

**Om relationen mellan stat och civilsamhälle
- Miljöorganisationers interaktion med
statliga och politiska organisationer**

Magnus Boström

SCORE Rapportserie 2000:10
ISBN 91-7265-126-1
ISSN 1404-5052

*Om relationen mellan stat och civilsamhälle
-Miljöorganisationers interaktion med
statliga och politiska organisationer*

Magnus Boström

SCORE
(Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor)
Stockholms Universitet
106 91 Stockholm
Tel 08 674 74 19
Fax 08 16 49 08
E-post magnus.bostrom@score.su.se

Inledning

Civilsamhället har kommit att bli ett populärt begrepp i vetenskapliga och politiska sammanhang. I den nyligen genomförda demokratiutredningen konstateras att det civila samhället måste betonas och uppvärderas för att en fortgående demokratisk utveckling ska kunna befrämjas.¹ Det är av största vikt att medborgare från olika håll möts i olika former för att diskutera och kämpa för det gemensamma bästa. Det handlar om autonoma medborgarsammanslutningar, vid sidan av stat, marknad och familj, som strävar efter inflytande i samhällets viktigaste frågor.

Det finns ett ökat intresse för civilsamhället både inom vetenskapliga diskurser och bland politiska debattörer och partier.² I politiska sammanhang får t.ex. frivilligorganisationer allt oftare förfrågningar om att ta över ansvaret för aktiviteter som sköts av staten. I tider med statsfinansiella problem och växande kritik mot välfärdsstatens expansiva, byråkratiska och "koloniserande" tendenser har den ideella sektorn i motsvarande grad uppvärderats, både från höger och vänster. Många frivilligorganisationer har emellertid en reserverad attityd till tendenserna. De vill komplettera men inte ta över aktiviteter, inte utgöra ett substitut för staten.³

Civilsamhället kan analytiskt förstås som en autonom sfär, skild från stat och marknad där relationerna i betydande grad bygger på frivillighet och öppenhet.⁴ Civilsamhället är på olika vis relaterat till stat och marknad – de senare skulle inte kunna fungera utan ett civilsamhälle – men det kan också finnas överlappningar mellan sfärerna. Vad begreppet inkluderar är förvisso ganska oklart men typiska för civilsamhället kan vara rörelser, nätverk, grupper, medborgarsammanslutningar eller frivilligorganisationer.⁵

De organisationer, rörelser och nätverk som finns i civilsamhället kan vara betydelsefulla på olika sätt. Lundström & Wijkström talar om "voice" och "service".⁶ Vissa frivilligorganisationer – de som mer liknar sociala rörelser eller rörelseorganisationer – ägnar sig åt voice. De ger röst åt civilsamhället, väcker nya frågor, demonstrerar vilka frågor som är viktiga för allmänheten eller för vissa grupper. Andra frivilligorganisationer ägnar sig mer åt service. Det handlar ofta om välfärdsproduktion men det skulle också kunna handla om att "lägga sig i" statens serviceproduktion eller politikens implementering. Exempelvis skulle man kunna se miljöorganisationers miljömärkningsarbete som en slags alternativ service eller alternativ reglering.

Inga av dessa "roller" är emellertid självklara eller oproblematiska att spela. Det kan finnas begränsningar med rollerna, begränsningar som dels ligger i statens sätt att fungera men dels också i civilsamhällets frivilligorganisationer. Syftet med denna rapport är att diskutera sådana frågor, specifikt inom miljöområdet i Sverige. Kan ett fokus på miljöfältet medföra en intressant diskussion om relationerna och rollerna mellan stat och civilsamhälle? Ska dessa samhällssfärer ses som alternativ eller komplement i den samhälleliga hanteringen av politiska frågor? Finns det förutsättningar för produktivt samarbete? Vilka begränsningar kan finnas?

Även i miljösociologin har man diskuterat och gett olika versioner av relationerna mellan civilsamhälle (eller rörelse) och stat. Ulrich Beck, som exempel, menar att det växer fram en

¹ SOU 2000/1

² Lundström & Wijkström 1997:kap. 6; Trägårdh 1999; Stubbergaard 2000

³ Lundström & Wijkström 1997:227

⁴ Se t.ex. Lidskog 1994a och Stubbergaard 2000 om begreppet civilsamhälle som ett analytiskt begrepp och hur det förhåller sig till stat och ekonomi.

⁵ Ahrne 1994

⁶ Lundström & Wijkström 1997

efterfrågan på politiskt deltagande utanför det traditionella politiska systemet.⁷ Det traditionella politiska systemet förlorar makt samtidigt som det öppnas nya utrymmen för deltagande inom subpolitiska arenor, arenor som tidigare definierades som icke-politiska. Dessa tendenser beror enligt Beck till stor del på politikens misslyckanden: det systematiska legitimerandet av industriell riskproduktion som politiska och statliga aktörer inte ens har beslutat om eller givit upphov till. Nyckelaktörerna i den subpolitiska kampen är inte de politiska partierna eller de statliga myndigheternas kontrollorgan utan bland annat media, experter, yrkesgrupper och de nya sociala rörelserna. Och det är en öppen fråga var besluten fattas och vilka som är delaktiga. Politik i "risksamhället" handlar därmed i första hand om subpolitik, hävdar Beck. Även i studiet av "nya sociala rörelser" hävdas att dessa alltmer tenderar att vända sig till nya arenor i ljuset av en kredibilitetskris för de konventionella politiska kanalerna.⁸ En del talar om livspolitik eller livsstilspolitik, som handlar om hur vi ska leva i en individualiserad värld.⁹ Livs-politik innebär att det som förr uteslutande sågs som privata angelägenheter och var bestämt av traditioner eller "av naturen" blir föremål för problematisering och offentlig diskussion. Det privata politiseras men denna politisering kan ske långt utanför de traditionella politiska strukturerna (partier, regering och riksdag) och uttrycker sig exempelvis i symbolhandlingar som direkta aktioner. Alla dessa former handlar om nya former av politiskt engagemang som utspelar sig inom civilsamhället eller mellan civilsamhällets aktörer och marknadens aktörer. Civilsamhällets politik kan i ljuset av detta ses som ett *alternativ* till staten och traditionell politik och den motiveras just av trögheter och ofullkomligheter inom dessa arenor.

Å andra sidan har det utvecklats kapacitet inom politik och stat att hantera miljöproblem. Andra miljösociologer, t.ex. Gert Spaargaren, talar om en "ekologisk modernisering" vilket innebär att "gamla" institutioner lär sig att integrera miljöhänsyn, hantera miljöfrågor och utveckla nya styrmedel (t.ex. ekonomiska) för att reglera industrin.¹⁰ Becks bild av den traditionella politikens oförmåga att t.ex. med förebyggande strategier ta sig an miljöfrågor blir i detta perspektiv överdrivet pessimistiskt. I detta perspektiv behöver inte heller civilsamhällets organisationer vända sig från staten och det politiska systemet för att kunna ägna sig åt en meningsfull politisk kamp. Snarare skapas nya utrymmen att utöva kritiska och konstruktiva roller. Men det handlar inte längre om någon "motrörelse" som utmanar och kritiserar det politiska systemet och byråkratin som sådan, utan det handlar snarare om en kritik inom ramen för dessa institutionella arrangemang. Det skapas mer av informella nätverk mellan civilsamhällets aktörer och statliga myndigheter och politiska aktörer och därmed också förutsättningar för att utveckla gemensamma problemdefinitioner.¹¹ Civilsamhällets politik kan i detta perspektiv mer ses som ett *komplement* till staten och traditionell politik, ett komplement som vänder sig till dessa arenor och kan stärka den statliga handlingskapaciteten.

Att det i Sverige har utvecklats och etablerats en statlig miljöpolitik och miljöförvaltning innebär i sig möjligheter för miljöorganisationer att utgöra kritiska och konstruktiva motparter. Under 90-talet har det funnits både en politisk öppenhet för miljöfrågor – med partier som successivt integrerar miljöfrågor i sina program – och en förhållandevis (i jämförelse med andra länder) stark förvaltning – med Naturvårdsverket i

⁷ Beck 1992, 1994

⁸ Johnston o.a. 1994

⁹ Giddens 1994; Beck 1994: 44-47; Hebert & Jacobsson 1999; Thörn 2000; Jfr Micheletti 2000 om "politisk konsumtion".

¹⁰ Spaargaren 1997

¹¹ Se även Hajer 1995

centrum – som kan implementera miljöpolitiken. Denna svenska möjlighetsstruktur¹² har beskrivits som öppen och stark och som därmed ger incitament och möjligheter för frivilligorganisationer att ägna sig åt lobbying för substantiella resultat.¹³ Å andra sidan har den uppfattats som så pass öppen och responsiv att det har varit svårt för ”miljörörelsen” att skapa en egen identitet.¹⁴ En annan version förmedlas av några statsvetare som har menat att den svenska korporativa-tivistiska strukturen, som också präglar miljöförvaltningsstrukturen, har medfört inklusion av vissa intressen, t.ex. näringslivet och fackliga organisationer, men exklusion av andra, t.ex. miljöorganisationer.¹⁵

I den varierande litteraturen sprids det alltså många olika bilder av vad miljörörelsen gör, inte gör, borde göra eller inte borde göra i förhållande till staten. Detta gör det intressant att studera hur miljöorganisationer faktiskt agerar inom vad man kan kalla traditionella politiska arenor och hur de interagerar med de aktörer som finns där. Detta kan mynna ut i en mer generell diskussion och frågeställningar om relationen mellan stat och civilsamhälle, en diskussion som kan vara relevant även för andra frågor än miljö.

Jag kommer att först beskriva hur miljöorganisationer interagerar med centrala politiska aktörer som partier, regering och Miljödepartementet och därefter förvaltande myndigheter som t.ex. Naturvårdsverket. Därefter beskriver jag hur miljöorganisationer agerar på den miljörättsliga arenan och slutligen gentemot kommuner. Detta undersöks huvudsakligen ur miljöorganisationernas perspektiv,¹⁶ men sekundärlitteratur kan komplettera bilden. Jag avgränsar mig till att studera nationella miljöorganisationer, d.v.s. civilsamhället på ”nationell nivå”.¹⁷ I beskrivningen visas hur de interagerar, förutsättningarna att utveckla samarbete, vilka kontakter som utvecklas, hur miljöorganisationernas strategier och ”rolldefinitioner” motiveras i relation till stat och politik samt hur miljöorganisationer försöker påverka politiska och statliga aktörer. När det gäller den sistnämnda aspekten använder jag begreppet kognitivt handlande som är en slags övertygandepraktik som en rörelse-organisation ägnar sig åt.¹⁸

¹² Begreppet möjlighetsstruktur används inom rörelselitteraturen och står för ett kluster av variabler som antas påverka (eller påverkas av) rörelseorganisationer på olika sätt, t.ex. vilka strategier de använder. Se Boström [kommande] för ett resonemang om detta begrepp.

¹³ Kitschelt 1986

¹⁴ Jamison o.a. 1990

¹⁵ Lundqvist 1971; Rothstein 1992; Christiansen & Lundqvist 1996; Lundqvist 1996

¹⁶ I min avhandling (Boström [kommande]) har jag studerat, jämfört och analyserat fem miljöorganisationer och deras förutsättningar och sätt att nå ut och påverka andra aktörer. De organisationer som har studerats är Svenska Naturskyddsföreningen, Världsnaturfonden WWF, Miljöförbundet Jordens Vänner, Greenpeace och Det Naturliga Steget. Datainsamling och analys har gjorts med hjälp av intervjuer (30 st.) med nyckelpersoner från de olika organisationerna samt dokumentstudier och sekundärlitteratur. I referenslistan har jag presenterat de intervjupersoner som citeras i denna rapport. Se Boström 1999 och [kommande] för mer information.

¹⁷ Vanligast är kanske att man associerar civilsamhället med en lokalitet, en plats. Se Lidskog 1994 om relationer mellan stat, (det lokala) civilsamhället och ekonomi. En del börjar å andra sidan att tala om ett globalt eller internationellt civilsamhälle. Se t.ex. Trägårdh 1999.

¹⁸ Kognitivt handlande innebär att försöka övertyga och påverka genom att kommunicera mening, kunskap och regler till andra aktörer. Mening, kunskap och regler sammanförs till ramar som systematiserar och ger kontinuitet och ordning åt det kognitiva handlandet. Kognitivt handlande har en fast grund genom att det är troget ett meningssammanhang och en grundläggande verklighetsbild men ett flexibelt ytskikt genom att det är strategiskt orienterat mot de man vill påverka/mobilisera. Se Boström [kommande] för ett utvecklat resonemang kring begreppet kognitivt handlande.

Miljöorganisationers interaktion med politiska aktörer

Politisk ambivalens och interaktion med politiska partier

En roll som miljörelsen eller miljöorganisationer ofta uppfattas ha av såväl forskare som praktiker är att de ska "väcka miljöfrågor". Miljöorganisationer ägnar sig åt att *politisera*, bilda opinion för nya frågor och trycka på gentemot politiker för att genomföra nödvändiga reformer, menar man. Vissa talar om en grön politisk ideologi, som om miljörelsen vore (eller borde vara) enad kring ett enhetligt och distinkt politiskt program eller kosmologi.

Miljöorganisationer ägnar sig åt att politisera på så vis att de emellanåt lyfter fram konkreta frågor som kvicksilver, klor, kärnkraft och försurning. Ibland för de en mer generell diskussion kring rättvisa, demokrati, byråkrati och ekonomisk tillväxt. Men samtidigt finns det inom den utomparlamentariska delen av miljörelsen en viss politisk ambivalens, en rädsla för att bli alltför politisk. Miljöorganisationer vill alla markera den partipolitiska obundenheten och att de inte är lierade med en viss politisk ideologi.¹⁹ I samband med detta är det dessutom tveksamt att tala om en enhetlig grön politisk ideologi.²⁰ Detta betyder emellertid inte att de är ointresserade av politik och endast agerar inom subpolitiska arenor.

För miljöorganisationer är det strategiskt viktigt att inte förknippas alltför mycket med en viss politisk profil eller ett specifikt politiskt parti. Frapperande är frånvaron av nära anknytningar till Miljöpartiet. Det finns också en balansgång mellan att å ena sidan formulera radikala politiska förslag och kritiskt granska politiska partier och å andra sidan betona det politiska oberoendet. Det är i sammanhanget en viktig strategi att särkoppla miljöaspekter från andra politiska ideologiska sammanhang. Det handlar om att fokusera själva miljöfrågan samtidigt som man ändå kan peka på potentiella plussummespel – d.v.s. antyda när miljöhänsyn kan förenas med andra politiska mål som t.ex. högre sysselsättning – eller tvärtom påtala när andra politiska mål – t.ex. frihandel – går stick i stäv med miljöhänsyn.

En viktig aspekt i sammanhanget är att miljöorganisationer konstruerar sig som oberoende av konflikten mellan höger och vänster, mellan arbete och kapital. I Daltons generella studie av europeiska miljöorganisationer finner han att ledarnas egna politiska uppfattningar förvisso drar åt vänster men helst inte vill placera in sina organisationer i en vänster-höger skala. Om de ändå övertalas av intervjuarna att göra det intar de en centristisk hållning. Således är de försiktigare när de talar som representanter för sin organisation eller för rörelsen i sin helhet.²¹

Att hävda det partipolitiska oberoendet och överskrida höger-vänster-dimensionen kan ses som ett strategiskt drag av miljöorganisationerna. En identitet som återspeglar höger-vänster-dimensionen riskerar att förloras i en gammal schism mellan arbete och kapital, vilken därmed döljer miljö-problematiken. En obestämd hållning bidrar också till att man når ut till fler aktörer, liksom att resursbasen utökas. En miljöorganisation som drar åt ena hållet eller har många likheter med ett specifikt partis värderingar har sämre förutsättningar att värva nya medlemmar. Samtliga miljöorganisationer hävdar sitt partipolitiska oberoende.

¹⁹ För fler exempel inom miljörelsen, se Lidskog 1994b:117, 142 som visar hur man inom aktionsgruppen Rädda Kynnefjäll var medvetet opolitiska och t.o.m. förbjöd partipolitiska diskussioner. För andra exempel på hur intresseorganisationer försöker frigöra sig från partipolitiska bindningar, se Micheletti 1995:154-156.

²⁰ För kritiska synpunkter mot uppfattningen om att det skulle finnas en distinkt och enhetlig grön politisk ideologi, se Connelly & Smith 1999:kap. 2. Detta innebär emellertid inte en avsaknad av sammanhängande "gröna" idéer (ramar).

²¹ Dalton 1994:123-129

Miljöförbundet Jordens Vänner (MJV) har förvisso en identitet, och ramar som Rättvist Miljöutrymme, som påminner om rödgröna värderingar men även här är man noga med att markera det partipolitiska oberoendet.

Den politiska ambivalensen är tydlig för organisationer som Svenska Naturskyddsföreningen (SNF), Greenpeace, Världsnaturfonden WWF och Det Naturliga Steget (DNS). SNF, som exempel, har å ena sidan gjort det till sin roll att utvärdera varje partis miljöpolitik för den gångna mandatperioden och granska de miljöpolitiska förslagen inför ett nytt val. Det har t.ex. givit pluspoäng för Miljöpartiet medan t.ex. Moderaterna fått kritik. SNF är å andra sidan noggrann med att det *bara* är miljöpolitiken som granskas. Greenpeace är politiskt orienterad men ointresserad av partipolitik. Även här vill man markera obundenheten. När Greenpeace ägnar sig åt politik är det uteslutande kopplat till de specifika frågor, t.ex. avveckling av PVC, man för tillfället fokuserar. Den politiska ambivalensen märks tydligt när det gäller WWF. Här är det inte bara en fråga om särkoppling av miljöfrågan utan det finns överhuvudtaget en försiktighet i att agera politiskt. Man kan uttala sig och trycka på beträffande de specifika sakfrågor som man driver och har kompetens inom, framförallt frågor kring biologisk mångfald och långsiktigt utnyttjande av förnyelsebara naturresurser. WWF har också en organisationsform med inbyggd representation av olika intressen, vilken kan påverka förutsättningarna att politisera. Dessutom jobbar man utifrån en samverkansidé och man har medvetet valt att inte gå in i det politiska systemet utan istället gjort en poäng av att man är politiskt oberoende. Intervjupersoner därifrån ser dock förutsättningar och goda anledningar för organisationen att vara mer aktiv på den politiska arenan framöver. Likaså är DNS relativt inaktiv på politiska arenor. DNS ägnar sig i första hand åt att "driva" aktörer inom näringslivet snarare än att driva kampanjer/frågor och därmed är man i mindre grad beroende av att positionera sig i olika sammanhang.

Den politiska ambivalensen och strategin att särkoppla miljöfrågan är inte lika uppenbar vad gäller MJV. Genom ramen Rättvist Miljöutrymme uttrycks i själva verket en ambition att sammankoppla miljöfrågor med sociala frågor och detta har alltid varit viktigt för Miljöförbundet och Jordens Vänner (som 1995 gick samman till MJV). Det hänger också samman med en roll som man uppfattar sig ha, nämligen att vara en ideologisk inspiratör för politiska partier. Inom MJV säger man sig också vara miljörörelsens radikala kraft. Man tar politisk ställning i olika frågor, som t.ex. EU-frågan, som andra organisationer är försiktigare med. Såväl MF som JV drev aktivt kampanjer mot EU inför folkomröstningen och man var delaktig i paraplyorganisationen "Nej till EU". Man är dock tydlig med att inte ta ställning för ett visst parti.

Trots den politiska ambivalensen har miljöorganisationer kontakter och samarbete med politiska partier. Det kan handla om föreläsningar eller att man träffas och diskuterar en speciell fråga, t.ex. skatteväxling. SNF, som exempel, har utvecklat kontakter och samarbete med alla partier, alltså även dem som har missgynnats av dess utvärderingar. Även om det uppstår irritation från Moderaterna att man hamnar dåligt vid utvärderingen förhindrar det inte att kontakter kan etableras. Exempelvis drar partier nytta av rapporter som produceras. Miljöorganisationer kan därmed fungera som idékläckare åt de olika partierna när de formulerar sina partiprogram.

När man vänder sig till partier handlar det enligt Svante Axelsson (SA) från SNF om att sätta sig in i deras ideologi och försöka översätta miljöfrågan till denna:

"Hur är det med den här frågan? Vilka partier håller med oss nu och kan vi få ihop en större grupp som tycker så här? Kan inte ni hänga med på den här argumentationen om ni tänker så här, för ni är ett sånt här parti och

har det här som heliga kor? Stämmer inte det överens med er linje att driva frågan? Så i viss mån kan det vara att hjälpa partierna att se hur de ska tycka utifrån hur de i princip tycker.”

Detta belyser påtagligt väl det kognitiva handlandets relationistiska drag med dess ramöverbyggningar. Miljöfrågan, betraktad i detta perspektiv, behöver inte läsas fast i någon speciell grön ideologi eller princip. Miljöfrågan blir inte låst vid en viss partipolitisk hållning.²²

Man skulle ha kunnat förvänta sig att allianser med Miljöpartiet vore mer framträdande bland utomparlamentariska miljöorganisationer. Miljöpartiet är just en produkt av 70-talets miljörelse (och mer generellt alternativrelse innefattande även freds- och solidaritetsrörelsen) och då framförallt kärnkraftsmotståndet.²³ Inom Miljöpartiet identifierar man sig också som den inomparlamentariska delen av miljörelsen. Vikten av miljöorganisationers partipolitiska oberoende uppfattas emellertid även av Miljöpartiet. Det säger Annika Nordgren (AN), som är en f.d. riksdagsledamot (1994-1998) för Miljöpartiet och ledamot i partistyrelsen, som jag har intervjuat. Precis som att miljöorganisationer inte vill associeras alltför mycket med Miljöpartiet vill partiet inte heller lägga beslag på miljöorganisationerna. Man anser att det är viktigt att dessa kan interagera med och påverka även andra politiska partier.

Det förhindrar inte att Miljöpartiet kan ta aktivt intryck av olika miljöorganisationer och emellanåt samarbeta kring specifika frågor. Men samarbete sker inte genom formella, regelbundna möten utan snarare mer informellt eller genom att man t.ex. tar del av deras tidningar. AN säger att partiet är mycket mottagligt för nya begrepp och idéer som sprids från miljöorganisationer. Hon säger också att det är betydelsefullt för Miljöpartiet att driva samma linje som miljöorganisationer (hon nämner särskilt MJV, Greenpeace och SNF) och att man är känslig för kritik som kommer från miljörelsens utomparlamentariska del. En stark miljöopinion, som synliggörs av starka miljöorganisationer, lyfter också fram Miljöpartiets positioner i riksdagen och gentemot regeringen. Vetskapen om en potentiell kritik (särskilt från MJV) finns alltid med i de interna diskussionerna.

För att sammanfatta detta avsnitt: Att agera politiskt är alltså förknippat med viss ambivalens för miljöorganisationer. Det handlar i grunden om att kunna ha många medlemmar och att kunna nå ut med sitt budskap till många aktörer med varierade ideologier. Det kognitiva handlandet behöver därmed skalas av i form av att miljöaspekter isoleras från andra politiska sammanhang samtidigt som man ändå pekar på plussummespel eller tvärtom motstridande frågor. Miljöfrågan, såsom den konceptualiseras i olika ramar, kan integreras i olika politiska program. Påtagligt är avsaknaden av partibundna alliansbyggen och man kan tvärtom iakttä lösa och informella kontakter med hela det etablerade politiska fältet.

Interaktion med centrala politiska beslutsfattare

²² Se också Connelly & Smith 1999:kap. 2 som visar hur olika gröna idéer (eller ramar) både kan hämtas från och tilltala olika politiska idétraditioner såsom liberalism, socialism, marxism, konservatism, anarkism och feminism. Statsvetarna pekar därmed på mångfalden av, och motsättningar mellan, gröna idéer. Jfr också Thörn 2000:199-201.

²³ Och detta mönster gäller för flera västeuropeiska länder, se Rootes 1997.

Snarare än att etablera någon långsiktig allians med något speciellt parti, t.ex. Miljöpartiet, är de utomparlamentariska miljöorganisationerna mest orienterade mot det parti och de politiska beslutsfattare som för tillfället har – eller ligger nära – den regerande makten.

En viktig aspekt av det kognitiva handlandet är reflexivitet, d.v.s. en kritiskt granskande attityd i förhållande till andra aktörer. Inom SNF och MJV uppfattar man sig ha en roll att granska den förda miljöpolitiken mer generellt. Det handlar om att vara pådrivare för politiska förslag och krav samt följa upp regeringsmaktens löften, åtaganden och utförda handlingar. WWF:s och Greenpeace påtryckningar är uteslutande fokuserade kring de sakfrågor som de för tillfället driver.

Att förhålla sig reflexiv till den politiska makten innebär inte att man är kritisk till allt. Miljöorganisationer har kunnat konstatera att det har skett vissa framsteg på miljöområdet under 90-talet och allt handlar inte bara om tom retorik.²⁴ Att identifiera inom vilka områden, och på vilka sätt, det går framåt är viktigt dels för att välja ut nya områden/frågor som är i behov av påtryckning. Om vissa politiska processer drivs på ett hyfsat sätt av andra aktörer är miljöorganisationer inte lika behövliga på just det området. Men det kan också vara en fråga om att hitta områden som uppfattas som så pass öppna att det ges utrymme för handling. Det kan vara viktigt att ta vara på möjlig-heterna att komma ännu längre och t.ex. dra nytta av potentiella allianser. Det behöver inte nödvändigtvis vara officiellt deklarerade allianser men väl att man formar argumenten så att de ligger i linje med vad t.ex. Miljödepartementet, Miljövårdsberedningen eller Naturvårdsverket säger i en viss fråga, t.ex. att 5% av skogsmarken måste skyddas med reservatsbildning inom tio år.²⁵

Samtidigt som det utvecklas en viss handlingskraft inom den centrala politiska makten är det gemensamma budskapet från miljöorganisationerna att den ändå är bristfällig. De regler som sätts är frivilliga, resurserna är för små och riktas ofta fel och det saknas fora för kunskapsförsörjning åt det lokala miljöarbetet. Ibland tas felaktiga beslut, som att bygga en Öresundsbro. En framträdande kritik som flera intervjupersoner inom alla miljöorganisationer återkommer till är att man på central politisk nivå tenderar att "lämna spelplanen" och naivt hoppas på de frivilliga krafterna. Man gläds åt att politiker uppvärderar miljön i förhållande till produktion och formulerar långtgående mål men dessa formuleras också som frivilliga att följa varför det krävs att miljöorganisationer trycker på mot industrin. För Gunnar Lind (GL) från Greenpeace "känns det som om att politikerna utgår från att vi ska utgöra den här pressen som tvingar företagen". I en SNF-rapport konstateras följande:

"Det finns en tendens till att staten vill 'lämna spelplanen' och avstå från nödvändiga miljöåtgärder med hänvisning till de framgångar som nåtts genom utövandet av miljömedveten konsumentmakt och genom kommunernas lokala miljöarbete."²⁶

²⁴ Under 90-talet har miljöorganisationerna kunnat konstatera att det finns politiska visioner och en viss handlingskraft inom den politiska makten. Statsminister Göran Persson har exempelvis uttalat en vision om att Sverige bör bli ett ekologiskt uthålligt samhälle. Miljömål likställs allt oftare med andra mål, som tillväxt och sysselsättning. Man avser att ta bort alla farliga gifter inom 25 år. Och visionerna följs till viss del upp av konkreta åtgärder, som t.ex. att det samlade miljö- och energiskattetrycket har ökat, att stödet till alternativa energikällor har ökat och likaså anslagen till reservatsbildning och skydd av nyckelbiotoper. Regeringen har fördelat omställningsmiljarder till kommunerna, etablerat ett kunskapscentrum för att underlätta kommuners miljöarbete och man har infört en miljöbalk. Miljöorganisationer har förvisso alla möjliga kritiska synpunkter på många av dessa frågor men tycks samtidigt vara i grunden positiva till att det händer något.

²⁵ Se SNF:s skogskampanj i Boström 1999:13-18.

²⁶ SNF 1997:6-7

Tendensen att lämna spelplanen och hoppas på de frivilliga krafterna kan alltså delvis ses som en negativ konsekvens av miljöorganisationers protester och synliga framgångar. Det finns en viss risk att SNF legitimerar "icke-politik" tack vare sin egen miljömärkning, och icke-politik är inte vad SNF – eller någon annan miljöorganisation – önskar. Svante Axelsson (SA) tar upp fripassagerarproblemet som följer av "frivillighetens koncept". Golvet i miljöpolitiken är viktigt, menar han, för företag som går före. Det behövs miljö-politik som backar upp det risktagande det just innebär att gå före. De som går före ska slippa konkurrera med företag som helt struntar i miljön. Frivillig-heten är fronten i förändringen, menar han, men om politiken inte följer upp bakifrån så kan inte fronten konkurrera med bakåtsträvarna.²⁷

Tendensen till icke-politik kan dock inte bara skyllas på fenomen som miljömärkning. Enligt SA är det i första hand faktorer som internationellt beroende som begränsar politiker. Handlingsfriheten för nationell miljöpolitik och nationella undantag upplevs vara begränsad. Man kan t.ex. inte ha för höga miljöskatter när varorna kan röra sig fritt över gränserna. Det hotar principen om fri rörlighet. Andra tänkbara orsaker bakom benägenheten att hänvisa till frivilligkrafter kan vara att det finns finansiella problem, en mer utbredd ideologisk kritik mot välfärdssystemet och rigid reglering och inte minst att det växer fram nya (ibland nyliberala) idéer om hur staters verksamheter kan och bör bedrivas.²⁸ Det är i tider av politisk vanmakt som det kan bli bekvämt för politiker att hänvisa till frivilligkrafterna, och hoppas på dessa, även om det vore missvisande att karakterisera den (offentliga) politiken som lät-gå politik.²⁹

En sida av det kognitiva handlandet är den reflexiva attityden till politiska beslutsfattare, som jag har varit inne på ovan. Men det kognitiva handlandet handlar också om att försöka påverka politiska beslutsfattare genom att på olika sätt övertyga dem. Det handlar om att förpacka de egna förslagen och argumenten så att de har förutsättningar att ge resonans. En första variant är att förmedla politiska förslag, t.ex. skatteväxling, som har inslag av ramöverbyggningar (t.ex. att det gynnar både jobb och miljö) som gör det möjligt att mobilisera fler än ett riksdagsparti. Överhuvudtaget finns en strävan bland miljöorganisationer att göra sig kommunicerbara gentemot hela det politiska fältet, vilket jag var inne på tidigare.

Men, för det andra, när det handlar om kognitivt handlande gentemot centrala politiska beslutsfattare har också – förutom plussummeantydningarna – inslaget av *hot* en mer påtaglig plats. Som jag nämnde ovan upplevs det finnas en vanmakt bland politiker. Ett nytt politiskt förslag – som kanske innebär mer resurser och hårdare regler – kan därför förväntas stöta på motstånd. Därför krävs det något extra av förslaget för att politiker ska vilja ta intryck av det. SA, som har erfarenheter av att direkt lobba mot regeringen, säger att man ofta möts av svaret att SNF måste gå ut och skapa ett opinionstryck: "Vi kan inte driva den här frågan hårdare för opinionstrycket är för svagt" är ett vanligt bemötande, och vidare: "Er uppgift är att gå ut och elda massorna på gatan och får ni igång massorna så kan vi tänka oss att ta ett beslut här i riksdagen', för att hårdra det lite". På ett liknande sätt säger Charles Berkow (CB), från MJV, att man får intrycket att politiker underförstått säger: 'ja mig har ni övertygat, men nu måste ni ut och skapa oro i samhället så att jag tvingas göra det här ni vill göra'. Hotet – i form av en missnöjd väljarkår – är alltså ett viktigt element i det kognitiva handlandet. Men

²⁷ Detta sa han vid ett fokusgruppmöte som jag arrangerade (se referenser) och fick medhåll av Bo Assarsson som är miljöchef på SIS, som handhar Svanen-märkningen.

²⁸ Se Lundström & Wijkström 1997:kap. 6.; Forsell 2000 och Pierre & Peters 2000.

²⁹ Lundström & Wijkström 1997 visar att den dominerande attityden till frivilligsektorn alltså fångas in i uttrycket "to complement but not to supplant".

det förutsätter att man kan demonstrera en stor *tredje part* – en bred allmänhet eller andra allianspartners.³⁰

Mot bakgrund av detta är intensiva kampanjer en viktig strategi gentemot politiska beslutsfattare. Det handlar om att satsa resurser för att långsiktigt och med olika medel skapa opinion och lobba för reformer.³¹ Det handlar om att avgränsa en viss problembild – att kompromissa genom att inte ta upp alla käpphästar – och skapa en bred uppslutning kring något konkret uppnåbart mål, t.ex. ökade resurser för skydd av skog. Det handlar om att synas i media, eventuellt göra punktvisa konfrontationer (mot specifika verksamheter) för att synliggöra ett generellt problem, skapa allianser med forskare, uppmuntra medlemmar till att ta kontakt med politiker eller mobilisera medlemmar från miljöorganisationer utomlands. Till slut kan dessa intensiva kampanjer ge resultat eller också avslutas kampanjen med nederlag.³²

Intensiva kampanjer låter sig inte göras spontant av "civilsamhället" hur som helst utan förutsätter resursstarka organisationer. Det är t.ex. inte alldeles lätt för en resurssvag miljöorganisation som MJV att skapa ett opinionstryck. Medan SNF och Greenpeace i egen regi kan sätta igång en kampanj är MJV i större behov av att finna allierade redan i utgångsläget. Miljöorganisationerna driver sina intensiva kampanjer med både "konventionella" (t.ex. möten med politiska beslutsfattare) och "okonventionella" metoder (mediala protester, demonstrationer, direkta aktioner). Även om Greenpeace är mer känd för sina okonventionella metoder drar organisationen nytta av sitt symboliska kapital för att också delta i slutna dialoger. En mix av olika metoder tycks vara centralt i designen av intensiva kampanjer.³³

Parallellt med att hota och symboliskt demonstrera en tredje part är det, för det tredje, betydelsefullt att i argumentationen hänvisa till redan existerande regler, t.ex. lagstiftning. Men det gäller särskilt olika principer, framförallt om de finns inskrivna i dokument som t.ex. Riodeklarationen. Ett flertal intervjupersoner talar om vikten av att först lobba för exempelvis en princip så att den nämns i propositioner eller formuleras i lagstiftningen för att därefter ha en hållhake i den politiska argumentationen. Politikerna binds därmed till dem och man får möjlighet att ställa en konkret handling längre fram i tiden, mot dem. Genom att lobba för principer, mål och löften vid period 0 har man någonting att hänvisa till om de som har formulerat principerna handlar mot sig själva vid period 1. Det blir svårare att kringgå en princip om en beslutsfattare själv har ställt sig bakom den.

Staten har på 90-talet visat sig vara trög i att producera tvingande regler, menar flera av mina intervjupersoner och lagarna tenderar att ge industrin ett stort förhandlingsutrymme. Miljöorganisationerna lobbar förvisso alltså för bättre lagstiftning inom flera områden och WWF har i en fråga t.o.m. utarbetat ett eget lagförslag som också har tagits i bruk.³⁴ Men att få till stånd lagstiftning är vanligtvis en långdragen process varför det tycks vara en viktig strategi att, åtminstone i ett första skede, lobba för mer frivilliga regler (eller s.k. "soft-laws")

³⁰ Jfr Bennulf 1994:276-278 som observerar ett positivt samband mellan hur den allmänna opinionen uppfattar miljöfrågans viktighet och riksdagsledamöters debattvilja i miljöfrågor.

³¹ Se SOU 2000/1:89-97 om lobbying i kombination med andra påverkansstrategier och hur lobbying har blivit viktigare i takt med en allmän avkorporativisering.

³² För positiva resultat se Boström 1999:16-18 om SNF:s kampanj för ökat resursanslag till skydd av skog och s.128-135 om Greenpeace klorkampanj. Den senare har förvisso inte lett till tvingande reglering men väl till förändrade probleminsikter, målsättningar, löften och nya principer. För negativa resultat se s.98 om "Motlänken", d.v.s. kampanjen mot Scandinavian link-projektet, på 80-talet.

³³ Det fann också Dalton 1994:178-185 i sin studie av europeiska miljöorganisationer.

³⁴ Det handlar om olaglig handel med hotade arter, se Boström 1999:65-66.

som allmänna principer, mål, löften och uttalanden eller rekommendationer om konkreta nivåer. Dessa minskar inte tolknings- och förhandlingsutrymmena i jämförelse med lagar, men används ändå flitigt bland företrädare för miljöorganisationer i argumentationen och i påtryckningarna gentemot politiska beslutsfattare (liksom gentemot statliga myndigheter och på den subpolitiska arenan). Ytterligare en anledning till att miljöorganisationer ofta hänvisar till dessa frivilliga regler (fast man egentligen är ambivalent till frivilligheten) kan vara att det i jämförelse med lagstiftning inte är lika uppenbart vem som ska ha tolkningsföreträde (jfr miljödomstolar) och just detta kan ge miljöorganisationerna ökat utrymme.

Interaktionen mellan miljöorganisationer och politiska beslutsfattare (och politiska partier) handlar emellertid inte bara om påtryckning från de förra. Det finns också en efterfrågeaspekt. Miljöorganisationer kan också agera som förmedlande kunskapslänkar på denna arena.³⁵ Som Svante Axelsson (SA) upplever det har politiker och regeringskansliet ett behov av att få hjälp och information från SNF och andra lobbyister. Man har dåligt med egna resurser och utredare och blir därmed beroende av underlag som olika lobbyister förmedlar. Han fortsätter:

”Jag upplever att påverkan är mycket att hjälpa politiker. De sitter fast i dilemman. De måste ta fram ett beslut i en speciell fråga. De har en speciell inriktning men de vet inte hur de ska göra riktigt. Och då kan jag komma, jag förstår hur du tänker, från mitt perspektiv skulle jag ha gjort så här”

Miljöorganisationer kan därmed ta på sig en roll att utifrån forskning paketera förslag till politiker, ofta i konkurrens med andra lobbyister. Denna paketering och översättning kan vara nödvändig dels för att politiker inte har möjlighet att överblicka all relevant forskning men också för att den vetenskapliga kunskapen, särskilt inom miljöområdet, ofta är mycket abstrakt och diffus med komplexa orsakssamband. Miljöfrågan är särskilt forskningsberoende, vilket också gör den beroende av aktörer som förmår tolka och översätta forskning.³⁶ I denna paketering ingår, som jag var inne på tidigare, en lyhördhet för det politiska program som politikern ifråga representerar.

Direkta kontakter med politiska beslutsfattare är en betydelsefull möjlighet som långt ifrån alla aktörer i det civila samhället åtnjuter. Inom organisationer som SNF och WWF har man dock, menar man, inga problem med att få kontakt med centrala politiska beslutsfattare. Man behöver inte ursäkta sig när man vänder sig till regeringen. Vill man uppvakta får man uppvakta. Och ibland inbjuds organisationer som WWF och SNF till kanslihuset för att ge sin syn på saken. När det gäller de viktigaste frågorna är det just regeringen man vänder sig till. Miljödepartementet kan också vara viktigt att nå ut till men känslan är, säger SA, att miljödepartementet inte har så mycket makt internt hos regeringen.³⁷ Dessutom behandlas inte längre alla miljöfrågor av departementet. Det räcker inte att ha bara miljöministern med sig. Man måste förankra frågorna inom fler departement.

Inte desto mindre kan det vara viktigt att ha en kanal till miljödepartementet. Det är för det första lättast att få kontakt och komma överens med personer därifrån eftersom de har rollen att just ägna sig åt miljöfrågor. Strategin kan därmed vara att förmedla information till departementet eller ibland ”hänga ut” miljöministern. Intervjupersoner från olika organisationer talar om en ”rollfördelning” mellan miljöorganisationerna och miljödepartementet/miljöministern. Miljöministern vet om att han/hon nästan aldrig

³⁵ Se också Lundström & Wijkström 1997:202-204 som visar att frivilligorganisationer ofta har gott om inflytande i centrala politiska beslutsprocesser och därmed kunnat förmedla information och koncept.

³⁶ Lidskog 1996

³⁷ Se också Lundqvist 1996:270-271 samt Connelly & Smith 1999:251 som antyder att detta ofta är fallet.

kommer att få beröm och att han/hon kommer att hängas ut i media. Och detta kan faktiskt bli till en resurs för ministern. När Anna Lindh³⁸ får skäll stärks hennes kort i regeringen, säger Gunnar Lind (GL) från Greenpeace och fortsätter: "Det ska man tänka på. Det vi gör, och det Naturskyddsföreningen och alla andra gör, när vi uppmärksammar problemen – skriker om problemen – så är det fantastiska verktyg, för dem som jobbar politiskt åt samma håll." Externa högljudda påtryckningar blir alltså ett trumfkort för miljöministern i den interna maktkampen.

Miljöorganisationers interaktion med myndigheter

Bakgrund – framväxten av nya möjlighetsstrukturer

Miljöorganisationer har under 90-talet haft en etablerad miljöförvaltningsfunktion att interagera med. Under några år på 60-talet byggdes de centrala institutionerna.³⁹ Naturvårdsverket (NV) etablerades 1967 och därmed var Sverige först i världen med en sådan myndighet. En generell och samlad lagstiftning under namnet miljöskyddslagen tillkom 1969. Allt detta skedde under en period då begrepp som "miljöförstöring" började användas och miljöproblem inte längre bara uppfattades som punktvisa och väl avgränsade utan mer generella och utspridda.⁴⁰ 1960-talets första hälft brukar betraktas som genombrottsåren för den svenska miljövärden och när det gäller dess statliga organisering kom Sverige att bli ett föregångsland internationellt sett.

En viktig del av den statliga miljövärden har handlat om tillståndsprövning för industriella verksamheter samt löpande tillsyn. Miljöaspekter i industriell produktion (med betoning på utsläppsproblematiken) ska alltid vägas in. Störningar ska förebyggas så långt det är tekniskt möjligt, ekonomiskt rimligt och miljömässigt motiverat. Avvägningstanken mellan olika intressen har blivit en viktig praxis för den statliga miljövärden. Miljöhänsyn fick således inget veto. NV kom att ansvara för den centrala kontinuerliga tillsynen av industriens verksamheter och för att kontrollera att lagstiftningen efterlevdes. Till det kom tillståndsprövande myndigheter.⁴¹

Miljöorganisationer hade spelat en viktig roll i form av att placera miljön på den politiska agendan under 60-talet och tidigare, men i takt med att den statliga handlingskapaciteten byggdes ut minskades miljöorganisationernas relativa inflytande, åtminstone i relation till myndigheterna.⁴² Sammansättningen av NV:s styrelse skulle reflektera, var det tänkt, olika

³⁸ Anna Lindh är f.d. miljöminister. Intervjuerna med Greenpeaceanställda skedde före regeringens ombildning i och med valet 1998.

³⁹ Se Lundqvist 1971.

⁴⁰ Se t.ex. Lundgren 1991.

⁴¹ Vid slutet av 60-talet inrättades Koncessionsnämnden för Miljöskydd för detta ändamål men länsstyrelser och de kommunala miljö- och hälsoskyddsnämnderna har successivt tagit över. Numera finns det också miljödomstolar.

⁴² SNF, och en annan organisation, Svenska hembygdsförbundet, fick vid början av 50-talet en halvofficiell status genom att organisationerna pekades ut som obligatoriska remissinstanser för länsstyrelserna och som lämpliga att anlita som utredningsorgan. Dessutom fick SNF ökat stöd för att bedriva upplysnings- och informationsverksamhet och man hade talerätt i fråga om tvister (jfr nedan). Mot deras vilja förlorade miljöorganisationerna rollerna som remiss- och utredningsinstans och talerätten under 60-talet, se Lundqvist 1971: 157-159; Rothstein 1992 och Christiansen & Lundqvist 1996.

intressen men naturvårdsintresset blev inte representerat av någon miljöorganisation, utan av en person från NV, samtidigt som andra intressen blev representerade.⁴³ Miljöintresset skulle alltså representeras av verket i sin helhet, trots att detta verk faktiskt utgjorde (och utgör) en avvägningssinstans.

Den statliga miljövärden kom följaktligen att kännetecknas av en korporativistisk politisk struktur precis som inom många andra delar inom svensk politik och förvaltning, har statsvetare hävdad. En sådan struktur innebär inklusion av, och konsensusrelationer och samarbete med, vissa av förvaltningens omvärldsaktörer men exklusion av andra. Rothstein menar att miljövärdsintresset har blivit "dubbelt filtrerat" i och med att NV – som redan är en organisation bestående och präglad av mostridiga intressen – skall företräda det, samtidigt som industrin varit representerad både i NV och Koncessionsnämnden för Miljöskydd (en tillståndsprövande myndighet).⁴⁴ Man skulle kunna säga att den statliga miljövärden har inneburit en inklusion av tydliga, väldefinierade och kvantitativt kommunicerbara "särintressen" som har premierats på bekostnad av diffusa, kvalitativa och svårkommunicerbara "allmänintressen".⁴⁵

Dagens statliga miljövärd bygger alltså på en grund som industrin har kunnat vara med om att påverka utifrån en privilegierad position.⁴⁶ Det har handlat om miljöhänsyn vägt mot tekniska och ekonomiska förutsättningar och en stark tilltro till tekniska s.k. "filterlösningar". Å andra sidan har denna struktur ändå inneburit vissa möjligheter för miljöorganisationer att påverka miljöpolitikens implementering. Men kanske viktigare, för miljöorganisationer, är andra tendenser. Även om det finns viss tröghet och vanmakt inom miljöpolitiken och den statliga miljövärden har politiken och staten inte varit oförmögna att anpassa sig till förändrade problemdefinitioner, med fokus på mer generella och diffusa miljöproblem. Det handlar t.ex. om nya former av styrmedel⁴⁷ och om ökad satsning på kunskap och forskning. Detta har medfört att NV successivt fått fler roller, vid sidan av de övervakande uppgifterna, och bl.a. fungerar som en kunskapsaktör som kan initiera och stimulera forskning och förmedla information och ge råd till, och även försöka påverka, andra politiska och statliga organisationer.⁴⁸

⁴³ I NV:s styrelse fick Sveriges Industriförbund, Svenska kommunförbundet, KF, LO och Centerpartiet plats med en varsin representant tillsammans med NV:s generaldirektör och en jurist. Denna formella korporativistiska struktur är numera avvecklad men "the *de facto* integration of affected interests still does not differ in form or content from that of other major policy areas in Sweden", Christiansen & Lundqvist 1996:347.

⁴⁴ Rothstein 1992

⁴⁵ Lundqvist 1971.

⁴⁶ Jfr Lindblom 1977 om "the privileged position of business". Det finns gott om undersökningar som visar att industrin har haft en privilegierad position inom den statliga miljövärden. Se t.ex. Lundqvist 1971:159-69, kap. 5 som visar hur industrin hade ett väsentligt inflytande i för- och efterarbetet av 1969 års miljöskyddslag; Hydén 1994 som visar att miljölagstiftningen med sin ramlagskaraktär inte tvingar industrin att utveckla renare teknik eller andra mått utöver de åtgärder de själva kan föreslå och därmed har den kommit att favorisera industrin. Därtill kommer att handläggarna på NV är beroende av de kunskaper om tekniska och ekonomiska förhållanden som företagsledare har, se Ahrne 1989:139 och Lundgren & Sundqvist 1996. Jamison 1997 visar att forskningspolitiken inom miljöområdet (inom särskilt teknologi) har involverat en liten grupp av forskare och experter från myndigheter och industri medan allmänheten och miljörörelsen har hamnat utanför. Se också Lundgren 1991; Christiansen & Lundqvist 1996 och Svenning 1996.

⁴⁷ Det handlar t.ex. om ekonomiska styrmedel (skatter, avgifter och bidrag), informativa (utbildning) och standarder (miljömärkning och miljöledningssystem), se t.ex. Loftsson o.a. 1993; Lundqvist 1996; Christiansen & Lundqvist 1996:348-355 och Gillberg & Hydén 1998:168.

⁴⁸ Se Loftsson o.a. 1993; Boström 1996; Lundqvist 1996:274-276; Lundgren & Sundqvist 1996; SOU 1991/32; SOU 1996/112 och SOU 1997/145:34-36.

Man kan se det som att den svenska statliga miljövärden i allmänhet och NV i synnerhet har utvecklats från att ha varit en utpräglad korporativistisk organisation – som dock alltjämt finns institutionaliserad i regelverk och praxis – till att mer likna en professionell.⁴⁹ Det betyder en successivt ökad betydelse av (vetenskaplig) kunskap i både politiseringsprocesser och i politikens genomförande. Myndigheter som framförallt NV får en betydelse i själva definierandet av miljöproblem och dess lösningar och därmed ökad autonomi i förhållande till industriella intressen.

Denna utveckling kan förmodas ge upphov till nya möjlighetsstrukturer för miljöorganisationer. Detta har emellertid inte uppmärksammats. Jag vill t.ex. delvis ifrågasätta den analys som alltjämt hävdar att vissa grupper exkluderas från miljövärd på grund av korporativistiska strukturer. Så här säger Lundqvist:

”The role of organised interests is /.../ very typical of Swedish politics; ‘established’ economic and social interest organisations have a seemingly easy access to policy-making, while it is remarkable that environmentalist organisations have not made any significant inroad into this process.”⁵⁰

Jag vill inte ifrågasätta att vissa – särskilt industriella – intressen har privilegierats framför andra i institutionaliseringen av svensk statlig miljövärd och att detta fortfarande har betydelse. Däremot vill jag komplettera och nyansera bilden. Som jag kommer in på nedan finns det trots allt utrymme för miljöorganisationer att utveckla samarbete och kontakter med statliga myndigheter, vilket torde hänga samman med den minskade betydelsen av formella korporativistiska strukturer. De förändringar som kan observeras inom statsförvaltningen – utvecklingen av nya styrmedel, professionaliseringstendenser och den därmed ökade betydelsen av kunskap – innebär nya möjlighetsstrukturer för miljöorganisationer och ger utrymme för att interagera med politiska och statliga organisationer. Men det är möjlighetsstrukturer som ofta bygger på mer informella kanaler och direkta kontakter.⁵¹

Interaktion med statliga myndigheter

Hur ser miljöorganisationerna på den statliga miljövärdsförvaltningen idag? Uttrycker de kritik mot byråkratin? Får de tillträde att förmedla sina synpunkter? Utvecklar de samarbetsrelationer?

Vissa miljöorganisationer tycks ha varit kritiska mot det tidigare institutionsbygget, eller åtminstone haft grundläggande kritiska synpunkter. Inom Fältbiologerna, Jordens Vänner och Miljöförbundet kunde man framföra kritik mot byråkratiseringen, centraliseringen och den teknokratiska hanteringen av miljöfrågorna.⁵² Dylika responser är dock sällsynt förekommande i 90-talets miljöengagemang. Den radikala kritiken mot politik och byråkrati är påtagligt frånvarande till förmån för en mer pragmatisk och reformistisk attityd.⁵³ Detta kan dels ses som ett strategiskt drag, av miljöorganisationerna, för att göra sig kommunicerbara inom dessa arenor. Det kan också ha samband med den fortsatta

⁴⁹ Lundqvist 1996 använder begreppet ”epistemic community” för att beskriva detta. Christiansen & Lundqvist 1996:358-360 använder också uttrycket ”professional bureaucracy”.

⁵⁰ Lundqvist 1996:326

⁵¹ Se även Lundström & Wijkström 1997:203-204.

⁵² Se också Klöfver 1992. Se Micheletti 1995:kap. 6 om det politiska klimatet bland nya sociala rörelser under 60- och 70-talen.

⁵³ Jfr Jamison o.a. 1990.

utvecklingen av den statliga miljövården som har gett upphov till nya möjlighetsstrukturer, vilket jag var inne på ovan.

Några miljöorganisationer, framförallt SNF och WWF men också MJV har utvecklat nära samarbete med NV och andra myndigheter som t.ex. konstruktiva idé- och utbytespartners. Det handlar inte lika mycket om att hänga ut viktiga personer eller organisationer även om det kan förekomma (jfr miljöministern). Miljöorganisationer har fungerat som viktiga remissinstanser under 90-talet. De yttrar sig över utredningar, utvärderingar och handlingsplaner som olika myndigheter skriver. Man sitter med i olika statliga utredningar, deltar i referensgrupper och möten och skriver inlagor och debattartiklar. Man tar fram egna underlagsrapporter och informationsmaterial inför viktiga beslut. Man vänder sig i första hand mot statsförvaltningen för att politikens implementering ska förbättras eller tolkas rätt och inte för att politisera, d.v.s. väcka nya politiska frågor. Även Greenpeace kan fungera som en remissinstans och delta i olika typer av utredningar men enligt intervjupersonerna därifrån ser man inte dylika aktiviteter som särskilt betydelsefulla eller ens meningsfulla för organisationen att ägna sig åt.

Mest kritisk mot centrala myndigheter tycks just Greenpeace vara. Inom Greenpeace betraktar man inte de centrala miljövårdande myndigheterna som lika intressanta som Miljödepartementet att vända sig till, förutom när det gäller att få tillgång till viktig information och kunskap. Det beror för det första på Greenpeace roll som mer handlar om att politisera och väcka nya frågor snarare än att granska implementeringen. För det andra uppfattas t.ex. NV vara mindre progressiv än Miljödepartementet och man tycker att NV tenderar att väga intressen mot varandra till industrins fördel och allt för ofta pläderar för "filterlösningar". Åtgärderna, tycker man, går alltför ofta ut på att bara reducera utsläpp till lägre nivåer, istället för att helt förbjuda vissa ämnen eller tillverkningsprocesser. Trots den kritiska tonen är attityden till myndigheterna att de ändå behövs. Problemet är att de borde aktiveras bättre. De borde kunna göra mer och man är kritisk till att de bara satsar resurser på redan identifierade problem. Man är allför ointresserad av miljöproblem som är svåra att observera och mäta och som man inte vet så mycket om. Men detta gör också att man inom Greenpeace ser ett utrymme och en roll för organisationen att handla. Ett tredje skäl till att Greenpeace inte vänder sig så mycket till centrala myndigheter är att det är svårare för Greenpeace att agera mot dem med en konfrontativ stil. Greenpeace är i mindre utsträckning ett hot mot NV än regeringen.

Den kritiska reflexiva attityden finns också inom de andra miljöorganisationerna. En generell iakttagelse är att det alltid finns kritiska synpunkter mot rapporter och utredningar som skrivs av myndigheter men man är inte kritisk mot myndigheterna som sådana.⁵⁴ Kritiken går ofta ut på att de borde vara mer radikala, prioritera miljön tydligare, följa en viss regel (t.ex. förordning) bättre, konkretisera mera, formulera tydligare och genomförbara mål, formulera genomförandestrategier, utnyttja resurserna effektivare, fördela ansvaret tydligare, redogöra för alternativ i miljökonsekvensbeskrivningar och så vidare. Det är inte någon byråkrati- eller teknokratikritik som kommer från miljöorganisationerna utan snarare ett rop på mer och bättre byråkrati och alternativ teknologi. Mer resurser, fler regler och bättre kunskapsförsörjning är en återkommande vädjan (och det gäller även Greenpeace).

Flera forskare har pekat på den pragmatism, centralism och byråkrati som finns inom den svenska miljövårdsförvaltningen liksom tilltron till tekniska lösningar och naturvetenskaplig

⁵⁴ Denna slutsats grundas utifrån en läsning av sammanfattningar av remisser som presenterats i miljöorganisationernas tidningar, informations- eller nyhetsblad.

effektkunskap.⁵⁵ Etik, estetik, värden och överhuvudtaget kvalitativa mått trängs undan till förmån för objektivitet, instrumentell rationalitet och operationaliserbarhet. Jamison o.a. menar att denna "politiska kultur" också genomsyrar den svenska miljörelsen.⁵⁶ Som jag uppfattar finns det en positiv uppfattning av byråkrati bland miljöorganisationerna och de har lärt sig att kommunicera med myndigheter med hjälp av ett myndighetsspråk. Samtidigt kan de föra med sig någonting i kommunikationen, nämligen hur gröna idéer och ramar som t.ex. biologisk mångfald kan översättas och tolkas i ett specifikt sammanhang. Att tala myndighetsspråket kan bl.a. vara viktigt för att få inträde. Men det förhindrar inte att man kan tillföra något och det behöver heller inte leda till en förlorad kritisk distans.

Även om det finns kritiska synpunkter mot myndigheter så poängterar flera intervjupersoner, från i första hand SNF och WWF, hur probleminsikten bland myndigheter växer. NV uppfattas ha blivit bättre. Det är en tung och trögrörlig koloss som går åt rätt håll. Avvägningar sker inte längre på ett sådant sätt att miljöaspekter systematiskt suddas ut. Man ägnar sig inte längre enbart åt filterlösningar.

Men även om myndigheterna förbättras ur dessa miljöorganisationers perspektiv uppfattas de vara alltför försiktiga med att delta i den politiska debatten. NV har rätt åsikter men är passiv och tar inte ställning och driver viktiga frågor framåt. Man talar om en värdegemenskap mellan miljöorganisationer och NV men också om en rollfördelning. Miljöorganisationer kan ägna sig åt lobbying till skillnad mot myndigheterna och kan dessutom mer ensidigt hävda naturens intresse.

Om NV är passiv i debatten så produceras det däremot mycket bra material där som ligger rätt i tiden. Det framhåller intervjupersoner från såväl SNF, Greenpeace och WWF. NV kan ta fram material som miljöorganisationer hänvisar till och använder i sina kampanjer och kan överföra till mediala eller folkbildande sammanhang.⁵⁷ Svante Axelsson (SA) menar att det kan vara klokt av myndigheter att ta fram material för att sedan ligga lågt och istället bistå SNF, eller andra miljöorganisationer, med pengar för att sprida det vidare. Detta är inte så vanligt men det förekommer och det finns öppningar att tänka i den riktningen, säger han. Även intervjupersoner från WWF pekar på värdegemenskapen och de komplementära rollerna. Så här säger Lennart Nyman (LN):

"Vi kan i princip hjälpa Naturvårdsverket, även om det inte så ofta sker. De är ju hårdare bundna av statliga direktiv. De är ju en statlig myndighet. Vi är fullständigt obundna. Vi kan s.a.s. å deras vägnar säga saker som de drar nytta av men som de själva inte kan säga i princip. Eftersom vi har olika sätt att arbeta men går mot samma mål, så kan vi komplettera varandra, på samma sätt som vi kan öka slagkraftigheten i våra argument genom att hänvisa till att Naturvårdsverket tycker som vi här. Så det är lite grann som ett ömsesidigt beroende och ett ömsesidigt nyttjande av varandras styrka i olika fall."

NV är den närmaste kanalen inom statsförvaltningen för SNF och WWF. Kontakterna sker för det mesta mellan handläggare, från de respektive organisationerna, som jobbar med samma sakfrågor. Emellanåt har man mer officiella möten genom vilka man kan berätta om sina verksamhetsidéer framöver och föreslå var man ska satsa resurserna. Det har även hänt att WWF har gett finansiellt stöd till NV för något specifikt arträddningsprojekt. Enligt LN kan det "ta tid för naturvårdsverket att ta fram pengar för en viss sak. Vi kan vara lite mer obyråkratiska och kanske snabbare få fram sånt. Vi kan gå in och sen tar naturvårdsverket över på sikt när det gäller skydden av någon biotop, eller sånt. Det har hänt". Medan NV t.ex.

⁵⁵ Jamison o.a. 1990; Loftsson o.a. 1993; Lundgren & Sundqvist 1996; Svenning 1996

⁵⁶ Jamison o.a. 1990

⁵⁷ Det ger också Erik Fellenius, forskningsdirektör på NV, i fokusgruppen exempel på.

utreder de juridiska möjligheterna för reservatsskydd bistår WWF temporärt med pengar. Detta ger också ett visst inflytande åt WWF, säger Sten Lundberg (SL). Samtidigt, säger han, är man reserverad för att finansiellt stödja offentlig verksamhet. Han tror inte att människor som stödjer WWF med pengar förväntar sig eller vill att de ska skickas iväg till en statlig myndighet eftersom den ändå får pengar via skatten.

SNF, WWF och MJV har inte några problem med att få möjlighet att framföra sina meningar inför myndigheter. Dörrarna är öppna. Miljöorganisationerna får betydligt fler förfrågningar att sitta med i referensgrupper och framföra sina idéer och svara på remisser än vad man har resurser till. Att miljöarbetet griper in i flera delar av statsförvaltningen medför att efterfrågan på kontakter och utbyten ökar väsentligt.⁵⁸ Förfrågningarna kan komma från centrala myndigheter, framförallt NV, men också från myndigheter som vanligtvis inte förknippas med miljö – t.ex. Vägverket – och dessutom från regionala och lokala myndigheter som länsstyrelser och kommuner. Av intervjuerna att döma är en anledning till att myndigheter vill ha med miljöorganisationer att de uppfattas ha viktiga kunskaper (se nedan). En annan anledning är att miljöorganisationerna kan ge legitimitet åt ett dokument, vilket kommer av miljöorganisationers symboliska kapital. Då SNF och WWF är kända, har många medlemmar och är förknippade med ett stort förtroende kan det vara betydelsefullt att få stöd av dessa organisationer.

Vissa miljöorganisationers kritiska granskningar är starkt efterfrågade och det betyder att miljöorganisationerna måste selektera hårt bland förfrågningarna. Resurserna räcker inte till för att tacka ja till alla inbjudningar. Selektionerna görs utifrån organisationernas prioriterade frågeområden. Man deltar i de sammanhang som man tycker är viktiga och då man tycker sig kunna göra en insats. Man kan också sitta med i referensgrupper o.dyl. för att kunna ta del av viktig information. Därutöver finns i olika grad en viss återhållsamhet som går ut på att delaktighet måste stämma överens med egna strategier och rolldefinitioner. Inom Greenpeace är man mycket återhållsam med att medverka då man tycker att det finns andra, mer effektiva, former för påverkan, och om man ändå deltar är man inte benägen att kompromissa. Inom SNF är man betydligt mer benägen att samarbeta men intervjupersoner därifrån framhåller att SNF endast kan samarbeta om det ligger i linje med organisationens prioriteringar. Det är viktigare att man driver egna frågor, och betonar sin roll som en miljöorganisation, som en "folkrörelse", snarare än låta sig styras av myndigheternas efterfrågan. Jonas Rudberg (JR) från SNF säger att man ibland tvingas påminna om att SNF inte har någon skyldighet att sitta med i referensgrupper. Tjänstemän inom myndigheter kan ibland uppfatta att SNF har en sådan skyldighet eller ett ansvar att delta och blir därmed irriterade när SNF tackar nej. JR säger också att det är viktigt att selektera hårt bland förfrågningarna för att reducera risken att SNF legitimerar ett tveksamt dokument som man inte varit med om att lägga fram.⁵⁹

Överflödet av förfrågningar tyder på att myndigheter betraktar åtminstone vissa miljöorganisationer som viktiga och legitima kunskapsresurser och granskare. WWF och SNF har goda rykten, inom myndighetssverige, som professionella och sakliga miljöorganisationer. Man har exempelvis också räknat med SNF som en viktig konsult och som en länk mellan allmänheten och de kommunala myndigheterna i det lokala Agenda 21-

⁵⁸ Om hur den statliga miljövården har spridit sig både horisontellt och vertikalt med NV alltså i centrum, se Loftsson 1993:kap. 4; Lundqvist 1996; SOU 1996/112 och SOU 1997/145.

⁵⁹ Se också Dalton 1994:192-195 som visar att deltagande i kommittéer o.dyl. är en vanlig aktivitet för miljöorganisationer samtidigt som representanterna ser på detta med en viss ambivalens. Se också Uhrwing 1996.

arbetet (se nedan). Man vet att kunskapen inte bara finns bland de professionella i miljöorganisationernas kanslier. Som exempel skickade NV tillsammans med Skogsstyrelsen 1996 ut en enkät till regionala skogsvårdsmyndigheter, kommuner och till samtliga SNF-medlemmar i Skogsnätverket för att kunna åstadkomma en lista med avverkade områden där man vet att det förekommit rödlistade arter.⁶⁰ Denna enkät var till hjälp för att utvärdera den nya skogspolitiken som de centrala myndigheterna fått i uppdrag av regeringen att utföra.

Efterfrågan på miljöorganisationers kunskaper kommer inte bara från myndigheter som sådana utan även från enskilda handläggare inom myndigheter, även om det varierar vilket intresse handläggare har för miljöorganisationers kunskaper. Men kunskap som hämtas från miljöorganisationer, som Greenpeace och Miljöcentrum, kan t.ex. bättra på slagkraften i argumenten gentemot exploaterande intressen.⁶¹

Det är dock inte alla miljöorganisationers kunskaper som efterfrågas och utnyttjas i denna utsträckning. Inom Greenpeace uppfattar man att centrala myndigheter inte utnyttjar de kunskaper som Greenpeace har kring vissa specifika frågor. Som exempel gör inte Kemikalieinspektionen det. Inspektionen ger tillstånd för industrier att använda olika kemikalier i produkterna. I dagsläget ger man tillstånd för ämnen som inte har bevisat farliga egenskaper. Men det kan finnas många ämnen som är farliga utan att man vet det. Ett sätt att ifrågasätta säkerhetsdeklarationerna vore att kontakta Greenpeace men det gör man alltså inte. Ett annat exempel är när NV fick i uppdrag av regeringen att analysera och föreslå avvecklingsplaner för PVC. I det arbetet hade de kontakter med industrin och enligt Gunnar Lind (GL) tog de till sig industrins argument som handlade om arbetstillfällen och filterlösningar. Greenpeace kontaktade man inte, trots att organisationen länge har arbetat med frågan globalt och, enligt GL, kan frågan bäst. Och i rapporten som skickades till regeringen föreslogs tekniska åtgärder men inga avvecklingar.

Inom centrala myndigheter kan det förvisso finnas enskilda personer som är progressiva och intresserade av Greenpeace kunskaper, men myndigheterna som sådana är inte det.⁶² Detsamma säger Karl-Henrik Robért (KHR) från DNS. Bland myndigheter är det ytterst få som har efterfrågat undervisning av DNS. Så här säger han om NV:

”Vi skulle vilja att naturvårdsverket var tydligare i sin ståndpunkt gentemot oss, antingen tala om för oss vad det är för fel vi gör så vi kan rätta till det eller också absorbera första ordningens principer för hållbarhet [m.a.o. DNS: ”kompassen”]. Men att inte säga någonting och sedan inte ta in det i styrdokument, det förstår inte vi /.../ Det svenska Naturvårdsverket förhåller sig inte till det. Det förstår inte jag.”

Alla organisationer är alltså inte lika gångbara i myndighetssverige. Möjligheterna fördelar sig olika för organisationerna. Greenpeace mer konfrontativa och kompromisslösa stil kan vara till nytta för dem som jobbar politiskt för en bättre miljö men kanske enbart är irriterande för dem som syftar till att implementera politiken. Att DNS inte har utvecklat en roll gentemot myndighetssverige kan delvis bero på att man inte aktivt har försökt utveckla en sådan roll och därmed inte heller har etablerat kontakter och utvecklat ett kognitivt handlande – eller någon ramkonstruktion – som ter sig intressant för myndigheterna. Det är

⁶⁰ d.v.s. en lista på utrotningshotade djur- och växtarter som Artdatabanken (SLU) ansvarar för.

⁶¹ Detta visas av Lundgren & Sundqvist 1996 i deras undersökning om hur NV:s handläggare ser på kunskap och varifrån de hämtar sin kunskap. De visar att det sociala kontaktnätet – som finns både inom och utanför verket – är viktigt vid kunskapsinhämtning och att det ger en viss beredskap att trycka på företag som annars har ett kunskapsöverläge. Aktörer i detta nätverk är bl.a. miljöorganisationer.

⁶² I fokusgruppen (se referenser) säger Erik Fellenius, forskningsdirektör från NV, att Greenpeace protester i enskilda fall ändå kan åstadkomma att pengar mobiliseras lite snabbare och att man sätter till lite större expertgrupper.

också tänkbart att rollen som konsult och medspelare till näringslivet ger upphov till en viss skepsis bland myndigheter. Men den förklaringen är något tveksam eftersom industrin obekymrat har haft en privilegierad position inom statsförvaltningen.

I en annan undersökning, utförd av Uhrwing, bekräftas bilden att SNF, MJV och WWF medverkar i stor omfattning i t.ex. utredningar, "hearings" eller som remissinstanser medan Greenpeace har en mer självrestriktiv linje.⁶³ Ingen av dessa organisationer ville delta i ökad omfattning och antalet förfrågningar för SNF och WWF överskred deras kapacitet. I den undersökningen visas också att andra miljöorganisationer – som t.ex. Fältbiologerna, Folkkampanjen mot Kärnkraft-Kärnvapen, Sveriges Ornitologiska Förening och Föreningen för ekologi och planering – däremot vill medverka i ökad omfattning. Enligt Uhrwing är de viktigaste orsakerna till att vissa organisationer inte inbjuds i särskilt stor utsträckning att de inte uppfattas vara representativa för miljöintresset vilket t.ex. kommer av att man har för få medlemmar. Ett annat viktigt skäl är att de uppfattas vara för obekväma/radikala. I hennes undersökning visas också att det kan vara svårt att slå sig fram om den egna organisationen är relativt okänd och att det finns andra miljöorganisationer som profilerar sig och redan bevakar miljöintresset i en viss verksamhet. Därmed visas än tydligare hur möjligheterna är ojämnt fördelade.

För att sammanfatta detta avsnitt kan jag peka på den inte obetydliga omfattningen av informella kontakter och den faktiska efterfrågan på miljöorganisationers delaktighet inom statsförvaltningen. Även om jag här inte har empiriskt underlag för att avgöra hur miljörelsen står sig gentemot industrin i statsförvaltningen pekar ändå dessa resultat på en viss bias inom den statsvetenskapliga forskningen om korporativism inom miljöområdet.⁶⁴ I själva verket tycks det finnas möjlighetsstrukturer inom statsförvaltningen i form av öppna dörrar och beredskap för samarbete och det är möjlighetsstrukturer som har utvecklats bl.a. genom professionaliseringstendenser och ökade probleminsikter. Som jag har visat är möjligheterna dock inte jämnt fördelade för olika miljöorganisationer. Symboliskt kapital – innefattande kännedom och förtroende – uppfattar jag vara viktigt för att förstå denna fördelning. Vissa organisationer är också mer inriktade mot andra påverkansstrategier varför de inte har utvecklat kontakter och ramar för att interagera med statsförvaltningen. Slutligen kan man notera svårigheten för mindre kända miljöorganisationer att slå sig fram, vilket kommer av att miljöintresset till relativt stor del representeras och "fylls ut" av välbekanta och resursstarka organisationer som SNF och WWF.

Miljöorganisationers agerande inom den miljörättsliga arenan

En möjlighet för miljöorganisationer är att utgöra en part på den miljörättsliga arenan. Tidigare var Koncessionsnämnden för miljöskydd den viktigaste institutionen vars uppgift var att pröva ansökningar om tillstånd för att bedriva industriell verksamhet men länsstyrelserna och de kommunala miljö- och hälsoskydds nämnderna har successivt tagit över dessa uppgifter.⁶⁵ Numera finns det också miljödomstolar på den miljörättsliga arenan i och med införandet av miljöbalken.

⁶³ Uhrwing 1996. Det var en enkätundersökning och DNS redovisades som bortfall.

⁶⁴ Rothstein 1992; Christiansen & Lundqvist 1996; Lundqvist 1996

⁶⁵ Koncessionsnämnden kritiserades ofta för att den gick industrin till mötes. Se t.ex. Svenning 1996 som visar att nämnden i praktiken har varit benägen att snarare ge tillstånd än avslag och att man tagit stor hänsyn till

Framförallt har Björn Gillberg och hans organisation Miljöcentrum utnyttjat denna möjlighet. Miljöcentrum, men också miljöorganisationer som Greenpeace och SNF, har emellanåt utnyttjat rättssystemet i olika specifika fall med, ur deras synvinkel, både positiva och negativa utfall. En effekt av detta är att de efterhand har lärt sig myndigheternas regler och tänkesätt. Det verkar också vara så att myndigheter som Koncessionsnämnden just därför föredragit att lyssna på sådana miljöorganisationers argumentationer snarare än de "ofriserade rörelserna".⁶⁶ En strategi för miljöorganisationer, och då särskilt Greenpeace, har varit att stå utanför processen och försöka bilda en lokal opinion för att på så vis påverka utfallet. Koncessionsnämnden har just ett ansvar att lyssna på den allmänna opinionen. Vid en analys av nämndens ärenden under ett år, visar Svenning, att förekomst av en allmän opinion emellertid långt ifrån garanterar ett positivt utfall.⁶⁷

En alternativ strategi, som Miljöcentrum använder sig av, är att själv föra talan genom att företräda privatpersoner. Den strategin har dock varit avhängig att det funnits privatpersoner (med talerätt) som velat överklaga något beslut och som miljöorganisationer därmed kunnat företräda. I och med miljöbalken får miljöorganisationer egen talerätt vilket innebär att de kan överklaga själva givet att de har minst 2.000 medlemmar. Det innebär möjligheter att överklaga domar och beslut om t.ex. tillstånd som myndigheter har tagit.⁶⁸ Därmed återges en rättighet som vissa miljöorganisationer hade före miljövärdens institutionalisering på 60-talet.⁶⁹ Detta innebär nya möjligheter för miljöorganisationerna inklusive alla de lokala kretsar, tillhörande SNF, som har tillräckligt många medlemmar. Miljöorganisationerna behöver därmed inte gå omvägen via privatpersoner.

Att ge miljöorganisationer talerätt visar på det förtroende som finns för dem från statligt och politiskt håll. I förarbetena till miljöbalken uppdragas två motiv. Dels hänvisar man till Riodeklarationen där det fastställs att alla berörda medborgare bör få utrymme att delta i miljöarbetet. Miljöorganisationer uppfattas i det sammanhanget som "språkrör för allmänheten".⁷⁰ Dels betonas att miljöorganisationer är en viktig kunskapskälla:

"Inom miljöorganisationerna finns en omfattande kunskap samlad. Genom att tillerkänna organisationerna talerätt kan denna kunskap tas tillvara. Härigenom kan nya fakta tillföras och vikt komma att läggas vid andra omständigheter än tidigare."⁷¹

skiftande ekonomiska förutsättningar. Se också Lundqvist 1996:281-283 som pekar på svårigheter att komma åt miljöbrott, vilket kan ha förändrats något i och med införandet av miljöbalken.

⁶⁶ Se Svenning 1996:57, 66-68. Se även Hjelmar 1996a:68-69 om vad dylika aktiviteter kräver i form av ökad professionalism inom miljöorganisationer.

⁶⁷ Svenning 1996:120 visar att i de fall det har förekommit en allmän opinion finns det procentuellt sett lika mycket avslag (7,8%) på en ansökan från industrier som det finns vid fall där det inte har förekommit någon allmän opinion (7,3%). Det är en intressant iakttagelse men jag håller inte med hennes slutsats att den allmänna opinionen därmed är helt betydelselös. Det kan hon i själva verket inte säga någonting om. Det kan istället hypotetiskt vara så att det inte skulle ha blivit något avslag alls, vad gäller den förstnämnda kategorin, om det inte hade funnits någon allmän opinion.

⁶⁸ Ett förbehåll är också att organisationen ska ha varit verksam i minst tre år. Dessutom måste den lag man hänvisar till finnas med i miljöbalken och det gäller t.ex. inte skogsvårdslagen vilken kan vara relevant i sammanhanget. Se SOU 1996/103

⁶⁹ 1952 års naturskyddslag fastslog att SNF, liksom Kungliga Vetenskapsakademien och Svenska Hembygdsförbundet, gavs exklusiv talerätt i fråga om tvister.

⁷⁰ SOU 1996/103:26-28, 38

⁷¹ SOU 1996/103:28

Så även om industrin har haft en privilegierad position inom den statliga miljövärden betonas numera behovet av en tredje part utanför statens gränser som kan föra allmänhetens och naturens talan.

Dock kommer det förmodligen inte att vara någon huvudstrategi för miljöorganisationer framöver att till fullo utnyttja denna potential. Men det kan vara viktigt att försöka skapa prejudikat och t.ex. se till att nyheterna i balken verkligen fylls med ett substantiellt innehåll. En risk med att nyttja talerätten är emellertid att det kan finnas en stor förväntan att miljöorganisationer ska leva upp till rollen att vara allmänhetens röst. Dels är det en resurskrävande metod att överklaga och dels finns det risker med att förlora, genom att man kan tappa i trovärdighet (symboliskt kapital).

Miljöorganisationers interaktion med kommuner

En viktig roll för miljöorganisationer på lokal nivå, framförallt på 70-talet, var att väcka miljöfrågan i ljuset av något lokalt miljöproblem eller miljöhot. Denna aktivitet har dock avmattats. Miljöförbundet hade under 70-talet som mest 75 lokalavdelningar (självständiga lokala organisationer) men i den nybildade organisationen MJV finns numera endast ca 25 lokalavdelningar. Miljövärdens institutionalisering på den kommunala nivån tycks ha trängt undan eller gjort viss miljöaktivism obehövlig. Å andra sidan har det utvecklats aktiviteter som mer bygger på att finna lösningar och försöka hantera miljöproblem snarare än att "väcka" och skapa lokal politisk opinion kring olika typer av miljöfrågor. SNF:s kretsverksamhet har kunnat utvecklas och expanderat under 90-talet med t.ex. aktiviteter inom Handla Miljövänligt och Agenda 21. Agenda 21-arbetet har just inneburit ett ökat samarbete mellan miljöorganisationer och kommuner.

Vid FN:s miljö- och utvecklingskonferens i Rio 1992 uppmanades alla världens lokala myndigheter att, i dialog med medborgarna, skriva en programförklaring för det tjugoförsta århundradets arbete för en hållbar utveckling.⁷² I Sverige uttryckte regeringen i en proposition (1993/1994:111) att kommunerna bör följa FN:s rekommendationer. Det blev dock inte juridiskt förpliktigande. Men arbetet med Lokala Agenda 21 (LA21) har ändå kommit igång i samtliga kommuner utan något omfattande stöd eller några riktlinjer från centralt politiskt håll. I ljuset av att staten har förhållit sig ganska passiv i LA21-arbetet har miljöorganisationer sett en roll att koordinera och på olika sätt bistå detta arbete sedan starten. Miljöorganisationer som q2000 (en ungdomsorganisation som hade till mål att alla svenska kommuner skulle satsa på LA21), SNF och Esam (en organisation som har samarbetat mycket med DNS) har fyllt det tomrum som uppstått mellan de lokala initiativen och den nationella passiviteten.⁷³

En viktig uppgift för miljöorganisationerna var att bygga upp nätverk. SNF startade "Nätverket hållbara kommuner", som bestod av aktiva från lokala kretsar, Agenda 21-samordnare från alla kommuner samt kommunala tjänstemän och kommunpolitiker. Genom nätverket har kontakter etablerats och man har via ett nyhetsbrev kunna sprida konkreta råd och goda exempel i det lokala miljöarbetet. Strategin har alltså varit samarbetsorienterad och det kognitiva handlandet har till stor del handlat om att sprida *goda exempel*, d.v.s. konkreta

⁷² Se t.ex. Connelly & Smith 1999:kap. 10 och Bro o.a. 1998.

⁷³ Se också Andringa o.a. 1998:97. Bro o.a. 1998:159-160 menar att miljöorganisationer ofta varit delaktiga i LA21-processer till skillnad mot t.ex. politiska partier och medborgare.

fungerande initiativ och lösningar på lokal nivå. Genom att q2000 och SNF har kunnat följa upp processen och kritiskt jämföra kommunala satsningar med varandra har man också utvecklat fler innebörder med själva arbetet som sådant och hur man ska tolka Agenda 21.⁷⁴

Även Esam har byggt upp ett nätverk som idag heter Föreningen Sveriges Ekokommuner (SEKOM). Grundtankarna kommer från ett projekt – ”ekokommunprojektet” – som Torbjörn Lahti (TL) med framgång introducerade i början av 80-talet.⁷⁵ Projektet stod som modell för bildandet av ett ”ekokommunnätverk” som efterhand blev SEKOM. En viktig draghjälp kom att bli Riokonferensen och det begynnande Agenda 21-arbetet. Inom nätverket anordnade man seminarier och satte igång med gemensamma pilotprojekt delvis med hjälp av statliga bidrag. Numera ingår ett knappt 60-tal kommuner i nätverket. Från början var det mest små kommuner men efterhand har även stora kommuner tillkommit. Esams roll har varit att anordna konferenser, seminarier, hålla i utbildningsprogram och erbjuda konsulttjänster. Man kan säga att Esam har varit viktig för att kombinera och översätta gröna idéer (t.ex. DNS ”Kompassen” och Agenda 21) så att de fungerar i det lokala sammanhanget.

En intressant aspekt med LA21-arbetet är att samtliga av landets 288 kommuner faktiskt har initierat en process trots att skrivandet varit frivilligt. Det tycks ha blivit omöjligt att stå helt utanför. Det skulle synas, bl.a. med tanke på att SNF och q2000 har skickat uppmaningar och bevakat kommunernas delaktighet. TL från Esam och Anders Friström (AF) från SNF uttrycker förvåning kring hur mycket aktivitet det finns på lokal nivå, samtidigt som man erfar att kvaliteten skiftar väsentligt både vad gäller synen på Agenda 21-arbetet – om det t.ex. är en process som ska fortgå eller avslutas – och vad dokumenten innehåller i form av t.ex. påbörjade projekt.⁷⁶

Parallellt med att SNF har samarbetat med alla kommuner har man haft ett mer fokuserat samarbete med Växjö kommun mellan åren 1995 – 1997. Detta samarbete initierades av SNF och syftade i grunden till att sprida ett ”gott exempel”. Personal på rikskansliet, men också ideellt aktiva från den lokala kretsen, har med hjälp av studieresor och seminarier hjälpt till med att initiera konkreta pilotprojekt i kommunala förvaltningar – t.ex. källsorteringsrutiner, ett cykelvänligare Växjö, satsningar på biobränslen och miljömärkt el och skogsbruk – och man har stimulerat till etablerandet av nya kontakter inom förvaltningen. Det viktigaste initiativet, som har återverkningar på det nationella miljöarbetet, var att Växjö beslutade sig för att sluta använda fossila bränslen i sin kommunala verksamhet. Detta initiativ har SNF spridit som ett gott exempel och Växjö har i gengäld fått uppmärksamhet och status som en miljövänlig kommun. För att ge detta initiativ en chans att sprida sig har SNF startat projektet ”Utmanarkommuner” vilket går ut på att fem kommuner (Växjö, Lund, Uppsala, Säfte och Övertorneå) samarbetar med SNF för att bevisa att det går att bli fossilbränslefria. Därmed hoppas man att fler kommuner ska följa efter och slutligen även den nationella politiken. ”Kan Säfte kan Sverige”. Hoppet grundar sig på att den f.d. kommunikationsministern, på en fråga från SNF, uttalat sig att om 30% av landets kommuner beslutar sig för att bli

⁷⁴ Agenda 21 är en ram som innehåller många olika aspekter och därmed medger många olika tolkningsmöjligheter. Många viktiga aspekter handlar om procedurer som demokrati och samverkan mellan olika typer av aktörer. Andra aspekter rör principer som att man ska integrera ekologiska mål med sociala och ekonomiska. Se också Bro o.a. 1998.

⁷⁵ TL startade ett lokalt utvecklingsprojekt i Övertorneå med bl.a. studiecirklar för att inspirera till idéer och stärka självförtroendet i bygden. Bakgrunden var hög arbetslöshet och utflyttning och man eftersträvade en koppling mellan ekonomi och ekologi för att få igång jobb. Därav namnet ekokommun. Med hjälp av pengar från Jordbruksdepartementet har man kunnat sätta igång projekt som t.ex. ekologisk odling, ekoturism, naturproduktutveckling, fiskevård och ekoby-bygge.

⁷⁶ Om resultat i LA21-arbetet, se också Bro o.a. 1998.

fossilbränsle fria så kan hela nationen göra detsamma. Och det är ett löfte som SNF inte glömmer även om kommunikationsministern har försvunnit.

En viktig idé med både utmanarkommunerna och ekokommunerna är att de ska utgöra modellkommuner, d.v.s. goda exempel för andra kommuner, för den nationella politiken och även i internationella sammanhang. Vad gäller ekokommunerna är TL:s uppfattning att den betydelsen var större vid tiden då LA21-arbetet satte igång. Då uppmärksammades ekokommunerna och framförallt Övertorneå. Idag är det inte givet att man är bättre för att man kallar sig ekokommun och det ger inga väsentliga statuspoäng. Det betyder dock inte att det är betydelselöst att kalla sig ekokommun (eller utmanarkommun). Att kalla sig ekokommun förpliktigar. Beslutet att bli en ekokommun kan i sig vara viktigt för att skapa en plattform åt de "goda" krafterna – t.ex. chefer på förvaltningen, kommunpolitiker, företag som går före och påtryckargrupper som t.ex. SNF:s lokala kretsar – som därigenom kan förhindra att andra krafter går stick i stäv mot målen. På samma sätt kan Agenda 21-dokumentet bidra till att binda upp kommunpolitiker. Det är t.ex. svårare att bygga motorvägar och stormarknader utanför staden om det står någonting annat i Agenda 21-planerna, säger AF.

Det är dock inte oproblemiskt för de "goda krafterna" att följa upp mål och löften. Exempelvis är resurserna, för att systematiskt följa upp politiska beslut, knappa. För en lokal miljöorganisation kan det förutsätta att man har kontakter eller medlemmar i t.ex. kommunfullmäktige som reagerar på händelser och som kan "larma" och skicka handlingar till kretsens ordförande.

Genom interaktionen med kommuner har man inom både SNF och Esam (liksom DNS) uppmärksammat att de ofta är mer aktiva och progressiva i miljöarbetet än centrala politiska partier. Samtidigt erfar man att de lokala initiativen motverkas av nationella hinder. Genom kontakter och egna undersökningar har SNF (tillsammans med q2000) och Esam var för sig identifierat sådana hinder.⁷⁷

Dessa erfarenheter har fått SNF att efterhand omrikta det kommunala arbetet. Enligt SA har kommunerna fått sin behövliga skjuts framåt, i och med LA21-arbetet, och det som nu behövs är hinderröjning på det nationella planet. Man måste ta bort de strukturer som hindrar kommunerna att komma vidare.⁷⁸ Ett exempel är kunskapsförsörjning. Genom kontakterna med Agenda 21-samordnare, tjänstemän och politiker på kommunal nivå har man uppmärksammat ett stort kunskapsbehov, säger AF. Folk ringer ständigt till SNF:s kansli och frågar om allt möjligt. Samma erfarenheter har TL. Därmed har både SNF och Esam bedrivit lobbying för ett resursstarkt nationellt kompetenscentrum för Agenda 21, som kan axla rollen, som SNF, q2000 och Esam har haft, nämligen att sprida idéer, goda exempel, tips och råd till kommunerna. Ett sådant kompetenscentrum har nu kommit till och det finns vid Umeå universitet. AF tror att centrumet kommer vara betydligt försiktigare med att sprida värderingar än vad SNF har varit men ser inget självändamål att SNF ska fortsätta med den roll man har haft gentemot kommunerna. Om staten kan göra det

⁷⁷ Många tycker att de lokala initiativen inte backas upp av staten eller av EU. Makthavarna spelar på Agenda 21:s "underifrånperspektiv" som ett argument för att slippa göra något. Ohållbara investeringar (t.ex. konventionellt jordbruk och vägbyggen) subventioneras och hållbara idéer (t.ex. nya energikällor) förkastas. Reglerna (för t.ex. offentlig upphandling) är begränsande och staten tillgodoser inte det stora behovet av kunskap och information.

⁷⁸ SNF har bl.a. väckt ett krav, tillsammans med lokala politiker, på en övergripande nationell strategi för hur ett uthålligt samhälle ska uppnås, en "nationell Agenda 21", med tydliga mål och styrmedel. Man bidrar också med konkreta förslag på lagstiftning, ekonomiska styrmedel, organisatoriska förändringar inom staten samt kunskapsförsörjning.

miljöorganisationerna har gjort under större delen av 90-talet frigjorts resurser för andra projekt. Centrumet har dessutom en betydligt större budget än vad SNF har haft för sitt Agenda 21-arbete. Nätverket Hållbara kommuner är därmed nedlagt och SNF:s rikskansli kommer istället att mer granska hur den nationella politiken påverkar det lokala miljöarbetet.⁷⁹

Även om rollen gentemot kommunerna har växlat har samarbetet under 90-talet medfört en väsentlig förändring, för t.ex. SNF. Det har medfört att man, inom både rikskansliet och bland lokala kretsar, har identifierat nya öppningar och kanaler till den lokala offentliga arenan. SNF har på riksplånet etablerat en dialog med kommuner och man har upptäckt kompetensen på den lokala nivån. Därmed har SNF också funnit en ny allianspartner. Genom arbetet med Agenda 21 och utmanarkommunerna och de kontakter som därigenom skapats har SNF funnit ett nytt sätt att bedriva lobbying, säger AF. Genom att mobilisera nya typer av aktivister, som t.ex. moderata kommunalråd från Lund och Växjö, kan det komma ett oväntat underifråntryck som skakar om regeringen, menar han.⁸⁰

Avslutning: om relationen mellan stat och civilsamhälle

Civilsamhällets "representanter"

Man kan säga att miljöorganisationer – eller civilsamhället – på sätt och vis har en större bevisbörda än industrin. Miljöproblemen är ofta diffusa, osynliga, komplexa och därmed lätta att ignorera för såväl företag som myndigheter. Det är ofta aktörerna i det omgivande samhället som tvingas "bevisa" att en viss verksamhet är riskfylld eller också måste de i efterhand argumentera för att någonting skadligt överhuvudtaget har hänt. Medan industrin i princip alltid har närhet till politik och stat måste miljöorganisationer erövra sig plats.⁸¹

Man kan tala om en strukturell ojämlikhet mellan civilsamhälle och stat. Men samtidigt har en miljörelse, sprungen ur civilsamhället, lyckats institutionalisera sig under några decennier och dess organisationer opererar numera utifrån en kontext med en utbredd miljömedvetenhet. Miljöorganisationer har ett stort mått av symboliskt kapital (kännedom och förtroende) och kan tillämpa olika kognitiva tekniker för att flytta fram positionerna i de politiska och statliga arenorna. Miljöorganisationer betraktas som legitima aktörer, som "allmänhetens språkrör", som viktiga kunskapsaktörer, som idékläckare och även som ideologiska inspirationskällor. Miljöorganisationer får på så vis representera civilsamhället och kan därmed utgöra en både kritisk och konstruktiv autonom motpart. Den politiska möjlighetsstrukturen kan beskrivas som öppen, mottaglig och responsiv vilket innebär att miljöorganisationer inte är utestängda från politiska och statliga arenor utan kan utveckla roller för substantiell påverkan. Inte sällan är det emellertid andra faktorer som skapar begränsningar, t.ex. brist på resurser, politisk ambivalens, en organisationsform som gör det

⁷⁹ SNF har t.ex. kritiskt granskat regeringens fördelning av omställningsmiljarder (5,4 miljarder kr). Dessa syftar till att stimulera kommunerna för investeringar i ekologiskt hållbara projekt, vilka ska gynna både sysselsättning och miljö (jfr. ramen gröna jobb). De gäller för en treårsperiod, fr.o.m. 1998.

⁸⁰ Exempelvis fick man finansministern att lägga ned en utredning som gick ut på att undersöka möjligheterna att beskatta biobränslen. Sådana planer ogillas givetvis när man, som Växjö, satsar miljarder på kraftvärmeverk för biobränslen.

⁸¹ Jfr Lindblom 1977.

oklart vem man representerar (WWF), vikten av att betona sitt oberoende och sin egen identitet (roller) och inte minst att man kanske har gjort sig mer relevant inom andra arenor, t.ex. gentemot näringslivet (DNS). Exklusion tycks dock inte vara det dominerande problemet, åtminstone inte för SNF, WWF och MJV. Och det är inte heller frågan om att miljöorganisationerna styrs eller kontrolleras av myndigheterna, även om förväntningarna därifrån ibland kan vara lite väl högt ställda.⁸²

Möjligheterna är emellertid ojämnt fördelade. Dörrarna är inte lika öppna för alla organisationer. Olika egenskaper som att man vänder sig till en viss typ av aktör, t.ex. näringslivet, eller att man använder sig av en konfrontativ strategi kan ge upphov till skepsis från vissa håll. Staten och det politiska systemet gynnar vissa organisationer framför andra.⁸³ Storlek och symboliskt kapital (kännedom och förtroende) har stor betydelse och ger kontinuerligt möjligheter för etablerade miljöorganisationer men gör det samtidigt svårt för mindre och nya organisationer att slå sig fram på den statliga och politiska arenan. Samarbete bygger också på vissa gemensamma problemdefinitioner – även om man kan förhandla om mål, principer och nivåer – vilket innebär en marginalisering av de mest radikala grupperna.⁸⁴ I tider då civilsamhället ”uppvärderas” kan det vara värt att påminna om att ”civilsamhället” inte oproblematiskt låter sig representeras av frivilligorganisationer. De idéer som frivilligorganisationer sprider kan inte vara någon direkt avspegling av alla idéer som finns i civilsamhället,⁸⁵ inte minst på grund av att frivilligorganisationernas idéer (ramar) och argument utvecklas och formas i interaktion med politiska och statliga aktörer. Men ”partiska versioner av allmänintresset”⁸⁶ är förmodligen trots allt högst önskvärt som motvikt mot det rena (industriella) egenintresset.

Att identifiera roller och strategier i relation till staten

Rapporten visar på en mångfald av olika roller som miljöorganisationer kan identifiera sig med och utforma. Man intar roller som kritiska granskare av politik och förvaltning, som förmedlande kunskapslänkar, som initiativtagare till förslag och lösningar. Man definierar sina roller i relation till statliga och politiska organisationer. Det handlar om att antingen identifiera tänkbara roller och strategier där det finns möjligheter att avancera och finna politiska allianser eller att identifiera roller där sådana organisationer brister i handlingskapacitet. Miljöorganisationer förhåller sig reflexiva i förhållande till politiska beslutsfattare och det hänger delvis samman med att identifiera områden som är i behov av åtgärder och där man finner det motiverat att satsa resurser för påtryckning.

Miljöorganisationer identifierar ”öppna utrymmen” – där staten är frånvarande – som de försöker fylla.⁸⁷ En respons på att staten ”lämnar spelplanen” är att miljöorganisationer agerar själva. De ser ett utrymme att agera där staten uppfattas vara frånvarande eller på något sätt bristfällig. Ibland fokuserar myndigheter bara redan kända problem och därmed ser t.ex. Greenpeace en roll att peka på icke identifierade problem. SNF utvecklade under 90-talet en roll gentemot kommunerna i det lokala Agenda 21-arbetet med referens till att man uppfattade den nationella politiken som kraftlös. Flera miljöorganisationer har varit med om

⁸² Se även Lundström & Wijkström 1997:199-204.

⁸³ Se t.ex. Melucci 1996:kap. 12.

⁸⁴ Hajer 1995

⁸⁵ Jfr Ahrne 1994:42-43

⁸⁶ Premfors 2000:32-34

⁸⁷ Jfr Ahrne & Papakostas [kommande] och Micheletti 1995:kap. 7.

att driva arbetet med att skapa en standard för miljömärkning av skogsbruk och denna har motiverats med hänsyn till frånvaron av statliga tvingande regler.⁸⁸ SNF:s märkning av el har en relation till avregleringen på elmarknaden. Miljöorganisationers subpolitiska handlande, d.v.s. politik riktad direkt mot marknadens aktörer, motiveras på så vis av den traditionella politikens begränsningar.⁸⁹ Men miljöorganisationer kan också se en komplementär roll som beror på en viss statlig tröghet. WWF har t.ex. gått in och stött projekt som NV sedan har tagit över.

Miljöorganisationers strategier motiveras inte bara utifrån vad staten inte gör. Interaktionen mellan miljöorganisationer och politiska och statliga organisationer handlar ofta om samarbete, utbyten och (åtminstone implicita) allianser. Jag har nämnt hur man kan komplettera varandra men det förekommer också mycket utbyte av kunskap och resurser. Gentemot politiska organisationer fungerar miljöorganisationer som en förmedlande länk genom att man tillför kunskap, mening och förslag på lösningar. Utbytet med statliga myndigheter är dock mer ömsesidigt. Miljöorganisationer hämtar inte forskningsresultat och information enbart från universitet. Även myndigheter är en viktig källa.

Miljöorganisationers kognitiva handlande gentemot politiska och statliga organisationer är mångfasetterat. En viktig aspekt är den relationistiska. Man tillför något genom att delvis bygga på mottagarens kunskaper, meningssammanhang, regler och praktik. Det handlar om att sätta sig in i politiska ideologier, i kommuners speciella förutsättningar eller i det speciella myndighetspråk som finns inom förvaltningen. Detta betyder emellertid inte att den kritiska distansen förloras eller att miljöorganisationerna inte kan tillföra något. De kan t.ex. med hjälp av intensiva kampanjer symboliskt demonstrera en stor uppslutning kring en fråga vilket fungerar som hotande för den politiska makten. De kan hänvisa till politiska mål, löften, nivåer, principer och konventioner som beslutsfattare tidigare har bundit sig till. De kan tillföra ramar, som t.ex. biologisk mångfald, och försöka tolka och konkretisera dem i olika sammanhang. De kan konstruera och sprida goda exempel. Inom miljöorganisationer reflekterar man också över den kritiska distansen, huruvida det är förenligt med organisationens identitet och prioriteringar att delta i olika sammanhang som t.ex. utredningar och referensgrupper.

Min uppfattning är att miljöorganisationer i många fall kan stärka den statliga handlingskapaciteten, t.ex. genom att fylla ut öppna utrymmen och bana vägen för nya statliga verksamheter eller genom att ge upphov till nya "konceptuella utrymmen" på det kognitiva planet. Samtidigt finns det begränsningar, vilket jag har pekat på, och det finns olika förutsättningar för olika miljöorganisationer. Ett vanligt dilemma är att miljöorganisationer, som bidrar till frivilligt miljöarbete, samtidigt får höra att tvingande reglering och statliga resurser inte behövs därför att det just finns så mycket frivilligt arbete. I grunden gäller frågan om hur man ser på relationen mellan stat och civilsamhälle i implementeringen och regleringen av miljövärden: alternativ eller komplement.

Politik och subpolitik

Sammantaget ges bilden av en reformistisk miljörelse som söker avancemang inom alla framkomliga politiska arenor. Kritiken mot regeringen är inte en kritik mot det politiska

⁸⁸ Se Boström 1999:67-71.

⁸⁹ Beck 1992, 1994; Micheletti 2000. Jfr Micheletti 1995:kap. 7 som visar hur frivilligorganisationer tar egna initiativ som en reaktion på välfärdsstatens begränsningar.

systemet. Kritik mot byråkratin är inte en kritik mot byråkrati som sådan.⁹⁰ Istället ges bilden av en rörelse vars organisationer faktiskt ser en poäng att vända sig till staten och politiska beslutscentra även om det varierar hur aktiva de är inom dessa arenor och vilka kanaler de finner vara mest framkomliga.⁹¹ Miljöorganisationernas idéer (ramar) kan gott och väl läsas som mycket radikala när det gäller hur samhället måste förändras för att vara uthålligt men det går att översätta dem till specifika politiska förslag och finna lösningar som bygger på statens och det politiska systemets sätt att fungera. Miljöorganisationernas politiska handlande ligger på så vis i linje med den ekologiska moderniseringens diskurs och praktik som bl.a. Spaargaren teoretiserar om. Det innebär tvärtemot vad Beck implicerar att miljöorganisationer inte bara vänder sig till subpolitiska arenor och agerar gentemot media, allmänhet och näringsliv. Å ena sidan har jag visat hur miljöorganisationer kan ägna sig åt subpolitik med referens till statlig frånvaro, tröghet och brist på kapacitet. Staten är en arena som präglas av kompromiss, förhandling och trögrörlighet vilket gör det viktigt för miljöorganisationer att inte bara vända sig till staten eller att reducera sina roller till att "bara" vara effektiva inom det politiska systemet.⁹² Men det utesluter å andra sidan inte att den svenska miljörörelsen ändå ser en poäng att vända sig till staten. De är intresserade av de möjligheter som endast staten, som en särskild typ av organisation, kan tillhandahålla när det gäller kontinuitet, täckningsgrad, storskalighet och möjlighet att överkomma fripassagerarproblemet.⁹³ Å ena sidan ser miljöorganisationer exempel på tröghet, vanmakt och benägenhet att bara koncentrera sig på redan kända miljöproblem och i första hand väga in de ekonomiska och tekniska argumenten. Detta ser också Beck. Å andra sidan ser de exempel på progressivitet och en förmåga att lära, etablera nya probleminsikter och väga in miljön i ideologierna. Detta perspektiv fångas bättre in av Spaargaren. Och i sådana sammanhang har miljöorganisationer en potential att stärka den statliga handlingskapaciteten.

Det finns vidare en dynamisk relation mellan traditionell politik och subpolitik, eller mellan stat och civilsamhälle. Även om miljöorganisationer inte alla gånger lyckas med lobbyingen för tvingande reglering, kan hot om detta och även politiskt formulerade mål och principer vara viktiga verktyg i den subpolitiska kampen. Det är också så att statliga resurser och kunskap som produceras inom statliga myndigheter även används i den subpolitiska kampen. Interaktionen mellan olika aktörer är följaktligen mer komplex än vad som impliceras i Becks teori. I allt högre utsträckning ser miljöorganisationer lösningar inom andra arenor men detta sker inte utan referens till politiska och statliga sammanhang. Miljöorganisationer kan inte bara stärka den statliga handlingskapaciteten i vissa sammanhang utan också nyttja den för att agera inom subpolitiska arenor, direkt gentemot näringslivet.

Dynamisk interaktion mellan stat och civilsamhälle

Vad jag har velat visa i denna rapport är att det kan finnas en komplex och dynamisk interaktion mellan aktörer inom stat och civilsamhälle, en relation som också kan ha återverkningar mot en tredje samhällsfär: marknaden. Organisationer i civilsamhället kan

⁹⁰ Se även Dalton 1994.

⁹¹ Kitschelt 1986 menar att detta särskilt kan förväntas i ett öppet politiskt system med en resursstark byråkrati.

⁹² Jfr Hjelmar 1996 och Melucci 1996.

⁹³ Ahrne 1998

vara "nyttig" för politik och stat på olika sätt. Organisationer kan *politiser*a, väcka nya frågor, motivera vikten av, eller meningen med, nya frågor och förmedla idéer och lösningar på ett sätt som fungerar överbryggande eller integrerande med de idéer, meningssammanhang, praktiker och regler som mottagarna har. Civilsamhällets organisationer kan bidra till implementeringen av politiken på en rad olika sätt. Organisationerna kan ha konstruktiva idéer om själva implementeringen men också ta vid och utveckla roller där staten "slutar" eller visar sig otillräcklig. Civilsamhället ses i detta perspektiv som en förlängning av staten. Det kan handla om att ta hjälp av myndigheters kunskaper och resurser när det gäller att politisera gentemot andra aktörer (allmänhet och näringsliv) i subpolitiska sammanhang. Det kan också handla om att på egen hand delta i reglering, att på egen hand sätta regler – t.ex. utforma miljömärkning – som ett slags komplement till lagstiftning. Detta innebär att det inte bara är en fråga om implementering eller förlängning av stat och politik. Det finns en självständig och konstruktiv aspekt i organisationernas aktiviteter som inte kan reduceras till statliga intentioner. Civilsamhället tar vid där staten slutar men detta kan i sig ses som en slags politisering av det statliga åtagandet (eller brist på åtagande). Civilsamhällets organisationer tar vid där staten slutar för att visa vägen, visa på framkomliga vägar, visa vad staten borde göra. Visionen är ofta att fungera som ett avantgarde. Om staten och politiken följer efter och "tar över" verksamheter eller regler som miljöorganisationer initierat eller utformat, frigörs resurser för miljöorganisationer att ägna sig åt andra aktiviteter. Staten kan då kanske utföra aktiviteter med mer resurser och bättre kontinuitet, förvisso med mer inslag av kompromisser och avvägningar i förhållande till andra intressen. Men genom detta övertagande kan miljöorganisationer fokusera, uppmärksamma och väcka opinion kring nya frågor, initiera nya aktiviteter eller utveckla nya frivilliga regler (t.ex. nya produkter som miljömärks). På så vis utvecklas en (potentiell) dialektik mellan stat och civilsamhälle. Gränsen mellan stat och frivilligorganisation (civilsamhälle) blir på så vis rörlig och kan ändras över tiden och det finns det många historiska exempel på.⁹⁴ Inom miljöfältet stannar emellertid denna vision ofta vid att vara just en vision,⁹⁵ men det finns exempel på när staten har "tagit över" efter miljöorganisationers initiativ. Ett är initierandet av det kunskapscentrum som bistår kommuners miljöarbete.

Den politik som springer ur civilsamhället är kanske som mest produktiv om den kan fungera både som ett alternativ och komplement till staten: alternativ på så vis att den utformar aktiviteter och väcker frågor som inte kanaliseras via staten och kompletterande på så vis att alternativen dels bygger på staten, tar hjälp av statliga regler och resurser samt tar vid där staten "slutar" och dels signalerar tillbaks mot traditionell politik och stat om vad dessa centra borde göra eller sköta bättre. I samspelet mellan stat och aktörer i civilsamhället finns det dock en rad faktorer som kan begränsa dynamiken, allt ifrån att staten styr för mycket och begränsar den nödvändiga autonomi,⁹⁶ till att staten släpper ifrån sig för mycket eller avstår från att ta intryck av initiativ i civilsamhället. Men rapporten visar också att det är viktigt och motiverat att fokusera aktörerna i civilsamhället, vad som förutsätts av dessa för att vinna inträde och vilka begränsningar som ligger inbäddade i deras strategier och handlingssätt.

⁹⁴ Se Lundström & Wijkström 1997:kap. 3 och s. 246. Se också Micheletti 1995, Olsson 1999:142 och SOU 2000/1:197-198.

⁹⁵ Som exempel var SNF:s miljömärkning, Bra Miljöval, från början tänkt att vara en tillfällig lösning. Man såg den som en modell för den statliga miljömärkningen Svanen. Men på grund av upplevda trögheter i den processen och missnöje med dess organisation (med en partssammansatt styrelse där ingen blir starkast) har man bibehållit Bra Miljöval.

⁹⁶ Se SOU 2000/1:206-207 och 244-245.

Referenser

Litteratur

- Ahrne, G., 1989, *Byråkratin och statens inre gränser*. Simrishamn: Rabén & Sjögren.
- Ahrne, G., 1994, Organiseringen av det civila samhället. I *Sociologisk forskning* Nr 2.
- Ahrne, G., 1998, Stater och andra organisationer. I Ahrne, G. (red.) *Stater som organisationer*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.
- Ahrne, G. & Papakostas, A. (kommande) Manus: prel. arbetstitel: *Organisations- och samhällsförändring*.
- Andringa, J.; Giuliani, M.; Zwenenberg, v.P. & Ring, M., 1998. I Jamison, A. (red.) *Technology policy meets the public. Pesto papers 2*. Aalborg: Aalborg University Press.
- Beck, U., 1992, *Risk society. Towards a new modernity*. London: Sage Publications.
- Beck, U., 1994, The reinvention of politics. Towards a theory of reflexive modernization i Beck, Giddens & Lash *Reflexive modernization. Politics, tradition and aesthetics in the modern social order*. Cambridge: Polity Press.
- Bennulf, M., 1994, *Miljöopinionen i Sverige*. Lund: Dialogos AB.
- Boström, J., 1996, *Staten och miljön – miljöpolitiskt program och organisation 1945- 1995*. D-uppsats. Stencil. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen.
- Boström, M., 1999, Den organiserade miljörelsen. Fallstudier av Svenska Naturskyddsföreningen, Världsnaturfonden WWF, Miljöförbundet Jordens Vänner, Greenpeace och Det Naturliga Steget. *Score rapportserie 1999:9* Stockholm: Score.
- Boström, M. [kommande] Manus: titel: *Miljörelsens mångfald*.

- Bro, A.; Edlund, A.; Jakobsson, E. & Persson, G., 1998, *Grön demokrati. Om implementeringen av Agenda 21 i åtta svenska kommuner*. Högskolan i Örebro: Novemus.
- Christiansen, P.M. & Lundqvist, L., 1996, *Conclusions: A nordic environmental policy model?* I Christiansen, P.M. (red.) *Governing the environment: Politics, policy, and organization in the Nordic countries*. Köpenhamn: Nordic council of ministers.
- Connelly, J. & Smith, G., 1999, *Politics and the environment. From theory to practice*. London: Routledge.
- Dalton, R., 1994, *The green rainbow. Environmental groups in Western Europe*. London: Yale University Press.
- Forssell, A. & Jansson, D., 2000, *Idéer som fångslar – recept för en offentlig reformation*. Malmö: Liber ekonomi.
- Giddens, A., 1994, *Beyond left and right*. Cambridge: Polity Press.
- Gillberg, M. & Hydén, H., 1998, *Law as a safety belt and market as an enforcer: A future law as a human dimension of global environmental change calls for a research Agenda 21 (RAE 21)*. I Hydén, H. (red.) *Rättssociologiska perspektiv på hållbar utveckling*. Lunds universitet: Sociologiska institutionen.
- Hajer, M., 1995, *The politics of environmental discourse. Ecological modernization and the policy process*. Oxford: Clarendon Press.
- Hebert, N. & Jacobsson, K., 1999, *Olydiga medborgare? Om flyktinggömmare och djurrättsaktivister*. Demokratiutredningens skrift nr 27. SOU 1999/101
- Hjelmar, U., 1996, *The political practice of environmental organizations*. Aldershot: Avebury.
- Hydén, H., 1994, *Regulating environment or regulating human behaviour. A contribution to the understanding of law and human dimensions of global environmental change* i Rolén, M. & Herling, B. (red.) *Environmental change. A challenge for social science and the humanities*. Stockholm: FRN.
- Jamison, A., 1997, *Sweden: The dilemmas of polarization* i Jamison, A. & Østby, P. (red.) *Public participation and sustainable development. Comparing european experiences. Pesto papers 1*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.

- Jamison, A.; Eyerman, R. & Cramer, J., 1990, *The making of the new environmental consciousness. A comparative study of the environmental movements in Sweden, Denmark and the Netherlands*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Johnston, H. Laraña, E. & Gusfield, J.R., 1994, *Identities, grievances, and new social movements*, I Laraña, E.; Johnston, H. & Gusfield, J.R. (red.) *New social movements. From ideology to identity*. Philadelphia: Temple University Press.
- Kitschelt, H.P., 1986, *Political opportunity structures and political protest: Anti-nuclear movements in four democracies* *British journal of political science* 16:57-85
- Klöfver, H., 1992, *Håll stövlarna leriga och för bofinkens talan. En studie av naturintresse, miljömedvetenhet och livsstil inom organisationen Fältbiologerna*. Department of water and Environmental studies. Linköping.
- Lidskog, R., 1994a, *The Politics of Radwaste Management in Sweden*. Civil Society, the Economy and the State. I *Acta Sociologica* 37:55-73.
- Lidskog, R., 1994b, *Radioactive and hazardous waste management in Sweden. Movements, politics and science*. Stockholm: Almqvist & Wicksell International.
- Lidskog, R., 1996, *In science we trust? On the relation between scientific knowledge, risk consciousness and public trust*. I *Acta sociologica* 39:31-55.
- Lindblom, C., 1977, *Politics and markets. The world's political-economic systems*. New York: Basic books.
- Loftsson, E.; Hedrén, J.; Hjort, R. & Löwgren, M., 1993, *Svensk miljöpolitik*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundgren, L.J., 1991, *'Miljöpolitik på längden och tvären.'* Några synpunkter på svensk miljövard under 1900-talet. I *Människan och miljön XX! Nordiska historikermötet*. Umeå Universitet: historiska institutionen.
- Lundgren, L.J. & Sundqvist, G., 1996, *Varifrån får miljövårdsbyråkratin sin kunskap?* I Lundgren L.J. (red.) *Att veta och att göra. Om kunskap och handling inom miljövården*. Stockholm: Naturvårdsverkets förlag.
- Lundqvist, L.J., 1971, *Miljövärdsvärvaltning och politisk struktur*. Lund: Bokförlaget Prisma/Nämnden för Verdandi.
- Lundqvist, L.J., 1996, *Sweden i Christiansen, P.M. (red.) Governing the environment. Politics, policy, and organization in the Nordic 'Countries'*. Köpenhamn: Nordic Council of Ministers.
- Lundström, T. & Wijkström, F., 1997, *The nonprofit sector in Sweden*. Manchester: Manchester University Press.

- Melucci, A., 1996, *Challenging codes. Collective action in the information age*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Micheletti, M., 1995, *Civil society and state relations in Sweden*. Aldershot: Avebury.
- Micheletti, M., 2000, Shopping and the reinvention of democracy. Green consumerism and the accumulation of social capital in Sweden. Paper for the ECPR Joint Session. Köpenhamn. April 2000.
- Olsson, L-E., 1999, *Från idé till handling. En sociologisk studie av frivilliga organisationers uppkomst och fallstudier av: Noaks ark, 5i12-rörelsen, Farsor och Morsor på stan*. Stockholm: Almqvist & Wicksell International.
- Pierre, J. & Peters, B.G., 2000, *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan Press LTD.
- Premfors, R., 2000, *Den starka demokratin*. Stockholm: Atlas.
- Rootes, C.A., 1997, Environmental movements and green parties in western and eastern europe. I Redclift, M. & Woodgate, G. (red.) *The international handbook of environmental sociology*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Rothstein, B., 1992, *Den korporativa staten. Intresseorganisationer och statsförvaltning i svensk politik*. Stockholm: Norstedts.
- SNF, 1997, Sverige efter Rio – från Naturskyddsföreningens perspektiv. *SNF Rapport 96/9357* Stockholm: Naturskyddsföreningens Förlag.
- SOU 1991/32 Naturvårdsverkets uppgifter och organisation. Betänkande av utredningen om naturvårdsverket.
- SOU 1996/103 Miljöbalken – en skärpt och samordnad lagstiftning för en hållbar utveckling del 1 kap. 27. Huvudbetänkande av Miljöbalksutredningen.
- SOU 1996/112 Integrering av miljöhänsyn inom den statliga förvaltningen. Betänkande av miljövårdsberedningen.
- SOU 1997/145 Förvalta med miljöansvar. Statsförvaltningens arbete för ekologisk hållbarhet. Delbetänkande av miljövårdsberedningen.
- SOU 2000/1 En uthållig demokrati!. Politik för folkstyrelse på 2000-talet. Demokratiutredningens betänkande.
- Spaargaren, G. (red.), 1997, *The ecological modernization of production and consumption. Essays in environmental sociology*. Wageningen: Thesis Landbouw universiteit Wageningen.
- Stubbergaard, Y., 2000, Politiskt deltagande relaterat till medborgarskap och medlemskap. I Neergaard, A. & Stubbergaard, Y. (red.), 2000, *Politiskt inflytande*. Lund: Studentlitteratur.

Svenning, M., 1996, *Miljökriget. Miljöarenan och politikens möjligheter att styra vår miljö*. Lorentz förlag.

Thörn, H., 2000, *Miljörörelsen och den nya politikens former – mot en 'glokal' politi*. I Neergaard, A. & Stubbergaard, Y. (red.) *Politiskt inflytande*. Lund: Studentlitteratur.

Trägårdh, L., 1999, "Det civila samhället som analytiskt begrepp och politisk slogan." I *SOU 1999/84 Civilsamhället*.

Uhrwing, M., 1996, *Att medverka eller icke medverka. De svenska miljöorganisationernas påverkansstrategier gentemot staten*. Stencil. Göteborgs universitet, Statsvetenskapliga institutionen.

Intervjuer

30 enskilda intervjuer har gjorts. Följande personer nämns i rapporten:

AN, Annika Nordgren, riksdagsledamot för Miljöpartiet 1994-1998 samt ledamot i partistyrelsen; intervju 10/3 -99; 30 min.

AF, Anders Friström, informationsansvarig på SNF:s miljövårdsavdelning; intervju 19/1 -99; 1tim 30min

CB, Charles Berkow, aktiv i dåvarande JV sedan -83 bl.a. som ordförande under en viss tid, anställd och styrelseledamot i MJV, ordförande för Europeiska JV; intervju 12/3; 2tim 15min

GL, Gunnar Lind, campaigner (projektledare) på Greenpeace; intervju 19/8 -98; 2tim 30min

JR, Jonas Rudberg, skogshandläggare på SNF:s naturvårdsavdelning; intervju 3/2 -99; 2tim

KHR, Karl Henrik Robért, arbetande styrelseordförande för DNS; Intervju 20/8 -98; 2tim

LN, Lennart Nyman, naturvårdschef på WWF; 19/11 -98; 1tim

SA, Svante Axelsson, chef för SNF:s miljövårdsförvaltning samt SNF:s vice generalsekreterare; intervju 4/3 -99; 2tim

SL, Sten Lundberg, informationschef på WWF; intervju 21/9; 2tim 15min

TL, Torbjörn Lahti, ledare för Esam AB som samarbetar med DNS; initierade "ekokommunrörelsen"; telefonintervju 15/2 -99; 1tim 30min

Fokusgrupp: Tillsammans med Arni Sverrisson och Andrew Jamison arrangerade jag ett "Forskningsmöte om miljöfrågor i praktiken" den 23/11 -98 som varade i tre timmar. Utöver oss deltog åtta personer, bl.a. SA från SNF (se ovan); ytterligare ett par som kan sägas "representera" miljörörelsen; Erik Fellenius forskningschef på SNV; Bo Assarsson,

miljöchef på Standardiseringen i Sverige som bl.a. handhar Svanen; Britt-Marie Bertilsson från Mistra samt två personer på miljöchefspositioner från skogsindustrin.