

Integration av ekologiskt hållbar utveckling i de regionala tillväxtavtalen

*- en studie av hinder och
möjligheter inom Västmanlands
och Östergötlands län*

Författare:
Emma Campbell
Sanna Ludvigson

Handledare:
Ekon. Dr. Birgitta Schwartz

”The problems we have today cannot be solved by thinking the way we thought when we created them.”

Albert Einstein

SAMMANFATTNING

- DATUM:** 2000-10-06
- NIVÅ:** D-uppsats i företagsekonomi med inriktning mot ekologisk ekonomi, 10 poäng.
- FÖRFATTARE:** Emma Campbell (701111) Sanna Ludvigson (760614)
Borgsgatan 16 Lovisebergsvägen 10a
602 36 Norrköping 722 19 Västerås
011-16 22 68 021-41 74 34
emma.campbell@telia.com sanna.ludvigson@hem.utfors.se
- HANDLEDARE:** Ekon. Dr. Birgitta Schwartz
- TITEL:** *Integration av ekologiskt hållbar utveckling i de regionala tillväxtavtalen – en studie av hinder och möjligheter inom Västmanlands och Östergötlands län.*
- PROBLEM:** Utvärderingar av de regionala tillväxtavtalen visar att ekologiskt hållbar utveckling inte har blivit integrerat på ett tillfredsställande sätt. Utifrån detta ställer vi oss frågorna; Varför har inte ekologiskt hållbar utveckling integrerats på ett tillfredsställande sätt i tillväxtavtalen? Hur kan arbetsprocessen förändras och förbättras så att ekologiskt hållbar utveckling får större utrymme i det framtida regionala utvecklingsarbetet?
- SYFTE:** Syftet med uppsatsen är att identifiera och analysera de svårigheter som har bidragit till att ekologisk hållbar utveckling inte har integrerats, på ett tillfredsställande sätt, i Västmanlands och Östergötlands läns regionala tillväxtavtal. Utifrån denna analys föreslår vi hur arbetsprocessen bör förändras för att det horisontella målet om en ekologiskt hållbar utveckling skall få större utrymme i det framtida regionala utvecklingsarbetet.
- METOD:** Uppsatsen är skriven med en undersökande och tolkande ansats. Vi har vidare använt oss av ett kvalitativt angreppssätt. Uppsatsen bygger på litteraturstudier och personliga intervjuer, vilka har genomförts vid de aktuella länsstyrelserna.
- RESULTAT:** Under studiens gång har vi kunnat konstatera fyra huvudorsaker till varför ekologiskt hållbar utveckling inte har integrerats på ett tillfredsställande sätt i tillväxtavtalen; otydliga direktiv, traditionella strukturer, bristande representation av miljökompetens i partnerskap och arbetsgrupper samt avsaknad av operativa verktyg. För att underlätta integreringen menar vi att det behövs; en tydlig nationell politik med tydliga direktiv, en utveckling av det tvärssektoriella arbetet, att miljökompetens finns med i arbetsprocesserna från början samt att befintliga verktyg, exempelvis miljökonsekvensbeskrivning, policy audit, positionsanalys eller strategisk miljöbedömning anpassas och används i det regionala utvecklingsarbetet.

ABSTRACT

In May 1998 the provincial authorities of Sweden were invited by the government to form regional growth agreements. The main purpose of the agreements is to promote economic growth in all parts of Sweden, but there are also two horizontal aims that shall be integrated into the agreements. These aims are that the agreements should contribute to “an ecologically sustainable development” and “equality between men and women”.

Evaluations of the regional growth agreements show that ecologically sustainable development has not been integrated in a satisfactory way. Our questions in this thesis are therefore: Why has not ecologically sustainable development been integrated in a satisfactory way? How can the organization of work and the work routines be changed and improved so that ecologically sustainable development is given more prominence in the future work with development issues in the provinces?

The purpose of this thesis is to identify the difficulties that have contributed to the fact that ecologically sustainable development has not been integrated in a satisfactory way in the regional growth agreements of the provincial authorities of Västmanland and Östergötland. From this follows an analysis of how the organization of work and the work routines can be changed so that ecologically sustainable development is given a place in future work with development issues at provincial level.

This thesis is written with a method of investigation and interpretation, which means that the thesis is written from a qualitative perspective. The thesis is based on studies of literature and personal interviews, which have been held at the provincial authorities in the regions mentioned above.

We have found four main reasons why ecologically sustainable development has not been satisfactorily integrated in regional growth agreements. These are: unclear directives, traditional structures, insufficient representation of environmental competence in the regional partnerships and workgroups along with the absence of operative tools. To facilitate integration we think that there is a need for: a clear national policy with clear directives, development of cross-sectional work, environmental competence in the organization of work from the beginning and that existing tools, for example environmental impact assessment, policy audit, position analysis and strategic environmental assessment, are refined and used in regional work where development issues are on the agenda.

Förord

Vi vill härmed ta tillfället i akt och tacka de personer som på olika sätt har varit delaktiga i och underlättat arbetet med vår magisteruppsats.

Till länsstyrelserna i Västmanlands och Östergötlands län, framförallt till Måns Enander och Joakim Kärnborg, vill vi rikta ett stort tack! Ni har bemött oss på ett mycket positivt sätt och bidragit till många intressanta funderingar. Vi vill också tacka respondenterna; Hans Jansson, Bernt Dahlbäck, Måns Enander och Jan Hällgren för att ni tog er tid att delta i vår studie.

Vi vill tacka MARS-projektet, Ingrid Hasselsten med flera, för att ni gav oss möjlighet att delta i två mycket intressanta seminarier om integration, hållbar utveckling och tillväxtavtalen. Även Naturvårdsverket, Ann-Mari Gårdlov med flera, har gjort det möjligt för oss att följa de seminarier som har genomförts under våren.

Vi vill också rikta ett stort tack till vår handledare Ekon. Dr. Birgitta Schwartz, vid Mälardalens högskola, för intressanta funderingar och värdefull handledning.

Andra personer som har betytt mycket för oss i arbetet med uppsatsen är Mogens Jensen, Mälardalens högskolebibliotek, Kjell-Åke Brorsson samt Peter Söderbaum. Tack!

Sist men inte minst vill vi även tacka Mikael och Mikael!

Vi önskar er en trevlig läsning!

Emma & Sanna

Innehåll	sid.
1 Inledning	1
1.1 Tidigare utvärderingar av tillväxtavtalen	2
1.2 Problemområde	3
1.3 Problemställning	3
1.4 Syfte	4
1.5 Avgränsning	4
1.6 Uppsatsens målgrupp	4
1.7 Läsanvisningar	4
1.8 Begreppsdefinitioner	5
2 Metod	6
2.1 Vetenskapligt förhållningssätt och metod	6
2.2 Tillvägagångssätt	7
2.2.1 <i>Urval och intervjumetod</i>	9
2.2.2 <i>Skrivna källor</i>	9
2.2.3 <i>Analys av data</i>	10
2.2.4 <i>Käll- och metodkritik</i>	11
2.3 Författarnas teoretiska utgångspunkt	12
3 Integration, tillväxt och hållbar utveckling	13
3.1 Integration	13
3.1.1 <i>Författarnas syn på begreppet integration</i>	16
3.2 Tillväxt	17
3.2.1 <i>Tillväxt och miljö</i>	18
3.2.2 <i>Författarnas syn på begreppet tillväxt</i>	19
3.3 Hållbar utveckling	20
3.3.1 <i>Den operativa definitionen av hållbar utveckling</i>	21
3.3.2 <i>Författarnas syn på begreppet hållbar utveckling</i>	23
4 Regional utvecklingspolitik	24
4.1 Presentation av Länsstyrelsens verksamhet	24
4.2 Regionala tillväxtavtal	25
4.3 Västmanlands tillväxtavtal	26
4.3.1 <i>Ekologiskt hållbar utveckling i Västmanlands tillväxtavtal</i>	28
4.4 Östergötlands tillväxtavtal	29
4.4.1 <i>Ekologiskt hållbar utveckling i Östergötlands tillväxtavtal</i>	31
5 Presentation av intervjuer	32
5.1 Otydliga direktiv	32
5.2 Traditionella strukturer och synsätt	34
5.3 Representation av miljökompetens har saknats	37
5.4 Operativa verktyg saknas	38

6 Teorier, målsättningar och åtgärdsförslag	39
6.1 Direktiv och regleringsbrev	39
6.2 Traditionella strukturer och synsätt som hinder	41
6.3 Miljökompetens i partnerskap och arbetsgrupper	43
6.4 Operativa verktyg och metoder	45
6.5 Diskussion	48
7 Slutsatser	51
7.1 Resultat	51
7.2 Avslutande kommentarer	52
7.3 Fortsatt forskning	53
Källförteckning	54
Internet	56
Personliga meddelanden	57
Bilagor	
Bilaga 1	<i>Temafrågor vid intervjuer</i>
Bilaga 2	<i>Organisationsscheman</i>
Bilaga 3	<i>Deltagare i Västmanlands partnerskap</i>
Bilaga 4	<i>Deltagare i Östergötlands partnerskap</i>

1 Inledning

”Sverige skall vara ett föregångsland i strävan mot en ekologisk hållbar utveckling.”

(Regeringen, 1999, s. 4)

Så lyder den framtidsvision som regeringen har för Sverige. I regeringsförklaringarna de senaste åren har regeringen dessutom klargjort att arbetet för en hållbar utveckling skall fortsätta och påskyndas. Det poängteras att målet om en hållbar samhällsutveckling omfattar såväl ekologiska, ekonomiska som sociala aspekter och att dessa är ömsesidigt beroende av varandra och måste samspela för att en hållbar utveckling skall vara möjlig. (Regeringen, 1999, s. 4ff) Detta innebär att miljö-, ekonomi- och social politik måste ses i nära relation till varandra.

Parallellt med omställningen till ett ekologiskt hållbart samhälle skall Sverige möta, och anpassas till, 2000-talets krav på snabb ekonomisk tillväxt i en värld som präglas av snabba förändringar och hög konkurrens. Enligt regeringen skall även välfärden bibehållas och, när det ekonomiska utrymmet tillåter, byggas ut. (Regeringen, 1999, s. 13ff) Ökad välfärd och ekonomisk tillväxt är frågor som kan stå i direkt konflikt med, men kan även vara en förutsättning för, en ekologisk hållbar utveckling. Detta gör målet om en hållbar samhällsutveckling komplext.

Regeringen har utarbetat ett handlingsprogram för hur omställningen mot långsiktig hållbarhet skall bli möjlig. Handlingsprogrammet grundar sig på att åtgärder som gynnar såväl ekonomi, sysselsättning, välfärd och miljö även kan ge synergieffekter. Statsförvaltningen har som uppgift att agera huvudaktör i arbetet för en hållbar utveckling och även för miljöfrågor i stort. Olika författningar, direktiv och förordningar reglerar därefter vilka former för samverkan som önskas mellan myndigheter och organisationer. På regional nivå är det länsstyrelserna som har ett övergripande samordningsansvar för bland annat miljöarbetet. Länen har själva fått i uppgift att lösa organisationen kring dessa frågor, något som gör att miljöfrågorna kan anses vara integrerade i varierande grad inom olika län och verksamheter. (Naturvårdsverket, 1999b, s. 24ff)

Som ett led i den svenska utvecklings- och näringspolitiken skall det regionala inflytandet öka. Det budskapet framgår av en ny regional utvecklingsstrategi som regeringen presenterade våren år 1998. Målet med den nya strategin är att, utifrån varje regions specifika förutsättningar, stimulera en hållbar ekonomisk tillväxt som kan bidra till fler företag och en ökad sysselsättning. Här anges att tillväxten skall vara hållbar, även ur ett ekologiskt och socialt perspektiv. (Näringsdepartementet, 2000, s. 3ff) Regeringen gick samtidigt med utvecklingsstrategin ut med en förfrågan till Sveriges län om de ville delta i arbetet genom att utarbeta regionala tillväxtavtal. På så vis skulle de få möjlighet att påverka utvecklingen inom respektive region. De regionala tillväxtavtalen skulle ha ekonomisk tillväxt i fokus, men samtidigt ta hänsyn till horisontella mål som jämställdhet mellan könen, ekologisk hållbar utveckling och integrering av invandrare. Samtliga län accepterade erbjudandet från regeringen och påbörjade arbetet med att ta fram de regionala tillväxtavtalen.

1.1 Tidigare utvärderingar av tillväxtavtalen

Under arbetet med de regionala tillväxtavtalen har några olika utvärderingar gjorts både avseende avtalet som sådant och avseende de horisontella målen. En gjordes av Nord Regio våren år 1999, och omfattade utkastet till tillväxtavtalen. Utvärderingen av hela tillväxtavtalen föregicks då bland annat av en utvärdering om hur ekologiskt hållbar utveckling hade integrerats. Denna utvärdering visar att få avtal innehöll en definition av vad som menas med hållbar utveckling, vilket gör det svårt att få en samlad bild av vad länen vill åstadkomma på området. Kritik riktades även mot att det var svårt att avgöra vilken miljökompetens som hade funnits med i processen. En annan bedömning som gjordes var att formuleringarna i de inledande avsnitten överlag var svepande, allmänna, oprecisa och ofullständiga angående ekologiskt hållbar utveckling. I åtgärderna hade ekologiskt hållbar utveckling fått större utrymme, men integreringen var sällan systematisk. Åtgärderna beskrevs relativt allmänt och det var svårt att utläsa hur stor potentialen, att främja ekologiskt hållbar utveckling, egentligen var. Utvärderingen visar dock att det finns stora möjligheter att med enkla medel klargöra detta. (Nord Regio, 1999, s. 57ff)

Under våren år 2000 har Tvärdelegationen, som består av statssekreterare från ett antal olika departement samt statsrådsberedningen, presenterat en promemoria med syfte att belysa hur hållbar utveckling från ekologisk synpunkt har funnits med i de tillväxtavtal som överlämnades till regeringen. Promemorian heter "Utvärdering av hållbar utveckling från ekologisk synpunkt i tillväxtavtalen". Det betonas dock att tillgänglig tid för granskningen har varit kort varför utvärderingen bör betraktas som *intryck från genomläsning* snarare än en regelrätt analys. (Tvärdelegationen, 2000, s.1)

Utvärderingen visar att resonemangen om miljöaspekter och hållbar utveckling som helhet har kommit längre i de avtal som lämnades till regeringen i november år 1999, än utkastet till avtalen från april år 1999. Det finns dock mer att önska. Resultatet av utvärderingen skiljer sig mellan länens tillväxtavtal, vilka har undersökts med utgångspunkt i nio olika frågeställningar:

- *Hur avspeglas ekologisk hållbarhet i avtalet?*
Flertalet län har berört frågan i övergripande mål eller i åtgärderna, tydliga kopplingar saknas dock dem emellan. Andra län har berört frågan mer systematiskt medan vissa län inte har berört den alls.
- *Hur avspeglas ekologisk hållbarhet i prioriteringarna/åtgärderna?*
Ekologisk hållbarhet avspeglas ofta som en av flera åtgärder i en prioritering. Några avtal har även miljöinriktade prioriteringar.
- *Uttrycks i avtalet en koppling till nationella eller regionala miljömål?*
De 15 nationella miljömålen har sällan direkta kopplingar till avtalen. I de flesta avtalen finns dock prioriteringar och åtgärder som berör miljömålen.
- *Förekommer prioriteringar/åtgärder som kan strida mot miljömålen utan att hållbarhetsaspekter tagits upp?*
Många avtal innehåller prioriteringar/åtgärder som kan ses som målkonflikt gentemot miljömålen. Konflikterna har dock inte behandlats i texten.
- *Innehåller avtalet en strategisk miljöbedömning eller motsvarande resonemang?*
Nej, men några av avtalen för en liknande diskussion. En del län har tagit med MKB som krav vid projekt med mera.
- *Hur planeras utvärdering och uppföljning av ekologisk hållbarhet?*
Indikatorer, som till exempel antalet företag som arbetar efter ett miljöledningssystem, finns angivna i många avtal. Programmets mer direkta effekter på miljön är dock svårare att mäta, inga

avtal har kopplat denna problematik till rena miljöindikatorer eller den regionala/kommunala miljöövervakningen.

- *Miljö som tillväxtmotor i avtalet*
Många län ser miljö som en tillväxtfaktor, men kopplingen till tillväxtavtalen varierar. Endast två län ser miljöaspekter enbart som hinder.
- *Framförs i avtalet något krav/önskemål på stöd riktat till nationella miljöaktörer?*
Krav och önskemål har mestadels riktats till de aktörer som traditionellt sett ingår i regionala satsningar, exempelvis NUTEK.
- *Satsningar på utbildning och kompetensutveckling med miljöinriktning*
Varje avtal innehåller kopplingar till utbildning och kompetensutveckling, men en anknytning till ekologi och miljö förekommer ganska sällan.
- *Miljökompetens i partnerskapet*
Det är svårt att utläsa vilka som deltagit i avtalsskrivandet. Viss miljökompetens har funnits med i några län. Miljö- och naturskyddsorganisationer förefaller inte ingå i partnerskapen.
(Tvärdelegationen, 2000, s.6ff)

1.2 Problemområde

Det regionala miljöarbetet har stor betydelse vid utförandet av regeringens fastställda miljöpolitik, vilket uppmärksammas allt mer idag. Arbetet med tillväxtavtalen ses, från regeringshåll, som en möjlighet att integrera horisontella mål i den regionala utvecklingen. Syftet med de horisontella målen är att de ska komplettera tillväxtavtalets kärnindikatorer, beaktas i samtliga åtgärder och genomsyra arbetet med enskilda projekt. Detta betonades vidare när det i regeringens uppdrag stod skrivet att tillväxtavtalen skulle vara utformade så att de stödjer en ekologisk och social hållbar utveckling, såväl som ekonomisk. Det har sedan visat sig att målet om att integrera ekologisk hållbar utveckling i tillväxtavtalen inte har lyckats fullt ut. (Naturvårdsverket, 1999b, s. 46)

Vår utgångspunkt i uppsatsen är att integrationen av ekologisk hållbar utveckling i tillväxtavtalen har varit bristande. Detta grundar vi på de studier som kommit från Nord Regio, och Tvärdelegationen. Med bakgrund av det ovan nämnda studeras de regionala tillväxtavtalen och den arbetsprocess som har föregått avtalsskrivningen i Västmanlands respektive Östergötlands län. Dessa län har enligt utvärderingarna inte integrerat ekologisk hållbar utveckling i tillräcklig omfattning. (Näringsdepartementet, 2000 s.32-35) På detta sätt avser vi att få förståelse för varför integreringen av ekologisk hållbar utveckling inte blivit tillfredsställande. Vår förhoppning är att arbetet med uppsatsen skall leda fram till förslag på hur det framtida integreringsarbetet skall kunna förbättras för att ekologisk hållbarhet ska bli ett naturligt inslag i det regionala utvecklingsarbetet.

1.3 Problemställning

Ovanstående diskussion leder fram till formuleringen av följande problemställning:

- Varför har inte det horisontella målet om en ekologisk hållbar utveckling integrerats, på ett tillfredsställande sätt, i de regionala tillväxtavtalen?
- Hur kan arbetsprocessen förändras och förbättras så att det horisontella målet om en ekologisk hållbar utveckling får större utrymme i det regionala utvecklingsarbetet?

1.4 Syfte

Syftet med uppsatsen är att identifiera och analysera de svårigheter som har bidragit till att ekologisk hållbar utveckling inte har integrerats, på ett tillfredsställande sätt, i Västmanlands och Östergötlands läns regionala tillväxtavtal. Utifrån denna analys föreslår vi hur arbetsprocessen bör förändras för att det horisontella målet om en ekologiskt hållbar utveckling skall få större utrymme i det framtida regionala utvecklingsarbetet.

1.5 Avgränsning

Uppsatsen bygger på en studie av och intervjuer inom länsstyrelserna för Västmanlands respektive Östergötlands län. Vi har valt att avgränsa studien till två län och har således inte studerat samtliga tillväxtavtal i Sverige, då en sådan studie skulle bli alltför omfattande. Vi har vidare avgränsat vår studie till att bara intervjua personer på länsstyrelserna då dessa har den samordnande rollen i arbetet med tillväxtavtalen.

Den bakgrund vi har inom ekologisk ekonomiprogrammet gör att vi intresserar oss mycket för begreppet ekologiskt hållbar utveckling och hur det har kommit att integreras i tillväxtavtalen. Vi har således avgränsat oss till att bara studera det horisontella målet om att ekologiskt hållbar utveckling skall integreras och inte fokuserat på de andra horisontella målen, jämställdhet eller integration av invandrare. Denna avgränsning avspeglas även i vår diskussion om hållbar utveckling i stort, då vi inte diskuterar de ekonomiska och de sociala aspekternas inbördes relation till varandra.

1.6 Uppsatsens målgrupp

Uppsatsen riktar sig främst till Västmanlands och Östergötlands länsstyrelser samt MARS-projektet/ Naturvårdsverket (MiljöArbete i Regional Samverkan), vilka vi har haft kontakter med under uppsatsens gång. Vår förhoppning är dock att även andra länsstyrelser, politiker och offentliga förvaltningar ska kunna dra nytta av de slutsatser och rekommendationer som framkommer i arbetet. Uppsatsen vänder sig även till studenter och lärare inom Ekologisk ekonomi- och ekonomiprogrammet vid Mälardalens högskola.

1.7 Läsanvisningar

Kapitel två ymmer en beskrivning av den vetenskapssyn och metod vi har använt oss av. Vi klargör här vilka vetenskapliga ideal uppsatsen utgår ifrån och vilka datainsamlingsmetoder vi har använt oss av. I detta kapitel ryms även käll- och metodkritik samt en presentation av författarnas teoretiska utgångspunkt.

I *kapitel tre* redogör vi för tre begrepp som vi ser som centrala i uppsatsen; integration, tillväxt och hållbar utveckling. Begreppen diskuteras och vi presenterar även vår syn inom varje område. Syftet med kapitel tre är att ge läsaren en bakgrundsförståelse för hur begreppen kan tolkas och användas av olika människor i olika sammanhang.

För att läsaren skall sättas in i sammanhanget och få en förståelse för det regionala miljö- och utvecklingsarbetet har vi avsatt *kapitel fyra* till att presentera arbetet med regional utveckling och tillväxtavtal. Vi kommer då att beskriva hur arbetet med de regionala tillväxtavtalen har genomförts samt kort beskriva Västmanlands respektive Östergötlands läns regionala tillväxtavtal.

I *kapitel fem* presenterar vi de svårigheter som vi har identifierat utifrån intervjuerna. Vi beskriver även vår syn på varför målet om en ekologiskt hållbar utveckling inte har integrerats på ett tillfredsställande sätt i de regionala tillväxtavtalen.

I *kapitel sex* analyseras intervjuresultaten utifrån olika vetenskapliga teorier och politiska målsättningar. Vi presenterar därefter förslag till lösningar på hantering av de svårigheter vi har identifierat i kapitel fem. Här presenteras även de tankar och idéer vi har om länsstyrelsernas fortsatta arbete mot en ekologiskt hållbar regional utveckling.

Uppsatsen avslutas i *kapitel 7* där resultat och slutsatser framställs och diskuteras.

1.8 Begreppsdefinitioner

- Horisontellt mål* Vi har inte funnit någon entydig definition av vad som menas med ett horisontellt mål. Nordregion har dock försökt definiera begreppen horisontell och vertikal integrering av ekologiskt hållbar utveckling. De anger att vertikal integration har skett i de fall då ekologiskt hållbar utveckling har behandlats separat medan horisontell integration har skett då ekologiskt hållbar utveckling har ingått i eller varit komplement till andra åtgärder. Odmark (1998 s.7) skriver att ”*Prioriteringarna bör utformas så att de främjar /.../ en ekologiskt hållbar utveckling*”. I senare dokument står att ”*...miljöaspekten skall genomsyra hela arbetet med tillväxtavtalen.*” (Arbetsgruppen för..., 2000 s.6). Se vidare definition av horisontell och vertikal integrering i kapitel 3.1.
- Industriella kluster* Ett industriellt kluster är enligt definitionen i Östergötlands tillväxtavtal ”*...företag verksamma inom ett antal relaterade branscher. Klustret identifieras utifrån de företag som producerar de färdiga huvudprodukterna, men omfattar också de branscher som producerar viktiga insatsvaror och som köper de färdiga produkterna.*” (Länsstyrelsen i Östergötlands län, 1999b s.7f)
- Partnerskap* *De regionala tillväxtavtalen har utformats inom ramen för regionala partnerskap. Partnerskapet består av olika regionala parter/ aktörer och sammansättningen kan variera mellan länen. Medverkande parter kan ha olika roller, exempelvis idégivare, organisatör, finansiär eller genomförare. (Odmark, 1998 s.4f)*

2 Metod

I detta kapitel följer en redogörelse för den metod, det vill säga de redskap, vi använder oss av för att uppnå målsättningar vi har med uppsatsen. I kapitlet redovisas vårt vetenskapliga förhållningssätt och vår arbetsmetodik, så att läsaren ska få en förståelse för hur vi har arbetat med uppsatsen.

2.1 Vetenskapligt förhållningssätt och metod

Denna uppsats skrivs inom det samhällsvetenskapliga forskningsområdet. Den samhällsvetenskapliga forskningen handlar främst om att söka en djupare förståelse för den sociala verkligheten samt de människor, sociala företeelser och sammanhang som den består i. (Holme och Solvang, 1997, s.29ff) Halvorsen (1992, s. 15-16) menar att samhällsvetenskaperna avser att förstå och eventuellt förändra samhällsförhållanden samt belysa och förklara sociala regelbundenheter. Han hävdar dock att samhällsforskningen till stor del syftar till att förutsäga och kontrollera mänskligt beteende. Därmed fungerar den ofta som systembevarande och anpassande genom att inte belysa de alternativ som kan finnas till det ”givna”. Den ideala samhällsforskningen är att istället försöka utveckla en helhetsförståelse och söka efter möjligheter att förändra faktiska förhållanden. Forskningen kan fungera gränsöverskridande genom att finna och belysa alternativ i samhällsutvecklingen.

Inom ramen för uppsatsen avser vi att ta ett steg mot det Halvorsen (1992, s.15-16) kallar den ideala samhällsforskningen. Vi kommer inte att stanna vid en beskrivning eller utvärdering av huruvida integreringen av ekologisk hållbarhet i de regionala tillväxtavtalen har lyckats eller ej. Istället avser vi att söka efter de möjligheter som finns till bättre samverkan mellan det ekonomiska och det ekologiska ämnesområdet. Vi vill således försöka bidra till en förändring av de faktiska förhållandena. Traditionellt sett har de ekonomiska, ekologiska och sociala verksamhetsområdena varit skilda sektorer, men då alla dessa tre måste samverka för att en hållbar utveckling skall kunna främjas tror vi att det är viktigt med forskning av detta slag.

Uppsatsen skrivs med en tolkande ansats. Det innebär att vi inte strävar efter att finna någon generell gällande sanning, utan att vi är medvetna om att våra värderingar och vår bakgrund avspeglas i resultatet och hur vi når det. Vi strävar alltså inte efter att vår forskning skall bli allmängiltig, utan en annan forskare skulle troligtvis inte kunna genomföra en liknande studie med samma resultat. Det är våra tolkningar som är det centrala i arbetet och det är viktigt att känna till att forskningen utformas olika beroende på vem som utför arbetet. Vi tror ändock att resultatet kan vara ett viktigt inslag i kombination med övrig forskning. (Sjöström i Starrin och Svensson, 1994, s.73ff) Sjöström menar att människor aldrig möter något eller någon förutsättningslöst. Vi tror inte heller att vi kan frigöra oss från våra värderingar, åsikter, fördomar, förväntningar eller farhågor. Gunnar Myrdal citeras ofta som följer: *”valuations are always with us”* (Myrdal, 1978, s.6) I enlighet med Myrdal anser vi att våra värderingar alltid genomsyrar det arbete vi utför och därför är det viktigt att till exempel forskaren är tydlig med vilken förförståelse han/hon har då detta i allra högsta grad påverkar de tolkningar som görs. (Starrin och Svensson, 1994, s.83)

Vidare skrivs uppsatsen med en kvalitativ metod och vi använder främst kvalitativ data. Kvalitativ forskning är viktig bland annat när det handlar om att undersöka företeelser, processer och egenskaper.

Frågeställningar som är vanliga vid kvalitativ forskning är innebörden av någonting, exempelvis en händelse, ett fenomen eller vad någonting handlar om. (Starrin och Svensson, 1994, s.21-23) I uppsatsen kommer vi att undersöka just innebörder och fenomen. Vi kommer även att försöka belysa strukturer, eventuella konflikter/samförstånd och se om det finns verktyg som kan anses främja eller motverka arbetet mot en hållbar utveckling. Den kvalitativa metod vi kommer att använda oss av, utöver studier av skrivet material, är semistrukturerade intervjuer.

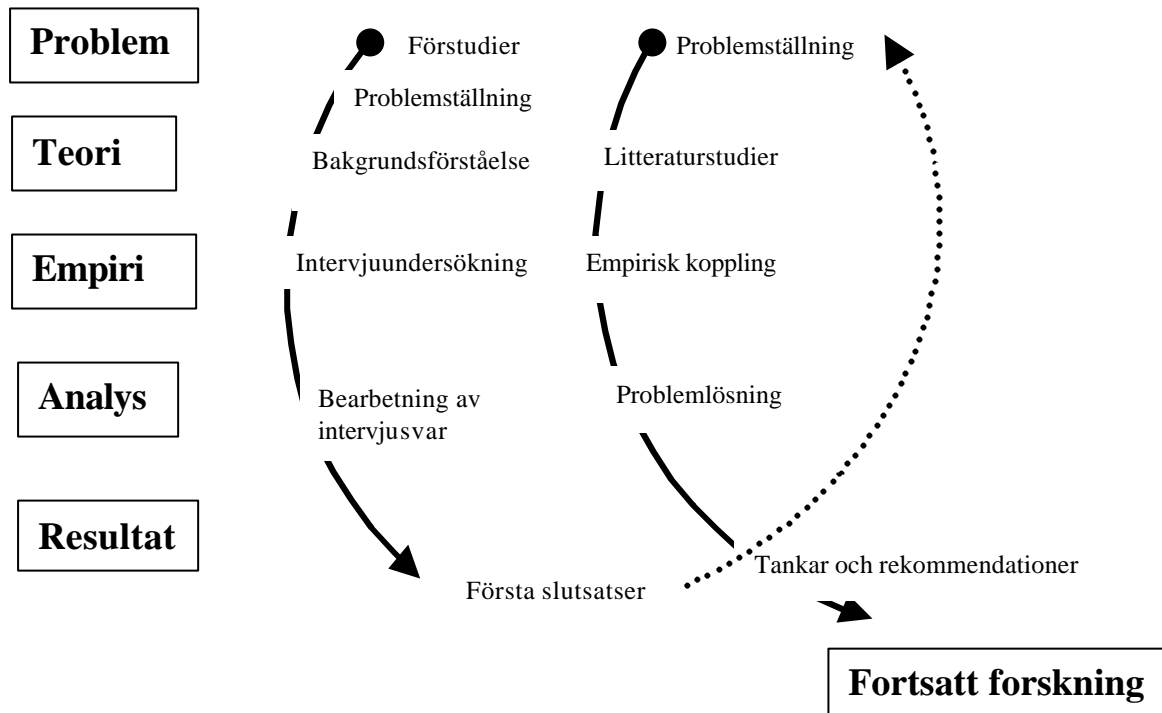
2.2 Tillvägagångssätt

Intresset för tillväxtavtalen och integreringen av ekologisk hållbar utveckling i dessa väcktes under en föreläsning om Västmanlands läns tillväxtavtal i november år 1999 i kursen Ekologisk ekonomi IV. Vi kände redan då att detta kunde vara ett intressant ämne för vår D-uppsats. Under våren år 2000 har vi läst ett antal tillväxtavtal från olika län och var närvarande då Västmanlands län överlämnade sitt tillväxtavtal till regeringen. För att ytterligare sätta oss in i arbetet med tillväxtavtalen och det övriga regionala utvecklingsarbetet har vi sökt och läst olika rapporter från regering, länsstyrelser och Naturvårdsverket. Den 10:e februari år 2000 deltog vi i seminariet *”Miljö och regional planering; STRAM – Strategi för regional miljö, RMHP – Regionala miljö- och hushållningsprogram”*, arrangerat av Naturvårdsverket. I samband med detta seminarium kom vi i kontakt med dels MARS-projektet, dels med personer på Naturvårdsverket som arbetar med hållbar samhällsutveckling och är insatta i arbetet med tillväxtavtalen. Detta var värdefullt för oss då vi kunde diskutera vilka frågeställningar som kunde vara intressanta att studera.

Vi har under våren deltagit i två seminarier som har arrangerats inom ramen för MARS-projektet. Det första var *”Att integrera miljö – hur kan det fungera i praktiken?”* och hölls den 14:e mars år 2000. Vi deltog i en diskussionsgrupp som behandlade frågeställningen *”Hur kan miljöfrågor integreras i det regionala utvecklingsarbetet?”*. Diskussionen var mycket givande och lätt att delta i då vi diskuterade frågan ur ett generellt perspektiv. Rubriken på det andra seminariet var *”En hållbar regional utveckling – hur kan tillväxt och miljö förenas?”* och hölls under två dagar, den 5:e och 6:e april år 2000. Vi deltog även där i en diskussionsgrupp med samma frågeställning som vid seminariet den 14:e mars. Denna gång hamnade diskussionen på en mer praktisk nivå och de i gruppen som dagligen arbetar med regional utveckling hade således mer att tillföra än vi. Det var dock givande att lyssna till den övriga gruppens erfarenheter och funderingar. Vid dessa workshops fördes minnesanteckningar, vilka Naturvårdsverket har sammanställt och distribuerat till samtliga deltagare.

Vi har under våren år 2000 träffat personer på länsstyrelsen i Västmanland vid två tillfällen och länsstyrelsen i Östergötland vid ett tillfälle och presenterat oss och vårt intresseområde. Utifrån de givande diskussioner som uppstod vid dessa tillfällen har vi sedan formulerat en mer precis frågeställning. För att svara på frågeställningen och uppfylla syftet med uppsatsen har vi baserat vår undersökning på litteraturstudier och studier av annat skrivet material, till exempel rapporter och skrivelser. Vi har även intervjuat ett antal personer som har arbetat/arbetar med utformningen av de regionala tillväxtavtalen och integreringen av målet om en ekologiskt hållbar utveckling.

Vi tror att en modell och en närmare förklaring av vår arbetsgång kan underlätta läsningen och förståelsen för våra resultat. Nedan följer en schematisk bild (se figur 1) över arbetsgången och en mer utförlig förklaring av modellen.



Figur 1: Schematisering av tillvägagångssätt

Vårt intresse för de regionala tillväxtavtalen och dess kopplingar till hållbar utveckling gjorde att vi på ett tidigt stadium sökte information om arbetet utan att ha någon konkretiserad problemställning. Detta ledde till att vi fick kontakt med Naturvårdsverket och deras arbete med bland annat MARS-projektet och regionalt miljöarbete i stort. Parallellt med vårt deltagande i olika seminarier och studerande av material om de regionala tillväxtavtalen kunde vi konkretisera ett problemområde som var intressant att studera. Denna tid anser vi kan kallas för våra *förstudier*. Utifrån förstudierna formulerade vi en *problemställning* och syftet med uppsatsen. Därefter följde en litteraturstudie för att få en *bakgrundsförståelse* för de olika begrepp och teorier som är knutna till problemområdet samt presentera våra egna tolkningar och åsikter om begreppen. Genom att utföra ett antal *intervjuer* och *analysera* intervju svaren på ett kvalitativt sätt kunde vi sedan urskilja de *första slutsatserna*, det vill säga orsaker till varför ekologiskt hållbar utveckling inte har integrerats i avtalen på ett tillfredsställande sätt. Slutsatserna gav oss en ny problemställning att studera – hur arbetsprocessen skulle kunna förändras och förbättras så att det horisontella målet om en ekologiskt hållbar utveckling får större utrymme i det regionala utvecklingsarbetet. Vi genomförde *litteraturstudier* för att finna lämpliga teorier att knyta till problemställningen. Vi gjorde sedan en *empirisk koppling* genom att studera och söka stöd i det empiriska material vi hade samlat på oss. Utifrån detta kunde vi se hur orsakerna till det studerade problemet borde hanteras för att problemet i möjligaste mån skulle kunna överbryggas – en slags *problemlösning*. Vi valde att i detta skede kombinera teori, empiri och analys. Resultaten av de båda studierna sammanfattades och presenterades i form av våra egna *tankar och rekommendationer*. Dessa lade grunden för ett antal förslag till *fortsatt forskning*.

2.2.1 Urval och intervjumetod

Inför vår studie sökte vi två länsstyrelser som var intresserade av att samarbeta med oss. Valet föll på Västmanlands och Östergötlands län. Västmanlands länsstyrelse var ett bra val ur två aspekter, dels för att den ligger i samma ort som Mälardalens Högskola, dels för att en av författarna bor i Västerås. För att studien skulle bli mer intressant att dra slutsatser ifrån, men samtidigt inte ohanterlig, bestämde vi oss för att det var lämpligt att komplettera informationen med information från ytterligare ett län. Vi tog kontakt med Östergötlands län eftersom den andra författaren bor i länet. Lyckligtvis fanns även här intresse av att delta i vår studie.

Eftersom vi studerar arbetet med att integrera ekologiskt hållbar utveckling i tillväxtavtalen och vill få en så nyanserad bild som möjligt bestämde vi oss för att intervjua en person på Miljöenheten och en på Näringslivs-/Regionalekonomiska enheten, på respektive länsstyrelse. Därav kommer att vi genomförde fyra intervjuer. Två på länsstyrelsen i Östergötland och två på länsstyrelsen i Västmanland. Respondenterna valdes utifrån så kallat *selektivt urval*, vilket innebär att intervjupersonerna valdes efter vilka arbetsuppgifter de har och vilken avdelning de arbetar inom. Vi har även använt oss av ett *strategiskt urval* eftersom vi har valt att intervjua personer som besitter stora kunskaper inom ämnet. I detta sammanhang har *snöbollseffekten* använts som urvalsmetod, vilken innebär att vi från en informant har fått namnet på en annan informant som kunde vara intressant att intervjua. (Halvorsen, 1992, s.95ff)

Under intervjuerna använde vi oss av en semi-strukturerad intervjuform, vilken innebär att forskaren inte har någon exakt frågemall att utgå ifrån. Vi har istället utgått från ett antal temafrågor (se bilaga 1) och intervjuerna har haft karaktären av informantintervjuer, då vi i viss mån har kunnat anpassa frågorna efter respektive person och tillfälle. (Halvorsen, 1992, s.83ff) Vi har även använt oss av bandspelare under intervjuerna, vilket har underlättat bearbetningen av intervjuerna eftersom vi har haft tillgång till de exakta svaren och medfört att vi under intervjuerna har haft större möjlighet att ta del av kroppsspråk och nyanser i svaren. (Ejvegård, 1996, s.46f)

2.2.2 Skrivna källor

För att finna litteratur om vårt ämnesområde har vi sökt i biblioteksdataserna Libris (nationell katalog), Book-it (Mälardalens högskolebibliotek), Horizon (Linköpings universitetsbibliotek), WebSök (Västerås stadsbibliotek) samt Book-it (Norrköpings statsbibliotek). Sökord har varit *hållbar utveckling*, *integration*, *miljöpolitik*, *regional förändring*, *regionala tillväxtavtal*, *regional utveckling*, *tillväxt*, *utveckling* samt kombinationer av dessa. Vid ett tillfälle hade vi ett personligt möte med Mogens Jensen, bibliotekarie vid Mälardalens högskolebibliotek, då han hjälpte oss att söka i olika databaser. Vi har även använt litteratur från tidigare kurser, främst från kurser i Ekologisk ekonomi. Annat skrivet material har vi erhållit vid besöken hos länsstyrelsen i Västmanland och Östergötland, samt från personal på Naturvårdsverket. Vi har också sökt information via Internet och där besökt hemsidorna för Finans-, Närings-, och Miljödepartementen, Länsstyrelserna, Naturvårdsverket och NUTEK. Även regeringens databas Rixlex har använts.

När vi var närvarande vid ovannämnda seminarier gjorde vi anteckningar och har även i efterhand erhållit skriftliga sammanställningar från seminarieledningen. Sammanställningarna innehåller föredragshållares OH-material och sammanfattningar från olika diskussionsgrupper. Även detta material har använts under arbetet med uppsatsen.

2.2.3 Analys av data

För kvalitativa metoder är det själva analysen, tolkningen av materialet som kan ställa till problem. Tillgänglig information från intervjuer och texter finns sällan i någon ordnad form, vilket gör att materialet måste struktureras och organiseras på något sätt. Det finns två olika sätt att analysera material på, dels kan utgångspunkten vara att nå en helhet ur vilken centrala teman lyfts ut, *helhetsanalys*, dels kan utgångspunkten ligga i delarna för att tillsammans skapa en helhet, *delanalys*. Vi har i denna studie använt oss av en helhetsanalys vars tillvägagångssätt kan beskrivas i tre steg; (Holme och Solvang, 1997, s. 141ff)

- Val av tema- eller problemområde
- Formulering av frågeställningar
- Systematisk analys av materialet

Valet av problemområde, i första fasen, grundar sig på genomläsning av material och information av annat slag där vissa frågor dyker upp ofta eller verkar extra intressanta. För att det valda problemområdet ska konkretiseras formuleras, i den andra fasen, de frågeställningar som forskaren avser att besvara. I den tredje fasen, då materialet ska analyseras, går forskaren tillbaka till både gammalt och nytt material och analyserar de delar som är relevanta för studien. Varje intervju och text läses igenom igen varefter viktiga påståenden och skrivelser lyfts ut. Materialet grupperas och till de kategorier som väljs ut kopplas citat, för att ytterligare betona och belysa olika faktorer. Alltför många citat är dock inte eftersträvansvärt. Istället söks de citat som kan ge en djupare förståelse av det studerade området. *”Det är viktigare att hitta citat som är insiktsfulla och originella. Sådana citat kan ge nya perspektiv på de problem vi arbetar med.”* (Holme och Solvang, 1997, s. 142)

Under tolkningsarbetet söks vad avsändaren har att säga, vad källan har för avsikter med det som skrivs. Detta gör att det behövs en helhetsbild av var, när och hur texten skrevs. Lika intressant är också att se hur mottagaren tolkar budskapet som har överförts. Det går inte att utgå ifrån att avsändarens avsikter och mottagarens tolkningar hänger ihop, utan de kan skilja sig åt. Därför är det viktigt att söka flera källor samt noga gå igenom analyser av texter och intervjuer. *”Målet med tolkningsarbetet är att kunna ge en sammanfattande bild av informationsbärande strukturer och helheter.”* (Holme och Solvang, 1997, s. 134)

Analys av material i denna studie har följt i helhetsanalysens spår. Vi har därför utifrån vårt problemområde fokuserat på att genomföra en systematisk analys av data. Intervjuerna lästes var för sig och intressanta delar lyftes ut för att sedan jämföras med övriga intervjuer. Därefter lästes det skriftliga materialet i syfte att finna stöd för såväl våra som de intervjuades åsikter och uttalanden. Analysen av materialet har varit en central del av uppsatsen och citat har använts för att ytterligare belysa de kärnfrågor vi ser i uppsatsen.

2.2.4 Käll- och metodkritik

Vi ser några svagheter med vår informationsinsamling dels ur ett vetenskapligt perspektiv, dels ur ett metodologiskt perspektiv. Mycket av det skrivna materialet består i rapporter och annat material skrivet av, och kanske i vissa fall även för, tjänstemän och politiker vid olika myndigheter. Det är svårt att göra en bedömning av denna materialkategoris giltighet. Vi har svårt att veta författarnas utgångspunkter, perspektiv och om det eventuellt finns bakomliggande orsaker och avsikter till det skrivna. Är det dessutom politiska aspekter kring materialet finns det anledning att vara uppmärksam. En rapport som kan utgöra ett exempel på detta är *"Tillväxt i hela Sverige"* (Näringsdepartementet, 2000), som är sittande regerings (s) ambitioner för den regionala utvecklingen i Sverige. Vi menar alltså att det är viktigt att känna till syftet med de skrivelser vi använder oss av, så att vi är medvetna om den källkritik det innebär och kan ta hänsyn till detta i uppsatsarbetet. Det bör dock poängteras att vetenskapligt material också är subjektivt och präglad av värderingar, vilket gör att läsaren måste vara vaksam. Materialet i den förra kategorin har dock stor relevans för vår arbete då det avspeglar dagens politiska situation. Vi är medvetna om att materialet, och således diskussionen i denna uppsats, skulle ha kunnat blivit annorlunda om Sverige exempelvis haft andra politiska ideologier i regeringsställning.

Vår litteratursökning har skett både med ett brett perspektiv och målmedvetet. Med ett brett perspektiv så till vida att vi har använt flera sökdatabaser och många sökord, vilket kan borga för att vi har fått en god bild av litteraturtillgången. Vi har däremot valt litteraturen dels utifrån kännedom om vissa författares bakgrund, dels utifrån rekommendationer från vår handledare. Då vi även använder oss av kurslitteratur som förekommer inom Ekologisk ekonomiprogrammet kan vi se att litteraturvalet har påverkats av vår bakgrund – synsättet inom ekologisk ekonomi.

När det gäller intervjupersonerna och intervjuförfarandet har vi tagit hjälp av våra kontaktpersoner inom respektive länsstyrelse. Vi har alltså låtit dem föreslå vilka personer som kunde vara lämpliga för oss att intervjua. Detta gör att urvalet inte helt och hållet har styrts av oss, vilket kan vara en källa till kritik. Samtidigt som vi tror att kontaktpersonerna har större förutsättningar att välja personer som har mycket kunskap och stor erfarenhet på området. De fyra personer vi intervjuade sitter inte på samma positioner inom respektive länsstyrelse, vilket också kan ha påverkat vår studie. De intervjuade är dock personer som har haft en central roll i arbetet med tillväxtavtalen, vilket vi anser är det viktigaste. Under vår första intervju med Hans Jansson, länsstyrelsen i Västmanlands län, fick vi problem med vår bandspelare, vilket innebar att vi fick anteckna under en stor del av intervjun. Av detta kommer att vi inte har kunna använda oss av citat kopplade till Janssons intervju, utan i det fallet har vi återgett hans kommentarer i beskrivande form, utifrån våra anteckningar. Vi är medvetna om den påverkan detta kan ha fått på vår studie då vi under intervjuerna var tvungna att koncentrera oss på att anteckna och inte kunde följa samtalet obehindrat.

Samtliga intervjuer har varit personliga, vi har träffat respondenterna för intervjun, vilket är att föredra framför till exempel telefonintervjuer. Vid personliga intervjuer finns det dock en risk för att det skapas en intervjuareffekt, vilken innebär att forskaren och respondenten kan påverka varandra. Under personliga intervjuer kan det även vara svårt att ställa känsliga frågor till den intervjuade eftersom det inte finns utrymme för anonymitet. (Eriksson och Wiedersheim-Paul, 1997, s.108-110) Studiens tillförlitlighet ökas av att respondenterna fick ta del av temafrågorna inför intervjuerna eftersom de därmed har haft möjlighet att i förväg fundera kring våra frågeställningar. Vi har dessutom haft möjligheten att återkomma till respondenterna i efterhand om några frågetecken skulle uppkomma eller om några följdfrågor skulle bli aktuella. Slutligen kontaktades respondenterna igen för att de skulle ha möjlighet att kontrollera att faktauppgifterna stämde.

Vi har använt oss av en tolkande ansats under arbetets gång, vilket kan vara ytterligare en källa till kritik. Med tanke på studiens syfte är analyser och tolkningar centrala, men kan också orsaka brister, vilka vi är medvetna om. (Eriksson och Wiedersheim-Paul, 1997, s.108-110) Under analyserna och tolkningarna har vi försökt vara kritiska mot oss själva för att undvika svaga slutsatser. Att tolkande studier också kan kritiserats för att ge låg reliabilitet är något vi är medvetna om.

Uppsatsen bygger på en kvalitativ metod, vilket innebär att värderingar och personliga åsikter medvetet har vägts in under studiens gång. Detta medför att en motsvarande studie, utförd av en annan person, troligtvis inte skulle komma fram till exakt samma resultat. Vi tror ändå att resultatet kan ha stor betydelse i kombination med resultat från annan forskning inom området. Studiens informationsinsamling har inriktats på det material som berör arbetet med de regionala tillväxtavtalen och länsstyrelsens verksamhet, vilket gör att ett liknande material troligtvis skulle ha använts av en annan forskare. De personer vi valde att intervjua har alla haft en central roll i arbetet med de regionala tillväxtavtalen och det är också troligt att de personerna skulle ha intervjuats vid en motsvarande studie.

2.3 Författarnas teoretiska utgångspunkt

Inom ekologisk ekonomiprogrammet har vi kommit i kontakt med miljöpolitik och utvecklingsfrågor på en strategisk nivå, vilket vi finner mycket intressant. Något av det fundamentala inom ekologisk ekonomi, och som tilltalar oss, är att miljö- och överlevnadsfrågor bör ses som centrala begrepp istället för att ses som sidfrågor. (Söderbaum, 1993, s.43ff) Ur ett utvecklingsperspektiv är detta mycket viktigt då det avgör hur central roll miljöfrågan får i ett förändringsarbete.

Utbildningen i Ekologisk ekonomi har påverkat oss och förändrat vår syn på utveckling och framgång. Inom Ekologisk ekonomi poängteras vikten av att se olika problem ur en vidare synvinkel, en strävan mot en holistisk bild av verkligheten, något vi menar är viktigt att ha med sig i sitt arbete. (Söderbaum, 1993, s.43ff) En holistisk syn på utveckling och förändring gör att perspektivet breddas och att det finns möjligheter till samarbete och diskussioner i ett vidare perspektiv.

Inom Ekologisk ekonomi finns även en strävan mot pluralism, ett samarbete mellan olika discipliner och en öppenhet för olika åsikter. (Söderbaum, 1993, s.43ff) Vi ser detta som mycket viktigt ur ett utvecklingsperspektiv och ser möjligheter till pluralism inom ramen för det regionala utvecklingsarbete vi har studerat i uppsatsen. Ett tillämpat pluralistisk tänkande kan resultera i ett tvärvetenskapligt handlande där olika discipliner vägs samman. Ett tvärvetenskapligt tänkande ser vi som en av kärnorna i arbetet mot ett hållbart samhälle. Inom ramen för uppsatsen har det tvärvetenskapliga tänkandet resulterat i att vi har sökt kunskap och teorier från ett flertal olika vetenskaper, till exempel samhällsteorier, naturvetenskapliga teorier och organisationsteorier.

Demokratiska ideal är en viktig del i arbetet för att främja hållbar utveckling. Vikten av att ha en väl fungerande demokrati är något som också poängteras inom Ekologisk ekonomi. (Söderbaum, 1993, s.43 och Söderbaum, 2000, s.129) De demokratiska idealen påverkar utvecklingen i en region och vi ser det som mycket viktigt att olika intressen och kunskaper får utrymme i en utvecklingsprocess.

3 Integration, tillväxt och hållbar utveckling

Under detta kapitel ges läsaren en bakgrundsförståelse genom att olika begrepp, centrala för uppsatsen studeras. Den utbildning författarna har i ekologisk ekonomi utgör, tillsammans med värderingar och erfarenheter, basen för uppsatsens utformning och genomförande. I kapitlet kommer begreppen integration, tillväxt och hållbar utveckling att belysas och diskuteras.

Uppsatsen grundar sig på författarnas utbildning, bakgrund, erfarenheter och värderingar. Utformningen påverkas även av det vetenskapliga förhållningssätt vi har valt och de frågeställningar vi presenterar uppsatsen utifrån. Vi tror inte att det är möjligt att verka helt värdeneutralt i en studie och därför har vi valt att presentera vårt förhållningssätt i, för uppsatsen, centrala frågeställningar.

De ekologiska förutsättningarna är för oss den yttersta gränsen för det ekonomiska systemets utveckling. Hur vi skall agera inom ramen för vad naturen tål i form av resursuttag och miljöförstöring kan därefter diskuteras och analyseras. För att förtydliga vår ståndpunkt och de problem som i vissa fall kan finnas inom och mellan begrepp som integration, tillväxt och hållbar utveckling kommer vi nedan att diskutera dessa.

3.1 Integration

I de regionala tillväxtavtalen används begreppet integration kopplat till de horisontella mål som ska finnas med i utformningen av avtalen, det vill säga jämställdhet, integration av invandrare och ekologisk hållbar utveckling. Begreppet integration har således en central plats i uppsatsen. Nedan beskrivs några olika perspektiv på begreppet samt den syn vi har utifrån uppsatsens frågeställningar.

Att använda sig av begreppet integration kan vara komplicerat då det är mångtydigt, likväl som det av samma orsak kan vara användbart. Innebörden av begreppet integration kan tolkas olika av olika människor. Trots att begreppet integration saknar en entydig definition används det flitigt i dagens samhälle och i utvecklingsprocesser av skilda slag. I regeringens skrivelse Hållbara Sverige går det att läsa följande:

”Sverige skall som föregångsland visa att det genom långsiktigt och systematiskt omställningsarbete går att finna lösningar där målen för ekologisk hållbarhet integreras i och samverkar med utvecklingen inom alla politikområden.” (Regeringen, 1999, s.10)

I Nationalencyklopedin går det att utläsa flera olika definitioner av begreppet integration. Inom samhällsvetenskapen definieras integration som en process, vilken leder fram till att skilda enheter förenas och blir en. Det anges vidare att de olika delarna och människorna de består av måste ha gemensamma värden för att en integration ska vara möjlig. I ekonomiska avseenden definieras begreppet integration som ett sätt att slå samman enheter, ett led i en rationaliseringsprocess. (Nationalencyklopedin Nr 9, 1992, s. 499) I Norstedts uppslagsbok beskrivs begreppet integration som en samordning och intimt samarbete inom såväl politiskt som administrativt arbete. Det anges vidare att integrering kan uppnås bland annat genom skapande av gemensamma organ. (Norstedts uppslagsbok, 1995, s. 557)

Miljövårdsberedningen har i en rapport från 1996 inledningsvis angett att ”För att uppnå en hållbar utveckling måste skyddet av miljön utgöra en integrerad del av utvecklingsprocessen och inte beaktas som något isolerat därefter.” (Miljövårdsberedningen, 1996, s.6) Miljöfrågorna bör alltså bli en naturlig del av myndigheternas verksamhet på samma sätt som ekonomifrågorna, menar Miljövårdsberedningen. För att uppnå detta måste miljöarbetet inom hela statsförvaltningen systematiseras och organiseras bättre. Varje enskilt departement skall ansvara för att miljöfrågorna integreras inom sitt departementsområde och genomsyra verksamheten. (Miljövårdsberedningen, 1996, s.40f)

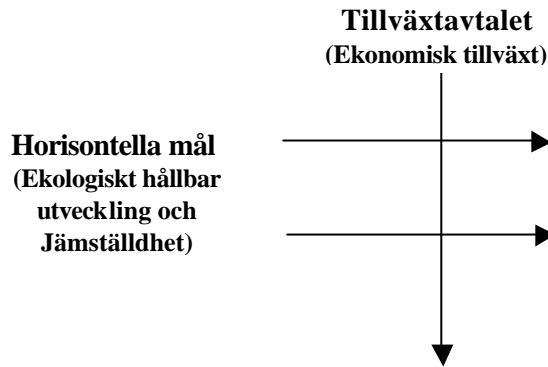
I den litteratur vi har studerat används begreppet integration som något för alla känt. Vi upplever att betydelsen tas som självklar, vilket i sig är väldigt intressant. Det är anmärkningsvärt att se att definitionen av ett begrepp som används i så vid bemärkelse och i ett flertal sammanhang inte definieras eller diskuteras ytterligare.

Istället för att ange definitioner av begreppet integration kan vi i bland annat Dryzek (1997) läsa om olika diskurser på miljöområdet och utifrån dessa få exempel på hur, i det här fallet, ekonomi och miljö kan samspela. Dryzek för en diskussion om ett antal olika diskurser, bland andra Ecological Modernization respektive Survivalism, och hur miljö integreras utifrån dessa tankemönster. Tanken inom den ekologiska modernismen är att det behövs en anpassning av det befintliga politisk-ekonomiska systemet i mer miljömässigt sunda banor. Inom survivalismen förespråkas istället att ett nytt ekonomiskt system utformas inom ramen för vad ekosystemen tål. (Dryzek, 1997, s. 20ff)

Inom den ekologiska modernismen anges att anledningen till att miljöfrågorna har kommit i skymundan beror på strukturella problem. För att åtgärda detta måste det ekonomiska systemets struktur studeras och åtgärdas. Det är dock inte aktuellt med något nytt politiskt-ekonomiskt system, utan bara en förfining av det befintliga. Hänsynstagande och ansvarstagande för miljön ska vägas in i systemet genom att miljöhänsyn förs in i det redan existerande systemet. (Dryzek, 1997, s. 141ff) Survivalister, däremot, anser att det finns gränser för människans expansion. Jorden liknas vid ett rymdskepp där passagerarna måste hushålla med resurserna ombord för att överleva. När jorden ses som ett slutet system utan möjligheter att utvidga måste, enligt survivalisterna, även den mänskliga aktiviteten anpassas till detta system. Ur detta kommer att det ekonomiska systemet måste förändras för att rymmas inom ramen för de resursgränser som finns. (Dryzek, 1997, s. 29ff)

Även om det finns ett flertal andra tankemönster så ger dessa två en bild av hur olika syn människor kan ha på miljö och kopplingen till vår nuvarande samhällsstruktur. Ur detta kan vi även utläsa vilken syn de olika diskurserna har på begreppet integration. Ekologiska modernister ser integration som att föra in något nytt, det vill säga ett ”bihang” till ett befintligt system. Kopplat till survivalismen kan begreppet integration tolkas som en formulering av ett nytt system. Ett system som är anpassat till, enligt dem, rådande förutsättningar.

I den utvärdering som gjordes av Nordregio definierades *vertikal* och *horisontell* integrering av ekologiskt hållbar utveckling. Vertikal integrering har skett i de fall då ekologiskt hållbar utveckling har behandlats separat utan större kopplingar till andra åtgärder. Horisontell integrering är däremot då ekologiskt hållbar utveckling har behandlats som delar av och komplement i andra åtgärder. (Nordregio, 1999 s.4f) Utifrån dessa definitioner tolkar vi det som att ett *horisontellt mål* om ekologiskt hållbar utveckling kan åskådliggöras enligt figuren nedan.



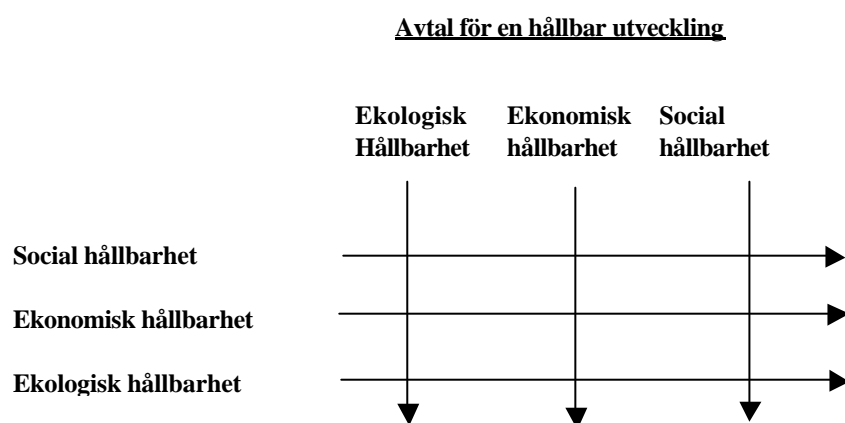
Figur 2: Författarnas tolkning av begreppet horisontellt mål utifrån de regionala tillväxtavtalen.

Enligt figuren ovan är tillväxt det primära målet varefter de horisontella målen om ekologiskt hållbar utveckling och jämställdhet är underordnade målet om tillväxt. Detta åskådliggör vår tolkning av begreppet horisontellt mål, utifrån hur det har använts i de regionala tillväxtavtalen, och vi ställer oss något kritiska till om en syn enligt figuren ovan kan leda mot en hållbar utveckling.

3.1.1 Författarnas syn på begreppet integration

Den syn vi har på begreppet integration avspeglar många av de tankegångar som förs inom ekologisk ekonomi. Vi anser att det är viktigt med en pluralistisk och holistisk ansats i det arbete som görs. Genom pluralism och holism nås en öppenhet inför olika åsikter, system, metoder och alternativ. Även systemtänkande har en roll i integrationsarbetet då fokus finns på samtliga delar av ett samhälle eller en struktur och på så vis kan helhetslösningar nås. Det viktiga är att urskilja vilken viljeriktning som finns inom de arbetsgrupper som arbetar med miljö- och utvecklingsfrågor.

I många fall kan det vara positivt att ta tillvara de processer som redan finns i ett förändringsarbete och förfina dem så att de passar till avsett mål. För att ett horisontellt mål, i detta avseende, ska kunna integreras anser vi det viktigt att det inte blir ett ”påhäng” på slutet av processen. Då kan det inte betecknas som integrerat. När ett horisontellt mål har genomstrukturerat hela arbetet i en förändringsprocess kan det även betecknas som en integrationsprocess. Kopplat till de regionala tillväxtavtalen ser vi här ett alternativt sätt att se på begreppet integration. Vi ser att när ekologisk, ekonomisk och social hållbarhet samspelar och ses som såväl horisontella som vertikala mål kan vi tala om integration. Vi har valt att förtydliga våra tankar enligt figuren nedan:



Figur 3: Författarnas syn på hur begreppet integration kan tolkas.

Under ett seminarium anordnat av MARS-projektet deltog vi i en mycket intressant diskussion angående begreppet integration. Vi ställde oss bland annat frågan varför det är ekologisk hållbarhet som ska integreras och inte ekonomi? Varför inte vända på begreppen och integrera ekonomi i miljöarbetet? Det är en intressant diskussion. Det kan finnas en poäng i att prioritera de delar som det inte finns lika stora intressen bakom, som till exempel ekologisk hållbarhet. Det är också detta vi försökte återge i figuren ovan då avtal för en hållbar utveckling skrivs, istället för avtal om tillväxt. Dessutom ges ekologisk, ekonomisk och social hållbarhet lika stor vikt, vilket vi ser som viktigt i arbetet mot en hållbar samhällsutveckling.

3.2 Tillväxt

Då de regionala tillväxtavtalens huvudsakliga syfte är att främja ekonomisk tillväxt i de olika regionerna blir begreppet *tillväxt* centralt i uppsatsen. I tillväxtdiskussionen används även begrepp som ”hållbar tillväxt”, ”grön tillväxt” och ”ekologiskt hållbar tillväxt”. Dessa begrepp kan tolkas på olika sätt och vi anser att en kort redogörelse för några olika sätt att se på tillväxt är nödvändig.

Historiskt sett finns, enligt Parkin (1997, s.664ff) tre tillväxtteorier: 1) den klassiska tillväxtteorin, 2) den neoklassiska tillväxtteorin och 3) den nya tillväxtteorin. Den klassiska och den neoklassiska tillväxtteorin har med tiden visat sig otillräckliga och ibland direkt missvisande, därför att de inte tar hänsyn till två viktiga faktorer. Den ena är teknikutvecklingsnivån (rate of technological change) och den andra är att de tidigare teorierna påvisar att tillväxttakt och inkomster per person tenderar att dras till en och samma nivå. Verkligheten visar visserligen tecken på viss konvergens mellan de rika länderna, men dock inte mellan de fattiga eller mellan de fattiga och de rika länderna. På grund av dessa faktorer växte den nya tillväxtteorin fram, vilken tar dessa förhållanden i beaktande.

Den nya tillväxtteorin gör gällande att en evig tillväxt är möjlig framför allt beroende på att kunskap kan ses som kapital. Det är ingen avtagande avkastning på kunskapskapitalet, vilket gör att ständig tillväxt blir möjlig. (Till skillnad från annat kapital ger mer kunskap inte mindre avkastning på sikt.) Människan drivs, enligt detta ekonomiska synsätt, av vinstmöjligheter och för att vinna måste antingen nya metoder, som sänker kostnaderna för produktion, tas fram eller nya produkter uppfinnas. Drivkraften för tillväxt är således människans begär efter vinst, vilket leder till nya uppfinningar och lösningar. Parkin menar att ”processen” tillväxt består av teknikutveckling som gör att vissa företag avvecklas och andra startas upp, jobb försvinner och nya uppkommer. Detta leder till att människor kan öka sin konsumtion, nya och bättre jobb skapas och vi får mer fritid. Allt detta ger en högre levnadsstandard. Tillväxttaket beror alltså till största delen på människans förmåga att uppfinna nya saker och ny teknik. (Parkin, 1997, s.664ff)

I diverse statliga material finns mer kortfattade definitioner av begreppet tillväxt. Näringsdepartementet skriver att ”*Med tillväxt menas en ökning av den samlade produktionen i landet*”. Tillväxtens drivkrafter grundar sig i arbete, och vi arbetar dels för att vi måste försörja oss men även för att höja vår materiella välfärd, utveckla oss och ingå i ett socialt sammanhang. (Näringsdepartementet, 1999, s.33). NUTEK har en liknande definition ”*Med ekonomisk tillväxt avses produktionsökningen i vardetermer av de varor och tjänster som produceras*”(NUTEK, 1999, s.9).

När det gäller begreppet ”hållbar tillväxt” skiljer sig definitionerna något. Näringsdepartementet menar att ”*En hållbar tillväxtpolitik innebär en ökad produktivitet och en ökning av antalet jobb*” (Näringsdepartementet, 1999, s.33). Naturvårdsverket, i samarbete med NUTEK, anser att ”*Hållbar tillväxt innefattar ekonomisk, ekologisk och social hållbarhet*”(Naturvårdsverket och NUTEK, 1999, s.29). Begreppet ”*ekologisk*” eller ”*miljömässigt hållbar tillväxt*” är ytterligare varianter som enligt NUTEK förutsätter att tillväxten ”*.../inte hotar naturens förmåga att reproducera på lång sikt*”(NUTEK, 1999, s.9). Naturvårdsverket poängterar i detta sammanhang att tillväxtens innehåll måste diskuteras och preciseras för att en hållbar tillväxtstrategi skall kunna formuleras. En tillväxtstrategi där de ekonomiska, ekologiska och sociala målen förenas, och som tillsammans utgör en hållbar utveckling efterfrågas. (Naturvårdsverket och NUTEK, 1999, s.29) Hållbarhet är alltså, precis som integration, ett begrepp som inte har någon självklar definition.

Begreppet tolkas på olika sätt beroende på personernas erfarenheter, utbildning, arbetsplats, kultur med mera.

3.2.1 Tillväxt och miljö

En del i tillväxtdiskussionen är huruvida tillväxt orsakar eller kan råda bot på de miljöproblem vi står inför idag. Många forskare anser att tillväxt är ett överskattat fenomen för god och hållbar samhällsutveckling medan andra menar att tillväxten är en förutsättning för den samma.

Daly och Booth menar att tillväxt, eller snarare processerna som skapar tillväxt, är den direkta orsaken till de flesta miljöproblem. Tillväxt är att öka flödet av materia och energi genom det ekonomiska systemet. Därigenom bevaras och stimuleras ekonomiska aktiviteter som produktion och konsumtion av varor och tjänster. Daly menar att det finns gränser för det ekonomiska systemets tillväxt. Den ena gränsen är den "biofysiska" och den andra är den "etisk-sociala". Daly och Booth förespråkar behovet av ett nytt ekonomiskt synsätt, tillväxthysterin måste ersättas av en "steady-state", där utveckling är viktigare än tillväxt. I en "steady-state"-ekonomi är resursflödet konstant och anpassat till ovan nämnda gränser. Resurserna som används kan givetvis fördelas olika, styrt av exempelvis marknadskrafterna. Det behövs alltså inte en kvantitativ ökning av resursuttaget utan en kvalitativ sådan, det vill säga utveckling, inte tillväxt. (Daly, 1996, s.31f och Booth, 1998, s.1ff,142ff)

"A steady-state economy can therefore develop, but cannot grow, just as the planet earth, of which it is a subsystem, can develop without growing" (Daly, 1996, s.31)

En annan författare, Kågesson, har studerat förhållandet mellan tillväxt och miljöförstöring i OECD-länderna under perioden 1960 till 1995. Han menar att det visserligen finns konflikter mellan tillväxt och vår miljö, men att de flesta av dem går att lösa. Enligt Kågesson finns det "absoluta" och "relativa" konflikter. Absoluta konflikter uppstår om tillväxt på kort sikt leder till att förnyelsebara resurser som behövs för långsiktig överlevnad hotas, exempelvis vatten och jord. En sådan konflikt uppstår även om det blir större kostnader för att motverka miljöförstöring än vad tillväxten genererar. Exempel på detta kan vara att vi inte vet vilka konsekvenser en gräns för koldioxidutsläpp får för tillväxten. Den andra typen av konflikt är relativ och uppstår när så mycket resurser används att tillväxttakten direkt hotar ekosystemet. I detta fall går dock konflikten att lösa om människor är positiva till högre kostnader för miljöskydd. En relativ konflikt kan således övergå till en absolut konflikt om miljöhotet inte tas på allvar och kan åstadkomma irreversibla skador. Exempel på detta kan vara ökenspridning som måste förebyggas eftersom marken inte automatiskt återställs. (Kågesson, 1997, s.16)

Kågesson drar slutsatsen att specifika skador på miljön (per enhet BNP) har minskat i takt med att tillväxten har ökat (per enhet BNP) i OECD-länderna under den studerade perioden. Detta beror på att ökad tillväxt har genererat strukturförändringar, teknikutveckling och en ökad betalningsvilja för miljöskydd. Det är inte säkert att skadorna hade minskat i en situation av noll-tillväxt eller negativ tillväxt. Svårigheten är att dra generella slutsatser i denna diskussion och Kågesson menar att det i vissa fall råder en konflikt mellan tillväxt och miljö, men att det i andra fall kan vara tvärtom. När det gäller utsläpp av koldioxid och kvävedioxid gör en snabb tillväxt att även utsläppen ökar, denna konflikt är dock tillfällig då det går att åtgärda innan skadorna hinner bli irreversibla. Tillväxt kan även vara positivt för att förhindra skador på miljön, eftersom människor i en ekonomi i tillväxt är mer villiga att öka kostnaderna för miljöskydd. Ökad tillväxt stimulerar teknikutveckling, vilken kan göra

att vi hittar substitut för ändliga resurser och effektivare utnyttjning, menar Kågesson. (Kågesson, 1997, s. 295ff)

Finansdepartementet är i ”Långtidsutredningen” i stort sett överens med Kågesson. En ökad produktion behöver inte betyda en minskad miljö kvalitet, menar de. Senare tids strukturomvandling i Sverige har inneburit en utveckling mot en allt mer kunskapsintensiv produktion och det spås en fortsatt tillväxt i tjänstesektorn. Denna typ av tillväxt anses inte påverka miljön negativt. Författarna till utredningen menar att det finns tecken på att ökad BNP per person (stigande inkomst) ger ökad efterfrågan på miljö kvalitet. Alltså kan det påvisas ett positivt samband mellan miljö och tillväxt. Kortsiktigt sett kan det dock finnas konflikter mellan ökad BNP och miljö kvalitet, eftersom ny teknik inte alltid utvecklas tillräckligt snabbt. På lång sikt ger BNP-ökningar förutsättningar för teknikutveckling och ändrade miljö värderingar. (Finansdepartementet, 2000, s.119ff)

Naturvårdsverket och NUTEK menar att det numera inte råder någon konflikt mellan ekonomisk tillväxt och god hushållning med naturresurser. Utvecklingen inom industri och näringsliv indikerar att en ökad tillväxt är möjlig utan ökad miljö förstörelse. Miljöarbete kan vara en tillväxtfaktor i många fall, exempelvis när det gäller utvecklandet av miljö teknik. Miljöarbetet kan även ses som ett sätt att skaffa marknadsandelar, minska kostnader och få högre lönsamhet. Det uppmärksammas dock att tillväxt inte automatiskt leder till en bättre miljö: (Naturvårdsverket och NUTEK, 1999, s.9, 23, 30)

”Vi kan själva bestämma innehållet i tillväxten genom vårt handlande och därmed avgöra om tillväxten ska vara långsiktigt hållbar eller ej. Ytterst är det alltså miljön som sätter spelplanen och inte tvärtom.” (Naturvårdsverket och NUTEK, 1999, s.30)

Finansdepartementet verkar dock inte lika övertygade om miljö områdets roll som drivkraft för tillväxt. De menar att tillgänglig statistik tyder på att miljöindustrin har en begränsad roll i dagens svenska näringsliv. Däremot finns tecken på att miljökraven från framförallt kunder ökar i betydelse. (Finansdepartementet, 2000, s.228ff)

3.2.2 Författarnas syn på begreppet tillväxt

Vi anser att det viktigaste i tillväxtdiskussionen är *vad* det är som genererar tillväxten, inte huruvida vi skall ha tillväxt eller ej. Vi menar att all verksamhet som genererar ekonomiska flöden förbrukar jordens resurser antingen direkt eller indirekt. Det är därför viktigt att vi främjar verksamheter som förbrukar sådana resurser som är förnybara och som verkar med så liten miljö påverkan som möjligt. Det intressanta är även kvaliteten på tillväxten och inte hur snabb den är.

Vår litteraturstudie ovan visar att många sätter stor tilltro till teknikutveckling, både som drivkraft för ökad tillväxt och för att ”lösa” miljöproblemen. Vi är kanske något mindre tekniko-optimistiska när vi funderar kring hur miljöproblemen skall åtgärdas. All teknikutveckling är inte av godo, då mycket av den nya tekniken till och med kan generera nya miljöproblem och bädda för en tillväxt som inte nödvändigtvis är hållbar. Teknikutveckling kan dock vara till mycket nytta, och är ibland det enda sättet, men i vissa fall kan det ändå ses som ett sorts ”end-of pipe”- tänkande. Vi anser att en diskussion om varför miljöproblemen har uppstått överhuvudtaget är relevant, en diskussion om vår livsstil och våra konsumtionsmönster. Vi menar att tillväxt inte får innebära en ökad konsumtion av produkter, vilka vi egentligen inte behöver. Skapade behov som drivkraft för tillväxt ger inte hållbar tillväxt, som vi definierar begreppet. Det är även viktigt att se tillväxtdiskussionen i ett globalt

perspektiv. Tillväxten i Sverige och i övriga, så kallade, mer utvecklade länder kanske kan sägas gå mot en mindre miljöpåverkande tillväxt med tanke på den ökade andelen kunskaps- och tjänsteföretag med mera. Det finns dock en risk att den mer miljöpåverkande tillväxten bara flyttas till andra delar av världen, så att miljöproblemen globalt sett inte minskar utan kanske snarare ökar. Vi anser att det är viktigt att även diskutera dessa aspekter i den regionala tillväxtdiskussionen.

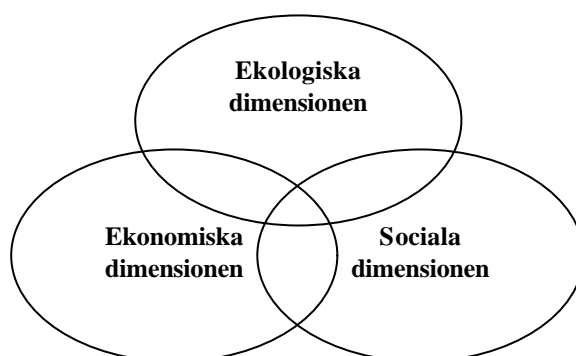
Vi tror inte att tillväxt löser alla problem, men vi anser inte heller att det är angeläget, inom ramen för denna uppsats, att föra ett ”steady-state-resonemang”. Det känns angeläget att arbeta för att ekologi, ekonomi och den sociala delen av hållbar utveckling ska kunna sammanfogas för att åtgärda dagens problem, och så gott det går för att förebygga morgondagens.

3.3 Hållbar utveckling

Hållbar utveckling är ett begrepp som används i många olika sammanhang, något som gör att innebörden av begreppet blir relativt otydligt. Definitionen av vad hållbar utveckling egentligen är hänvisas ofta till Brundtlandkommissionens rapport ”*Our Common Future*” som utkom 1987. Definitionen lyder:

”Humanity has the ability to make development sustainable – to ensure that it meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their needs.” (World Commission on Environment and Development, 1987, s. 8)

Ovanstående definition har under årens lopp utvecklats och förfinats för att passa in i de sammanhang den avses att användas inom. Vid FN-konferensen om Miljö och Utveckling i Rio de Janeiro 1992 myntades begreppet Agenda 21, en agenda för arbetet mot hållbar utveckling under kommande århundrade. Inom ramen för Agenda 21 diskuteras hållbar utveckling utifrån tre dimensioner; den ekologiska, den ekonomiska och den sociala. Under senare år har även en diskussion förts om varför enbart dessa tre element ska rymmas inom definitionen för hållbar utveckling. Kulturell hållbarhet torde även vara av stor vikt anser allt fler och därför skrivs ibland begreppet in i definitionen av hållbar utveckling. Tanken med formuleringen av begreppet hållbar utveckling är att vi måste förstå komplexiteten i samhället och verka för en utveckling där alla tre, eller fyra, elementen är styrande. Först då är utvecklingen hållbar. (Miljö- och Naturresursdepartementet, 1993, s.1ff) En schematiserad bild av hur denna definition kan tolkas presenteras nedan.



Figur 4: Exempel på hur Brundtlandkommissionens definition av hållbar utveckling kan schematiseras.

Källa: Egen bearbetning av Welford, 1997, s.185.

Brundtlandkommissionens definition har diskuterats av många. Rist är en av de författare som har uttryckt sig kritisk till de formuleringar Brundtlandkommissionen har föreslagit. Hans kritik riktar sig främst mot hur vi idag levande ska kunna veta vilka behov framtida generationer kommer att ha. Rist menar också att det är svårt att definiera utveckling eftersom begreppet rymmer så många olika betydelser för olika människor. (Rist, 1997, s. 178ff) Daly och Rist anser att begreppen utveckling och tillväxt, under större delen av 1900-talet, har använts som synonymer, det vill säga i samma betydelse. Detta har lett till att tillväxt har varit svårt att ifrågasätta då det har inneburit att en positiv utveckling således också har ifrågasatts. Enligt Daly ligger hållbar utveckling i linje med hans ”steady-state-tänkande”. Det vill säga att det är möjligt med kvalitativ utveckling utan den kvantitativa tillväxt som han anser har påverkat miljön negativt. (Daly, 1996, s.1ff och Rist, 1997, s. 12ff)

3.3.1 Den operativa definitionen av hållbar utveckling

Hållbar utveckling kan ses som en vision då de olika definitionerna inte ger någon tydlig vägledning om vad en hållbar utveckling egentligen är. Hur hållbar utveckling främjas på bästa sätt är svårt att finna svar på. Norgaard anser att utvecklandet av en operativ definition är en av de största utmaningarna vi står inför. Han menar dock att det i stort sett är omöjligt att finna en entydig definition eftersom det skulle kräva att samhället har kontroll både på alla kvantifierbara flöden och de som är mer kvalitativa. Vidare syftar själva ordet operativ till att hitta tillvägagångssätt för befintliga strukturer och institutioner medan Norgaard menar att det är desamma som försatt oss i denna ohållbara situation. (Norgaard, 1994, s.17ff)

”Sustainable development is a term that everyone likes, but nobody is sure of what it means.” (Daly, 1996, s.1)

Daly ifrågasätter själva behovet av en operativ definition. Han menar att det finns så många andra begrepp som också saknar operativa definitioner, till exempel demokrati, rättvisa, välfärd och pengar. Många viktiga begrepp saknar en operativ definition och överlappar ofta varandra, hållbar utveckling är ett sådant begrepp. (Daly, 1996, s.2) Daly diskuterar dock begreppet ingående och menar att vi

måste övergå från att fokusera på realkapital till att fokusera på naturkapitalet. Författaren skiljer på "svag hållbarhet" och "stark hållbarhet", där svag hållbarhet kan erhållas om det totala kapitalet bevaras intakt, men att real- och naturkapitalet anses substituerbara med varandra. Stark hållbarhet erhålls när de två kapitalen bevaras intakta och skilda från varandra, det vill säga att de ses som komplement till varandra. Den starka hållbarheten är den som till slut måste råda för att utvecklingen skall vara hållbar. Om vi inte ser kapitalen som substitut utan som komplement ger det att det kapital vi har minst av är den begränsande "faktorn". Daly menar vidare att världen idag går ifrån att realkapitalet är den begränsande faktorn till att det istället är naturkapital vi har ont om. Neoklassisk ekonomisk teori säger att maximering av realkapitalet är det vi ska sträva efter därför att det, i alla fall traditionellt sett, varit det vi har haft minst av. Nu är läget det omvända och maximering torde då istället fokuseras kring naturkapitalet om vi skall följa tidigare uppfattningar om vad som är ekonomiskt. (Daly, 1996, s. 76ff)

I långtidsutredningen tar finansdepartementet också upp dessa två sätt att se på det samlade kapitalet. Den avgörande skillnaden är att finansdepartementet väljer att använda det först nämnda synsättet, det vill säga att kapitalen är i det närmaste substituerbara:

"Definitionen av en hållbar utveckling är att värdet av samhällets samlade kapital per person, vilket består av realkapital, humankapital, samt miljö- och naturkapital, inte minskar över tiden." (Finansdepartementet, 2000, s.140)

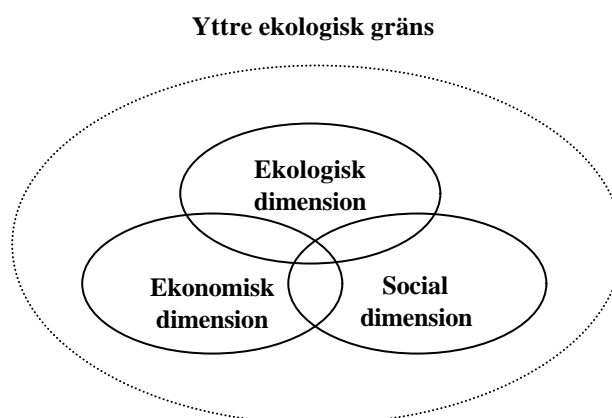
Finansdepartementets främsta argument för ovanstående definition är att teknikutvecklingen möjliggör rening av utsläpp och substitution mellan de olika kapitalarterna. Det uppmärksammas dock att det finns vissa situationer när kapitalen är svårsubstituerbara. I utredningen poängteras att hållbar utveckling innebär mer än den ekologiska aspekten. För att kunna avgöra om utvecklingen är hållbar (ur ekologiskt hänseende, vår tolkning) kan det göras en beräkning av justerad nettonationalprodukt (NNP). Genom att dra av värdet av miljöskador med mera erhålls en bild som speglar utvecklingen när hänsyn är tagen till förslitningar på naturkapitalet och miljöskador. I en jämförelse mellan justerad NNP år 1993 och år 1998 kan Sverige bedömas ha en hållbar utveckling redan nu. Då har dock inte effekterna av uttunning av ozonskiktet, minskad biodiversitet eller växthuseffekten inkluderats i beräkningarna. (Finansdepartementet, 2000, s.139ff)

Regeringen har formulerat tre övergripande mål för ekologisk hållbar utveckling: 1) skyddet av miljön, 2) en effektiv resursanvändning och 3) en hållbar försörjning. Det första målet innebär att utsläpp av olika slag inte skall skada vår hälsa eller överskrida naturens förmåga att ta emot eller bryta ner dem. Det andra målet ger att vi måste utnyttja naturresurserna, som exempelvis energi, på ett effektivare sätt och även övergå till att använda förnyelsebara resurser. Begreppet "faktor 10" används för att åskådliggöra utmaningen, de rika ländernas resursanvändning måste i ett generationsperspektiv bli tio gånger effektivare. Slutligen innebär en hållbar försörjning att ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga skall säkras. (Regeringen, 1999, s.6f)

Regeringen har vidare fastställt 15 miljö kvalitetsmål som, uppdelade i delmål, skall främja en hållbar utveckling. Regeringen ser även uppföljningen av miljömålen, sektorsansvar, miljöledning och samordning mellan sektorer som viktiga delar av arbetet mot en ekologisk hållbar utveckling. (Regeringen, 1999, s.7ff)

3.3.2 Författarnas syn på begreppet hållbar utveckling

Vår utgångspunkt är att det finns en yttre ekologisk gräns för ekonomisk och annan mänsklig aktivitet. Inom ramen för denna gräns kan dock diskussioner föras om hur vi på bästa sätt skall nyttja ekologiska, ekonomiska och sociala resurser. Vi har valt att presentera vår syn på en hållbar samhällsutveckling enligt figuren nedan.



Figur 5: Författarnas syn på de tre dimensionernas förhållande till varandra, inom ramen för en yttre ekologisk gräns, med syfte att främja en hållbar utveckling.

En dialog mellan olika discipliner och ett långsiktigt tänkande har stor betydelse i omställningen till hållbarhet. För att främja en mer hållbar utveckling krävs, enligt vår mening, ett helhetsperspektiv. Det går inte att skilja ekonomiska frågor från sociala eller ekologiska frågor. Det ekonomiska systemet är beroende av de resurser som finns inom de ekologiska och sociala systemen. Därför bör dessa frågor ses i samspel med varandra och den yttre ekologiska ramen bör inte överskridas. Vi anser således att begreppet ”*ekologiskt hållbar utveckling*” ger en något felaktig bild av en hållbar utveckling. Vi menar att det medverkar till att miljöfrågorna kan fortsätta ses som sidofrågor. Detta ”sidohanterande” kan även åskådliggöras genom begreppet hållbar tillväxt. Då avses en ekonomisk tillväxt i första hand, och därefter tas hänsyn till den ekologiska delen av hållbar utveckling. I studien har vi dock använt oss av begreppet ekologiskt hållbar utveckling eftersom det används i diskussionerna om de regionala tillväxtavtalen.

4 Regional utvecklingspolitik

I detta kapitel presenteras den regionala utvecklingspolitiken, kopplad till tillväxtavtalen. För att läsaren ska få en förståelse för hur länsstyrelsen är kopplad till tillväxtavtalen kommer länsstyrelsens verksamhet att beskrivas kortfattat innan vi går in på hur de regionala tillväxtavtalen är utformade för Västmanlands respektive Östergötlands län.

4.1 Presentation av Länsstyrelsens verksamhet

Länsstyrelsen är en myndighet som finns i varje svenskt län med syfte att samordna de statliga och kommunala verksamheterna. Myndigheten skall fungera som riksdagens och regeringens förlängda arm och genomföra deras beslut. Länsstyrelsen skall bland annat fullfölja de nationella målen, samordna länets olika intressen, främja länets utveckling, fastställa regionala mål och värna om rättssäkerheten i varje ärende. Länsstyrelsen hanterar även tillståndsärenden och tillsynsverksamhet inom en rad olika områden. Myndigheten är en kunskapsorganisation med bred kompetens och en verksamhet som spänner över hela samhällsbredden, alltifrån körkortstillstånd till arbetet med exempelvis EU:s strukturfonder. Landshövdingen är högste chefen för myndigheten, men det högsta beslutande organet är en styrelse som består av politiker från länet. I fyra försökslän, Skåne, Västra Götaland, Gotland och Kalmar län, har dock landshövdingen ensam full beslutsrätt. (Välkommen till länsstyrelserna, internet, 2000-05-26)

Länsstyrelserna är uppdelade i ett antal olika enheter vilka har hand om speciella sakområden (se bilaga 2). De ekonomiska frågorna hanteras på Regionalekonomiska enheten eller som den heter på vissa länsstyrelser, Näringslivsenheten. Myndigheten skall stimulera näringslivets utveckling i länet på olika sätt. Ett viktigt mål i utvecklingsarbetet är att skapa nya arbetstillfällen. Det sker genom direkt stöd till företag, men även indirekt genom projekt som avser att gynna regional utveckling och sysselsättning. I de fyra försökslänerna har ansvaret för planering och bidragsgivning inom sakområdena regionalekonomi, näringslivsutveckling, konkurrens och kommunikationer förts över till olika former av direkt valda respektive indirekt valda regionparlament eller regionfullmäktige. (Välkommen till länsstyrelserna, internet, 2000-05-26)

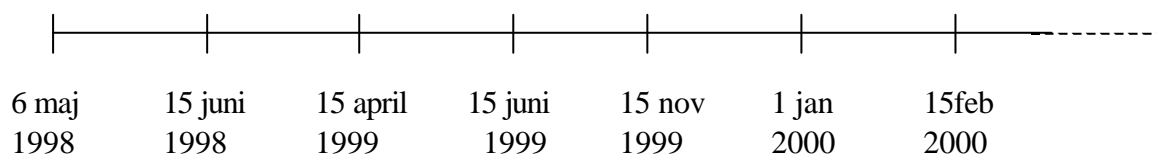
Frågor som rör natur och miljö hanteras av Miljövårdsenheterna på respektive länsstyrelse. Länsstyrelsen ansvarar för att vårda naturen och skydda miljön genom att de exempelvis har ansvar för naturreservat som främst är till för att skydda hotade växter och djur. Myndigheten övervakar även miljön genom bland annat tillsyn av industrier, miljöfarligt avfall, hälsoskydd och energiförsörjning. De arbetar aktivt för att öka kretsloppstänkande samt uppnå en hållbar livsmiljö. Länsstyrelsen skall också se till att naturen är tillgänglig för medborgarna genom till exempel vandringsleder, naturstiggar och naturrum. Inom varje länsstyrelse finns även en miljöprövningsdelegation som prövar de ärenden som enligt miljöbalken skall prövas av länsstyrelsen. (Välkommen till länsstyrelserna, internet, 2000-05-26)

4.2 Regionala tillväxtavtal

Den regionala utvecklingspolitiken har fått en allt större roll i dagens Sverige. Behovet av att finna utvecklingsmöjligheter såväl regionalt som lokalt har uppmärksammats från riksdag och regering. Som ett led i denna decentraliserade styrning fick länsstyrelserna våren år 1998 i uppdrag att utarbeta regionala tillväxtavtal, genom att ta hjälp av olika regionala aktörer och forma så kallade partnerskap. Den 6:e maj år 1998 (se tidsaxeln nedan) gick regeringen ut med en förfrågan till länsstyrelserna i Sverige om att utarbeta regionala tillväxtavtal. Erbjudandet riktades till Näringslivs/Regionalekonomiska enheterna vid respektive länsstyrelse. Bakom erbjudandet stod regeringen via Närings- och handelsdepartementet. En arbetsgrupp tillsattes med uppgift att arbeta med de regionala tillväxtavtalen, gruppen kallades för Tvärdelegationen. Tvärdelegationen har även idag det övergripande ansvaret inom regeringskansliet. Namnet på arbetsgruppen avslöjar att den består av representanter från flera departement, bland annat Miljö- och Näringsdepartementen. Detta just för att få en så bred förankring som möjligt. (Odmark, 1998, s.12ff)

I förfrågan framgick att beslutet, om att anta regeringens erbjudande eller inte, skulle vara regeringen tillhanda senast den 15:e juni år 1998. De regioner som antog regeringens erbjudande uppmanades också att till beskedet bifoga information om avtalets geografiska omfattning, medverkande parter, uppgifter om från vilket år avtalet skulle gälla samt namn på länets kontaktperson. Därefter lämnades arbetet över till respektive län och till de partnerskap som bildades runt om i landet. Utkast till regionala tillväxtavtal skulle sedan vara regeringen tillhanda senast 15 april år 1999, arbetet fick alltså inte ta mer än 10 månader. Mellan den 15:e april och 15:e juni år 1999 granskades avtalen av en grupp utvärderare från regeringskansliet och eventuella förslag på vidareutveckling av avtalen skulle senast den 15:e juni ha lämnats till respektive län. (Odmark, 1998, s.12ff)

Då budgetpropositionen för år 2000 fastställdes, i september år 1999, fördes förhandlingar om hur de regionala tillväxtavtalen skulle finansieras. Dessa förhandlingar hölls under september och november år 1999. Därefter färdigställdes de regionala tillväxtavtalen och de slutgiltiga avtalen skickades till regeringen den 15:e november år 1999. Tillväxtavtalen började gälla den 1:a januari år 2000, men någon formell överlämning till regeringen skedde dock inte förrän den 15:e februari år 2000. (Odmark, 1998, s.12ff)



Figur 6: Tidslinje över utarbetningen av de regionala tillväxtavtalen.

Källa: Egen bearbetning av Odmark, 1998, 12ff och Sundström, 1998, s.1

I det material som överlämnades till länsstyrelserna i samband med erbjudandet, om att utarbeta regionala tillväxtavtal, framgår vilka ambitioner regeringen har med arbetet. Syftet är att näringspolitiken ska regionaliseras och bättre samordnas med andra politikerområden. Förhoppningen är att den ekonomiska tillväxten ska gynnas av att de regionala förutsättningarna tas tillvara i utvecklingsprocessen. Enligt regeringen är arbetet med tillväxtavtal positivt ur framförallt tre aspekter: en bättre samordning av tillväxtfrämjande åtgärder är möjlig, gemensamma prioriteringar och fokuseringar krävs, vilket ökar möjligheterna för goda resultat samt långsiktighet. Tillväxtavtalen är treåriga och anses även vara framåtblickande. (Sundström, 1998, s. 1)

4.3 Västmanlands tillväxtavtal

Huvudsyftet med Västmanlands tillväxtavtal är att skapa bättre förutsättningar för ekonomisk tillväxt i regionen. Länets små och medelstora företag bedöms ha en viktig roll för regionens tillväxt, varför de ses som viktiga för regionens utveckling. Inom ramen för tillväxtavtalet kommer även utbildningsåtgärder att genomföras i syfte att höja kunskaps- och kompetensnivån hos länets invånare. (Länsstyrelsen Västmanlands län, 1999, s. 4) Det viktigaste inslaget i länets tillväxtavtal är den övergripande strategi som aktörer såväl lokalt som regionalt har ställt sig bakom. Strategin lyder:

”Höjt kunskapsinnehåll i varor, processer och tjänster.” (Länsstyrelsen Västmanlands län, 1999, s. 14)

Valet av strategi grundar sig på en analys av länets förutsättningar och möjligheter till ekonomisk tillväxt. Ur analysen, som inledde arbetet med det regionala tillväxtavtalet, framkom att Västmanlands fördelar främst finns inom den kunskapsintensiva industrin. Därav kom att höjt kunskapsinnehåll blev den övergripande strategin för Västmanlands län. (Länsstyrelsen Västmanlands län, 1999, s. 14)

I arbetet med att utforma ett regionalt tillväxtavtal har många intressenter varit delaktiga, det så kallade partnerskapet. I Västmanlands län består det regionala partnerskapet av 46 organisationer (se bilaga 3), och länet har även bildat lokala partnerskap i varje kommun. Huvudtanken var att arbetet skulle bedrivas parallellt på lokal och regional nivå, med länsstyrelsen som samordnare. Vidare finns det fyra arbetsgrupper, en för varje insatsområde.

Partnerskapet i Västmanland har utifrån analysen av Västmanlands möjligheter och strategin för länets utveckling utarbetat ett tillväxtavtal. Resultatet består av två insatsområden med vardera tre åtgärder, vilka beskrivs nedan. (Länsstyrelsen Västmanlands län, 1999, s. 5)

Tabell 1: Insatsområden för tillväxt i Västmanlands län.

Insatsområde 1:	Tillväxt genom insatser för individer
Inom det första insatsområdet finns målet om att regionen bör kunna nå en ökad tillväxt genom följande tre åtgärder:	
Åtgärd 1.1	Entreprenörskap
Åtgärd 1.2	Utbildning och kompetensutveckling
Åtgärd 1.3	Kultur och attitydförändringar för kreativitet och tillväxt
Insatsområde 2:	Tillväxt genom insatser för företag och näringsliv
Insatsområde nummer två syftar till att bidra till utveckling av befintliga och nya företag. Detta ska ske genom följande tre åtgärder:	
Åtgärd 2.1	Produkt- och processutveckling
Åtgärd 2.2	Breddade marknader
Åtgärd 2.3	Strategisk infrastruktur

Källa: Länsstyrelsen Västmanlands län, 1999, s. 5

Det betonas starkt att tillväxtavtalet bara är ett ramprogram som ger vägledning för aktörerna inom regionen om vilka insatser som skall prioriteras för att nå tillväxt. Programmet innehåller en beskrivning av insatsområdena och de sex åtgärderna utan att närmare beskriva enskilda projekt. Vidare anges att uppföljning och utvärdering av tillväxtavtalet är viktigt. För detta används mätstickor, så kallade kärmindikatorer. De projekt som passar bäst inom ramen för tillväxtavtalets intentioner kommer att prioriteras framför de som inte bedöms ha samma möjligheter. De fyra kärmindikatorer som används för Västmanlands län är: (Länsstyrelsen Västmanlands län, 1999, s. 18)

1. Kompetensutveckling
2. Forskning och utveckling
3. Nyföretagande och företagsutveckling
4. Nya arbetstillfällen

De fyra ovan nämnda indikatorerna är desamma som NUTEK har tagit fram som nationella kärmindikatorer. De kompletteras dock med *resultat- och aktivitetsinriktade indikatorer* under respektive åtgärd. Det program som förs inom ramen för Västmanlands tillväxtavtal beräknas år 2000 ge ungefär 900 nya arbetstillfällen, resultera i cirka 400 nya företag, leda in omkring 100 företag i forsknings- och utvecklingsinsatser samt ge 5500 människor möjlighet till utbildning i form av kunskapslyftet eller yrkesutbildningar. (Länsstyrelsen Västmanlands län, 1999, s. 6)

Västmanlands läns tillväxtavtal kompletteras av fyra så kallade horisontella mål. Syftet med de horisontella målen är att de ska komplettera avtalets kärmindikatorer, beaktas i samtliga åtgärder och genomsyra arbetet med enskilda projekt. Västmanlands horisontella mål är: (Länsstyrelsen Västmanlands län, 1999, 18ff)

- Jämställdhet mellan könen
- Hållbar utveckling – kretsloppsanpassning
- Integration och mångfald
- Ungdomsfokusering

Dessa fyra horisontella mål anses ha stor betydelse för regionens utveckling eftersom det bedöms finnas goda tillväxtmöjligheter inom varje område. Ekologisk hållbar utveckling benämns enbart som hållbar utveckling och ges därmed en vidare innebörd (se diskussion kapitel 4).

4.3.1 Ekologiskt hållbar utveckling i Västmanlands tillväxtavtal

”Ekonomisk tillväxt kan idag inte ske på vilka villkor som helst.” (Länsstyrelsen Västmanlands län, 1999, s.20)

Så inleds avsnittet som berör miljöhänsyn i Västmanlands regionala tillväxtavtal. Vidare anges att en *ekologiskt hållbar* samhällsutveckling kräver att våra befintliga resurser nyttjas på ett mer effektivt sätt. Miljöförbättrande åtgärder bör ses som en investering istället för en kostnad. I Västmanlands län har detta resonemang kopplats till de lokala investeringsprogram som nu har fått monetärt stöd från regeringen. De projekt som är inriktade på en mer effektiv energianvändning och ett höjt kunskapsinnehåll har blivit prioriterade i ansökan. (Länsstyrelsen Västmanlands län, 1999, s.20ff)

Inom Västmanlands län finns en förhoppning om att den ekonomiska tillväxten ska vara en drivkraft i omställningen till ett ekologiskt hållbart samhälle. Definitionen av vad hållbar utveckling är finns dock inte med i själva avtalet, men däremot i en analysbilaga som medföljer tillväxtavtalet. Det poängteras vidare att vi enbart har sett konturerna av vad ”grön tillväxten” kan medföra och att miljöanpassningar hos företagen ger marknadsfördelar, vilket offensiva företag kan dra nytta av. För att denna utveckling ska vara möjlig måste dock resursförbrukningen minska och tillväxten bör istället baseras på ökad produktivitet, anges det i tillväxtavtalet. Det anges vidare att *”en hög teknisk kunskapsbaserad tillväxt är /.../ en förutsättning för en hållbar ekonomisk tillväxt.”* (Länsstyrelsen Västmanlands län, 1999, s.21)

Ett mål med Västmanlands tillväxtavtal är att utveckla de nya arbeten och verksamheter som kommer att efterfrågas på framtidens arbetsmarknad. En väsentlig del av tillväxtavtalets resurser är därför ställda som stöd för utbildning och kompetensutveckling. Med detta kommer också att någon direkt miljöpåverkan inte förekommer i större utsträckning eftersom utbildning och kompetensutveckling är mjuka värden, som inte förbrukar resurser på samma sätt som ökad produktion. Genom ett ökat kunskapsinnehåll i varor och tjänster finns det möjligheter till en ökad ekonomisk tillväxt och en ökad miljöhänsyn.(Länsstyrelsen Västmanlands län, 1999, s.21)

4.4 Östergötlands tillväxtavtal

Det tillväxtavtal som Östergötlands län lämnade till regeringen i februari år 2000 är ganska kortfattat och precist. Våren 1999 gjordes ett utkast till tillväxtavtalet, där en analysbilaga innehöll mer omfattande analyser av Östergötlands förutsättningar. Vi hänvisar därför även till analysbilagan i nedanstående redogörelse.

I analysbilagan till Östergötlands tillväxtavtal redogörs för länets syn på ekonomisk tillväxt. Där anges att ekonomisk tillväxt bara är en del av allt som främjar ekonomisk utveckling. Övriga delar är samhälleligt kapital, samhällelig förmåga och institutionell utveckling. Samhälleligt kapital är till exempel utbildningsnivå och teknisk kompetens medan samhällelig förmåga avser exempelvis de kulturella och sociala faktorer som har betydelse för förmågan att anpassa sig till en föränderlig värld. Den institutionella utvecklingen syftar till att de formella och informella regler, normer, sedvänjor och organisatoriska enheter, som skapar förutsättningar för alla samhällsaktiviteter, måste utvecklas i takt med förändringar. Det anges vidare att när dessa ”motorer” samverkar finns det goda förutsättningar för en ökad samhällelig välfärd och ekonomisk utveckling. (Länsstyrelsen Östergötlands län, 1999b, s.2f)

Östergötlands tillväxtavtal har undertiteln ”ett företagsklimat för tillväxt” och som titeln antyder är den övergripande målsättningen med avtalet att

”...utveckla ett företagsklimat som lägger grunden för en långsiktigt uthållig ekonomisk tillväxt i Östergötland.” (Länsstyrelsen Östergötlands län, 1999a, s.1)

För att nå dit skall nyföretagande och entreprenörskap stimuleras, regionens mindre företag och starka industriella kluster utvecklas, arbete med utbildning och kompetensförsörjning utföras samt informationsteknisk infrastruktur utvecklas. Ett partnerskap är det övergripande sammanhållande organet för arbetet med och genomförandet av tillväxtavtalet. Östergötlands län har valt att sätta samman ett partnerskap av tolv organisationer med anknytning till näringslivet (se bilaga 4). Till partnerskapet finns ett antal arbetsgrupper knutna som inriktar sin verksamhet på olika områden. Det finns en finansieringsgrupp, en uppföljningsgrupp och för att stärka idéinflödet och den regionala förankringen är grupper med olika ideologiska och sektoriella fokus under bildande. (Länsstyrelsen Östergötlands län, 1999b, s.3)

Östergötland har en rad olika industriella kluster, elva stycken har identifierats. Två av dessa, kommunikationsteknologi och aerospace, kan sägas fungera som motorer i det regionala näringslivet. I de industriella klustren och den så kallade FoU-intensiva industrin spås goda möjligheter för ekonomisk tillväxt och nya arbetstillfällen. Östergötland har även en större andel sysselsatta och större andel av det totala förädlingsvärdet inom FoU-intensiv industri, än i Sverige som helhet. Även inom den kunskapsintensiva industrin ligger Östergötland högre, vad gäller förädlingsvärde och antal sysselsatta, än Sverige som helhet. Dessa mönster skiljer sig dock inom länet, där vissa delar har mer kapitalintensiv industri, exempelvis massproduktion. I Östergötland finns den högsta arbetsproduktiviteten inom företagstjänstesektorn. Den totala arbetsproduktiviteten är dock lägre än i riket. De enda sektorerna där länet har högre produktivitet än i riket är för företagstjänster och kommunala myndigheter. (Länsstyrelsen Östergötlands län, 1999b, s.5ff)

Tillväxtavtalet är indelat i sex insatsområden, vilka är knutna till en eller flera åtgärder. De sex insatsområdena presenteras i tabellen nedan.

Tabell 2: Insatsområden för tillväxt i Östergötlands län.

Insatsområde 1:	Entreprenörskap och nyföretagande
Åtgärd 1.1	Positiva attityder till företagande – skolan i centrum
Åtgärd 1.2	Stimulans för start och etablering av företag
Åtgärd 1.3	Growlink – stimulans för start, etablering och tillväxt av kunskapsintensiva företag
Åtgärd 1.4	Stimulans för utveckling och kommersialisering av innovationer
Insatsområde 2:	Utveckling av befintliga företag
Åtgärd 2.1	Strategi för tillväxt i befintliga små och medelstora företag
Åtgärd 2.2	UtvecklingsCentrum i Norrköping
Åtgärd 2.3	5B: Utveckling av näringsliv och företagande
Åtgärd 2.4	5B: Diversifiering av jord- och skogsbruk
Insatsområde 3:	Attrahera utländskt kapital
Åtgärd 3.1	Investeringar utifrån och service till etablerade utländska företag
Insatsområde 4:	Utbildning och kompetens
Åtgärd 4.1	Arbetsmarknadens behov av kompetens
Åtgärd 4.2	Vägledning och opinionsbildning
Åtgärd 4.3	Utbildningsutbudet
Åtgärd 4.4	Nya Mål 3 – arbetsplatsrelaterad kompetensutveckling
Åtgärd 4.5	5B: Utbildning och kompetensutveckling
Åtgärd 4.6	5B: Lärcentra, branschcentra/FoU
Insatsområde 5:	Starka industriella kluster
Åtgärd 5.1	”Klustermotorer”
Insatsområde 6:	Informationsteknisk infrastruktur
Åtgärd 6.1	IT infrastruktur

Källa: Länsstyrelsen Östergötlands län, 1999a, s.5ff

Åtgärderna inom de olika insatsområdena skall tillsammans bidra till att stärka och främja ekonomisk tillväxt, det samhälleliga kapitalet och den samhälleliga förmågan. Tillsammans med en institutionell utveckling avser det leda till en ekonomisk utveckling i Östergötlands län. Ambitionen under arbetets gång har varit att några områden skall löpa som röda trådar genom avtalet. Dessa områden är: (Länsstyrelsen Östergötlands län, 1999a, s.1f)

- Jämställdhet mellan könen
- Integration av invandrare
- Miljöanpassning/ hållbar utveckling

För jämställdhet har olika nyckeltal använts, dessutom planeras jämställdhetsutbildning med mera för de olika aktörerna. Integrering av invandrare och miljöanpassning skall komma in i alla insatsområden genom projekt av olika slag. (Länsstyrelsen Östergötlands län, 1999a, s.1f)

4.4.1 Ekologiskt hållbar utveckling i Östergötlands tillväxtavtal

I slutversionen av tillväxtavtalet är miljöanpassning, vilket vi tolkar som ekologisk hållbar utveckling, inte så ofta kopplat till insatsområdena eller åtgärderna. Det står med som en av de röda trådarna i avtalet, men i övrigt finns miljöperspektivet bara med i 2 av de 17 åtgärderna. I insatsområde 1, ”entreprenörskap och nyföretagande”, skall ett projekt rörande miljöanpassad produktutveckling vara ett komplement till åtgärden ”stimulans för utveckling och kommersialisering av innovationer”. Resultatet av detta förväntas bland annat ge höjd miljökompetens till Östergötlands två uppfinnarrådgivare. I insatsområde 2, ”utveckling av befintliga företag”, skall åtgärden som avser stärka och vidareutveckla näringslivet i Östergötlands ”5B”-kommuner (”5B: utveckling av näringsliv och företagande”) ha en av inriktningarna på miljöanpassning av företagets verksamhet. Det förväntade resultatet av åtgärden ur miljösynpunkt är att 50 företag under en treårsperiod skall börja arbeta efter ett förenklat miljöledningssystem. (Länsstyrelsen Östergötland, 1999a, s.1ff)

I analysdelen är det däremot en tydligare inriktning på målet om en ekologisk hållbar utveckling. Att se till ekonomisk utveckling istället för enbart ekonomisk tillväxt gör, enligt vår mening, det lättare att koppla innehållet till att andra värden än de rent monetära också bidrar till samhällsutvecklingen. Analysdelen innehåller även kopplingar till den sociala delen av hållbar utveckling. Genom att ha strävat efter ett precist och konkret slutligt tillväxtavtal verkar dock dessa delar inte ha prioriterats.

Begreppet hållbar tillväxt skiljer sig något från det traditionella tillväxtbegreppet då det även finns miljömässiga- och sociala aspekter kopplade till begreppet. I analysdelen redogörs för en rapport om ”Hållbar tillväxt i små och nya företag”, som visar att miljökraven kommer att öka och att en hållbar utveckling öppnar för nya affärsidéer med mera. Miljökraven bör således ses som en drivkraft för affärsutveckling. (Länsstyrelsen Östergötlands län, 1999b, s.10) Vi har dock tidigare poängterat att vi inte anser att denna koppling har blivit så tydlig i det avtal som överlämnades till regeringen i februari år 2000.

5 Presentation av intervjuer

Följande kapitel inleds med en kort presentation av de personer vi har intervjuat på Västmanlands och Östergötlands länsstyrelser. Utifrån dessa intervjuer har vi kunnat urskilja fyra huvudorsaker till varför ekologiskt hållbar utveckling inte har integrerats på ett tillfredställande sätt i de regionala tillväxtavtalen. De fyra huvudorsakerna och det vi stödjer detta på presenteras nedan.

Vi har genomfört fyra intervjuer, två på länsstyrelsen i Västmanlands län och två på länsstyrelsen i Östergötland. Intervjuerna har vidare fördelats jämnt mellan Miljöenheten respektive Närings/Regionalekonomiska enheten. Den första intervjun genomfördes den 18 april år 2000 med *Hans Jansson*, avdelningsdirektör på Näringsenheten vid Västmanlands länsstyrelse. Den andra och tredje intervjun gjordes på Länsstyrelsen i Östergötland 25 april år 2000. Dels intervjuades *Bernt Dahlbäck*, chef för Regionalekonomiska enheten och dels *Jan Hällgren*, chef för Miljöenheten. Den fjärde och sista intervjun genomfördes den 16 maj med *Måns Enander*, miljöhandläggare, Miljöenheten vid Västmanlands länsstyrelse.

Genom att analysera och jämföra de fyra intervjuerna med varandra har vi kunnat urskilja fyra huvudorsaker till varför ekologiskt hållbar utveckling inte har integrerats på ett tillfredställande sätt i tillväxtavtalen. Huvudorsakerna är, utan inbördes rangordning:

- Otydliga direktiv från regeringen
- Traditionella strukturer och olika synsätt finns inom länsstyrelserna
- Det horisontella målet om ekologisk hållbarhet har saknat representanter i partnerskap och arbetsgrupper
- Operativa verktyg saknas

Nedan följer respondenternas uttalanden och det resonemang vi förde för att komma fram till ovan nämnda huvudorsaker. För att förtydliga vem det är som står bakom varje uttalande kommer vi i källhänvisningen att använda följande beteckningar: efternamn, V för Västmanland, Ö för Östergötland, N/R för Näringslivs/Regionalekonomiska enheten samt M för Miljö/Miljövårdsenheten.

5.1 Otydliga direktiv

Ur intervjuerna har det framkommit att de direktiv som har kommit från regeringen, avseende de regionala tillväxtavtalen, har varit otydliga. Detta har vi själva också upplevt i det material vi har kommit i kontakt med. Otydligheten ligger dels i att det inte från början tydliggjordes att de horisontella målen skulle genomsyra arbetet dels i att det överlag är svårt att bedöma till vilken grad hållbar utveckling skall prioriteras. I inbjudan till länsstyrelserna om att skriva tillväxtavtal står inget skrivet om horisontella mål. Här förespråkas bättre samordning av tillväxtfrämjande åtgärder, fokuseringar och prioriteringar samt långsiktighet (tre år) för att nå ökad tillväxt och högre sysselsättning. I bilagan till denna inbjudan står endast en mening om ekologiskt hållbar utveckling i det 23 sidor långa dokumentet. Det står:

”En koncentration kring ett fåtal prioriteringar bör eftersträvas. Prioriteringarna bör utformas så att det främjar såväl jämställdhet mellan könen som en ekologiskt hållbar utveckling.” (Odmark, 1998, s.7)

Jansson menar att de horisontella målen presenterades i ett för sent skede i processen. De borde ha tydliggjorts mer från början. Han anser vidare att det i framtiden måste finnas tydligare direktiv från centralt håll, mål räcker inte utan det måste bli mer konkreta direktiv. Jansson tror inte att länsstyrelsen i sig är en utvecklingskraft, utan den behöver styrning uppifrån. Han menar också att länsstyrelsen är en rätt obetydlig inrättning. Det måste därför tydligt framgå vilka regeringens mål är så att länsstyrelsen vet hur de ska arbeta och prioritera. Om ett av regeringens mål är att minska koldioxidutsläppen skall detta framgå så tydligt att länsstyrelsen inte kan prioritera bort det. Är de tuffa nationellt så har länsstyrelsen något att gå på, ribban sätts nationellt, menar Jansson. (Jansson, personligt meddelande, V, N/R)

När vi intervjuade Enander framkom att han ibland ser målkonflikter mellan olika ambitioner. Ett exempel han nämner är att människor som arbetat med regional utveckling å ena sidan kan tycka att alla motorvägar i länet bör ha fyra filer som standard, samtidigt som de å andra sidan vill verka för en ekologiskt hållbar utveckling. Enander menar att länsstyrelsens uppdrag från regeringen kan formuleras starkare; *”/.../ jag kan känna att statens, eller de som reglerar länsstyrelsens roll i det här sammanhanget, kunde utformas på ett sätt som ger länsstyrelsen starkare uppdrag eller mer råg i ryggen/.../”* Enander menar att om det fanns starka direktiv från regeringen, så skulle de inte behöva stå inför några absurda målkonflikter. Han anser att det borde vara så att; *”Först gäller faktiskt ekologiskt hållbar utveckling och inom ramen för det ska vi arbeta för ekonomisk tillväxt. Inte omvänt.”* Spontant tycker Enander att det borde signaleras, eller uttryckas starkare prioriteringar. Vissa fundamentala saker borde uttryckas mer konkret, kanske till och med i regleringsbrevet, funderar Enander. Regionen borde över huvud taget inte kunna välja mellan till exempel fri rörlighet och hållbar utveckling. Dessa frågor bör, enligt Enander, vara strategiska val på nationell nivå, inget som kan överlämnas till en region. (Enander, personligt meddelande, V, M)

Under intervjun med Hällgren framkom inga konkreta åsikter om regeringens direktiv för de regionala tillväxtavtalen. Anledningen till detta tror vi kan vara att han inte känt sig delaktig i utformningsprocessen från början. Däremot anser han generellt att det är viktigt att det anges vilka mål som regeringen lägger stor vikt vid. Finns det sådana direktiv är det enklare att arbeta, menar Hällgren. (Hällgren, personligt meddelande, Ö, N/R)

Vad det gäller begreppsdiskussioner, så har definitioner saknats, menar Enander. Ett begrepp som hållbar utveckling riskerar att vattnas ur och *”/.../bara bli snömos/.../”*. Enander menar att begreppet då inte betyder någonting och att det märks när det ska hanteras. Därför tror Enander att det behövs ett praktiskt resonemang om vad som behövs för att främja en ekologiskt hållbar utveckling. (Enander, personligt meddelande, V, M)

Regeringen ville att länsstyrelserna skulle skapa sina egna definitioner av ekologiskt hållbar utveckling. Jansson poängterade att han inte förstod vitsen med detta. När han då sökte stöd hos miljödepartementet hänvisade de till de 15 nationella miljömålen, och detta gav inte tillräcklig vägledning, anser Jansson. Han påtalar att begreppet ”ekologiskt hållbar utveckling” är ett politiskt begrepp och kräver således en definition från politiskt håll. Han menar att det är mycket viktigt att det finns en tydlig nationell grund att luta sig mot i det regionala utvecklingsarbetet. Det går inte att de famlar på nationell nivå och att länsstyrelsen ska hitta på sina egna definitioner, menar Jansson. (Jansson, personligt meddelande, V, N/R)

Även Dahlbäck ansåg att regeringen varit otydlig i sina direktiv, då särskilt vad gäller begreppet tillväxt. Skillnaden från övriga respondenter var att han inte såg det som regeringens uppgift att tillhandahålla en definition. Dahlbäck menar att arbetet med tillväxtavtal kom som ett erbjudande och *”/.../ det var ju inte så att vi skulle ringa och fråga: Vad menar ni på den sidan? Ofta är det så att när regeringen gör något – har man ingen att fråga. De skriver ju ibland medvetet suddigt också /.../.”* (Dahlbäck, personligt meddelande, Ö, N/R)

Enligt Dahlbäck hanterades definitionssvårigheterna genom att, inom partnerskapet och arbetsgruppen, utarbeta definitioner av begreppen. När det gäller begreppet ”hållbar tillväxt” associerar Dahlbäck till partnerskapets definition om en tillväxt som inte bara är för nästa år, utan många år, en tillväxt som håller i sig. Han tillägger att han anar att det har en miljöpolitisk betydelse också. Den delen penetrerades dock inte så mycket i diskussionerna, menar Dahlbäck. (Dahlbäck, personligt meddelande, Ö, N/R)

5.2 Traditionella strukturer och synsätt

Erbjudandet om att skriva tillväxtavtal kom från Näringsdepartementet och ställdes i första hand till Näringslivs-/Regionalekonomiska enheterna. Detta medförde att inte alla berörda enheter medverkade från början, något som kan ha gjort att samarbete mellan enheterna inte uppstod naturligt. Under intervjuerna har det framkommit att det finns traditionella strukturer när det gäller hur arbetet bedrivs på länsstyrelsen. Det finns även olika sätt att se på varandras arbetsuppgifter. Respondenterna har dock noga poängterat att det inte saknas samarbetsvilja eller öppenhet inför att arbeta på nya sätt eller över sektorsgränser. Vi ser att det bland annat är de traditionella strukturerna och de olika synsätten som har bidragit till att ekologiskt hållbar utveckling inte har fått större utrymme i tillväxtavtalen.

När Jansson inte fick någon respons från miljödepartementet angående en definition av begreppet ekologiskt hållbar utveckling vände han sig i stället till Miljöenheten på länsstyrelsen. Inte heller de kunde ge honom en bra definition. Han tycker inte att han blev hjälpt av Miljöenheten på det sätt han hade förväntat sig. Jansson är förvånad över att det inte gick att få igång en diskussion som kunde ha lett till en gemensam definition av ekologiskt hållbar utveckling inom länsstyrelsen i Västmanland. Orsaken till detta kan, enligt Jansson, vara att han ser till den övergripande samhällsutvecklingen medan de på Miljöenheten är mer inriktade på specifika åtgärder. ”Miljöfolket” och Miljödepartementet är fortfarande inne i ”reningstänkandet” istället för att se till att hela utveckling går åt rätt håll, menar Jansson. Han säger vidare att han har skrivit allt om ekologiskt hållbar utveckling i avtalet själv eftersom det inte blev något givande diskussion mellan enheterna och tycker att Miljöenheten borde ha stått för mer av miljötankandet i tillväxtavtalet. Eftersom Jansson privat är miljöintresserad och anser sig relativt insatt i olika miljöfrågor tycker han dock inte att det var några större problem för honom att hantera dessa frågor själv. (Jansson, personligt meddelande, V, N/R)

Traditionellt sett har utbytet mellan enheterna inte varit så givande, menar Jansson. Miljöenheten får ofta bara remissuppdrag från Näringslivsenheten, vilket har gjort att de inte har tradition av att samarbeta från början. Jansson anser att Miljöenheten tänker väldigt sektoriserat, på sitt eget intresseområde, istället för att se helheten. (Jansson, personligt meddelande, V, N/R)

Eftersom Enander inte arbetade på länsstyrelsen när tillväxtavtalsprocessen påbörjades kan han inte med säkerhet uttala sig om Miljöenhetens medverkan från starten. Däremot tror han inte att de har haft med så mycket ”miljöfolk” innan han själv började. Enander vill definitivt inte ”beteckna det som ointresse, ovilja eller, vad ska man säga, revirhävande /.../ utan det beror på att vi är lite för taffliga i detta ännu. Vi vet inte hur vi ska greppa det här, från båda sidor.” Orsaken till detta är bland annat, enligt Enander, tung arbetsbelastning och brist på resurser. Enander påvisar också att det inte finns tradition att arbeta på det sättet. ”Vi från miljösidan är inte vana vid att behöva engagera oss så här jättemycket i sådana här typer av arbeten. Det har nog mer varit att vi har fått saker på remiss.” (Enander, personligt meddelande, V, M)

När det gäller samarbetet mellan enheterna menar Enander att det inte finns någon poäng i att leta efter en syndabock, utan alla är delaktiga i om samarbetet inte har fungerat. Miljöenheten bör ifrågasätta sig själv och sitt engagemang mer, istället för att söka brister hos Näringslivsenheten, menar Enander. Han påpekar att de på Miljöenheten hela tiden har vetat om att det finns ett tillväxtavtal ”Det vet ju varenda en som arbetar på länsstyrelsen att det pågår arbete med tillväxtavtal och att det är någonting stort.” Enander ser att det finns målkonflikter och olika sätt att se på saker, men han anser inte att det är ett problem för att skapa ett gott samarbete. Han ser det snarare som en oerhört intressant utmaning och är positivt överraskad när det gäller viljan att samarbeta och den respons han har fått. (Enander, personligt meddelande, V, M)

Under utarbetandefasen av tillväxtavtalet skrev Enander ett par sidor om ekologiskt hållbar utveckling, som sedan lämnades till Näringslivsenheten. Enander tycker sig kunna se spår av det han skrev, i det slutgiltiga avtalet. Vissa delar har dock inte kommit med och Enander menar att det säkert finns goda anledningar till varför de togs bort, men han har inte resonerat med Näringslivsenheten om det. ”Man tog det som var lämpligt och detta visar ju lite grann hur pass ofullkomlig processen var - från båda håll.” (Enander, personligt meddelande, V, M)

Hällgren anser att Miljövårdsenheten inte blev inbjudna att delta i utarbetandet av det regionala tillväxtavtalet. Efter ett tag insåg de dock att det här var något som även berörde dem. Att Miljövårdsenheten inte var informerad om arbetet med tillväxtavtalet beror inte bara på Regionalekonomiska enheten, utan även på dem själva anser Hällgren. Miljövårdsenheten såg inte riktigt möjligheterna i tillväxtavtalet, något de skulle göra idag, hävdar han. Av tradition har det varit mycket polariserat mellan näringslivet, sett ur tillväxtperspektiv, och miljöaspekter. De regionala tillväxtavtalen ”/.../bröt lite grann väg för någonting nytt/.../”, menar Hällgren. ”Jag tror inte att vi är ensamma om att ha det på det här sättet, att vi i och för sig har goda kontakter, men inte någon tradition att hitta varandra.” (Hällgren, personligt meddelande, Ö, M)

Även under intervjun med Dahlbäck framkom att Miljövårdsenheten i Östergötland inte har varit så involverad i arbetet med tillväxtavtalet. Ett undantag är dock en rapport som en tjänsteman på Miljövårdsenheten skrev i samarbete med Linköpings Universitet. I rapporten analyserades hur miljöutvecklingen kan komma att påverka tillväxten i framtiden. I övrigt menar Dahlbäck att de visst kommunicerar med Miljövårdsenheten, men att de i sin tur har så mycket annat att göra. Han uttrycker sig så här: ”/.../ vi har ju inga problem med att prata med varandra, men vi kanske inte gör det så mycket. Så miljö jobbar för sig och vi för oss. Sen i vissa fall så möts vi, men jag kan inte säga att vi har en livaktig dialog.” (Dahlbäck, personligt meddelande, Ö, N/R)

Dahlbäck anser att Regionalekonomiska enheten ”bjöd in” Miljövårdsenheten i och med att ovannämnda rapport beställdes. Han menar att Miljövårdsenheten inte riktigt såg möjligheterna i tillväxtavtalet, till exempel var de som arbetar med landskapsutveckling mer intresserade av att få

vara delaktiga. Dahlbäck ser positiva möjligheter till ett framtida samarbete med Miljöförvaldsenheten när det gäller de regionala miljömålen. Han menar att det kan gå att se kopplingar till arbetet med miljömålen. Vidare frågar sig Dahlbäck om alla områden måste flyta ihop. Länsstyrelsens verksamhet är väldigt bred så det är svårt att ha en dialog med alla, anser han. Däremot ser han att det är lättare att ha kontakter med andra inom näringslivsutvecklingsområdet, till exempel ALMI och Länsarbetsnämnden. (Dahlbäck, personligt meddelande, Ö, N/R)

Svårigheterna med att det finns olika traditioner och synsätt inom länsstyrelsen beror, enligt Hällgren, på att det finns gamla sätt att arbeta på och gamla uppgifter att arbeta med. Han poängterar dock att när det sker en utveckling i samhället så krävs förändringar även inom länsstyrelsen. Hällgren menar att det kanske behövs en ”smäll” då och då för att en förändring skall komma till stånd. Han liknar misslyckandet med integreringen av ekologiskt hållbar utveckling vid en sådan smäll: *”Det är en utvecklingsfråga det här, vi har bra samarbete när vi pratas vid, men det är ju också en utvecklingsfråga. Vi måste komma närmare varandra och lära känna varandras verksamhetsområden bättre.”* Detta kan även innebära att vi blir bättre på att tipsa varandra om saker som kan vara av intresse för andra enheter, menar Hällgren. Hällgren tror vidare att det är en kompetensfråga, men även en generationsfråga. De unga som kommer in i organisationerna är mer öppna för att lära sig och ta åt sig *”/.../på tvären/.../”*, anser Hällgren. (Hällgren, personligt meddelande, Ö, M)

Utifrån intervjun med Hällgren ser vi också att det finns skillnader i att se på tidsperspektivet. Det ekonomiska tidsperspektivet är ofta kort medan Miljöförvaldsenheten arbetar med avsevärt längre tidshorisonter. *”När vi pratar om 25 år, så pratar man [ekonomer] om ett par år kanske och då gäller det att mötas där i [kompromissa]./.../ Hur får man ekonomer att tänka mer långsiktigt?”*, undrar Hällgren. (Hällgren, personligt meddelande, Ö, M)

Enander väljer att definiera begreppet ekologisk hållbar utveckling enligt Oren Lyons, professor och medlem i Onondagahövdingarnas råd i USA, tankar om sju generationer. Om naturen är i anständigt skick om sju generationer, finns det goda förutsättningar för att den är det om ytterligare sju generationer, menar Enander. Utifrån detta ser Enander att det är svårt att få ihop kort- och långsiktiga planer. Han jämför en teoretiker med en företagsledare där teoretikern kan se utvecklingen på lång, eller mycket lång sikt, medan företagsledaren lägger stor vikt vid den närmaste kvartalsrapporten. (Enander, personligt meddelande, V, M)

5.3 Representation av miljökompetens har saknats

Det har framgått av våra kontakter med länsstyrelserna att det inte har funnits några representanter för till exempel miljöorganisationer i partnerskapen eller arbetsgrupperna. Således har bred miljökompetens saknats, vilket torde ha försvårat integreringen av ekologiskt hållbar utveckling i tillväxtavtalen. Vi tolkar det som att respondenterna anser att det kan finnas ett behov av en ökad miljökompetens i såväl partnerskapen som i arbetsgrupperna.

Under intervjun med Jansson kom diskussionen in på vilka drivkrafter som för utvecklingen framåt. Jansson menar att det bara är fria grupper som kan driva utvecklingen framåt, genom opinionsbildning. Opinion leder till nationell politik, vilket i sin tur leder till lagstiftning. Lagen är sedan det som miljöenheten har att luta sig emot. Utifrån Janssons uttalande menar vi att "fria grupper" av olika slag alltså skulle vara värdefulla i partnerskapen. Jansson säger dock att många kommuner inte vill ha in "miljöfolk" i till exempel partnerskap eftersom de är så besvärliga. (Jansson, personligt meddelande, V, N/R)

När det gäller representationen av miljöintressen i partnerskapet menar Enander att det är viktigt att alla intressen företräds och att de är med från början. Både i partnerskapet och i arbetsgrupperna. "Om man tittar på vilka som ingår i partnerskapet ser man att det inte finns någon part som företräder något horisontellt mål/..." , säger Enander. Han anser att partnerskapet behöver utvidgas och omformuleras så att även miljögrupper finns med. Det finns även många andra som bör ingå i partnerskapet, menar Enander, han nämner bland annat Mälardalens högskola som har hög kompetens om miljö och tillväxt. Även här tycker han dock att högskolan borde ha kunnat bjuda in sig själva eftersom de borde känt till att arbetet med tillväxtavtal pågick. Enander ser att högskolan skulle kunna ha en rådgivande funktion, fungera som ett bollplank, i arbetsgrupperna. Detta går även att överföra på de andra horisontella målen, påpekar Enander. (Enander, personligt meddelande, V, M)

Under intervjun framkom att Hällgren inte tyckte att det hade funnits någon som hade bevakat miljöfrågorna ordentligt. När Miljövårdsenheten ville komma med i arbetsgruppen fick de inte det. Det ansågs att dessa frågor kunde bevakas av någon annan, då det var viktigt att tillväxtavtalet inte blev en länsstyrelseprodukt utan en produkt av partnerskapet. Hällgren fick beskedet att "Vi kan inte ha med fler länsstyrelsepersoner." Och då var det ingen annan som bevakade miljöfrågorna, menar han. Hällgren tycker att partnerskapet skulle ha tagit upp ekologiskt hållbar utveckling på ett tydligare sätt. Eftersom det fanns med som ett mål borde partnerskapet ha fått tydliga direktiv om att ekologisk hållbarhet skulle finnas med. De skulle då ha blivit mer motiverade att ta in det expertkunnande som finns inom länet, exempelvis Miljövårdsenheten. (Hällgren, personligt meddelande, Ö, M)

När det gäller partnerskapet så menade Dahlbäck att de har haft många interna diskussioner om vad de exempelvis menar med ekonomisk tillväxt. De hade till och med ett seminarium om detta, men Dahlbäck erkände att de inte hade varit inne så mycket på kopplingen till miljöområdet. Nu när Östergötlands tillväxtavtal har fått kritik för att ekologisk hållbar utveckling inte är integrerat på ett tillfredställande sätt ser Dahlbäck att det kanske krävs lite skarpare definitioner och att miljövårdsenheten har den kompetens som efterfrågas. (Dahlbäck, personligt meddelande, Ö, N/R)

5.4 Operativa verktyg saknas

Ett annat viktigt område som har uppmärksammats under intervjuerna är att det saknas verktyg för hur ekologiskt hållbar utveckling ska kunna integreras i tillväxtavtalen. Även om ambitioner finns, så behövs vägledning i olika former. Under intervjun med Jansson kom dock samtalet aldrig riktigt in på en diskussion om behovet av olika verktyg, utan han menade att en tydlig nationell politik är det viktigaste. Däremot var de övriga tre respondenterna eniga om att operativa verktyg av olika slag saknas.

Enander påpekar vikten av att det finns metoder för hur arbetet med tillväxtavtalen skall gå till. En verksamhet får inte bara vila på en person och hans/hennes intresse eller kunskap, utan det är viktigt att plantera det i organisationen, menar Enander. Han känner vidare att det finns möjligheter till samarbete och uttrycker sig så här: *”Det känns definitivt att det finns ett intresse, men det är förmågan, mer än viljan som brister.”* Enander är dock inte övertygad om att det är lätt att finna relevanta verktyg. Han tror att det är svårt att utveckla ett verktyg som mäter flera storheter samtidigt. Äldrevård, kassaflöden och biologisk mångfald kanske inte går att mäta i samma system, kommenterar Enander. *”Men det [mätsystem] försöker vi ju ibland skapa genom att mäta allt i pengar. /.../ Det visar mer på våra begränsningar, intellektuella begränsningar, som människor /.../, menar Enander.”* (Enander, personligt meddelande, V, M)

Vi anser att det är mycket på miljö- och utvecklingsområdet som inte är mätbart. Hällgren håller med om detta: *”Det har varit ett problem och är fortfarande ett problem.”* Det är oftast delmålen som blir mätbara menar Hällgren. Han anser vidare att uppföljningssystem är viktiga verktyg. Miljövårdsenheten i Östergötland har, tillsammans med Naturvårdverket, tagit fram ett förslag på ett uppföljningssystem som är gemensamt för alla länsstyrelser. Uppföljningssystemet är kopplat till de nationella miljömålen, men han ser möjligheter till att utveckla ett liknande system för analys av exempelvis de regionala tillväxtavtalen. (Hällgren, personligt meddelande, Ö, M)

Under intervjun med Dahlbäck fick vi känslan av att han ser fler svårigheter i att få med ekologisk hållbarhetsaspekterna i tillväxtavtalet än jämställdhet. Vad gäller jämställdhet så finns det kvantifierbara mål samt nyckeltal, vilket gör det lättare att följa upp, menar han. Dahlbäck kan tänka sig någon variant av nyckeltal även inom miljöområdet, men han tror inte att det är lika enkelt. Det Dahlbäck ser att de kan göra nu, för att bemöta kritiken, är att *”/.../sätta sig ner och titta på nuvarande tillväxtavtal och se över varje åtgärd tillsammans med Miljöenheten”*. (Dahlbäck, personligt meddelande, Ö, N/R)

Dahlbäck tror dock att ett möjligt sätt att integrera ekologiskt hållbar utveckling i det regionala utvecklingsarbetet är med miljöprojekt av olika slag. När nuvarande tillväxtavtal skrevs pågick inget miljöprojekt, vilket kan ha avspeglats i tillväxtavtalet, menar Dahlbäck. (Dahlbäck, personligt meddelande, Ö, N/R)

6 Teorier, målsättningar och åtgärdsförslag

Tidigare i denna studie har vi konstaterat fyra övergripande orsaker till varför ekologiskt hållbar utveckling inte har integrerats på ett tillfredsställande sätt i tillväxtavtalen; otydliga direktiv, traditionella strukturer och synsätt, bristande miljörepresentation i partnerskapen samt avsaknad av operativa verktyg. Utifrån dessa fyra orsaker kommer vi i kapitel sex att koppla olika teoretiska perspektiv och politiska målsättningar till dessa påståenden för att i nästa steg kunna urskilja förslag på förändrade arbetsmetoder i det framtida regionala utvecklingsarbetet.

6.1 Direktiv och regleringsbrev

Erbjudandet, till länsstyrelserna, om att vara med och utarbeta regionala tillväxtavtal var mycket tydligt på en punkt – målet om ökad ekonomisk tillväxt för hela Sverige. De regionala tillväxtavtalen skulle bidra till ökad tillväxt och ökad sysselsättning. Det var de budskap som klart och tydligt framkom av erbjudandet från Näringsdepartementet. I bilagan som bifogades erbjudandet låg också tyngdpunkten på målet om tillväxt och sysselsättning. Ekologiskt hållbar utveckling kommenterades bara i en mening och då angavs att prioriteringarna bör utformas så att de främjar ekologiskt hållbar utveckling såväl som jämställdhet. Någon utveckling av detta resonemang eller förslag på hur detta skulle ske fanns inte. (Odmark, 1998, s.1ff och Sundström, 1998, s. 1) När sedan utkasten till regionala tillväxtavtal lämnades till regeringen i april år 1999 kom kritiken om att kopplingen till ekologisk hållbarhet inte fanns eller var bristande. (Naturvårdsverket, 1999b, s. 40ff) Respondenterna menade att det var först då flera av länsstyrelserna förstod att ekologisk hållbarhet skulle integreras i tillväxtavtalen. Av detta kommer att det horisontella målet om ekologisk hållbarhet inte har varit en naturlig del i arbetet från början. Det är alltså uppenbart att direktiven från regeringen har varit otydliga.

Under intervjuerna framkom att målkonflikter kan bli ett problem om inte tydliga direktiv finns. En nationell ”rangordning” efterfrågas där det klart framgår vilka nationella mål som har högsta prioritet. En nationell strategi skulle kunna tillämpas och målkonflikter undvikas. Ett dokument i vilket regeringen kunde bli tydligare är regleringsbrevet. Regleringsbrevet är det årliga dokument som styr länsstyrelsernas verksamhet och där regeringen talar om för myndigheten vad den ska arbeta med och på vilket sätt under det närmaste året. I regleringsbrevet anges också vilka ekonomiska medel som myndigheten tilldelas samt vad de ska användas till. Regeringen lämnar alltså uppdrag till länsstyrelserna via regleringsbrevet. Uppdragen skall sedan genomföras och rapporteras tillbaka till regeringen inom utsatt tid. I regleringsbrevet klargörs vilka ambitioner regeringen har med det regionala arbetet och detta kan då vara ett strategiskt sätt att nå ut till regionerna. (Miljövårdsberedningen, 1996, s.12f)

I Miljövårdsberedningens rapport (1996, s. 12ff) framgår att regeringens direktiv behöver bli tydligare. De skriver: *”Vi anser att /.../ regeringen via bl.a. regleringsbrevet behöver tydliggöra och markera det generella miljöansvaret och innehållet i det eftersom detta /.../ är alldeles för vagt och otydligt idag.”* (Miljövårdsberedningen, 1996, s. 14) Eftersom många miljöproblem är tvärsektorieella till sin karaktär menar Miljövårdsberedningen att ett samarbete mellan olika enheter och län är viktigt. De menar att även dessa organisatoriska aspekter kan styras via regleringsbrevet. Vidare betonar Miljövårdsberedningen vikten av att det finns en övergripande

miljöpolicy för de statliga myndigheterna. De ser miljöpolicyen som ett hjälpmedel för att dra upp generella riktlinjer gällande myndigheternas miljöarbete.

Regeringens ansvar i denna fråga går ut på att styra de statliga myndigheternas miljöarbete så att det stärks och effektiviseras. Viktiga delar är då att fastställa ansvar och uppdrag, klargöra prioriteringar och arbeta tvärsektorielt. Det måste också till monetära medel i rätt utsträckning, menar Miljövårdsberedningen, för att möjliggöra en hållbar utveckling. I slutet av rapporten redogör Miljövårdsberedningen för den metod de ser som viktig i detta förändringsarbete; miljöledningssystemet. (Miljövårdsberedningen, 1996, s.10ff) Vi ställer oss dock något kritiska till att överbetona vikten av att använda ett miljöledningssystem. Det är positivt om statliga myndigheter inför miljöledningssystem, men det är samtidigt viktigt att ha en viss distans till verktyg som dessa och inte överbetona de möjligheter de för med sig.

Från workshopgrupperna under MARS-projektets och NUTEK:s seminarier framkom att införande av starkare direktiv kan vara ett bra sätt att få in miljöaspekter i tillväxtavtalen. Det poängterades dock att det är viktigt varifrån direktiven kommer. Generellt sett "biter" signaler från Näringsdepartementet hårdare på ekonomiska enheterna än om signalerna kommer från Miljödepartementet, direktiven bör alltså även komma från Näringsdepartementet. Under seminariet framkom att även EU har varit dåliga på att ge tydliga direktiv. Ett sammanfattande resonemang från workshoppen var att klara riktlinjer, uppföljning och utvärdering av tillväxtavtalen behövs. (Naturvårdsverket, 2000, s.9ff)

När det gäller begrepp och definitioner bör regeringen också bli tydligare. Under studien har vi blivit varse den begreppsförvirring som råder. Begrepp som hållbar utveckling, hållbar tillväxt, grön tillväxt, utveckling och välfärd tenderar att överlappa varandra, och ibland substituera varandra, utan att skillnaderna klargörs. Detta ser vi som ett problem i sammanhanget eftersom det finns en risk i att substituera hållbar utveckling mot hållbar tillväxt. Risken ligger i att den ekologiska och sociala delen av hållbar utveckling då kan gå förlorad. Genom en tydlig nationell politik bör det klargöras vilka mål som är primära för svenskt utvecklingsarbete och hur vissa begrepp, som till exempel hållbar utveckling, bör tolkas.

Kopplat till de regionala tillväxtavtalen lämnades definitionsarbetet över till respektive region, vilket inte är att föredra om en gemensam nationell politik åsyftas. Detta ledde till en splittring över vad som egentligen gällde och hur länsstyrelserna skulle arbeta. När en av respondenterna kontaktade miljödepartementet för att få en definition av begreppet hållbar utveckling hänvisade de till de 15 miljömålen, något som inte förenklade arbetet. Det är av stor vikt att sådana politiska begrepp får en politisk förankring med en definition från politiskt håll. Då behöver inte länsstyrelserna lägga ner arbete på att skapa sina egna definitioner.

Även MARS-projektet efterlyser en tydligare definition av olika begrepp, däribland hållbar utveckling. I lägesrapporten skriver de så här: *"Begreppet ekologisk hållbarhet/hållbar utveckling bör beskrivas på ett sådant sätt att olika aktörer känner sig berörda och upplever att de har en del i processen mot ekologisk hållbarhet."* (Naturvårdsverket, 1999a, s. 10) I lägesrapporten anges också att statskontoret har gjort en utvärdering av hur samverkan fungerar med länsstyrelsen och andra statliga myndigheter. Även av denna utredning framgår att motstridiga signaler ges av departement och centrala myndigheter. Samma signaler kommer från seminariet som Naturvårdsverket och NUTEK anordnade i april år 2000. Där framkom att processen med de regionala tillväxtavtalen har hamnat i fasta strukturer, där miljö inte blir ett naturligt inslag. För att

häva detta behövs ökad energi på utbildning, uppföljning, engagemang, påtryckning uppifrån och att begreppsförvirringen reds ut. Behovet av att reda ut vissa begrepp, exempelvis hållbar utveckling, betonades eftersom alla bör utgå från samma begreppsmodell om en hållbar utveckling ska vara möjlig. (Naturvårdsverket, 2000, s. 6f)

I lägesrapporten från MARS-projektet anges vidare att ett samlat regelverk och en samordning på central nivå behövs för att åtgärda begreppsförvirringen. (Naturvårdsverket, 1999a, s. 25f) Vidare ger MARS-projektet förslag på rollfördelning i det fortsatta regionala utvecklingsarbetet. Här anges att det sektorsövergripande arbetet behöver utvecklas såväl inom och mellan länsstyrelserna som mellan centrala myndigheter och regeringskansliet. Ett syfte med detta är att de motstridiga signaler som kommer från olika departement och myndigheter ska upphöra. Utan central enighet är det omöjligt att nå en regional enighet, menar de. (Naturvårdsverket, 1999a, s.33ff)

6.2 Traditionella strukturer och synsätt som hinder

I regleringsbrevet för budgetåret 2000 avseende länsstyrelsernas verksamhet anges att sektorsövergripande perspektiv och lösningar skall lyftas fram och prioriteras. Länsstyrelserna skall vidare bedriva en kontinuerlig verksamhetsutveckling och sträva efter en helhetssyn på verksamheten. (Finansdepartementet, 1999, s.2) Under intervjuerna har det framkommit att Miljöenheten och Regionalekonomiska-/näringslivsenheten inte har någon stark tradition av att ta del i varandras arbete. Det föreligger dock ingen konflikt eller direkt ovilja utan enheterna arbetar var och en med sina verksamhetsområden. Bartlett och Ghoshal är två författare som menar att dagens organisationer måste övergå från att stödja sig på individuell expertis till att bli "lärande organisationer". Detta för att klara av dagens utmaningar och snabba förändringar. Organisationen måste kunna länka samman individernas kunskaper, så att hela organisationen höjer sin kunskapsnivå. Gamla strukturer och system utgör hinder för att organisationen skall kunna utveckla sitt lärande. I sin studie av en rad olika organisationer ser Bartlett och Ghoshal tre huvudsakliga drag hos de organisationer som har lyckats utveckla sitt organisatoriska lärande. 1) Det första är att organisationerna satsat stora resurser på kompetensutveckling av medarbetarna, 2) det andra är att olika verktyg, processer och relationer som stödjer ett ökat horisontellt informationsflöde har utvecklats och implementerats för att sprida lärandet i hela organisationen. 3) Det tredje gemensamma draget är att organisationen uppmuntrar kunskapsöverföring mellan medarbetarna, vilket medför ett ökat förtroende mellan medarbetare och mellan överordnade/underordnade. Organisationen övergår till att fungera som ett nätverk där kunskap och erfarenheter kan ta många vägar och utnyttjas i olika delar av organisationen. (Bartlett och Ghoshal, 1997, s.70ff)

Vi ser att det går att göra kopplingar mellan Bartlett och Ghoshals teorier ovan och det problem som traditionella strukturer har visat sig vara i arbetet med att integrera ekologisk hållbarhet i tillväxtavtalen. För att visionen om ekologiskt hållbar utveckling eller, som vi föredrar att se det, hållbar utveckling i stort skall genomsyra all verksamhet i samhället (Regeringen, 1999, s.10) ser vi kompetensutveckling som en betydelsefull del. Det är väsentligt att alla aktörer, både statliga och privata, vet att visionen om "hållbar utveckling" finns och vad den innebär. Länsstyrelsens olika enheter kan representera alla delar av begreppet hållbar utveckling, och att höja kunskapen om denna utveckling och hur den kan främjas blir således viktig. En av respondenterna påpekade just att en del i "misslyckandet" med att integrera ekologisk hållbarhet i tillväxtavtalet kan handla om kompetensbrist. Behovet av kompetenshöjande åtgärder uppmärksammades även under de workshops som anordnades av MARS-projektet och NUTEK i april år 2000. Ömsesidig utbildning

sågs som ett viktigt led i integreringsprocessen. ”Näringslivsfolk måste lära sig mer om hållbar utveckling och miljöfolk mer om näringslivets förutsättningar och spelregler.”

(Naturvårdsverket, 2000, s.7) En annan workshopgrupp menade också att kunskapen om kopplingen mellan miljö och ekonomi samt innebörden av hållbar utveckling ofta är bristfällig på regional nivå. Varje individ måste bredda sin kompetens så att den åtminstone översiktligt innefattar de tre ämnesområdena ekologi, ekonomi samt sociala aspekter, vilka hållbar utveckling kan sammanfattas i. (Naturvårdsverket, 2000, s.9ff)

Vid intervjuerna framkom att det saknas en livaktig dialog mellan enheterna och en tradition att mötas, en respondent menade att enheterna borde kunna ”tipsa” varandra mer. Även under tidigare nämnda workshops diskuterades att ett hinder för kommunikation och samarbete mellan länsstyrelsernas enheter beror på uppdelningen i olika sektorer (Naturvårdsverket, 2000, s.20). Detta anser vi tyder på att det horisontella informationsflödet kan förbättras. Bartlett och Ghoshal menar att det horisontella informationsflödet i organisationer ofta är informellt och byggt på personliga relationer mellan medarbetare på olika enheter. Det formella informationsflödet går istället i vertikalled. Det grundläggande steget för att få igång lärandet i organisationen är då att formalisera och skapa nya vägar för det horisontella informationsflödet. Detta ökar spridningen av strategisk kunskap i hela organisationen. Det horisontella flödet kan stödjas med olika verktyg och system. Ett enkelt sätt är, enligt Bartlett och Ghoshal, att skapa team och arbetsgrupper bestående av medarbetare från olika enheter och ge dem ansvaret för uppgifter som kräver samarbete mellan enheter eller kunskapsområden. På detta sätt kan samarbete mellan enheterna formaliseras och bli en naturlig del av verksamheten. (Bartlett och Ghoshal, 1997, s.85ff) Överfört till länsstyrelsernas verksamhet skulle exempelvis de olika enheterna kunna bilda en grupp med kompetens från de ekologiska, ekonomiska och sociala områdena. Det torde finnas goda förutsättningar för en sådan grupp att se helheten, så att ett hållbarhetsperspektiv kan genomsyra det regionala utvecklingsarbetet. En workshopgrupp menade att kompetens kring ekonomiska, ekologiska och sociala frågor alltid bör finnas representerade vid diskussioner om regional utveckling (Naturvårdsverket, 2000, s.9).

En annan workshopgrupp menade att ekonomienheten och miljöenheten har olika kulturer och arbetssätt. Det ligger därför en utmaning i att integrera dessa sektorer och arbeta tvärsektoriellt med hållbar utveckling. Bang är en författare som studerat fenomenet ”organisationskultur”. När människor samarbetar påverkas vi av varandras värderingar och synsätt, vilka ofta även är kopplade till specifika utbildningar eller intresseområden. Detta gemensamma synsätt benämns ibland som en ”kultur”. En organisation kan sägas ha en organisationskultur, men det förekommer även så kallade subkulturer i organisationer som exempelvis har åtskilda enheter. När dessa enheter står inför en uppgift som kräver samarbete mellan enheterna kan en ”subkulturkonflikt” uppstå, en konflikt mellan funktionsenheter. En sådan konflikt kan överbryggas genom att enheterna formulerar ett gemensamt mål. Bang menar dock att ”olikhet är en förutsättning för tillväxt”, och subkulturkonflikter kan alltså vara bra för organisationen. (Bang, 1999, s.29ff)

Det tredje draget i Bartlett och Ghoshal’s teori handlar om att förtroende för medarbetare och chefer är viktigt för att hela organisationen skall kunna ha en ständig process av lärande. En del som ökar förtroendet är att medarbetarna i organisationen just har gemensamma värderingar. (Bartlett och Ghoshal, 1997, s.97) Söderbaum har myntat begreppen ”Political Economic Person” (PEP) och ”Political Economic Organisation” (PEO), vilka belyser att människor och organisationer är komplexa och bör ses ur ett helhetsperspektiv. Människor drivs till stor del av sin ideologiska orientering och organisationerna består av många sådana människor. Detta medför att människorna i organisationen agerar utifrån sina egna preferenser och dessa stämmer inte alltid överens med

medarbetarnas. (Söderbaum, 2000, s.32ff) Vi gör kopplingar till de intervjusvar som pekar på att medarbetarna på Miljöenheterna och Regionalekonomiska enheterna inte alltid har samma synsätt eller perspektiv. Vi upplever inte att det råder någon konflikt i bemärkelsen ”osämja”, däremot kan det kanske kallas ”kulturkrock”. Vilket tidsperspektiv som används är något som har visat sig skilja mellan enheterna. En respondent menar att ekonomer överlag tänker mer kortsiktigt än de som arbetar med miljöfrågor. Även begreppsdefinitioner skiljer sig åt mellan respondenterna på respektive enhet. Utifrån detta tror vi att det är viktigt med en diskussion om synsätt, värderingar och perspektiv mellan enheterna. Om den övergripande strategin i det regionala utvecklingsarbetet skall vara hållbar utveckling menar vi att det är nödvändigt att öka förståelsen för varandras perspektiv och försöka finna en gemensam värdegrund att arbeta utifrån.

Wolff menar att det är ett problem att miljöforskningen till stor del bedrivits vid sidan om forskningen om verksamhetsutveckling. Detta har medfört att ”det ekologiska språket” har svårt att möta ”det ekonomiska språket” och att detta fenomen även kan ses i organisationernas praxis. Begrepp och termer är ofta odefinierade och de kan då ha olika innebörd beroende på kontext och aktör. Det finns en risk att språken lever sina egna liv och på så sätt fortsätter att stå vid sidan av varandra, vilket medför att det blir svårt att ta ett helhetsgrepp om miljöproblematiken. Wolff poängterar att det inte går att lösa miljöproblemen utan att samtidigt leta efter samhällsstrukturer som bidrar till förändringar. (Wolff, 1998, s.215) ”*Komplexa problem förutsätter komplexa lösningar och kräver därför samarbete mellan olika institutionella system.*” (Wolff, 1998, s.222)

Ekologer och ekonomer har, generellt sett, olika perspektiv när de diskuterar miljöproblemen. Ofta skiljer sig synen på människans roll i ekosystemet åt, men även deras strategiska förhållningssätt till hur miljöproblemen skall åtgärdas. Wolff menar att alla aktörer gör bedömningar av tre olika slag: verklighetsbedömningar, värdebedömningar och verktygsbedömningar. Dessa bör kompletteras med tre typer av processer: *att man förutsäger, att man förändrar och att man utvärderar* sina handlingar. Kombinerar dessa uppstår, enligt Wolff, en komplex bild av koncept, beslut och handlingar som kan beskrivas i termer av kontinuerligt lärande. (Wolff, 1998, s.224ff) Vi drar paralleller mellan Wolffs och Bartlett och Ghoshals resonemang och menar att ett lärande mellan enheterna på länsstyrelserna, men även mellan kunskapsområden generellt, kan främja integreringen av hållbar utveckling i det regionala arbetet med samhällsutveckling.

6.3 Miljökompetens i partnerskap och arbetsgrupper

I arbetet med de regionala tillväxtavtalen är länsstyrelserna samordnande myndighet för partnerskapen. Hur dessa partnerskap är sammansatta varierar mellan de olika länen.

I många av utvärderingarna uppmärksammas en brist när det gäller presentationen av de olika partnerskapen. Det framgår sällan vilken kompetens de olika medlemmarna besitter, utan endast vilken organisation de representerar. Detta gör det svårt att utläsa vilken miljökompetens som finns/har funnits i partnerskap och arbetsgrupper. (Nord Regio, 1999, s.58 och Tvärdelegationen, 1999, s.4) Utvärderarna menar dock att det borde finnas stora potentialer hos medlemmarna i partnerskapen att kunna bidra med miljökompetens. I praktiken handlar det till stor del om vilka personer, och vilken kompetens de besitter, som representerar de olika parterna. (Nord Regio, 1999, s.58)

Respondenterna från miljöenheterna är överens om att det behövs en bredare miljökompetens i partnerskap och arbetsgrupper. De två andra respondenterna menar att miljökompetensen varit dåligt

representerad, men efterlyser den inte i samma utsträckning. Det framkom att kommuner i vissa fall tycker att "miljöfolk" är besvärliga att samarbeta med. Inom MARS-projektet påpekas att människor som arbetar med miljöfrågor måste bli tydligare gentemot ekonomerna i sina budskap. Miljödokumentet riktar sig idag till andra med stor miljökompetens, dokumentet måste istället göras mer intresseväckande för de med mindre miljökompetens. (Naturvårdsverket, 1999b, s.55) En respondent menar att det är bättre att diskutera samhällsutveckling än specifika miljöinsatser. Även i en workshop, under MARS/ NUTEK-seminariet, framkom att diskussioner om "rena" miljöfrågor inte välkomnades på samma sätt som diskussioner om hållbar utveckling. Det blir därför viktigt att fundera på vilken slags miljökompetens som bör eftersträvas i partnerskap och arbetsgrupper. Kanske skall det vara en mer affärsmässigt driven miljökompetens istället för en traditionell miljöskyddskompetens. Det ansågs viktigt att personerna kan förmedla att miljöfrågorna är viktiga för den regionala utvecklingen. (Naturvårdsverket, 2000, s.6ff) *"Det får dock inte vara "extremister" som ska värna om allt möjligt, utan de måste ha utvecklingsperspektiv."* (Naturvårdsverket, 2000, s.6) Denna kommentar anser vi tyder på att en diskussion om olika synsätt är viktig. Som vi konstaterar tidigare i uppsatsen råder det till exempel delade meningar om definitionen av begreppet "utveckling".

Att det är viktigt med en bredare kompetens inom partnerskap och arbetsgrupper stöds av Söderbaums teorier om pluralism och demokratiska ideal som nödvändiga delar i arbetet mot en mer ekologiskt hållbar utveckling. Det är angeläget att jämföra och diskutera olika perspektiv på samhällsutveckling och förhållandet mellan ekologi och ekonomi. (Söderbaum, 1993, s.43 och Söderbaum, 2000, s.129) Det finns olika sätt att se på människans roll i naturen, det ekonomiska systemet och välfärd. Ett pluralistiskt förhållningssätt ökar möjligheterna för att olika alternativ och synsätt belyses i till exempel beslutsprocesser (Söderbaum, 2000, s.29, 78). De ekologiska och ekonomiska, men även den sociala, dimensionerna av hållbar utveckling är intimt kopplade till varandra och kan därför inte hanteras som separata frågor. För att främja en hållbar utveckling menar även van den Bergh och Costanza et al att det krävs en ökad helhetssyn och demokratiska processer. (van den Bergh, 1996 s.6, Costanza et al, 1997, s.177) Det är viktigt att främja de demokratiska processerna i samhället, processer som uppmuntrar öppna diskussioner, rika informationsflöden och medborgerlig medverkan i olika frågor. Speciellt viktiga är kanske de tillfällena när framtida visioner om samhället skall formas. (Costanza et al, 1997, s.177-180) Söderbaum menar att en huvudsaklig princip för demokratiska processer är att alla som är intresserade och/eller direkt berörda av en fråga bör kunna få insyn i och ges möjlighet att påverka planerings- och beslutsprocessen. Varje aktör, involverad i processerna, bör även vara öppen för andras synsätt och perspektiv. Dessa kan i vissa fall stå i motsats till aktörens egna uppfattningar, men det kan vara positivt då det skapar utrymme för ökad kreativitet och nytänkande. (Söderbaum, 2000, s.78)

Vi anser därför att partnerskapen och arbetsgrupperna bör innefatta representanter från olika delar av samhället, inte bara aktörer kopplade till näringslivet. Vi menar att breddad kompetens inte bara är en förutsättning för en mer ekologiskt hållbar profil på tillväxtavtalen utan även ett sätt att främja de demokratiska idealen i samhället. Under workshoppen menade några att det även kan vara bra att involvera NGO:s, Non Governmental Organisations, i arbetet. Framför allt miljöorganisationer av olika slag (Naturvårdsverket, 2000, s.20). Vi ser dock att detta kan överföras till att också gälla de övriga horisontella målen.

6.4 Operativa verktyg och metoder

Utifrån intervjuerna har vi kunnat konstatera att operativa verktyg, för hur ekologisk hållbarhet skall kunna integreras i tillväxtavtalsarbetet, saknas eller är okända för respondenterna. De intervjuade betonade vikten av att det bör finnas metoder för hur arbetet ska gå till och att de är tillgängliga för alla. Annars finns det en risk att verksamheten vilar på en person och hans eller hennes kunskap. Samarbete är ett nyckelord, menade en av respondenterna. Flera av de intervjuade poängterade också att det inte är viljan till samarbete som brister, utan att bristerna beror på att verktyg och vägledning i olika former saknas.

Inom MARS-projektet har det konstaterats att processinriktat arbete med olika verktyg har haft stor betydelse för att det regionala utvecklingsarbetet drivs vidare. Det regionala utvecklingsarbetet kan kopplas till miljöintegration via befintliga processer av olika slag. MARS-projektet nämner arbetet med miljöledningssystem, miljömålsarbetet och Agenda 21 som möjliga vägar till integration av ekologisk hållbarhet. (Naturvårdsverket, 1999b, s. 47)

Vi har identifierat några verktyg, vilka vi ser kan vara av värde i arbetet med de regionala tillväxtavtalen. De verktyg vi vill exemplifiera är miljökonsekvensbeskrivning, policy audit, positionsanalys samt strategisk miljöbedömning. Verktygen kommer i den följande texten att beskrivas och kopplingen till de regionala tillväxtavtalen kommer att förtydligas.

Mot bakgrund av miljödebatten på 1960-talet utvecklades ett verktyg med syfte att stödja beslutsprocesser för att nå såväl miljömål som demokratiska mål. Verktyget kallas för *miljökonsekvensbeskrivning* (MKB) och är idag allmänt känt. Det speciella med MKB:n är att verktyget både fungerar som en process och ett beslutsunderlag. I arbetet med en MKB förs bred kunskap in i processen på ett tidigt stadium, något som ökar förutsättningarna för såväl miljömässiga som demokratiska framgångar. I arbetsprocessen skapas även en mötesplats för olika aktörer och nya idéer ges möjlighet att växa fram. I ett tidigt skede, innan lösningar har hunnit uppstå, kan olika kunskaper och idéer tas om hand och utvecklas, vilket i sin tur skapar konstruktiva dialoger och förslag. (Boverket, 1996, s. 9f) I Sverige är det obligatoriskt med MKB i vissa beslutsprocesser, men de ska både till innehåll och omfång anpassas till den inverkan som kan följa av projektets genomförande. Genom att föra in MKB i varje prövningslag, den svenska modellen, nås ett väldigt flexibelt system. Eftersom miljökonsekvensbeskrivningar ska finnas med i alla större projekt finns en stor möjlighet till en lyckad integrationsprocess. (Boverket, 1996, s. 11ff) Risken är dock att MKB:n blir ett inslag i en redan tidigare besluts- och organisationsstruktur, vilket gör att tillämpningen präglas av mer eller mindre starka traditioner. Detta kan påverka processen negativt i form av tröghet och ointresse för förändring.

Några grundläggande principer för arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar är att arbetet bör genomföras *tidigt* och samtidigt med projektutvecklingen. Dessutom bör den vara *integrerad* i projektutvecklingen, genomföras *systematiskt*, vara *relevant* samt hanteras *öppet* med tillträde för experter och allmänheten. Dessa aspekter är intressanta att jämföra med de tankar vi har om arbetet med de regionala tillväxtavtalen. Det finns ett antal likheter här. Bland annat att arbetet för ekologisk hållbarhet bör komma in tidigt i processen, vara integrerat samt öppet för expertis inom respektive område. Genom att miljöintressena förs in tidigt i processen finns större möjligheter för ett nytänkande, att nya idéer får plats i utarbetandefasen av ett tillväxtavtal. Även integration är ett nyckelord, som dessvärre kan vara svårtolkat, men poängen som vi ser det är att ekologisk hållbarhet blir en naturlig del i utvecklingsprocessen, likaväl som ekonomiska och sociala intressen. Genom att föra in expertis inom respektive område skapas en dynamisk process där många aktörer kan få

framföra sina idéer. Det bör påpekas att tvärvetenskaplig expertis behövs för att sammanföra de olika intresseområdenas expertkunskaper. I MARS-projektets rapport poängteras vikten av att ”nya” kompetenser, som miljöekonomer och beteendevetare, får en roll i det regionala utvecklingsarbetet. Genom att människor med olika kompetens arbetar tillsammans och utvecklar nya projekt går det att nå en ökad kommunikation och förståelse mellan olika kompetenser, menar de. (Naturvårdsverket, 1999b, s. 55)

En teknik för utveckling och fastställande av politiska beslut har utvecklats; *Policy Audit*. (Sutcliffe och Young, 1997, s. 57) Detta är ett relativt nytt verktyg, och erbjuds som ett tillskott för att nå bättre politiska beslut inom miljö- och hälsoområdet. Genom att använda sig av kriterierna inom policy audit kan den nya politiken utvecklas mer systematiskt, menar författarna. Verktuget behöver inte vara komplicerat, i sin enklaste form fungerar det som en checklista. Det kan dock även nyttjas för att övervaka utvecklingen och implementeringen av politik över tiden. (Sutcliffe och Young, 1997, s. 58f)

Det verktyg Sutcliffe och Young har utarbetat genomförs i åtta steg och inledningsvis anges att det *mest korrekta materialet* ska användas inför politiska beslut. Detta kan kopplas till demokratispekten, vilken vi har förespråkade tidigare i uppsatsen. Genom en strävan mot att korrekt material används i processen ökar förutsättningarna för att demokratin hålls i sin ordning. I nästa steg betonas vikten av att processen ska vara rättvis, *rättvisa mellan människor*, generationer och länder. Kopplingen till begreppet hållbar utveckling är här tydlig, vilket vi ser som positivt ur den bemärkelsen att ett etiskt perspektiv lyfts in i utredningen. Den politiska processen bör också vara *tydlig och öppen*, enligt policy audit. Även här ser vi en koppling till en fungerande demokrati där människorna har möjlighet att följa utvecklingen. Vidare betonas vikten av *samarbete* inom och mellan enheter. Såväl vertikalt som horisontellt samarbete behövs för att politiken ska passa in i samhället. Dessutom finns det möjligheter till *integrerad planering* då politiker från olika sektorer verkar tillsammans och sätter gemensamma mål. Ytterligare en viktig del är att politiken utvecklas inom de *ekonomiska ramar* som finns. Det är ingen mening, menar författarna, med att utveckla en ny politik om det inte finns tillräckliga medel för att implementera den. Avslutningsvis eftersträvar Sutcliffe och Young ett *effektivt arbete*, där inga resurser går förlorade. (Sutcliffe och Young, 1997, s. 57ff)

Ett annat verktyg, som har funnits sedan 1974, men som ännu inte har haft så stor spridning är *positionsanalysen* utarbetad av Söderbaum. Huvudidén med positionsanalysen är att belysa miljöaspekterna ur ett vidare perspektiv, ett helhetsperspektiv. Genom att belysa valsituationens karaktär på ett allsidigt sätt är tanken att nå ut till aktörer, intressenter och beslutsfattare på olika nivåer, vilka alla kan ha olika åsikter och tankar om en viss förändring. De olika aktörernas och intressenternas intressen och problembild återges, vilket skapar en förståelse för helheten. Även en historisk bakgrund till förändringsarbetet läggs till analysen för att tidigare utredningar, orsaker och händelser skall kunna knytas till sammanhanget. (Söderbaum, 1993, s. 149ff)

Det finns flera likheter mellan positionsanalysen och traditionella neoklassiska utredningsverktyg som till exempel cost-benefit analysen; inriktning på att lösa problem och jämföra olika handlingsalternativ. På en viktig punkt skiljer sig dock positionsanalysen från denna: synen på ekonomibegreppet. Istället för att, som inom den neoklassiska ekonomin, försöka reducera olika komplexa enheter till en monetär enhet, så kallad monetär reduktionism, eftersträvas ett vidare perspektiv där monetära som icke-monetära delar hålls isär, det vill säga beskrivs var för sig. Tvärvetenskap är ett centralt begrepp och aggregering av skilda enheter undviks medvetet eftersom det finns en poäng i att inte slå samman

skilda enheter utan se till värdet i olikheten. Även de demokratiska idealen undersöks och lyfts fram. (Söderbaum, 1986, s. 63ff)

Kopplat till de regionala tillväxtavtalen kan positionsanalysen vara ett verktyg som lyfter fram de olika uppfattningar och konflikter som finns i processen, utan att kvitta dem mot varandra eller slå samman dem i någon aggregeringsprocess. Det faktum att olika problem och handlingsalternativ lyfts fram i positionsanalysen gör att den tilltalar oss. Det hjälper utredaren att se processen ur en vidare synvinkel och skapar möjligheter för olika aktörer att komma till tals. Ett annat positivt inslag i positionsanalysen är att såväl monetära som icke-monetära effekter av en förändring analyseras, något som skapar större möjligheter för att ekologiska förändringar uppmärksammas.

Strategisk miljöbedömning, SMB, är ett relativt nytt verktyg för svenskt utvecklingsarbete. Hittills har det använts främst inom strukturfondsarbetet. Det finns dock stora möjligheter att även applicera det på de regionala tillväxtavtalen. Eftersom det inom ramen för verktyget finns utrymme att väga in såväl ekonomiska, ekologiska som sociala aspekter ökar möjligheterna för framgång i arbetet mot en hållbar utveckling. Verktyget är utvecklat i USA och kallades ursprungligen för Strategic Environmental Assessment (SEA). Syftet med SMB:n är att säkerställa miljöhänsynen på längre sikt än brukligt. Förhoppningen är att det ska bli ett verktyg som leder mot en långsiktigt hållbar utveckling. Strategiska miljöbedömningar har en något annan karaktär än Miljökonsekvensbeskrivningar eftersom SMB-processen startas i ett ännu tidigare skede än MKB:n. Poängen med detta är att möjliggöra beslut i strategiska frågor och val mellan olika handlingsalternativ. Genom att SMB förs in i ett ännu tidigare skede finns dessutom ökade möjligheter för integrering av miljöhänsyn i sociala och ekonomiska avvägningar. (Naturvårdsverket, 1999a, s.24ff)

Det är svårt att utveckla någon generell metod för en SMB eftersom förutsättningarna varierar från fall till fall. Det pågår dessutom en kontinuerlig utveckling av SMB-processen, men viktiga aspekter att komma ihåg i arbetet är att SMB:n skall tas in så *tidigt* som möjligt i planeringsprocessen och vara ett *ätkommande moment* i utvecklingsprocessen. Olika *alternativa programförslag* och deras *konsekvenser* i tid och rum skall redovisas och dokumenteras. Processen där planen/programmet utvecklas skall vara *öppen för insyn* och *prövning* och särskilda samrådsförfaranden skall genomföras vid olika strategiska tillfällen i planerings/programprocessen. Slutligen kan nämnas att det klart skall framgå vilka de *medverkande* för genomförandet av en SMB har varit samt att extern medverkan är viktig. (Naturvårdsverket, 1999a, s.26)

De verktyg vi har lyft fram här är inte de enda möjligheter som finns, utan vi har valt att exemplifiera ett antal verktyg som kan användas i arbetet med de regionala tillväxtavtalen. Under ett MARS-seminarium framkom tankar om att utveckla indikatorer, gröna nyckeltal eller checklistor av olika slag. För att få ett väl fungerande och integrerat miljöarbete tror vi att det är av stor vikt att olika verktyg och metoder används. Dessa behöver inte vara standardiserade eller allmängiltiga, utan huvudsaken är att miljöarbetet systematiseras och operationaliseras inom ramen för den aktuella regionens förutsättningar. Ett alternativ kan vara att flera verktyg används parallellt i syfte att få ett helhetsgrepp över situationen. Även egenutformade verktyg eller checklistor kan vara användbara i regionens utvecklingsarbete.

6.5 Diskussion

Även om arbetet med att integrera ekologisk hållbarhet inte lyckats fullt ut i tillväxtavtalen så får det inte stanna vid den kritiken, utan det är viktigt med ett vidare perspektiv. Hur regleringsbrev, direktiv och annat utformas är centralt i dessa sammanhang. Om inte regering och riksdag tydliggör vikten av en ekologiskt hållbar utveckling i alla olika frågor kan det inte krävas av länsstyrelsernas näringslivsenheter att de i sin tur ska prioritera den samma. Länsstyrelserna har naturligtvis ett ansvar gentemot den miljöpolitik som förs och de regionala åtaganden som har fastställts, men det är inte tillräckligt enligt vår mening.

De direktiv som kom från regeringen angående arbetet med de regionala tillväxtavtalen var otydliga angående integrationen av ekologisk hållbarhet. Vi ser att detta är en av fyra huvudorsaker till varför integrationen av ekologisk hållbarhet inte har blivit tillfredsställande i tillväxtavtalen. I arbetet med de regionala tillväxtavtalen ligger, som namnet avslöjar, en fokusering på ekonomisk tillväxt och som tidigare har nämnts gick erbjudandet om tillväxtavtalsarbetet ut till Näringslivs/Regionalekonomiska enheterna, vilka är de som så att säga har ägt processen. I bilagan som medföljde inbjudan var det tydligt markerat hur tillväxtavtalen skulle vara uppställda och utformade. Vår spontana kommentar till detta är att Näringsdepartementet näst intill presenterade förväntat resultat för Näringslivs/Regionalekonomiska enheterna runt om i landet. Detta har förmodligen varit till stor hjälp för flera län i utformningsarbetet och underlättat för Näringsdepartementet i genomgången av tillväxtavtalen. Vi ser dock en risk i att strukturen varit exemplifierad från början, då möjligheterna till innovativa lösningar kan ha minskat. Ett annat problem med den föreslagna uppställningen var att de horisontella målen inte fanns med i ”modellen”. Detta kan ha bidragit till att en ekologiskt hållbar utveckling inte blev någon omfattande prioritet i tillväxtavtalen.

I tillväxtavtalsprocessen har hållbarhetsaspekterna ofta förts in i redan utarbetade åtgärder. Eftersom miljöfrågorna har setts som sidofrågor i processen kan det ha medverkat till att integrationen blev bristfällig. Vi anser att det är viktigt att direktiv från regering blir tydligare, med en klar koppling till arbetet med de nationella miljömålen och Sveriges övergripande miljö- och utvecklingspolitik. Den nationella prioriteringsordningen måste vara uttalad och tydlig så att inte målkonflikter uppstår. Regionerna har ett ansvar i processen, men vi tror att utgångsläget förbättras avsevärt om en tydlig nationell strategi finns. En nationell tydlighet av ovanstående slag skulle då kunna underlätta det tvärssektoriella arbetet på regional nivå, exempelvis i arbetet med de regionala tillväxtavtalen. Det skulle kunna fungera som ett incitament att överbrygga olika synsätt och traditionella strukturer genom att alla enheter skulle ha likartad strategi att arbeta mot. Rent organisatoriskt skulle länsstyrelserna kunna tackla en sådan utvecklingsstrategi med att bilda en tvärssektoriell arbetsgrupp eller, på lång sikt, en egen enhet som har ansvaret för de övergripande strategierna. En sådan grupp eller enhet torde ha naturliga kopplingar till de ämnesspecifika enheterna och därmed kunna underlätta tillvaratagandet av de expertkunskaper som länsstyrelserna besitter.

För att i dagsläget kunna utnyttja den kompetens som finns i regionen och förbättra arbetet med tillväxtavtalen ser vi att miljökompetens bör lyftas in i såväl arbetsgrupper som partnerskap. För att sedan samarbetet mellan olika enheter och människor med olika kompetenser ska initieras och på sikt bli naturligt tror vi att tvärssektoriella arbetsgrupper kan ha en funktion att fylla. På detta sätt kan arbetet med bland annat tillväxtavtal få en naturlig koppling mellan de olika sfärerna inom begreppet hållbar utveckling. Arbetet i dessa tvärvetenskapliga grupperingar bör ligga på en strategisk nivå för att bäst ta tillvara de möjligheter dessa konstellationer kan komma med. Parallellt med denna

arbetsgrupp eller enhet skulle enheter som Näringslivsenheten och Miljöenheten finnas kvar och arbeta med mer specialiserade frågeställningar kopplade till ekonomi eller miljö.

Om det är hållbar utveckling som Sverige riksdag ser som ett övergripande mål bör inte ekologiskt hållbar utveckling behandlas som ett underställt mål utan tilldelas högre prioritering och vikt. Det är väldigt viktigt vilket utgångsläge arbetsprocessen har. När ekologisk hållbarhet ses som en sidofråga, är det inte underligt att integreringen blir bristfällig. Istället bör ekologisk hållbarhet in som en grundläggande ambition tillsammans med ekonomisk och social hållbarhet, då blir integrationsprocessen mer gedigen. Det är också av största vikt att se utvecklingen i regionen på lite längre sikt. De tillväxtavtal vi ser idag har ett perspektiv på tre år, något som i ekonomiska sammanhang kan tyckas vara långt, men som i miljösammanhang är kortsiktigt. För att strategier och utvecklingsidéer ska hinna växa in i samhället och bli accepterade tror vi att det behövs betydligt längre tidshorisonter än tre år. Vi ser dock att det är positivt att en tendens till ett förlängt tidsperspektiv finns i och med tillväxtavtalen.

Det är också viktigt att denna samlade kompetens finns med från första början av olika processer. Detta resonemang gäller inte enbart miljökompetens, utan även social och ekonomisk kompetens liksom olika grupperingar däremellan. Det viktiga är att få en så dynamisk och innovativ grupp som möjligt så att tankarna om regionens utveckling kan förankras hos många parter. En bred samling av olika kompetenser inom arbetsgrupper och partnerskap skulle samtidigt kunna bidra till en kompetensutveckling inom regionen. En ökad förståelse för varandras expertområden och nya möjligheter till samarbete, tror vi skulle bli ett resultat av detta.

Under arbetet med de regionala tillväxtavtalen kunde ett mer holistiskt perspektiv ha använts, så att fler aktörer hade blivit inbjudna att delta i processen. Detta kunde ha medfört att avtalen hade fått en något vidare inriktning än de avtal vi har studerat. Genom diskussionsgrupper där de olika horisontella målen hade varit representerade hade även en dialog kunnat initieras som eventuellt kunde ha bidragit till ökad medvetenhet om varandras mål och synpunkter. Med detta vill vi säga att intressen för de horisontella målen borde ha funnits representerade i arbetsgrupper och partnerskap redan från början. Detta hade varit en enkel åtgärd kopplad till redan existerande modell och det hade då samtidigt funnits en ökad möjlighet till att ekologisk hållbarhet kunde ha blivit bättre integrerat i avtalsprocessen. Detta handlar också om att ta tillvara den kunskap som finns och att lära av varandra. Av detta kommer att vi lägger större vikt vid att lyfta fram de ekologiska och sociala intressena, de grupper vars intressen av tradition har hamnat något i skymundan.

Under intervjuerna framkom även att operativa verktyg, som kan underlätta integrationen av ekologisk hållbarhet i tillväxtavtalen, har saknats. Vi ser därför ett behov att ta fram nya eller förfinade verktyg för hur ekologiskt hållbar utveckling ska kunna integreras i tillväxtavtalen. De verktyg vi har gett exempel på i uppsatsen kan utgöra några exempel, men det finns säkerligen fler. När det gäller behovet av verktyg ser vi en poäng i att använda, och då eventuellt förfina, de verktyg som faktiskt redan finns. De exempel vi har lyft fram och presenterat inom ramen för uppsatsen är miljökonsekvensbeskrivning, policy audit, positionsanalys samt strategisk miljöbedömning.

Utifrån presentationen av intervjuerna har vi kunnat urskilja ett antal aspekter som är intressanta att lyfta fram ytterligare. Respondenterna vid respektive länsstyrelse har ibland något motsägelsefulla åsikter och kommentarer, vilket avspeglar en viss skillnad i hur verkligheten uppfattas och tolkas.

Jansson, från Näringslivsenheten i Västmanland, angav under intervjun att han hade varit den som skrivit materialet kopplat till ekologiskt hållbar utveckling i tillväxtavtalet. Enander, från Miljöenheten,

menade dock att han hade skrivit vissa delar i avtalet som berörde ekologisk hållbarhet. Vidare tyckte Jansson att samarbetet mellan enheterna hade fungerat dåligt samtidigt som Enander var positivt överraskad över samarbetet. Vidare ansåg Enander att det var möjligt att bygga ut samarbetet och hoppades på att det ska bli bättre i framtiden samtidigt som Jansson ansåg att det inte behövdes något bättre samarbete. Liknande meningsskiljaktigheter fann vi vid länsstyrelsen i Östergötland då Hällgren på Miljöenheten var besviken över att de inte hade blivit inbjudna till partnerskap eller arbetsgrupp. Dahlbäck från Regionalekonomiska enheten tyckte däremot att Miljöenheten hade blivit inbjudna i och med den rapport som skrevs i samarbete med Linköpings Universitet.

Vad ovan nämnda tolkningskillnader tyder på är vi mindre klara över. Antingen är det så att samarbetet mellan enheterna inte fungerar eller så ser vi att samarbetet har fungerat till viss del, utan att alla parter har reflekterat över det. Ett liknande exempel utgör Dalarnas tillväxtavtal, som har fått god kritik avseende integrationen av ekologiskt hållbar utveckling. (Tvärdelegationen, 2000, s.6f) Under ett av MARS-projektets och NUTEK:s seminarier i april år 2000 visade det sig dock att Dalarna hade anlitat en konsult som i efterhand, när tillväxtavtalet var färdigt, hade justerat hela avtalet och skrivit till vissa avsnitt om ekologisk hållbarhet. (Svensson, föreläsning, 2000-04-06) Detta är mycket intressant eftersom avtalet har lyfts fram som ett av de bättre trots att integrationsprocessen i själva verket inte har varit fullständig. Detta kan bero på att Tvärdelegationen i sin analys, och det uppger de själva, enbart har studerat den färdiga produkten utan intervjuer eller djupare analyser av vad som har föregått den skriftliga rapporten. När det gäller tillväxtavtalens kvalitet kan detta tyda på två saker; antingen att samtliga avtal har misslyckats avsevärt med att integrera ekologisk hållbarhet eller att det kan finnas flera avtal som i själva verket har lyckats bättre än Dalarna, men som inte har kunnat visa det i det skrivna dokumentet. Därför gäller det att varje läns representanter rannsakar sig själva och ställer sig frågan om de själva anser att de har lyckats eller inte och att detta får utgöra basen för det fortsatta utvecklingsarbetet. Ett län kan ha lyckats mycket bra med rapporten om hur arbetet ska gå till, men inte lyckas i praktiken, medan ett annat län kan ha lyckats förankra miljötankandet praktiskt, men inte i avtalet. Det är två viktiga skillnader att uppmärksamma.

7 Slutsatser

Syftet med uppsatsen har varit att identifiera de svårigheter som har bidragit till att ekologisk hållbar utveckling inte har integrerats, på ett tillfredsställande sätt, i Västmanlands och Östergötlands regionala tillväxtavtal. Utifrån detta har svårigheterna analyserats i syfte att se hur arbetsprocessen bör förändras för att det horisontella målet skall få större utrymme i det framtida regionala utvecklingsarbetet. Under detta kapitel kommer de slutsatser studien har resulterat i att presenteras och diskuteras.

7.1 Resultat

Under de studier vi har bedrivit av Västmanlands och Östergötlands tillväxtavtal har vi fått bekräftat att integrationen av ekologisk hållbarhet har varit bristfällig. Utifrån intervjuer med centrala aktörer har vi dragit slutsatsen att det främst finns fyra orsaker till varför ekologiskt hållbar utveckling inte har integrerats på ett tillfredsställande sätt. De fyra orsakerna och svaret på vår första frågeställning, varför inte det horisontella målet om en ekologiskt hållbar utveckling har integrerats på ett tillfredsställande sätt, är att;

- Tydliga direktiv har saknats avseende integration av ekologiskt hållbar utveckling i tillväxtavtalen.
- De traditionella strukturer som finns inom länsstyrelserna och de olika synsätt som enheterna representerar, har motverkat tvärsektorielt arbete.
- Personer med miljökompetens har inte varit delaktiga i partnerskap eller arbetsgrupper.
- Operativa verktyg och metoder saknas.

Utifrån dessa slutsatser tog uppsatsen en ny vändning. Vi utgick ifrån de identifierade svårigheterna, analyserade dem och sökte teoretisk koppling. Vi har försökt finna förbättringspotentialer, det vill säga hur arbetsprocessen kan förbättras för att ekologiskt hållbar utveckling ska integreras på ett mer framgångsrikt sätt i det regionala utvecklingsarbetet. I den andra delen av uppsatsen sökte vi svaret på vår andra frågeställning, hur arbetet med de regionala tillväxtavtalen bör förändras och förbättras. Det vi har funnit är att:

- Det behövs tydliga direktiv samt en klart formulerad nationell utvecklingspolitik som visar att ekologisk hållbarhet ska prioriteras, men även exempel på hur.
- Tvärsektorielt arbete bör främjas antingen genom arbetsgrupper eller en ny enhet; enheten för hållbar utveckling, där olika kompetenser samarbetar mot gemensamma mål.
- Personer med miljökompetens bör finnas med från början i arbetsprocesserna, så att kopplingen till ekologisk hållbarhet blir naturlig.
- Befintliga verktyg, som till exempel miljökonsekvensbeskrivning, policy audit, positionsanalys eller strategisk miljöbedömning bör förfinas och användas i det regionala utvecklingsarbetet.

7.2 Avslutande kommentarer

Utifrån vår analys tror vi att ett övergripande problem i diskussionen, om hur en hållbar samhällsutveckling i stort skall kunna främjas, är att den nationella politiken är otydlig och splittrad. Vi anser att riksdagen bör bli mer tydlig på vad som skall prioriteras i ett framtidsperspektiv, oavsett politiska maktväxlingar. En gemensam strategi behövs för att utvecklingsarbetet skall bli långsiktigt och hållbart. Den största utmaningen torde vara att utforma en nationell utvecklingsstrategi som utgår ifrån att de ekonomiska, ekologiska och sociala dimensionerna interagerar och är intimt kopplade till varandra. Detta diskuterades redan i Brundtlandrapporten år 1987 och mycket positivt har hänt sedan dess. Fortfarande betraktas dock de olika politikområdena till stor del som separerade från varandra. Det finns givetvis mycket som ska diskuteras inom varje område, men det måste även finnas en övergripande strategi om hur samarbetet för en hållbar samhällsutveckling skall kunna främjas.

Från nationellt håll diskuteras ”grön tillväxt” och ”ekologiskt hållbar utveckling” separat, trots en uttalad ambition om ett sektorsövergripande samarbete. När det gäller samhällsutvecklingen anser vi att ekologiska och sociala frågor inte kan ses som sidofrågor, eller horisontella frågor. De flesta författare och aktörer som vi har stött på i arbetet med denna uppsats är relativt eniga om att ekonomisk tillväxt inte automatiskt innebär miljöförbättringar eller ökad välfärd. Vi tror att en diskussion om vad som förväntas av en ökad ekonomisk tillväxt borde underlättas av att en diskussion förs om skillnaderna mellan tillväxt och utveckling. Ekonomisk hållbarhet, ekologisk hållbarhet och social hållbarhet bör väga lika tungt och ses som tre parallella och oseparatorbara mål för samhällsutvecklingen, om tillväxten skall kunna främja alla aspekter av en hållbar samhällsutveckling.

En annan diskussion som förs är hur begreppen används. Ekonomer talar ofta om en hållbar tillväxt och menar då troligen inte det som ekologer menar med hållbar utveckling. Begreppet integration kan också betyda olika saker för olika människor. När ska något anses integrerat? Vi tror därför att det är av stor vikt att vi nationellt enas kring gemensamma tolkningar av vissa centrala begrepp, som exempelvis hållbar utveckling. När begrepp som integration och hållbar utveckling har fått en mer tydlig innebörd tror vi att förändrings- och förbättringsprocesser kan resultera i en bättre samhällsutveckling.

Utbildning och kommunikation anser vi är viktigt i allt utvecklingsarbete. För att nå framgång anser vi att det behövs nya sätt att arbeta på. En lyhördhet gentemot andra, ett pluralistiskt tänkande och en strävan efter holism ser vi som viktiga delar i en ny utvecklingsstrategi. Vi anser även att det behövs utbildning i hållbar utveckling. En utbildningssatsning tror vi kan höja medvetenheten om hållbarhetsaspekter både inom olika organisationer men även i samhället i stort.

Ekologiskt hållbar utveckling i tillväxtavtalen har blivit mer av ett ”påhäng”, snarare än integrerat i processen. Orsaken till detta anser vi kan vara att miljöperspektivet fördes in i ett redan framtaget koncept. Under ett seminarium med MARS-projektet fördes diskussioner om varför det just är ekologi som ska integreras, varför inte vända på det hela, skapa ekologiavtal och integrera ekonomi? Eller varför inte kalla tillväxtavtalen för ”avtal för hållbar utveckling”? Vi är övertygade om att en hållbar utveckling, där ekologi, ekonomi och sociala frågor samspekar, är den enda möjliga vägen för att nå ett uthålligt samhälle. Ett sätt är genom en målinriktad nationell utvecklingspolitik samt tydliga direktiv.

7.3 Fortsatt forskning

Utifrån den studie vi har genomfört av tillväxtavtalen och ekologiskt hållbar utveckling ser vi ett flertal intressanta möjligheter till fortsatt forskning.

Flera studier har genomförts av integrationen av ekologisk hållbarhet i tillväxtavtalen och det är tydligt att integrationen inte har lyckats. Därför skulle det vara intressant att följa upp de om- och nyskrivningar som nu och i framtiden görs för att se om och i så fall hur integrationsprocessen har förbättrats. I en sådan analys är det även intressant att se om direktiven från regeringen har blivit tydligare.

I en fortsättning kan det vara intressant att även intervjua personer på departementsnivå, att se hur Tvärdelegationen ser på kritiken och möjliga förändringar. Ett område där forskning är mycket önskvärd är kopplat till verktyg och arbetsmetoder. Att det saknas verktyg är uppenbart och därför behövs ny forskning samt utveckling av gamla metoder, kombinerat med praktiska exempel, för att nå en positiv förändring. Det finns även intressanta möjligheter att följa upp och jämföra arbetet med tillväxtavtalen mot arbetet med mål 2 arbetet som pågår i regionerna runt om i Sverige. Eftersom även mål 2 innebär samarbete över enheter och arbetet följer i tillväxtavtalens spår kan detta vara ett mycket intressant område för fortsatt forskning.

Vi menar att det är mycket viktigt att varje region ställer sig frågan varför integrationen av ekologisk hållbarhet blev bristfällig i tillväxtavtalen och hur arbetet inom den specifika regionen kan förbättras. Utifrån detta finns det då många intressanta uppslag om forskning kopplat till en viss region och dess specifika förutsättningar. Faktum är att vi under studiens gång har blivit tillfrågade av Östergötlands län att genomföra just en sådan djupare studie om deras tillväxtavtal och hur en ekologiskt hållbar utveckling skulle kunna integreras i högre grad. Forskning av detta slag tror vi kan bidra till utveckling i regionen och medverka till en positiv förändring och syn på integration av ekologisk hållbarhet.

Källförteckning

Bang, H., 1999. *Organisationskultur*. Andra upplagan. Studentlitteratur, Lund. ISBN 91-44-01226-8

Bartlett, C.A. och Ghoshal, S., 1997. *The Individualized Corporation, A Fundamentally New Approach to Management*. Harper Perennial, New York. ISBN 0-88730-831-7

van den Bergh, J C. J. M., 1996 *Ecological economics and sustainable development – theory, methods and applications*. Hartnolls Limited, Cornwall. ISBN 1-85898-316-9

Booth, D. E., 1998. *The Environmental Consequences of Growth, steady-state economics as an alternative to ecological decline*. Routledge, London. ISBN 0-415-16991-7

Boverket, 1996. *Boken om MKB. Del 1. Att arbeta med MKB för projekt*. Boverket Publikationsservice, Stockholm. ISBN 91-7147-300-9

Costanza R., Cumberland J., Daly H., Goodland R., och Norgaard R., 1997. *An Introduction to Ecological Economics*. St. Lucie Press, Boca Raton, Florida, USA. ISBN 1-884015-72-7

Daly, H. E., 1996. *BEYOND GROWTH*. Beacon Press, Boston. ISBN 0-8070-4709-0

Dryzek, J., 1997. *The Politics of the Earth – Environmental Discourses*. Oxford University Press, Oxford. ISBN 0-19-878159-8

Ejvegård R., 1996. *Vetenskaplig metod*. Studentlitteratur, Lund. ISBN 91-44-36612-4

Eriksson, L. T. & Wiedersheim-Paul, F., 1997. *Att utreda, forska och rapportera*. Liber Ekonomi, Malmö. ISBN 91-47-04023-8

Finansdepartementet, 1999. *Regleringsbrev för länsstyrelserna 1999-2000*. Näringsdepartementet, Regeringskansliet, Stockholm.

Finansdepartementet SOU 2000:7, 2000. *LÅNGTIDSUTREDNINGEN 1999/2000*. Regeringskansliet, Stockholm. ISBN 91-38-21126-2

Halvorsen, K., 1992. *Samhällsvetenskaplig metod*. Studentlitteratur, Lund. ISBN 91-44-36621-3

Holme, I. och Solvang, B. K., 1997. *Forskningsmetodik – om kvalitativa och kvantitativa metoder (2:a upplagan)*. Studentlitteratur, Lund. ISBN 91-44-00211-4

Kågesson, P., 1997. *Growth versus the Environment – Is There a Trade-off?*. Department of Environmental and Energy System Studies, Lund University. ISBN 91-88360-33-4

Länsstyrelsen Västmanlands län, 1999. Nr.13. *Tillväxtavtal. Västmanlands län för åren 2000-2002*. Näringslivsenheten, Västmanlands län, Västerås.

- Länsstyrelsen Östergötlands län, 1999a. *Östergötlands regionala tillväxtavtal. Ett företagsklimat för tillväxt*. Regionalekonomiska enheten, Länsstyrelsen Östergötlands län, Linköping.
- Länsstyrelsen Östergötlands län, 1999b. *Analysbilaga. Östergötlands regionala tillväxtavtal*. Regionalekonomiska enheten, Länsstyrelsen Östergötlands län, Linköping.
- Miljö- och Naturresursdepartementet, 1993. *Agenda 21*. Volym II. Norstedts tryckeri, Stockholm.
- Miljövårdsberedningen SOU 1996:112, 1996. *Integrering av miljöhänsyn inom den statliga förvaltningen*. Miljödepartementet, Regeringskansliet, Stockholm. ISBN 91-38-20324-3
- Myrdal, G., 1978. *Institutional Economics*. Journal of Economic Issues, år gång 12 nummer 4.
- Nationalencyklopedin Nr 9, 1992. Bokförlaget Bra Böcker AB, Höganäs. ISBN 91-7024-619-X
- Naturvårdsverket, 1999a. *Miljöprofil på EU:s strukturfondsprogram*. Naturvårdsverket förlag, Stockholm. ISBN 91-620-4973-9
- Naturvårdsverket, 1999b. *MARS – MiljöArbete i Regional Samverkan. Lägesrapport*. Naturvårdsverket, Stockholm.
- Naturvårdsverket, 2000. *En hållbar regional utveckling – hur kan tillväxt och miljö förenas?* Minnesanteckningar från grupparbeten. Workshops i arrangemang av Naturvårdsverket i samarbete med NUTEK onsdagen den 5 april 2000. Naturvårdsverket, Stockholm.
- Naturvårdsverket och NUTEK, 1999. *Ekologiskt hållbar TILLVÄXT*. Naturvårdsverket förlag, Stockholm. ISBN 91-620-9958-2
- Nord Regio, 1999. *Ekologiskt hållbar utveckling i de svenska tillväxtavtalen, Ex-ante utvärdering*. Nord Regio, Stockholm
- Norgaard, R. B., 1994. *Development Betrayed, the end of progress and a coevolutionary revisioning of the future*. Routledge, London. ISBN 0-415-06862-2
- Norstedts uppslagsbok, 1995. *Norstedts Uppslagsbok*. Tionde upplagan. Norstedts förlag, Stockholm. ISBN 91-953222-9
- NUTEK, 1999. *Tillväxt 2000 såvåxer Sverige*. NUTEK, Stockholm.
- Näringsdepartementet Ds 1999:32, 1999. *UTVECKLING OCH DELAKTIGHET – agenda för Näringsdepartementets tillväxtpolitik*. Regeringskansliet, Stockholm. ISBN 91-7610-873-2
- Näringsdepartementet Ds 2000:7, 2000. *Tillväxt i hela Sverige*. Regeringskansliet, Stockholm.
- Odmark, A., 1998-05-06. *Promemoria: Regionala tillväxtavtal – näringslivet i fokus*. Närings- och handelsdepartementet, Regeringskansliet, Stockholm.
- Parkin, M. et al., 1997. *Economics*. Tredje upplagan. Addison-Wesley, Essex. ISBN 0-201-40373-0

Regeringen, 1999. *Hållbara Sverige – uppföljning av ågärder för en ekologiskt hållbar utveckling*. Regeringskansliet, Stockholm.

Rist, G., 1999. *The History of DEVELOPMENT, from Western Origins to Global Faith*. Zed Books Ltd, London. ISBN 1-85649-492-6

Starrin, B. och Svensson, P-G. (red.), 1994. *Kvalitativ metod och vetenskapsteori*. Studentlitteratur, Lund. ISBN 91-44-39861-1

Sundström, A., 1998-05-06. *Erbjudande att initiera, driva och samordna arbetet med att utarbeta regionala tillväxtavtal*. Närings- och handelsdepartementet, Regeringskansliet, Stockholm.

Sutcliffe, J. och Young T., 1997. *Policy Audit: a Tool for Assessing Integrated Policy*. Selsey West Sussex, UK. AEA Technology, Czech Republik. (Publicerad i Environmental and Waste Management, Volume 1, Number 1.)

Söderbaum, P., 1986. *Beslutsunderlag. Ensidiga eller allsidiga utredningar*. Bokförlaget Doxa AB, Lund. ISBN 91-578-220-3

Söderbaum, P., 1993. *Ekologisk ekonomi – miljö och utveckling i ny belysning*. Studentlitteratur, Lund. ISBN 91-44-37881-5

Söderbaum, P., 2000. *Ecological economics*. Earthscan Publications Ltd, London. ISBN 1-85383-685-0

Tvärdelegationen, 2000. *Utvärdering av hållbar utveckling från ekologisk synpunkt i tillväxtavtalen*. Näringsdepartementet, Stockholm.

Welford, R., 1997. *Hijacking environmentalism – corporate response to sustainable development*. Earthscan Publications Ltd., London. ISBN 1-85383-399-1

Wolff, R., 1998, Bortom miljömanagement – Företagsekonomisk forskning för miljön. I Czarniawska, B, (red.). 1998. *Organisationsteori på svenska*. Liber Ekonomi, Malmö. ISBN 91-47-04142-0

World Commission on Environment and Development, 1987. *Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford. ISBN 0-192820-80-X

Internet

Välkommen till länsstyrelserna. <http://www.lst.se>. 2000-05-26

Personliga meddelanden

Dahlbäck, Bernt. Chef för regionalekonomiska enheten, Länsstyrelsen Östergötlands län. 2000-04-25. Personlig intervju.

Enander, Måns. Miljöhandläggare vid miljöenheten, Länsstyrelsen Västmanlands län. 2000-05-16. Personlig intervju

Hällgren, Jan. Chef miljöenheten, Länsstyrelsen Östergötlands län. 2000-04-25. Personlig intervju.

Jansson, Hans. Avdelningsdirektör, Näringsenheten, Länsstyrelsen Västmanlands län. 2000-04-18. Personlig intervju.

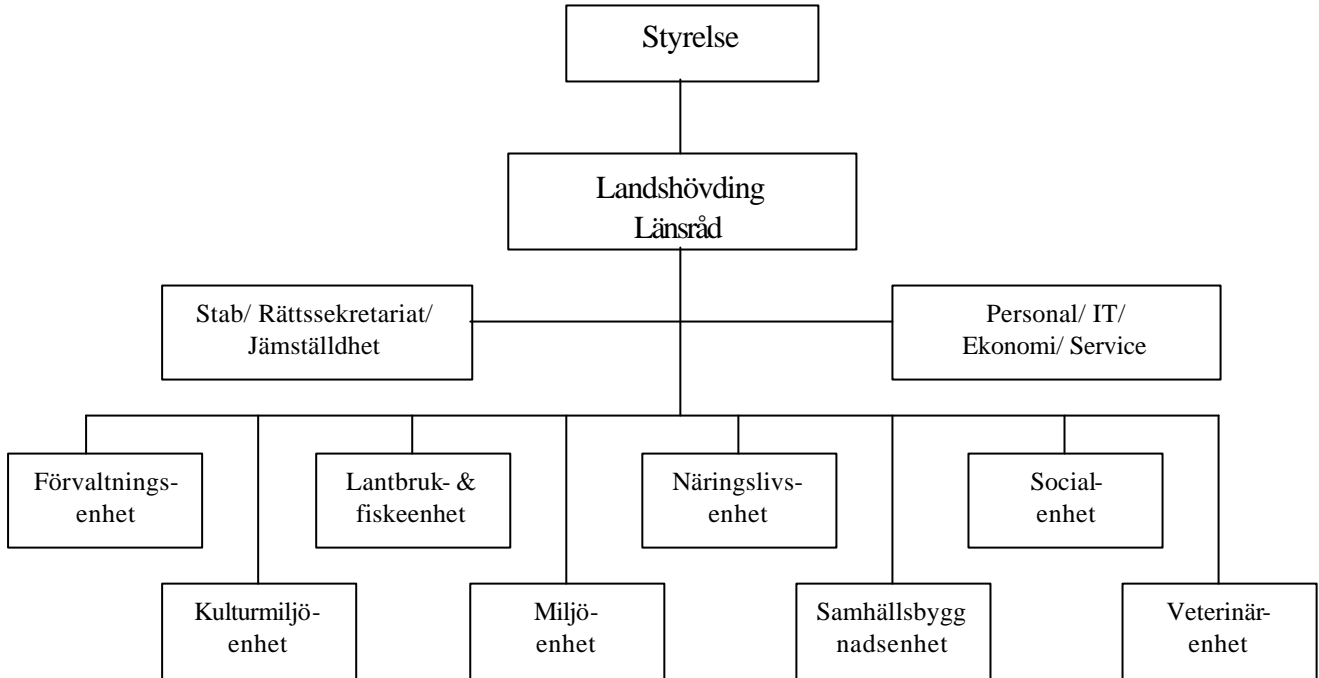
Svensson, Stig-Åke. Miljövårdsdirektör, Miljövårdsenheten, Länsstyrelsen Dalarnas län. 2000-04-06. Föreläsning.

- Vad är integration för dig?
- Vad innebär tillväxt för dig? Hur ser du på "grön tillväxt"?
- Finns det någon konflikt mellan ekonomisk tillväxt och ekologisk hållbar utveckling?
- Hur kan ekologisk hållbarhet bli en drivande faktor i regionens utveckling?

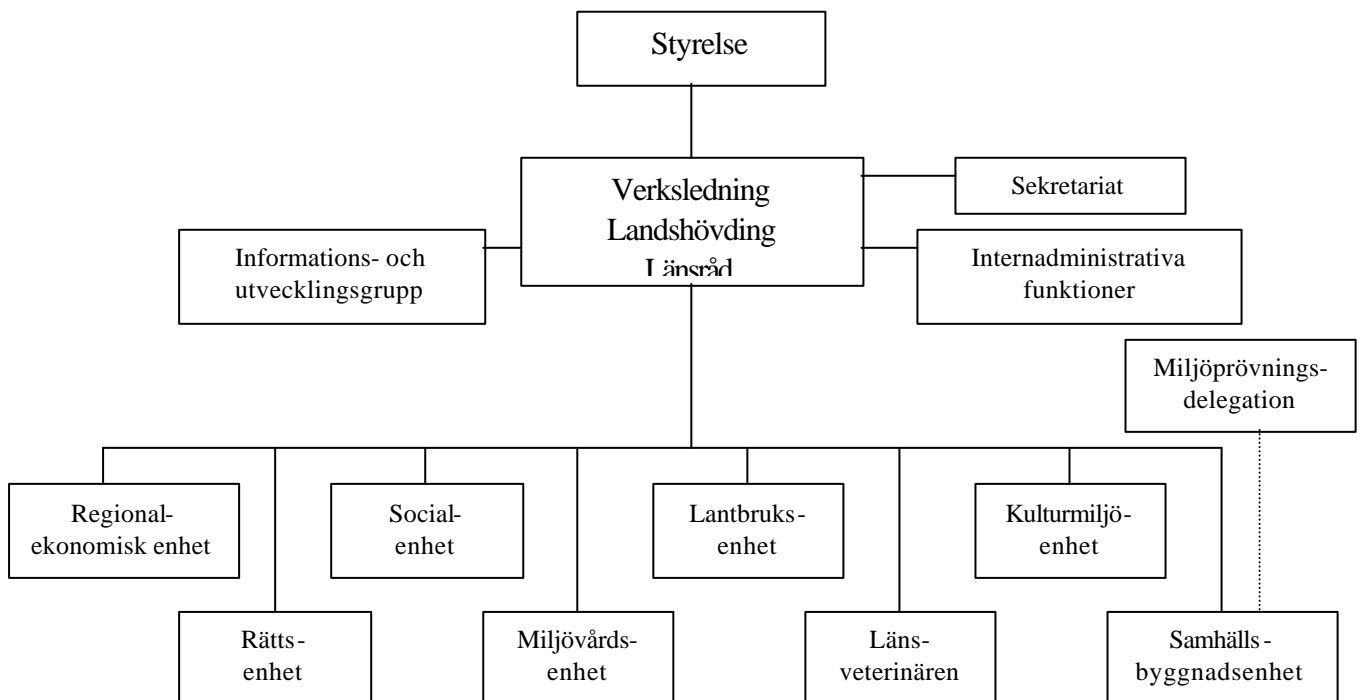
- Hur ser du på integrationen av ekologisk hållbar utveckling i tillväxtavtalen? Lyckades ni eller inte? Varför?
- Vilka hinder och möjligheter finns för att få in miljöfrågorna vid genomförande av tillväxtavtalen?
- Hur fungerar samarbetet mellan de olika enheterna?

- Hur kan ni arbeta för att integrera ekologisk hållbarhet i nästa avtalsperiod?
- Behövs stöd från andra inom länsstyrelsen, andra myndigheter, organisationer eller departement?
- Är det positivt med ett samarbete mellan olika länsstyrelser? Hur skulle det kunna se ut?

Organisationsschema över Västmanlands länsstyrelse



Organisationsschema över Östergötlands länsstyrelse



I Västmanlands läns tillväxtavtal presenteras det regionala partnerskapet som följer. Alla aktörer som vill och kan bidra till tillväxt i länet får delta. För att arbetet med tillväxtavtalet ska vara praktiskt genomförbart finns dock en övergripande konstellation för beredande och beslutande i frågor rörande det regionala tillväxtavtalet. Denna grupp består av:

- *Samverkan för Utveckling i Västmanland*, SUV, forum för samverkan och utveckling. Består av de ledande politikerna i länet med landshövdingen som ordförande. De beslutar om den politiska inriktningen i avtalet, målen samt hur det slutgiltiga avtalet ska formas.
- *Länsutvecklingsgruppen*, grupp för strategisk utveckling bestående av kärnan inom länsstyrelsen, länsarbetsnämnden, ALMI och Mälardalens högskola kompletterad med landstinget, kommunförbundet, handelskammaren, SAF, FR, LO samt TCO. Varje organ har två representanter, en kvinna och en man.
- Elva lokala partnerskap, ett för varje kommun
- Fyra programgrupper, en för varje insatsområde

Därtill har ett programråd, bestående av ordförande och sekreterare i de fyra programgrupperna, samordnat själva programmet.

I det regionala partnerskapet ingår följande företag och organisationer: (Länsstyrelsen Västmanlands län, 2000(B), s.1ff)

- | | |
|--|--|
| - Länets kommuner | - Jobs & Society |
| - Statliga myndigheter i länet | - Mälardalsrådet |
| - Länets riksdagsledamöter | - Ung Företagsamhet |
| - Länsstyrelsens styrelse | - Västmanlands Kooperativa Utvecklingscentrum |
| - Landstinget Västmanland | - Växtkraft Mål 4 |
| - Västmanlands kommunförbund | - Mål 2 – sekretariat |
| - Urval av företag i länet | - Westmanna turism |
| - Deltagarna i arbetet med <i>Västmanland 2015</i> | - Kvinnocentrum Fagersta |
| - LO-distriktet Västmanland | - Kvinnors Företagande |
| - TCO-rådet | - Resurscentrum för kvinnor, Köping, Sala, Skinnskatteberg, Västerås |
| - Domkapitalet, Västerås stift | - SISU |
| - East Asia Center | - ABF |
| - Europainstitutet | - Frikyrkliga studieförbundet |
| - Företagarnas Riksorganisation, Västerås | - KFUM-KFUK |
| - Stiftelsen Mälardalens Kvinnolobby | - Medborgarskolan |
| - Västmanlands FoU-råd | - Studieförbundet vuxenskolan |
| - Mälardalens högskola | - NBV |
| - Hushållningssällskapet | - TBV |
| - ALMI Företagspartner | - Turistdelegationen |
| - AMU-gruppen | - Invest in Sweden Agency (ISA) |
| - SAF regionkontor | - Handelskammaren |
| - LRF | |
| - Aroslotsarna | |

I Östergötlands läns regionala tillväxtavtal presenteras det regionala partnerskapet som följer.

Partnerskapets ordförande: Landshövding Björn Eriksson

Partnerskapets medlemmar:

ALMI Företagspartner	Margita Edström Mats Philipsson
Företagarna	Christina Conrad Bertil Eliasson
Linköpings Universitet	Ann-Kathrine Granéus Karl-Edward Johansson
LO	Ellinor Karlsson Kent Karlsson
LRF	Britta Andersson Anders Johansson
Länsarbetsnämnden	Greta Karlsson Per Hallström
Länsstyrelsen	Magnus Holgersson Birgitta Nyrinder
SAF	Carolina Brånby Christer Mård
TCO	Helena Honti Hans Kalén
Teknikbrostiftelsen	Mikael Hult Katarina Segerborg
Östsvenska Handelskammaren	Lars Erichs
ÖSTSAM	Bo Pettersson Ann-Marie Sjöo