johansson, 2000

"Hållbar lösning eller grönt filter? Användning av mark-växsystem för behandling av spillvatten i Sveriges kommuner." Vatten 2

Torstendahl, Rolf, 1990

"Introduction: Promotion and Strategies of Knowledge-Based Groups". I Torstendahl, Rolf och Michael Burrage (red) "The Formation of Professions", London: SAGE

Torstendahl, Rolf och Michael Burrage (red) 1990

"The Formation of Professions - Knowledge, State and Strategy". London: SAGE

VAV, diskett med VAV statistik från 1997

Kommunarkiv

Ekefors kommun, 1998. *Årsredovisning för avloppsbolaget i Ekefors kommun 1997*

Ekefors kommun, 1996. *Lägesrapport 1995 från Ekefors kommuns VA-grupp*, behandlad i nämnd 960123

Ekefors kommun, 1990-1997. Samtliga motioner lagda i fullmäktige under tidsperioden 1990-1997

Ekefors kommun, 1990-1997. Protokoll från miljönämndens sammanträde (myndighetsutövande nämnd) 1990-1997

Ekefors kommun, 1990-1997. Protokoll från miljönämndens sammanträde (strategiskt arbetande nämnd) 1990-1997

Mulleryd kommun, 1997. *Informationsblad från Mulleryds kommun*, kommunfullmäktige

Mulleryd kommun 1990-1997. Samtliga motioner lagda i fullmäktige under tidsperioden 1990-1997

Mulleryd kommun, 1990-1997. Protokoll från miljönämndens sammanträden 1990-1997

Mulleryd kommun, 1992-1997. Protokoll från tekniska utskottets sammanträden 1992-1997

Salixholms kommun, 1990-1997. Samtliga motioner lagda i fullmäktige under tidsperioden 1990-1997

Salixholms kommun, 1990-1997. Protokoll från miljönämndens sammanträden 1990-1997

Salixholms kommun 1990-1997. Protokoll från tekniska nämndens sammanträden 1990-1997

Salixholms kommun 1993-1997. Protokoll från tekniska nämndens arbetsutskott 1993-1997

Muntliga källor

Politiker Miljösektorn nr1 (PM1), djupintervju, 980506

PM2, djupintervju 990211

PM3, djupintervju, 980518

Politiker Tekniska sektorn nr1 (PT1), intervju i skriftlig form, 990416

PT2, rekognoserande intervju, 980506

PT3, djupintervju, 981209

ReningsVerkspersonal nr1 (RV1), rekognoserande intervju, 980505.

RV2, rekognoserande intervju, 980408.

Tjänsteman Miljösektorn nr1 (TM1), rekognoserande intervju, 980319.

TM2, rekognoserande intervju, 980402.

TM3, rekognoserande intervju, 980309; djupintervju, 980507.

TM4, rekognoserande intervju, 980309.

TM5, rekognoserande intervju, 980326; djupintervju 980511.

TM6, djupintervju, 981123.

Tjänsteman Tekniska sektorn nr1 (TT1), rekognoserande intervju, 980309; djupintervju, 980508

TT2, djupintervju, 980512

TT3, djupintervju, 981124

TT4, djupintervju, 980513

TT5, rekognoserande intervju, 980325; djupintervju 980511

Noter:

¹ Mulleryd, tekniska utskottet, 930211, §5; 930617, § 51; 930617, §53; 940120, §4; 940317, § 26; 941110, §74.

² Först utredd i SOU 1996:139 och föreslagen i prop. 1999/2000:9.

³ Delegationen för en ekologisk hållbar utveckling, *Lokala investeringsprogram. Kommunerna som motor i den ekologiska omställningen av samhället*. Förslag 970618.