

Kjell Harvold

Mellom symbol, eksperiment og administrasjon?

Om norske kommuners arbeid
med lokal Agenda 21

NOTAT
2001:112

Tittel: **Mellom symbol, eksperiment og administrasjon?**
Om norske kommuners arbeid med lokal Agenda 21

Forfatter: Kjell Harvold

NIBR-notat: 2001:112

ISSN: 0801-1702
ISBN: 82-7071-329-5

Prosjektnummer: O-1662
Prosjektnavn: Implementering av lokal Agenda 21: En studie av plan- og prosessarbeidet i kommunene

Oppdragsgiver: Norges forskningsråd

Prosjektleder: Terje Kleven

Referat: I notatet drøftes den kommunale tilpasningen til lokal Agenda 21 (LA21), basert på arbeidet i tre norske kommuner. Case-studiene viser at det er stor forskjell i de tre kommunenes LA21-arbeid. Den store variasjonen i LA21-arbeidet mellom de tre kommunene illustrerer at en sannsynligvis må regne med at den kommunale iverksettingen på dette området også i framtiden vil variere både i tempo og innhold.

Sammendrag: Norsk

Dato: September 2001

Antall sider: 28

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
<http://www.nibr.no>

Org. nr. NO 970205284 MVA

© NIBR 2001

Forord

Gjennom Kommunelovprogrammet - via Norges Forskningsråd - har NIBR fått finansiert to treårige (1999-2002) prosjekter om lokal Agenda 21 (LA21). I prosjektene har vi valgt å gjennomføre en relativt bred surveyundersøkelse, rettet mot 100 norske kommuner. I tillegg har vi også gått inn i et mindre antall case-kommuner. I dette notatet presenteres noen sider ved kommunenes tilpasning, med utgangspunkt i tre av case-studiene.

Disse tre studiene har vært gjennomført av Kjell A. Harvold, som også har skrevet notatet. NIBR takker alle informanter for den imøtekommenhet som har vært vist prosjektet.

Oslo, september 2001

Vibeke Nenseth

forskningsleder

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	3
Sammendrag	4
1 Utviklingstrekk i lokal Agenda 21-arbeidet	5
1.1 Lokal Agenda 21 fra 1997 til 2001	5
1.2 Fredrikstad-erklæringen	6
2 ”Det haster”	8
2.1 Tusen rundkjøringer	8
2.2 Iverksetting under uklarhet og konflikt	8
3 Nasjonale føringer i LA21-sammenheng	11
3.1 Utfordringen fra Rio	11
3.2 Uklare signaler	11
3.3 Lavt konfliktnivå?	12
3.4 LA 21: Et politikkområde med høy uklarhet og lav konflikt?	13
4 LA 21 sett fra tre kommuners ståsted	14
4.1 Kort om de tre case-kommunene	14
4.2 LA21- arbeidet i de tre kommunene	15
4.2.1 Kommunene som fortolkere av uklare LA21-signal	15
4.2.2 Konflikt i det lokale arbeidet?	17
4.2.3 Administrativ, eksperimentell og symbolsk iverksetting?	19
5 Hva vil skje framover?	21
5.1 Undervurdert konfliktpotensial – og en avventende holdning blant mange kommuner?	21
5.2 Variasjon i kommunal tilpasning	21
Litteratur	23
Vedlegg 1 Intervjuguide	25
Vedlegg 2 Fredrikstaderklæringen:	27

Tabelloversikt

Tabell 1.1	<i>Prosentvis andel av kommuner som hadde sluttet seg til Fredrikstad-erklæringen pr 1/11-00, fordelt på region og befolkningsstørrelse, sett i forhold til det totale antall norske kommuner (n i parentes).....</i>	7
Tabell 2.1	<i>Iverksetting under varierende kombinasjoner av uklarhet og konflikt</i>	9
Tabell 3.1	<i>Sentrale aktørers signaler til kommunene i LA 21-sammenheng: Stor grad av uklarhet og lav grad av konflikt</i>	13
Tabell 4.1	<i>Kortfattet oversikt over de tre case-kommunene.</i>	14
Tabell 4.2	<i>Alternativ plassering av LA 21-kommunene i forhold til dimensjonene uklarhet og konflikt.....</i>	19

Sammendrag

Kjell A. Harvold

Mellom symbol, eksperiment og administrasjon?

Om norske kommuners arbeid med lokal Agenda 21

NIBR notat 2001:112

I notatet drøftes den kommunale tilpasningen til lokal Agenda 21 (LA21), basert på arbeidet i tre norske kommuner.

Alle tre har sluttet seg til den såkalte Fredrikstaderklæringen (der lokalsamfunnene forplikter til en ”innsats for en bærekraftig utvikling”). Case-studiene viser at det er *stor forskjell* i de tre kommunenes LA21-arbeid:

- I en kommune – hvor konfliktnivået i prosessen har vært høyt - er det lite reelt innhold i LA21-arbeidet. LA 21 synes først og fremst å bli benyttet retorisk eller symbolsk.
- I en av de andre kommunene benyttes LA21-begrepet i praksis svært lite. Det er heller ikke satt i gang brede og mobiliserende prosesser i kommunen etter de retningslinjer som foreskrives i forbindelse med LA21. Det vil likevel være galt å si at kommunen ikke prioriterer miljøvern. Arbeidet kan imidlertid i stor grad sies å bære preg av en slags administrativ iverksetting.
- Den tredje kommunen er ”best” i den forstand at den i stor grad synes å leve opp til LA21-intensjonene: Kommunen er i ferd med å utprøve mobiliserende prosesser for å skape et bærekraftig lokalsamfunn. Kommunen har også en bred tilnærming til arbeidet, der en rekke ulike tiltak blir utprøvd. En kan her snakke om en eksperimentell iverksetting.

Selv om vi i utgangspunktet valgte tre kommuner, som alle har sluttet seg til Fredrikstaderklæringen, fant vi altså relativt store forskjeller i det faktiske innholdet som LA21 hadde fått i de tre lokalsamfunnene. Sannsynligvis må regne med at den kommunale iverksettingen på dette området også framover vil variere både i tempo og innhold.

1 Utviklingstrekk i lokal Agenda 21-arbeidet

1.1 Lokal Agenda 21 fra 1997 til 2001

Arbeidet med lokal Agenda 21 kom for i Norge for alvor i gang relativt sent. Året 1997 representerte på mange måter en milepæl i det kommunale miljøvernarbeidet. Dette året opphørte ordningen med øremerkede statlige midler til kommunale miljøvernstillinger. Omtrent samtidig flagget sentrale myndigheter for alvor LA21 som et av de viktigste satsingsområdene for myndighetenes arbeid med lokalt miljøvern. Selv om de aller fleste kommunene i 1997 hadde miljøvernansatte, hadde bare et fåtall – 26 av 435 - satt i gang arbeid som kunne identifiseres som LA21 (Lafferty et al. 1998:18). Til sammenlikning rapporterte Sverige omtrent på samme tid, at nesten alle svenske kommuner hadde satt i gang LA21-prosesser (Eckerberg 2000:220).

Selv om LA21 altså kan sies å være et relativt nytt utviklingsområde for norske kommuner, fins det likevel allerede noen analyser av LA21-situasjonen i Norge. På bakgrunn av en spørreundersøkelse til landets kommuner våren 2000, konkluderte Bjørnæs og Lafferty (2000:35) med at selv om det har skjedd en negativ utvikling når det gjelder antall kommunale miljøvernstillinger, så er svært mange kommuner i gang med en eller annen aktivitet i forhold til LA21 (ca 70 prosent). De konstaterte også (ibid:36) at svært få kommuner ser for seg en reduksjon i LA21-aktivitet i tiden framover. Majoriteten av kommuner ser tvert imot for seg en vekst på dette feltet: LA21 er altså et område der kommunesektoren generelt sett forventer en økende aktivitet. NIBRs surveyundersøkelse viser samtidig at arbeidet med LA21 langt fra kan sies å gå knirkefritt: Det synes å være en betydelig frustrasjon i kommunesektoren og mange kommunene etterlyser en sterkere økonomisk satsing fra staten på dette feltet (Harvold og Nenseth 2001:81). Det er også foretatt en spørreundersøkelse som spesifikt har vært rettet med de 12 norske ICLEI-kommunene (The International Council for Local Environmental Initiatives) (Harvold 2001).

Det fins imidlertid hittil få konkrete case-studier av hvordan LA21 arbeidet spesifikt blir lagt opp i de norske kommunene. Et unntak er Lindseths (2000) studie av LA21 i et deliberativt demokratiperspektiv, med utgangspunkt i Fredrikstad kommune. Det foreligger også en underveisevaluering fra arbeidet med samiske knutepunktet for LA21 (Angell og Eythorsson 2001). Her understrekes det at kommunenes innsats er svært viktig for å få til et arbeid i Finnmark, fordi de frivillige organisasjonene her står relativt svakt (ibid:16). Erfaringene fra det samiske samfunn blir spesielle ikke bare på grunn av en relativt svak tredje sektor: På grunn av samenes posisjon som urbefolkning, kan arbeidet i forhold til Agenda 21 knyttes opp mot kapittel 26 i Agenda 21 (mens den lokale Agendaen som kjent tar sitt utgangspunkt i kapittel 28).

Både i Sverige (Eckerberg og Brundin 2000) og i Finland (Niemi-Iilahti 2000) er det gjort case-studier av kommunenes LA21-arbeid. Som tidligere nevnt synes Sverige å ligge et stykke foran Norge på dette feltet. Sverige skiller seg også fra Norge når det gjelder bruk av økonomiske virkemidler i LA21-sammenheng: Gjennom et lokalt investeringsprogram i regi av den svenske staten, kan det virke som det nasjonale nivået spiller en mer aktiv rolle på finansieringssiden, enn det som er tilfelle i Norge: den svenske regjeringen har øremerket i alt nærmere 7,5 milliarder svenske kroner i det lokale investeringsprogrammet i perioden 1998-2003 (Pettersson 2001:22). I Norge fins det ikke tilsvarende ordninger, til tross for at den norske kommunesektoren synes å etterspørre dette (Harvold og Nenseth *ibid*:79).

Blant de nordiske land er det kanskje Finland som har hatt en utvikling på LA21-området som likner mest på det norske mønsteret (jf. også Joas 2000:15). I Finland har utviklingen – som i Norge - vært relativt langsom. Det synes heller ikke å være noen entydig tilpasning blant de finske kommunene. Niemi-Iilahti og Joas (2000:142) påpeker at ca 40 prosent av kommunene i vårt østlige naboland så langt har vært fullstendig passive. Dels på bakgrunn av en survey og dels på bakgrunn av case-studier i fire finske kommuner, konkluderer Niemi-Iilahti og Joas med at de befolkningsmessig store, urbane kommunene er overrepresentert blant de aktive LA21-kommunene. Innholdet i LA21-prosessene varierer også. I noen finske kommuner er prosessene relativt nært knyttet opp mot tradisjonelle offentlig administrative strukturer og prosesser. I andre kommuner synes det å bli lagt større vekt på et samarbeid mellom det offentlige og den frivillige sektor.

1.2 Fredrikstad-erklæringen

I det norske arbeidet med LA21 har Fredrikstad-erklæringen fått stor oppmerksomhet. Erklæringen er en invitasjon til landets kommuner, fra Kommunenes Sentralforbunds (KS) landskonferanse i Fredrikstad 9-11. februar 1998, om å gjøre en innsats for en bærekraftig samfunnsutvikling. Erklæringen består av i alt seks hovedpunkter (jf. også vedlegg 2). I det siste punktet (VI. a) heter det at ”Vi oppfordrer andre lokalsamfunn til å slutte seg til denne erklæringen i løpet av 1998”. KS har senere utfordret *alle* norske kommuner til å slutte seg til intensjonene formulert i Fredrikstad. En del kommuner sluttet seg til erklæringen allerede i løpet av det først året, men en stor del av kommunene har hittil unnlatt å besvare utfordringen.

Pr. 1.november 2000 hadde, ifølge KS’ oversikter, 241 kommuner (og samtlige fylkeskommuner) sluttet seg til Fredrikstad-erklæringen¹. Dvs. at drøyt halvparten (55 prosent) av alle norske kommuner på dette tidspunktet hadde sluttet seg til oppfordringen om å gjøre en innsats for en bærekraftig utvikling. Kommuner fra alle fylker var representert på KS’ lister. De 241 kommunene kan likevel ikke sies å være helt representative i forhold til alle landets kommuner: Nordnorske kommuner var for eksempel underrepresentert blant ”fredrikstadkommunene”: bare 26 av totalt 89 kommuner i de tre nordligste fylker hadde sluttet seg til erklæringen –dvs. 29 prosent. Likeledes var de befolkningsmessige små kommunene noe underrepresentert. 49 prosent av landets kommuner med innbyggertall under 10.000 sto på KS-listene, mens det tilsvarende tallet for kommuner med 10.000 innbyggere eller mer var 77 prosent. Tabellen nedenfor viser den prosentvise fordelingen av ”Fredrikstadkommuner” fordelt etter størrelse og region.

¹ I overskriften til KS’ nettside het det seg at 242 kommuner hadde sluttet seg til erklæringen, men i selve listene var det bare oppført 241 kommunenavn.

Tabell 1.1 *Prosentvis andel av kommuner som hadde sluttet seg til Fredrikstad-erklæringen pr 1/11-00, fordelt på region² og befolkningsstørrelse, sett i forhold til det totale antall norske kommuner (n i parentes)*

	10.000 innbyggere eller mer	Under 10.000 innbyggere	Totalt
Østlandet	79 (n= 41 av 52)	67 (n=61 av 91)	71 (n=102 av 143)
Landet for øvrig	74 (n=35 av 47)	42 (n=104 av 245)	48 (n= 139 av 292)
Totalt	77 (n=76 av 99)	49 (n=165 av 336)	55 (n=241 av 435)

Som det går fram av tabellen, synes store kommuner å ha en sterk tilbøyelighet til å følge opp de nasjonale forventningene om å slutte seg til Fredrikstad-erklæringen: Hele 77 prosent av storkommunene sto på KS' lister av 1/11-00 (mot 49 prosent av småkommunene). Region synes også å ha betydning for grad av tilslutning. Østlandskommunene har gjennomgående en høyere representasjon enn landet for øvrig (71 prosent versus 48 prosent).

Skjevfordelingen når det gjelder region og befolkningsstørrelse, kan sies å følge samme mønster som en del tidligere undersøkelser: Arge et al. (1976) fant for eksempel at de store østlandskommuner hadde den relativt største andelen av generalplaner i Norge, ca ti år etter at bygningsloven hadde trådt i kraft. Den samme tendensen gjorde seg også gjeldende når det gjaldt kommunenes planlegging etter plan- og bygningsloven (Harvold 1990). Selv om en i utgangspunktet kunne anta at terskelen for å slutte seg til Fredrikstad-erklæringen, skulle være lavere enn for å utarbeide en generalplan eller en kommuneplan, kan altså ikke skjevfordelingen i tabellen sies å være overraskende.

Vi vil i dette notatet se hvilken form den norske tilpasningen til LA21 har fått i tre utvalgte "Fredrikstadkommuner". Studier av iverksetting tyder på at det gjerne er et avvik mellom opprinnelige intensjoner og den faktiske implementeringen (Offerdal 1992: 57-58). Slike avvik kan skyldes flere ting. Noen av årsakene kan være at det aktuelle politikkområdet er uklart eller konfliktfylt. I hvilken grad kan en si at det norske lokal Agenda 21 (LA21)-arbeidet er preget av uklarhet og konflikt? Og i hvilken grad preger dette den lokale iverksettingen? Vi vil forsøke å plassere norsk LA21-arbeid etter de to dimensjonene, basert på de sentrale føringer og signaler som er gitt, for deretter å drøfte den faktiske tilpasningen i de tre case-kommunene.

² Østlandet = Østfold, Akershus/Oslo, Hedmark, Oppland, Buskerud, Vestfold og Telemark.

2 ”Det haster”

2.1 Tusen rundkjøringer

En del aktører er utålmodige når det gjelder å komme i gang med LA21-arbeidet i norske kommuner. Sitatet i overskriften, ”Det haster”, er hentet fra en idéhåndbok utgitt av en sentral norsk aktør, KS. Under tittelen ”Slik lykkes kommunen med Agenda 21-arbeidet” (KS 1998:62) er det satt opp ti suksesskriterier for kommunenes arbeid. Det siste av disse kriteriene har overskriften ”Det haster”. Men overskriften har et viktig tillegg: ”vær tålmodig!”. Denne presiseringen har vist seg berettiget når sentrale retningslinjer eller politikk skal iverksettes på lokalt nivå:

Ofte har sentrale aktører måttet smøre seg med tålmodighet før nasjonale krav og retningslinjer blir gjennomført i kommunene. Ett tiår etter at bygningsloven hadde trådt i kraft (i 1965), var det som nevnt bare en håndfull kommuner som hadde en godkjent generalplan (Arge et al. *ibid*). Det er heller ikke alltid slik at den lokale tilpasningen er i overensstemmelse med det sentralnivået hadde forventet. Samtidig fins det eksempler på at en ny nasjonal standardiseringspolitikk kan vinne gjennom relativt raskt: I 1980 hadde Norge alt i alt ca 15 rundkjøringer. Ifølge Transportøkonomisk institutt (TØI) miljøhåndbok for år 2000, er tallet nå oppe i ca 1.000. Rundkjøringer har blitt anlagt i bygd og by til priser fra noen få hundre tusen kr til opptil ti millioner kroner. Det kan være flere grunner til at rundkjøringene har spredt seg så raskt: Det synes for eksempel å ha vært liten *konflikt* knyttet til tiltaket – ikke minst fordi det har blitt dokumentert reduksjon i tallet på trafikkskader som følge av rundkjøringene (med mellom 25 og 35 prosent ifølge TØIs miljøhåndbok). Samtidig som det vært stor grad av *klarhet* i hva en rundkjøring er³.

2.2 Iverksetting under uklarhet og konflikt

Offerdal (2000:273-274) viser til Matland (1995) som anlegger en *situasjonstilnærming* til studiet av iverksetting. Ved å krysse de to dimensjonene ”uklarhet” og ”konflikt” som kjennetegn ved en politikk, får Matland fram fire situasjoner, jf. tabell 2.1. Når *både* konfliktnivået og uklarheten er lav, vil iverksettingen foregå som administrative rutiner og gjennom rasjonelle beslutningsprosesser (situasjon 1 i tabellen nedenfor). De tusen rundkjøringene i Norge er kanskje et resultat av en klart formulert samferdselspolitikk som har møtt liten motstand. På mange politikkområder vil det imidlertid være en viss grad av uklarhet og/eller konflikt: Når uklarheten er stor, og konfliktnivået lite, vil iverksettelsesprosessen kunne foregå som en prøvings- og feilingsprosess, der lokale

³ ”En rundkjøring er et vegkryss med sirkulerende trafikk. Trafikken gjennom krysset er envegsregulert mot urviseren rundt en trafikkøy som er plassert midt i krysset” (TØI 2000:426).

forhold og rene tilfeldigheter i hver enkelt iverksettings-sammenheng i stor grad vil bestemme utfallet (situasjon 2 i tabellen).

I en situasjon med liten uklarhet og store konflikter vil en ifølge Matland ha en politisk iverksettingsprosess der utfallet er bestemt av maktforhold (situasjon 3 i tabellen). I et fjerde tilfelle – der både konfliktnivå og uklarhet er høyt – vil en få det Matland kaller symbolsk iverksetting. I slike situasjoner vil evnen til koalisjonsbygging være viktig for hvilket utfall iverksettingen får i den enkelte iverksettingsituasjon (situasjon 4 i tabellen).

Tabell 2.1 *Iverksetting under varierende kombinasjoner av uklarhet og konflikt*⁴

	Konflikt: Lav	Konflikt: Høy
Uklarhet: Lav	(1) Administrativ iverksetting <i>Ressurser viktig</i>	(3) Politisk iverksetting <i>Makt viktig</i>
Uklarhet: Høy	(2) Eksperimentell iverksetting <i>Lokale forhold viktig</i>	(4) Symbolsk iverksetting <i>Koalisjonsstyrke viktig</i>

Med utgangspunkt i firefeltstabellen er det mulig å formulere noen hypoteser for kommunal iverksetting i varierende kombinasjoner av uklarhet og konflikt: I situasjon 1 i tabellen – med lav uklarhet og lav konflikt – vil variasjoner kommunene imellom i ressurstilgang vil være viktige for å forstå utfallet. I og med at både uklarhet og konfliktnivå er lavt, vil det være rimelig å anta at iverksettingen vil skje relativt raskt. Hvis kommunene skal gjennomføre en klar politikk med lavt konfliktnivå – situasjon 2 - vil en kunne forvente store variasjoner mellom kommunene. Det vil sannsynligvis bli store individuelle forskjeller i organisering og utforming av tiltaket. Dersom kommunene er pålagt å gjennomføre en statlig politikk av denne typen, vil det være rimelig å anta at iverksettingen kan skje relativt raskt i og med at konfliktnivået er lavt (selv om det også her vil være forskjeller mellom kommunene).

Når politikken er klar, men preget av med høyt konfliktnivå – situasjon 3 - vil en kunne forvente stor motstand i kommunene. Hvis en statlig politikk av denne typen skal iverksettes effektivt, er en avhengig av at det benyttes en eller annen form for makt. Tempoet i gjennomføringen lokalt vil sannsynligvis også være avhengig av makt/ressursbruken fra statlig nivå.

Når politikken både er uklar og konfliktfylt, situasjon 4, vil det sannsynligvis være stor forskjell i tilpasningene i de enkelte kommunene. Hvis kommunene skal rette seg etter en statlig politikk av med en slik karakter, kan det ta lang tid før kommunene handler i forhold til de sentrale retningslinjene og det kan tenkes at den kommunale tilpasningen først og fremst er symbolsk, og ikke reell.

Av og til kan innføringen av nye tiltak gå relativt raskt. Den raske spredningen av rundkjøringer i Norge er som nevnt et eksempel på at tiltak i samferdselsektoren kan gjennomføres hurtig. Det kan imidlertid ofte oppstå avvik mellom opprinnelige intensjoner og faktisk implementering. Slike avvik kan skyldes flere ting. Noen av

⁴ Basert på Matland, 1995, her sitert fra Offerdal 2000:274

årsakene kan være at det aktuelle politikkområdet er uklart eller konfliktfyllt. Spørsmålet er i hvilken grad en kan si at det norske LA 21-arbeidet er preget av uklarhet og konflikt? Og i hvilken grad preger dette den lokale iverksettingen? I neste kapittel vil vi forsøke å plassere norsk LA 21-arbeid etter de to dimensjonene, basert på de *sentrale* føringer og signaler som er gitt. I kapittel 4 vil vi så drøfte kommunal tilpasning, basert på tre case-studier.

3 Nasjonale føringer i LA21-sammenheng

3.1 Utfordringen fra Rio

Utgangspunktet for LA21 er som kjent kapittel 28 i "Agenda 21" som fikk sin tilslutning av en rekke land – bl.a. Norge - på FNs (UNCSD) miljøkonferanse i Rio i 1992. Den lokale agendaen er med andre ord en *internasjonal* utfordring som i prinsippet går direkte til lokale myndigheter i de enkelte land. Samtidig er formuleringene i kapittel 28 relativt generelle, og har derfor vært gjenstand for ulike fortolkninger. I Norge, som i mange andre land, har nasjonale aktører, først og fremst Miljøverndepartementet (MD) og KS hatt en viktig rolle i utformingen og defineringen av LA21 arbeidet.

3.2 Uklare signaler

MD har et overordnet koordineringsansvar for arbeidet på nasjonalt nivå. Høsten 1997 ble det etablert et sekretariat ("LA21-enheten" i stabsenhet i Avdeling for regional planlegging, areal- og kartpolitikk i departementet – senere er enheten flyttet til Avdeling for miljødata, forurensning og miljøeffektivitet) for "å støtte og stimulere lokal Agenda 21-prosesser og tiltak på lokalt og regionalt nivå" som det heter i MDs eget strateginotat om lokal Agenda 21 (MD 1999:2). I flere stortingsmeldinger har betydningen av LA21-arbeidet blitt framhevet. I St.meld. nr. 29 (1996-97) "Regional planlegging og arealpolitikk" lanseres LA21 som en strategi for vitaliseringen av lokaldemokratiet og den kommunale planleggingen. I St.meld. nr 58 (1996-97) "Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling" utdypes det økologiske perspektivet ved en bærekraftig utvikling. Videre drøftes betydningen av kommunenes, næringslivets og forbrukernes medvirkning i LA21-arbeidet. Programmet "Miljøvern i kommunene" (MIK), som ble lansert av MD på slutten av 1980-tallet, omtales også i meldingen. Samtidig understrekes det at LA21 går lengre og har en bredere innfallsvinkel til bærekraftig utvikling enn MIK-reformen.

MD er imidlertid tilbakeholden med å lansere konkrete krav til hvordan kommunenes LA21-arbeid skal utformes. Departementets LA 21-strategi må sies å være relativt prosessorientert: Det ses på som viktig å få i gang lokale prosesser og disse prosessene anses å ha en verdi i seg selv. I strateginotatet fra 1999 (ibid.:9) heter det bl.a. :

Lokalt engasjement er også en verdi i seg selv, som fundament for demokratiutvikling. Lokalt engasjement kan også bidra til økt måloppnåelse i miljøpolitikken og på andre områder.

KS synes også å se LA21 som et redskap for å skape større lokalpolitisk engasjement (KS 1998:3). Fra KS' side blir det lokale initiativet understreket minst like sterk som fra MD. Som det heter i den bredt anlagte håndboken fra 1998 (ibid:4):

Det dreier seg ikke om noe rundskriv eller pålegg, ikke om noen ny forskrift som skal settes i verk. *Tvert imot er det slik at man på høyere hold ikke riktig vet hvordan oppgaven skal løses.* (vår utheving).

På samme måten som MD, er også KS forsiktig med å gi føringer på hvordan en "LA21-plan" skal se ut (det framheves imidlertid at det skal utarbeides en handlingsplan). I planprosessen skal kommunen

Invitere alle grupper i lokalsamfunnet til dialog – om utfordringene, om visjonene for den bærekraftige framtida og veien dit. (KS 1998:6. KS egen utheving).

Både MD og KS er med andre ord varsomme med stille krav til innhold kommunens LA21-arbeid: Politikkområdet kan sann sett sies å være preget av **uklarhet**. Begge de sentrale instansene understreker imidlertid betydningen av at prosessene kommer i gang – og at disse prosessene har et så bredt utgangspunkt i lokalbefolkningen som mulig.

3.3 Lavt konfliktnivå?

I sentrale publikasjoner fra MD og KS problematiseres uenighet og konflikt i svært liten grad. Retorikken er i stor grad preget av at arbeidet med å utvikle en bærekraftig utvikling er preget av at alle trekker i samme retning:

Næringslivet har fortsatt å utvikle renere produksjonsprosesser, vitenskapen har gitt oss enda større innsikt både i problemer og mulige løsninger, og forbrukerne er blitt mer miljøbevisste. (KS 1998:8).

Sammen skal vi finne opp mer innholdsrike og spennende, men mindre ressurskrevende former for hverdagsliv og fest. (KS 1998:9).

MDs strateginotat om LA 21 fra 1999 understreker at mange må ta ansvar og bidra i LA21 arbeidet i Norge (kapittel 3). Kommunenes innsats i dette arbeidet blir særlig understreket. Begreper som "konflikt", "diskusjon" og "uenighet" er imidlertid fraværende i det prosessarbeidet MD beskriver. Det skal derimot sørges for "dialog om en bærekraftig utvikling". Kommunen skal sørge for å "konsultere både skoler, frivillige organisasjoner og næringslivet" (MD 1999:7).

Ellers er "samarbeid", "medvirkningsprosesser" og å "utvikle nye kommunikasjonsstrategier" begrep som lanseres. Både KS og MD henviser til "Fredrikstad-erklæringen" (jf. også kapittel 1). Ønsket om en revitalisering av det norske lokaldemokratiet er noe av det som uttrykkes klarest i erklæringen: I punkt III d) heter det eksplisitt at "utfordringen fra Rio også kan bidra til å fornye lokaldemokratiet i Norge." Begrep som "mobilisere", "engasjere", "aktiv deltakelse", "aktiv medvirkning", "åpen dialog" og "samspill" er honnørord som går igjen som en rød tråd i teksten.

Erklæringen angir videre en del områder som innsatsen bør rettes mot (punkt V). Disse innsatsområdene må imidlertid sies å være relativt generelle (som for eksempel punktet om å "skape bevissthet om behovet for å ta miljøhensyn i alt forbruk og produksjon"). Det er på prosessiden erklæringen er klarest: Det gjelder å komme i gang med brede

mobiliserende prosesser lokalt. Dagsorden og de konkrete tema som skal behandles i disse prosessene er i stor grad overlatt til de enkelte lokalsamfunnene

Dokumenter fra sentrale aktører som MD og KS, samt ”Fredrikstaderklæringen”, synes altså å forutsette at LA21-arbeidet i *liten grad er svært konfliktpreget*.

3.4 LA 21: Et politikkområde med høy uklarhet og lav konflikt?

I kapittel 2 lanserte vi Matlands situasjonstilnærming til studiet av iverksetting, basert på de to dimensjonene ”klarhet” og ”konflikt”. I innledningen på dette kapitlet har vi pekt på at de sentrale føringene i LA21-arbeidet synes å være relativt uklare. Samtidig synes både KS og MD å vurdere LA21 som et relativt ukontroversielt - eller lite konfliktfyllt - tema i kommunene.

Signalene fra sentrale myndigheter i hovedstaden tyder altså på at det lokale Agenda 21-arbeidet kan plasseres i rute 2 i Matlands tabell (et politikkområde med høy uklarhet og lavt konfliktnivå), jf. tabellen nedenfor.

Tabell 3.1 *Sentrale aktørers signaler til kommunene i LA 21-sammenheng: Stor grad av uklarhet og lav grad av konflikt*

	Konflikt: Lav	Konflikt: Høy
Uklarhet: Lav	(1)	(3)
Uklarhet: Høy	(2) LOKAL AGENDA 21	(4)

Hvis den faktiske tilpasningen ute i kommunene gjenspeiler situasjonen skissert i tabellen, vil en ut fra Matlands vurderinger kunne vente en eksperimentell iverksetting, der de lokale forholdene er viktige. Presentasjonen av LA 21 har til nå i notatet i stor grad vært knyttet til føringer fra sentralt hold. I neste kapittel vil vi forsøke å se på LA 21-arbeidet slik det fortøner seg, sett fra *kommunenenes* ståsted.

4 LA 21 sett fra tre kommuners ståsted

For å få litt bedre kjennskap til utfordringene og problemstillingene sett fra de norske kommunenes ståsted, har vi foretatt en intervjurunde med sentrale aktører i tre kommuner. Hovedhensikten var ikke å få en bred, systematisk og representativ oversikt over LA 21-arbeidet i norske kommuner. Formålet var primært å få bedre kjennskap til arbeidet i kommuner som på litt ulik måte har nærmet seg LA21. De tre kommunene er ulik i befolkningsstørrelse og ligger i ulike deler av landet. De tre kommunene kan imidlertid likevel sies å ha noen viktige fellestrekk: Alle tre framstår som relativt gode plankommuner generelt sett. I LA21 sammenheng kan de også sies å ha markert seg, bl.a. ved at alle tre sluttet seg relativt raskt til Fredrikstaderklæringen. Utvalget kan med andre ord sies å være basert på en ”best-case”-tilnærming.

4.1 Kort om de tre case-kommunene

De valgte kommunene forblir anonyme i denne gjennomgangen. Grunnen til det er at de her først og fremst er interessante som eksempler på ulike *typer* kommuner. A er en ”liten” (under 10.000 innbyggere) landkommune på Østlandet. B er en stor bykommune på Vestlandet, mens C er en stor Østlandskommune (begge over 10.000 innbyggere).

Alle tre kommunene må sies å gode plansystem. Kommune B og C har oversiktlige og gode kommuneplaner med arealdel, og ”rullerende” økonomiplaner/handlingsplaner (4 år) i tillegg til årsbudsjettet. Begge har også miljøplan, samt en rekke andre delplaner. B og C må derfor sies å være meget gode plankommuner i den forstand at de i svært høy grad oppfylder de formelle statlige krav og pålegg om planlegging. Kommune A mangler p.t. en rullerende handlingsplan (de hever imidlertid at de vil prioritere å utarbeide en slik plan i inneværende år). For øvrig har kommunen et godt og oversiktlig plansystem.

Tabell 4.1 *Kortfattet oversikt over de tre case-kommunene.*

Kommune	Befolkning	Type kommune Beliggenhet	Sluttet seg til ”Fredrikstad- erklæringen”?	Planstatus
A	”Liten”; under 10.000 innb.	Landkommune/ Østlandet	Ja	God
B	”Stor”; over 10.000 innb.	Bykommune/ Vestlandet	Ja	Meget god
C	”Stor”; over 10.000 innb.	Bykommune/ Østlandet	Ja	Meget god

I kommune B og C er det opprettet egne ”prosjekt” knyttet til gjennomføringen av LA21. I begge kommunene er det opprettet samarbeidsfora der aktører utenfor kommuneorganisasjonen deltar på lik linje med kommunens representanter. Representanter for

næringsliv og frivillige organisasjoner er for eksempel med i disse samarbeidsforaene i begge disse kommunene. I kommune A er det ikke etablert en tilsvarende prosjektorganisasjon utenfor kommunen.

Det er i alt intervjuet 12 personer i de tre kommunene (minimum tre personer i hver kommune). Intervjuobjektene er hovedsakelig administrativt personell, som har miljø/planlegging/LA21-arbeidet som hovedbeskjeftigelse. Samtalene foregikk stort sett i de ulike kommunene. Det var på forhånd utarbeidet en intervjuguide, som ble fulgt tematisk, men der den enkelte intervjuperson fikk stor grad av frihet til å utdype spørsmål/ problemstillinger som vedkommende var opptatt av. Samtalene tok minimum en time.

I tillegg til selve intervjuene, er det også innhentet betydelig informasjon om kommunene, bl.a. gjennom de eksisterende planer og andre relevante dokumenter om kommunene.

4.2 LA21- arbeidet i de tre kommunene

I presentasjonen av de tre case-kommunene vil vi spesielt se på LA 21 i forhold til dimensjonene uklarhet og konflikt:

a) Signalene fra sentralt hold er i LA21-sammenheng relativt uklare (jf. avsnitt 3.2). Hvordan ”fortolker” kommunene disse uklare signalene?

b) Signalene fra sentralt hold kan tyde på at konfliktnivået knyttet til LA21 er relativt lavt. Den relativt store kommunale oppslutningen om Fredrikstaderklæringen kan tyde på det samme: Hvordan oppfatter den enkelte kommune LA21-arbeidet. Oppfattes konfliktnivået som høyt eller lavt?

4.2.1 Kommunene som fortolkere av uklare LA21-signal

Rio-erklæringen ble som kjent utarbeidet i 1992. Likevel tok det relativt lang tid før arbeidet med en lokal Agenda 21 kom i gang i Norge. Ofte har dette blitt forklart med at LA21 her til lands kom i skyggen av MIK-reformen. Denne reformen innebar som kjent bl.a. det ble gitt øremerkede tilskudd til den enkelte kommune som ansatte miljøvernmedarbeider. Fra 1997 skjedde det en merkbar endring i den statlige politikken: Det øremerkede tilskuddet forsvant, og omtrent samtidig ble LA 21-sekretariatet opprettet i MD. Dette skiftet i statlig politikk var et av de temaene som ble mest kommentert av respondentene i kommunene.

Til tross for at ordningen med øremerking hadde forsvunnet, og kommunene i hvert fall i prinsippet står friere til selv å legge opp sin miljøpolitikk, var ikke alle udelte positivt til endringen i statlig politikk. I kommune A mente en at det var uheldig at ”MIK” var forsvunnet og erstattet med ”LA21”. Som en aktør i kommunen sa:

Jeg synes lokal Agenda 21 er et uklart og kanskje litt motebetinget begrep. Jeg tror det kan virke uheldig. Det tar fokus bort fra innholdet; miljøvern – som vi mener er svært viktig, men som vi ikke vil plassere i et hjørne og kalle det LA 21. Vi prøver tvert imot å integrere det i hele vår kommunale tenkning. Da kan slike nye begrep tiltrekke seg negativ fokus. Folk forstår ikke hva vi snakker om, eller de synes det blir for abstrakt eller uklart.

I kommunen ble mange tiltak, som kunne gått under merkelappen LA21, *ikke* knyttet til begrepet. En sentral person så ikke noe kontroversielt eller paradoksalt i dette:

Nei, det som er paradoksalt er sentrale myndigheters hang til nye moteriktige begrep, som tilslører like mye som de avklarer. Det er mulig at tilsløring og tåkelegging for noen kan være en fordel, men hvis en skal arbeide operasjonelt må en ha andre begrep.

I kommune A ble altså det sentralt uklart formulerte LA21-begrepet negativt oppfattet. Det ble likevel framhevet at en hadde mange miljørelaterte tiltak i gang. Flere av disse hadde et typisk ”prosjektpreg”. Det var konkrete tiltak, begrenset i tid og rom, som f.eks. ulike miljøtiltak langs elva i kommunen og tiltak for å få sikker skolevei til barna. Den økonomiske situasjonen – som var generelt dårlig – ble flere ganger understreket av kommunens folk. Forskeren fra NIBR ble godt mottatt, men da vi skulle spise lunsj, ble det gjort et poeng ut av at kommune-økonomien var så dårlig at en ikke hadde råd til å bestille mat. I stedet ble det servert mat som kommunes folk egenhendig hadde kjøpt på den nærmeste supermarked. Også i forhold til det lokale miljøarbeidet ble økonomiske ressurser understreket som et stort problem.

I kommune B og C ble ikke det økonomiske aspektet understreket like sterkt. Det syntes også som om forholdet til begrepet lokal Agenda 21 mer positivt. Mest positivt klang syntes LA21 å ha i C. Her ble det understreket at begrepet nå var godt innarbeidet, og at folk i kommunen var positivt innstilt til begrepet. I den kommunale administrasjonen hadde en lenge hatt ønske om å nærme seg miljørelaterte problem ut fra en lokal Agenda-vinkling.

En medarbeider i kommune C sa det slik:

Vi var tidlig på 1990-tallet litt avventende med å benytte begrepet, fordi mange oppfattet det som uklart. Fra statlig hold fikk vi jo også inntrykk av at det var ”MIK” en skulle drive med i Norge. Men nå har jeg inntrykk av at LA21 som begrep er i ferd med å feste seg både nasjonalt og lokalt. Her hos oss har vi benyttet begrepet for å utvikle kommunen.

I C brukes altså LA21 som et utviklingsrettet, positivt begrep. Kommunen er relativt stor og heterogen og det ble ikke lagt skjul på at en betraktet LA21-arbeidet som en mulighet til å sveise kommunen tettere sammen. Kommunen har gjennomført store allmøter der representanter fra bl.a. næringsliv, frivillige organisasjoner deltok ved siden av kommunens ansatte. Et viktig poeng med møtene hadde vært i fellesskap å finne ut hvor en stod, og hvordan kommunen kunne utvikles videre. Dette arbeidet har hittil skjedd i en god atmosfære. Det bør samtidig understrekes at i kommune C ennå ikke kommet så langt at det er foretatt en siste prioritering og utsortering av forslag.

Også i B hadde en også i *utgangspunktet* oppfattet det som en positiv utfordring å utvikle det relativt uklare LA21-begrepet lokalt. Som vi vil komme tilbake til har imidlertid B, av andre årsaker, fått en del problemer i LA21-arbeidet sitt.

I både C og B ble altså ikke de relativt uklare signalene fra sentralt hold oppfattet som noe hovedproblem. Spesielt i C så en tvert imot LA21 som en mulighet til å eksperimentere og utvikle kommunen. De tre kommunene kan med andre ord sies å stå for ulike syn når det gjaldt relativt langt fra hverandre i vurdering av lokal Agenda 21: A ønsket klarere beskjed (og penger) til å gjennomføre konkrete miljøprosjekt. B og C så LA21 som en arena for å utvikle kommunen på bredere basis.

Det er for øvrig interessant å merke seg at både C og A knytter an til det internasjonale begrepet "LA21" i forhold til nasjonale styringssignaler: C ønsket å bruke det tidligere, men oppfattet at de ble hindret av en statforvaltning som var opptatt av MIK-reformen. A er derimot misfornøyd med at det statlige nivået nå ønsker å presse det moteriktige LA21-begrepet på kommunen.

4.2.2 Konflikt i det lokale arbeidet?

Av og til får jeg følelsen av at kommunestyrepolitikere ønsker seg tilbake til det gamle plansystemet. Der var rollene mer avklart. LA21 er en kommunikativ prosess: Befolkningen blir trukket aktivt inn på mange forskjellige måter. Hva som skjer når LA21-forslagene som kommer ut av prosessen, blir tatt opp i kommunestyret for behandling, gjenstår å se.

Den kommuneansatte i C, som uttaler dette, understreker at kommunestyret selv har bedt om at det settes i gang brede folkelige LA21-prosesser i kommunen. Og selv om administrasjonen håper på en god politisk behandling, synes det å være en viss usikkerhet hvordan politikere vil behandle forslagene fra grasrota, når de foreligger.

Hittil har arbeidet i C gått bra. Prosessarbeidet er imidlertid fortsatt i en tidlig fase, hvor en ikke har vært konfliktorientert. Hvordan konfliktene blir taklet når de kommer opp på bordet, og en får tapere og vinnere gjenstår ennå å se.

Kommune B synes å være et eksempel på en kommune hvor mye har gått galt i forholdet mellom det representative demokrati og en LA21-organisasjon på utsiden av det kommunale system:

De første årene – da nøkkelpersonell i kommunen støttet arbeidet – utgjorde ikke dette noe problem. Men av ulike grunner forsvant disse personene. Støtten i kommunen har deretter vært svak. Samtidig har forventningene ute i de frivillige organisasjonene og på grasrota vært høye. (...) Nå er kommunens engasjement i samarbeidsforumet svært lavt. Og kommunestyret kommer med vedtak i LA21-sammenheng, uten å konferere med samarbeidsforumet. Dette gjør det nærmest umulig å arbeide med LA21 i samarbeidsforumet.

Uttalelsen fra medarbeideren i B, understreker betydningen av at det godt samarbeid mellom "grasrota" og det folkevalgte systemet. Når dette samarbeidet forsvinner, kan også hele plattformen for en mobiliserende folkelig LA21-bevegelse forsvinne. *Utad* framstiller fortsatt B seg som en god miljø- og LA21 kommune. I kommunale publikasjoner markedsfører B seg som miljøvennlig og som en foregangskommune i LA21. Innad er konfliktene så store at viktige aktører fra de frivillige organisasjonene trakk seg fra samarbeidsforumet for LA21. Kritikere av LA21 arbeidet i kommunen har hevdet at lite i realiteten blir gjort, og at formuleringer i plandokumenter først og fremst er å betrakte som symbolvedtak.

I kommune C har en ikke opplevd de samme problemene som i B. Og i C har samarbeidsforumet hittil fungert bra. Forumet har imidlertid som sagt ennå ikke kommet med konkrete saksinnspill, som kommunestyret må ta standpunkt til. Samtidig understreket respondentene i C at kommunalt LA21-arbeidet kan representere nye og litt uvante utfordringer i forhold til en tradisjonell planprosess:

Vi har slitt en del i forhold til miljøvernorganisasjonene. Partnerskaps-tankegangen som arbeidsform er konsensuspreget og ikke konfliktpreget.

Vi har sagt at organisasjonene bør bestemme seg: Enten deltar de i et felleskapsforum og er villig til å inngå kompromiss, eller de kan velge å stå på barrikadene for sine saker, og ikke delta i samarbeidsforumet. De kan imidlertid ikke gjøre begge tider samtidig. Etter mitt syn er både kompromisslinjen og kamplinjen forståelig og akseptable alternativer, men det blir problematisk når de frivillige organisasjonene ikke har et reflektert forhold til dette.

I kommune C har det fra kommuneadministrasjonen vært arbeidet en del med å få partene til å "forstå sin rolle". Det ble understreket at en helt avgjørende forutsetning for at en LA21-prosess skulle være vellykket, var at partene hadde en realistisk rolleforståelse og prosessforståelse. I kommune B ble noe av årsaken til problemene i LA21-arbeidet nettopp knyttet til problemer med manglende rolleforståelse. Forventningene hos de frivillige organisasjonene, om hva som kunne settes på dagsorden og behandles i samarbeidsforumet, kan ha vært urealistiske i forhold til ambisjonene hos andre aktører i forumet, inkludert kommunens representanter.

Både i kommune B og C ble det pekt på de problemer som kan oppstå når aktører mener de har monopol på begreper og politikkområder. En av de intervjuede i C sa det slik:

I vår kommune har det vært en person som har hatt et eierforhold til begrepet LA21. Dette skapte store problemer for oss, når vi ville begynne å arbeide bredt med lokal Agenda. Men jeg tror og håper at vi har fått et mer avklart forhold til denne enkeltpersonen etter hvert.

Kommune A har i svært liten grad opplevd de utfordringene knyttet til deltakelse som B og C har opplevd. I A er der heller ikke (som i B og C) etablert en egen gruppe/utvalg, med ansvar for å styre kommunens miljø/LA21-arbeid. I A ble det understreket at en generelt ønsket å holde antall utvalg på et lavt nivå. Den gamle hovedutvalgsmodellen var erstattet med to utvalg under kommunestyret. Det er samtidig gjennomgående representasjon, slik at alle medlemmene i kommunestyret også fyller plassene i de to utvalgene.

I kommunens administrasjon ble fordelene med en slik samordnet styringsmodell framhevet:

Vår organisasjonsmodell ivaretar samordning. Jeg vil påstå at vi har høy bevissthet om både skole og miljøvern, selv om vi ikke har et eget utvalg for disse fagområdene.

I forhold til B og C synes A reelt sett å ha et svært lavt kommunalt engasjement knyttet til LA21. Dette kan bl.a. illustreres ved måten kommunen sluttet seg til "Fredrikstad-erklæringen". En viktig aktør i kommunen uttalte følgende:

Det var generelt liten interesse knyttet til erklæringen. Fra administrasjonens side ble det sett på som et "pliktløp" å legge fram erklæringen for politisk behandling. Så vidt jeg husker ble den lagt fram uten noen innstilling fra administrasjonens side. I kommunestyret ble den behandlet på slutten av en lang dagsorden. Kommunestyret sluttet seg til erklæringen uten debatt.

Kommune A, som ikke har en særskilt LA21-prosess – og som i liten grad flagger begrepet, har forståelig nok ikke opplevd de samme prosessutfordringene som B og C. Erfaringene fra både B og C tyder på LA21-arbeidet stiller store krav til rolleavklaring

både i forhold til de kommunale aktørene og i forhold til andre aktører som skal delta i denne typen prosesser.

4.2.3 Administrativ, eksperimentell og symbolsk iverksetting?

Samtalene i de tre kommunene viser at kommunene tilpasser seg sentrale retningslinjer på ulik måte. Kommune A synes å lengte tilbake til MIK-reformen. Kommunen ønsker klare retningslinjer - og ikke minst ressurser - fra statlige myndigheter til å gjennomføre det lokale miljøvernarbeidet. Kommunen har riktignok sluttet seg til Fredrikstaderklæringen, men fra sentrale aktører i organisasjonen ble det klart sagt at dette bare var et pliktlop. De brede mobiliserende tiltak som KS og MD oppfordrer kommunen til, finner en svært lite igjen av i det praktiske arbeidet. Kommunens satsing på miljøvernområdet er i stor grad prosjektorientert og knyttet til konkrete lokale tiltak. Det kan være fristende å hevde at de relativt uklare signalene fra sentralt hold langt på vei har blitt oversett. I stedet for å arbeide med LA21, som blir oppfattet som uklart, har en valgt en mer avgrenset prosjekt-satsing. Og den konkrete lokale miljøvernpolitikk har fått sitt innhold uten at det nødvendigvis har vært oppe til brede drøftinger lokalt.

Kommune A kan på mange måter sies å ha slags administrativ iverksettingsmodell på miljøvernområdet (jf. tabell 4.2, rute 1).

Tabell 4.2 *Alternativ plassering av LA 21-kommunene i forhold til dimensjonene uklarhet og konflikt*

	Konflikt: Lav	Konflikt: Høy
Uklarhet: Lav	1. Administrativ iverksetting <i>Kommune A</i>	3. Politisk iverksetting
Uklarhet: Høy	2. Eksperimentell iverksetting <i>Kommune C</i>	4. Symbolsk iverksetting <i>Kommune B</i>

Kommune B og C har møtt LA21-utfordringen på en helt annen måte. Begge disse kommunene synes å ha tatt positivt i mot utfordringen om å utforme en lokal politikk innenfor de relativt vide sentrale rammene. I begge kommunene har det blitt etablert relativt bredt sammensatte samarbeidsforum for LA21. Målsetningene for arbeidet har i begge kommunene vært relativt ambisiøst.

I begge kommunene har en også opplevd at denne typen prosesser kan føre til konflikter. Dette gir grunnlag til å reise spørsmålsteget ved signalene fra KS og MD: I retningslinjene fra nasjonalt nivå problematiseres som nevnt konfliktelementet i svært liten grad. En synes å forutsette at det er mulig å oppnå konsensus på dette LA21-området. I kommune C har en til nå klart å holde konfliktnivået på et relativt lavt nivå. Dette *kan* komme av at en har kommet nokså kort i selve utformingen av LA21-politikken: Når de reelle beslutningene skal treffes, kan den tilsynelatende konsensusen forsvinne. Hittil vil det imidlertid være å si at konfliktnivået har vært lavt, samtidig som en innenfor et uklart politikkområde har forsøkt å eksperimentere seg fram til fornuftige løsninger. Sånn sett

kan det være riktig å kategorisere C som en kommune med eksperimentell iverksetting (rute 2 i tabell 4.2).

I kommune B har konfliktnivået vært langt høyere enn i C. Sentrale aktører i LA21-arbeidet har trukket seg i protest. Det er nå uklart hvilken framdrift arbeidet i kommunen vil få. Samtidig er det interessant å merke seg at kommunen utad på - symbol og retorikknivå - fortatt framhever seg som en LA21 og miljøvernkommune parallelt med at arbeidet står i stampe. Ut fra det høye konfliktnivået i kommunen - kombinert med en relativt aktiv retorikk – kan det argumenteres for at kommunen er en slags ”symbolsk iverksetter” (jf. rute 4 i tabellen).

5 Hva vil skje framover?

5.1 Undervurdert konfliktpotensial – og en avventende holdning blant mange kommuner?

Selv i vår begrensede case-studie blant tre gode LA 21-kommuner (i den forstand at de har sluttet seg til Fredrikstad-erklæringen) fant vi relativt stor variasjon mellom kommunene. Noen problemstillinger, som muligens er av mer allmenngyldig karakter, kan det likevel være grunn til å reise på bakgrunn av de tre case-studiene:

- For det første synes sentrale myndigheter å ha underkommunisert konfliktpotensialet i LA21. Begge de to kommunene (B og C) som hadde startet brede prosesser rundt lokal Agenda har registrert betydelige gnisninger. - I B har samarbeidsproblemene vært så store at hele prosessen har kommet ut av det opprinnelige sporet. Også fra andre undersøkelser har vi fått inntrykk av at nasjonale myndigheter i sin informasjon i for liten grad har vektlagt de problematiske sidene ved LA21: Informasjonen blir opplevd som alt for ”kjekk og snill”, noe som fører til at sentrale og viktige elementer knyttet til dette politikkområdet ikke blir kommunisert (jf. også Harvold og Nenseth ibid:81).
- For det andre viser tilpasningen i kommune A at ikke alle kommuner står klar til å kaste seg over et bredt og uklart definert politikkområde. I en tid der kommuneøkonomien er trang, ga respondentene i A uttrykk for at en heller vil ha klare administrative signaler fra statlig hold - som for eksempel MIK-reformen, med øremerkede tilskudd til bestemte stillinger i kommunene - enn uklare signaler. I og med vi her kun bygger på tre case-studier, vet vi ikke hvor representativ denne holdningen er. Det er imidlertid mulig at denne typen holdninger er mer typisk for befolkningsmessige små kommuner – med relativt små personmessige ressurser, som A, enn store kommuner som B og C. Blant våre tre kommuner, ble i hvert fall dette ønsket - en klarere statlig styring - sterkest framhevet i den befolkningsmessig minste kommunen.

5.2 Variasjon i kommunal tilpasning

Innledningsvis pekte vi på at Finland kanskje var det landet i Norden, som har hatt en utvikling på LA21-området som likner mest på det norske mønsteret. I Finland har utviklingen – som i Norge – hittil vært relativt langsom. Det synes heller ikke å være noen entydig tilpasning blant de finske kommunene: Ca 40 prosent av kommunene i vårt østlige naboland så langt har vært fullstendig passive. Blant de kommunene som faktisk har satt i gang LA21-prosesser, varierer innholdet. I noen finske kommuner er prosessene relativt nært knyttet opp mot tradisjonelle offentlig administrative strukturer og prosesser. I andre kommuner synes det å bli lagt større vekt på et samarbeid mellom det offentlige

og den frivillige sektor. Samtidig er det de befolkningsmessig store, urbane kommunene som er de mest aktive LA21-kommunene.

Fordelingen av kommuner som har sluttet seg til Fredrikstad-erklæringen *kan* indikere at noe av den samme tendens gjør seg gjeldende i Norge: Som det framgikk av tabell 1.1, var de små kommunene underrepresentert blant de som hadde sluttet seg til erklæringen, mens store kommuner på Østlandet var overrepresentert. Pr. 1/11-00 var det ca 45 prosent av de norske kommunene som ikke hadde sluttet seg til erklæringen, men dette trenger selvsagt ikke å bety at alle disse kommunene er passive i LA21-sammenheng. Og omvent er det nødvendigvis ikke slik at Fredrikstadkommunene er aktive i LA21-sammenheng: Uttalelsene fra representanter i kommunen A indikerer at tilslutningen til Fredrikstad-erklæringen hadde liten reell betydning for det pågående miljøvernarbeidet.

Våre case-studier synes samtidig å indikere at kommunestørrelse- på samme måte som i Finland - kan ha betydning for hvordan LA21-arbeidet legges opp: I de to storkommunene (B og C) har det vært satt i gang brede samarbeidsprosesser mellom kommunen og det "sivile samfunn", mens den tredje, mindre kommunen (A) har valgt en mer intern, administrativ tilnærming.

Vårt hovedinntrykk fra case-studiene er uansett at det synes å være stor forskjell mellom de norske kommunene når det gjelder gjennomføringen av LA21. Og selv om mye kan synes usikkert når det gjelder den videre framdriften i LA21-sammenheng, kan en med nokså stor sikkerhet fastslå at arbeidet *ikke* vil spre seg på samme standardiserte måte som norske rundkjøringer har gjort det de siste decenniene.

Litteratur

- Angell, E. & E. Eythorsson (2001): Det samiske knutepunktet for LA21. Underveisevaluering. Notat I. NIBR-notat 2001:105. Oslo. NIBR.
- Arge, N., T. Askim og K. Stabell (1976): *Generalplanarbeidets framdrift og organisering*. NIBR-arbeidsrapport nr. 11. Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Bjørnæs, T. & W. M. Lafferty (2000): Miljøvernlederstillingene og Lokal Agenda 21. Hva er status. Basert på en spørreundersøkelse i norsk kommuner våren 2000. ProSus/Universitetet i Oslo. Rapport nr 1/00. Oslo
- Eckerberg, K. (2000): "Sweden: Progression Despite Recession" i Lafferty, W.M. & J. Meadowcroft (eds.): *Implementing Sustainable Development. Strategies and Initiatives in High Consumption Societies*. Oxford – New York. Oxford Univ. Press.
- Eckerberg, K. & P. Brundin (2000): Lokal Agenda 21 – en studie av 10 svenska kommuner. Stockholm. Miljödepartementet/Svenska kommunförb.
- Harvold, K. (1990): Intet nytt fra planfronten? Plan & Arbeid nr 1/90. Universitetsforlaget. Oslo.
- Harvold, K. (2001): Medlem globalt – handle lokalt? Om norske kommuners engasjement i ICLEI. Oslo. NIBR-rapport. Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Harvold, K. & V. Nenseth (2001): Nok informasjon, mer penger! Om kommunenes vurdering av statlig Lokal Agenda 21-satsing. Plan nr 3.4/2001 (ss 78-81). Oslo. Universitetsforlaget.
- Joas, M. (2000): "Local Agenda 21 in Finland and in the Baltic Sea" i Joas, M (ed.): *Local Agenda 21 – Models and Effects: An Analysis of LA21 Activities in Finland and the Baltic Sea Region*. Åbo, Ser. A:514. Rapport 15. Åbo Akademi
- Kommunenes Sentralforbund (1998): *På sporet av framtida. Idehåndbok om Lokal Agenda 21*, Oslo, KS FOU, Stiftelsen idebanken/kommuneforlaget.
- Lafferty, W.M., C. Aall, Ø. Seippel (1998): Fra miljøvern til bærekraftig utvikling i norske kommuner, Rapport nr. 2/98, Oslo, KS forskning/ProSus/Vestlandsforskning.
- Lindseth, G. (2000): Lokal Agenda 21 i et deliberativt demokratiperspektiv. En casestudie av Fredrikstad kommune. Hovedfagsoppgave. Oslo. Institutt for statsvitenskap. UiO.

- Matland, R. (1995): "Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation", *Journal of Public Administration Research and Theory* 5:145-174
- Miljøverndepartementet (1999): *Lokal Agenda 21. Miljøvernforvaltningens arbeid med lokal Agenda 21*, Oslo, Miljøverndepartementet.
- Niemi-Lilahti, A. & M. Jaos (2000): "Conclusions: Local Agenda 21 in Transition?" i Joas, M (ed.): *Local Agenda 21 – Models and Effects: An Analysis of LA21 Activities in Finland and the Baltic Sea Region*. Åbo, Ser. A:514. Rapport 15. Åbo Akademi
- Offerdal, A. (1992): *Den politiske kommunen*, Oslo, Det Norske Samlaget.
- Offerdal, A. (2000): "Iverksettingsteori – resultatene blir sjelden planlagt, og det kan være en fordel?" i Baldersheim, H. og Rose, L.W. (red): *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*, Bergen, Fagbokforlaget.
- Pettersson, B. (2001): "Local Investment Programme for better environmental sustainability" i Christoferson, I (ed.): *Swedish Planning – in Times of Diversity – Gävle*. The Swedish Society for Town and Country Planning (Plan).
- Stortingsmelding nr 29 (1996-97): *Regional planlegging og arealpolitikk*.
- Stortingsmelding nr 58 (1996-97): *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling*.
- Transportøkonomisk institutt, TØI, (2000): *Miljøhåndboken – Trafikk og miljøtiltak i byer og tettsteder*, Oslo, TØI.

Vedlegg 1

Intervjuguide

I. TIL KOMMUNENS "BIOGRAFI" (i tillegg til befolkningstall, geografi)

- Kommunens "historie" m.h.p. planlegging: Har kommunen et fungerende plansystem (med kommuneplan, handlingsplan etc). Er det spesielle miljøforhold som en har tatt hensyn til i planleggingen?
- Kommunens "historie" med hensyn på miljø: Har kommunen vært MIK-kommune, økokommune, eller deltatt i andre miljøprosjekt?
- Organiseringen av miljø i kommunen: Hvor er miljøansvaret plassert i kommunen, administrativt (rådmannens stab, teknisk avd. egen etat/"seksjon") og politisk (eget miljøutvalg, inngår i et hovedutvalg e.l)
- Hvem er pådrivere i miljøsaker? Administrasjon – eller politikere?
- Særskilte miljøproblem-utfordringer i kommunen (stor industribedrift, spesielle miljøproblem).

II. DIREKTE RELATERT TIL LA 21 (knyttet opp til "kravene" til en god LA 21-plan):

- Er det lagt vekt på et langsiktig perspektiv i LA 21-planen (jf. kravet om et 50-100 års perspektiv i LA 21-planlegging)
- Er fokus både rettet mot et lokalt og et globalt perspektiv?
- Er medvikning særskilt vektlagt, og av hvem? (jf. kravet om vekt på deltakelse fra kvinner og ungdom).
- Fokuseres det på utvikling i vid forstand ? (En "god" LA 21 plan skal ikke bare være opptatt av miljø).

III. ANDRE RELEVANTE SPØRSMÅL:

- Hva gjøres av LA21-virksomhet – hva er det viktigste her ?
- Hvorfor satses det på LA21 her i kommunen?

- Hva fikk det i stand – drivkrefter/katalysatorer? Hvorfor gjennomslag – nå ?
- Hva er barrierene / hindringene?
- Hvis skepsis – hvorfor ?
- Muligheter framover – gode/dårlige tiltak
- På hvilken måte har LA21 påvirket kommunen eller lokalsamfunnet – på hvilke områder har det hatt noen effekt/praktiske konsekvenser ?
- I forhold til kommunal praksis, befolkningens bevissthet og praksis, næringslivets?
- Hvor dyptgripende/ varige konsekvenser?
- Vurderes LA21 først og fremst som et miljø-initiativ, som et 'folkelig mobilisering' (≈'demokrati')-tiltak – eller hva?

Vedlegg 2

Fredrikstaderklæringen:

En invitasjon fra landskonferansen 9-11. februar 1998 i Fredrikstad om lokalsamfunnets innsats for en bærekraftig samfunnsutvikling.

I. Vi er

kommuner, fylkeskommuner og organisasjoner som vil ta ansvar for at norske lokalsamfunn bidrar til en bærekraftig samfunnsutvikling og som derfor slutter oss til denne erklæringen.

II. Vårt mål er

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.

III. Vårt utgangspunkt er

oppfordringen fra FNs miljøkonferanse i Rio i 1992 til lokale myndigheter om å mobilisere egne innbyggere, organisasjoner og næringsliv gjennom lokale handlingsplaner for en bærekraftig utvikling (lokale Agenda 21).

at lokale myndigheter må ta ansvar for å engasjere innbyggerne i dette arbeidet og sikre aktiv deltakelse, medansvar og medbestemmelse.

at lokalsamfunn har en nøkkelrolle i å virkeliggjøre en bærekraftig utvikling og at miljø- og utviklingsspørsmål håndteres best ved deltakelse fra de som blir direkte berørt.

at utfordringen fra Rio også kan bidra til å fornye lokaldemokratiet i Norge.

IV. Vi vil

mobilisere innbyggerne, organisasjonene og partene i arbeidslivet til aktiv medvirkning i lokale Agenda 21-prosesser og etablere egnede møteplasser og nettverk.

legge til grunn at arbeidet for en bærekraftig utvikling er et ansvar for alle samfunnssektorer.

sikre at arbeidet for bærekraftig utvikling preges av langsiktighet, systematikk og ønske om kontinuerlig forbedring.

gjøre kommune- og fylkesplanleggingen og andre styrings- og rapporteringsdokumenter til praktiske og forpliktende verktøy i arbeidet for en bærekraftig samfunnsutvikling.

følge opp lokalsamfunnets arbeid knyttet til bærekraftig utvikling f.eks. ved bruk av miljøindikatorer.

arbeide for en åpen dialog og samhandling mellom kommuner, fylkeskommuner og statlige myndigheter for å sikre et samspill mellom lokale, regionale og nasjonale interesser.

V. Vi vil særlig rette innsatsen mot å

skape bevissthet om behovet for å ta miljøhensyn i alt forbruk og all produksjon.
klargjøre hva kretsløpstenkning innebærer i eget lokalsamfunn.

husholdere bedre med energi og gå over fra fossile til alternative og fornybare energikilder.

utvikle lokale utbyggingsmønstre, spesielt i byer og tettsteder, som reduserer behovet for bilbruk og forbruk av arealer.

sikre en lokal ressursforvaltning som både bevarer det biologiske mangfoldet og gir grunnlag for livskraftige lokalsamfunn.

synliggjøre sammenhengen mellom helse, miljø og trivsel.

finne fram til hvordan vi kan innrette egen virksomhet for å gå foran i arbeidet for redusert ressursforbruk og miljøbelastning.

gi miljøarbeidet et globalt perspektiv gjennom samhandling med mennesker fra andre land og kulturer.

ta vare på kulturminner og kulturmiljøer som en del av vår identitet og miljø.

VI. Vi oppfordrer

andre lokalsamfunn til å slutte seg til denne erklæringen i løpet av 1998.

statlige myndigheter til et samarbeid på dette grunnlag.

hverandre til å møtes i år 2000 for rapportere om arbeidet i eget lokalsamfunn og for å vurdere om denne erklæringen bør revideres.