



HEGE HOFSTAD

DRIVKREFTER I  
LOKAL AGENDA  
21-PROSESSEN

Case-studie av Ål og Liers lokal  
Agenda 21-arbeid

NOTAT  
2002:101

Tittel: **Drivkrefter i lokal Agenda 21-prosessen**  
Case-studie av Ål og Liers lokal Agenda 21-arbeid

Forfatter: Hege Hofstad

NIBR-notat: 2001:101

ISSN: 0801-1702  
ISBN: 82-7071-347-3

Referat: Notatet, som er skrevet som en hovedfagsoppgave i statsvitenskap forsøker å identifisere drivkrefter i lokal Agenda 21 arbeidet gjennom case-studier av to kommuners innsats på dette området.

Dato: Januar 2002

Antall sider: 92

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning  
Gaustadalléen 21, Postboks 44 Blindern  
0313 OSLO

Vår hjemmeside: Telefon: 22 95 88 00  
Telefaks: 22 60 77 74  
E-post: [nibr@nibr.no](mailto:nibr@nibr.no)  
<http://www.nibr.no>

Org. nr. NO 970205284 MVA

© NIBR 2002

# Forord

Dette notatet er opprinnelig skrevet som hovedfagsoppgave i statsvitenskap ved Universitetet i Oslo, og trykkes med minimale endringer i forhold til den versjon som ble levert som studentarbeid. Notatet forsøker å identifisere drivkrefter i Lokal Agenda 21 arbeidet gjennom case-studier av to kommuners innsats på dette området. Forfatteren, Hege Hofstad, har hatt fast kontorplass ved NIBR, og vært tilknyttet LA21-prosjektet til NIBRs gruppe for Plan-og Miljøforskning.

Hege Hofstad ønsker å takke Per Kristen Mydske ved institutt for statsvitenskap og Vibeke Nenseth fra NIBR for konstruktiv veiledning, Inger-Lise Saglie, Kjell Harvold og Odd Eirik Arnesen fra LA21-prosjektet og Gard Lindseth fra ProSus for godt samarbeid. Videre vil hun takke informantene i Lier og Ål som har gjort undersøkelsen mulig.

Forfatteren retter også en stor takk til NIBR, og har sett det som inspirerende å få lov til å være del av et forskningsmiljø.

Oslo, januar 2002

Vibeke Nenseth  
Forskningsleder

# Innhold

Forord .....	1
Tabelloversikt .....	5
Del 1           INTRODUKSJON.....	6
1   Innledning .....	7
2   Bærekraftig utvikling – fra visjon til handling.....	9
2.1   Fra Brundtlandrapporten til Agenda 21.....	9
2.1.1   Innholdsmessig avgrensning av bærekraftig utvikling.....	9
2.1.2   Agenda 21 .....	11
2.1.3   Lokal Agenda 21 .....	12
2.2   LA21-arbeidets omgivelser .....	14
2.2.1   ”Miljøvern i kommunene” .....	14
2.2.2   Kommunal planlegging .....	15
2.2.3   Oppsummering.....	17
2.3   Status i LA21-arbeidet .....	17
2.3.1   LA21-arbeidet i Norge .....	17
2.3.2   Forskningmessig status.....	18
2.4   Problemformulering .....	18
2.4.1   Konkretisering av drivkrefter .....	19
2.5   Konklusjon .....	19
3   Teori.....	21
3.1   Institusjonell teori.....	22
3.2   Rasjonalistisk institusjonalisme .....	22
3.3   Historisk institusjonalisme .....	22
3.3.1   LA21 som institusjonalisert standard.....	24
3.4   Forventninger på bakgrunn av teoriene.....	25
4   Metodologi.....	27
4.1   Valg av forskningsstrategi.....	27
4.1.1   Casestudie .....	28
4.2   Valg av datainnsamlingsmetode.....	29
4.2.1   Ulike innsamlingsmetoder sett i forhold til kjennetegn ved en LA21-prosess .....	29
4.2.2   Kvalitative intervjuer.....	30
4.2.3   Svakheter ved kvalitative intervjuer.....	30
4.3   Komparasjonslogikker .....	31
4.3.1   Variasjon i avhengig variabel: Lik eller ulik status i LA21-arbeidet? .....	31
4.3.2   Variasjon i de uavhengige variablene: Like eller ulike kommuner? .....	32
4.3.3   Oppsummering: Ulike kommuner, lik LA21-innsats.....	32
4.4   Valg av case .....	33
4.4.1   Foregangskommunene Ål og Lier.....	34
4.5   Konklusjon .....	35

Del 2:	ANALYSE .....	36
5	Ål og Liers arbeid med LA21 .....	37
5.1	Den økologiske dimensjonen .....	37
5.1.1	Avfallshåndtering .....	38
5.1.2	Energi .....	39
5.1.3	Transport .....	40
5.1.4	Biologisk mangfold .....	41
5.1.5	Areal .....	42
5.1.6	Oppsummering .....	43
5.2	Den økonomiske dimensjonen .....	44
5.2.1	Det sivile samfunn utfordres .....	44
5.2.2	Kommunenes næringspolitikk .....	45
5.2.3	Tiltak rettet mot kommunal virksomhet .....	46
5.2.4	Oppsummering .....	48
5.3	Den sosiale dimensjonen .....	49
5.3.1	Nord -Sør perspektivet .....	49
5.3.2	Livskvalitet .....	50
5.3.3	Oppsummering .....	50
5.4	Den institusjonelle dimensjonen .....	51
5.4.1	Lokale myndigheters rolle som sentral drivkraft i LA21-arbeidet .....	51
5.4.2	Lokale myndigheter som kunnskapsformidler .....	52
5.4.3	Medvirkning i LA21-arbeidet .....	53
5.4.4	Samordnet styring .....	56
5.4.5	Betydningen av å være en foregangskommune .....	57
5.5	Konklusjon .....	58
5.5.1	Bredden i LA21-arbeidet .....	58
5.5.2	Dybden i LA21-arbeidet .....	59
5.5.3	Presentasjonsforskjeller mellom kommunene .....	59
6	Identifisering av drivkrefter .....	61
6.1	LA21 i lys av det rasjonalistiske perspektivet .....	61
6.1.1	Kalkulerende rasjonalitet i Ål og Lier .....	62
6.1.2	Ønsket om å være et forbilde, en rasjonell strategi? .....	63
6.1.3	Oppsummering .....	64
6.2	LA21 i lys av et historisk-institusjonelt perspektiv .....	64
6.2.1	Åpne og fleksible kommuner? .....	64
6.2.2	Verdier, kunnskap og interesse i kommunen beslektet med LA21? .....	65
6.2.3	Oppsummering .....	66
6.3	Avvisning, kontinuitet eller fornyelse? .....	66
6.3.1	Dekopling? .....	67
6.3.2	”Grønne Lier”, kontinuitet eller fornyelse? .....	68
6.3.3	Definisjonen av miljøvern i Lier et kontinuitetselement? .....	69
6.3.4	Både kontinuitet og fornyelse i Lier .....	70
6.3.5	Gratis buss og vennskapssamarbeid i Ål, kontinuitet eller nyorientering? ...	70
6.3.6	Definisjonen av miljøvern i Ål et kontinuitetselement? .....	71
6.3.7	Fornyelse i Ål: fra klassisk miljøvern til bærekraftig utvikling .....	71
6.4	Konklusjon .....	71
Del 3:	KONKLUSJON OG VIDERE IMPLIKASJONER .....	73
7	Drivkreftene i Lier og Åls LA21-arbeid .....	74
7.1	Undersøkelsens resultater .....	75
7.2	Teoriens fruktbarhet .....	78

---

7.3	Felles forklaringer? .....	79
7.4	Er resultatene relevante for andre case? .....	80
7.4.1	Kompetanse som drivkraft .....	80
7.4.2	Medvirkningsinstrumentet som drivkraft .....	81
7.4.3	Ambisjoner som drivkraft .....	81
7.4.4	Overlevelsesstrategi som drivkraft .....	82
7.4.5	Drivkreftenes generaliseringspotensial .....	82
7.5	Konklusjon .....	83
7.6	Videre implikasjoner .....	84
	Litteratur .....	85

---

## Tabelloversikt

Tabell 2.1	<i>Dimensjoner ved bærekraftig utvikling</i> .....	11
Tabell 3.1	<i>Institusjonelle perspektiver anvendt på LA21</i> .....	23
Tabell 4.1	<i>Aktuelle case-kommuner</i> .....	33
Tabell 7.1	<i>Identifisering av drivkrefter i Lier og Ål (mørk grå) kontinuitetslementer, (lys grå) formåls-/verdirasjonalistiske elementer</i> .....	77

# Del 1 INTRODUKSJON



# 1 Innledning

Siden Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (Brundtlandkommisjonen)<sup>1</sup> i 1987 avsluttet sin rapport, har bærekraftig utvikling stått sentralt både i politikken for og diskusjonen omkring miljø-og utviklingsspørsmål. Begrepet har også blitt stadig mer institusjonalisert både i Norge og på internasjonalt nivå (Lafferty og Meadowcroft 2000:14, Langhelle 2000:174, Lafferty og Langhelle 1995:13). Til tross for den økende institusjonaliseringen har oppmerksomheten omkring begrepet avtatt utover på nitti-tallet (Langhelle 1999:1). Det ser ut til å være den økonomiske politikken, fra sysselsettingspolitikk på begynnelsen av nitti-tallet til skattespørsmål på begynnelsen av det nye årtusenet, som har hatt sterkest innflytelse på de politiske disposisjonene. Den ellers så sindige Henry Valen (Dagbladet, 16. juli 2001) sier det slik: ”Vi lever i en ulvetid, der grådighet og egoisme styrer folks politiske valg”. Det er altså lett å få øye på *hindringene* for en politikk for bærekraftig utvikling. Det finnes det også forskning på (Aall m.fl 1999).

I tiden etter Verdenskommisjonen for miljø og utvikling avga sin rapport, har en forsøkt å definere innholdet i begrepet bærekraftig utvikling. Senere har en også forsøkt å finne fram til indikatorer for å måle grad av bærekraftighet. Samtidig er det slik at flere og flere kommuner inkluderer bærekraftig utvikling som en sentral målsetning for sin kommune. I den forbindelse vil det være nyttig å få innsikt i hvilke faktorer som *bidrar* til en bærekraftig utvikling. Jeg ønsker dermed å se på løsninger framfor problemer på dette området. Med en slik løsningsorientert vinkling håper jeg at jeg kan bidra til å identifisere nyttige framgangsmåter og elementer i arbeidet for en bærekraftig utvikling. Studien vil dermed være både policy-relevant og en form for strategisk forskning (Lafferty 1999a, Lafferty 1998:6).

Det vil derfor være kommunenes arbeid med bærekraftig utvikling som vil være i fokus i denne undersøkelsen; nærmere bestemt det som kalles Lokal Agenda 21<sup>2</sup> (LA21). På FN-konferansen om miljø og utvikling i Rio i 1992 ble lokale myndigheter oppfordret til å bidra til en bærekraftig utvikling. Tanken er at en på lokalt nivå kan finne både viktige kilder til, og løsninger av, miljø-og utviklingsproblemene. Det er nettopp i dette arbeidet en har sett flest konkrete resultater i etterkant av Rio og som kan karakteriseres som et slikt konstruktivt utgangspunkt jeg etterlyste over.

Jeg vil forsøke å identifisere betingelsene for den gode framdriften hos enkelte kommuner. Det gjelder altså å få innsikt i de faktorene som har virket positivt inn på de aktuelle kommunenes LA21-arbeid. Jeg vil foreta en komparativ analyse ved å gjøre

---

<sup>1</sup> Verdenskommisjonen for miljø og utvikling ble nedsatt av FNs generalforsamling i 1983 for å lage et program for globale reformer på miljø og utviklingsområdet. Lederen av kommisjonen var Gro H. Brundtland, tidligere statsminister i Norge. Hennes navn er opprinnelsen til betegnelsen ”Verdenskommisjonen for miljø og utvikling /-rapporten”.

<sup>2</sup> Basert på kapittel 28 i Agenda 21, ett av sluttdokumentene til Rio-konferansen i 1992.

case-studier i to kommuner<sup>3</sup>. Funnene fra kommunene vil analyseres ved hjelp av ulike institusjonelle perspektiver. Hensikten med analysen er å identifisere og vurdere drivkreftene i LA21-arbeidet til kommunene. Drivkreftene (uavhengige variabler) gir kunnskap om status i LA21-arbeidet (avhengig variabel). For å øke studiens generalitet vil undersøkelsens resultater sammenliknes med funn gjort i de andre "NIBR-casene" (se fotnote 3).

Jeg vil forsøke å vinne innsikt i drivkreftene ved først å gi forhåndskunnskap til undersøkelsen (del 1), ved å gjøre rede for innholdet i begrepet bærekraftig utvikling og videreutviklingen av det i Rio-dokumentet Agenda 21, beskrive rammebetingelsene for LA21 i Norge, forskningsmessig status på feltet og operasjonalisere begrepet drivkrefter (kapittel 2), gjøre rede for undersøkelsens teoretiske perspektiv (kapittel 3) og diskutere metodiske avveininger (kapittel 4). Deretter vil jeg gå over til analysen (del 2), der empirien presenteres (kapittel 5) og analyseres ved hjelp av teoretiske perspektiver (kapittel 6). Til slutt sammenfattes undersøkelsen (del 3) gjennom en samlet presentasjon av undersøkelsens resultater, deres generaliseringspotensial og videre implikasjoner av funnene (kapittel 7).

---

<sup>3</sup>Undersøkelsen er en del av et større LA21-prosjekt på Norsk Institutt for By-og Regionforskning (NIBR), som omfatter tre case-studier og en survey til 100 kommuner som har skrevet under Fredrikstaderklæringen basert på telefonintervjuer der jeg har foretatt ca. 60 prosent av intervjuene.

## 2 Bærekraftig utvikling – fra visjon til handling

I dette kapitlet vil fokus være på tre hovedelementer i denne undersøkelsen, nemlig bærekraftig utvikling, LA21 og drivkreftene i arbeidet med disse spørsmålene. Først defineres bærekraftig utvikling før innholdet i Agenda 21<sup>4</sup>s kapittel 28 gjennomgås. Deretter foretas en avgrensning av det empiriske feltet først ved å se på to viktige elementer i det som kan kalles LA21-arbeidets omgivelser: reformen ”miljøvern i kommunene” og kommunal planlegging, og vurdere i hvilken grad disse fremmer eller hemmer dette arbeidet. For det andre avgrenses det empiriske feltet ved en kort gjennomgang av status i arbeidet med, og forskningen på, LA21 i Norge. Kapitlet munner ut i en nærmere konkretisering av undersøkelsens hovedfokus; drivkreftene i arbeidet med LA21.

### 2.1 Fra Brundtlandrapporten til Agenda 21

#### 2.1.1 Innholdsmessig avgrensning av bærekraftig utvikling

Bærekraftig utvikling er et sentralt tema i denne oppgaven. Det finnes ulike fortolkninger og ulike oppfatninger av innholdet i bærekraftig utvikling i likhet med andre suksessrike politiske begreper som demokrati og menneskerettigheter (Lafferty og Meadowcroft 2000:19). Men den definisjonen som ble lansert av Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (Brundtlandkommisjonen) i 1987, og senere videreutviklet i Agenda 21, utgjør hovedoppfatningen av begrepet da det ble et offisielt mål for verdens stater (Lafferty og Meadowcroft 2000:19, Lafferty og Langhelle 1995:5, Grubb m.fl. 1993:7). Rapporten fra denne kommisjonen var den direkte foranledningen til Rio-konferansen (Armann, Hille og Kasin 1995:7). Jeg vil derfor se nærmere på Verdenskommisjonen for miljø og utviklings definisjon av bærekraftig utvikling for å få en klarere forståelse av hva begrepet innebærer.

I Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (1987, s.42) defineres bærekraftig utvikling som:

Utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov”. Dette omfatter to nøkkelmomenter:

-Det å dekke behov, spesielt grunnbehovene til verdens fattige, som bør gis første prioritet

---

<sup>4</sup> Dokumentet er ikke utgitt i Norge, det er derfor lastet ned fra adressen: [www.un.org/esa/sustdev/agenda21text.htm](http://www.un.org/esa/sustdev/agenda21text.htm), 05.02.01

-Ideen om begrensningene som dagens teknologi og sosiale organisering legger på miljøets muligheter til å imøtekomme dagens og framtidens behov” (ibid.).

Denne definisjonen inneholder flere dimensjoner. I definisjonens første del vektlegges mulighetene for dagens og kommende generasjoner til å få dekket sine behov, noe som logisk henger sammen med menneskenes livsgrunnlag. Om dette forringes, kan ikke kommende generasjoner få dekket sine behov. I rapporten (1987, s.43) presiseres det at

...minstekravet for bærekraftig utvikling er at de naturlige systemene som opprettholder livet på Jorden, atmosfæren, vannet, jordsmonnet og alt som lever, ikke settes i fare.

Denne *økologiske* dimensjonen begrunnes med hensynet til menneskelige behov, dette er hovedmålet for utvikling ifølge Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (1987, s.42). Samtidig skal man ved forvaltningen av ressursene ikke bare tenke på folks behov her og nå, en har også et ansvar for at framtidige generasjoner har et livsgrunnlag som er tilfredsstillende. Dermed bør forvaltningen av ressursene gjøres i et *langsiktig* perspektiv.

Det presiseres at det å dekke de fattiges grunnbehov har første prioritet. Dermed kommer en *sosial fordelingsmessig* dimensjon inn i begrepet bærekraftig utvikling. Det vil altså ikke være tilstrekkelig å verne miljøet. Så lenge mennesker ikke får stilt sine grunnleggende behov, har vi ikke en bærekraftig utvikling, ifølge Verdenskommisjonen for miljø og utvikling. Det ligger dermed et krav om fattigdomsbekjempelse i begrepet. Denne delen av Verdenskommisjonen for miljø og utviklings definisjon har fått liten oppmerksomhet (Lafferty og Langhelle 1995:18). Det er forholdet *mellom*, ikke *innen*, generasjoner som er blitt vektlagt. For noen er dette et utslag av at en definerer bærekraftig utvikling til å dreie seg om forholdet mellom generasjoner, ikke enkeltmennesker. Andre ser ikke på fattigdom som et problem i seg selv, men snarere et problem for miljøet. Ifølge Lafferty og Langhelle (1995:20) ville en uten et slikt krav kunne snakke om *vår egen* framtid og ikke *vår felles* framtid, fordi fordelingen av levekår i denne generasjonen påvirker sammensetningen og levekårene til framtidige generasjoner.

I den tredje dimensjonen i Verdenskommisjonen for miljø og utviklings definisjon av bærekraftig utvikling settes fokus på de *økonomiske* elementene ved bærekraftig utvikling. Nærmere bestemt de begrensningene dagens teknologi legger på miljøets muligheter til å imøtekomme dagens og framtidens behov. Dagens teknologi er ifølge Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (1987, s.43) en fare for miljøet ved at dagens inngrep truer de livsnødvendige systemene både lokalt og globalt. Samtidig knyttes det håp til at teknologiske endringer kan bidra til høyere produktivitet, økt effektivitet og mindre forurensning (Verdenskommisjonen for miljø og utvikling 1987, s.23). Dagens teknologi anses som en bremsekloss, mens ny teknologi kan lede utviklingen i mer bærekraftig utvikling. En kan dermed spore en viss teknologioptimisme i Verdenskommisjonen for miljø og utviklings rapport.

Men teknologiske endringer vil likevel ikke være nok. Også den sosiale organiseringen må tilpasses målet om en bærekraftig utvikling. Miljøproblemene er ifølge Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (1987, s.19) "...knyttet direkte til den politikken som føres, og de metoder som brukes i jordbruk, industri, skogbruk og transport". Fordi utfordringene er sammenvevd og avhengige av hverandre, mener kommisjonen at folk flest må medvirke og at en helhetlig angrepsmåte må anvendes i stedet for dagens fragmenterte system (ibid.). For å få til en slik helhetlig angrepsmåte, er det nødvendig med institusjonelle reformer slik at bærekraftig utvikling blir en integrert

del av mandatet til alle departementer, internasjonale organisasjoner og store private organisasjoner (Verdenskommisjonen for miljø og utvikling 1987, s.224). Endringene i den sosiale organiseringen utgjør den siste, *institusjonelle*, dimensjonen ved bærekraftig utvikling.

I tråd med Verdenskommisjonen for miljø og utviklings definisjon av bærekraftig utvikling, kan en altså se begrepet som bestående av fire dimensjoner: en økologisk, en sosial, en økonomisk og en institusjonell. Det må her presiseres, som vi har sett av det som er sagt over, at disse dimensjonene skal sees i et globalt perspektiv. Det vil for eksempel si at når det på det sosiale området sies at alle skal ha muligheten til å få dekket sine grunnleggende behov, så betyr det i verden som helhet og at alle har et ansvar for dette. Flere har vektlagt en slik firedeling av begrepet i årene etter Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (Spangenberg og Valtin 1999, FN 1996).

Tabell 2.1 *Dimensjoner ved bærekraftig utvikling*

Dimensjoner ved bærekraftig utvikling			
Økologisk	Sosial	Økonomisk	Institusjonell
å ta vare på menneskenes livsgrunnlag for dagens og kommende generasjoner	alle skal ha muligheten til å få dekket sine grunnbehov	dagens teknologi må legges om i bærekraftig retning	Den sosiale organiseringen må preges av en mer helhetlig og inkluderende styreform.

Disse dimensjonene vil bli brukt videre i oppgaven, som kategorier å ordne de to kommunenes LA21-arbeid etter. Å gi et uttømmende bilde av kommunenes innsats på disse fire områdene går ut over rammene for denne undersøkelsen. Det jeg i stedet vil gjøre er å finne ut hva de *vektlegger* i sitt LA21-arbeid og dermed få en forståelse av hva som driver dem framover.

På det *økologiske* området vil det gi seg utslag i et fokus på kommunenes tiltak, hva de gjør for å ta vare på naturen på lang sikt. På det *sosiale – fordelingsmessige* området er det vanskeligere å avgrense. I prinsippet er det mulig å ta for seg alt fra sosialhjelp til utviklingshjelpen i kommunen. Men fordi de fleste mennesker i Norge får dekket sine grunnbehov vil fokus snarere være på kommunenes eventuelle tiltak med sikte på å legge forholdene til rette for å leve bærekraftig, det som ofte omtales som livskvalitet og henviser på slike ting som vennskap, mer tid, god helse, i det hele tatt på opplevelser som ikke koster noe, men som beriker våre liv uten å gå på bekostning av en bærekraftig utvikling. I tillegg vil kommunenes eventuelle internasjonale engasjement høre inn under kommunenes tiltak på det sosiale feltet. Det *økonomiske* området omfatter kommunenes selvstendige engasjement og tiltak for å påvirke bedriftene (kommunal drift inkludert) og befolkningens produksjon og forbruk i mer bærekraftig retning. På det fjerde og siste området, det *institusjonelle*, er organiseringen av LA21-arbeidet i fokus. Spørsmålet her er hvilke grep kommunene har gjort for å trekke befolkningen med og hvilke tiltak de har satt i verk for å få til en samordnet styring av LA21-arbeidet.

## 2.1.2 Agenda 21

Verdenskommisjonen for miljø og utvikling lanserte tanken om en FN-konferanse som en oppfølging av kommisjonens arbeid, og i 1989 besluttet FNs generalforsamling at det skulle innkalles til en konferanse om miljø og utvikling (Verdenskommisjonen for miljø

og utvikling 1987, s.244, Grubb m.fl. 1993:7). Denne ble holdt i Rio juni 1992, og bidro til en økt forståelse og utbredelse av begrepet bærekraftig utvikling (Grubb m. fl. 1993:xiiien). Fem hoveddokumenter kom som et resultat av konferansen: Rammeavtalen for Klimakonvensjonen, konvensjonen for Biologisk mangfold, Agenda 21, Rio-deklarasjonen og Skog-prinsippene (Grubb m.fl. 1993:xv). Jeg vil her konsentrere meg om Agenda 21 fordi det er her lokale myndigheter oppfordres til arbeid for en bærekraftig utvikling.

Agenda 21(FN 1992a: kapittel 1.6), som er underskrevet av 177 stater (Aall m.fl. 1999:31) består av en beskrivelse av miljø-og utviklingsproblemene, målsetningene og aktivitetene knyttet til dem, samt midler for iverksetting. Dokumentet er dermed både en ”tilstandsrapport” og et grunnlag for handling. Til tross for at utfordringene er store, uttrykkes optimisme i Agenda 21 i forhold til å komme i bukt med dem. Løsningen ligger i internasjonalt samarbeid og å se miljø-og utviklingsproblemene i sammenheng (FN 1992a: kapittel 1.1).

Agenda 21 er ikke juridisk bindende. Den kan karakteriseres som det en i internasjonal rett kaller for ”soft law”, der stater forventes å harmonisere sin politikk til kravene i avtalen (Birnie 1991:53, Lafferty 1999b). Det er likevel opp til partene selv å bestemme om Agenda 21 får innvirkning på den praktiske politikken (Sverdrup 1995:1). I tillegg til et forventningspress, vil også FN-kommisjonen for bærekraftig utvikling (CSD<sup>5</sup>), som ble etablert i etterkant av Rio for å overvåke implementeringen av dokumentet, kunne fremme oppfølgingen (Doran 1996:100). Etableringen av CSD er unik i FN-sammenheng. Det har lenge vært vanskelig å få gjennomslag for å etablere nye organer i FN (Imber 1994:125). Til syvende og sist vil det likevel være opp til de involverte partene å bestemme om de vil ta oppfølgingsarbeidet alvorlig, eller om de kun vil gi CSD et symbolsk innhold.

En del av Agenda 21 tar for seg viktige hovedgruppers<sup>6</sup> (”major groups”) rolle i arbeidet for en bærekraftig utvikling. Her vektlegges ulike hovedaktørers betydning for at målene, politikken og mekanismene som en har kommet til enighet om, iverksettes mest mulig effektivt (FN 1992a: kapittel 23.1). Samtidig understrekes betydningen av økt deltakelse fra de ulike aktørgruppene om bærekraftig utvikling skal nås (FN 1992a: kapittel 23.2). Dermed kan denne delen av Agenda 21 tolkes som en oppfordring til viktige sosiale grupper om å ta ansvar for utviklingen, samtidig som de må gis en mulighet til å kunne delta, ved at de arenaene der beslutningene tas gjøres tilgjengelige for dem. En av disse gruppene er som sagt lokale myndigheter.

### 2.1.3 Lokal Agenda 21

Oppfordringen til lokale myndigheter lyder som følger:

Mange av de problemer og løsninger som Agenda 21 tar opp har sine røtter i lokale aktiviteter. Lokale myndigheters deltakelse og samarbeid vil derfor spille en avgjørende rolle i å oppfylle målene i handlingsplanen. Lokale myndigheter bygger, driver og vedlikeholder økonomisk, sosial og miljømessig infrastruktur, har oppsyn med planleggingsprosesser, fastsetter lokal miljøpolitikk og bidrar til gjennomføring av nasjonal miljøpolitikk. Lokale myndigheter er det styringsnivå som er nærmest innbyggerne, og

<sup>5</sup> The UN Commission on Sustainable Development

<sup>6</sup> Gruppene som nevnes er: Kvinner, barn/ungdom, urbefolkningen, frivillige organisasjoner, lokale myndigheter, arbeidstakerorganisasjoner, næringslivet, forskning/utvikling og bønder.

gjennom sin nærhet har lokale myndigheter en viktig rolle med hensyn til å utdanne, mobilisere og gi respons til befolkningen for å fremme en bærekraftig utvikling (FN 1992a: kapittel 28.1)<sup>7</sup>.

Denne første delen av kapittel 28 begrunner hvorfor lokale myndigheter er viktige for at målet om bærekraftig utvikling skal nås. Nærheten til problemene og befolkningen vektlegges. I tillegg har en i lokalsamfunnet myndighet over viktige miljøområder. Dette kan være forklaringen på dette kapitlets relative ”suksess”, det er her snakk om ett forvaltningsnivå, en har midler til å gjennomføre målene i motsetning til de andre viktige gruppene, som for eksempel kvinner, barn og unge, frivillige organisasjoner, næringslivet, osv. Men det er ikke slik at lokale myndigheter skal dra prosessen alene, befolkningen skal gis kunnskap og respons samt mobiliseres. Her kan de andre viktige gruppene som vies plass i Agenda 21, trekkes inn.

Sies det i Agenda 21 noe mer konkret om hva en Lokal Agenda 21 innebærer? I kapittel 28.3 utdypes nærmere den nevnte konsultasjonsprosessen:

Hver lokal myndighet bør inngå en dialog med sine medborgere, lokale organisasjoner og private foretak og vedta ”en Lokal Agenda 21”. Gjennom konsultasjons- og konsensusbygging, vil lokale myndigheter lære fra sine medborgere, fra lokale frivillige organisasjoner og fra organisasjoner innen næringsliv og industri, hva som er nødvendig for å formulere de beste strategiene. Konsultasjonsprosessen vil øke husholdningenes bevissthet om saker av betydning for bærekraftig utvikling. Lokale offentlige programmer, politiske retningslinjer, lover og reguleringer for å oppnå Agenda 21s målsettinger vil bli evaluert og endret med forankring i lokale vedtak. Strategier kan også brukes til støtte for forslag om lokale, nasjonale, regionale og internasjonale finansieringstiltak (FN 1992a: kapittel 28.3).

LA21-arbeidet<sup>8</sup> skal dermed drives på bakgrunn av en bredt anlagt konsultasjonsprosess der hele befolkningen samt forenings- og næringslivet skal mobiliseres. Videre skal LA21 tilpasses lokale forhold og være en oppfølging av Agenda 21s målsettinger. Vi vet at målet er en bærekraftig utvikling og at utformingen av dette arbeidet skal gjøres i samsvar med befolkningens ønsker. Ut over dette sies det lite om hva en LA21-prosess konkret skal inneholde. Dermed ligger det implisitt i Agenda 21 at det er opp til hvert enkelt lokalsamfunn å avgjøre hva de vil legge vekt på i sin LA21-prosess.

Det er altså tre punkter som står sentralt i LA21-arbeidet:

1. Bærekraftig utvikling er målet.
2. Lokale myndigheter spiller en avgjørende rolle i dette arbeidet.
3. Lokale myndigheter skal trekke inn lag, organisasjoner, næringslivet og befolkningen i arbeidet gjennom konsultasjons- og konsensusbygging

Denne konsultasjons- og konsensusbyggingen har i ettertid blitt tolket som en oppfordring om økt medvirkning (O’ Riordan og Voisey 1998 i Aall 2000:62). Så mens bærekraftig utvikling er målet, er medvirkning middelet. Det sies ikke eksplisitt, men tanken er trolig at befolkningens deltakelse vil styrke fokuset på bærekraftig utvikling (Bjørnæs og Lafferty 2000:18). Det antas dermed at befolkningen, når den først blir forespurt, vil jobbe for de verdiene bærekraftig utvikling står for. På den måten legger en om

<sup>7</sup> Agenda 21 foreligger ikke på norsk, alle oversettelsene er fra Lafferty 1998:6.

<sup>8</sup> LA21-arbeidet betegner i denne oppgaven ikke bare det å komme fram til en plan, men alt det som gjøres for å fremme bærekraftig utvikling på lokalt nivå.

kommunens arbeid i mer bærekraftig retning, slik Verdenskommisjonen for miljø og utvikling krever i det vi har kalt den institusjonelle dimensjonen ved begrepet. Om befolkningens deltakelse i realiteten vil styrke bærekraftighet som mål for samfunnsutviklingen, er det imidlertid uenighet om (Næss 2000).

Bærekraftig utvikling er målet for LA21-prosessen. Begrepet har blitt beskrevet i tråd med Verdenskommisjonen for miljø og utviklings rapport og Agenda 21. LA21 beskriver hvordan bærekraftig utvikling kan nås. Kommunenes arbeid med dette tiltaket står i fokus når datainnsamlingen til undersøkelsen foretas. I den videre beskrivelsen av det empiriske feltet vil jeg fokusere på den lokale arenaen. De mest nærliggende og forutgående tiltak av miljøkarakter er for det første reformen ”miljøvern i kommunene”(MIK), som blant annet innførte miljøvernlederen som del av den kommunale administrasjonen. For det andre vil jeg se om kommunal planlegging, slik det er beskrevet i lovverket, fremmer eller hemmer LA21-arbeidet i kommunene. Kommunal planlegging trekkes fram spesielt fordi de fleste (77%) ”Fredrikstadkommunene”<sup>9</sup> ikke lager en egen handlingsplan for LA21, de inkorporerer LA21 i den generelle kommunale planleggingen (NIBRs survey<sup>10</sup> 2001).

## 2.2 LA21-arbeidets omgivelser

### 2.2.1 ”Miljøvern i kommunene”

”Miljøvern i kommunene”, kalt MIK-reformen, startet som et forsøk i 1987 og ble etterfulgt av en generell reform i 1992 (St.meld.58 1996-97:29). MIK-reformen medførte at øremerkede tilskudd ble gitt til kommunene til å lønne en miljøvernleder og delegering av oppgaver til kommunene. På denne måten ønsket myndighetene å etablere miljøvern som et eget politikkområde i kommunene med vekt på tverrsektorielt miljøansvar. I begynnelsen av reform-perioden ble kommunene også oppfordret til å utvikle egne miljø- og ressursprogrammer, men det har nå de fleste gått bort fra, og miljøarbeidet er nå en integrert del av det tradisjonelle planarbeidet (St.meld.58 1996-97:29,85).

Da MIK-forsøket ble evaluert i 1990-91 fant man at MIK-programmet førte til en politisering av miljøvernet ved at miljøvernlederen presenterer saker kommunepolitikere må forholde seg til (Hovik 1994:186, Jansen 1991:31-32). En lyktes altså med å skape en plass for miljøvernet på den lokalpolitiske arenaen. Dette bekreftes også av en evaluering av effektene av selve MIK-reformen (Bjørnæs og Lafferty 2000:15). Reformen medførte også en styrking av den tverrsektorielle integreringen (ibid.).

Regjeringens første reaksjon på LA21 var at MIK-reformen gjorde den overflødig. Man anså Agenda 21 som et dokument som først og fremst henvendte seg til land på et annet utviklingsnivå enn Norge. Fra 1995 inntok myndighetene en mer offensiv holdning til LA21 (Lafferty, Aall og Seippel 1998:1). I St.meld.58 (1996-97:14), ”Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling”, oppfordres kommunene til å komme i gang med oppfølgingen av LA21. LA21 inngår her som et ledd i videreutviklingen av regjeringens miljøvernpolitikk, noe som også følges opp i St.meld. 8 ”Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand”(1999-2000:14-15). Miljøvernstillingene som ble opprettet i forbindelse med reformen, muliggjør kommunale myndigheters rolle som drivkraft i

<sup>9</sup> Kommuner som har underskrevet Fredrikstaderklæringen, der de forplikter seg til å arbeide for bærekraftig utvikling. Erklæringen finnes på (<http://odin.dep.no/md/norsk/publ/rapporter/022005-990313/index-dok000-b-n-a.html>, 28.09.01).

<sup>10</sup> Publisert i Arnesen, Nenseth og Saglie, NIBR-rapport kommer.



LA21-prosessen. De øremerkede midlene til denne stillingen gikk inn i statens rammetilskudd til kommunene fra 1.1.97 (St. meld 58 1996-97:29). På landsbasis har antallet miljøvernlederstillinger sunket betraktelig etter dette, 58% av kommunene har redusert eller slått sammen stillingen de siste årene (Bjørnæs og Lafferty 2000:14)

## 2.2.2 Kommunal planlegging

Kommunenes virksomhet reguleres av ulike lover og retningslinjer. I tillegg sender de forskjellige departementene ut rundskriv til kommunene om hva de bør vektlegge i sitt arbeid. Disse lovene, retningslinjene og rundskrivene, kan ofte være i konflikt med hverandre. Gjennom kommuneplanleggingen skal kommunene forsøke å forene disse ulike kravene og se dem i lys av den lokale virkeligheten. Jeg vil forsøke å se hvordan de verdene bærekraftig utvikling og LA21 forfekter, er ivaretatt i kommuneloven og i plan- og bygningsloven, hvor kravene til kommunal planlegging er beskrevet.

Økonomiplanen er hjemlet i kommuneloven. I formålsparagrafen til denne loven heter det at:

Formålet med denne lov er å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap og med sikte på en bærekraftig utvikling” (Kommuneloven § 1).

Målet for en bærekraftig utvikling skal dermed være førende for de disposisjoner som gjøres i kommunene. Kommuneloven legger dermed ingen begrensninger for kommunenes satsning på LA21.

Nest etter økonomiplanen er det kommuneplanens arealdel som er høyest oppe i det kommunale planhierarkiet (Falleth og Stokke 2001). I en undersøkelse over grad av samsvar mellom de retningslinjer som gis for arealdisponeringer i kommuneplanen og faktiske arealdisponeringer i to kommuner i perioden 1970-1990, viste det seg at det var en klar sammenheng mellom den ekspansjonen som faktisk har skjedd og de planene som var lagt for denne veksten (Saglie 2000:76). Kommuneplanen legger dermed føringer på de vedtak som fattes i kommunene, og dermed også på LA21-arbeidet i norske kommuner. Men hvordan virker disse rammene? På bakgrunn av den konkrete lovteksten (plan- og bygningsloven) vil jeg se om denne fremmer eller hemmer LA21-arbeidet. Vi så tidligere at det på bakgrunn av Verdenskommisjonen for miljø og utviklings definisjon av bærekraftig utvikling er mulig å dele begrepet opp i fire dimensjoner (Tabell 2.1). I stedet for den sosiale/fordelingsmessige dimensjonen (som tas opp i en rekke andre lover i Norge) vil jeg legge vekt på det internasjonale aspektet, om plan- og bygningsloven legger opp til at kommunene skal ha et globalt/fordelingsmessig perspektiv og et fokus på globale miljøproblemer i sine planer.

I kommuneplanen skal kommunene samordne den fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i lokalsamfunnet. For det økologiske området er det kommuneplanens arealdel som er relevant innenfor kommuneplanleggingen. Er det, med utgangspunkt i lovverket mulig å føre en politikk som tar vare på menneskenes livsgrunnlag for dagens og kommende generasjoner?

Det er ingenting i de nevnte planene som er til hinder for å legge økologiske verdier til grunn for planarbeidet. I tillegg skal en, når tiltak antas å ha vesentlige konsekvenser for miljø, naturressurser og samfunn, foreta konsekvensutredninger, noe som bidrar til å ivareta økologiske verdier. De økologiske verdiene skal ivaretas også for kommende

generasjoner, en må derfor ha et langsiktig perspektiv i planleggingen. Det er vanlig å se på utviklingen i et 12-15-års perspektiv i kommuneplanen, noe som er for kort om kommende generasjoners interesser skal tas hensyn til. Kommuneplanleggingen, slik den er beskrevet i plan-og bygningsloven, er derfor ikke til *hinder* for å føre en politikk på lokalt nivå som tar vare på menneskenes livsgrunnlag. Men det relativt korte perspektivet for planleggingen, gjør det vanskeligere å ivareta kommende generasjoners behov.

Sies det noe om kommunenes globale ansvar for utviklingen i plan-og bygningsloven? Dette aspektet er så vidt jeg kan se fraværende i lovteksten. Kommuner som vil gjøre hensynet til en bærekraftig utvikling retningsgivende for sitt arbeid, vil derfor ikke få noen drahjelp fra plan-og bygningsloven.

I forhold til Verdenskommisjonen for miljø og utviklings krav om at man på det økonomiske området skal legge om dagens teknologi i mer bærekraftig retning, kan konsekvensutredninger ivareta dette kravet, om de legges til grunn for beslutningene. Plan-og bygningsloven krever konsekvensutredning i saker som virker vesentlig inn på miljø, naturressurser og samfunn slik at hensynet til de økologiske verdiene ivaretas. Men dette gjelder bare i forhold til nyetableringer, for allerede eksisterende virksomheter er ikke dette virkemiddelet anvendelig. Slike saker vil reguleres av forurensningsloven.

Samtidig har vi sett at både LA21 og begrepet bærekraftig utvikling fordrer institusjonelle grep gjennom fokuset på medvirkning og en mer helhetlig styring. Hvilke muligheter gir plan-og bygningsloven til økt deltakelse og tverrsektoriell integrering? Punkter som berører medvirkning finnes flere steder i loven. Berørte parter og de med særlige interesser skal delta aktivt i arbeidet. Videre skal de mest aktuelle spørsmålene i kommuneplanarbeidet gjøres kjent på en hensiktsmessig måte slik at de kan bli gjenstand for offentlig debatt (plan-og bygningsloven § 16, 20-2 og 20-5). Det er altså ikke noe i lovverket som sier at en *skal* ha en bred medvirkningsprosess. Plan-og bygningsloven gir dermed ikke noe insentiv til økt deltakelse i kommuneplanprosesser, men det er likevel ikke noe i veien for å ha en mer åpen prosess enn lovteksten krever.

Når det gjelder tverrsektoriell integrering, er samordning et viktig middel i planleggingen. Den fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen skal sees i sammenheng. Videre sies det om organiseringen av kommuneplanarbeidet at kommunen "...opprettet de utvalg og treffer de tiltak som synes nødvendig for samordning, samarbeid og samråd..." (plan-og bygningsloven 1985:§20-2). Det legges dermed opp til en samordning av de ulike sektorene i kommunen. Om dette får en innholdsmessig utforming i tråd med de verdiene en bærekraftig utvikling etterlyser, er opp til kommunene å avgjøre.

Kravet om samordning sammen med kravet om å ta vare på livsgrunnlaget, er de verdiene i bærekraftig utvikling som ivaretas best i kommunal planlegging. Samordning er et viktig middel i planleggingen, mens lovens krav om konsekvensutredninger ivaretar de økologiske verdiene. I forhold til bærekraftig utvikling og LA21s krav om medvirkning, nevnes dette i lovteksten, men i en svakere form enn LA21 krever. Når det gjelder langsiktighet ut over 10-12 år og globalt perspektiv i planleggingen, er plan-og bygningsloven taus. Det er altså på disse områdene tradisjonell kommunal planlegging er lengst fra kravene som stilles til en bærekraftig utvikling. Kommuner som har et globalt og langsiktig perspektiv i sitt LA21-arbeid, har dermed klart dette uten drahjelp fra plan-og bygningsloven.

### 2.2.3 Oppsummering

Med MIK-reformen ble miljøvern introdusert på den lokalpolitiske arenaen. Miljøvernlederen har spilt en viktig rolle i dette arbeidet. I forbindelse med at de øremerkede midlene til denne stillingen ble overført til de generelle overføringene i 1997, har det vært en nedgang i antall miljøvernlederstillinger på landsbasis. Dette kan føre til et mindre fokus på miljøvern og bærekraftig utvikling i kommunene om miljøvernlederens tidligere oppgaver ikke tas over av andre stillinger i kommunen.

Gjennom en analyse av økonomiplanen og kommuneplanen i forhold til grad av overensstemmelse med de kravene som stilles til en bærekraftig utvikling ifølge Verdenskommisjonen for miljø og utvikling, så vi at bærekraftig utvikling nevnes eksplisitt i formålsparagrafen til kommuneloven. Heller ikke i plan- og bygningsloven er det noe som hemmer kommunene i å satse på LA21. Men enkelte deler av LA21 fremmes heller ikke. Dette er tilfellet spesielt i forhold til det globale og det langsiktige perspektivet innenfor LA21-arbeidet. Vi vil nå se nærmere på det generelle bildet av det konkrete arbeidet med LA21 i Norge.

## 2.3 Status i LA21-arbeidet

### 2.3.1 LA21-arbeidet i Norge

Den 30. august i år hadde 259 av landets 435 kommuner sluttet seg til Fredrikstaderklæringen<sup>11</sup>. Det vil si at de ønsker:

- ”en bærekraftig samfunnsutvikling som sikrer livskvalitet og livsgrunnlag både i dag og for kommende generasjoner”.
- ”at aktivitetene i våre lokalsamfunn skjer innenfor naturens bæreevne både lokalt og globalt og at vi derfor ønsker å redusere ressursforbruket og miljøbelastningen”.

Det at over halvparten av kommunene i Norge har sluttet seg til denne erklæringen sier lite om hva de faktisk har gjort. For å få nærmere innsikt i det konkrete arbeidet, utførte ProSus<sup>12</sup> (Bjørnæs og Lafferty 2000) våren 2000 en spørreundersøkelse blant alle norske kommuner der de blant annet kartla status i LA21-arbeidet. Nesten sju av ti kommuner sier selv de har en eller annen form for LA21-aktivitet på gang (Bjørnæs og Lafferty 2000:20). Men brorparten av kommunene befinner seg på et tidlig stadium i prosessen, mens en liten andel kommuner (10 prosent) har kommet godt i gang med LA21 (ibid.).

Hvordan er så Norges innsats sett i et internasjonalt perspektiv? Lafferty og Meadowcroft (2000) har gjennomført en komparativ analyse av ni stater<sup>13</sup> pluss EU's innsats fra 1987-98 i forhold til bærekraftig utvikling. Norges reaksjon på innføringen av bærekraftig

<sup>11</sup> Fredrikstaderklæringen er en invitasjon fra Landskonferansen for Lokal Agenda 21, til alle landets kommuner, lokalsamfunn og organisasjoner om å gjøre en innsats for en bærekraftig utvikling. Konferansen ble holdt i Fredrikstad fra 9. -11. februar 1998, og samlet over 700 deltagere fra statsforvaltningen, kommuner, fylkeskommuner og organisasjoner, (<http://odin.dep.no/md/norsk/publ/rapporter/022005-990313/index-dok000-b-n-a.html>, 28.09.01).

<sup>12</sup> Program for forskning og utredning for et bærekraftig samfunn ved Universitetet i Oslo.

<sup>13</sup> Australia, Canada, Tyskland, Japan, Nederland, Norge, Sverige, Storbritannia og USA.

utvikling karakteriseres i likhet med Sverige og Nederlands som ”entusiastisk”, ”omfattende” og ”banebrytende”<sup>14</sup>. Forfatterne begrunner dette med at disse landene har

...responded warmly to the idea of sustainable development from the start; actively addressed issues associated with the sustainable development agenda; and have self-consciously identified themselves as lead states in the effort to implement the concept and its values” (Lafferty og Meadowcroft 2000:412).

Det synes dermed som om Norge etterhvert har blitt et av de landene som mest aktivt har tatt tak i utfordringen fra Verdenskommisjonen for miljø og utvikling og Agenda 21.

En beskrivelse av Norges innsats i forhold til bærekraftig utvikling og det fokus forskere har hatt på sin forskning om dette temaet er nødvendigvis overlappende. Jeg vil nå se nærmere på hvilke andre temaer enn kartlegging av status for LA21 i Norge på lokalt og nasjonalt nivå som har vært viktige i LA21-forskningen i Norge.

### 2.3.2 Forskningsmessig status

De første årene etter Rio var fokus på selve begrepet bærekraftig utvikling (Lafferty og Langhelle 1995) og på å sammenlikne LA21 med det tidligere miljøarbeidet i Norge (Armann, Hille og Kasin 1995, Lafferty, Aall og Seippel 1998) for å se om dette var i overensstemmelse med kravene som stilles til LA21-arbeidet slik Gro Harlem Brundtland hevdet i etterkant av Rio (Nasjonen 10. juni 1994).

Etter at norske myndigheter fra 1995 inntok en mer offensiv holdning til LA21 (St.meld. 58 1996-97:14), har fokus i større grad vært på hvordan LA21-aktivitet kan måles. En har forsøkt å utvikle kriterier og indikatorer for LA21 og bærekraftig utvikling (Bjørnæs og Lafferty 1999, Høyser og Aall 2001). I tillegg til å arbeide med målestokker for LA21-aktivitet, har en forsøkt å identifisere hindringer i LA21-arbeidet (Aall, Lafferty og Bjørnæs 1999). Som en videreføring av dette arbeidet, har jeg valgt å fokusere på *drivkrefter* for LA21-arbeidet, altså det motsatte av hindringer. Dette for å se om det finnes elementer som har en *positiv* effekt på LA21-arbeidet.

## 2.4 Problemformulering

Målet med denne undersøkelsen er å identifisere og analysere drivkrefter i LA21-arbeidet. Slike drivkrefter kan defineres som betingelser eller faktorer som har positiv virkning på det fenomenet som står i fokus i denne oppgaven, kommuners LA21-arbeid. Drivkreftene bidrar altså til å bringe kommuner nærmere en bærekraftig utvikling. Slike faktorer kan være mange og sammensatte. Spørsmålet er *hva* som får kommunene til å satse på LA21 og *hvordan* innsatsen opprettholdes. Siktemålet er å vinne innsikt i de faktorene som bidrar til ”LA21-suksess”, ikke å evaluere selve suksessen. Det er viktig å være klar over at en her snakker om *relativ* suksess i norsk målestokk. Å få til en utvikling som kan karakteriseres som bærekraftig, er et langsiktig prosjekt. Trolig finnes det ingen norske kommuner hvor bærekraftig utvikling er det rådende prinsippet for de politiske beslutningene. Bærekraftig utvikling må kjempe om oppmerksomheten med andre politiske målsetninger. Det en i praksis vil finne, er kommuner som er kommet mer eller mindre godt i gang med LA21-arbeidet. Jeg vil nå skissere mulige drivkrefter og forsøke å operasjonalisere dem.

<sup>14</sup> Mine oversettelser av henholdsvis ”enthusiastic”, ”extensive” og ”pioneering”.

## 2.4.1 Konkretisering av drivkrefter

På bakgrunn av det Agenda 21 (FN 1992a: seksjon 3) kaller hovedgrupper i arbeidet for bærekraftig utvikling og sammen med de gruppene som vanligvis er aktive i miljøarbeid generelt, kan en finne fram til relevante *aktører*<sup>15</sup> i en LA21-prosess. Ved siden av lokale myndigheter vil en trolig finne barn/ungdom, fagorganisasjoner, næringslivet, økologiske bønder, frivillighetsentraler, velforbund og miljøorganisasjoner blant de aktive i LA21-arbeidet. Potensielle aktører kan dermed eksistere både innenfor og utenfor kommunens formelle organisasjon, det politiske og administrative systemet.

Videre vil det være interessant å forsøke og identifisere de *ressursene*<sup>16</sup> som har betydning for kommuners LA21-innsats. Er det materielle ressurser i form av statlige programmer? Er det kunnskapsmessige ressurser i form av problemforståelse og/eller en spesifikk interesse for spørsmålene? Er det strukturelle faktorer som kommunestørrelse og sentralitet? Er det institusjonelle drivkrefter i form av endringsvilje og åpenhet? Dermed ender vi opp med tre spørsmål som skal besvares når drivkrefter skal identifiseres:

- *Hvem har drevet prosessen fram og hva motiverer dem?*

Identifisering av aktørene og deres motivasjon<sup>17</sup>.

- *Hva har gitt dem muligheten til å drive LA21-prosessen fram?*

Identifisering av ressursene.

- *I hvilken sektor har de viktigste drivkreftene befunnet seg?*

Svarene på disse spørsmålene vil trolig bringe oss nærmere et svar på undersøkelsens hovedproblemstilling: *Hvilke drivkrefter har vært viktige for kommuners LA21-prosess?*

Med utgangspunkt i definisjonen av bærekraftig utvikling, er det tenkelig at disse drivkreftene kan befinne seg på fire områder: det økologiske, det sosiale, det økonomiske og det institusjonelle (se Tabell 2.1). En kan i tillegg tenke seg at drivkrefter kan finnes på nasjonalt og /eller regionalt nivå. I den grad aktører eller ressurser på andre politiske nivåer er viktige i den lokale prosessen, vil disse trekkes inn i analysen, men jeg vil ikke aktivt foreta datainnsamling utenfor kommunene. Mitt fokus er på den lokalpolitiske arenaen, på LA21-prosesser i to utvalgte kommuner.

## 2.5 Konklusjon

Vi har nå sett nærmere på innholdet i bærekraftig utvikling og hvordan det kan deles opp i fire ulike dimensjoner, en økologisk, en sosial, en økonomisk og en institusjonell. Disse dimensjonene vil bli brukt videre i oppgaven til å ordne kommunenes arbeid og drivkreftene i dette arbeidet. Videre har vi sett nærmere på Agenda 21, og spesielt det kapitlet som tar for seg verdens lokalsamfunn sitt arbeid for en bærekraftig utvikling. Der

<sup>15</sup> Fellesbetegnelse for sosiale enheter som foretar en eller annen form for beslutninger (Statsvitenskapelig leksikon 1997:11). Disse kan være både individer og organisasjoner som f.eks. en kommune.

<sup>16</sup> Betegner her egenskaper eller elementer ved aktører som bidrar positivt til LA21-arbeidet.

<sup>17</sup> En kartlegging av aktørenes motiver, eller interesse, står sentralt når drivkreftene skal analyseres fordi det kaster lys på hva som får dem til å sette i gang med LA21-arbeidet.

så vi at det var tre elementer som var viktig i LA21-arbeidet: *bærekraftig utvikling* er målet, *lokale myndigheter* skal spille en aktiv rolle i prosessen og *befolkningen* skal tas med på konsensus- og konsultasjonsbygging med sikte på å komme fram til lokal-samfunnets strategi for en bærekraftig utvikling.

I tillegg har vi sett nærmere på den lokalpolitiske arenaen og to hovedelementer i LA21-arbeidets omgivelser. Vi så at det har vært en nedgang i antall miljøvernlederstillinger som ble introdusert med MIK-reformen i Norge etter 1997. Videre ble det vurdert om kommunal planlegging fremmer eller hemmer LA21-arbeidet. Den viktigste erfaringen fra denne analysen var at kommunene ikke får noen spesiell drahjelp av lovverket om de ønsker å følge opp bærekraftig utviklings globale og langsiktige perspektiv. Videre så vi på status i LA21-arbeidet, der vi så at mange norske kommuner er i gang med dette arbeidet, men at de fleste av dem befinner seg i en tidlig fase av arbeidet. Det er med andre ord behov for kunnskap om hva som har en positiv effekt på LA21-arbeidet i kommunene, som vi vil få kjennskap til gjennom denne undersøkelsen. Identifiseringen og vurderingen av drivkreftene vil skje ved hjelp av ulike teoretiske perspektiver. De peker på hvor det kan være nyttig å lete etter drivkreftene i kommunene, det være seg i form av ressurser eller aktører. Vi vil nå se nærmere på disse perspektivene.

## 3 Teori

Å finne fram til drivkrefter fordrer en forståelse av hvordan LA21-arbeidet er organisert og et kjennskap til innholdet i arbeidet, noe analysen av dataene bidrar til. Videre må man ha kunnskap om *hvorfor* arbeidet ble igangsatt. Det er i arbeidet med dette spørsmålet teoriene er et viktig redskap. Jeg vil benytte flere perspektiver når drivkrefter skal identifiseres. På den måten vil vi se lokalsamfunnet ved hjelp av ulike ”briller” og se om det gir oss ny kunnskap om drivkreftene i lokalsamfunnet. Trolig er det flere faktorer eller sett av faktorer som kan forklare fenomenet status i LA21-arbeidet. Forskjellen mellom ulike perspektiver er gjerne at de legger vekt på ulike forklaringsfaktorer.

LA21-arbeidet er en form for iverksetting av et vedtak. Det som er spesielt i denne sammenhengen, er at vedtaket ikke er fattet på nasjonalt nivå, men på internasjonalt. Iverksettingsperspektivet brukes tradisjonelt til å se på beslutningen om en gitt politikk og hvordan denne iverksettes. Fokus er på det manglende samsvaret mellom vedtaket og gjennomførelsen av det (top-down), eller på problemløsningen på lokalt nivå med vekt på hvordan lokale aktører responderer på sentral innblanding i deres virke (bottom-up) (Kjellberg og Reitan 1995:139 og 155, Røiseland 1995:8). For LA21 sitt vedkommende finnes det ikke noen klar ”oppskrift” på hva en slik prosess skal inneholde ut over at målet er bærekraftig utvikling, at lokale myndigheter skal være en drivkraft i dette arbeidet og at befolkningen skal delta i sterk grad. Dette fraværet av klare retningslinjer med hensyn til innholdet i prosessen, gjør et ”top-down” perspektiv lite relevant når siktemålet med undersøkelsen er å finne fram til drivkrefter i arbeidet. En kunne tenke seg at dette fraværet av retningslinjer fra sentralt nivå gjorde at rammene for lokal virksomhet ble større. Så er ikke tilfellet. Kommunene er frustrerte fordi myndighetene kommer med retningslinjer og vedtak som sett i sammenheng er i konflikt med hverandre og som gjør det vanskeligere å drive LA21-arbeid på lokalt nivå (Bjørnæs og Lafferty 2000:12). Det synes ikke som om relasjonen mellom myndighetene på lokalt og nasjonalt nivå, verken oppover eller nedover, er en kilde som driver LA21-prosessen framover. Det såkalte nettverksperspektivet trekkes ofte inn i iverksettingsstudier (Kjellberg og Reitan 1995, Røiseland 1995). Her trekkes ikke klare grenser mellom målformulering og iverksetting. Nettverket består av både formelle og uformelle aktører som foretar politikktutforming på problemfeltet. Jeg vil forsøke å gjøre rede for slike nettverk hvis det viser seg at de er viktige i de aktuelle kommunenes LA21-arbeid.

Landene som underskrev Agenda 21 har i det minste en moralsk og politisk forpliktelse til å følge den opp. LA21 utfordrer det eksisterende politiske systemet gjennom kravene til økt deltakelse, tverrsektoriell integrering og langsiktig planlegging med et globalt perspektiv. Gjennom ulike institusjonelle perspektiver får vi kunnskap om kommunenes reaksjon på disse utfordringene, både hvordan de handler strategisk i forhold til denne utfordringen (rasjonalistisk perspektiv) og grad av overensstemmelse mellom kommuneorganisasjonens tidligere arbeid og LA21 (historisk perspektiv). Vi vil også se nærmere på mulige effekter av møtet mellom LA21 og kommuneorganisasjonen.

### 3.1 Institusjonell teori

Å begi meg inn på en rekonstruksjon av institusjonell teori sin historikk vil sprengne rammene for det som er hensiktsmessig i denne oppgaven. Her er det tilstrekkelig å si at de bidragene som anvendes her, assosieres med det som kalles ny-institusjonell teori. Institusjonell teori er således ikke et homogent felt, men består av ulike hovedretninger med både likheter og forskjeller med hensyn til begrepsbruk og fokus (Scott 1995, Immergut 1998). Likevel mener Scott (1995:33) det er mulig å finne fram til en definisjon av institusjons-begrepet de fleste retninger innenfor dette perspektivet kan enes om:

Institutions consist of cognitive, normative, and regulative structures and activities that provide stability and meaning to social behavior. Institutions are transported by various carriers - cultures, structures, and routines - and they operate at multiple levels of jurisdiction.

De ulike retningene vil vektlegge de ulike institusjonelle strukturene, ”bærerne” (”carriers”) og nivåene forskjellig.

### 3.2 Rasjonalistisk institusjonalisme

Til tross for at det rasjonalistiske perspektivet har et individualistisk grunnlag, er rasjonalistiske institusjonalister innforstått med at mesteparten av det politiske liv foregår innenfor rammen av institusjoner (Peters 1999:43). Innenfor denne rammen oppstår det et ”politisk rom” hvor mange gjensidig avhengige politiske aktører kan fungere. Hver aktør antas å forsøke å maksimere egen nytte, men de begrenses av institusjonen(es) regulative strukturer (Peters 1999:44, Immergut 1998:12). Dette er altså en form for institusjonell rasjonalitet, en antar ikke at aktørene opererer uavhengig av institusjonelle regler. Uten slike institusjonelle elementer til å regulere individuelle handlinger, kunne resultatet blitt kollektiv irrasjonalitet (Peters 1999:45).

Hvordan passer dette til studiet av LA21? I kapittel 2 så vi at bærekraftig utvikling er en del av kommunelovens formålsparagraf, samtidig kreves det ikke ved lov at kommunene skal sette i gang arbeidet med LA21. Til tross for dette manglende påbudet, kan det være strategisk nyttig for kommunene å ta tak i LA21, fordi sentrale myndigheter og andre aktører er positive til en slik innsats. Det er lite trolig at noen er uenig i at en skal arbeide for en bærekraftig utvikling. Å satse på LA21 kan snarere vise at en er med i tiden. LA21 er da et middel for å oppnå andre, og for dem viktigere målsetninger, vi snakker da om en slags *kalkulerende rasjonalitet*. Politiske aktører forsøker å handle strategisk slik at de oppnår sitt mest ønskelige utfall (Immergut 1998:13). Aktørene har i dette tilfellet det vi kan kalle ”strategisk kapital”.

### 3.3 Historisk institusjonalisme

Innenfor det rasjonalistiske perspektivet så vi at individuelle aktørers handlinger ble vektlagt. I den historiske institusjonalismen er det snarere det institusjonelle rammeverket omkring de individuelle aktørene som er i fokus:

...There is a certain sense of deus ex machina in the historical institutionalist approach, with decisions taken at one time appearing to endure on auto-pilot, with individual behavior being shaped by the



decisions made by members of an institution some years earlier (Peters 1999:71).

En antar altså at den politikutformingen som skjer i forbindelse med etableringen av en institusjon, eller i forbindelse med at en bestemt politikk adopteres, vil ha vedvarende og i høy grad bestemmende effekt på politikutformingen i framtiden (Scocpol 1992 og King 1995 i Peters 1999:63). Mønstrene som etableres i begynnelsen av en institusjons eller en ny politikks historie vil bestå, om ikke det introduseres nye institusjoner eller ny politikk som har kraft nok til å overgå denne institusjonelle ”slagsiden”. De fastlagte mønstrene refereres ofte til som ”path dependency” i den historiske institusjonalismen (Peters 1999:64). Både de formelle (regulative) og de uformelle (normative og kognitive) institusjonelle strukturene vektlegges i dette perspektivet (Scott 1995, Immergut 1998). Innenfor rammene av disse er det mulig med endring som da kan sees på som en evolusjon: en bygger på det en har gjort og sagt tidligere. Allerede eksisterende prosedyrer, såkalte “standard operating procedures”, utvides og tilpasses (Weale 1992:54, March 1980:20-23). Eksisterende praksis synes å legge føringer på hvordan nye problemer behandles. Den begrenser håndteringen av de nye problemstillingene gjennom grad av politisk aksept, administrative muligheter og byråkratisk interesse (Weale 1992:220). Det vanlige innenfor institusjonell teori er med andre ord å se hvilke *begrensninger* disse føringene legger på en gitt politikk. Men når identifisering av drivkrefter er målet med undersøkelsen må en snarere se om det er trekk ved institusjonen som *virker positivt* inn på LA21-arbeidet. Fokus blir altså her på det som styrker denne satsningen snarere enn det som begrenser den.

Hvilke institusjonelle trekk kan tenkes å gjøre kommunene mottakelige for LA21? Kommunens administrative system kan være åpent og fleksibelt i forhold til nye impulser. Det kan være en politisk eller byråkratisk interesse for og/eller kunnskap om problemstillingene. Samtidig kan det tenkes at det verdigrunnlaget som målbæres i LA21, passer godt inn i det kommunen tidligere har drevet med, slik at det finnes en politisk aksept for LA21. Dette felles verdigrunnlaget mellom LA21 og kommunens virksomhet eventuelt kombinert med en politisk eller byråkratisk interesse for disse spørsmålene, vil utgjøre en kompetanse som gjør det naturlig for dem å satse på LA21. LA21 vil i dette tilfellet være et uttrykk for kontinuitet og denne kontinuiteten blir da en form for ”institusjonell kapital”.

Historiske forklaringer skjer i etterkant av en hendelse. Dermed kan de tendere mot funksjonelle forklaringer: en bestemt politisk hendelse fikk det resultatet den fikk fordi det var naturlig, gitt de historiske og institusjonelle kreftene som var i sving på det aktuelle tidspunktet (Peters 1999:75,77). Så enkelt er det trolig ikke. En vil kunne finne kommuner med institusjonell kapital som tilsier at alt ligger til rette for positiv framgang med hensyn til LA21, men der de likevel ikke har tatt tak i denne utfordringen. Historien kan trolig ikke forklare LA21-arbeidet alene. Sannsynligvis skyldes positive resultater i forhold til LA21 flere ulike faktorer som virker sammen og gir en positiv synergi-effekt på LA21-arbeidet. De historiske og rasjonelle perspektivene innenfor institusjonell teori anvendt på LA21 kan oppsummeres slik:

Tabell 3.1 *Institusjonelle perspektiver anvendt på LA21*

<b>Rasjonalistisk perspektiv</b>	<b>Historisk perspektiv</b>
<b>Kalkulerende</b>	<b>Kontinuitetselementer</b>
LA21 som uttrykk for en strategisk kapital	LA21 som uttrykk for en institusjonell kapital

Gjennom det rasjonalistiske og historiske perspektivet får man innblikk henholdsvis i aktørers handlinger i forhold til LA21 og i kommuneorganisasjonen som institusjon. Kjell-Arne Røvik går nærmere inn på møtet mellom denne institusjonen og fenomenet LA21.

### 3.3.1 LA21 som institusjonalisert standard

Med begrepene institusjonaliserte standarder og multistandardorganisasjoner ønsker Kjell-Arne Røvik (1992:261) å bidra til en mer sammenhengende ny-institusjonelt inspirert teori om organisasjoners oppkomst og endring. En institusjonalisert standard betegner form-elementer som er de til enhver tid riktige formelle strukturene. Disse transformeres til et organisatorisk forbilde, det *institusjonaliseres* og blir "...en legitimert oppskrift som fenger og som har fått en forbilledlig status for flere organisasjoner" (Røvik 1992:262-263, 1998:13). Hvordan passer dette med vårt studieobjekt? Kan LA21 karakteriseres som en institusjonalisert standard? I forhold til de undersøkelsesenheter som vanligvis analyseres ved hjelp av institusjonelle perspektiver, er LA21 noe utypisk. Vanligvis undersøkes en organisasjons reaksjon på et "konsept" som omgivelsene introduserer organisasjonen for (Scott 1995). Dette "konseptet" er ment å skulle forbedre selve organisasjonen. "Konseptet" LA21 er i tillegg en løsning på et *politisk* problem (miljø-og utviklingsproblemet). I tillegg til å fokusere på organiseringen av arbeidet i kommunen, vil vi også se på selve produksjonen, i dette tilfellet ideer, beslutninger og konkrete tiltak. Bortsett fra denne utvidelsen i fokus, mener jeg situasjonene er sammenliknbare.

Men har LA21 som form trekk som gjør det til en *institusjonalisert* standard? Kan det karakteriseres som et meningsbærende, rasjonalisert symbol? En institusjonaliseringsprosess består ved siden av denne "verdi-infiseringen" av form -elementet av at en gruppe aktører utvikler og utstyres med noenlunde felles kognitive kart som er retningsgivende for hva man ser og overser, samt hvordan man tolker hendelser (Røvik 1992:266). Det siste kjennetegnet ved institusjonaliseringsprosessen skjer ved at form-elementet spres fra en eller et fåtall organisasjoner til flere (ibid.). LA21 er ifølge Agenda 21 et av redskapene verdens lokalsamfunn bør benytte for å realisere målet om en bærekraftig utvikling. Dette begrepet har etter Verdenskommisjonen for miljø og utvikling og FN-konferansen i Rio fått en stor utbredelse og blitt en sentral politisk målsetning i flere land. Det er blitt et symbol for flere av dagens fynd-ord: miljøvern, fattigdomsbekjempelse, menneskerettigheter, fred, demokrati. Disse verdiene er det vanskelig å være motstander av, så har da også de fleste politiske partiene i Norge bærekraftig utvikling som en av sine sentrale målsetninger. Dermed kan man si at begrepet både er verdi-infisert og strukturerer de "kognitive kartene" til flere.

Røvik (1998:28-29,37-38) betoner det flyktige og tidstypiske ved de institusjonaliserte standardene organisasjonene introduseres for. Han deler nærmere bestemt en institusjonalisert standards "livssyklus" inn i fire kritiske faser (kritiske fordi det ved hver fase er en fare for at standarden avvises). *Genesen*, som beskriver hvordan standarden blir til. Den forventes å bli et forbilde for flere dersom den assosieres med autoritative instanser og hvis den er et rasjonalisert symbol som beskrevet over. *Innreisen*, her er spørsmålet om den institusjonaliserte standarden adopteres eller ikke, og hvis den adopteres, hvilken effekt dette har på organisasjonen. *Tilbaketrekking*, omhandler standardens av-institusjonalisering. Og til slutt *tidsreisen* hvor man ser på utviklingen av institusjonaliserte standarder over tid, blant annet for å avdekke en eventuell re-institusjonalisering av tidligere institusjonaliserte standarder. Når drivkreftene i LA21-arbeidet skal analyseres, vil innreise-fasen være mest relevant. Det er på dette stadiet de

fleste norske kommuner befinner seg i dag. Fokus er dermed på effekten av møtet mellom lokalsamfunnet og LA21 for å se om en i dette møtet kan finne drivkrefter i arbeidet.

En betraktningssmåte i forhold til et slikt møte er den avstanden en kan observere mellom organisasjoners idealer og realiteter, mellom det de sier og det de gjør (March og Olsen 1979, March 1980). Mens aktørene internt i organisasjonen styres av interne normer og regler, blir organisasjonen som helhet påvirket av de omgivelsene den inngår i. Dette samspillet mellom organisasjoner og deres omgivelser betones i det som er blitt kalt *myteperspektivet* innenfor institusjonell teori. Utgangspunktet er at virkeligheten konstrueres gjennom menneskelig interaksjon (Berger og Luckmann 1967 i Christensen 1991). Når individer samhandler, tillegger de sine handlinger mening, som så oppfattes og blir til en objektiv virkelighet. I realiteten er den altså menneskeskapt, gitt verdier og normer. Meyer og Rowan (1991) mener organisasjoner reflekterer slike utbredte oppfatninger av den sosiale virkeligheten. De sosialt konstruerte oppfatningene, som de kaller myter, har en regelliknende karakter og inneholder retningslinjer for hvordan organisasjoners formelle struktur bør utformes. Effekten av mytene er underordnet, deres funksjon er snarere å vise omgivelsene at man har tatt opp i seg høyt verdsatte verdier, noe som gir organisasjonen legitimitet. Mytene blir dermed et ferniss, en fasade man viser til omverdenen. Internt i organisasjonen fortsetter en som før. Med andre ord: mytene dekopler organisasjonens kjerneaktiviteter. Årsaken til denne dekoplingen er konflikter mellom de institusjonelle verdiene og en effektiv oppnåelse av organisasjonens mål, mellom de krav som stilles av de institusjonelle omgivelsene og det de tekniske omgivelsene krever (Meyer og Rowan 1991:57).

Røvik (1992:275) setter spørsmålsteget ved om de-kopplingsresonnementet er empirisk dokumentert, og mener to alternative hypoteser også bør etterprøves empirisk, nemlig det han kaller ”virushypotesen” og ”editeringshypotesen”. Førstnevnte hypotese antar som navnet antyder, at organisasjonens de-koplete tilstand er midlertidig, kravet fra omgivelsene vil gradvis ”infisere” organisasjonens praksis. En organisasjon vil ikke over lengre tid forbli i den ”schizofrene” tilstanden en de-kopling er. Idealene og realiteter vil koples sammen (ibid.). ”Editeringshypotesen” viser også til en situasjon der samsvaret mellom målsetninger og konkret handling er større enn ”de-kopplingshypotesen” legger opp til. Her tilpasses (editeres) kravet fra omgivelsene organisasjonens virksomhet. Når samsvaret mellom idealer og realiteter i kommunenes LA21-arbeid analyseres, vil jeg også etterprøve Røviks to hypoteser i tillegg til ”de-kopplingshypotesen”.

### 3.4 Forventninger på bakgrunn av teoriene

Ved et rasjonalistisk perspektiv forsøker en å få innblikk i kommunens målsetninger og hvordan de så handler strategisk i forhold til disse. Ut fra et *kalkulerende rasjonalistisk* perspektiv vil en anta at det er andre målsetninger som er viktigere for kommunen og at LA21 er et middel for å oppnå disse. Analysen bør i såfall angi hva disse andre målsetningene består i. Med utgangspunkt i et *historisk-institusjonelt* perspektiv vil en anta at kommuner som er kommet godt i gang med LA21-arbeidet, er kommuner som er åpne for nye ideer, har en byråkratisk interesse i problemstillingene og/eller en overensstemmelse mellom LA21 og tidligere praksis slik at det finnes en politisk aksept for LA21. Det er altså trekk ved kommunens virksomhet i et historisk perspektiv som forklarer innføringen av LA21. Både det historiske og det rasjonalistiske perspektivet har dermed et fokus på aktørenes interesser. I førstnevnte tilfelle som uttrykk for en vedvarende *miljø-interesse* som så gjør at kommunen tar tak i LA21. I det andre tilfellet gjennom et fokus på aktørenes *interessemaksimering*.

Røviks idé om institusjonelle standarder ser ut til å passe godt på LA21. Fenomenet synes å være et slikt meningsbærende, rasjonalisert symbol til tross for at det ikke bare er et konsept som er ment å forbedre organisasjonen, men også et politisk mål. Vi så videre at Røvik deler en institusjonell standards livssyklus inn i fire faser, der innreise-fasen er den mest aktuelle for denne analysen. Når LA21 betraktes som en institusjonalisert standard i innreise-fasen, får man tre hypoteser om utfallet av møtet mellom LA21 og kommunen: *De-koples* LA21 den øvrige virksomheten slik man kan forvente på bakgrunn av et "tradisjonelt" myteperspektiv? Eller *tilpasses* LA21 kommunens øvrige virksomhet? Eller får man snarere en virus-liknende tilstand der LA21 fører til en *fornyelse*? Dermed kan man, ved hjelp av en nærmere analyse av innreise-fasen, få et enda klarere bilde enn de andre institusjonelle perspektivene av forholdet mellom kommunen og LA21.

Jeg vil først analysere empirien ved hjelp av et rasjonalistisk-institusjonelt perspektiv og et historisk-institusjonelt perspektiv, for så å se funnene fra denne diskusjonen i lys av de tre hypotesene nevnt over. Men først vil fokus være på hvordan det empiriske grunnlaget for analysen framskaffes og hva som er retningsgivende for valg av metode.

## 4 Metodologi

Å velge metode dreier seg om å treffe valg av framgangsmåter i en konkret undersøkelse (Andersen 1990:13). Det vil si at en presenterer en rekke metodemessige valgmuligheter og vurderer konsekvensene av forskjellige valg. Det som påvirker valg av metode, er for det første formålet med undersøkelsen (Andersen 1990:42). I denne undersøkelsen er målet å forklare eller forstå hva som driver en LA21-prosess framover som kan gi kommuner som fortsatt er i startgropa med hensyn til LA21-satsning nyttig kunnskap. Målet er dermed forklaring/forståelse og problemløsning i forhold til LA21.

Også hvilke tidsmessige, økonomiske og personelle ressurser en har til rådighet er naturligvis avgjørende. I denne undersøkelsen er det spesielt den andre faktoren som vil ha betydning for metodevalgene. De økonomiske ressursene er begrenset. Til sist har teoretiske perspektiver eller paradigmer betydning for metodevalg. Om ikke i betydningen konkrete teorier som skal anvendes i undersøkelsen, så i form av det paradigmet en er en del av som student av et bestemt fag. En sosialantropolog og en statsviter vil sannsynligvis ikke treffe de samme metodevalgene.

Hvilke valg er det her snakk om? Ifølge Ib Andersen (1990:44) dreier det seg om en avgrensning av det empiriske feltet, datainnsamlingsmetode og tilrettelegging av undersøkelsens forløp. Når det gjelder valg i forhold til avgrensning av det empiriske feltet, har disse vist seg gjennom en diskusjon av begrepet bærekraftig utvikling basert på Verdenskommisjonen for miljø og utviklings definisjon, en analyse av Agenda 21s kapittel 28, en beskrivelse av LA21s omgivelser på den lokalpolitiske arenaen, status i LA21-arbeidet i Norge og en operasjonalisering av drivkrefter. En videre avgrensning av det empiriske feltet vil vise seg i de kommende diskusjonene omkring forskningsdesign, komparasjonslogikker og valg av case. Ulike metoder for datainnsamling vil også diskuteres.

### 4.1 Valg av forskningsstrategi

Spørsmålet her er hvor mange av de relevante enhetene og variablene en skal ta med i undersøkelsen (Hellevik 1991:82). Fenomenets egenskaper og den problemstillingen undersøkelsen ønsker å få svar på, vil være førende for valg av forskningsstrategi. Det er vanlig å skille mellom intensive og ekstensive forskningsstrategier (ibid.). Den førstnevnte karakteriserer opplegg der en begrenser antallet enheter til fordel for innsikt i mange variabler, mens en i et ekstensivt opplegg har det motsatte: høyt antall enheter og få variabler. Har fenomenet og problemstillingen i denne undersøkelsen egenskaper som gjør at det er naturlig å velge en av de to forskningsstrategiene?

Fenomenet i dette tilfellet er LA21-prosesser og problemstillingen fokuserer på drivkreftene i denne prosessen. Lokalsamfunnene er arenaen der prosessen foregår. Jeg har valgt å konsentrere meg om LA21 i Norge, så i prinsippet kunne jeg sett på alle norske kommuners LA21-innsats. Problemet med en slik forskningsstrategi, er at

innholdet i de ulike kommunenes LA21-prosesser vil variere fra kommune til kommune. Årsaken er at en bærekraftig utvikling har konsekvenser for både økologi, sosial organisering, økonomi og det introduserer et mer langsiktig og globalt perspektiv på den lokalpolitiske arenaen. Samtidig skal LA21 tilpasses i forhold til den enkelte kommune. En kan dermed ikke på forhånd angi innholdet i en gitt LA21-prosess. I tilfeller som dette, der en har begrenset kunnskap om de fenomenene en skal studere, er det vanlig å velge et intensivt forskningsopplegg (Hellevik 1991:79-82). På den måten vil en få detaljert kunnskap om hver enhet og muligheten til å få et helhetlig og kronologisk bilde av LA21-arbeidet i den aktuelle kommunen.

#### 4.1.1 Casestudie

En type intensivt opplegg, er en casestudie (ibid.). Det vil si en empirisk undersøkelse som ... ”investigates a contemporary phenomenon within its real life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident” (Yin 1994:13). For LA21, som er et så komplekst fenomen, vil denne metoden være nyttig. Det er vanskelig å skille en LA21-prosess fra den konteksten den inngår i, nettopp fordi den skal involvere hele lokalsamfunnet og medføre endringer i økonomi og samfunnsnivå. Om effekten av en LA21-prosess i *praksis* fører til så store endringer, er en annen sak.

En vanlig innvending mot casestudier er begrensningene i forhold til å kunne generalisere. Å kunne trekke generelle slutninger blir ofte anerkjent som et tegn på ”vitenskapelighet” (Hellevik 1993:81, Andersen 1990:367). Dermed blir problemet at en på bakgrunn av et case ikke kan vite hvor typiske funnene er i forhold til andre enheter med de samme egenskapene. Dette problemet kan imidlertid løses ved å ha en bevisst strategi for modellering og utvelgning av case (Andersen 1990:368). Videre vil ulike analyse-strategier gjøre en i bedre stand til å trekke generelle slutninger. Yin (1994:108) nevner flere slike. Av relevans for denne undersøkelsen er det han kaller ”pattern-matching” der en sammenlikner et empirisk basert mønster med et predikert mønster. Om de to mønstrene er sammenfallende, kan resultatet styrke case-studiets interne validitet. I denne undersøkelsen vil dette gjøres ved å ta utgangspunkt i ulike teoretiske hypoteser, som hver vil vektlegge ulike forklaringsfaktorer som sentrale. De empiriske funnene vurderes så i forhold til de teoretiske antakelsene for å se hvem av dem funnene stemmer best overens med. En annen måte å styrke funnenes generelle relevans, er ved å analysere dataene ved å bygge en forklaring til casestudien (Yin 1994:110). Dette gjøres ved en stadig, gjentakende veksling mellom data og forslag til forklaring der forklaringen stadig revideres etter møtet med data. Ideelt sett bør en prøve ut forklaringen på flere case, noe jeg har muligheten til, fordi undersøkelsen inngår som en del av et større LA21-prosjekt (se fotnote 3).

I denne undersøkelsen ønsker jeg å studere to kommuners LA21-innsats for å få innsikt i hvilke drivkrefter som har vært viktige for LA21-prosessen, både i initiativfasen og underveis i prosessen. Et slikt komparativt opplegg egner seg til å studere sammenhenger fordi variasjonen i de uavhengige variablene økes (Andersen 1990:371). Også her er det nødvendig å ha et bevisst forhold til modellering og utvelgelse av case. Hvilke prinsipper som vil være førende for valget av de to kommunene, vil jeg komme tilbake til etter at jeg har gjort rede for hvordan dataene skal samles inn i de aktuelle kommunene.

## 4.2 Valg av datainnsamlingsmetode

### 4.2.1 Ulike innsamlingsmetoder sett i forhold til kjennetegn ved en LA21-prosess

Valg av innsamlingsmetode tas på bakgrunn av hva en vurderer som den mest gyldige (valide) og pålitelige (reliable) metoden i forhold til undersøkelsens problemstilling (Yin 1994:33, Hellevik 1991:103). I tillegg blir ofte datatriangulering, det å benytte flere datakilder, holdt fram som et ideal for datainnsamlingen (Yin 1994:91, Hellevik 1991:112). Hensynet til disse tre vitenskapelige idealene vil være grunnleggende for de valgene som skal gjøres i forhold til datainnsamlingsmetode.

Innholdet i en LA21-prosess vil variere fra lokalsamfunn til lokalsamfunn, derfor er det viktig å samle inn data på en slik måte at kommunens særskilte LA21-arbeid blir tydelig. Hva aktørene selv karakteriserer som del av sitt LA21-arbeid og hva som bidrar til dette arbeidet, blir her viktig. Relevante kilder i denne sammenhengen vil være de mest sentrale aktørene både i det politisk-administrative systemet og det sivile samfunn fordi de har best kjennskap til LA21-prosessen.

Fire datainnsamlingsmetoder kan være relevante her (Hellevik 1991:105):

1. Observasjon, forskeren/medhjelperen registrerer sine iakttagelser av et fenomen;
2. Intervju, en person (intervjueren) stiller spørsmål til en annen (respondenten) og intervjueren registrerer svarene;
3. Enqueter, respondenten sjøl leser spørsmålene i et spørreskjema og registrerer svarene sine.
4. Tekst-/dokumentanalyse (Heradstveit og Bjørge 1992).

Når en anvender enquete som datakilde, ønsker en som regel å ha med så mange enheter som mulig for å kunne ha muligheten til å generalisere. Problemet med denne datakilden i forhold til å få innsikt i LA21-arbeidets drivkrefter, er at det trolig bare er et fåtall mennesker i kommunene som har inngående kjennskap til helheten i LA21-arbeidet. Andre vil kjenne til enkelt-tiltak innenfor LA21-arbeidet. Men ofte vil slike tiltak ha andre navn som ”vennskapskommune”, ”biologisk mangfold-registrering”, ”miljøundervisning i skolen”, dermed vet de ikke nødvendigvis at tiltaket er en del av LA21-arbeidet i kommunen. Det er derfor en fare for at undersøkelsens validitet ville bli lav med en enquete-undersøkelse.

Vi står da igjen med observasjon, intervju og tekst/dokumentanalyse som mulige datainnsamlingsmetoder. Mens man gjennom observasjon får et inntrykk av hvordan LA21-arbeidet foregår i praksis, vil man i en intervjusituasjon ha muligheten til å få en kronologisk oversikt over LA21-prosessen. Observasjon gir innsikt i detaljer, mens en gjennom intervjuer kan få et bilde av helheten. Begge disse innsamlingsmetodene vil gi nyttig innsikt i LA21-prosessen drivkrefter, men sett i et ressursperspektiv, vil observasjon være en mer tidkrevende innsamlingsmetode spesielt av et så omfattende fenomen som LA21. I tillegg vil observasjon av LA21-prosessen ikke gi innsikt i det LA-arbeidet som er gjort tidligere (Hellevik 1991:111).

Jeg har derfor benyttet intervjuer som datainnsamlingsmetode i denne undersøkelsen. Likevel kunne møtedeltakelse vært en berikende levendegjøring av empirien. Dette har jeg dessverre ikke fått til. Tekstanalyse vil ikke benyttes fordi det ville være for

tidkrevende ved siden av behandlingen av intervjumaterialet. Men jeg vil benytte sentrale dokumenter og kommunestyrevedtak som grunnlag for analysen. Disse vil brukes som et supplement og korrektiv i forhold til intervjuene.

#### 4.2.2 Kvalitative intervjuer

Hovedvekten av mine data er dermed innsamlet ved hjelp av intervjuer og da i form av *kvalitative* intervjuer hvor man kan forstå erfaringer og rekonstruere hendelser som man ikke selv deltok i ved å "...lytte til folk mens de beskriver hvordan de forstår virkeligheten de lever og arbeider i" (Rubin og Rubin 1995:3). Jeg har vært interessert i sentrale fortellinger om når, hvordan og hvorfor en hendelse skjedde, såkalte myter og illustrerende historier som sier noe om kjerneverdier i lokalsamfunnet og gir forklaringer på kommunenes LA21-satsning. For å få slike svar er det viktig at det gis plass for dybde, detaljer, levendegjøring og nyanser i intervjuene (Rubin og Rubin 1995:76). Spørsmålene har vært fastlagt på forhånd, men informantene har fått bruke tid på temaer de anså som viktige. Videre har jeg avveket fra intervjuguiden om det har dukket opp nye og interessante temaer underveis. Hovedregelen har likevel vært at informanter med den samme erfaringsbakgrunnen, for eksempel politikere og administrativt ansatte, har fått de samme spørsmålene. Dette gjelder også mellom kommunene, de har blitt stilt tematisk like spørsmål, men selvfølgelig om ulike prosjekter. Dermed er det en innholdsmessig likhet på tvers av intervjuene med informanter innen samme kategori, noe som er en fordel av komparative hensyn. Informanter utenfor det politisk-administrative miljø har fått spørsmål tilpasset sin erfaringsbakgrunn. Svarene fra dem har dermed tilført studien dybde gjennom kunnskap om enkeltdeler av LA21-arbeidet. Disse intervjuene, det være seg med ungdomsskole-elever, næringslivet eller ildsjeler, har fungert som en verdifull korleksjon til de sentrale aktørenes uttalelser.

På den måten har jeg utnyttet en av styrkene ved kvalitative intervjuer: muligheten til å være fleksibel både i forhold til å følge opp interessante temaer og i forhold til å tilpasse seg den enkeltes erfaringsbakgrunn. En annen styrke ved kvalitative intervjuer er at en kan få en kronologisk oversikt over fenomenet (Rubin og Rubin 1995). Jeg har bedt nåværende og tidligere miljøvernledere i de to kommunene om å beskrive LA21-prosessen fra begynnelsen og fram til i dag, med spesiell vekt på initiativfasen fordi den er en viktig kilde til forståelse av drivkreftene.

I tillegg til dokument-studier og kvalitative intervjuer med sentrale aktører har jeg, som et ledd i NIBRs undersøkelse av norske kommuners LA21-arbeid, foretatt telefonintervjuer med LA21-ansvarlige i 58 av de i alt 100 kommunene i undersøkelsen. På den måten har jeg fått innsikt i flere LA21-ansvarliges hverdag samtidig som jeg har tilgang til kvantitative data fra denne undersøkelsen. Videre gjennomfører flere forskere på NIBR case-studier av kommuners LA21-arbeid. Jeg har dermed spesiell tilgang til andre case-studier noe som øker muligheten til å undersøke oppgavens generaliseringspotensial, det vil si hvor typiske funnene fra de to kommunene er.

#### 4.2.3 Svakheter ved kvalitative intervjuer

Det finnes svakheter ved kvalitative intervjuer som datakilde som det er viktig å være oppmerksom på. Den viktigste svakheten er at intervjueren er måleinstrumentet, noe som kan svekke undersøkelsens reliabilitet. Dataene kan være vanskelige å etterprøve (Yin 1994:36). Intervjueren registrerer og fortolker svarene i det de registreres. Dermed har intervjuerens følelser og kulturelle oppfatninger innvirkning på intervjuet (Rubin og Rubin 1995:19). Også kjemien mellom intervjuer og informant kan ha betydning for



fortolkningen av svarene. Hvordan kan dette motvirkes? En bør reflektere over egne verdier og minimere deres innvirkning på materialet. Jeg er engasjert i arbeidet med bærekraftig utvikling, og ønsker dermed at kommunene skal ta tak i disse spørsmålene. Det er derfor en fare for at jeg har mest sympati med de informantene som har et engasjement for LA21. Dette har jeg forsøkt å motvirke ved å dobbeltsjekke sentrale utsagn fra intervjuene ved å gå til dokumenter, kommunestyrevedtak og ved å gjøre oppfølgingsintervjuer med sentrale informanter. I tillegg har jeg bedt om andre informanters syn på den aktuelle saken. Videre har jeg foretatt de fleste av intervjuene sammen med forsker Gard Lindseth ved ProSus, dermed har jeg hatt muligheten til å "teste ut" mine fortolkninger ved å be om hans reaksjoner på dem. Det å være to som har den samme kunnskapen om de to kommunene, har gitt mange nyttige diskusjoner om stoffet. Ofte har han "sett" ting jeg ikke har lagt merke til og omvendt, noe som øker analysens gyldighet.

Jeg har nå gjort rede for sentrale begreper, forskningsdesign og datainnsamlingsmetode. Jeg vil nå sette fokus på de egenskapene som har vært viktig for valg av kommuner.

### 4.3 Komparasjonslogikker

#### 4.3.1 Variasjon i avhengig variabel: Lik eller ulik status i LA21-arbeidet?

Komparative studier bygger på to hovedtyper design (Andersen 1990:371):

1. En kan velge case der den avhengige variabelen har ulik verdi.  
I denne undersøkelsen vil det si at den ene kommunens LA21-innsats er svak, mens den andre har hatt relativ LA21-suksess.
2. En kan velge case der den avhengige variabelen har lik verdi.  
I denne undersøkelsen vil det si at begge kommunene er gode på LA21.

I den første modellen vil oppgaven være å se hvilke hindringer for LA21-arbeidet som finnes i den "dårlige" kommunen for så å se om disse er overvunnet i den andre, mer "suksessrike" kommunen. En vil dermed se den "suksessrike" kommunen i lys av den "dårlige" for så å vinne innsikt i drivkreftene. Fokus vil være på hvordan den "gode" kommunen har overvunnet de hindringene den "dårlige" kommunen fortsatt strever med. Et viktig prinsipp når case med ulike verdier på den avhengige variabelen sammenliknes, er at de faktorene som er felles for de to kommunene ikke alene kan forklare observerte forskjeller (Andersen 1990:371).

I den andre modellen, der begge kommunene har suksess i forhold til LA21, vil en for begge kommunenes del konsentrere seg om drivkreftene og sammenlikne disse i de to kommunene. Hindringene, som en får innsikt i indirekte, er ikke i den grad i fokus som de er i den første modellen. Et slikt opplegg, der kommunene er like i forhold til den avhengige variabelen, gir et utgangspunkt for å se etter *felles* forklaringsfaktorer.

En svakhet ved et opplegg lik det i den første modellen, er at en ved hjelp av den dårlige kommunen ikke får noen selvstendig innsikt i drivkreftene. De vil ikke være framtreddende i denne kommunen. Fokus vil i like stor grad være på hindringene for prosessen. Det er ikke disse jeg er interessert i i denne oppgaven og det finnes også gode undersøkelser om dette fra før (Bjørnæs, Lafferty og Aall 1999). Jeg vil derfor velge den andre modellen der de to kommunene er like i forhold til den avhengige variabelen. På

den måten vil trolig antallet uavhengige variabler økes, og en får et større empirisk grunnlag for analysen.

### 4.3.2 Variasjon i de uavhengige variablene: Like eller ulike kommuner?

ProSus og Vestlandsforskning (Lafferty, Aall og Seippel) utførte i 1998 en undersøkelse der de ønsket å kartlegge og analysere sentrale trekk ved det lokale miljøpolitiske arbeidet i Norge. De fant at LA21-arbeidet hadde kommet lengst i de kommunene som tidlig ble trukket inn i reformarbeid og pilotprosjekter. Trolig som følge av disse erfaringene, hadde de innført LA21-liknende tiltak: mer aktiv medvirkning for individer og grupper og tverrsektoriell styring. De fant også at disse kommunene hadde en tendens til å ha et høyt befolkningstall og være sentralt beliggende i forhold til større tettsteder (Lafferty, Aall og Seippel 1998:83).

Jeg ønsker å bygge videre på disse funnene i min undersøkelse av drivkrefter i LA21-arbeidet. En ”typisk” LA21-kommune vil ifølge den nevnte undersøkelsen være en kommune som har erfaring med reformarbeid og pilotprosjekter, har høyt befolkningstall og er sentralt beliggende. I tillegg til en slik kommune, ønsker jeg en ”utypisk” LA21-kommune som er liten og rural med få erfaringer med reformarbeid og pilotprosjekter. Det kontrolleres dermed for ProSus` og Vestlandsforsknings funn av drivkrefter og åpner på den måten for andre variabler som virker positivt inn på LA21-arbeidet. Jeg velger da det man i metode-litteraturen kaller en ”most different systems”-tilnærming (Collier 1993:10, Tranøy 1993:27, Østerud 1991:23, Andersen 1990:371-372, Smelser 1973:52). Kommunene er ulike i forhold til størrelse, beliggenhet og erfaringer med reformarbeid og pilotprosjekter. Hvis vi likevel finner samme mønstre på tross av denne ulikheten, kan det styrke tanken om at vi her har å gjøre med generelle sammenhenger. En kompensere altså for case-studiets svakhet i forhold til å kunne trekke generelle slutninger gjennom bevisst utvelgelse av case. Motsatsen til en ”most different systems”-tilnærming er en ”most similar system”-tilnærming, der de to enhetene som undersøkes skal være så like som mulig. Her er det forskjellene som peker seg ut som mulige forklaringer.

### 4.3.3 Oppsummering: Ulike kommuner, lik LA21-innsats

De føringene jeg har lagt for valg av case er følgelig at de skal være like i forhold til LA21-arbeidet. Det vil si at begge har kommet godt i gang. En kan ikke forvente å finne to kommuner som har identiske LA21-prosesser eller som har lik grad av framgang, spesielt ikke med bakgrunn i den andre begrensningen jeg har lagt for valg av kommune: nemlig at de skal ha forskjellige erfaringer med reformarbeid og pilotprosjekter og være ulike med hensyn til størrelse og sentralitet.

Hvilke forklaringer eller innsikter kan jeg forvente å finne på bakgrunn av de føringene som er lagt for valg av case? Det er altså et noenlunde likt resultat som skal analyseres. Spørsmålet er hvilke faktorer som kan kaste lys over et slikt resultat. Til tross for at de to komparasjonslogikkene jeg har valgt, sier at det kun er like mønstre eller faktorer som forklarer resultatet, vil det være mulig å finne *andre forklaringsmønstre*. I såfall begrenser det muligheten for å generalisere på bakgrunn av resultatet. En kan altså tenke seg at kommunene kan ha både like og ulike uavhengige variabler (drivkrefter) som forklarer den avhengige variabelen, relativ suksess i LA21-arbeidet. Spørsmålet blir altså: Er det andre forklaringer på LA21-prosessene enn størrelse, sentralitet og endringsvillighet? Og i såfall; er de felles for de to kommunene?

## 4.4 Valg av case

Jeg ønsker å analysere en liten utkantkommune og en stor, endringsvillig og sentral kommune som begge er tilsynelatende gode på LA21; ”God” i den forstand at de har kommet godt i gang med LA21-arbeidet. Det betyr altså ikke at jeg ønsker å finne fram til de ”beste” LA21-kommunene i Norge. Det finnes derfor mange aktuelle kommuner å velge mellom, og flere av dem vil være like gode case som dem jeg til slutt ender opp med. Hovedpoenget er at de har kommet godt i gang, slik at det er mulig å identifisere drivkreftene i arbeidet, samtidig må de oppfylle de kravene som er nevnt over.

For å finne fram til et knippe aktuelle kommuner, har jeg kontaktet miljøer som har oversikt over norske kommuners LA21-innsats, nærmere bestemt Stiftelsen Idébanken og KS’ fylkesvise knutepunkter for LA21. Idébanken har en informasjonsbase med eksempler på gode LA21-kommuner i Norden. Videre gav også de nevnte telefonintervjuene en pekepinn på kommuner som kunne være interessante. Til slutt konsulterte jeg Kommunal-og regionaldepartementets organisasjonsdatabase (2000). Her rangeres norske kommuner i forhold til utbredelsen av moderne organisasjonsløsninger, noe som kan være et tegn på endringsvillighet slik vi har sett at en av kommunene bør være i besittelse av.

Etter denne sonderingen endte jeg opp med fire kommuner: Kristiansand, Lier, Vaksdal og Ål. I rapporten *innføring av Lokal Agenda 21 i Norge* utarbeider Bjørnæs og Lafferty (1999:14-21) kriterier for LA21-aktivitet<sup>18</sup>. Kommunenes aktiviteter, basert på intervjuer med de LA21-ansvarlige i kommunene<sup>19</sup>, vil bli plassert i forhold til disse (Tabell 4.1). Det er ikke plass til en grundigere vurdering av de fire kommunenes LA21-aktiviteter, det ville også foregripe den påfølgende empiriske gjennomgangen.

Tabell 4.1 *Aktuelle case-kommuner*

	Kristiansand	Lier	Vaksdal	Ål
<b>En ny dialog</b>	x	x	x	(x) <sup>20</sup>
<b>Bærekraftig økonomi</b>				
<b>Samordnet styring</b>	x	x		(x)
<b>Globalt hensyn</b>	x	(x)	x	x
<b>Konstruktiv oppfølging</b>	x	x	x	x

<sup>18</sup> **1. En ny dialog** Innbyggerne i lokalsamfunnet skal trekkes aktivt med, to aspekter ved denne dialogen er sentrale for en miljøendring i norske kommuner: *-læring ovenfra og ned*, lokale myndigheter som sentral drivkraft og kunnskapsformidler, *-læring nedenfra og opp*, en bred konsultasjonsprosess der innbyggerne gir sin visjon for et bærekraftig samfunn. **2. Bærekraftig økonomi** Økonomien må sees i en økologisk og samfunnsmessig kontekst. **3. Samordnet styring** Miljøets sektorovergripende karakter skal reflekteres i det lokale miljøarbeidet. **4. Globalt hensyn** I begrepet bærekraftig utvikling står sammenhengen mellom miljø og utvikling sentralt. Dette må reflekteres i det lokale miljøarbeidet, f. eks. ved å integrere et nord-sør perspektiv i den kommunale planleggingen og finne ut hvordan kommunens produksjon og forbruk virker inn på miljø-og ressursituasjonen globalt. **5. Konstruktiv oppfølging** LA 21-arbeidet krever en kontinuerlig og omfattende innsats, derfor er det viktig at kommunen utarbeider et system for jevnlig evaluering av satsingen med tanke på forbedring og videreutvikling av arbeidet.

<sup>19</sup> (Rystad 2001 [tlf.intervju], Klyve 2001 [tlf.intervju], Knudsen 2001 [tlf.intervju], Aaker 2001 [e-post]).

<sup>20</sup> (x) betyr at de har fått til deler av kriteriene under gjeldende punkt.

Alle kommunene oppfyller minst tre av de fem kriteriene. Kristiansand og Lier kommer best ut. Samtidig er det slik at de ifølge organisasjonsdatabasen er såkalte ”motekommuner”, utbredelsen av moderne organisasjonsløsninger er høy i disse kommunene. De rangeres som henholdsvis nummer fem og tolv av 372 kommuner. For de to små kommunene er forholdet omvendt, de kommer begge langt nede på rangeringen. Alle de fire synes dermed å oppfylle de kravene vi har satt til kommunene, de synes å være godt i gang med arbeidet og vi har kommuner som er ”forsøkskommuner” og kommuner som ikke så lett tar til seg nye organisasjonsløsninger. Det utslagsgivende for valget ble pragmatisk, nemlig avstanden til den aktuelle kommunen. Lier og Ål ligger nærmest Oslo og vil dermed kreve mindre økonomiske ressurser enn Vaksdal og Kristiansand. Videre finnes det likheter ved Lier og Ål som er interessante. De ligger begge i Buskerud fylke og de deltar begge i et foregangskommune-prosjekt i regi av Idébanken. Deres beliggenhet i samme fylke gjør at de trolig er blitt utsatt for den samme påvirkningen med relevans for LA21-arbeidet fra både Fylkesmannen, Fylkeskommunen og KS’ knutepunkt. Dette styrker muligheten for samme forklaringer på de to kommunenes LA21-innsats som er det mest ønskelige i denne undersøkelsen. Det at de begge er såkalte foregangskommuner for LA21 er både en kvalitetssikring fordi andre (Idébanken) anser dem for å være langt framme i forhold til LA21 og fordi dette også sikrer like stimuli for de to kommunene. Vi vil nå se nærmere på foregangskommune-prosjektet og gi noen korte fakta om Lier og Ål før empirien presenteres.

#### 4.4.1 Foregangskommunene Ål og Lier

Foregangskommuner i LA21 er et toårig (2000-2001) utviklingsprogram der Stiftelsen Idébanken i samarbeid med utvalgte kommuner vil vise at utfordringene fra Rio kan tas på alvor. Kommunene får ikke økonomiske tilskudd til LA21-arbeidet ved å ta del i prosjektet. Vekten legges på kunnskapsformidling og nettverksbygging. Grunnlaget for valg av kommuner var at de hadde vist vilje og/eller evne til å prioritere satsning på bærekraftig utvikling (Nakkerud 2001 [e-post]). Videre vektla de at kombinasjonen politisk og administrativ forankring måtte være til stede. Idébanken henvendte seg til bydel Grefsen-Kjelsås i Oslo og kommunene Grong, Moss, Oppegård, Stavanger, Lier og Ål med forespørsel om de ville være foregangskommuner. Det takket de ja til. Disse kommunene ønsker å minske ressursforbruket, å fornye demokratiet og å vise globalt ansvar<sup>21</sup>. Som bakgrunn for valget av Lier og Ål, nevner Idébanken Liers satsning på medvirkning fra befolkningen og den tydelige politiske forankringen av LA21-arbeidet (Nakkerud 2001 [e-post]). For Ål sin del var det deres fokus på vennskapssamarbeid og på tiltak for å redusere bilbruk til fordel for kollektivtransport (ibid.).

Ål ligger midt i Hallingdal i Buskerud kommune. I tillegg til jordbruk har Ål en del offentlige arbeidsplasser, med Hallingdal sjukestugu som den største (Kommunenøkkelen 2000-2001). Avisen ”Hallingdølen” holder også til i kommunen. De siste årene har de hatt en nedgang i de offentlige arbeidsplassene og de arbeider derfor med å få flere arbeidsplasser til bygda. Ål søkte om å få delta i MIK-forsøket fra 1988 og fikk tilslag. Kommunen var en av de første i Norge som ansatte miljøvernkonsulent i fast stilling. Dagens miljøvernrådsgiver har hatt stillingen siden 1. januar 1989. Hun er i tillegg kommuneplanlegger og deler miljøvernkonsulent-stillingen med en annen. Miljøvernrådsgiveren er valgt som informant på grunn av sin lange fartstid. Ål startet arbeidet med LA21 etter Fredrikstadkonferansen i februar 1998, i 1999 underskrev de erklæringen.

<sup>21</sup> Brosjyre fra Stiftelsen Idébanken om foregangskommuneprosjektet.

Lier er en av Norges største jordbrukskommuner med grønnsak-, frukt-, egg-, og melkeproduksjon. Med geografisk beliggenhet mellom Oslo og Drammen, er kommunen trafikert med både E-18, riksveier, jernbane, bussruter og båthavn. Industri og service er hovednæringer i kommunen (Kommunenøkkelen 2000-2001). Lier søkte om å få være med i MIK-forsøket i 1988, men fikk avslag (Rusten 2001 [intervju]). De ansatte miljøvernrådgiver i fast stilling i 1992. Dagens miljøvernrådgiver er den tredje i rekken. Lier har deltatt i flere prosjekter med relevans for LA21. De har deltatt i KS sitt demokrati, deltakelse, styrings-prosjekt og de har vært en miljøpakke-kommune<sup>22</sup>. Høsten 1996 startet Lier kommune arbeidet med LA21, de sluttet seg til Fredrikstad-erklæringen i desember 1998.

## 4.5 Konklusjon

I dette kapitlet der metodiske avveininger har stått i fokus, har vi sett at case har blitt valgt som forskningsstrategi på grunn av LA21 sin komplekse natur. Videre ble kvalitative intervjuer valgt som viktigste datainnsamlingsmetode ut fra hensyn til validitet og reliabilitet. I tillegg skal disse suppleres med dokumentstudier og innsikter fra NIBRs LA21-prosjekt der en spørreundersøkelse og tre case inngår. Til sammen gjør dette at et mangfold av datakilder benyttes, noe som tilfredsstillende ideet om datatriangulering. Videre vil valget av case være ledet av en komparasjonslogikk som består av to ulike kommuner med hensyn til størrelse, beliggenhet og erfaring med forsøksprosjekter, men som begge er gode på LA21 i norsk sammenheng. For å ha muligheten til å trekke generelle slutninger, bør drivkreftene i de to kommunenes LA21-arbeid være felles. Med utgangspunkt i disse føringene og ulike kompetansmiljøers vurderinger av norske kommuners innsats, ble Lier og Ål valgt som case-kommuner i denne undersøkelsen. Vi skal nå gå over til å se på hovedanliggende for disse metodiske øvelsene: Undersøkelsens empiriske grunnlag.

---

<sup>22</sup> Miljøpakke-forsøket var en ekstraordinær satsing over en fireårsperiode for å løse et bredt spekter av miljøproblemer i seks områder: Drammensregionen, Grenland, Romerike, Kristiansand-Vennesla, Rana og Trondheim (Mydske m.fl. 1994:1).

## Del 2: ANALYSE

## 5 Ål og Liers arbeid med LA21

Hensikten med dette kapitlet er å få et inntrykk av hvordan Lier og Ål organiserer sitt LA21-arbeid og hvilket innhold dette arbeidet har<sup>23</sup>. I kapittel to så vi at begrepet bærekraftig utvikling kan deles inn i fire dimensjoner: en økologisk, en sosial/ fordelingsmessig, en økonomisk og en institusjonell. Det vanligste er likevel å nøye seg med de tre første dimensjonene i behandlingen av bærekraftig utvikling (Lafferty og Meadowcroft 2000:18, St. meld 58 1996-97:9). Fokus her er på LA21, på *arbeidet* for bærekraftig utvikling, ikke begrepet i seg selv. Nettopp derfor blir den institusjonelle dimensjonen så viktig, den viser hvordan dette arbeidet bør organiseres. I tillegg er det en utbredt oppfatning at LA21 innebærer en økt medvirkning fra befolkningen (O' Riordan og Voisey 1998 i Aall 2000:62). Denne delen av LA21-arbeidet er det stor oppslutning om blant norske "Fredrikstad-kommuner", 87% av disse kommunene oppgir at de har fokus på medvirkning (NIBRs survey 2001). Jeg vil derfor ordne Lier og Åls LA21-arbeid etter de fire dimensjonene. Fordi formuleringene i Brundtlandrapporten er nokså runde, vil innholdet i dimensjonene presiseres ved å gå til Agenda 21 eller ved å konsultere oppfølgingsarbeidet som er gjort i CSD, av norske myndigheter og av forskningsmiljøer.

De tiltakene som legges fram, er basert på det kommunene selv definerer som del av sin LA21-aktivitet. Samtidig må jeg, som del av en komparativ analyse, kartlegge like tiltak i de to kommunene. Et gitt LA21-tiltak i den ene kommunen må derfor undersøkes forekomsten av i den andre kommunen. Ved å se kommunenes arbeid i lys av de fire dimensjonene, får vi innsikt i hvordan deres LA21-arbeid fordeler seg på disse "analytiske knaggene", med andre ord *bredden* i satsningen. Vi får også et inntrykk av hvilke dimensjoner de har vektlagt i sterkeste grad, hvor *dybden* i LA21-arbeidet er størst. Det er altså dimensjonene som ordner presentasjonen, kommunenes arbeid behandles samlet under hvert av temaene. På denne måten etableres det et grunnlag for neste skritt: mulige forklaringer av LA21s inntreden på den lokalpolitiske arenaen som jeg vil ta for meg i neste kapittel.

### 5.1 Den økologiske dimensjonen

- Å ta vare på menneskenes livsgrunnlag for dagens og kommende generasjoner

For å ta hensyn til kommende generasjoner, må forvaltningen av naturressursene sees i et langsiktig perspektiv. Et mål om å ta vare på livsgrunnlaget antyder at det finnes grenser for hvor mye en kan ta ut av naturressursene. I tillegg er det et spørsmål om hvor stor mengde avfallsprodukter økosystemet kan ta i mot. En snakker om ressurs-og

<sup>23</sup> Rådmennene er normalt sentrale aktører i LA21-sammenheng, de er ikke intervjuet da det i begge kommunene nettopp hadde vært bytte av rådmenn. En av rådmennene er kontaktet via e-post for mindre opplysninger.

resipientgrenser (Høyer og Aall 2001:13). Når overutnyttes naturressursene og når overbelastes avfalls- og deponikapasiteten? Hvor går tålegrensen? Dette er et spørsmål flere har forsøkt å finne svaret på, uten at det synes som om en er kommet nær noen enighet om dette (se blant annet Dobson 1996, Jacobs 1995, Daly 1995 og Beckerman 1994 og 1995). På nitti-tallet flyttet fokus seg i økende grad fra ressursgrensene til resipientgrensene fordi ”problemet er ikke at det er for lite kull, olje og gass. Problemet er at det er for mye. De globale resipientene klarer ikke å ta imot alle avfallsproduktene” (Høyer og Aall 2001:13). En har ikke kommet til enighet om de eksakte ressurs- og resipientgrensene, men det en i stedet har innført i en rekke land er ”føre-var” prinsippet (FN 1992b, St. meld. 34 1990-91:24). Det betyr at der det er fare for alvorlig eller irreversibel ødeleggelse, kan ikke manglende vitenskapelig enighet brukes som grunn til å utsette tiltak (ibid.). Med utgangspunkt i det informantene definerer som kommunens LA21-tiltak, vil jeg se på de tiltakene som tar sikte på å bevare livsgrunnet for dagens og kommende generasjoner.

### 5.1.1 Avfallshåndtering

I Ål drives avfallshåndteringen av Hallingdal Renovasjon, som er et felles selskap for Hallingdalskommunene. I avfallsplanen for Hallingdal og Krødsherad (1999-2002:28), er hovedmålet at ”avfallet skal utnyttes gjennom økt grad av ombruk, gjenvinning og energiutnytting...”. For husholdninger og hytter er målet at fraksjonene papir/papp, drikkekartonger og glass skal ha en gjenvinningsgrad på 60%, for metallemballasje på 50% og for grovavfall på 30%. I tillegg skal plastemballasje ”utsorteres når det opprettes mottaksordninger for utsortert plast” (ibid.), en ønsker videre å øke innsamlingsgraden av spesialavfall, legge til rette for ombruk, innføre kildesortering for næringslivet og utsortering av matavfall ønskes innført i løpet av 2000 (Ål kommune 1999). Hallingdal Renovasjon har også ansvaret for å informere befolkningen og næringslivet om systemet for avfallshåndtering og sorteringen av avfallet (avfallsplan for Hallingdal og Krødsherad 1999-2002:29).

På et møte i teknisk hovedutvalg etterlyses oppfølgingen av flere av disse målene fra Hallingdal Renovasjon sin side (Ål kommune 2001a). Dette gjelder innsamlingen av drikkekartonger, plast, matavfall, innføring av kildesortering for næringslivet og informasjon om avfallshåndteringen og kildesorteringen, noe som er ”...den viktigste faktor for at innføring av kjeldesortering skal bli vellukka” (ibid.). Flere informanter uttrykker misnøye med selskapets håndtering av kildesorteringen: En informant (anonym) forklarer den manglende oppfølgingen med at ”selskapet tar inn bare det som lønner seg”. En annen (anonym) sier ”det er for mange unntak, man kan for eksempel bare levere aviser uten stift”.

Kildesorteringsordningen i Lier har ikke de samme problemene, her kildesorterer innbyggerne i tre fraksjoner: papir, våtorganisk og restavfall (Knudsen 2001 [e-post]). I tillegg har de 19 returpunkter for andre typer avfall som tøy, glass, plast, metall og miljøstasjon for blant annet spesialavfall, trevirke og hageavfall (ibid.). I ”handlingsplanen for bærekraftig utvikling” for perioden 1999-2002 har de følgende mål for avfallshåndteringen:

- total innsamlet avfallsmengde skal reduseres med 10% i forhold til 1996-nivå
- mengde spesialavfall innlevert skal økes med 200% i forhold til 1996-nivå
- gjenvinningsprosent av avfall skal økes til 70% (Lier kommune 1999a:7-8).



Da ordfører Ulla Nævestad (2001 [intervju]) ble spurt om oppfølgingen av disse målene, sa hun "det er antakelig for ambisiøst". Miljøvernleder Per-Bjørnar Knudsen (2001 [intervju]) kommer med noe av forklaringen: "emballasjen og produktutvalget øker, dermed er det en umulig oppgave for oss å følge opp vedtaket, for utviklingen går i stikk motsatt retning". Dette synet støttes av Ap-politikeren Sigurd Lein<sup>24</sup> (2001 [intervju]): "å redusere avfallsmengden kan man bare glemme (...) det har med verdigrunnlaget vårt å gjøre".

Kommunen har også en målsetning om å stimulere til redusert avfallsproduksjon og økt hjemmekompostering ved hjelp av renovasjonsavgiften (Lier kommune 1999a:9). Men heller ikke i forhold til dette punktet er miljøvernlederen (2001 [intervju]) særlig optimistisk: "kildesortering er greit, men så lenge forbruket øker blir det vanskelig". Samfunnsutviklingen går med andre ord i motsatt retning i forhold til de målsetningene Lier ønsker å oppnå. Her er det snakk om trender som ikke lar seg snu i en håndvending, eller som miljøvernlederen (2001 [intervju]) uttrykte det: "vi har brukt 50 år på å bygge opp forbrukssamfunnet, hvordan kan man forvente at man kan gå over til det bærekraftige samfunnet i løpet av fire-fem år?".

Mens Ål sliter med et renovasjonsselskap som ikke oppfyller de kravene som er stilt for driften og som antakelig lar seg løse lokalt, opplever Lier med sine ambisiøse mål på avfallsområdet at de sliter med å oppnå målsetningene fordi samfunnet går i motsatt retning med stadig høyere forbruk og dermed også mer søppel.

## 5.1.2 Energi

Ål kommune er en gammel kraftkommune. Derfor får de 100 GWH konsesjonskraft som de selger videre til innbyggerne uten fortjeneste og som gjør at innbyggerne i Ål har lavere strømpris enn i andre kommuner hvor de må kjøpe strøm på det frie kraftmarkedet (Solberg 2001 [e-post], Ål kommune 2001b:8). Ifølge miljøvernrådgiver Reidun Aaker (2001 [intervju]) har de vurdert om prisen på elektrisitet er for lav fordi den gjør at en i for liten grad vurderer alternative energiformer. Likevel har Venstre-politikeren Torleif Dalseide<sup>25</sup> fått flertall for et forslag om at "når kommunen restaurerer eksisterende bygg eller bygger nytt, skal ein alltid vurdere alternative energiformer (t.d jordvarme) som varmekjelde (Ål kommune 2001d). I forbindelse med vedtaket bad hovedutvalget for næring og ressurs (HNR) om at vedtaket skulle få effekt for den opprustinga som da pågikk av Ål svømmehall og Nedre Ål skule. Varmepumpe til vannbåren varme ble vurdert for de to byggene, men en fant ut at det ville bli for kostbart (Dalseide 2001 [intervju]).

Hallingdal Renovasjon, som vi har vært inne på tidligere, holder til i Ål på et område som heter Kleivi. Selskapet har ledig fjernvarme på 27 GWH som de ikke får avsetning på (Ål kommune 2001b:9) og ifølge varaordfører Tore Bøygard fra Arbeiderpartiet (2001 [intervju]) "pøses varmtvannet på Kleivi ut i elva, vi får ikke benyttet det. Det betaler vi ressursavgift for". Avgiften beløper seg til ca. 3.5 millioner årlig (Kleppen 2001 [e-post]). Ordfører Ingvar Solberg (2001 [intervju]) fra Senterpartiet sier de har "... hatt en person i full stilling i to år for å jobbe fram prosjekter i forhold til bruken av energien fra Kleivi" uten å lykkes. De har i tillegg ledige næringslokaler. Ifølge assisterende rådmann (Kleppen 2001 [e-post]), har det ikke vært tilstrekkelig vilje til å prioritere dette. Han sier at "ein må huske på at me bur i ein kraftkommune med rimeleg straum, og ikkje heilt har

<sup>24</sup> Nestleder i næring-, kultur-og miljøutvalget i Lier kommune.

<sup>25</sup> Leder av hovedutvalget for næring og ressurs i Ål kommune,

sett poenget” (ibid.). Det har vært snakk om at det finnes investorer som er interessert i å bygge badeland der, men varaordføreren (2001 [intervju]) ”...vil se investoren i kvitauget” før han tror på det. Også ordføreren (2001 [intervju]) mener ”...det er urealistisk”.

Lier *kommune* ønsker å være et forbilde i arbeidet for en bærekraftig samfunnsutvikling i Lier (Lier kommune 1999a:7). Dette betyr blant annet at: ”Energibesparende tiltak i eksisterende kommunale bygninger skal gjennomføres i henhold til gjeldende enøk-planer. I nye bygg skal det så langt som mulig legges til rette for fleksible energiløsninger og alternative energikilder” (Lier kommune 1999a:9). Det er også satt et konkret mål for dette arbeidet: ”forbruket av forurenset energi og elektrisitet i Lier skal stabiliseres på 1998-nivå gjennom økt satsing på alternative energikilder, enøk-tiltak og holdnings-skapende arbeid” (Lier kommune 1999a:8). Ordføreren (2001 [intervju]) mener ”energimålet er veldig ambisiøst, vi må nå tenke nye oppvarmingsformer og mindre areal per bolig(...) Det blir fine ord. Det burde vært spesifisert til forbruket per innbygger”. De har med andre ord ikke klart å realisere dette målet. Likevel er det ikke slik at de ikke har fått til noe i forhold til energi. Det synes snarere som om det tas for gitt at alternative energiformer skal benyttes der det er mulig. Ap-politikeren (2001 [intervju]) uttrykker det slik: ”å gå inn for varmepumpe gir ikke noen ære nå, og det er bra”. Både Lierbyen skole og Nøstehagen bo-og omsorgssenter har varmepumpe, det vil si at en utnytter jordvarme til oppvarming (Nævestad 2001 [intervju]). Nøstehagen har i tillegg lys-og varmeregulering og bygget er konstruert slik at det utnytter solvarmen (Knudsen 2001 [intervju]). De har også planlagt å benytte sjøvarme til et nytt byggefelt som skal oppføres (Nævestad 2001 [intervju]).

Både i Lier og Ål har en som mål å satse på utnyttelse av alternative energiformer og enøk. I Ål synes den lave strømprisen å bremse denne satsningen, men ikke bare det, også det å være utkantkommune begrenser deres muligheter til å utnytte fjernvarmen de får fra forbrenningsanlegget på Kleivi: det er liten interesse i å etablere seg der. I Lier har satsningen på alternative energiformer en bred forankring, det er ikke omstridt å benytte alternative energiformer. Samtidig viser det seg at Lier også på dette området er ambisiøse og har vedtatt mål det er vanskelig å nå.

### 5.1.3 Transport

Det LA21-tiltaket i Ål som det har vært mest oppmerksomhet omkring, er deres målsetning om å starte med gratis buss og kameratkjøring for å få ned bilbruken og å gjøre de unge under atten år mindre avhengig av foreldrenes skyss på fritiden (Miljøstrategi nr.1 2001, Hallingdølen 5.12.00, Hallingdølen 14.10.2000, Folkevett 06.2000). Dette prosjektet kom i gang som følge av et initiativ fra ungdommer i Ål og har blitt fulgt opp av kommunen (Aaker 2001 [intervju]). Med inspirasjon fra den svenske kommunen Ockelbo, ønsker Ål å samle alle offentlige midler til transportordninger i en pott slik at transportbehovet kan samordnes bedre og på den måten få transportutgiftene ned<sup>26</sup>. Kommunen har fått NAF, drosjenæringa og Hallingdal billag/rutebilselskap til å tenne på ideen, samt at de har fått klarsignal av fylkeskommunen til å jobbe videre med saken (Aaker 2001 [intervju]). Men det er ikke bare å sette i gang. Fylkeskommunen har krevd grundige for-undersøkelser slik at de har et materiale å bygge på om det blir slik de håper, at dette skal videreføres til de andre Hallingdalskommunene. Miljøvernrådgiveren har kartlagt det av transportbehovet som er betalt av det offentlige, interessen for gratis buss og kameratkjøring på de største arbeidsplassene i Ål, hvordan unge mellom 18 og 12 år kommer seg til fritidsaktiviteter og bestilt en representativ reisevaneundersøkelse for

<sup>26</sup> [www.home.online.no/~aalkomm., 28.mai 2001](http://www.home.online.no/~aalkomm., 28.mai 2001).

innbyggerne i Ål. Prosjektet som var ment å starte høsten 2001, er derfor flyttet til nyåret (ibid.). Men det er ikke bare grundige forundersøkelser som bremser prosjektet. Ål "...har ikke så store inntjeningsmuligheter som Ockelbo. Vi må skaffe 400 000 kroner i sponsor-midler i året hvis det skal bli gratis" (ibid.). Miljøvernrådgiveren (2001 [intervju]) ønsker å bruke inntjeningsmidler fra energiøkonomisering (ENØK) i kommunen, i tillegg forhandler hun med to oljeselskap om sponsor-midler, "men vi dekker ikke inn 400 000 på det". Det gjør prosjektet til en symbol-sak ved at en får "...se hvor dypt det stikker" (Bøygard 2001 [intervju]). De politikerne jeg snakket med, var usikre på viljen blant politikerne til å satse penger på dette, ordføreren (2001 [intervju]) mener det kan bli "...*ti-kroners bussen*" i stedet. Også fylkeskommunen og rutebilselskapet er mer skeptiske nå enn i begynnelsen (Aaker 2001 [intervju]). Dermed synes tilbudet om *gratis* buss å være truet, men ifølge Venstre-politikeren (2001 [intervju]), er det mulig "hvis politikerne gis tro på at det blir en suksess og det kan skape blest om kommunen".

I Lier er ikke transport et satsningsområde i den grad som i Ål, transport er i liten grad trukket fram som et tema i LA21-arbeidet av informantene. I gjeldende kommuneplan (Lier kommune 1996b:15) er en av utfordringene på transportområdet å "øke andelen kollektivreiser av det totale transportarbeid" og "reducere miljøbelastningene av biltrafikken". I handlingsplanen for bærekraftig utvikling (Lier kommune 1999a:8) heter det at man vil vektlegge arealløsninger som reduserer transportbehovet.

For Ål er transport, nærmere bestemt gratis-buss prosjektet, en av hovedsatsningsområdene til kommunen i forbindelse med LA21-arbeidet. Spørsmålet er om politikerne ønsker å satse på dette hvis de må legge mer penger inn i dette enn det en gjør i dag. Lier har ikke et liknende flaggskip i forhold til denne sektoren, de ønsker å øke kollektivandelen, redusere transportbehovet og miljøbelastningene av biltrafikken.

#### 5.1.4 Biologisk mangfold

I likhet med tiltak på energi-og transportsiden, vil prosjekter med sikte på å verne biologisk mangfold være viktig for det globale miljøet. Begrepet kan defineres som variasjon på tre nivåer: genetisk variasjon innenfor hver art, variasjon i artsmangfoldet innenfor et avgrenset område og variasjon i naturens ulike naturtyper/økosystemer (Miljøverndepartementet 1993).

Som et ledd i å styrke beslutningsgrunnlaget om det biologiske mangfoldet, satte regjeringen i gang en kartlegging og verdiklassifisering av biologisk mangfold fra 1998 (St. meld. 58 (1996-97:51-52)). Denne skulle utføres av kommunene og staten stilte midler til disposisjon for å gjennomføre det (ibid.). Lier har foretatt en slik registrering, mens Ål nærmer seg slutten på denne.

I Ål uttrykker flere at hensynet til villreinen gjør at kommunen begrenser ferdsel og hyttebygging i utmarka (Aaker 2001 [intervju], Dalseide 2001 [intervju]). De har en restriktiv politikk i forhold til bruk av snøscooter og ifølge Venstre-politikeren (2001 [intervju]) "...ønsker [de] å bevare utmarka". Det finnes likevel dem som ikke er helt fornøyd med forvaltningen av villrein-stammen. Olav Randen (2001 [e-post]), økologisk bonde og forlegger, mener hensynet til villreinen er "underordna kortsiktige interesser for turisme og pengeinntekter". Et eksempel som viser dette er ifølge ham "det samla kravet frå Hallingdalskommunane om to vinteropne vegar over vidda" (ibid.). I tillegg godkjente kommunen for noen år siden byggingen av en vei inn til en ny hytte. Denne mener Randen (2001 [e-post]) ligger midt i reinterrenget.

Ifølge handlingsplanen for bærekraftig utvikling (Lier kommune 1999a:9) skal Lier i planperioden utarbeide en plan for grøntstruktur, biologisk mangfold og kulturminner. Det har de ikke gjort, men avdelingslederen for sektor for samfunnsutvikling ("sektor samfunn") i Lier kommune, Astrid Aass (2001 [intervju]) forklarer det med at de har lagt det inn i Arealis<sup>27</sup> i stedet. De vil vurdere om det er behov for en slik plan etter at rulleringen av kommuneplanen, som de nå er i gang med, er ferdig. Likevel mener Venstre-politikeren Aud Vogt Johansen<sup>28</sup> (2001 [intervju]) at "biologisk mangfold er et ikke-tema" og at "hensynet til naturverdiene er borte". Hun mener satsningen på det tradisjonelle miljøvernet har måttet vike til fordel for LA21-arbeidet og at kommunen er "mer opptatt av trivselstiltak for eldre og sånn". Det synes som om kommunen har erkjent at det tradisjonelle miljøvernarbeidet trenger en større oppmerksomhet. Ved ansettelse av ny næringskonsulent diskuteres det ifølge planlegger Jan Moen (2001 [telefonintervju]) om stillingen skal ha et "vaktbikkje"-ansvar i forhold til forurensning og naturvern.

Det synes dermed som om kommunene har fulgt opp anbefalingene fra sentrale myndigheter om å starte registrering av det biologiske mangfoldet i kommunen. Spørsmålet er om disse registreringene tas hensyn til når konkrete vedtak fattes, dette er det delte meninger om. Vi skal nå se nærmere på arealpolitikken, som er det politikk-området som i sterkeste grad har innvirkning på det biologiske mangfoldet.

### 5.1.5 Areal

I Ål aktualiseres hensynet til det biologiske mangfoldet av diskusjonene om hvor mange og hvor store hytter som skal bygges i Ål, noe som vil påvirke både villreinen og sårbare høyfjellsområder. Ifølge miljøvernlederen (2001 [intervju]) er "hyttesaken het". Ulike aktører vurderer kommunens holdning til dette forskjellig. Varaordføreren (2001 [intervju]) sier de kan komme til å inndra godkjente, ikke bebygde hyttetomter. I tillegg har kommunen en maksimumsgrense i forhold til størrelsen på hyttene, de skal ikke være større enn 140 kvadratmeter. Ifølge Randen (2001 [e-post]) er denne maksimumsgrensen på vikende front. Han mener "politikarane i Ål, lokalavisa og truleg folk flest oppfattar nasjonale restriksjonar mot store hytter som trugsmål mot lokaldemokratiet" (ibid). Også miljøvernrådgiveren (2001 [e-post]) mener en ikke er restriktive nok i forhold til hytteutbygging: "utbyggingstakta er noko for høg og det vert ikkje gjort vurderingar av konsekvensane av hyttebygging på biltransport".

I Lier finnes det også et eksempel på en slik konflikt mellom arealpolitikken og det biologiske mangfoldet. På Lierskogen som ligger i den østlige delen av Lier, går det to villtrekk for elg som bør vernes for å sikre det genetiske mangfoldet (Aass 2001 [intervju]). På det ene stedet har det lenge vært planlagt næringsutvikling og på bakgrunn av de politiske partienes uttalelser i forbindelse med 1. gangs behandling av den nye kommuneplanen ser det ut som om elgen må vike for næringsinteressene (Lier kommune 2001a).

Landbruksnæringen har en sterk stilling i Lier. "Arealpolitikken skal baseres på strengt jordvern, og med sterk vekt på bevaring av natur-og kulturmiljøer" (Lier kommune 1999a:8). At landbruket har en sterk stilling i Lier bekreftes også av samtlige informanter og av innbyggernes og næringslivets innspill til ny kommuneplan (Lier kommune 2000a).

<sup>27</sup> Fylkesvise arealinformasjonsystemer. Hovedmålsettingen for AREALIS er å formidle informasjon om arealverdier til kommuner og fylkesetater, særlig til brukere som planleggere og politikere. På denne måten vil AREALIS bidra til en bedre planprosess ([www.naturforvaltning.no](http://www.naturforvaltning.no), 4.12.01)

<sup>28</sup> Medlem av kommunestyre og formannskap i Lier kommune.

Dette sterke engasjementet i landbruket sementeres i begrepet ”grønne Lier”, som synes å være en verdi som er kjent for mange. Ifølge Anders Moen<sup>29</sup> (2001 [e-post]) fra Senterpartiet har begrepet blitt brukt siden første generalplan ble laget i slutten av 60-årene. Derimot finnes det ikke en klar definisjon av begrepet. Det synes som om de fleste får assosiasjoner til det åpne, grønne kulturlandskapet i Lierdalen. Men mens noen legger vekt på det estetiske i dette bildet, vil andre betone den næringsmessige bruken av Lierdalen (Aass 2001 [intervju]). Enkelte legger mer i det, blant annet ønsker ”sektor samfunn” å innlemme verdiene som ligger i bærekraftig utvikling i begrepet (ibid.). Det de fleste imidlertid er enige om, er at en skal bevare ”grønne Lier”.

Ål har ikke et liknende begrep som uttrykker hvordan de vil kommunen skal se ut. Kommuneplanleggeren i Ål (2001 [e-post]), som også er miljøvernrådgiver, sier å ”...ta vare på urørte naturområde, område over tregrensa, ta vare på villreinområde, dyrka jord og produktiv skog, hytteutbygging i avgrensa område med klare retningslinjer for å unngå konflikter med landbruk, natur, vilt, friluftsliv, osv....” styrer kommunens disposisjoner i arealpolitikken.

Også geografisk beliggenhet har innvirkning på kommunenes arealpolitikk. Ål er en utkantkommune i Hallingdal, mens Lier ligger mellom Oslo og Drammen og følgelig er en presskommune. Denne forskjellen i geografisk beliggenhet viser seg blant annet i næringspolitikken, for mens Lier opplever et press på næringsarealer<sup>30</sup>, står regulerte arealer til dette formålet ledig i Ål (Ål kommune 2001b:9). Følgelig ønsker Ål næringsetablering velkommen, mens Lier forsøker å ha en aktiv utbyggings- og næringsstrategi der de legger vekt på arealøkonomisering og høy utnyttelse (Lier kommune 2001b, Ål kommune 2001b:22-24). Flere av informantene uttrykker det samme: Lier vil bevare sitt grønne preg og dette får konsekvenser også for næringslivet. Så da Asko ønsket å utvide lokalene sine, ble dette nedstemt i kommunestyret fordi det vil ødelegge et populært rekreasjonsområde (Bøhle 2001 [intervju]). Det samme mønsteret ser man i forhold til bosetning: Lier forsøker å begrense denne (Lier kommune 2001b), mens Ål ønsker flere innbyggere i kommunen<sup>31</sup>.

Både i Lier og Ål har vi sett eksempler på at det biologiske mangfoldet er truet av vedtak gjort innenfor arealpolitikken. I tillegg har vi sett nærmere på hvilke prinsipper som ligger til grunn for arealpolitikken i de to kommunene. I Lier synes det som om det er enighet om å verne ”grønne Lier”. I Ål ønsker en å bevare urørte naturområder og sårbare høyfjellsområder. Videre ser vi at arealplanleggingen foregår under ulike forhold i de to kommunene. I Ål ønsker en både bedrifter og privatpersoner velkommen mens en i Lier, som er en presskommune, forsøker å begrense etableringen i kommunen.

### 5.1.6 Oppsummering

De to kommunenes LA21-arbeid synes å være relativt like innholdsmessig på det økologiske området. Begge kommunene legger vekt på kildesortering og alternativ energi, men verken i Ål eller Lier fungerer arbeidet slik de hadde tenkt. I Ål er det systemet for kildesortering og den lave strømprisen som gjør at satsningen ikke fungerer optimalt. I Lier mener informantene at det er den generelle samfunnsutviklingen, med stadig høyere forbruk, som gjør at de ikke når de målsetningene de har satt seg i forhold til avfall og energi. Også i forhold til biologisk mangfold og arealpolitikken slår temaene

<sup>29</sup> medlem av undervisningskomiteen

<sup>30</sup> [www.lier.kommune.no/hva%20skjer/index.html](http://www.lier.kommune.no/hva%20skjer/index.html), 10.07.01.

<sup>31</sup> [home.online.no/~aalkomm/kplan1.htm](http://home.online.no/~aalkomm/kplan1.htm), 10.07.01.

likt ut. Begge kommunene gir uttrykk for at de vil ta hensyn til det biologiske mangfoldet når vedtak innenfor arealpolitikken fattes. Samtidig ser vi at konkrete disposisjoner i arealpolitikken begrenser utfoldelsesmulighetene til blant annet villreinen i Ål og elgen i Lier. Når det gjelder transportsektoren, skiller Ål seg ut ved sitt gratis-buss prosjekt som vil, om det gjennomføres, være unikt i Norge.

## 5.2 Den økonomiske dimensjonen

- Dagens teknologi må legges om i bærekraftig retning

I årene som er gått siden Verdenskommisjonen for miljø og utvikling avga sin rapport, har det vært et stigende fokus på at forbruket og produksjonen spesielt i den rike delen av verden må endres i mer bærekraftig retning, for å gi den fattige delen av verden en mulighet innenfor naturens tålegrense til å øke sin levestandard (Lafferty 1996). Blant annet er CSDs overordnede fokus i perioden 1998-2002 fattigdom og forbruks-og produksjonsmønstre<sup>32</sup>. Dette er også noe kommunene er opptatt av.

Jeg vil se på Lier og Åls arbeid med sikte på å endre lokalsamfunnets produksjon og forbruk i mer bærekraftig retning. Fokus vil være på tre viktige aktører på dette området: innbyggerne, bedriftene og kommuneorganisasjonen. Et viktig spørsmål i denne sammenhengen er hvilke virkemidler kommunene har til rådighet på dette området. De forvalter plan-og bygningsloven gjennom sin arealpolitikk og har dermed innvirkning på hvilke bedrifter som får etablere seg i kommunen. Kommunen kan også velge å gi befolkningen og næringslivet informasjon for på den måten å påvirke deres verdier i mer miljøvennlig retning. I tillegg kan de stille menneskelige ressurser til rådighet om bedriftene ønsker bistand til å endre sitt produksjons-og forbruksmønster.

Men å endre produksjon og forbruk er ikke bare de lokale myndighetenes oppgave. Agenda 21 (FN 1992a) oppfordrer alle grupper i samfunnet til å delta i arbeidet for en bærekraftig utvikling. Innbyggerne og bedriftene har således et samfunnsansvar. Rent praktisk er det vanskelig å få tak i disse selvstendige initiativene, spesielt i forhold til de tiltakene det enkelte hushold setter i verk. Jeg vil derfor konsentrere meg om det arbeidet som er initiert av de lokale myndighetene. Først vil jeg se på de tiltakene som er satt i verk for å endre innbyggernes forbruksvaner, deretter vil jeg se på kommunenes næringspolitikk, både hvilke føringer de legger på nyetableringer og den mer informative eller utadrettede biten av denne politikken; om de legger til rette for og oppfordrer næringslivet til å bidra i arbeidet for bærekraftig utvikling. Til slutt vil jeg se på det arbeidet som er gjort på dette feltet i kommuneorganisasjonen.

### 5.2.1 Det sivile samfunn utfordres

I kommunestyrevedtaket hvor Ål går inn for å bli en foregangskommune, blir også politikerne utfordret til å ta tak i LA21-arbeidet (sak 30/00). Politikerne fikk i oppdrag å ”utfordre kvart sitt lag/verksemd i Ål til å koma med sitt/sine LA21-tiltak” (ibid.). Hvordan går det så med dette arbeidet vel et år etter vedtaket? ”Det går ikke”, mener ordføreren (2001 [intervju]), som er den som har ansvaret for å følge opp vedtaket. Som forklaring sier han at ”det er noe med det at det er lett for å bli de litt bevingede ord. Jeg har voldsomme utfordringer i jobben, da glemmer en det fort” (ibid.). Status viser at det er to stykker som har tatt tak i utfordringen. Den ene, varaordføreren, har utfordret

<sup>32</sup> [www.un.org/esa/sustdev/sessions](http://www.un.org/esa/sustdev/sessions), 05.10.01.

speiderne til å inkorporere LA21 i sitt arbeide, mens den andre, Venstre-politikeren, har tatt initiativ til at det skal settes i gang en returordning for landbruksplast.

I Lier har også det sivile samfunnet blitt utfordret. I forbindelse med en miljøkonferanse for hele Liersamfunnet som ble arrangert høsten 2000, ble det utarbeidet en Lier-erklæring. Her oppfordres lag/organisasjoner og enkeltpersoner til å skrive under og dermed jobbe for:

(A) En bærekraftig samfunnsutvikling som sikrer livskvalitet og livsgrunnlag både i dag og for kommende generasjoner.

(B) At aktivitetene i våre lokalsamfunn skjer innenfor naturens bæreevne både lokalt og globalt og at vi derfor ønsker å redusere ressursforbruket og miljøbelastningen (Lier kommune 2000b).

Slik ønsket kommunen å få innbyggerne til å forplikte seg slik at en kunne få samfunnsutviklingen i Lier i mer bærekraftig retning (Knudsen 2001 [intervju]). Hvordan har responsen vært? Frivillige organisasjoner har fått utdelt Liererklæringen og miljøvernlederen har bedt om at det gjøres et vedtak om at organisasjonen slutter seg til erklæringen (ibid.). Foreløpig har han fått inn omlag 20 erklæringer og han vil snakke mer med foreningslivet i løpet av høsten og håper da å få inn flere (Knudsen 2001 [e-post]). Liererklæringen rettet seg også mot den enkelte innbyggeren i Lier. I forhold til dette utspillet har de fått liten respons. I tillegg forsøkte kommunen i løpet av 1998 å verve husstandene til å bli en ”grønn familie”<sup>33</sup>. Ifølge miljøvernlederen på det tidspunktet, Birgit Rusten (2001 [intervju]), ble det aldri ”...noe fart på det prosjektet” og det fokuseres lite på det i dag.

Også befolkningen i Ål har blitt utfordret til å bidra til en bærekraftig utvikling. Ungdommer gikk fra dør-til dør og vervet folk til Miljøheimevernet. 50 % av husstandene ble vervet, disse ble invitert av kommunen til å delta på øko-team. 18-20 familier har deltatt, ifølge miljøvernrådgiveren (2001 [intervju]) er det ”...tungt å få med flere, vi har nok fått med de mest ivrige i første omgang”. Det er altså vanskelig å få folk til å bidra selv. Miljøvernrådgiveren mener årsaken er at folk ikke vil binde seg til å delta på seks-sju møter (ibid.).

Begge kommunene har forsøkt å engasjere befolkningen og organisasjonslivet i arbeidet med bærekraftig utvikling, men har slitt med å få det til. I Ål har politikerne med to unntak ikke fulgt opp vedtaket om at de skulle utfordre lag og virksomheter i forhold til LA21, mens vervingen til Øko-team har stoppet opp. I Lier mener administrasjonen det er for tidlig å si noe om status i forhold til organisasjonenes tilslutning til Liererklæringen. Men for grønne familier-prosjektet sin del, var responsen fra befolkningen dårlig.

## 5.2.2 Kommunenes næringspolitikk

Hvilke krav blir stilt til bedrifter som ønsker å etablere seg i de to kommunene? Lier ønsker å legge til rette for etablering for bedrifter med en bevisst holdning til miljø (Lier kommune 2001b:21). Dette er også et mål for Ål som har en visjon om å ”skape attraktive og konkurransedyktige vilkår for et miljøtilpassa næringsliv” (Ål kommune 2001b:12).

<sup>33</sup> Miljøheimevernets utfordring til husstander der en inviteres med på en ”miljødugnad for framtida” og oppfordres til å gjøre opp miljøstatus for familien og forsøke å forbedre vanene på de områdene der det er mulig.

Som sagt når arealpolitikken ble behandlet, ønsker Ål næringsetablering velkommen. Det har vært snakk om at en investor ønsker å bygge et stort alpinanlegg i kommunen, og Venstre-politikeren (2001 [intervju]) sier at ”om alpinanlegget hadde investorer ble det vanskelig å si nei”. Hensynet til sysselsetting vil ifølge ham veie tyngre enn de eventuelle negative virkningene en slik etablering ville ha på miljøet.

I tillegg til å legge til rette for et miljøbevisst næringsliv i Lier, har kommunen også utfordret bedriftene i kommunen til å delta i et miljøfyrtårn-prosjekt<sup>34</sup> fra høsten 2000. Til nå er fem bedrifter sertifisert. For disse fem første deltakerne refunderte kommunen en tredjedel av kostnadene, ca. 5 000 kr. Lederen for en av disse, Lier biloppugging, mener ”...det er god forretning å drive for miljø” (Bøhle 2001 [intervju]). Han har lenge satset på å drive mest mulig miljøvennlig, blant annet har han hatt varmepumpe og vannbåren varme i gulvene siden 1979, men det var først når bedriften ble med i miljøfyrtårn-prosjektet at han fikk de ansatte med seg. I tillegg til at han mener han vil tjene på denne satsningen, synes han også næringslivet bør ta ansvar: ”næringslivet skal ikke tjene penger på å ødelegge miljøet”. Det at et biloppuggeri blir miljøsertifisert mener han kan være en spore for andre bedrifter til å gjøre noe i egen bedrift. For hvis et biloppuggeri klarer å tilfredsstille miljøkravene, vil det være mulig for andre typer virksomheter også.

Begge kommunene ønsker altså å tiltrekke seg et ”grønt” næringsliv, men for Ål kan det synes som om dette kan bli vanskelig å følge i praksis fordi de trenger flere arbeidsplasser i kommunen. Videre har Lier kommune tatt initiativ overfor næringslivet og utfordret dem til å delta i et miljøfyrtårn-prosjekt, hvor fem til nå er blitt sertifisert.

### 5.2.3 Tiltak rettet mot kommunal virksomhet

- Gjennomgang av innkjøps-og driftsrutinene i kommunen

I kommunestyrevedtaket hvor Ål<sup>35</sup> går inn for å bli en foregangskommune (Ål kommune 2000), utfordres politikerne og administrasjonen til å ta tak i LA21-arbeidet på hver sine områder. Administrasjonen skulle ”gjera ei miljøvurdering av innkjøps-og driftsrutinar og etatar/avdelingar/arbeidsplassar som kan vise til t.d enøk, mindre forbruk eller andre tiltak. Desse skal kunne behalde 50% av innsparte midlar til valfrie tiltak på arbeidsplassen”. Ifølge miljøvernrådsgiveren har hverken miljøvurderingen av innkjøps-og driftsrutiner eller andre tiltak fått målbare effekter ennå. I forhold til enøk er de ”i god rute, men enøk-midlene (gulroten, der de kan behalde 50% selv) er ikke klare ennå”. I tillegg har de en sjekklister for helse-og miljø som de bruker som beslutningsgrunnlag i saksbehandlingen (Aaker 2001 [intervju], Ål kommune 1996).

Som vi har sett i kapitlet om de to kommunenes energipolitikk, har Lier som mål å bli et forbilde i forhold til bærekraftig utvikling. I tillegg til målsetningene i forhold til energi, medfører det at de ønsker å:

<sup>34</sup> Miljøfyrtårn: Norsk frivillig miljøsertifiseringsordning beregnet for små-og mellomstore bedrifter, som ønsker å dokumentere for omverdenen at de tar miljøarbeid på alvor. Se også de internasjonale [EMAS](#) og [ISO14001](#)-ordningene (hentet fra [www.grip.no/felles/begreper.htm](http://www.grip.no/felles/begreper.htm), 4.12.01).

<sup>35</sup> LA21-arbeidet drives på to plan i Ål, i kommunen og gjennom fellesorganene til Hallingdalskommunene. Satsningsområdene en blir enige om på regionalt nivå, får føringer for det som blir gjort på lokalt nivå. Dermed er de regionale og de lokale planene i stor grad overlappende. Siden fokus her er på Ål sitt LA21-arbeid, vil innholdet i det regionale samarbeidet bare legges fram dersom det går ut over det som blir gjort på lokalt nivå.



1. Å redusere avfallsproduksjonen i kommunale virksomheter
2. Å prioritere varer som helt eller delvis er laget av resirkulerte materialer ved innkjøp
3. Å styrke beslutningsgrunnlaget slik at miljømessige konsekvenser av politiske vedtak synliggjøres bedre
4. Å gjennomføre opplæring i miljøforståelse (Naturlig Vis), for 50 % av de ansatte i kommunen i løpet av 1999 (Lier kommune 1999a:9)

En ting er å ha planer, en helt annen ting er å sette dem ut i livet. Hva er status for denne satsningen? Det å være et forbilde betyr ifølge miljøvernlederen (2001 [intervju]) "...at kommunen skal gå foran, det har vi kommet godt i gang med". Han mener dette har med troverdighet å gjøre: "hvordan kan vi kreve av andre hvis vi ikke gjør det sjøl?" (ibid.) Denne holdningen viser han åpent overfor andre og blir derfor karakterisert som et "søppelpoliti" (Vogt Johansen 2001 [intervju]). Det er med andre ord ikke alle i kommunen som er like glad i kildesorteringen, miljøvernlederen (2001 [intervju]) forklarer det med at "når det går på hva du skal gjøre, så svikter det". De har altså fått til en grundig kildesortering på rådhuset, men det er enkelte som ikke følger opp.

Også i andre kommunale virksomheter blir det satset på kildesortering. På Nøstehagen bo-og omsorgssenter har de et "...kildesorteringssystem som overgår kommunens" (ibid.).

I forhold til innkjøpspolitikken, at varer som helt eller delvis er laget av resirkulerte materialer skal prioriteres ved innkjøp, har de ikke kommet ordentlig i gang med dette arbeidet ennå. Miljøvernlederen (2001 [telefonintervju]) mener det har tatt lenger tid enn ventet og skal begynne å jobbe med dette høsten 2001. Men to av de kommunale virksomhetene, Lier Drift og Skaar sykehjem, har deltatt i miljøfyrtårnsprosjektet og blitt miljøsertifisert (Aass 2001 [intervju], Knudsen 2001 [e-post]).

Målet om bærekraftig utvikling skal (tiltak tre over) vise seg i kommunens beslutninger ved at det går inn som en del av beslutningsgrunnlaget. Lier har lenge hatt noe de kaller "grønt blad"-sjekklister for helse-og miljøvurderinger hvor bærekraftig utvikling nå er innlemmet. Men "grønt blad er ikke relevant alltid. Det fungerer best i plansaker", mener avdelingslederen for "sektor samfunn" (2001 [intervju]). I forhold til andre saker mener hun at det trengs en innskjerping, på sikt må andre måter å få til bærekraftig utvikling på vurderes.

### **Skolering av de ansatte**

Som et siste tiltak i forhold til å gjøre kommunen til et forbilde med hensyn til bærekraftig utvikling, skal de ansatte i Lier kommune opplæres i miljøforståelse. Denne kursingen skal lede til at kommunens produksjon og forbruk blir mer bærekraftig. Halvparten av de ansatte skulle kurses i løpet av 1999 (Lier kommune 1999a). Dette målet er ikke nådd. Til nå har 500 av de 1400 ansatte gjennomgått kurset og resten skal gjøres ferdig i løpet av høsten. Miljøvernlederen (2001 [intervju]) kjører alle kursene selv, slik at alle får samme skoleringen.

Han tar først for seg de siste 20 årenes samfunnsutvikling der han blant annet sier: "samfunnet har gått fra å bry seg til å sko seg, fra å yte til å nyte, fra godtaking til utstøting og fra vi til jeg. (...) Fram til 1980 hadde vi et velferdssamfunn, siden har samfunnsutviklingen gått stadig mer i egoistisk retning" (ibid.). I forlengelsen av denne innledningen forsøker han å få i gang en samfunnsdebatt, hvor de til slutt ser på hvilke konsekvenser dette har for egen virksomhet. Kurset avsluttes med at det etableres en

arbeidsgruppe i virksomheten som skal fungere som en drivkraft i forhold til bærekraftig utvikling (ibid.).

For å sikre at dette virkelig blir fulgt opp i de ulike etatene og virksomhetene som kommunen består av, har det fra i år blitt innført noe de kaller *rådmannens resultatmål* (Aass 2001 [intervju], Knudsen 2001 [telefonintervju]). Det stilles krav om at alle de kommunale virksomhetene som har gjennomgått skoleringen til miljøvernlederen, skal sette egne miljømål, de som ikke har hatt opplæring, må forplikte seg til å få det. Virksomhetslederne skal rapportere sine mål til rådmannen i løpet av året og julen 2001 skal det vurderes om målene er gode nok (Knudsen 2001 [telefonintervju]).

I tillegg er det flere barnehager med miljøprofil i kommunen, de driver blant annet med kompostering og kildesortering, og skolene kommer etter. Avdelingslederen for ”sektor samfunn” (2001 [intervju]) ”mener virkelig at dette har hatt resultater”. En lærer arbeidet en dag i uka i forhold til barnehagene og skolene med å integrere miljø og utviklingsperspektivet i det pedagogiske opplegget/ undervisningen. Dette arbeidet holdt på i ett år (2000), og ble avsluttet fordi rektoren ønsket å bruke hele lærerens tid i undervisningen. Prosjektet vil bli startet opp igjen om de finner fram til en egnet person.

Også i Ål har ”feie for egen dør”-prosjektet resultert i at miljøvernrådgiverne (Ål har som sagt to i til sammen hel stilling) har satt i gang en opplæring av kommunens ansatte. Miljøvernrådgiveren (2001 [intervju]) sier hun ”...forteller om Rio og LA21 kort, og så går jeg over til det konkrete”. Det vil si aktuelle tiltak som vil bidra til en bærekraftig utvikling (ibid). De nevner i den sammenheng enøk, transport, innkjøp, avfall og bærekraftig mat. De kartlegger også status i etaten og det blir laget et handlingsprogram med utvalgte temaer (ibid). Alle etatene er pålagt av rådmannen å velge tiltak som så rapporteres til ham. Framgang i forhold til tiltakene måles for utvalgte indikatorer (forbruk av elektrisk strøm, forbruk av papir og kilometer utførte tjenestereiser med bil (Bergo 2001 [e-post])). Opplæringen er gjennomført for 70% av arbeidsplassene.

Ål kommune har i likhet med Lier motivatorer for LA21 i skole- og barnehage-etaten. Dette gir seg utslag i barnas/ungdommenes hverdag ved at det i ”de første årene, barnehageårene og tidlig skolealder, går på å oppleve og bli glad i naturen, deretter blir det fokus på handlinger og valg og til slutt går man inn i interessekonfliktene i de siste skoleårene” (Aaker 2001 [intervju]).

Tiltakene rettet mot kommuneadministrasjonen er tematisk likt i de to kommunene. Men grepene i forhold til innkjøps- og driftsrutinene i kommunen er flere og grundigere i Lier. Når det gjelder skoleringen av de ansatte, er det bare temaet for innledningen på kursene som skiller de to kommunene. I begge kommunene følges kurset opp med resultatmål krevd av rådmannen, og det rettes spesiell oppmerksomhet mot å lære barn og ungdom opp i bærekraftig utvikling. Men dette arbeidet har stoppet opp i Lier, mens det fortsatt pågår i Ål.

## 5.2.4 Oppsummering

Tematisk er mye likt ved de to kommunenes arbeid på det økonomiske området. De har begge forsøkt å få både innbyggerne til å endre sine forbruksvaner ved å forsøke å få i gang grønne familier. I tillegg har Lier utfordret befolkningen til å skrive under på Lier-erklæringen. Responsen på disse tiltakene har ikke vært god. Videre ønsker begge kommunene å trekke til seg bedrifter med et bevisst forhold til miljø. I Lier har det resultert i en oppfordring til bedriftene om å bli miljøfyrtårnsbedrifter. For å endre kommuneorganisasjonens produksjon og forbruk i bærekraftig retning, har kommunene

hatt et opplegg for å ”feie for egen dør” der innkjøps-og driftsrutinene i kommunen forsøkes endret. Dette arbeidet er helt i startgropa i begge kommunene. I tillegg til dette tiltaket blir de ansatte skolert i forhold til bærekraftig utvikling der hver av virksomhetene/etatene setter opp egne resultatmål som kontrolleres av rådmannen.

## 5.3 Den sosiale dimensjonen

- Alle skal ha muligheten til å få dekket sine grunnbehov

Med alle mener en her alle mennesker, både i tid og rom (Lafferty og Langhelle 1995:18). Politikken skal altså føres med sikte på å dekke menneskers grunnbehov på tvers av generasjoner og på tvers av landegrenser. I tillegg til dette langsiktige og globale perspektivet har det, spesielt i Vesten hvor det generelle velstandsnivået er høyt, kommet til et fokus på livskvalitet<sup>36</sup>. Hva er det gode liv? Svarene på dette spørsmålet kan være bærekraftige i sin effekt: tid til sosiale relasjoner til venner og familie, refleksjon, god helse, osv (Steen Jensen 2001).

### 5.3.1 Nord -Sør perspektivet

En av hovedgrunnene til at Ål ble spurt om de ville være en foregangskommune, var deres vennskapssamarbeid med Sololà i Guatemala som formelt startet i mai 1999 etter flere besøk og gjenbesøk (Aaker 2001 [intervju]). Dette prosjektet blir av de fleste informantene sett på som det viktigste enkelttiltaket innenfor LA21-arbeidet. Et felles tema for de to vennskapskommunene er hvordan de kan ta vare på lokal tradisjon og natur i forhold til turisme. I likhet med Ål, som har turistmagnetene Hemsedal og Geilo som naboer, er også Sololàs nabokommune sterkt utbygd. De vil i første omgang sette seg inn i hverandres lokalhistorie; håndverk, drakter, språk, lokaldemokrati. På denne måten finner de felles temaer som de kan sammenlikne hverandres samfunn ved hjelp av (ibid.).

Vennskapssamarbeidet skal innarbeides i de lokale læreplanene, men det er allerede trukket inn i undervisningen ved at alle niende-klassingene i Ål har prosjekt-arbeid om Sololà (ibid.). I tillegg fokuserte en på vennskapssamarbeidet på et framtidswerksted for ungdommer i Ål som ble arrangert høsten 2000. Utgangspunktet var å lage ”ein visjon for vennskapskommunen Ål” der en av gruppene som ble etablert hadde vennskapssamarbeidet som tema (Stiftelsen Idébanken 2000). Ungdommene ønsket å få igang en utveksling med Sololà slik at de kunne lære om deres språk og tradisjoner gjennom brev, e-post, utstillinger og gjennom besøk i Sololà der de kunne knytte kontakter og ta opp video (Idébanken 2000:12). Vennskapssamarbeidet er i tillegg integrert i et prosjekt kalt ”Aal Tour America” (ATA) og også her er det ungdommene som er aktive. Ifølge varaordføreren (2001 [intervju]) er det nettopp de unges deltakelse i LA21-arbeidet som er det viktigste: ”det er de unge som skal følge opp”.

ATA startet i 1996 og er et prosjekt i regi av KFUM/KFUK-speiderne, men er åpent for alle<sup>37</sup> (Bergaplass 2001 [intervju]). Målet med prosjektet er en tur til det norske Amerika, nærmere bestemt Seattle, både fordi det var mange ålinger som utvandret til Amerika og fordi de mener det er enklere og tryggere å dra dit med 150 ungdommer enn til for eksempel Sololà. Første gang de reiste var i 1999, prosjektet som er i gang nå drar til Amerika i 2003. I tiden fram mot reisen, skal ungdommene yte noe både for eget

<sup>36</sup> Et slikt fokus ser en blant annet i miljø og utviklingsorganisasjonen Framtiden i våre hender.

<sup>37</sup> [www.Ata.no](http://www.Ata.no), 10.07.01

lokalsamfunn, gjennom å hjelpe noen som trenger det, men også ved å samle inn penger til fattige land i Sør.

I forkant av den første turen ble det knyttet kontakt med Ecuador fordi ungdommene var interessert i Latin-Amerika. De samlet inn penger som rakk til å bygge en skole. I etterkant av turen er vennskapssamarbeidet med Sololà opprettet, og ATA ble som sagt utfordret til å inkorporere dette i prosjektet. Det gjøres ved at pengene som blir samlet inn vil bli delt mellom Ecuador og Sololà, men også ved at de forsøker å få i stand et besøk av musikere fra Sololà til en juleutstilling ATA vil arrangere i år. Ifølge hovedutvalgslederen for prosjektet, Jon Ola Bergaplass (2001 [intervju]) er kjennskap til virkelige mennesker og virkelige steder viktig for forståelsen av og innlevelsen i problemene, og ved å møte lokalbefolkningen direkte får de en direkte kjennskap til Sololà.

Til nå er det som nevnt 150 ungdommer som har skrevet under på at de vil delta i ATA-prosjektet. Dermed har de bundet seg til å gjøre noe for andre ålinger, men også til å gi penger til Ecuador og Sololà. Av de 10 500 kronene de må betale for å få være med, går 1000 til Latin-Amerika. Gjennom satsningen på vennskapssamarbeid er Ål en av få kommuner som forsøker å rette søkelyset mot Nord-Sør-problematikken og dermed ta tak i en av de globale dimensjonene ved LA21.

### 5.3.2 Livskvalitet

Lier har ingen vennskapskommuner utenfor Norden, men vurderer om de skal etablere kontakt med et lokalsamfunn i Sør. Miljøvernlederen (2001 [intervju]) mener ”det globale perspektivet ikke er aktivt, men vi forsøker å være så bærekraftige som mulig sjøl”.

Av relevans for den sosiale dimensjonen er deres målsetning om å legge til rette for møteplasser i nærmiljøene (Lier kommune 1999b:3). Et slikt tiltak håper de kan øke folks engasjement og deltakelse i eget lokalsamfunn. Et eksempel på en slik møteplass er Nøstehagen bo-og omsorgssenter som de har ambisjoner om at skal bli et kulturelt-og økologisk senter for nærmiljøet. På denne institusjonen for eldre har de arrangert visekveld og kunstutstilling, samt at man kan komme og spise middag til 50 kroner. De ”...ønsker å viske ut skillene mellom institusjonen og nærmiljøet og ”...skape møteplasser som gir grobunn for sosiale relasjoner” (Knudsen 2001 [intervju]). Miljøvernlederen er engasjert i utviklingen av stedet og har stilt opp på arrangementene på Nøstehagen. Han mener ”... hovedideen med LA21 er å prøve å få folk sammen på noe som er koselig og hyggelig, hvis en samtidig kan få inn litt bærekraftig tenkning/samfunnsdebatt, er det bra” (ibid.). På den måten treffer han også folk som ikke vanligvis deltar på politiske møter. Samtidig foregår dette i omgivelser som ”...har miljøtenkningen i seg” (ibid.). Selve huset og maten de serverer er preget av økologisk tenkning. Den sosiale dimensjonen er altså viktig i Liers LA21-arbeid. Men dette arbeidet betones i hovedsak av de ansatte i kommunen, ikke av politikerne. Denne observasjonen bekreftes av miljøvernlederen (2001 [telefonintervju]): ”dette har vært en greie som politikerne ikke har vært så mye involvert i”. Enkelte politikere virker som om de ikke kjente til denne satsningen, mens andre uttrykker skepsis i forhold til den: ”i administrasjonen er man opptatt av trivsels-tiltak for eldre og sånn” (Vogt Johansen 2001 [intervju])

### 5.3.3 Oppsummering

I forhold til den sosiale dimensjonen i LA21-arbeidet, har vi sett over at Lier og Åls vinkling har vært forskjellig. Mens Ål har lagt vekt på å få det globale perspektivet med i arbeidet, har Liers vinkling snarere vært å gjøre sitt lokalsamfunn så bærekraftige som

mulig . For den sosiale dimensjonen sin del har dette gitt seg utslag i arbeidet med å skape sosiale møteplasser.

## 5.4 Den institusjonelle dimensjonen

- Den sosiale organiseringen må preges av en mer helhetlig og inkluderende styreform

I Agenda 21 (FN 1992a) pekes lokale myndigheter ut som en pådriver og kunnskapsformidler i konsultasjons-og konsensusbyggingen. LA21 fordrer i tillegg en ny åpenhet fra kommunens side om hele lokalsamfunnet skal delta i prosessen. Også tverrsektoriell integrering har blitt trukket fram som viktig om målet om en bærekraftig utvikling skal nås, både i Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (1987, s.223), der en blant annet har et eget kapittel med forslag til institusjonelle og rettslige reformer, i Agenda 21 (FN 1992a: kap.8) og i kriterier for LA21-aktivitet (Bjørnæs og Lafferty 1999). Både Lier og Ål er som sagt ”foregangskommuner” gjennom deres deltakelse i Idébankens prosjekt med samme navn. Jeg vil derfor også se på hvilken betydning aktørene i kommunene mener denne deltakelsen har hatt for de to kommunenes LA21-arbeid.

### 5.4.1 Lokale myndigheters rolle som sentral drivkraft i LA21-arbeidet

Ifølge NIBR surveyen (2001) spiller miljøvernlederen en sentral rolle når initiativet til LA21 blir tatt<sup>38</sup>. Slik var det også i Lier og Ål, men deres rolle og strategi var noe forskjellig. I Lier ble ikke selve initiativet tatt av miljøvernlederen, men av en lokalpolitiker. Sigurd Lein fra Arbeiderpartiet etterlyste LA21 i Lier gjennom en interpellasjon til kommunestyret i april 1996 (Lier kommune 1996a). På høsten samme år ønsket han at det ble lagt fram en melding om Agenda 21, og hva denne ville bety for kommunen (Rusten 2001 [intervju], Lier kommune 1996a). Ved behandlingen av meldingen ble det nedsatt et ad-hoc utvalg med miljøvernlederen som sekretær. Resultatet av deres arbeid var en handlingsplan for bærekraftig utvikling 1998-99 som ble vedtatt enstemmig i kommunestyret i mars 1998 (Lier kommune 1998). Handlingsplanen er et styrende dokument på linje med økonomiplanen (Rusten 2001 [intervju]).

LA21-prosessen i Lier kom altså i gang som følge av et politisk initiativ. Men politikeren stod ikke helt alene, den tidligere miljøvernlederen (2001 [intervju]) sier hun ”...lå på været og ventet på den politiske interessen”. Hun mente prosessen ville bli mer vellykket om politikerne selv tok initiativet. Mens hun ventet på dette, hadde hun forberedt seg ved å sette seg inn i hva LA21 gikk ut på. Denne tidlige fasen av LA21-arbeidet i Lier var preget av å være en ”veldig modningsperiode”, og ut over de to initiativtakerne var det ikke noe stort engasjement, hverken politisk eller administrativt (Rusten 2001 [intervju]).

Når en spør dagens deltakere i LA21-arbeidet hvem som er drivkrefter i prosessen, er antallet sentrale deltakere utvidet. Både nærings-, kultur-og miljøutvalget, rådmannsteamet, ordføreren, Venstre-representanter, avdelingslederen for sektor for samfunnsutvikling, kulturavdelingen og ungdommens kommunestyre blir nevnt i tillegg til initiativtakerne. Dermed kan representanter for både Ap, Venstre og Høyre karakteriseres som drivkrefter i LA21-arbeidet. LA21s politiske og administrative forankring har blitt sterkere enn i initiativfasen. Likevel er det to grupper som er fraværende: de frivillige

<sup>38</sup> Miljøvernlederen får en skår på 4,20 når han/hennes betydning for initiativet til LA21 skal vurderes på en skala fra 1-5.

organisasjonene og befolkningen generelt. Noen av informantene nevner enkelte organisasjoner og aktører, som sanitetskvinnene, bondekvinnelaget, frivillighetssentralen, ungdommens kommunestyre, Oslofjordens friluftsråd, Næringsrådets leder og leder for Lier biloppugging og enkelte lærere, men de kan ikke sies å være *drivkrefter* i arbeidet (Aass 2001 [intervju], Knudsen 2001 [intervju], Nævestad 2001 [intervju]). På sikt kan de bli viktige ved at kommunen benytter dem som brohoder når noe skal gjøres innenfor deres område.

Hvordan er bildet i Ål? Jeg har allerede sagt at miljøvernrådgiverene var sentrale for initiativet i begge kommunene. I Ål var, og er, miljøvernrådgiveren et være eller ikke være for LA21-satsningen. Ordføreren (2001 [intervju]) mener hun er "...svært dyktig, hun er Ål kommunes dårlige samvittighet. Hvis Reidun hadde sluttet i stillingen sin, så vet jeg ikke hvordan det ville gått".

Utgangspunktet for LA21-arbeidet var at alle miljøvernrådgiverene i Hallingdal gikk sammen om å ta initiativet til LA21 (Aaker 2001 [intervju]). På den måten ville de stå sterkere i forhold til sine respektive kommuner. Miljøvernlederen i Ål var en viktig drivkraft i dette arbeidet (Rusten 2001 [intervju]). De "...hadde en dialog med politikerne i regionrådet..." som ledet til et vedtak om å komme i gang med LA21 i hele Hallingdal og i Ål (Aaker 2001 [intervju]).

Hvis vi ser på LA21-arbeidet i dag, blir ordføreren og Venstre-representantene trukket fram som aktive i LA21-arbeidet av miljøvernrådgiveren (2001 [intervju]). Men det synes fortsatt som om miljøvernrådgiveren er den største drivkraften. Slik sier Venstre-politikeren (2001 [intervju]) det: "Hadde det ikke vært en pådriver som Reidun, hadde det blitt slapt". Ordføreren (2001 [intervju]) mener at årsaken til dette er at "politikerne ikke har overskudd på grunn av så mye arbeid med de sakene som foreligger. Det krever noe ekstra og ta opp noe i tillegg". Dette blir også bekreftet av politikerne selv. Men dette er ikke hele forklaringen. Ordføreren mener at når det er viktige saker for politikerne, følger de nøye med på hvordan de blir fulgt opp. Dette er ikke tilfellet i forhold til LA21. I tillegg sier han at "forankringen hos befolkningen er ikke god" (ibid.). De "... har ikke lykkes med å få et bredt engasjement" (ibid.), noe vi så også i forhold til kommunens oppfordring om at folk skulle delta i øko-team. Det blir antydning en sammenheng mellom befolkningens og politikernes manglende engasjement, for som miljøvernrådgiveren (2001 [intervju]) sier det: "Kommunestyret innstiller seg på hva befolkningen ønsker".

Også i Lier sliter de med å få befolkningen engasjert i LA21-arbeidet, men der er det likevel flere politikere som er engasjert, initiativtakeren ser endog bærekraftig utvikling som et av sine satsningsområder som politiker (Lein 2001 [intervju], Aass 2001 [intervju], Knudsen 2001 [intervju]). Dette gjelder også for Venstre-representanten i næring-, kultur- og miljøutvalget (Vogt Johansen 2001 [intervju]). LA21 har både en politisk og administrativ forankring i Lier. I Ål synes det som om det er kommuneadministrasjonen, og da spesielt miljøvernlederen, som driver LA21-arbeidet.

#### 5.4.2 Lokale myndigheter som kunnskapsformidler

Både i Lier og i Ål har vi sett at miljøvernlederne har lært opp egne ansatte i LA21 og bærekraftig utvikling som et ledd i å "feie for egen dør", kommunens strategi for å drive mer bærekraftig. Begge kommunene driver altså intern kunnskapsformidling, hvordan er det med den eksterne?

I Ål løses dette ved at alle miljøvernlederne har en fast spalte i Hallingdølen hvor de ”...gir drypp med konkrete LA21-tiltak” (Aaker 2001 [intervju]). Det er også slik at niende-klassingene har en ukes prosjektarbeid om Åls vennskapskommune i Guatemala.

For Lier var dette med kunnskapsformidling en av de viktigste kriteriene for valget av ny miljøvernleder våren 2000. Ifølge miljøvernlederen (2001 [intervju]) var de ”...ute etter en agitator”. Han sier han tenkte før han begynte: ”Hvor lang tid tar det å bli en byråkrat? Men jeg vil ikke bli det, jeg kan ikke. Jeg vil ut blant folk”. Hans ”... rolle er å skape en samfunnsdebatt og engasjement rundt viktige spørsmål og vise at det går an å lykkes” (ibid.). Måten han løser dette på, er i tillegg til den interne opplæringen, hyppige utspill i media, foredragsvirksomhet for organisasjoner og deltakelse på lokale arrangementer. På den måten håper han at han bidrar til at folk tenker igjennom hvilke verdier som er viktige for et godt liv.

For Lier er altså den eksterne kunnskapsformidlingen, eller snarere å være en pådriver for en samfunnsdebatt en av de viktigste beskjeftigelsene til miljøvernlederen (Aass 2001 [intervju]). Administrasjonen ønsket ”...en LA21-koordinator mer enn en miljøbyråkrat” (ibid.). På den måten håper de både å skape større bevissthet om miljø og utvikling og å få flere til å delta i arbeidet med disse problemene. De så også at de hadde gode planer, men nå trengte de å få satt dem ut i livet (Knudsen 2001 [intervju]). Men denne strategien har ikke alle politikerne kjennskap til, ei heller støtter den: ”...det har gått opp for meg etterhvert at han er en fordekt LA21-koordinator” (Vogt Johansen 2001 [intervju]). ”Jeg ønsket meg en LA21-koordinator *i tillegg til* en naturforvalter, slik det er nå har satsingen på LA21 gått på bekostning av naturvernet” (Vogt Johansen 2001 [telefonintervju]).

For Lier synes det som om den eksterne kunnskapsformidlingen er selve kjernen i LA21-arbeidet. Det er det som gjør LA21 til noe annet enn tradisjonelt miljøarbeid og samtidig håper de at det skal skape en forankring for LA21 utenfor kommuneorganisasjonen ved at folk tenker igjennom hva som er det viktige i livet og handler deretter. I Ål flagges ikke denne delen av LA21-arbeidet like høyt, selv om de gjør noe gjennom media og skolen.

### 5.4.3 Medvirkning i LA21-arbeidet

Å trekke befolkningen inn i de kommunale beslutningsprosessene på like fot med politikerne og administrasjonen, er et av hovedpunktene i kapittel 28 i Agenda 21 (FN 1992a). Da jeg telefonintervjuet LA21-ansvarlige i 60 norske kommuner, gav flere uttrykk for at det de mente var nytt med LA21 i forhold til det tradisjonelle miljøarbeidet, var medvirkning. Noe som viser seg når de i spørreskjemaet skal angi hvilke områder de vektlegger i LA21-arbeidet. 84, 8 prosent av kommunene som har underskrevet Fredrikstaderklæringen har medvirkning som ett av sine satsingsområder (NIBRs survey 2001). Likevel er ikke medvirkning nødvendigvis en følge av en LA21-satsning. I Lier er i følge avdelingslederen for ”sektor samfunn” (2001 [intervju]), ”medvirkningen mer inspirert av tenkningen om lokaldemokrati og deltakelse enn av LA21. Men de forsterker hverandre”. Jeg vil nå se på konkrete medvirkningsprosesser i de to kommunene, og behandle dem hver for seg.

#### Lier

Det var gjennom deltakelsen i KS-prosjektet ”deltakelse, demokrati, styring” medvirkning ble introdusert i Lier (Rusten 2001 [intervju]). Fram til 1998 ble ikke dette prosjektet sett i sammenheng med LA21, men med kommunedelplanen for vekstområdet Lierskogen ble de to fusjonert. (Lier kommune 1998, Lier kommune 1999a:6, Midtskogen, Moseid og Myrén 1999:25). Miljøhensyn gikk inn som en grunnleggende premiss i planarbeidet samtidig som en bredt sammensatt prosjektgruppe, med

befolkningen i flertall, ledet prosessen mens flere arbeidsgrupper jobbet med ulike temaer knyttet til nærmiljøets framtid (Midtskogen, Moseid, Myrén 1999:25).

For årene 1999-2002 finnes det to planer med betydning for medvirkning i Lier. Den ene er handlingsplanen for bærekraftig utvikling (Lier kommune 1999a:7) der det første satsningsområdet omhandler medvirkning: ”*Igangsette en dialog med Liers befolkning, herunder næringsliv, barn / unge, organisasjoner og lag, om miljø-og utviklings-spørsmål*”. Tiltaket som blir skissert for dette målet er å arrangere en miljøkonferanse som skal være åpen for deltakelse fra hele Liersamfunnet (Lier kommune 1999a:8). Den gikk av stabelen 17. september 2000. En styringsgruppe og en arbeidsgruppe med bred representasjon fra Liers befolkning og organisasjonsliv stod for utformingen av konferansen (Knudsen 2001 [intervju]).

I tillegg ble også folk flest oppfordret til å komme med innspill og delta under konferansen gjennom en trykksak som ble sendt ut til alle husstandene i kommunen (Nævestad 2001 [intervju]). Likevel var oppmøtet variabelt. På åpningen deltok 250-300 stykker og i løpet av dagen var ca. 500 mennesker innom (Moen 2001 [telefonintervju]). Men da en paneldebatt og avslutningen ble foretatt, satt det bare mellom 40 og 50 folk i salen. Dette forklares med at ”...under åpningen var det barn som opptrådte, når de var ferdige, gikk foreldrene i salen hjem” (Vogt Johansen 2001 [intervju]). Noe som bekrefter det vi har sett tidligere, at befolkningen er lite engasjert. De nevnte tiltakene, Liererklæringen, rådmannens resultatmål og arbeidet med å innlemme bærekraftig utvikling i skole-og barnehagesektoren, var en følge av miljøkonferansen (Knudsen 2001 [intervju]). I tillegg fikk det nevnte opplæringsprogrammet *Naturlig Vis* en ny giv med konferansen (ibid. ).

Den andre planen som omhandler medvirkning i Lier, er ”Handlingsplan for det videre arbeid med lokalsamfunnsutvikling 1999-2002” (Lier kommune 1999b). Her skisseres to hovedmålsetninger i forhold til medvirkning:

- Utformingen av kommunens tjenester skal skje med økt medvirkning fra brukerne og i samarbeid med innbyggere, foreninger og næringsliv
- Utvidet medvirkning i plansaker (lokalsamfunnsutviklingsplanen:4-5)

Ifølge kommuneplanleggeren i Lier, Randi Larsen (2001 [intervju]), er bred medvirkning på tjenestesiden (punkt en over) og på planleggingssiden (punkt to over) et hovedfokus i LA21-arbeidet. På tjenestesiden brukes medvirkning i form av brukerundersøkelser, på den måten blir brukerne av institusjonene tatt med på råd. I tillegg er ungdommens kommunestyre opprettet, og inngår som en del av medvirkningen som representanter for brukerne av grunnskolen. De trekkes også med i planarbeidet, som talsmenn/-kvinner for ungdommene i Lier. Dette skal vi nå se et eksempel på ved at vi går nærmere inn på en konkret plansak som et eksempel på oppfølgingen av hovedmål tre: rulleringen av kommuneplanen som skal være sluttbehandlet høsten 2001.

### **Kommuneplanprosessen i Lier**

Etter forslag fra sektor for samfunnsutvikling, ble Tor Selstad, professor ved Høgskolen i Lillehammer, bedt om å lage framtidbilder for Lier som et ledd i kommuneplanprosessen. Dette medførte for dem en helt ny måte å jobbe med planlegging på: I stedet for å basere seg på prognoser, hvor man forsøker å ”... beherske utviklingen, skaper framtidbilder bilder i hodene på de som skal ta avgjørelsene. Fokus blir på hvordan vi ønsker å få det, og så forsøke å ta avgjørelsene som ikke går i gal retning i forhold til disse” (Moen 2001 [telefonintervju]).



I notatet skisseres tre framtidssutsikter for Lier: Lier som forstad til Oslo, som grønt belte eller som omland til Drammen (Selstad 2000). Selstads notat ble så brukt som grunnlag for administrasjonens forslag til arbeidshefte til bruk på folkemøtene om kommuneplanen og revidert av politikerne. Ifølge en Venstre-politiker (2001 [intervju]), førte revisjonen til at ”formuleringene ble gjort mer vage eller forsvant ut”. Mens Ap-politikerne (2001 [intervju]) mente forslaget fra administrasjonen la for sterke føringer, folk burde få tenke mer selv, følgelig mener han de endringene som ble gjort i revideringen var positive.

Folkemøtene ble ledet av politikerne. Representanter fra administrasjonen var med for å hjelpe til å svare på konkrete spørsmål fra befolkningen. Dette var ifølge ordføreren (2001 [intervju]) et bevisst valg fordi ”...dialogen skal foregå mellom innbyggerne og politikerne, administrasjonen er kun et redskap i kommuneplanprosessen”. På folkemøtene ble det nedsatt arbeidsgrupper som med støtte i arbeidsheftet skulle lage innspill til kommuneplanen om hvordan de ønsket at deres nærmiljø skulle utvikle seg. I tillegg ble det nedsatt en næringslivsgruppe og ungdommens kommunestyre ble bedt om å uttale seg. Disse gruppene la fram sine synspunkter for kommuneplanutvalget med pressen til stede (Nævestad 2001 [intervju]). Oppmøtet på folkemøtene kunne variere fra to til femti, et nærliggende spørsmål er derfor hvor representative folkemøtene, og senere arbeidsgruppene, er for folkemeningen. Ordføreren (2001 [intervju]) mener ”...de som ikke deltok får skylde seg selv”. Avdelingslederen for ”sektor samfunn” (2001 [intervju]) sier at det ”ikke bare er på kommuneplan-møte at arbeid med bærekraftig utvikling foregår. Det kan like gjerne være en tur i skogen med ungene for å se hvor ulike blomster vokser. En må altså skille mellom det overordnede, strategiske LA21-arbeidet og det bidraget befolkningen får til forståelsen av viktigheten av dette arbeidet gjennom aktiviteter i hverdagen.

Lier har trukket mange ulike grupper med i kommuneplanprosessen: næringslivet, barn/unge, organisasjoner og befolkningen generelt. De har dermed gjennomført en konsultasjonsprosess der innbyggerne gjennom sine innspill får gi sin visjon for Lier, slik det kreves av en agenda for det 21. århundret på lokalt plan<sup>39</sup>. Spørsmålet er da om disse innspillene får noen effekt. Når man har invitert folk til å delta, skaper man også høye forventninger hos befolkningen, fallhøyden kan bli stor. Lederen for en av arbeidsgruppene (2001 [intervju]) bekrefter dette: [Hun] ”forventer at det skal komme noe konkret om egen skolekrets”. Deres gruppe vil ikke bli lagt ned: ”vi har gått klart ut og sagt at vi skal se hvordan representantene har stemt i forhold til våre saker og det skal vi vise stemmegiverne. Politikerne må si klarere hva de mener, de må møte oss å si det i klartekst i stedet for ”svada”, og så kommer et vedtak over huet på oss” (ibid.). Denne arbeidsgruppa krever å bli hørt, men er ikke udeltevis positive i forhold til om deres syn vil ha innvirkning på resultatet. Som sagt når arealpolitikken i Lier ble behandlet, var utfallet av medvirkningsprosessen i forbindelse med rulleringen av kommuneplanen at befolkningen ønsket å være en buffer mot ekspansjonen til Oslo og Drammen, de ønsket å bevare ”grønne Lier” (Lier kommune 2000a) .

De tiltakene i forhold til medvirkning som er nevnt over, står politikerne og kommuneadministrasjonen bak. I tillegg til dette forsøker ordføreren (2001 [intervju]) å være tilgjengelig. Hun sier hun ”forsøker å få til et bedriftsbesøk en gang i måneden”. Folk får muligheten til å komme med innspill ved at hun ”...reiser med krakken ... (sin)...og snakker med folk i alle skolekretsene i sommerhalvåret. Det blir avertert på forhånd” (ibid.). Hun har også flyttet kontoret bak servicetorget for å være tilgjengelig slik at folk kan stikke innom. Ifølge ordføreren tar folk kontakt og hun mener det er allment kjent at hun ønsker at de skal gjøre det.

<sup>39</sup> [www.un.org/esa/sustdev/agenda21text.htm](http://www.un.org/esa/sustdev/agenda21text.htm), lastet ned 31.07.01.

## Ål

9.-10. oktober 2000 ble det arrangert framtidswerksted ledet av Stiftelsen Idébanken for noen av niendeklassingene i Ål (Aaker 2001 [intervju]). Temaet de to dagen var: "Ein visjon for vennskapskommunen Ål" der ungdommene først kom med kritikk av hvordan det er i Ål nå, siden kom de med sine visjoner for Ål som vennskapskommune og til slutt prøvde de å finne ut hvordan visjonen kunne realiseres (Stiftelsen Idébanken 2000). Ungdommene la fram resultatet av framtidswerkstedet for politikerne. Dette vil bli brukt som innspill til rulleringen av kommuneplanen, som skal slutføres til høsten (Stiftelsen Idébanken 2000).

Ønskene deres var:

- *gratis buss og oftere avganger*
- *ny fotballbane*
- *bytte gulvet i idrettshallen*
- *vennskapssamarbeidet*
- *gågate*
- *ungdommens kommunestyre (Haga og Roen 2001 [intervju]).*

Ungdommene selv synes politikerne har tatt tak i alle disse sakene, det arbeides med gratis buss og vennskapssamarbeid, gulvet i idrettshallen er byttet, gågate skal prøves ut og det er laget en ny treningsbane for fotball (Haga og Roen 2001 [intervju], Aaker 2001 [intervju], Bergo 2001 [e-post], Ål kommunes hjemmeside<sup>40</sup>).

Framtidswerkstedet er det viktigste enkelttiltaket i forhold til medvirkning i Ål. Ved siden av dette blir folk generelt bedt om å uttale seg i forbindelse med at de reviderer kommuneplanen i løpet av 2001. På hjemmesiden til kommunen inviteres befolkningen til å delta i en debatt om ulike temaer: Ål som bokommune, kulturkommunen Ål, næringskommunen Ål, barn og unge, grendene og sentrum, kommunalt tjenestetilbud og Ål sin plass i Hallingdal, bærekraftig utvikling og hyttebygging. Foreløpig har de bare fått tilbakemelding i forhold til punktet om Ål som bokommune. I tillegg vil de gjennomføre noen grendemøter høsten 2001, der kommunen ønsker å sette fokus på hvilket bidrag deltakerne kan komme med for fellesskapet (Aaker 2001 [e-post]). På tidligere grendemøter har deltakerne vært for sterkt opptatt av sin egen grend (ibid.).

Medvirkningsarbeidet til Ål har hovedsakelig henvendt seg til ungdommen i form av Framtidswerkstedet, i tillegg til en generell oppfordring til folk om å uttale seg om ulike sider ved Ål. I Lier har en trukket inn befolkningen generelt i tillegg til næringslivet og representanter for grupper med særinteresser, som for eksempel funksjonshemmede.

### 5.4.4 Samordnet styring

Bærekraftig utvikling har som vi har sett, implikasjoner for flere samfunnsområder. Dermed må man, om en skal jobbe for å nå målet i hele sin bredde, implementere det i alle sektorer i kommunen. Bærekraftig utvikling må integreres tverrsektorielt. Det betyr at en må få mange ulike sektorer og yrkesgrupper til å jobbe mot det samme målet, med de virkemidlene hver og en av dem har til rådighet. Hvordan har en tatt denne utfordringen i Lier og Ål?

<sup>40</sup> [www.home.online.no/~aalkomm](http://www.home.online.no/~aalkomm), lastet ned 28.mai 2001).

Gjennom arbeidet i egen organisasjon i forhold til skolering av de ansatte, rådmannens resultatmål og innføringen av nye drifts- og innkjøpsrutiner, har kommunene forsøkt å integrere målet om bærekraftig utvikling på flere sektorer. I så måte har de gjort jobben sin i forhold til dette punktet. Men hvordan fungerer det i praksis?

Miljøvernrådsgiveren (2001 [intervju]) i Ål sier de fokuserer på nye temaer i forhold til det tidligere fokus på forurensning og arealbruk, "...men ikke i alle etater, det er en ustyrtelig lang vei å gå". Hun mener dermed at den tverrsektorielle integreringen ikke fungerer så bra som den skulle ha gjort. I Lier virker de mer tilfredse. Miljøvernlederen (2001 [intervju]) forteller om folk som sluntrer unna kildesorteringen, men han er veldig stolt av det de har fått til på dette området. Både han og avdelingslederen for "sektor samfunn" understreker viktigheten av rådmannens resultatmål for å sikre at etatene følger opp de målene de setter seg i etterkant av skoleringen (ibid., Aass 2001 [intervju]).

I tillegg har Lier "sektor samfunn" som ble etablert i 1999 (Aass 2001 [intervju]). Her har de planleggere, næringskonsulent, kommunelegen, beredskap og miljøvernlederen slik at alle de som skal tenke langsiktig er samlet ett sted (Nævestad 2001 [intervju]). På denne måten blir det et miljø for samfunnsutvikling på linje med annen kompetanse som innehas av de andre etatene i kommunen. Samtidig kan denne sektoren sees på som en drivkraft for bærekraftig utvikling innad i organisasjonen, og dermed virke som en inspirator overfor arbeidsgruppene som skal følge opp målsetningene som den aktuelle etaten har satt seg etter skoleringen. De andre etatene driver stort sett med tjenesteproduksjon, utfordringen er derfor at "sektor samfunn" samkjøres med disse, slik at de arbeider mot samme mål (Aass 2001 [intervju]). Avdelingslederen for "sektor samfunn" (ibid.) sier i den forbindelse at "vi må ha et lim i virksomheten som er miljø". Informantene nevner ikke at etableringen av "sektor samfunn" er i uoverenstemmelse med målet om tverrsektoriell integrering. Det de er mer opptatt av, er om de burde vært direkte under rådmannen og på den måten nærmere maktsentrumet i kommunen.

Ål og Lier har de samme virkemidlene for å få til en samordnet styring i forhold til bærekraftig utvikling. Men i Lier virker man mer tilfredse med progresjonen i forhold til dette punktet enn i Ål. Miljøvernlederen i Ål mener de har langt fram før bærekraftig utvikling er retningsgivende for det arbeidet som gjøres i alle sektorene i kommunen. I Lier har de sterk tro på at rådmannens resultatmål vil føre til en integrering av bærekraftig utvikling i de ulike virksomhetene. I tillegg har Lier sektor for samfunnsutvikling som har et sterkt fokus på bærekraftig utvikling, men det er foreløpig et åpent spørsmål om denne etableringen har en positiv eller negativ virkning på den samordnede styringen.

#### 5.4.5 Betydningen av å være en foregangskommune

Som nevnt er begge kommunene med i Idébankens foregangskommune-prosjekt. Har dette nettverket vært en viktig drivkraft for de to kommunene? For Ål mener miljøvernrådsgiveren (2001 [intervju]) det "...gir nettverk og faglig gir det ideer og setter i gang prosesser. Det er også et argument i forhold til politikerne". For Lier er det ikke det faglige og nettverks-byggingen som blir trukket fram, heller ikke at det er et argument overfor politikerne. Et gjennomgangstema var at de vet at de skal vise seg fram under en stor konferanse om bærekraftig utvikling, Synergi 21, som skal arrangeres i oktober 2001. I Lier virker dette som et ekstra press for å få til noe, de må ha noe å vise fram som tydeliggjør at de virkelig er en foregangskommune (Aass 2001 [intervju]). Men alle er ikke enige i dette, Venstre-politikeren (2001 [intervju]) mener foregangskommune-prosjektet har hatt liten effekt, hun mener "Lier er med fordi det er gratis".

Forskjellen mellom de to kommunene med hensyn til effekten av å være en foregangskommune, understreker det vi har sett tidligere: forankringen i Lier er sterkere enn i Ål, politikerne trenger ikke i den grad som i Ål å bli ”minnet om” LA21. I tillegg aktualiseres også de betingelsene miljøvernlederen i Ål jobber under: hun har ikke det samme nettverket og de samme faglige innspillene som miljøvernlederen i Lier nyter godt av, dermed kommer Idébanken inn som en viktig støtte i LA21-arbeidet i Ål.

## 5.5 Konklusjon

En av målsetningene med å se LA21-arbeidet i Lier og Ål i forhold til bærekraftig utviklings fire dimensjoner, var for det første å få et inntrykk av hvordan LA21-tiltakene fordeler seg på disse dimensjonene. Det vil si hvor mange av dem som er relevante for kommunenes LA21-arbeid, med andre ord *bredden* i satsingen. For det andre ønsket jeg å få innblikk i hvilke av dimensjonene de to kommunene vektlegger i sterkest grad, hvor *dypt* de går inn i hver av dem. Jeg vil først ta for meg bredden i de to kommunenes LA21-arbeid, så dybden.

### 5.5.1 Bredden i LA21-arbeidet

Ved å se nærmere på Lier og Åls LA21-arbeid, har vi fått et bilde av hvilke satsingsområder en har sett en positiv utvikling innenfor og hvor det har vært vanskelig å nå de målsetningene en har satt seg. Det økologiske området er der det har vært vanskeligst for Ål å nå sine målsetninger. Innenfor avfallshåndteringen har de hatt problemer med å få kildesortert de ønskede fraksjonene fordi Hallingdal Renovasjon ikke har vist vilje til å følge opp de politiske vedtakene på dette området. Videre har de lave strømprisene i Ål hindret en større satsing på alternativ energi og til slutt har vi sett at det innenfor arealpolitikken er en latent konflikt mellom hytteturisme og ivaretagelse av det biologiske mangfoldet. Lyspunktet i forhold til LA21-tiltakene på det økologiske området i Ål er deres satsing på å få til en gratis buss i bygda. Også i Lier har en slitt med å nå målsetningene sine i forhold til avfall og energibruk. Problemet her er at deres ambisiøse mål om å redusere avfallsmengden og energiforbruket ikke lar seg forene med befolkningens økte forbruk. Selve kildesorteringsordningen og kommunens satsing på alternative energikilder har vært vellykket. I arealpolitikken har det vært vanskeligere. Det er en konflikt mellom arealutnyttelse og hensynet til naturverdier og det biologiske mangfoldet. Samtidig gir en uttrykk for at en ønsker å begrense nyetableringen i kommunen for å verne om ”grønne Lier”.

På det økonomiske området har problemet for begge kommunene vært å få med befolkningen på tiltak for å redusere deres forbruk. I tillegg har vi sett at det i praksis vil være vanskelig for Ål å stille strenge betingelser i forhold til næringslivets produksjon og forbruk fordi kommunen trenger nye arbeidsplasser. Lier er i en omvendt situasjon. Området er attraktivt for bedrifter og de ønsker å sette krav til bedrifters miljøprofil og oppfordrer dem til å bli miljøfyrtårnsbedrifter. Der de to kommunene har fått til mest på det økonomiske området er i forhold til kommunens egen produksjon og forbruk. Begge kommunene har gjennomført opplæring av de ansatte som munner ut i konkrete miljømål. Måloppnåelsen kontrolleres av rådmannen.

På det sosiale området har de to kommunenes politikk stått lengst fra hverandre. Ål har et globalt perspektiv gjennom sitt vennskapssamarbeid med Sololá i Guatemala, mens Lier satser på å etablere sosiale møteplasser, noe som kan øke innbyggernes livskvalitet.

Innenfor den fjerde og siste dimensjonen, den institusjonelle, har begge kommunene satset på medvirkning. Ål har arrangert framtidswerksted for ungdommen, mens Lier har hatt en medvirkningsprosess for hele befolkningen i forbindelse med rulleringen av kommuneplanen. I tillegg har vi sett på viktige aktører i LA21-arbeidet. I Ål er miljøvernrådsgiveren helt sentral, mens han i Lier får følge av kolleger i sektor for samfunnsutvikling og politikere. Av gjennomgangen over ser vi at begge kommunene har LA21-tiltak innenfor hver av de fire dimensjonene, deres satsing foregår dermed på et bredt spekter av felt.

### 5.5.2 Dybden i LA21-arbeidet

Hvilke dimensjoner har så vært sterkest vektlagt i de to kommunene? I Lier synes den institusjonelle dimensjonen å stå sterkt, spesielt medvirkningsbiten og den eksterne kunnskapsformidlingen er viktige elementer i LA21-arbeidet. Det å satse på nærmiljøene ved å skape sosiale møteplasser legges det også sterk vekt på. Vi har sett at ikke alle politikere er enige i dette fokuset på den sosiale dimensjonen. Venstre-politikeren ønsker seg en større satsning på vern av det biologiske mangfoldet. I Ål vektlegges også den sosiale dimensjonen, men da i form av et globalt engasjement gjennom deres vennskapssamarbeid med Sololà i Guatemala. Dette perspektivet er ikke til stede i Lier. Den økologiske og den økonomiske dimensjonen skiller ikke Lier og Ål i like sterk grad. Begge kommunene satser på kildesortering og alternative energiformer, men de har fremdeles en vei å gå før de har nådd sine målsetninger.

Det er altså de dimensjonene som trolig i sterkeste grad fokuserer på det nye med LA21: medvirkning og den globale dimensjonen, som skiller de to kommunenes LA21-arbeid. Det er også de tiltakene som går inn under disse dimensjonene som har blitt de to kommunenes ”varemerke” i forhold til LA21-satsningen: for Ål er det vennskapssamarbeidet og gratis buss, som begge er prosjekter med globale effekter henholdsvis å vise internasjonal solidaritet og å redusere klimautslipp. For Lier er det den utadrettede virksomheten som har sin rot i den institusjonelle dimensjonen, men som får effekt også på andre områder: for næringslivet gjennom miljøfyrtårn, for befolkningen og organisasjonslivet gjennom oppfordringen til medvirkning, til å slutte seg til Lier-erklæringen og til å engasjere seg i nærmiljøet og delta i samfunnsdebatten. Dybden i de to kommunenes satsing skiller dermed de to kommunene, de har vektlagt ulike deler av bærekraftig utvikling.

### 5.5.3 Presentasjonsforskjeller mellom kommunene

Et moment som er viktig i forhold til vurderingen av de to kommunenes LA21-innsats, er at det synes å være en viss kulturforskjell i måten å vurdere eget arbeid på. I Ål har de få betenkeligheter med å innrømme feil og mangler ved LA21-arbeidet, mens informasjon om det de gjør bra, om reelle tiltak, er vanskeligere å få tak i. De gjør ikke noe nummer ut av ting. I Lier er det omvendt. De er flinke til å trekke fram de seirene de har vunnet, mens man må grave dypere for å finne fram til negative utviklingstrekk i LA21-arbeidet.

Jeg har derfor forsøkt å komplettere bildet ved hjelp av alternative kilder og reelle vedtak i tillegg til informantenes uttalelser, slik at jeg skal få et så helhetlig bilde som mulig av de to kommunenes aktiviteter.

Vi har nå fått et innblikk i innholdet i de to kommunenes LA21-arbeid. På grunnlag av det som er sagt i dette kapitlet, vil jeg nå forsøke å finne fram til drivkreftene i LA21-arbeidet til de to kommunene ved å se deres arbeid i lys av to ulike institusjonelle

perspektiver: det rasjonalistiske og det historiske. I tillegg vil jeg se på koplingen mellom kommunen og LA21 i tråd med Røviks tre hypoteser.

## 6 Identifisering av drivkrefter

Gjennom analyse og tolkning av data ønsker en å finne fram til mønstre som kan forklare eller gi forståelse til et fenomen (Andersen 1990:155). Fenomenet her er LA21-prosesser i to kommuner og målsetningen er å finne fram til drivkreftene i dette arbeidet. Det vil si hvilke faktorer som bidro til at kommunene tok tak i utfordringen fra Rio og hvilke krefter som opprettholder denne innsatsen. Teoriene (som alle er institusjonelle) peker på ulike måter å forstå kommunenes LA21-arbeid på. De forskjellige perspektivene reiser ulike spørsmål: Er LA21-satsningen et middel for å oppnå andre, og viktigere, mål? Eller er det trekk ved selve kommuneorganisasjonen som virker positivt inn på LA21-satsningen? Slike institusjonelle trekk kan være åpenhet overfor nye tiltak, en overensstemmelse mellom LA21 og kommunens tidligere arbeid og det verdigrunnlaget den bygger sin virksomhet på eller politisk og/eller byråkratisk interesse og kompetanse i forhold til LA21. Videre så vi at tre ulike koplinger mellom LA21 og kommunen var tenkelige: Dekoples LA21 den øvrige virksomheten slik en kan forvente på bakgrunn av et myte-perspektiv? Har LA21 gradvis infisert kommunene slik at en kan se en nyorientering i deres arbeid? Eller har LA21 måttet tilpasse seg det allerede eksisterende arbeidet i kommunene? Ved hjelp av disse ulike perspektivene anvendt på det empiriske materialet, vil jeg forsøke å nærme meg drivkrefter i Lier og Åls LA21-arbeid.

### 6.1 LA21 i lys av det rasjonalistiske perspektivet

Det rasjonalistiske perspektivet som benyttes her er en del av det ny-institusjonelle paradigmet. Fokus er på aktørenes strategiske handling i forhold til de institusjonelle strukturene. Bærekraftig utvikling, som det her er snakk om, er både en kognitiv, normativ og regulativ struktur. Begrepet er en kognitiv struktur gjennom å være et element i vurderingen av hvor egnet ulike tiltak er, en normativ struktur gjennom målbæringen av bærekraftig utvikling som en viktig politisk målsetning både for det nasjonale, regionale og lokale nivå og en regulativ struktur for eksempel ved å være en del av formålsparagrafen til kommuneloven. Bærekraftig utvikling som langsiktig målsetning og målestokk for dagens politikk er dermed noe kommunene er nødt til å forholde seg til. En måte å handle strategisk i forhold til denne verdien, er ved å forsøke å framstå bærekraftig gjennom en satsning på LA21 og dermed skape positive assosiasjoner hos omgivelsene som så brukes til å nå andre, og for kommunen viktigere, mål. Dette trenger ikke bety at de ikke er engasjert i LA21, men at dette arbeidet i det minste er, bevisst eller ubevisst, en del av en større sammenhengende politikk med andre målsetninger enn bærekraftig utvikling. Finnes det spor av en slik strategi og drivkraft hos de to kommunene det her er snakk om?

### 6.1.1 Kalkulerende rasjonalitet i Ål og Lier

I analysen av hele empirien fra Ål samlet, viste det seg å være en rød tråd på tvers av intervjuene som ble spesielt tydelig når informantene ble spurt om grensene for og oversettelsen av LA21. I Ål er det det en informant kalte behovet for "action", som henspeiler på deres ønske om innflytting og næringsetablering. Kan en se spor av dette i deres LA21-arbeid? To tiltak peker seg ut som de mest profilerte blant Åls LA21-tiltak, nemlig gratis buss og vennskapssamarbeidet med Sololå. Begge disse tiltakene retter seg hovedsakelig mot ungdommen: Vennskapssamarbeidet har så langt gitt seg utslag i et fokus på Sololå i ATA-prosjektet og i et prosjektarbeid på niendeklassetrinnet. Ideen om gratis buss ble lansert av ungdommene på Framtidsverkstedet og skal blant annet bedre ungdommens muligheter til å komme seg til fritidsaktiviteter på en miljøvennlig måte. En deffekt av disse prosjektene kan være at Ål blir et mer attraktivt og spennende sted å bo for ungdommen. Samtidig kan tiltakene, og da spesielt gratis buss-prosjektet, skape blest om bygda og bidra til at kommunen framstår som framtidsrettet overfor potensielle etablerere, det være seg familier eller næringsliv. LA21 kan dermed øke sjansene for at ungdommen blir værende i kommunen eller flytter tilbake etter endt utdanning, og bidra til at folk utenfra blir oppmerksomme på kommunen og forbinder den med noe positivt.

Samtidig tror de fleste informantene at dette behovet for "action" vil veie tyngre enn hensynet til en bærekraftig utvikling hvis disse interessene står mot hverandre. Slik sier to av informantene det: "Når det kommer til næring, da skal du jobbe hardt for å få igjennom miljøsakene" (Dalseide 2001 [intervju]). "Ålingene er klare for å satse nå, og det kan gå ut over miljøet. Jordbruket kan bli bygd ned. Geilo og Hemsedal er store turistkommuner, Ål må finne på noe" (Bergaplass 2001 [intervju]). En kan dermed si at behovet for "action" både former innholdet i og utgjør grensene for hvor langt LA21-arbeidet kan gå.

Når intervjumaterialet fra Lier analyseres under ett, trer "grønne Lier"-verdien fram som en rød tråd: flere nevner begrepet på eget initiativ og alle har et forhold til begrepet når de blir bedt om å definere det. Innholdet i og funksjonen til dette begrepet kan tolkes på flere måter, som vi skal se videre i analysen. Om vi nå tar de "kalkulerende" brillene på, kan Liers målsetning om å verne om "grønne Lier" tolkes som en måte å verne om landbruksnæringen på. I et slikt perspektiv er det jordbruksinteressene som er det primære, ikke målsetningen om bærekraftig utvikling. Et eksempel som illustrerer bondenæringens sterke innflytelse i Lier, er konfliktene omkring Lierelva. I løpet av høsten og vinteren 2000/2001 ble kantvegetasjonen hugget ned og elvebredden steinsatt på to forskjellige steder. Grunneierne, som er bønder, ønsket på denne måten å sikre jordene mot flom, som de har hatt mye av de siste årene. Jeg skal ikke her rekapitulere selve hendelsesforløpet og diskusjonen som har vært i forhold til om det var lovlig å gjøre dette eller ikke. Det interessante her er det politiske spillet omkring denne hendelsen.

Det tok lang tid før noen oppdaget at elvebredden var steinsatt. Da det ble oppdaget, var det "...liten vilje blant politikerne til å gå ut og si noe om det" (Nævestad 2001 [intervju]). En informant uttrykker det slik: "det kan virke som om politikerne er i henda på næringa eller er en del av den sjøl". Dermed har de "...ikke tatt biologisk mangfold og vannbruksplanen på alvor". Saken endte med at Venstre, og senere Fylkesmannen, politianmeldte en av grunneierne (Vogt Johansen 2001 [intervju], Knudsen 2001 [telefonintervju]). Saken er ennå ikke ferdig etterforsket. I etterkant av denne hendelsen er det etablert et samarbeidsforum for Lierelva hvor blant annet miljøvernlederen, Naturvernforbundet og grunneierne sitter. Både politikerne og administrasjonen i kommunen er nå klar over at det trengs sterkere retningslinjer overfor grunneierne (Knudsen 2001 [intervju]).



Gjennom denne saken har vi fått et eksempel på hvor grensene for LA21-arbeidet i Lier går. Når arbeidet med en bærekraftig utvikling går på tvers av interessene til den sterke jordbruksnæringen, forholder flertallet av politikerne seg tause. Ap-politikeren (2001 [intervju]) mener alternativ energi, redusert avfallsmengde, rikspolitiske retningslinjer, jordvern og vern av våtmark er ukontroversielle temaer i LA21-arbeidet fordi de er i overensstemmelse med ”grønne-Lier”-verdien. Denne verdien legger dermed føringer for innholdet i LA21-arbeidet, slik behovet for ”action” gjør det i Ål. Videre brukes denne verdien som et forsvar mot presset fra Oslo og Drammen.

### 6.1.2 Ønsket om å være et forbilde, en rasjonell strategi?

Både Ål og Lier har et ønske om å være et forbilde, men i noe forskjellig målestokk: Lier vil ”få til grønne Lier for resten av landet” (Nævestad, 2001 [intervju]), Ål ønsker å være den beste LA21-kommunen i Hallingdal (Aaker 2001 [e-post]). Hvordan kan en slik ambisjon tolkes? Det er to måter å tolke denne ambisjonen på. Kommunenes handling kan i Webers (i Mitchell 1968:2) språkbruk karakteriseres enten som *formålsrasjonell*, der handlingen er et middel til å nå et fastsatt mål og der målet velges ut fra hva som er nyttig for eller tjener kommunens interesse (det vi i denne sammenhengen har kalt kalkulerende rasjonalitet), eller *verdirasjonell*, der en antar at en handling er utfoldelse av en hensikt (Østerberg 1977:56, Mitchell 1968:2). LA21 blir da en verdi du er engasjert i og brenner for fordi du er *overbevist* om at den er riktig, i motsetning til i et formålsrasjonalistisk perspektiv der en engasjerer seg i LA21 fordi det er *nyttig* for en.

Overført på ambisjonen om å være et forbilde i forhold til LA21, vil en med et formålsrasjonalistisk perspektiv anta at målet er en del av et større prosjekt der målet er å ligge i forkant av utviklingen, være moderne og best ikke bare i forhold til LA21, men mer generelt. I så fall er ikke LA21 selve målet, men snarere det å være best i seg selv. Finnes det slike generelle målsetninger i de to kommunene? Ifølge Venstre-politikeren (2001 [intervju]) er Lier en kommune som ”vil være best i klassen” også på andre områder, blant annet i forhold til IT. Ål har en målsetning om å være den beste bokommunen i Hallingdal<sup>41</sup>. Med utgangspunkt i et verdirasjonistisk perspektiv vil en anta at aktørene er overbevist om at bærekraftig utvikling/LA21 bør være et sentralt mål for kommunen. I et slikt perspektiv vil en se på ønsket om å være et forbilde som noe kommunen har et reelt engasjement i, og som de arbeider for å bli steg for steg.

På aktørnivå er trolig begge formene for rasjonalitet relevante for Lier og Åls ønske om å være et forbilde. Noen aktører har et reelt ønske om å få til en bærekraftig utvikling i kommunen, andre ser at ambisjonen i tillegg kan gi attraktive tilleggseffekter som for eksempel at de henger med i tiden, mens atter andre er mest opptatt av disse andre effektene og går med på ambisjonen av den grunn.

Et annet moment ved ambisjonen om å være et forbilde er at en i tråd med Røvik kan spørre seg hvor lenge en kan kalle seg et forbilde uten å følge opp ambisjonene med konkrete tiltak. Enkelte av informantene har gitt uttrykk for at de er glade for rådmannen/ordføreren iver etter å ligge i forkant fordi det kan brukes som et argument for å vinne tilslutning for LA21-tiltak. Forventningene har dermed en disiplinierende kraft. Samtidig kan slike forventninger og ambisjoner være stimulerende fordi de gir noe å strekke seg etter som kan inspirere til nytenkning (Nenseth og Saglie 2001:29). Et ønske om å være et forbilde kan derfor fungere som en drivkraft i LA21-arbeidet.

<sup>41</sup> Ifølge Ål kommunes hjemmeside: [www.home.online.no/~aalkomm](http://www.home.online.no/~aalkomm).

### 6.1.3 Oppsummering

Vi har sett nærmere på to elementer ved de to kommunenes LA21-arbeid som understøtter det rasjonalistiske perspektivet; nemlig at hensynet til en bærekraftig utvikling synes å måtte vike for behovet for ”action” i Ål og jordbruksinteressene i Lier. Videre har vi sett ett eksempel på rasjonalisme gjennom de to kommunenes ønske om å være et forbilde med hensyn til LA21 på henholdsvis regionalt og nasjonalt nivå. Om dette er uttrykk for en verdirasjonalitet eller formålsrasjonalitet, det vi tidligere har kalt kalkulerende rasjonalitet er vanskelig å si. Men vi fant at ønsket om å være et forbilde i forhold til LA21 kan være en vinn-vinn situasjon ved at det virker disiplinerende og gir noe å strekke seg etter, uavhengig om LA21 er det viktigste målet eller ikke. Hvordan blir så bildet om vi ser de to kommunenes LA21-arbeid i lys av et historisk-institusjonelt perspektiv?

## 6.2 LA21 i lys av et historisk-institusjonelt perspektiv

I teorigapitlet ble tre mulige drivkrefter med utgangspunkt i et historisk-institusjonelt perspektiv lansert. LA21 adopteres fordi:

- kommunen har en tradisjon for å være åpen og fleksibel i forhold til nye tiltak
- det er en politisk og/eller byråkratisk interesse for, og kunnskap om, LA21
- verdigrunnlaget som målbæres i LA21 har mye til felles med kommunens verdigrunnlag, eventuelt også med kommunens tidligere arbeid

Jeg vil nå først se på hvor mottakelige kommunene er for nye tiltak. Etterpå vil de to punktene om kommunens/enkeltaktørers kunnskap, interesse og verdier diskuteres under ett, og da omtales som kommunenes kompetanse i forhold til LA21.

### 6.2.1 Åpne og fleksible kommuner?

En av utgangsbetingelsene for valg av kommuner var at den ene kommunen skulle være stor, endringsvillig og sentralt beliggende, mens den andre skulle være en liten utkantkommune som ikke i like stor grad hadde vist vilje til å plukke opp nye trender og kaste seg på forsøksprosjekter. Det viste seg at Lier hadde høy og Ål hadde lav skår på Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase (2000) hvor norske kommuner rangeres i forhold til utbredelsen av moderne organisasjonsløsninger. Med et slikt utgangspunkt vil man forvente at Lier er en mer åpen og fleksibel kommune enn Ål. Dette ble da også bekreftet da kommunene ble spurt: *Hvordan er reaksjonen til politikere/administrasjonen ved nye ideer/tiltak/reformer?* I Ål fikk jeg svar som dette: ”De hopper ikke akkurat. De er åpne, men vurderer”. Og: ”Vi er litt avventende”. Mens i Lier var den generelle reaksjonen denne på spørsmålet: ”Lier er generelt utviklingsorientert.” Og: ”Det hersker en åpen og positiv holdning til nye ideer, spesielt på miljøområdet. Men det er også et generelt trekk.” Venstre-politikeren i formannskapet (2001 [intervju]), er ikke fornøyd med kommunens endringsvillighet på miljøområdet. Hun mener det er en tung prosess å få innført nye tiltak.

Svaret på dette spørsmålet avhenger trolig av hvilket ambisjonsnivå en har og hva en sammenlikner med. I forhold til andre norske kommuner er det trolig at Lier er endringsvillig, noe også plasseringen på organisasjonsdatabasen tyder på. Men om en

sammenlikner med slik det i et miljøperspektiv burde ha vært, er Lier ikke endringsvillig nok.

## 6.2.2 Verdier, kunnskap og interesse i kommunen beslektet med LA21?

Det er nærliggende å tenke seg at kommuner som er gode på LA21, er det fordi tiltaket representerer en kontinuitet i forhold til deres tidligere miljøarbeid. LA21 blir i såfall en naturlig fortsettelse av dette. Med MIK ble miljøvern et eget politikkområde på lokalt nivå. Både Lier og Ål var tidlig ute med ansettelse av miljøvernleder. Ål var forsøkskommune fra 1988, og dagens miljøvernleder har fungert i stillingen siden januar 1989. Lier søkte om å få være forsøkskommune, men fikk avslag. I det MIK gikk fra å være forsøk til reform, ansatte de en miljøvernleder i fast stilling (i 1992). Begge kommunene har dermed opparbeidet seg miljøkompetanse over mange år. Det er også sannsynlig at både politikere og de ansatte i kommunen er blitt vant til å konfronteres med miljøeffekter av vedtak. I tillegg har miljøvernlederne i Lier og Ål drevet opplæring av de kommuneansatte, slik at deres kompetanse har fått ringvirkninger utover i kommuneorganisasjonen. Likevel er ikke det å ha miljøvernlederstillinger noe unikt i norsk målestokk, selv om antallet miljøvernledere har gått ned. Det som er spesielt med de to kommunene det her er snakk om, er at de aktivt søkte om å være forsøkskommune og at de ansatte miljøvernleder raskt. Dette kan tolkes som en vilje og evne til å fokusere på miljøspørsmål i de to kommunene. LA21-arbeidet er i så måte en fortsettelse av dette engasjementet.

Medvirkning er som vi har sett, et viktig element i LA21-arbeidet. Av de to casekommunene er det Lier som har satset mest på dette. Gjennom deltakelsen i prosjektet "Demokrati, deltakelse, styring" i regi av KS, fikk kommunen et økt fokus på dialog mellom politikere og innbyggere om miljøspørsmål (Lier kommune 1999a:6). Satsingen på medvirkning kan dermed sees på som et utslag av tidligere arbeid, men samtidig synes det som om LA21 har medført et økt fokus på slike prosesser (Aass 2001 [intervju]). Med medvirkningsprosessen på Lierskogen smeltet KS-prosjektet sammen med LA21-satsingen.

Ansatte ved det som kalles sektor for samfunnsutvikling har vært viktige aktører i LA21-arbeidet i Lier. "Ny-konstruksjonen" "sektor samfunn" kan ifølge mine informanter også tilskrives det nevnte KS-prosjektet (Aass 2001 [e-post], Nævestad 2001 [e-post]). Gjennom dette prosjektet fikk de en økt forståelse av kommunens rolle som samfunnsaktør og behovet for å styrke borgerrollen til befolkningen. Dette er en motsats til befolkningens bruker-rolle og kommunen som tjenesteprodusent (Nævestad 2001 [e-post]). Tjenesteproduksjonen kan i prinsippet settes bort, mens rollen som samfunnsutvikler kun kan forvaltes av kommunen (Aass 2001 [e-post]). For å gjøre dette arbeidet på en ordentlig måte, ønsket de å ha en egen enhet hvor hovedbeskjeftigelsen er å tenke strategisk og behandle saker eller planer som er av overordnet betydning, og som senere skal behandles politisk. I sektor for samfunnsutvikling sitter blant annet miljøvern-rådgiver, kommuneplanlegger, næringskonsulent, kommunelege og avdelingslederen for seksjonen som inngår i rådmannens stab. De har dermed et system der en seksjon i kommunen skal tenke helhetlig og langsiktig utvikling, noe som er helt nødvendig om alle delene av bærekraftig utviklingsbegrepet skal tas hensyn til. Spørsmålet er om seksjonen fører til at også andre deler av kommunen tar hensyn til bærekraftig utvikling eller om den blir en miljøvernsektor i kommunen. Gjennom opplæringen av de ansatte har en forsøkt å spre denne kunnskapen. Med dagens sektor for samfunnsutvikling er mye

kompetanse og interesse samlet på ett sted, noe som kan bidra til å styrke de enkelte aktørene i seksjonen og kanskje også ”miljøfeltets” stilling på den lokalpolitiske arenaen.

### 6.2.3 Oppsummering

Gjennom denne analysen har vi sett at spesielt i Lier er kontinuitet en viktig faktor for å forstå deres LA21-arbeid. Dette viser seg gjennom et fokus på miljøvernarbeidet gjennom mange år og gjennom deres endringsvillighet som deltakelsen i prosjektet demokrati, deltakelse, styring er et eksempel på og som har avfødt to elementer som har vært viktige i deres LA21-arbeid: *medvirkning* og *sektor for samfunnsutvikling*. I Ål er det først og fremst *miljøvernstillingen* som har vært en del av administrasjonen siden 1988, som er et eksempel på en institusjonell faktor som har bidratt til LA21-arbeidet. Til gjengjeld viser empirien at miljøvernrådgiveren er et alfa og omega for Ål sin satsing på LA21.

Samtidig som det er trolig at institusjonelle særtrekk ved kommunen som kontinuitet i miljøvern-satsingen, tidligere administrative nyvinninger og byråkratisk interesse og kløkt har vært viktig for deres satsning på LA21, er også andre koplinger mellom LA21 og kommunen tenkelig. Ved å se nærmere på utviklingen over tid, vil en få klarere innsikt i kommunenes verdigrunnlag og kompetanse. Jeg vil nå se nærmere på møtet mellom kommunene og LA21 ved å sammenlikne den fungerende kommuneplanen med kommunenes LA21-tiltak og de to kommunenes nye kommuneplaner for å se etter eventuelle endringer i fokus. Utviklingstrekkene vil så bli sett i forhold til det vi i teorikapitlet kalte ”dekoplingshypotesen”, ”editeringshypotesen” og ”virushypotesen”.

## 6.3 Avvisning, kontinuitet eller fornyelse?

Om en skal komme nærmere en utvikling der de ulike dimensjonene ved bærekraftig utvikling tas hensyn til, er det nødvendig å ha et helhetsperspektiv på lokalsamfunnet. LA21 og bærekraftig utvikling vil derfor være naturlig å innlemme i kommuneplanen, hvor kommunen skal samordne den fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i lokalsamfunnet. Det viser seg da også at det er de fleste kommunene har valgt å gjøre: 77% av kommunene som har underskrevet Fredrikstaderklæringen, har integrert LA21 som en del av den ordinære kommuneplanen (NIBRs survey 2001).

Det er først i de kommende kommuneplanene Lier og Ål har fått muligheten til å synliggjøre sitt LA21-arbeid i kommuneplanen. Jeg vil derfor sammenlikne hver av kommunenes høringsutkast til ny kommuneplan med den fungerende kommuneplanen. I prinsippet kunne jeg gått lenger tilbake i tid, men av ressurs-hensyn er det ikke gjort. Hensikten med sammenlikningen er å se om drivkraften bak kommunenes satsing er arbeid og kompetanse som fantes før LA21 kom på banen eller om LA21 er uttrykk for noe nytt og dermed ikke kan forstås som et uttrykk for kontinuitet. Som vi har sett, kan LA21-aktivitet med utgangspunkt i definisjonen av bærekraftig utvikling foregå på fire områder. Når vi nå skal se på møtet mellom kommuneorganisasjonen og LA21, er det tenkelig at ulike deler av LA21-arbeidet kan ha forskjellig kopling til kommunen. Dette gir mening både med utgangspunkt i et kalkulerende rasjonalistisk og et historisk perspektiv. Der LA21 ikke tjener kommunens interesser eller ikke er i overensstemmelse med kommunens eksisterende arbeid, dekoples den kommunens øvrige virksomhet. Tilsvarende gjelder for de områdene som er i kommunens interesse eller som er innenfor kommunens øvrige virksomhet; de tilpasses/editeres kommunens øvrige virksomhet. Med utgangspunkt i det som tidligere er kalt et verdirasjonelt perspektiv, kan en forvente en

virus-liknende tilstand, at kommunen tar tak i utfordringer som ikke faller inn under deres tradisjonelle virkefelt eller som ikke direkte tjener deres interesser.

### 6.3.1 Dekopling?

Fordi en sammenlikning av kommuneplanene egner seg best til å undersøke kontinuitet og fornyelse i LA21-satsingen, vil jeg i forhold til spørsmålet om LA21 er blitt dekoplet kommunens øvrige virksomhet se dette i forhold til den empiriske kunnskapen vi har fått i forrige kapittel. De to kommunene som ble valgt ut i denne undersøkelsen, skulle begge være gode på LA21. Men hva er å være god? Er det å ha ambisiøse planer for bærekraftig utvikling og sterke vedtak og uttalelser om hva man ønsker å oppnå i LA21-sammenheng? Eller er det å ha satt i gang konkrete tiltak som bidrar i bærekraftig retning? Slike spørsmål er aktuelle fordi LA21-prosessen i Norge har pågått over en forholdsvis kort periode, slik at mange kommuner fortsatt befinner seg i det stadiet hvor LA21 adopteres. Da vil man ikke ha sett konkrete resultater ennå. Tidsaspektet er med andre ord viktig her.

Vi har sett at begge kommunene har en bredde i LA21-satsingen som strekker seg over alle de fire dimensjonene til begrepet bærekraftig utvikling. Men innenfor enkelte av dimensjonene peker noen områder seg ut som problemfylte. Felles for begge kommunene er at det er konflikter mellom økonomisk vinning og hensynet til det biologiske mangfoldet uttrykt gjennom hyttebygging i Ål og steinleggingen av Lier-elva og manglende hensyn til villtrekk i Lier. Holdningen til det biologiske mangfoldet kan tolkes som et uttrykk for dekopling ved at en ikke tar tilstrekkelig fatt i dette fordi det er på kant med kommunens kjerneaktiviteter, i dette tilfellet å legge til rette for næringslivet i kommunen, og dermed verken i deres interesse eller i overensstemmelse med deres institusjonelle tradisjon. For Ål sitt vedkommende gjelder dette også i forhold til satsingen på alternativ energi, der lave strømpriser stenger for denne satsingen, og i forhold til å kreve et miljøtilpasset næringsliv, dette er i konflikt med deres behov for arbeidsplasser.

Samtidig har Ål og Lier gjennomført flere konkrete prosjekter som medvirkningsprosesser, vennskapssamarbeid, miljøopplæring av de ansatte i kommunen og miljøsertifisering av bedrifter som jo er et eksempel på at LA21 har hatt en betydning. Enkelte av disse satsingsområdene vil være innenfor det en kunne forvente ut fra et rasjonalistisk perspektiv. Medvirkningsprosesser og miljøopplæring kan ha nyttige biffekter for kommunen. Førstnevnte vil gi kommunens politikk en sterkere legitimitet, mens miljøopplæring kan gi kommunen lavere materialkostnader og strømutfgifter. I forhold til vennskapssamarbeidet og miljøfyrtårns-prosjektet er det ikke like enkelt. Om vennskapssamarbeidet utvides til også å omfatte andre områder enn ungdommen, blir det vanskelig å vise til kalkulerende hensyn. Når det gjelder miljøfyrtårns-satsingen virker det noe søkt å se dette kun som en måte å framstå som moderne på. Kommunen har lagt både menneskelige og økonomiske ressurser i prosjektet, noe som er lite trolig at de hadde gjort om kommunen kun ønsket å framstå som moderne.

Uavhengig av hvilke motiver som har vært styrende for kommunenes satsingsområder i LA21-arbeidet, kan en ikke se noen total dekopling av den adopterte institusjonaliserte standarden LA21 og kommunenes øvrige virksomhet. Samtidig er det flere uttalte mål som gjenstår. Blant annet Åls "feie for egen dør"-satsing og Liers uttalte ambisjon om å kjempe mot det presset som kommunen utsettes for fra folk og næringsliv som ønsker å etablere seg i bygda. Med så ambisiøse mål som disse kommunene har satt seg, kan fallhøyden bli stor om de ikke følges opp av konkret handling i nær framtid.

Den videre diskusjonen vil dreie seg om *formen* på koplingen mellom LA21 og kommunens øvrige virksomhet. Er den et uttrykk for tilpasning ("editering") eller fornyelse ("virus")? "Grønne Lier" og vennskapssamarbeidet og prosjektet gratis buss i Ål er sentrale elementer i de to kommunenes LA21-arbeid. Jeg vil se på hvordan disse er behandlet i den fungerende kommuneplanen, for å se om disse tiltakene representerer noe nytt i deres arbeid eller om det er uttrykk for en kontinuitet. I tillegg vil jeg se hvordan de to kommunene har operasjonalisert miljøvernfeltet over tid, noe som kan gi et inntrykk av om LA21-arbeidet representerte en fortsettelse eller en nyorientering av miljøvern-arbeidet. Jeg vil ta for meg de to kommunene hver for seg.

### 6.3.2 "Grønne Lier", kontinuitet eller fornyelse?

I den fungerende kommuneplanen for perioden 1996-2007 (1996b:4), er kommunens visjon for år 2007 blant annet at Liers innbyggere skal oppleve Liers to-sidige særpreg: Lier som landbrukskommune og Lier som del av det regionale byområdet mellom Oslo og Drammen. Dette gjør at kommunens arealer er under press befolkningsmessig og næringsmessig. En gunstig befolkningsvekst er ifølge planen en der det er balanse mellom aldersgrupper, skatteinntekter og tjenestebehov (Lier kommune 1996b:7). Videre må ikke befolkningsveksten overstige tjenestetilbudet og infrastrukturen. Befolkningsveksten på nitti-tallet har oversteget det som er ønskelig ut fra de kravene en gunstig vekst stiller, kommunen ønsker derfor å regulere denne. Begrepet "grønne Lier" nevnes ikke i denne forbindelsen. Begrepet knyttes til kapitlet om miljøvern der en ønsker å bevare "grønne Lier" ved å "sikre kulturlandskap, naturområder og biologisk mangfold" (Lier kommune 1996b:12). Hvis vi går over til prosessen i forbindelse med rulleringen av kommuneplanen, har vi sett at dette med å bevare "grønne Lier" er hovedanliggende både for befolkningen i form av arbeidsgruppenes innspill og rådende politikere og administrativt ansattes syn (Lier kommune 2000a, Knudsen 2001 [intervju], Aass 2001 [intervju], Nævestad 2001 [intervju]). Liers særpreg som del av det regionale byområdet og det presset på arealer dette medfører, sees nå på som en utfordring som politikere og befolkning må ha en bevisst strategi i forhold til: "Utfordring: Ta stilling til og ha klare strategier for hvordan Lier skal møte utviklingen i Osloregionen, og se den i forhold til utviklingen av "grønne Lier" (Lier kommune 2001b:9). Svaret blir altså å forsøke å være en grønn buffer både mot boligpresset fra øst og næringslivets press fra vest. Kommunen ønsker å ha en aktiv regulering av nyetableringer i forhold til antall og fysisk plassering (Lier kommune 2001b:17) .

De to elementene (Lier som landbrukskommune og Lier som del av det regionale byområdet mellom Oslo og Drammen) som ble behandlet hver for seg i den fungerende kommuneplanen, sees nå i sammenheng. I tillegg er begrepet "grønne Lier" blitt et sentralt tema i den nye planen. Begrepet brukes som en målestokk når utviklingen i hovedproblemstillingen vurderes, blant annet gjennom spørsmålet: "...13 300 flere liunger i løpet av 40 år. Er det en vekst som er forenlig med grønne Lier?" (Lier kommune 2001b:4). Ifølge avdelingslederen for "sektor samfunn" forsøker de i den nye kommuneplanen å utvide begrepet "grønne Lier" fra å bety de estetiske, rekreasjonsmessige og næringsmessige trekkene til Lier til også å innebære en bærekraftig utvikling (Aass 2001 [intervju]). Vi ser altså en utvikling fra å vektlegge Lier med et to-sidig særpreg til å vektlegge det ene særtrekket, det grønne og landbruksmessige, i sterkere grad. I forhold til dette temaet er det vanskelig å si om det her er snakk om tilpasning eller reell nyorientering. På den ene siden kan en si at vektleggingen av å bevare "grønne Lier" er uttrykk for en kontinuitet fordi dette er et omkring 20 år gammelt begrep (Moen [e-post]). Og fordi man i den fungerende kommuneplanen vektlegger naturverdier i tilknytning til begrepet. I de årene som er gått siden den fungerende kommuneplanen trådte i kraft, har

det å bevare ”grønne Lier” fått en større og viktigere plass i kommunens planer og blitt tatt opp i LA21-arbeidet. Det er altså snakk om en forsterkning av en tradisjonell verdi over tid.

Samtidig forsøker en nå å inkludere LA21s målsetning om bærekraftig utvikling i begrepet, noe som kan tolkes som en form for infisering, fordi begrepet i utgangspunktet dreide seg om den rent estetiske opplevelsen og den næringsmessige bruken av Lierdalen (Aass 2001 [intervju]). I prinsippet trenger ikke det landbruket som drives der være bærekraftig. Så mens en tidligere heget om en næring og det preg den satte på landskapet, har en nå (i allefall på administrativt og delvis politisk hold) et mer helhetlig syn på innholdet i ”grønne Lier”. Begrepet beskriver ikke bare det en kan se ved å skue utover Lierdalen, men også innholdet i de aktivitetene som bedrives i lokalsamfunnet som helhet. Dermed synes det som om det her er snakk om både en kontinuitet og fornyelse i forhold til verdien ”grønne Lier”.

### 6.3.3 Definisjonen av miljøvern i Lier et kontinuitetselement?

I både den fungerende kommuneplanen (1996b:12) og utkastet til ny kommuneplan (2001b:12-14) finnes det et eget kapittel om miljøvern. Har definisjonen på innholdet i miljøvernet endret seg etter Lier startet med LA21, eller definerte de allerede miljøvernarbeidet i tråd med definisjonen på bærekraftig utvikling før LA21 ble presentert på den lokalpolitiske arenaen?

Både den fungerende kommuneplanen og utkastet til ny kommuneplan har i tillegg til et klassisk miljøperspektiv, et globalt perspektiv på miljøproblemene og et fokus på å stimulere til miljøbevisst handling blant Liers innbyggere. Det som skiller dem, er at i den nye kommuneplanen er bærekraftig utvikling en uttalt målsetning i tillegg til at en der ønsker å bidra til en rettferdig global ressursfordeling, til å redusere det forbruket generelt og energiforbruket spesielt og til å bevare interessen for og mulighetene til friluftsliv. Lier hadde dermed et godt utgangspunkt for LA21-arbeid ved at forståelsen for miljøproblemenes globale natur og viktigheten av den enkeltes handlinger allerede var tilstede før LA21 kom på banen. Senere har dette perspektivet blitt utvidet ytterligere. Det er vanskelig å slå fast om det her er snakk om tilpasning eller nyorientering. Når er det så mye nytt at utviklingen kan karakteriseres som infisert av ”LA21-viruset”? Og hvor stor fornyelse er det plass til i en utvikling en karakteriserer som en kontinuitet? Når det gjelder definisjonen av miljøvernet i Lier, balanserer en helt på grensen mellom de to, men det synes klart at det ikke er snakk om noen fundamentalt ny definisjon. Det er også klart at en i Lier hadde et godt fundament gjennom forståelsen av det globale perspektivet og den enkeltes ansvar for miljøproblemene.

Vi så i forrige kapittel at Lier har satsset på miljøsertifisering av næringslivet<sup>42</sup> i kommunen. Er dette uttrykk for en ny satsing i miljøpolitikken eller har de hatt et fokus på næringslivet også tidligere? I den fungerende kommuneplanen (1996b:14) stilles det krav til at kommunens miljøvernpolitikk skal være en premiss for deres virksomhet. I utkastet til ny kommuneplan (2001b:5,17,21) forsøker en å stimulere næringslivet i Lier til å bli miljøfyrtårnsbedrifter og å være selektive i forhold til hvilke bedrifter en ønsker skal etablere seg i kommunen og hvor de etablerer seg. At næringslivet, i likhet med andre aktører i lokalsamfunnet, må rette seg etter miljøvernpolitikken i kommunen er ikke oppsiktsvekkende. Men å gå derfra til å stille både økonomiske og menneskelige ressurser til rådighet for å få bedrifter til å bli miljøsertifisert er noe helt annet. En slik utvikling vil kunne karakteriseres som noe nytt og et eksempel på ”virus”.

<sup>42</sup> Det vil si både landbruket, offentlige og private bedrifter.

### 6.3.4 Både kontinuitet og fornyelse i Lier

Den største endringen fra den fungerende kommuneplanen til det høringsutkastet som nå foreligger, er miljøvern/bærekraftig utvikling sin sentrale plassering i dokumentet som helhet. Planens hovedproblemstilling er vekst og vern. Et av hovedmålene for samfunnsutviklingen er at "både naturen og det sosiale miljøet i Lier skal ha en bærekraftig utvikling" (Lier kommune 2001b:10). Dette gjennomsyrrer de etterfølgende kapitlene. Enten i form av "grønne Lier" som et bilde og en målestokk i forhold til hvordan en vil ha det i kommunen, ved at bærekraftig utvikling nevnes som et mål for utviklingen eller gjennom en vurdering av miljøkonsekvenser.

Verdien "grønne Lier" har blitt revitalisert gjennom kommuneplanprosessen. Begrepet framstår i utkastet til ny kommuneplan som et framtidsbilde og en målestokk for Liers utvikling. Dette er i så måte en helt annen bruk av begrepet enn det som ble skissert i kapitlet der vi så LA21 i lys av rasjonalistiske perspektiver. Da ble begrepet "grønne Lier" tolket som et middel til å hegne om landbrukets interesser, eksemplifisert gjennom steinleggingen av Lierelva. I kommuneplanens utgave av begrepet vil denne hendelsen ikke være forenlig med "grønne Lier"-verdien. Man har strukket seg meget langt for å imøtekomme kravene både fra befolkningen om å bevare "grønne Lier" og de krav som stilles til en bærekraftig utvikling. På sett og vis forener den tolkningen som er gjort av begrepet i dette utkastet disse to kravene. Framtiden vil vise om landbruksnæringen og befolkningen forøvrig vil følge opp og støtte en slik grønn politikk som denne planen presenterer.

### 6.3.5 Gratis buss og vennskapssamarbeid i Ål, kontinuitet eller nyorientering?

I forrige kapittel så vi at gratis buss og vennskapssamarbeidet med Sololà i Guatemala var de viktigste LA21-tiltakene i Ål. La oss først se på utviklingen på transport-sektoren: Har det også tidligere vært et fokus på miljøvennlig transport? I den fungerende kommuneplanen for perioden 1996-2007 (1996:5) har kommunen en målsetning om å utvikle et bedre busstilbud. Men det blir ikke knyttet noen miljøargumenter til dette forslaget. Trolig ønsker de fleste kommuner å tilby sine innbyggere et best mulig busstilbud. Men å gå fra et slikt ønske til å tilby innbyggerne et gratis busstilbud kombinert med en oppfordring om kameratkjøring er ikke like trivielt. I Røviks språkdrakt kan en si at kommunen er infisert av "LA21-viruset".

Hvordan er det så for vennskapssamarbeidet sin del, er dette tiltaket et utslag av editering eller virus? I den fungerende kommuneplanen (1996) kan en ikke spore noen kime til vennskapssamarbeid. Men hvis vi ser på LA21-arbeidet i Ål, ser vi at en av de formene vennskapssamarbeidet kommer til uttrykk, er som en del av prosjektet "Aal Tour America" (ATA) hvor en del av de pengene som samles inn vil bli sendt til Sololà. Dette prosjektet ble startet opp i 1996, altså før Ål kom i gang med sitt LA21-arbeid. Pengene som ble samlet inn den gangen gikk til å bygge en skole i Ecuador. Så til tross for at vennskapssamarbeidet ikke er et utslag av ATA-prosjektet, så hadde en et fokus på Nord-Sør problematikken før vennskapssamarbeidet startet. I tillegg er, ifølge informantene, Ål en kommune hvor dugnadsånden er sterk (Aaker 2001 [intervju]) og hvor en har et vell av kristne organisasjoner som "alltid har samla inn penger" (Bergaplass 2001 [intervju]). Det fantes dermed et internasjonalt engasjement å bygge videre på. Vennskapssamarbeidet kan dermed tolkes som en form for kontinuitet.



### 6.3.6 Definisjonen av miljøvern i Ål et kontinuitetselement?

I kommuneplanen fra 1996 er det det klassiske miljøvernet som belyses. Fokus er på naturressursene dyrket mark, produktiv skog, vann og vassdrag, vilt, urørt natur og grus og sandressurser (Ål kommune 1996:2-3). Hovedbudskapet er at disse skal brukes på en forsvarlig måte. Når det gjelder urørt natur, skal denne skjermes mot nye inngrep, mens dyrket mark skal holdes i hevd. Villreinen skal tas spesielt hensyn til. I høringsutkastet til ny kommuneplan (2001c:9-14) finnes det også et eget kapittel om Åls naturressurser. Men her har det kommet til tre nye punkter: biologisk mangfold, klima og energi. De ønsker blant annet "...minst å oppfylle vår del av Noreg sine forpliktingar om å redusere menneskeskapt utslepp av klimagassar med 5% i høve til utsleppa i 1990 innen år 2010" (Ål kommune 2001c:13). I tillegg er miljøkravene sterkere til forvaltningen av naturressursene. Blant annet skal kommunen stimulere til at en økt andel dyrket mark drives økologisk og forsøke å bidra til økt lokal foredling av lokale matvarer. Hele kapitlet er preget av at bærekraftig utvikling er et mål for kommunen. Et langsiktig og globalt perspektiv preger framstillingen samtidig som temavalgene er i tråd med de emnene en finner i Agenda 21 (FN 1992a). Videre har utkastet til ny kommuneplan (2001c:14-18) et eget kapittel om LA21 hvor begrepet defineres og Åls tiltak gjøres rede for. Utviklingen i perspektivet på naturressursene i Ål, er et klart eksempel på at den institusjonaliserte standarden LA21 har infisert kommuneplanen. Spranget er stort fra vektleggingen av vern og bruk av naturressurser til også å fokusere på *effektene* av bruken av naturressursene og effekten av vårt eget levesett som temaene biologisk mangfold, energi og klima bringer med seg.

### 6.3.7 Fornyelse i Ål: fra klassisk miljøvern til bærekraftig utvikling

Det har altså skjedd store forandringer i problemdefineringen på miljøvernområdet de siste fem årene slik denne framstår i kommuneplanene. Hvordan skal man tolke en slik endring? Om en ser på aktørene i kommunen er det trolig ikke slik at det er i kommuneplanleggerens (som er samme person som miljøvernrådgiveren som er informant i denne oppgaven) kunnskapsnivå det har skjedd store endringer. Trolig er det kommuneplanleggeren/miljøvernrådgiverens *handlingsrom* som er blitt større. Siden 1996 har Ål kommune blitt foregangskommune for LA21. Det forplikter. Trolig gjør dette det lettere å få gjennomslag for at bærekraftig utvikling må være en viktig bestanddel i kommuneplanen. På spørsmål til miljøvernrådgiveren (2001 [e-post]) om hennes handlingsrom nå sammenliknet med tidligere, svarte hun at "handlingsrommet lokalt kjennest større etterat me vart LA21-kommune...". Tidligere har jeg påpekt at den politiske forankringen til LA21 har vært svak i Ål. Likevel kan den plassen LA21 har fått i utkastet til ny kommuneplan tyde på at i allefall problemforståelsen hos politikerne er blitt større til tross for at de har tatt få selvstendige initiativ i forhold til LA21.

## 6.4 Konklusjon

Hva har vi så lært om drivkreftene av denne diskusjonen? Vi har fått en innsikt i retningen i påvirkningsforholdet mellom kommunen og LA21 etter adopsjonen av den institusjonaliserte standarden og dermed et inntrykk av om utvalgte LA21-tiltak og fokuset på bærekraftig utvikling som kommunene har i dag, er drevet fram av tidligere arbeid eller er noe nytt for kommunene. For Ål sitt vedkommende synes det som det (i plansammenheng) var lite som pekte fram mot en LA21-satsing. For Lier sitt vedkommende er ikke bildet like klart. De hadde et grunnlag for LA21 gjennom

problemforståelsen på miljøvernfeltet, og da spesielt det globale perspektivet og fokuset på den enkeltes handlinger i miljøpolitikken. Videre har Lier deltatt i demokrati, deltakelse, styringsprosjektet som har vært en viktig premissgiver i forhold til fokuset på dialog og medvirkning og etableringen av ”sektor samfunn” i Lier. Det finnes derfor flere elementer i Lier som gjør at LA21-satsingen kan tolkes som en videreføring av den institusjonelle kapitalen som allerede eksisterte i kommunen i form av et verdigrunnlag med elementer som var i overensstemmelse med bærekraftig utvikling, og, som vi har sett tidligere, i form av en politisk og byråkratisk kompetanse.

Til tross for at det lå færre spirer til en LA21-satsing i Åls tidligere arbeid, har den historiske institusjonalismen forklaringskraft også her. Miljøvernrådsgiverens lange fartstid og solide kompetanse er viktig for forståelsen av Åls LA21-arbeid. Det som har endret seg fra 1996 til i dag er trolig hennes handlingsrom, ikke hennes problemforståelse. Det at hun fikk resten av kommunen til å skrive under Fredrikstaderklæringen og til å takke ja til å bli en foregangskommune, har vært viktig for å få gjennomslag for LA21-relaterte saker i kommunen.

De to kommunenes LA21-arbeid har også blitt fortolket i lys av et rasjonalistisk perspektiv. Kommunenes LA21-innsats ble tolket som et middel for å oppnå andre og viktigere mål. Behovet for ”action” i Ål og landbruksinteressenes sentrale stilling i Lier uttrykt gjennom verdien ”grønne Lier” ble trukket fram som eksempler som bygger opp under et slikt perspektiv. Videre så vi at deres ønske om å være et forbilde kunne tolkes i samme retning. På linje med det en kunne forvente både ut fra en kalkulerende rasjonalistisk og et historisk institusjonelt perspektiv, kunne enkelte deler av LA21-arbeidet tolkes som dekoplet kommunens øvrige virksomhet. Dette dreide seg først og fremst om hensynet til det biologiske mangfoldet i begge kommunene og satsingen på alternativ energi og kravet om et miljøtilpasset næringsliv i Ål.

Vi så også, gjennom en analyse av koplingene mellom LA21 som institusjonalisert standard og kommunen som mottaker, at det finnes områder i de to kommunenes LA21-arbeid som ikke kan forstås som et utslag av kontinuitet. Av de temaene som er diskutert over, var det for Åls vedkommende gratis buss og problemdefineringen på miljøvernområdet. I Lier var det næringslivspolitikken som pekte seg ut som det klareste eksemplet på nyorientering, mens deler av ”grønne Lier”-verdien, nærmere bestemt redefineringen av begrepet, også kunne karakteriseres som en fornyelse. Gratis buss og ”grønne Lier” har altså blitt trukket fram både som et eksempel på kalkulerende rasjonell atferd i kommunene og som uttrykk for noe nytt sett i lys av deres tidligere arbeid. Tidligere har vi sagt at det som kan kalles et verdirasjonalistisk perspektiv, der en antar at kommunene satser på LA21 fordi de er *overbevist* om at det er den riktige veien å gå, har forklaringskraft for områder som ikke er en direkte følge av kommunens historie eller strategiske interesse. Om gratis buss, ”grønne Lier”, næringslivspolitikken i Lier sees på som interessenmaksimering eller reell overbevisning, er et tolkningsspørsmål som vil bli lettere over tid når en kan måle grad av måloppnåelse i de to kommunene.

I neste kapittel diskuteres undersøkelsens resultater og deres generaliseringspotensial.

## Del 3: KONKLUSJON OG VIDERE IMPLIKASJONER

## 7 Drivkreftene i Lier og Åls LA21-arbeid

- Kan de generaliseres?

Empirien fra Lier og Ål er nå analysert i lys av ulike institusjonelle perspektiver: et rasjonalistisk, et historisk-institusjonelt og tre hypoteser i forhold til utfallet av møtet mellom LA21 og kommuneorganisasjonen, som i tråd med Røviks (1998) benevnelser er blitt kalt dekopplings-, editerings- og virushypotesen. I dette kapitlet vil resultatene fra undersøkelsen presenteres. I tillegg gjenstår det å se hvilken relevans undersøkelsens resultater har i forhold til det universet de representerer; kommuners LA21-arbeid. En vanlig innvendig mot case-studier er at de har begrensede muligheter til å trekke generelle slutninger. I metodekapitlet (kapittel 4) så vi at case-studiers relevans kan styrkes ved hjelp av tre mekanismer:

1. Ved å diskutere grad av overensstemmelse mellom empiriske funn og predikerte (teoretiske) mønstre. Det vil si å vurdere teoriens fruktbarhet
2. Ved en bevisst strategi for modellering og utvelgning av case
3. Ved en gjentakende veksling mellom data og forslag til forklaring, det Yin (1994) kaller ”patternmatching”

Hva er status og hva gjenstår å gjøre i denne undersøkelsen for å tilfredsstille de tre punktene over? I forhold til punkt 1 har empirien blitt analysert i lys av de teoretiske perspektivene, det som gjenstår er en samlet presentasjon av undersøkelsens resultater og en vurdering av de ulike teoriens fruktbarhet.

I forhold til punkt 2 så vi at konklusjonen på avsnittet der modellering og valg av case ble diskutert i kapittel 4 (”komparasjonslogikker”), var at jeg ville ta for meg to kommuner som hadde relativt lik status på sitt LA21-arbeid, nærmere bestemt at de hadde kommet godt i gang med arbeidet. Videre skulle kommunene, med utgangspunkt i funn gjort i tidligere undersøkelse, være ulike i forhold til størrelse, beliggenhet og erfaringer med reformarbeid og pilotprosjekter. Hvis vi likevel fant felles forklaringsfaktorer på tross av denne ulikheten, så vi at det kunne styrke undersøkelsens generaliseringspotensial.

I forhold til punkt 3 over ble en gjentakende veksling mellom data og forslag til forklaring forsøkt ved å først se empirien i lys av et rasjonalistisk og så et historisk perspektiv, før jeg gikk dypere inn i empirien ved å se på utviklingen av miljøvernfeltet i de to kommunene ved hjelp av en analyse av kommuneplanen før og etter LA21 kom inn på den lokalpolitiske arenaen. I denne diskusjonen ble så et verdirasjonalistisk perspektiv diskutert som et tillegg til de teoriene som ble brukt i utgangspunktet. Jeg har dermed forsøkt å revidere/legge til plausible forklaringer i tråd med ny innsikt fra nye data. I tillegg vil det være interessant å se denne undersøkelsens resultater i lys av andre case-studier, noe jeg har mulighet til gjennom tilgangen til de andre case-studiene i NIBRs

LA21-undersøkelse. Jeg vil nå foreta en samlet presentasjon av undersøkelsens resultater, før generaliseringspotensialet vurderes i tråd med de tre punktene over.

## 7.1 Undersøkelsens resultater

Jeg vil først se på hvilke elementer som var til stede i de to kommunene før LA21-arbeidet startet. I en slik diskusjon står kommunenes *kompetanse* sentralt. Den er deres mottaksapparat, deres følere mot omverden, som har effekt på hva de evner å fange opp. Hva består de to kommunenes kompetanse av? Lier ansatte miljøvernleder tidlig (1991), de har dermed hatt miljøfaglig kompetanse i ti år og trolig blitt vant til å forholde seg til miljøproblematikken. I tillegg har de sektor for samfunnsutvikling og flere politikere som har et verdi-, interesse-, og kunnskapsfellesskap med LA21; Det viser seg blant annet i den fungerende kommuneplanen hvor Lier har en problemforståelse på miljøvernfeltet som har i seg elementer som er viktige i LA21-arbeidet. Dette dreide seg i hovedsak om en forståelse for miljøproblemenes globale karakter og betydningen av den enkeltes handlinger for det globale miljø. Videre hadde de gjennom deltakelsen i ”demokrati, deltakelse, styrings”-prosjektet et fokus på dialog med befolkningen og det å trekke dem med i beslutningsprosesser, noe som ble videreført og forsterket gjennom LA21-arbeidet. Til sist er de endringsvillige, som viser seg i deres ønske om å være ”best” og å ligge i forkant av utviklingen.

I Ål er dette mottaksapparatet ikke så bredt sammensatt som i Lier, men de samme elementene er til stede i form av miljøvernrådgiverens kompetanse. Hun har innehatt stillingen siden kommunen deltok i MIK-forsøket på slutten av åtti-tallet og hun har problemforståelsen og verdi-, interesse- og kunnskapsfellesskapet med LA21. Samtidig har hun evnet å få politikerne med på å underskrive Fredrikstaderklæringen og bli en foregangskommune for LA21. Men det er ikke alltid de følger opp. Nå, helt på tampen av undersøkelsen, er det blitt klart at det ikke blir noen gratis buss i Ål. Kommunestyret fant 22. november i år ut at de ikke hadde råd til prosjektet. Men til tross for den manglende endringsviljen hos kommunens politikere, ønsker de å være den beste bo-kommunen i Hallingdal, noe som kan sees på som en del av kommunens mottaksapparat.

En slik form for *ambisjon*, som de to kommunenes deltakelse i foregangskommune-prosjektet der de ønsker å være et forbilde også er et uttrykk for, kan også bidra til å bringe LA21-arbeidet videre. Vi har sett at miljøvernlederne både i Lier og Ål har gitt uttrykk for at deltakelsen i prosjektet har gitt dem økt handlingsrom fordi den forplikter. Har politikerne først erklært at de ønsker å være en foregangskommune, er det lettere å få tilslutning til tiltak som faller inn under dette prosjektet. Fallhøyden kan bli stor om en ikke følger opp en slik ambisjon, men vi har sett i eksemplet om gratis buss at politikere kan være villig til å tape anseelse i frykt for å bruke for mange penger.

Gratis buss-prosjektet ble lansert på Framtidsverkstedet som ble arrangert i Ål høsten 2000. I tillegg har vi sett at begrepet ”grønne Lier” ble forsterket gjennom medvirkningsprosessen i forbindelse med arbeidet med ny kommuneplan i Lier. *Medvirkningsinstrumentet* har dermed ført til elementer som har fått stor oppmerksomhet i de to kommunenes LA21-arbeid. I tillegg er disse prosjektene viktige i et bærekraftsperspektiv. De er også eksempler på at befolkningens deltakelse kan gi støtte til verdien bærekraftig utvikling, noe som også er en implisitt antakelse i Agenda 21 (Bjørnæs og Lafferty 2000:18). Befolkningen settes inn i en kontekst der de må tenke gjennom hva som er viktigst for dem på lang sikt. Fokuset på bærekraftig utvikling viser seg i utkastet til nye kommuneplaner i Lier og Ål. Som altså for Lier sin del er blitt til gjennom en bred konsultasjonsprosess. Disse planene kan, hvis de vedtas i sin nåværende form, medføre

krav om at fokuset på bærekraftig utvikling følges opp av konkret handling. Om denne oppfølgingen kommer i form av nye planer med miljøprofil eller slår ut i faktiske vedtak, vil tiden vise. Ethvert vedtak og enhver deltakelse i prosjekter kan være et *utgangspunkt* for videre satsing og nye prosjekter.

Begrepene ”grønne Lier” og behovet for ”action” har stått sentralt i diskusjonen i forrige kapittel. I Ål er en avhengig av mer etablering i kommunen, mens man i Lier ønsker å begrense den samme. Disse drivkreftene synes dermed ulike, men ser en nøyere etter, har de noe til felles. Det kan se ut til at både Lier og Ål er i en situasjon der de har en opplevelse av å stå ved et veiskille. De er begge i en *presset situasjon*, og en kan tolke LA21 som et element i å takle dette presset. Det blir en slags konservativ strategi: de ønsker å ”forandre for å bevare”. Lier vil ta vare på landbruket i kommunen, mens Ål ønsker en sterkere økonomisk utvikling. Samtidig ønsker de, i allefall ifølge informantene fra det politiske miljø, ikke en utvikling med den formen for masseturisme som Hemsedal og Gol har satset på. De ønsker å verne om høyfjellsområdet og å holde gamle tradisjoner i hevd (Aaker 2001 [intervju]). De vil blant annet satse på et kultur- og opplevelsesbasert reiseliv der landbruket inngår som en viktig komponent (Ål kommune 2001b:12). Deres LA21-satsing kan dermed tolkes som en *overlevelsesstrategi*. I et slikt perspektiv går LA21 fra å være et middel til å bli en del av denne strategien. En ønsker å verne om landbruket og å skape ”action”, men en ønsker å gjøre det innenfor rammene av en bærekraftig utvikling. En kommune som er i en presset situasjon blir tvunget til å tenke på lokalsamfunnets framtid, det er da nærliggende å ta tak i LA21, som nettopp er opptatt av å skape en bærekraftig utvikling på lang sikt. Den pressede situasjonen har dermed samme effekt som medvirkningsinstrumentet: det får en til å stoppe opp og tenke over hvor en vil gå videre. Fire elementer synes dermed å være *drivkrefter*<sup>43</sup> i de to kommunenes arbeid:

1. Å ha ”LA21-kompetanse”
2. Å ha høye intensjoner
3. Å benytte medvirkningsinstrumentet
4. Å være i en presset situasjon

Jeg vil nå se nærmere på spørsmålene som ble stilt i kapittel 2, der begrepet drivkrefter ble operasjonalisert. Her skilte jeg mellom aktører og ressurser som viktige drivkrefter i arbeidet med LA21. I den forbindelse ble følgende spørsmål stilt:

- Hvem har drevet prosessen fram?
- Hva har gitt dem muligheten til å drive LA21-prosessen fram (ressurser)?
- I hvilken sektor har de viktigste drivkreftene befunnet seg?

De viktigste aktørene i LA21-prosessen har befunnet seg i offentlig sektor, noe som er i tråd med anbefalingene i Agenda 21 (FN 1992a). I Ål har miljøvernrådsgiverens innsats vært helt avgjørende for LA21-prosessen i kommunen, mens en i Lier har sett at både administrasjonen i form av sektor for samfunnsutvikling og politikere har vært aktive i prosessen. I privat sektor har ikke aktørene vært like tydelige. I Ål synes speiderbevegelsen gjennom deres ATA-prosjekt hvor vennskapssamarbeidet er inkludert, å spille

<sup>43</sup> Disse kunne vært plassert i forhold til de fire dimensjonene. Dette er ikke gjort. Dels fordi de kan være vanskelige å plassere (overlevelsesstrategi) og dels fordi effektene av drivkreftene kan ha virkning på flere dimensjoner (medvirkningsinstrumentet). Jeg vurderte det slik at en slik diskusjon ville blitt innholdsmessig uinteressant.

en aktiv rolle, mens lederen av Næringsrådet, Bondekvinnelaget og Sanitetskvinnene har blitt trukket fram. Felles for disse aktørene er at de ikke er drivkrefter *i seg selv*, men viktige støttespillere når kommunen henvender seg til dem.

De nevnte aktørene, og da spesielt aktørene innenfor offentlig sektor, er en del av kommunenes kompetanse. I likhet med evnen til å sette seg høye mål (ambisjoner) og bruken av medvirkningsinstrumentet, utgjør denne en del av kommunens ressursgrunnlag. Å plassere de to sistnevnte drivkreftene i forhold til om de hører hjemme i offentlig eller privat sektor er vanskelig. De to sektorene er avhengige av hverandre og påvirker hverandre slik at det at kommuneorganisasjonen er ambisiøs og tar i bruk medvirkningsinstrumentet kan indirekte sies å være et utslag av innbyggernes stemmegiving ved valg. Samtidig opererer ikke politikerne og administrasjonen i et vakuum, men er påvirket av hva menneskene omkring dem er opptatt av for eksempel slik dette uttrykkes gjennom media. Når det gjelder drivkraften i form av å være i en presset situasjon, er også den en form for ressurs i den grad kommunen evner å snu denne situasjonen til noe positivt. I dette tilfellet ved å fokusere på LA21. Å plassere denne drivkraften i forhold til samfunnets sektorer reiser de samme spørsmålene som for drivkrefter i form av høye ambisjoner og benyttelse av medvirkningsinstrumentet.

Drivkreftene oppsummeres i tabellen under og markeres i forhold til om de er uttrykk for kontinuitet eller formåls- eller verdirasjonalitet.

Tabell 7.1 *Identifisering av drivkrefter i Lier og Ål (mørk grå) kontinuitets-elementer, (lys grå) formåls-/verdirasjonalistiske elementer*

	<b>LIER</b>		<b>ÅL</b>	
	<b>Aktører</b>	<b>Ressurser</b>	<b>Aktører</b>	<b>Ressurser</b>
<b>Offentlig sektor</b>	-Miljøvernrådgiver -Andre administrativt ansatte -Politikere	-Kompetanse /Problemforståelse Medvirknings-instrumentet -Ambisjon: Foreganskommune –prosjektet/ønsker å være forbilde Overlevelsesstrategi: -Land-bruksinteresser/ Preset på arealer	Miljøvernrådgiver	-Miljøvern rådgiverens kompetanse/ problemforståelse -Medvirknings-instrumentet -Ambisjon: Foreganskommune prosjektet/ønsker å være forbilde – Overlevelses-strategi: Behovet for ”action”/ønsket om å satse på opplevelsesbasert turisme
<b>Privat sektor</b>		-Begrepet ”grønne Lier”	-ATA	

Et element i en vurdering av undersøkelsens generaliseringspotensial så vi var grad av overenstemmelse mellom et empirisk og teoretisk mønster, jeg vil derfor vurdere teoriens fruktbarhet.

## 7.2 Teoriens fruktbarhet

I forrige kapittel ble empirien analysert i lys av de teoretiske perspektivene. Vi så da at det fantes eksempler på både rasjonalistisk institusjonalisme, historisk institusjonalisme, dekopling, editering og virus i Lier og Åls LA21-arbeid. Er det så mulig å si noe om hvilke av perspektivene som er best egnet til å forklare den positive utviklingen i Ål og Liers LA21-arbeid? I framstillingen vil jeg se på hvilke av perspektivene som er i overensstemmelse med *flest* drivkrefter, og hvilke som beskriver den *mest avgjørende* drivkraften.

I Tabell 7.1 over er drivkreftene markert etter de to teoretiske hovedperspektivene, uttrykt gjennom kontinuitetselementer eller formåls/verdirasjonalistiske elementer. Det rasjonalistiske perspektivet er dermed utvidet til også å inneholde det verdirasjonalistiske perspektivet slik vi gjorde også i analysen av empirien. For Ål sin del ser vi at det er de rasjonalistiske elementene som er mest framtrepende. Dette gjelder medvirknings-instrumentet, foregangskommuneprosjektet/ønsket om å være et forbilde i forhold til LA21 og behovet for "action"/ ønsket om å satse på opplevelsesbasert turisme. Om dette er uttrykk for verdirasjonalitet eller formålsrasjonalitet er et tolkningssspørsmål, slik vi har påpekt tidligere. Men det ene trenger ikke å utelukke det andre. En *kan* ha en vinn-vinn situasjon der for eksempel det å være en foregangskommune er et element i hovedmål-setningen om bærekraftig utvikling, men som samtidig gir kommunen oppmerksomhet og tilfredsstillende (det kalkulerende rasjonalistiske motivet) behovet for "action". I Ål er det bare den miljøfaglige kompetansen og problemforståelsen som miljøvernrådgiveren besitter som uttrykker kontinuitetselementene det historisk-institusjonelle perspektivet vektlegger. I Lier kan også medvirkningsinstrumentet karakteriseres som et kontinuitetselement, mens deres ambisjon om å være et forbilde og overlevelsesstrategien kan sees i lys av de to rasjonalistiske elementene.

Det viktigste her er likevel ikke antallet drivkrefter et perspektiv har gyldighet for, men hvilke av perspektivene som beskriver den eller de mest avgjørende drivkreftene, altså vurderingens *kvalitative* aspekter. I så henseende synes den kontinuiteten som miljøvernlederene står for som helt avgjørende for LA21-arbeidet, likeens den problemforståelsen disse aktørene (og andre) besitter. Uten disse elementene ville det vært vanskelig og drive et LA21-arbeid i kommunene. Det historisk-institusjonelle perspektivets vektlegging av kontinuitet er dermed viktig for å forstå de to kommunenes gode framgang i LA21-prosessen. I tillegg synes det som om begrepet "grønne Lier" er en viktig drivkraft i Liers LA21-arbeid. Begrepet er felles for både kommunens politikere, administrasjon og befolkning og visualiserer den utviklingen de mener er ønskelig for kommunen. Innholdet i begrepet er ikke felles. Det viser også diskusjonen i forrige kapittel: begrepet kan sees på som et uttrykk for det formålsrasjonalistiske, det verdirasjonalistiske og det historisk-institusjonelle perspektivet.

I løpet av den teoretiske analysen av empirien så vi et (for denne undersøkelsen) nytt teoretisk perspektiv tre fram. Det rasjonalistisk-institusjonelle og det historisk-institusjonelle perspektivet hadde problemer med å forklare det som kan kalles "virus-liknende" tilfeller, det vil si der kommunene har vist vilje til å ta tak i for dem nye utfordringer. Hvorfor har de for eksempel gitt så stor plass til LA21/bærekraftig utvikling i kommuneplanene? Om LA21 kun var et middel for å nå andre mål slik en kan forvente ut fra et formålsrasjonelt perspektiv, kan kommunene få et problem på sikt om kommuneplanenes fokus på bærekraftig utvikling ikke får betydning for landbruket og forvaltningen av naturressursene i Lier, eller for næringsetableringen i Ål, som vi antok var de målene de satte høyere enn LA21-satsingen. Dette "teoretiske tomrommet" ble fylt med det verdirasjonelle perspektivet der en antar at aktørene er *overbevist* om at, i dette



tilfellet, bærekraftig utvikling bør være et sentralt mål for kommunen og derfor arbeides med trinn for trinn (Østerberg 1977:56, Mitchell 1968:2). En tar først tak i de elementene som er lettest å ta tak i i forhold til kommunens interesser og tidligere erfaring, men en har et reelt ønske om å bevege seg i bærekraftig retning. Sitatet fra miljøvernlederen (2001 [intervju]) i Lier er uttrykk for en slik tankegang: ”vi har brukt 50 år på å bygge opp forbrukssamfunnet, hvordan kan man forvente at man kan gå over til det bærekraftige samfunnet i løpet av fire-fem år?”.

Finnes det et teoretisk perspektiv hvor en slik verdirasjonalitet passer inn? Innenfor et diskursivt perspektiv fokuserer en på ulike forståelser av et fenomen (Weale 1992:57). Forsknings-, diskusjons-, argumentasjonsprosesser er et sentralt studieobjekt. Om enighet blir oppnådd mellom ulike aktør-koalisjoner avhenger av om deres *verdisett* (”belief system”) er sammenfallende eller ikke (ibid.). Verdier er altså viktig i et diskursivt perspektiv og et slikt perspektiv kunne dermed vært relevant for denne undersøkelsen. Gjennom virus-hypotesen og etterhvert begrepet verdirasjonalitet, har det diskursive perspektivet fått en plass i analysen, om ikke så stor som det ville ha fått om det hadde inngått som et hovedperspektiv i undersøkelsen på lik linje med rasjonalistisk og historisk institusjonalisme. Denne utvidelsen i det teoretiske perspektivet i løpet av analysen er uttrykk for at en undersøkelsesprosess også er en læringsprosess; da jeg vurderte ulike teoretiske perspektiver etter at dataene var bearbeidet, besluttet jeg å ikke ta med det diskursive perspektivet fordi jeg hadde en oppfatning av, basert på informantenes utsagn, at kommunene arbeidet jevnt og trutt med LA21. De store debattene hadde det ikke vært. Jeg syntes derfor det diskursive perspektivet med sin vektlegging av argumentasjon og diskusjon mellom ulike aktørgrupper som så utgjør forskjellige diskurskoalisjoner, virket noe kunstig i forhold til den empirien jeg hadde; noe som *kan* skyldes at jeg ikke hadde fått anledning til å se aktørene i naturlig samhandling. At verdier hadde en sentral plass i forståelsen av drivkreftene i de to kommunene og at dette også var en del av et diskursivt perspektiv, så jeg først senere.

### 7.3 Felles forklaringer?

Ifølge metodelitteraturen har vi tidligere sett at med en ”most-different” tilnærming, bør en søke felles forklaringer for at funnene skal ha generell relevans, noe jeg også har gjort og funnet i form av de fire drivkreftene ”kompetanse”, ”ambisjoner”, ”medvirknings-instrumentet” og ”press”. Som sagt over, er kommunens kompetanse helt avgjørende for LA21-innsatsen. Men det at Ål er så avhengig av sin miljøvernrådsgiver i LA21-arbeidet, gjør at de andre drivkreftene er ”skjøre”, det vil si at LA21 kan tape for andre hensyn. Vi har sett at et av de viktigste resultatene av Framtidsverkstedet for ungdom i forhold til LA21-arbeidet var forslaget om gratis buss i kommunen. Dette prosjektet er som sagt lagt dødt. I tillegg har vi sett at sjansen er til stede for at det presset Ål opplever i forhold til å få økt etablering i kommunen, kan gi seg utslag i at de velger å takke ja til etablering uansett om den er innenfor rammene av de krav som stilles til en bærekraftig utvikling eller ikke. Dette presset kan dermed være både en drivkraft og en hindring. For at presset og de høye ambisjonene skal ha effekt på praktisk politikk i Ål, synes det som om en er avhengig av at flere av aktørene blir overbevist om at en bærekraftig utvikling skal være det overordnede målet for kommunen.

Også i Lier er LA21-arbeidet utsatt. Det kan blant annet hende at utbygningstakten, som er viktig for å verne ”grønne Lier”, kan bli høyere enn den nye kommuneplanen legger opp til. Likevel er LA21-arbeidet i Lier sterkere fundert enn i Ål, det er flere som passer på at ambisjonene følges opp. Dels kan dette forklares med størrelse, som vi så var et av

funnene i ProSus og Vestlandsforsknings survey (Lafferty, Aall og Seippel 1998:83), det er flere som driver med miljøarbeid i kommunen, og i tillegg er flere av dem samlet i samme seksjon. Også den politiske forankringen er sterkere i Lier. Dette kan ikke forklares ved deres størrelse, men kanskje er det forskjeller i beliggenhet som slår inn her. Liers sentrale plassering mellom Oslo og Drammen som fører til deres status som pressområde, gjør at de trolig har flere presserende miljøproblemer enn Ål. I Lier har de store støy- og forurensningsproblemer som følge av stor biltrafikk gjennom bygda (Lier kommune 2001a:18). I tillegg diskuteres det om den nye nasjonale havnen skal plasseres i kommunen (Lier kommune 2001c). Samtidig har de hatt problemer med sig fra en gammel fylling og de har, som vi har sett, hatt diskusjoner omkring steinlegging av Lierelva. Det er dermed mer å ta tak i her enn i Ål, som har store ubebygde arealer å ta av og som ikke er utsatt for støy, forurensning og store utbygginger. Noe som kan forklare at politikerne har et svakere engasjement i forhold til LA21 der enn i Lier. Drivkreftene vil nå sees i forhold til funn gjort i de andre NIBR-casene.

## 7.4 Er resultatene relevante for andre case?

Denne undersøkelsen inngår som en del av et større LA21-prosjekt ved Norsk institutt for by- og regionforskning. Prosjektet består av en spørreundersøkelse til 100 av kommunene som har underskrevet Fredrikstaderklæringen og tre case-studier. Jeg vil nå se om funnene i denne undersøkelsen har relevans for de tre "NIBR-casene"<sup>44</sup>. Dette vil jeg gjøre ved å ta for meg hver av drivkreftene miljøkompetanse, høye ambisjoner, medvirkningsinstrumentet og LA21 som overlevelsesstrategi, og se på forekomsten av disse i de tre kommunene Vega, Porsgrunn og Oslo (bydel Grefsen-Kjelsås), som alle har underskrevet på Fredrikstaderklæringen.

### 7.4.1 Kompetanse som drivkraft

Den lille kystkommunen Vega deltok i MIK-forsøket fra 1988 til 1992 (Arnesen m.fl. kommer). Dette er ett eksempel på at kommunen ønsker å være en foregangskommune i forhold til miljø, noe som også viser seg ved at de er foregangskommune for LA21 i Nordland fylke sammen med to andre Nordlandskommuner. I tillegg er den politiske ledelsen i kommunen opptatt av miljøproblematikken. De har en egen styringsgruppe for LA21 med representanter fra ulike organisasjoner og fra politikere. Det er denne styringsgruppa som har vært mest aktiv i LA21-arbeidet. Miljøvernlederen har ikke ønsket å være noen pådriver for dette arbeidet. Ifølge Arnesen m.fl. (kommer) kan erfaringen fra MIK-reformen, kombinert med at politikerne generelt er åpne for nye ideer, ha gjort det enklere for kommunen å ta tak i LA21-arbeidet.

I industrikommunen Porsgrunn har de bygget opp solid miljøkompetanse både gjennom deltakelse i MIK-forsøket som i Vega og Ål og, i likhet med Lier, ved å være en "miljøpakkekommune" (Arnesen m.fl. kommer). Men deres kompetanse uttrykker ikke kun kontinuitet. De viktigste aktørene i prosessen (miljøvernleder, ordfører og teknisk sjef) har alle det til felles at de har en utypisk bakgrunn i forhold til sin arbeidsrolle. Ordføreren er første kvinne og den første ordføreren under førti. Hun har dermed måttet

<sup>44</sup> Disse casene har relevans fordi Porsgrunn og Vega har flere likhetstrekk med Lier og Ål (Porsgrunn: miljøpakke, størrelse, industri-preg, Vega: liten utkantkommune), mens Grefsen-Kjelsås i likhet med Lier og Ål er en foregangskommune. Kr. Sand og Vaksdal er ikke valgt fordi Kr. Sand har deltatt i spesielt mange forsøksprosjekter samtidig som den er større enn Lier og Ål, mens Vaksdal finnes det lite forskning på.

finne sin egen rolle, og hun tror det har vært lettere for henne å fremme og få gjennomslag for ”myke verdier”. Det utypiske ved de to andre i ”troikaen” er deres utdannings- og arbeidserfaring. Teknisk sjef er naturforvalter med bakgrunn i Miljøverndepartementet, miljøvernlederen er samfunnsviter med forskerbakgrunn der det vanlige er henholdsvis ingeniør- og naturvitenskapelig bakgrunn. I likhet med miljøvernlederen i Ål, har hennes kollega i Porsgrunn innehatt stillingen siden 1988.

Grefsen-Kjelsås er en bydel i Oslo, de har derfor færre rettigheter og plikter enn en kommune (Arnesen m.fl kommer). Likevel har bydelen tatt tak i LA21 og er i likhet med Lier og Ål deltaker i Idébankens foregangskommuneprosjekt, som inngår i en generell trend i kommunen i forhold til å være aktiv i utviklings- og forsøksprosjekter. Bydelens ”grønne administrasjon” blir trukket fram som en av drivkreftene i prosessen (ibid.). Denne har i tillegg full politisk ”oppbacking”.

### 7.4.2 Medvirkningsinstrumentet som drivkraft

Som sagt, har en sentral aktør i Vegas LA21-arbeid vært styringsgruppa for LA21. Den består av en representant fra hver av følgende organisasjoner: Bondelaget, Bonde- og småbrukarlaget og Fiskarlaget samt komitélederne for oppvekst og miljø, pleie og omsorg og næring og utvikling (Arnesen m.fl. kommer). I tillegg har styringsgruppa mandat til å trekke inn flere organisasjoner slik at arbeidsgruppene har bestått av opptil 12 personer. Målet med styringsgruppas arbeid har vært å lage en handlingsplan for LA21 i Vega som et grunnlag for (den første) kommuneplanen. Men til tross for at styringsgruppas arbeid kan kalles en form for medvirkning, har ikke dette arbeidet resultert i så mye ut over en del søknader om økonomisk støtte til Fylkeskommunen.

Porsgrunn har satset tungt på medvirkningsbiten av LA21-arbeidet både i form av eget barne- og ungdomsbystyre og i form av lokalsamfunnsgrupper i forbindelse med rulleringen av kommuneplanen (Arnesen m.fl. kommer). Fokuset i førstnevnte tiltak er på medvirkningen i seg selv, det har ikke en global og langsiktig orientering. Det er derfor vanskelig å definere medvirkningen fra barn og unge som en del av LA21-arbeidet. Samtidig har lokalsamfunnsgruppene fokus hovedsakelig på tradisjonelle nærmiljøtiltak, slik at medvirkningsarbeidet samlet sett ikke synes å ha medført et økt fokus på bærekraftig utvikling og dermed ikke ført til viktige framskritt i LA21-arbeidet ut over et grundig medvirkningsarbeid, som jo er viktig i seg selv.

I likhet med Porsgrunn og Lier har Grefsen-Kjelsås hatt et sterkt fokus på medvirkning. Både i forhold til barn og unge, i form av idémyldring om LA21 med frivillige lag og foreninger, skoler, velforeninger, grønne familier, osv. og gjennom etablering av et LA21-forum med representanter fra 3. sektor, bydelsadministrasjonen og en politiker (Arnesen m.fl. kommer). Likevel kan det ikke spores noen effekt ut over økt deltakelse fra befolkningen. Medvirkningen har ikke hatt avgjørende betydning for LA21-arbeidet i bydelen ut over medvirkningsarbeidet i seg selv.

### 7.4.3 Ambisjoner som drivkraft

Vega er, og ønsker å være, en foregangskommune på flere områder, deriblant i forhold til LA21. Ifølge Arnesen (2001[telefonsamtale]) er dette ønsket en drivkraft i LA21-arbeidet for enkelte av de sentrale aktørene i prosessen. Arnesen m.fl. (kommer) nevner ikke ambisjoner som en drivkraft i Porsgrunns LA21-arbeid. Heller ikke i Grefsen-Kjelsås er dette en relevant drivkraft. Det eneste som kan peke i den retning er at hun mener bydelsdirektøren og bydelslederen ønsker å profilere seg på miljø.

#### 7.4.4 Overlevelsesstrategi som drivkraft

Ett begrep som står sentralt i Vegas LA21-arbeid er ”vern gjennom bruk”, der en ved å bevare tradisjonelle forvaltningstradisjoner kan verne om det unike havlandskapet i kommunen (Arnesen m.fl. kommer). Dette kulturlandskapet er foreslått til å stå på FNs liste over verdensarvområder. Gjennom dette begrepet mener vegaværingene at de var først ute med å tenke bærekraftig. De hadde dermed et verdigrunnlag som var i overensstemmelse med LA21, noe som kan ha gjort det lettere for dem å starte prosessen. Samtidig kan LA21-arbeidet med sitt fokus på det lokale nivåets sentrale rolle i arbeidet for bærekraftig utvikling, brukes som et argument overfor regionale og statlige myndigheter i forhold til at kommunen bør ha råderetten over egne ressurser. LA21 blir da en form for overlevelsesstrategi fordi ”mye tyder på at bruk av naturressursene også i framtida er nøkkelen til at Vega skal bestå som eget samfunn” (Arnesen m.fl. kommer).

Porsgrunn er en kommune med solide industritradisjoner. Tidlig på nitti-tallet opplevde Grenlands-området en ”identitetskrise”. Selvbildet til innbyggerne var lavt hovedsakelig på grunn av områdets dårlige miljørykte. Det var folk utenfra og utflytterne som bidro til den negative omtalen, ikke grenlenderne selv. Likevel var det til slutt ”nødvendig å gjøre noe for å forsøke å bli kvitt stemplet” (Arnesen m.fl. kommer) Miljøproblemene kunne ikke lenger sees bare som negative, men uunngåelige, bivirkninger av en for øvrig gunstig vekst og utvikling. Miljøproblemene skapte negative konsekvenser på andre områder som etableringslyst, rekruttering av kompetanse, regional og lokal identitet. Så til tross for at bakgrunnen for at en snuoperasjon på miljøområdet ble satt i gang ikke var naturforringelsen i seg selv, men snarere å bøte på de negative konsekvensene dette gav på andre områder, kan LA21-arbeidet tolkes som en overlevelsesstrategi for en kommune som var nødt til å ”skifte image”.

Kan så LA21-arbeidet i Grefsen-Kjelsås karakteriseres som en overlevelsesstrategi for kommunen? Bydelen er ikke truet med nedleggelse eller sammenslåing. LA21 kan snarere sees på som en interessant utvidelse av bydelens arbeidsfelt og et utgangspunkt for overføring av planmyndighet fra kommuneadministrasjonen til bydelen (Arnesen m.fl. kommer).

#### 7.4.5 Drivkreftenes generaliseringspotensial

Hvilken konklusjon kan vi trekke for hver av de fire drivkreftene i Lier og Ål etter møtet med de tre NIBR-casene? *Kompetanse* synes å være viktig også i de tre casene. Et felles trekk mellom kommunene Vega, Porsgrunn, Lier og Ål er at de søkte om å få delta i *MIK-forsøket*, bare Lier fikk nei, men hadde likevel miljøvernleder på plass fra 1991. Alle kommunene har derfor vist vilje til å ta tak i miljøvernutfordringene og bygd opp en kompetanse på dette feltet de siste 10-13 årene. Grefsen-Kjelsås kommer i en særstilling, men også der har de ansatt en plan-og miljøarbeider noe de ikke er pålagt å gjøre. I de største casene (Lier, Porsgrunn og Grefsen-Kjelsås) er *både politikerne og administrasjonen* pådrivere i LA21-prosessen mens det i de to små kommunene er bare en av de to som er aktive. I tillegg kan de tre casene karakteriseres som endringsvillige. De er aktive deltakere i forsøksprosjekter. Dette er et trekk de deler med Lier, men som er svakere til stede i Ål. Likevel har Ål, i allefall på miljøvernfeltet, vist en evne til å ta tak i nye problemstillinger. *Endringsvillighet* synes dermed som en viktig drivkraft i LA21-arbeidet. Det kan dermed konkluderes med at langvarig miljøvernsatsing som deltakelse i MIK-forsøket er et uttrykk for, kombinert med enten administrativ forankring, politisk forankring eller begge deler og endringsvillighet er viktige ingredienser i gode LA21-kommuners kompetanse.

Når det gjelder *medvirkningsinstrumentet* som drivkraft støttes den ikke av de tre NIBR-casene. Medvirkning er en viktig ingrediens i deres arbeid, men det har ikke resultert i konklusjoner som har tilført LA21-arbeidet nye dimensjoner slik som Liers ”grønne Lier” eller Åls gratis buss. Trolig har det betydning hvilke føringer som legges på arbeidet. I Lier og Ål skulle de tenke langsiktig, i Lier i et 30-40-års perspektiv og i Ål hadde de jo et *framtid*sverksted. Et slikt langsiktig perspektiv har ikke vært tilstede i Vega (Arnesen 2001, in prep.). I Grefsen-Kjelsås har de prøvd å ha et langsiktig perspektiv i LA21-forumet uten å lykkes (Saglie 2001, in prep.). Heller ikke i Porsgrunn har det langsiktige perspektivet vært aktivt. Det synes derfor som om det langsiktige perspektivet bør være tilstede om medvirkning skal lede til konklusjoner i samsvar med det som kreves av en bærekraftig utvikling.

Støtter de tre casene tesen om at høye *ambisjoner* er en drivkraft i LA21-arbeidet? Dette gjelder for enkelte av aktørene i Vega og Grefsen-Kjelsås, men det synes ikke som om det er noen sterkt drivkraft i arbeidet. Heller ikke i Porsgrunn synes dette relevant.

I forhold til *overlevelsesstrategi* som en drivkraft i LA21-arbeidet, støttes denne av to av de tre casene. LA21-prosessene i Vega og Porsgrunn kan forstås i et slikt bilde, mens det for Grefsen-Kjelsås sin del ikke er belegg for en slik tese, noe som *kan* skyldes at den er en bydel. Den har begrensede rettigheter og derfor lite som kan trues. Deres agenda er snarere å utvide sine rettigheter blant annet i form av arealplanlegging.

Det er dermed *kompetanse og overlevelsesstrategi* som vinner mest støtte i de tre NIBR-casene, mens det synes som om føringer i retning langsiktighet er viktig for at medvirkningsinstrumentet skal være en drivkraft i arbeidet. Drivkraft i form av ambisjoner er den faktoren som synes å ha minst generell relevans.

## 7.5 Konklusjon

På bakgrunn av diskusjonene i dette kapitlet kan konklusjonen i forhold til undersøkelsens generaliseringspotensial trekkes. Vi har sett at de trekkene en kunne forvente på bakgrunn av teoriene, fant støtte i de empiriske funnene. Vi fant eksempler på både kontinuitetslementer og kalkulerende rasjonell atferd i de to kommunenes LA21-arbeid. Samtidig som møtet mellom kommuneorganisasjonen og LA21 hadde trekk både av dekopling, editering og virus. I tillegg dukket det opp et element som ikke ble dekket av de to hovedperspektivene, men som var en fortolkningsmulighet i forhold til en situasjon der møtet mellom kommuneorganisasjonen og LA21 tok form som en nyorientering, det vi har kalt virus. Slike utfall av dette møtet kalte vi i tråd med Webers terminologi verdirasjonalitet, hvor aktørene tar til seg og satser på LA21 fordi de er overbevist om at det er det rette, en slags form for idealisme. Det teoretiske grunnlaget måtte derfor utvides i møtet med empirien. Videre ble de kvalitative elementene til perspektivene vurdert. Det historisk-institusjonelle perspektivets vektlegging av kontinuitet synes å være viktig for å forstå de to kommunenes gode framgang i LA21-prosessen.

Videre fant vi fire felles drivkrefter for de to kommunene; kompetanse, medvirkningsinstrumentet, høye ambisjoner og å være utsatt for press. Vi så videre at de tre sistnevnte drivkreftene hadde et noe ”skjørere” fundament i Ål enn i Lier og at en forklaring på dette kunne være at miljøvernradgiveren i Ål har færre å spille på enn sin kollega i Lier og at de har færre *lokale* miljøproblemer, slik at politikerne ikke er så opptatt av LA21-arbeidet. Dette til tross for at trusselen fra de globale miljøproblemene ikke er noe mindre i Ål enn i Lier.

Til slutt så vi at av de fire drivkreftene som ble funnet i Lier og Åls LA21-arbeid, var det drivkrefter i form av kompetanse og LA21 som overlevelsesstrategi som fant mest støtte i de tre NIBR-casene. I forhold til medvirkningsinstrumentet synes det som det er viktig at et langsiktig perspektiv legges inn i prosessen, mens ambisjon som drivkraft var mindre framtreddende i materialet fra de andre NIBR-casene.

## 7.6 Videre implikasjoner

Jeg vil trekke fram fire implikasjoner av denne undersøkelsen:

1. På bakgrunn av erfaringene fra Lier i forhold til begrepet ”grønne Liers” betydning i LA21-prosessen, synes det som om det å ha et bilde av hvor en ønsker å gå og som uttrykker verdier en vil verne om, er et nyttig verktøy i den strategibyggningen som LA21-prosessen handler om. Gjennom en redefinering og vitalisering av begrepet ble en i stand til å ta tak i nye utfordringer.
2. Vi har sett at den miljø-/LA21 faglige ekspertisen har spilt en viktig rolle i LA21-arbeidet i de to kommunene. Det er nå planer om en større overføring av miljøansvaret fra staten til kommunene (St.prp.1 2001-2002<sup>45</sup>). I tillegg har vi sett at etter de øremerkede midlene til miljøvernleder gikk inn som en del av de generelle overføringene til kommunene, har antall miljøvernlederstillinger blitt redusert i Norge (Bjørnæs og Lafferty 2000). En kombinasjon av flere miljøoppgaver og færre kommuner med miljøkompetanse kan ha uheldige virkninger på arbeidet med LA21. Det synes derfor som om det er et fortsatt behov for øremerkede midler til miljø/LA21-kompetanse i kommunene, spesielt i lys av økningen i lokalt miljøansvar.
3. Flere kommuner er i gang med LA21-arbeidet. I likhet med Bjørnæs og Lafferty (2000:12) opplevde jeg i telefonintervjuene at de LA21-ansvarlige var frustrerte over de nasjonale myndighetenes unnfalleshet i forhold til Agenda 21. Hvis regjeringens signaler om at en nasjonal Agenda 21 snart vil være på plass, kan dette være et tiltak som kan lede til å koordinere statens ulike sektorer i forhold til å følge opp målsetningen om bærekraftig utvikling på en bedre måte.
4. Det er ikke bare nasjonale myndigheter som er unnfallende i forhold til Agenda 21. Vi har sett at folks forbruksvaner gjør det vanskelig å følge opp ambisiøse målsetninger i forhold til avfallsmengde og energiforbruk i Lier. Folk er enige i prinsippet, men ikke i praksis (Hellevik 1996). Dette er enda et eksempel på at det er behov for en sammenhengende politikk i forhold til bærekraftig utvikling på alle forvaltningsnivåer. I likhet med kommunene har også folk behov for at det i større grad *legges til rette for* å handle bærekraftig i hverdagen.

---

<sup>45</sup> <http://odin.dep.no/bud2002/sb/md/>

---

# Litteratur

- Andersen, Svein S. (1990): "Komparative case-studier og generalisering: strategier for modellering og utvelgning" i *Tidsskrift for samfunnsforskning*, årgang 31, s. 367-378.
- Andersen, Ib (red) (1990): Valg af organisations-sosiologiske metoder – et kombinationsperspektiv. Samfundslitteratur.
- Arnesen, Odd Eirik, Vibeke Nenseth og Inger-Lise Saglie (kommer): *LA21 på norsk: eller hvorfor LA21 i norske kommuner?* Norsk Institutt for by-og regionforskning. Rapport.
- Armann, Kai, John Hille og Olav Kasin (1995): *Lokal Agenda 21: Norske kommuners miljøarbeid etter Rio*. Rapportserie fra Alternativ Framtid 5/95.
- Beckerman, Wilfred (1994): "Sustainable Development: Is it a useful concept?" i *Environmental Values*, vol.3, nr.3, s. 191-209.
- Beckerman, Wilfred (1995): "How would you like your sustainability, Sir? Weak or Strong? A reply to my Critics". I *Environmental Values*, Vol. 4, nr. 2, s.169-179.
- Birnie, Patricia (1991): "International Environmental Law: Its Adequacy for Present and Future Needs" i Hurrell og Kingsbury (red.) *The International Politics of the Environment*. Oxford University Press.
- Bjørnæs, Trygve og William Lafferty (1999): *Innføring av Lokal Agenda 21 i Norge*. Rapport til Miljøverndepartementet fra ProSus.
- Bjørnæs, Trygve og William Lafferty (2000): *Miljøvernlederstillinger og Lokal Agenda 21. Hva er status?* ProSus, Universitetet i Oslo. Rapport nr. 1/00.
- Christensen, Tom (1991): *Virksomhetsplanlegging: Myteskaping eller instrumentell problemløsning?* Tano.
- Collier, David (1993): "The Comparative Method", i Finifter, A.W. *Political Science; The State of the Dicipline*, 2. American political Science Association, s. 105-119.
- Dagbladet (2001): "Han Henry har en stigende glød". 16.juli.
- Daly, Herman E. (1995): "On Wilfred Beckerman`s Critique of Sustainable Development" i *Environmental Values*, Vol.4, nr.1, s 49-57.

- Dobson, Andrew (1996): "Environment Sustainabilities: An Analysis and a Typology" i *Environmental Politics*, Vol.5, nr.3, s.401-428.
- Doran, P (1996): "The UN Commission on Sustainable Development, 1995" i *Environmental politics*, Vol.5, No.1, s. 100-107.
- Falleth, Eva Irene og Stokke, Knut Bjørn (2001): *Kommune-og økonomiplanlegging, hva gjør kommunene?* Prosjektrapport 2001:20 fra Norsk institutt for By-og Regionsforskning (NIBR).
- Folkevett (2000): "Gratis buss i Ål", nr. 06-2000.
- FN (1992a): Agenda 21, lastet ned fra: <http://www.un.org/esa/sustdev/agenda21text.htm>, 31.07.01.
- FN (1992b): A/CONF.151/26 (Vol.1) *Report of the united nations conference on environment and development (Rio de Janeiro, 3-14 June 1992)*. Lastet ned fra <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>, 31.07.01.
- FN (1996): *Indicators of sustainable development: Frameworks and methodologies*. UN CSD 4. sesjon, paper no. 15, lastet ned fra: <http://www.un.org/esa/sustdev/indisd/english/english.htm>, 31.07.01.
- Fredrikstaderklæringen (1998): lastet ned fra (<http://odin.dep.no/md/norsk/publ/rappporter/022005-990313/index-dok000-b-n-a.html>, 28.09.01).
- Grubb, M., M. Koch, A. Munson, F. Sullivan, K. Thompson (1993): *The Earth Summit And its Agreements: a guide and assessment*. London: Earthscan Publications Ltd.
- Hallingdølen (2000): "Drøyer om skumdiskotek og gratis buss", 14. oktober.
- Hallingdølen (2000): "Jobbar for gratis buss i Hallingdal", 5. desember.
- Hellevik, Ottar (1991): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: 5. utgave. Universitetsforlaget.
- Hellevik, Ottar (1996): *Nordmenn og det gode liv, norsk monitor 1985-1995*. Universitetsforlaget.
- Heradstveit, Daniel og Tore Bjørge (1992): Politisk kommunikasjon, introduksjon til semiotikk og retorikk. Tano
- Hol, Ål, Gol, hemsedal, Nes, Flå og Krødsherad kommuner: Avfallsplan 1999-2002, VBB Samfunnsteknikk AS.
- Hovik, Sissel (1994): "Prioriteringer i kommunalt miljøvern" i Jon Naustdalslid og Sissel Hovik (red.) *Lokalt miljøvern*. Tano
- Høyer, Karl G. og Carlo Aall (2001): *Nye analyseverktøy i miljøplanleggingen*. Vestlandsforskning, VF-notat 3/01.
- Immergut, Ellen M. (1998): "The Theoretical Core of the New Institutionalism", *Politics & Society*, Vol. 26 No 1, s. 5-34.



- Jacobs, Michael (1995): "Sustainable Development, Capital Substitution and Economic Humility: A Response to Beckerman" i *Environmental Values*, Vol.4, nr.1, s 57-68.
- Jansen, Alf-Inge (1991): Reform og resultater. Evalueringen av miljøvern i kommunene. Oslo:Noras.
- Jensen, Ingebrigt Steen (2001): Innledning på Synergi 21 19.10., konferanse for bærekraft i praksis, Stavanger 17-19.10.
- Kjellberg, Francesco og Marit Reitan: *Studiet av offentlig politikk –en innføring*. Tano.
- Kommunal-og regionaldepartementets organisasjonsdatabase (2000). Tilgjengelig via norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste (NSD) i Bergen eller via ODIN <http://odin.dep.no/krd/norsk/valgtema/kommunene>.
- Kommunenøkkel 2000-2001, kommuneforlaget Oslo 2000.
- Lafferty, W, M og O. Langhelle (red.(1995): *Bærekraftig utvikling. Om utviklingens Mål og bærekraftens betingelse*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Lafferty, William (1996): "The Politics of Sustainable Development: Global Norms for National Implementation. I *Environmental Politics*, Vol.5, nr.2
- Lafferty, William (1998): "Lokal Agenda 21: Teori og praksis for en bærekraftig utvikling". *ProSus-Tidsskrift for et bærekraftig samfunn*. 2/98 s. 5-21.
- Lafferty, William, Carlo Aall og Ørnulf Seippel (1998): *Fra miljøvern til bærekraftig utvikling i norske kommuner*. ProSus rapport nr. 2/98.
- Lafferty, William (1999a): Forelesning i hovedfagskurs STV 921 21.10.99.
- Lafferty, William (1999b): forelesning i hovedfagskurs STV 921 UiO 16.9.99.
- Lafferty, William og James Meadowcroft (2000): *Implementing Sustainable Development*. Oxford University Press.
- Langhelle, O.(1999): The Interpretation and "Institutionalisation" of Sustainable Development in Norway. Rogalandsforskning/ProSus.
- Lier kommune (1996a): Melding til kommunestyret: Agenda 21 og bærekraftig utvikling.
- Lier kommune (1996b): Kommuneplan 1996-2007.
- Lier kommune (1998): Kommunestyresak 19/98. Om gjennomføring av bærekraftig utvikling i Lier 1998-99.
- Lier kommune (1999a): Handlingsplan for bærekraftig utvikling for Lier kommune 1999-2002.
- Lier kommune (1999b): Handlingsplan for det videre arbeid med lokalsamfunnsutvikling 1999-2002.
- Lier kommune (2000a): Innspill til kommuneplanutvalget fra arbeidsgruppene.

- Lier kommune (2000b): Liererklæringen-fra ord til handling.
- Lier kommune (2001a): saksnr.16/2001. Protokoll for kommuneplanutvalget, 1. gangs behandling av kommuneplan for Lier 2001-2013.
- Lier kommune (2001b): Kommuneplan for Lier 2002-2013, høringsutkast.
- Lier kommune (2001c): Prosjekt Lierstranda, alternativer for arealbruk. Mulighetsstudie. Versjon 4: 25.05.2001.
- Lov om kommuner og fylkeskommuner, 25. sept. Nr. 107.1992 (kommuneloven).
- March, James G. og Olsen, Johan P. (1979): *Ambiguity and Choice in organisations*. Bergen-Oslo-Tromsø: Universitetsforlaget.
- March, James G. (1980): "How We Talk and How We Act: Administrative Theory and Administrative Life" i J. Sergiovanni og J. E. Corbally (red): *Leadership and Organizational Cultures*. Urbana: University of Illinois Press.
- Meyer, John W. og Brian Rowan (1977): "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony" i *American Journal of Sociology*, 83 (september):340-363.
- Miljøstrategi (2001): "Gratis buss til alle", nr. 1 –2001.
- Miljøverndepartementet (1993): *"Truet rikdom: bevaring og bruk av naturens mangfold"*. Miljøtema.
- Mitchell, G. Duncan (red) (1968): *A Dictionary of Sociology*. London and Henley:Routledge & Kegan Paul.
- Mydske m.fl. (1994): *Miljøpakke-forsøket –organisering, prosesser og effekter*. Institutt for statsvitenskap. Forskningsrapport 13/94.
- Nationen (1994): "Vi følger opp lokalt". 10.juni.
- Nenseth, Vibeke og Inger-Lise Saglie (2001): "Hvordan forklare LA21 i norske kommuner?" i *Regionale trender 2/2001*.
- Næss, Petter (2000): "Bærekraftig utvikling-hva kan arealplanleggerne gjøre?", s. 1-31 i H. Fiskaa og T. Skjeggestad (red.) *Planlegging og bærekraftig utvikling*. Trondheim: Tapir.
- Peters, Guy (1999): *Institutional Theory in Political Science, The "New" Institutionalism*. London og New York: Continuum.
- Plan-og bygningslov, 14.juni.Nr.77. 1985
- Rubin, Herbert J. og Irene S. Rubin (1995): *Qualitative Interviewing, The art of hearingdata*. Sage Publications.
- Røiseland, Asbjørn (1995): Teori, perspektiv eller strategi? En oversikt og gjennomgang av iverksettelsesstudier. Nordlandsforskning. NF-arbeidsnotat nr.1015/95.

- Røvik, Kjell-Arne (1992): "Institusjonaliserte standarder og multistandardorganisasjoner" i Norsk statsvitenskapelig tidsskrift 1992 (8), 4:261-284.
- Røvik, Kjell-Arne (1998): Moderne organisasjoner –trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet. Fagbokforlaget.
- Saglie, Inger-Lise (2000): "Vi holder oss til planen-om arealplanlegging og tettstedsvekst", s. 65-92 i H. Fiskaa og T. Skjeggstad (red.) Planlegging og bærekraftig utvikling. Trondheim: Tapir.
- Scott, Richard W. (1995): Institutions and organisations. Sage Publications, Inc.
- Selstad, Tor (2000): "Liers Framtid –Forstad til Oslo, grønt belte, eller omland til Drammen?". Notat.
- Smelser, Neil (1973). "the methodology of comparative analysis", i Warwick, D.P og osherson, S. *Comparative Research methods*. Prentice-hall Inc., s.42-86.
- Spangenberg, Joachim H. og Anke Valtin (1999): "Indicators for Sustainable Communities". Wuppertal instituttet. Paper.
- Stiftelsen Idébanken: *Foregangskommuner*. Brosjyre.
- Stiftelsen Idébanken (2000): Ein visjon for vennskapskommunen Ål
- St.meld nr. 34 (1990-91): Miljøvern i kommunene.
- St.meld nr.58 (1996-97): *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling*.
- St.meld nr.8 (1999-2000): *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*.
- Tranøy, Bent Sofus (1993): "Komparativ metode mellom ideografiske og nomotetiske idealer" i *Sosiologi i dag*. Novus, nr. 23, s. 17-40.
- Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (1987): *Vår felles framtid*. Tiden Norsk Forlag.
- Weale, Albert (1992): *The new politics of pollution*. Manchester: Manchester University Press.
- Yin, Robert K. (1994): *Case Study Research. Design and Methods*. Second edition Applied Social Research Methods Series, Volume 5.
- Østerberg, Dag (1977): *Sosiologiens nøkkelbegreper og deres opprinnelse*. J. W. Cappelens forlag.
- Østerud, Øyvind (1991): *Statsvitenskap, innføring i politisk analyse*. Universitetsforlaget.
- Aall, Carlo, William Lafferty og Trygve Bjørnæs (1999): *Kartlegging av hindringer i prosjekt Bærekraftige lokalsamfunn*. Hovedrapport. Statens forurensningstilsyn Rapport 99:01.

Aall, Carlo (2000): *Forandring som forandrer? Fra miljøvernpolitikk til bærekraftig utvikling i norske kommuner*. Vestlandsforskning. VF-rapport 17/00.

Ål kommune (1996): Saksnr. 70/96. Kommunestyret. Kommuneplan for Ål 1996-2007

Ål kommune (1999): Saksnr. 0058/99. Kommunestyret: Avfallsplan 1999-2002.

Ål kommune (2000): sak 30/00. Kommunestyret: Ål som foregangskommune.

Ål kommune (2001a): Saksnr. 0022/01. Teknisk hovedutvalg: Avfallsplan for Hallingdal 1999-2002 –oppfølging.

Ål kommune (2001b): Strategisk næringsplan.

Ål kommune (2001c): Kommuneplan for Ål kommune 2002-2014, høringsutkast.

Ål kommune (2001d): Møtebok for Hovedutvalg for næring og ressurs 23.01.01

#### **Liste over elektroniske kilder:**

[home.online.no/~aalkomm/kplan1.htm](http://home.online.no/~aalkomm/kplan1.htm), 10.07.01.

[www.ata.no](http://www.ata.no), 10.07.01

[www.grip.no/felles/begreper.htm](http://www.grip.no/felles/begreper.htm), 4.12.01

[www.home.online.no/~aalkomm](http://www.home.online.no/~aalkomm), 28.mai 2001).

[www.home.online.no/~aalkomm](http://www.home.online.no/~aalkomm).

[www.lier.kommune.no/hva%20skjer/index.html](http://www.lier.kommune.no/hva%20skjer/index.html)., 10.07.01.

[www.naturforvaltning.no](http://www.naturforvaltning.no), 4.12.01)

[www.un.org/esa/sustdev/sessions](http://www.un.org/esa/sustdev/sessions), 05.10.01.

#### **Intervjuer:**

##### **Lier:**

Borge, Inger Johanne E. (leder av arbeidsgruppe i forbindelse med kommuneplanarbeidet): 09.05.01.

Bøhle, Thor Arild (leder lier næringsråd): 03.05.01.

Harbitz, Martin (medlem ungdommens kommunestyre): 09.05.01.

Johansen, Aud Vogt, V (formannskapet): 27.04.01.

Knudsen, Per-Bjørnar (miljøvernleder): 11.05.01.

Larsen, Randi (kommuneplanlegger): 30.03.01.

Lein, Sigurd, Ap (nestleder nærings-, kultur-og miljøutvalget): 27.04.01.

NIBR-notat 2002:101

---

Nævestad, Ulla, H (ordfører): 14.05.01.

Rusten, Birgit (tidl. Miljøvernleder, nå LA21 koordinator KS Buskerud): 29.03.01.

Aass, Astrid (avd. leder sektor for samfunnsutvikling): 14.05.01.

#### **Ål:**

Bergaplass, Jon Ola (hovedutvalgsleder ATA): 06.06.01.

Bøygard, Tore, Ap (varaordfører): 05.06.01.

Dalseide, Torleif, V (leder hovedutvalg for næring og ressurs): 05.06.01.

Haga, Vidar og Siw R. Roan (deltakere på framtidswerkstedet): 05.06.01.

Solberg, Ingvard, Sp (ordfører): 05.06.01.

Aaker, Reidun (miljøvernrådgiver): 05.06.01.

#### **Telefonintervjuer:**

##### **Lier:**

Johansen, Aud Vogt, V (medlem i formannskapet): 06.11.01.

Knudsen, Per Bjørnar (miljøvernleder): 06.08.01 ,07.11.01, 06.12.01.

Moen, Jan (planlegger, sektor for samfunnsutvikling): 18.07.01.

Nævestad, Ulla, H (ordfører): 18.07.01.

##### **Andre:**

Arnesen, Odd Eirik (forsker, NIBR): 03.12.01.

Klyve, Sveinung (miljøvernleder i Vaksdal): onsdag 21.november 2001.

Rystad, Berit Karin (LA21 konsulent i Kristiansand): onsdag 21.november 2001.

#### **Kommunikasjon via e-post:**

##### **Lier:**

Knudsen, Per-Bjørnar (miljøvernleder): 08.08.01, 10.10.01, 26.10.01.

Moen, Anders , Sp (medlem av undervisningskomiteen): 24.08.01.

Nævestad, Ulla, H (ordfører): 09.10.01, 10.10.01.

Aass, Astrid (avd.leder sektor for samfunnsutvikling): 09.10.01, 12.10.01.

**Ål:**

Bergo, Per-Ivar (rådmann): 28.08.01.

Kleppen, Trond (ass. rådmann): 21.08.01

Randen, Olav (økologisk bonde og forlegger): 14.08.01.

Solberg, Ingvard, Sp (ordfører): 20.08.01, 25.10.01.

Aaker, Reidun (miljøvernrådgiver): 31.07.01, 02.08.01, 27.08.01, 26.10.01, 22.11.01

**Andre:**

Nakkerud, Mads (Stiftelsen Idébanken): 24.09.01.