

Lokal bærekraft

## Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2004:6

**Etikk i planlegging – og  
planpraksis**  
313 sider. Kr 250,-

NIBR-rapport 2003:6

**Jordbruk, arealplanlegging  
og landbruksplaner**  
151 sider. Kr 250,-

NIBR-rapport 2002:17

**Kommunikativ planlegging  
og demokrati**  
- nye perspektiver i  
planforskningen  
118 sider. Kr 250,-

Porto kommer i tillegg til de  
nevnte prisene

Publikasjonene kan bestilles  
fra NIBR:  
Postboks 44, Blindern,  
0313 Oslo  
Tlf. 22 95 88 00  
Faks 22 60 77 74  
E-post til  
[berit.willumsen@nibr.no](mailto:berit.willumsen@nibr.no)  
Se også NIBRs hjemmeside  
[www.nibr.no](http://www.nibr.no)

Vibeke Nenseth, Inger-Lise Saglie  
og Odd Eirik Arnesen

# Lokal bærekraft

Arbeidet med Lokal Agenda 21  
i norske kommuner

NIBR-rapport 2004:18

Tittel: **Lokal bærekraft**  
Arbeidet med Lokal Agenda 21  
i norske kommuner

Forfatter: Vibeke Nenseth, Inger-Lise Saglie og  
Odd Eirik Arnesen

NIBR-rapport: 2004:18

ISSN: 1502-9794  
ISBN: 82-7071-492-5

Prosjektnummer: O-1637  
Prosjektnavn: Drivkrefter i en lokal mobilisering for en  
bærekraftig utvikling. Evaluering av  
LA21-prosesser i norske kommuner

Oppdragsgiver: Norges forskningsråd

Prosjektleder: Vibeke Nenseth

Referat: Prosjektet har undersøkt LA21-satsingen i  
norske kommuner gjennom en ekstensiv  
telefon-survey til 100 kommuner og  
intensive case-studier i tre kommuner.  
Integrering av LA-arbeidet i  
kommuneplanleggingen og kommunale  
ildsjeler har vært viktige drivkrefter.  
Innholdsmessig har arbeidet vært fokusert  
på medvirkning og miljøvern.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: August 2004

Antall sider: 145  
Pris: Kr 250,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning  
Gaustadalléen 21, Postboks 44 Blindern  
0313 OSLO  
Telefon: 22 95 88 00  
Telefaks: 22 60 77 74  
E-post: nibr@nibr.no

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>  
Trykk: Nordberg A.S.  
Org. nr. NO 970205284 MVA  
© NIBR 2004

---

# Forord

Rapporten presenterer prosjektet ”drivkrefter i en lokal mobilisering for en bærekraftig utvikling – evaluering av norske kommuners arbeid med Lokal Agenda 21” som har vært finansiert av Kommunelovprogrammet i Norges forskningsråd. Evalueringen er utarbeidet av et tverrfaglig forskerteam ved NIBR. Analysen er basert på en ekstensiv telefon-survey til 100 kommuner og intensive case-studier der hver av forskerne har studert én case-kommune hver. Surveyen er gjort i samarbeid med Kjell Harvolds doktorgradsprosjekt om ”implementering av Lokal Agenda 21: en studie av plan- og prosessarbeidet i kommunene”. Hege Hofstad har vært prosjektmedarbeider og tok sin cand.polit-grad i statsvitenskap i regi av prosjektet. Vibeke Nenseth har vært prosjektleder, redigert sluttrapporten og utført de kvantitative analysene. Odd Arnesen har hatt hovedansvaret for kapittel 3 og 5, Inger-Lise Saglie for kapittel 1 og 6, Vibeke Nenseth for kapittel 2, 4 og 7.

Forfatterne ønsker å takke alle informantene som velvilligst har stilt sin tid til rådighet i telefon- og samtaleintervjuer.

Oslo, august 2004

Arvid Strand  
Forskningsjef

# Innhold

Forord .....	1
Tabelloversikt .....	5
Figuroversikt .....	6
Sammendrag .....	7
Summary .....	10
1 Hva er LA21 – framvekst og forankring .....	13
1.1 Hva er det nye ved Lokal Agenda 21? .....	14
1.2 Perspektiv og problemstillinger .....	16
1.3 Samfunnsplanlegging: for en langsiktig - bærekraftig - utvikling .....	17
1.3.1 Samfunnsplanlegging og LA21 – forskjeller og likheter .....	18
1.4 Forskning om Lokal Agenda 21 .....	19
1.5 Nasjonal miljøvernpolitikk gjennom LA21? .....	20
1.6 LA21 som iverksetting av nasjonal politikk .....	23
1.6.1 Internasjonalt initiativ til lokal mobilisering .....	23
1.6.2 Sentrale retningslinjer – lokal fortolkning .....	24
1.6.3 Lokal deltakelse - et middel eller mål i seg selv? .....	25
1.6.4 Hva er LA21 - og hva er nytt med LA21? .....	26
2 Lokal Agenda 21 – mellom høye idealer og kommunale realiteter .....	28
2.1 LA21 i et økonomistisk perspektiv .....	29
2.2 LA21 i et institusjonelt perspektiv .....	31
2.3 LA21 i et diskursivt perspektiv .....	32
2.4 LA21 – en forklaringsmodell .....	33
2.4.1 Politisk utvikling i en kjerne-periferi-modell .....	34
2.4.2 LA21- som symbolpolitikk .....	35
2.4.3 Redefinering til en ”vinn-vinn”-situasjon .....	37
2.5 Fra perspektiver til variable .....	38
3 Metode .....	40
3.1 Materiale – datakilder .....	40
3.2 Komparative case-studier .....	40

3.3	Survey med et utvalg av ”Fredrikstad-kommuner”	41
3.4	Opplegget for undersøkelsen	44
3.4.1	Grefsen bydel	45
3.4.2	Vega	46
3.4.3	Porsgrunn	46
3.5	Oppsummering	46
4	Fortolkningen av LA21 i norske kommuner	47
4.1	LA21-fortolkninger og trekk ved kommunene	47
4.2	Hva forklarer grunnleggende innstilling til LA i kommunene?	51
4.3	LA-begrepet – vanskelig men mangfoldig	53
5	Drivkrefter	56
5.1	Aktører på lokalt nivå	57
5.2	Sentrale aktører utenfor kommuneorganisasjonen	60
5.3	Drivkrefter bak LA21 i Vega kommune	61
5.4	Drivkrefter bak LA21-satsingen i Porsgrunn	63
5.4.1	Fra miljøskepsis - til kriseopplevelse	63
5.4.2	Tidligere forsøks erfaringer: MIK-kommune og Miljøpakke Grenland	65
5.4.3	”Vi tok dem med oss til Fredrikstad...”	66
5.5	Grefsen-Kjelsås bydel og LA21-arbeidet	67
5.5.1	Hvem var pådrivere for LA21 satsingen og hvorfor ønsket bydelen å satse på LA21?	68
5.5.2	Idémyldring og opplæring	69
5.6	LA21 sett fra det frivillige	70
5.7	Drivkrefter for implementering av LA21 – en oppsummering	72
6	LA21 og kommune-organisasjonen	77
6.1	Hvilke organisasjonsformer for LA21-arbeidet har kommunene valgt?	78
6.2	LA21 som planlegging etter PBL	81
6.3	Organiseringen av LA21-arbeidet i de tre case-kommunene	82
6.3.1	Porsgrunn: ny politikk med vekt på medvirkning	82
6.3.2	Forum og innovative praksiser - organisering i Grefsen-Kjelsås	84
6.3.3	Organisering av LA21-arbeidet på Vega	85
6.4	Konklusjon: tette koblinger til eksisterende kommuneorganisasjon og tradisjonell planlegging	85
7	Konsekvenser av LA21	93
7.1	Lokal satsing – for ønsket endring	93

---

7.2	Mer medvirkning og miljøvernansvar - men moderate endringer .....	94
7.3	Politisk prioritering: planlegging og medvirkning .....	100
7.4	Institusjonelt feste: gjennom planlegging eller organisering? .....	106
7.5	Nye aktører på nye arenaer – men ingen varig virkning? .....	107
7.6	Forklaringer og perspektiver .....	108
7.6.1	Nykommere til sentrale posisjoner .....	109
7.6.2	Ny problemoppfatning eller symbolpolitikk? .....	110
7.6.3	Manglende endring som uintentert konsekvens .....	111
7.7	Konklusjon om konsekvens .....	112
	Litteratur .....	114
Vedlegg 1	Spørreskjema .....	118
Vedlegg 2	Informantintervjuer .....	127
Vedlegg 3	LA, PBL og MIK – likt og ulikt .....	129



---

# Tabelloversikt

Tabell 3.1	Fordeling av utvalget i henhold til sentralitetsnivå .....	43
Tabell 4.1	Lokal fortolkning av LA. Multivariat analyse. ....	49
Tabell 4.2	Faktorladningene etter faktoranalyse av problemoppfatningene. Én komponent .....	51
Tabell 4.3	Forklaring av grunninnstilling til LA. Multivariat analyse.....	52
Tabell 5.1	Viktige aktører i oppstart-fasen. Ut fra strukturelle og LA-spesifikke faktorer. Multivariat analyse .....	59
Tabell 6.1	Valgt organisering hos Fredrikstadkommunene .....	78
Tabell 6.2	Faktorer bak LA-organisering.....	80
Tabell 7.1	LA21-endringer. Multivariat analyse.....	96
Tabell 7.2	Endring. Multivariat analyse.....	99
Tabell 7.3	Satsingsfelt, faktorladninger .....	102
Tabell 7.4	Tradisjonell satsing i kommunen. Multivariat analyse.....	104
Tabell 7.5	LA-relatert satsing. Multivariat analyse.....	105

## Figuroversikt

Figur 2.1	LA21 – i ulike teoretiske perspektiver. En forklaringsmodell .....	34
Figur 3.1	Kart over kommuner som utgjør utvalget .....	43
Figur 4.1	Oppfatning om LA i kommunene, etter kommunetype. ....	48
Figur 4.2	Grunninnstilling til LA i kommunen. Etter LA-organisering og kommuneplan-organisering.....	53
Figur 5.1	Viktige aktører i oppstartfasen. Etter kommunetype .....	58
Figur 6.1	Organisering av LA-arbeidet. Etter kommunetype .....	79
Figur 7.1	Oppfatninger om LA21-endringer. Antall helt eller dels enige. Etter kommunetype .....	95
Figur 7.2	Satsingsfelt i kommunene, herav LA-tiltak.....	101
Figur 7.3	Satsingsfelt i kommunen. Etter kommunetype .....	103
Figur 7.4	Forholdet mellom kommuneplanlegging og organisering. Antall kommuner .....	106

---

# Sammendrag

*Vibeke Nenseth, Inger-Lise Saglie og Odd E. Arnesen*

## **Lokal bærekraft – arbeid med Lokal Agenda 21 i norske kommuner**

NIBR-rapport: 2004:18

NIBR har gjennom prosjektet ”drivkrefter i en lokal mobilisering for en bærekraftig utvikling” evaluert norske kommuners arbeid med Lokal Agenda 21 (LA21). Prosjektet har vært finansiert av Kommune-lovprogrammet i Norges forskningsråd. Evalueringen er utarbeidet av et tverrfaglig forskerteam ved NIBR. Analysen er basert på en ekstensiv telefonsurvey til 100 kommuner og intensive case-studier der hver av forskerne har studert én case-kommune hver.

Formålet med prosjektet har vært å undersøke LA21-satsingen i norske kommuner. Det vil si den lokale oppfølgingen av FNs handlingsplan for miljø og utvikling gjennom arbeidet med å utvikle en handlingsplan for bærekraftig utvikling – en lokal agenda for det 21. århundret. Søkelystet har vært rettet mot hva som er de viktigste drivkreftene bak utformingen og utviklingen av LA21-arbeidet. To forhold synes å ha vært særlig avgjørende: integreringen av LA i kommuneplanarbeidet og drivende kommunale ildsjeler.

Prosjektrapporten diskuterer først framveksten av LA21 som begrep og fenomen i norsk sammenheng, og drøfter spørsmålet om LA21-satsing mest dreier seg om kontinuitet eller brudd i forhold til hovedtradisjoner i norsk miljøvern- og planpraksis: kommuneplanleggingen på den ene siden og lokalt miljøvernansvar på den andre. Teoretisk vurderes LA21 i lys av tre hovedperspektiver: et rasjonalistisk, et institusjonelt og et diskursivt. Den empiriske analysen er strukturert ut fra en trinnvis gjennomgang av ulike faser i lokalpolitisk reformarbeid: lokale fortolkninger, drivkrefter, organisering og konsekvenser.

Prosjektet viser at oppfølgingen for en stor del er avhengig av at LA21 blir integrert i de ordinære kommuneplanprosessene. Samtidig er det

åpenbart at LA-vinklingen – med brede prosesser og tematisk nytenkning – også har virket den andre veien og vitalisert mye ordinært kommuneplanarbeid. Kontakten med kommunene har samtidig avdekket hvor mye (igangsetting av) LA21-virksomhet egentlig er betinget av det ”personlige initiativ” og ”lokale ildsjeler”, ikke minst *innenfor* den kommunale organisasjonen. Samtidig har det vært en tydelig skepsis – eller usikkerhet – i forhold til selve betegnelsen LA21. Det har dels kommet til uttrykk som en avvisning av at LA21 egentlig representerer noe nytt - ”vi har i grunnen alltid holdt på med LA her i kommunen”. Men også den motsatte situasjonen finnes ved at ”LA-lignende” aktiviteter - bred mobilisering og et integrert bærekraftperspektiv - nettopp ikke blir *betegnet* som LA. Selv om LA21-retorikken – og prosessen – viser seg å være både variabel og flyktig, rapporteres det likevel at nye argumenter og forventninger i kjølvannet av LA21 har preget og til dels disiplinert den lokalpolitiske debatten: ”Det er blitt vanskeligere å gå på tvers av det man sier”.

Lokalpolitiske initiativ og nyvinninger - som LA - kan forklares både ut fra et (bredt) *rasjonalistisk* perspektiv: denne typen arbeid vurderes som nyttig og meningsfylt lokalt; et *institusjonelt* perspektiv: slike forsøk forutsetter en integrering i ordinær lokal virksomhet og er betinget av institusjonelle føringer; og et *diskursivt* perspektiv: slike forsøks framvekst og framgang er avhengig av hvordan denne typen arbeid blir definert og fortolket lokalt. Gjennom ulike faser av slike lokalpolitiske prosesser vil de ulike forklaringsformene i varierende grad være tilstede. For en vellykket implementering av LA synes alle tre forklaringsformene å gjøre seg gjeldende. Like fullt synes diskursive faktorer å være mest avgjørende: LA-tankegangen vil overhodet ikke ha gjennomslag uten en viss entusiasme og positiv innstilling også til de innholdsmessige sidene ved den politiske appellen fra Rio.

Analysen er basert på case-studier av enkeltkommuner - forskjellige, men i utgangspunktet ”gode” LA21-kommuner: en kystkommune som Vega i Nordland, en industribykommune som Porsgrunn i Telemark og Grefsen bydel i Oslo. En hovedfagsstudent var knyttet til prosjektet og gjennomførte egne case-studier i to kommuner, Lier og Ål. I tillegg til dokumentstudier og deltakelse på møter, er ulike involverte aktører blitt intervjuet – politikere og kommunal administrasjon, samt representanter fra næringsliv og organisasjonsliv. I samarbeid med Kjell Harvolds doktorgradsprosjekt om implementering av LA21 ble det gjennomført 100 telefonintervjuer med et representativt utvalg av de vel 260 kommunene som har underskrevet den såkalte Fredrikstad-erklæringen (der kommunene slutter seg til appellen fra FN-møtet i

Rio juni '92 om en lokal mobilisering for en bærekraftig utvikling). Det empiriske materialet har gitt rom både for en kartlegging av hva LA21-virksomhet i praksis inneholder, og hvordan LA21 forstås av ulike aktørgrupper lokalt.

LA-arbeid er basert på basert på en bredere mobilisering og et utvidet og mer langsiktig lokalpolitisk ansvar for bærekraftig utvikling. Det er åpenbare dilemmaer knyttet til forsøkene på å integrere og institusjonalisere denne tankegangen i den ordinære kommunale virksomheten:

- Integrering av LA i ordinær kommuneplanlegging er opplagt et godt grep for å gi denne typen arbeid et feste i den kommunale praksisen, samtidig som de innovative trekkene ved LA21 både innholds- og deltakermessig svinner, jo mer integrert – kommunalt institusjonalisert – LA-aktivitetene blir
- Mye av LA-satsingen har vært entusiastisk initiert, men har i liten grad beveget seg bort fra det retoriske planet og over i praktisk arbeid. Kommunene har gjerne gitt sin tilslutning til FNs handlingsplan (Agenda 21) og den såkalte Fredrikstad-erklæringen, men for øvrig bærer innsatsen preg av å være en nokså likegyldig "lite-å-tape-lite-å-vinne"-logikk, som har vist seg svært så skjør i forhold til små personalmessige eller organisatoriske endringer lokalt. Med andre ord: 'what-easy-comes-easy-goes'
- LA har bidratt til at søkelyset (nok en gang) blir satt på gapet mellom storstilte intensjoner og beskjedne konsekvenser, samtidig som det likevel rapporteres om at nye ideer og argumenter i kjølvannet av LA – i noen grad – synes å ha disiplinert den lokalpolitiske offentligheten. Spørsmålet er om denne disiplineringen etter hvert kan gi mer varige konsekvenser.

# Summary

*Vibeke Nenseth, Inger-Lise Saglie og Odd E. Arnesen*

## **Local sustainability – Local Agenda 21 activities in Norwegian municipalities**

NIBR Report 2004:18

Norwegian Institute for Urban and Regional Research (NIBR) has evaluated Norwegian municipalities' Local Agenda (LA) 21-activities. The project, called "driving forces in the local mobilisation for a sustainable development" was financed by the Municipal Act Committee in the Norwegian Research Council. A multidisciplinary research team at NIBR has carried out the project. The empirical analyses are based on an extensive survey (interviews by telephone) to ca 100 municipalities, and intensive case-studies, one case per researcher.

The objective of the project has been to investigate the launching of LA21 in Norwegian municipalities, i.e. the implications locally of UNs action plan for environment and development – an Agenda for the 21<sup>st</sup> century - from the Rio Conference in 1992. The main driving forces behind the design and development of LA21 processes have been addressed. Both the integration of LA21 within the current ordinary municipal planning processes and driving local enthusiasts seem to be of particular importance.

The report addresses the conceptualisation and evolvment of LA as a phenomenon in the Norwegian context. It questions whether LA is primarily a continuation or a break from main trends and traditions in Norwegian environmental administrative and planning practices; i.e. the municipal planning tradition on the one hand and local environmental responsibility on the other. Theoretically, LA is analysed from three main perspectives: a rationalistic, an institutional and a discursive. The empirical analysis is structured stepwise according to various stages in local reform processes: from the initial local understanding and interpretation of the phenomenon; through the driving forces and actors behind the processes; through the

---

organisation and institutionalisation of the process, and eventually, to the impact and consequences.

The project illustrates that the establishment of LA depends on how LA is integrated in the ordinary municipal planning processes. LA has at the same time obviously had an impact back on the planning processes. Main aspects of LA, i.e. broad involvement and thematic innovation, have also made a difference the other way around. As such, LA has vitalised ordinary municipal planning. The case municipalities also demonstrate that such local innovative reform strongly depend on local enthusiasm and personal initiative, not least *within* the municipal administration. At the same time, a scepticism – or uncertainty – concerning the notion of LA21 is saliently present. LA is partly rejected as any innovation at all (“*as a matter of fact, we have always been concerned with LA-stuff in our municipality*”). In contrast, other municipalities that do undertake “LA-like” activities – such as a broad mobilisation and an integrated sustainability perspective – reject using the word LA. Even if the LA rhetoric – and processes - seem to be both variable and volatile, new arguments and expectations have been established. As another informant has put it: “*LA has done it harder to oppose what we earlier have said*”.

Local political initiatives and innovations – like LA - might be explained in three main directions: a *rationalistic* perspective when LA makes sense locally as a rational adjustment; an *institutional* perspective when local reforms like this is adjusted and embedded into current municipal practices; or a *discursive* perspective when local reforms like this depend on the local interpretation - how LA is constructed locally. A successful implementation of LA seems to be dependent on all three kinds of perspectives, although at different stages in the implementation process. Still, a discursive factor like the local interpretation appears to be the most crucial: there is no LA at all without a certain enthusiasm and a sympathetic approach to content of the political appeal from Rio.

The analyses are based on case studies of quite different, but all “good-case” LA-municipalities in the Norwegian context: one small rural costal municipality, one industrial mean-sized town, and one of Oslo’s urban districts. A master student in political science has been involved in the project and carried out her own case studies as a part of the project. The case studies consist of document analyses, informant interviews mainly with local politicians and planners/ professionals but also some representatives from local voluntary organisations and business have been interviewed. Also an extensive survey from 100 municipalities has been undertaken, based on

representative sample of the 260 Norwegian municipalities, all with an explicit intention of working on “local sustainability”.

Several tensions or dilemmas in the local implementation of the Rio initiative have been revealed:

- *the “institutionalization” of LA21*: The integration of LA21 into the ordinary, compulsory municipal planning activities seems to be the best way of organizing LA21. At the same time, the innovative features of LA21 work diminish, the more it is integrated in the traditional municipal practice
- *the fragility and volatility of the LA21 work*: The new ideas, arguments and actors the LA21 processes involve, seem to be rather accidental and extremely sensitive to small events and changes and contingent on personal initiatives and local enthusiasm – i.e. “what easy comes, easy goes”
- *the disciplination of a new rhetoric*: the LA21 process has (oince again) highlighted the gap - or pitfall – between great and noble intentions of global and long-term concerns and limited impact, The process has facilitated and promoted new ideas locally and given some new directions to local politics. The question remains can bring forth more long term impacts.



# 1 Hva er LA21 – framvekst og forankring

Agenda 21 – en dagsorden for det 21. århundret - var ett av sluttproduktene fra FN-konferansen for miljø og utvikling i Rio sommeren 1992. Konferansen var en oppfølging av arbeidet til Brundtland-kommisjonen, som leverte rapporten "Our Common Future" i 1987, der begrepet "bærekraftig utvikling" for alvor ble lansert. Rio-agendaens kapittel 28, som tar opp lokalsamfunnenes rolle i arbeidet for en bærekraftig utvikling, er kanskje noen av de mer vellykkede og konsekvensrike tiltakene fra denne konferansen. Her blir lokale myndigheter oppfordret til "... å inngå en dialog med sine medborgere, lokale organisasjoner og private foretak for å vedta 'en Lokal Agenda 21'" (Agenda 21, kapittel 28.3).

I denne studien ønsker vi å rette søkelyset på hva som er de viktigste drivkreftene bak utformingen og utviklingen av LA21-aktiviteter i norske lokalsamfunn. Det innebærer først en kartlegging av hva LA21-virksomheten i praksis inneholder, og hvordan den defineres av ulike aktørgrupper, i forhold til globale, nasjonale og lokale, samt forsknings- og praksisbaserte kriterier. Vi skal dessuten se nærmere på organiseringen av LA21, og hvilke eventuelle konsekvenser vi kan se som følge av LA21 i kommunene. Hva som gjør at kommunene er kommet ulikt langt i LA21-arbeidet, blir gjennomgående fokusert.

Undersøkelsen er en komparativ studie av norske lokalsamfunn som i varierende grad har LA21-prosesser på gang. Kartleggingsdelen er en bredt anlagt survey-undersøkelse til ulike kommuner og lokalsamfunn, mens mer intensive casestudier går nærmere inn på de viktigste drivkreftene bak varierende grad av LA21-aktivitet i enkeltkommuner.

Den sentrale forskningsoppgaven har vært å undersøke nærmere de vesentligste betingelsene - barrierer og muligheter - for utviklingen av LA21-prosesser i norske kommuner og lokalsamfunn. Det er ut fra disse faktorene ulike LA21-prosesser kan forstås og forklares. I undersøkelsen av ulike LA21-prosesser har vi sett nærmere på

endringer i forhold til lokalsamfunnet på den ene siden og i forhold til kommuneorganisasjonen på den andre.

## 1.1 Hva er det nye ved Lokal Agenda 21?

Lokalt miljøpolitisk ansvar har stått sentralt i Norge siden MIK-reformen - «Miljøvern i kommunene» - ble gjennomført i alle kommuner fra 1993 (Hovik 1991; Naustdalslid og Hovik 1994). Men MIK var først og fremst en politisk-administrativ reform. Målet var *kommunal* ansvarliggjøring ved å mobilisere det formelle politiske - og særlig det administrative - apparatet gjennom opprettelsen av kommunale miljøvernstillinger. Målet med LA21 er å ansvarliggjøre selve *lokalsamfunnet*. Det innebærer også å mobilisere sivilsamfunnet - individer, familier og lokale organisasjoner - og det lokale 'marked' - arbeids- og næringsliv - i utarbeidingen av lokale handlingsplaner for en bærekraftig utvikling.

Det som skiller LA21-intensjonene mest fra tradisjonell lokal miljøvernpolitikk er framfor alt det politiske *innholdet*. Gjennom det som fra Brundtland-kommisjonen er blitt kalt 'velferds- og generasjonsperspektivet' på målet om en bærekraftig utvikling, er det lagt inn en *global* dimensjon med hensyn på så vel global rettferdighet som på globale konsekvenser av lokal miljøpraksis (Lafferty, Aall & Seippel, 1998). Sentralt i bærekraftbegrepet ligger at miljø- og utviklingsproblemene ses i sammenheng. Det innebærer et tidsperspektiv som også omfatter framtidige generasjoners velferd og miljø. Derfor må de lokale planprosessene som LA21-lanseringen legger vekt på, nødvendigvis operere innenfor et *langsiktig* perspektiv. Samtidig er ideen om samarbeid eller såkalt kooperativ handling mellom berørte og ansvarlige parter presentert som et av LA21-satsingens viktigste *instrumenter* (ibid.). Lokale myndigheters oppgave er å identifisere og fokusere på de viktigste problemene i hvert lokalsamfunn, for så i neste omgang å bringe sammen ulike parter eller aktørgrupper i kommunen og lokalsamfunnet for å finne fram til fellesløsninger. Hovedelementene i LA21-målsetningene er således at det tas sikte på en bred *folkelig deltakelse*, en *lang tidshorison*t og et *globalt perspektiv* på lokale utfordringer. (Orderud 1998, Røiseland 1996).

Samtidig er kommunene tiltenkt en nøkkelrolle i LA21-prosessene. Kommunens oppgaver er å kartlegge og planlegge, organisere og koordinere plan- og konsultasjonsprosessene i utarbeidingen av de lokale agendaene. Det kommunale miljøvernansvaret kan dermed ses

som en nødvendig, men ingen tilstrekkelig betingelse for utviklingen av LA21-arbeid. På sentralt hold har Miljøverndepartementet ansvaret, mens det er planapparatet i kommuner og fylkeskommuner som etter plan- og bygningsloven vil ha ansvaret på kommunalt og regionalt hold.

Agenda 21 er ikke en forpliktende konvensjon, men innebærer likevel en politisk og moralsk forpliktelse blant de stater som har tiltrådt den. Agenda 21 er preget av forhandlinger mellom de ulike nasjonene, og har utelatt en rekke politisk vanskelige temaer (Røiseland 1996). Den har heller ingen prioriteringer mellom ulike områder. Kort tid etter Rio, i (St.meld. nr. 13 (1992-93)) s. 25), fant den norske Regjeringen Agenda 21 som både «...kompromisspreget og lite konkret», samtidig som det også ble hevdet at «...det norske systemet for lokal planlegging fungerer godt i forhold til tilrådingene i Agenda 21». Til tross for en noe nølende start, er det særlig i løpet av de siste par årene skjedd et skifte i norsk LA21-politikk mot en mer aktiv innsats i fylkeskommuner og kommuner. Som det heter i siste miljøvernmelding fra Regjeringen (St. meld. 25 (2002-03)) har kommunene ” ... gjennom LA 21 fått til økt medvirkning i beslutningsprosesser, kapasitets- og nettverksbygging, samarbeid på tvers av sektorer lokalt og mellom lokale aktører ”.

Agenda 21 inneholder imidlertid ingen detaljert oversikt for iverksettingen av LA21-virksomhet. Men gjennom internasjonal, nasjonal og ikke minst lokal fortolkning og tilpasning er LA21-begrepet i årene etter Rio-konferansen blitt videre presisert - og forsøksvis praktisert. Kravet om medvirkning og folkelig deltakelse er for eksempel bare indirekte eller implisitt nevnt i det opprinnelige Rio-dokumentet (Lafferty et al. 1998: 104) gjennom oppfordringen til kommunene om å inngå i en dialog med lokalsamfunnet.

Som krav til hva LA21-aktivitet i det minste må innebære, er det blitt framsatt følgende kriterier (Lafferty 1998):

- ✓ at det utarbeides en langsiktig strategisk plan for bærekraftig utvikling i et bestemt lokalsamfunn
- ✓ at planens er utarbeidet gjennom en konsultasjonsprosess mellom lokale myndigheter, innbyggere og lokale organisasjoner
- ✓ at planens målsetninger innebærer en tverrsektoriell integrering av økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn, og endelig
- ✓ at planer har innvirkning på offentlige prioriteringer og valg av styringsinstrumenter

For en ytterligere konkretisering har Miljøverndepartementet også utarbeidet kriterier til bruk for kommunenes rapportering om LA21-arbeid der følgende fem hovedkriterier er foreslått: demokrati og deltakelse gjennom ny dialog, bærekraftig økonomi og næringsstruktur, samordnet styring, globalt hensyn og såkalt konstruktiv oppfølging (Bjørnæs og Lafferty 1999).

## 1.2 Perspektiv og problemstillinger

Satsing på LA21 i norske kommuner kan forklares på mange måter, innenfor nokså forskjellige teoretiske perspektiver. Ytterpunktene er gjerne å finne på en skala mellom på den ene siden den klare overbevisningen om kommunens lokalpolitiske ansvar for å følge opp appellen fra Rio '92 til den på den annen side vel så klare avvisningen av at kommunene er i stand til å skue noe utenfor egne lokale interesser. Vi skal i det følgende prøve å rendyrke ulike hovedgrep for å forstå hvordan en satsing på LA21 kan forklares: først (1) i et *økonomistisk* perspektiv; videre (2) i et *institusjonelt* perspektiv og endelig i et (3) *interaksjonistisk*, et nettverks- eller diskursivt perspektiv.

Hvilken forståelse av den kommunale LA21-satsingen som best kan sannsynliggjøres er avhengig av hvordan kommunens sentrale aktører faktisk definerer situasjonen. Hvordan begrunner og vurderer de selv satsingen? I hvilken grad ser de det som fornuftig eller riktig for kommunen å satse på LA21? Uansett er et grunnleggende utgangspunkt at satsingen på LA21 må ses som en konsekvens av lokale aktørers handlingsvalg; de satser på LA21 ganske enkelt fordi det på ulike måter vurderes som nyttig eller meningsfullt for kommunen å gjøre nettopp det.

Den sentrale oppgaven i en evaluering av LA21-prosesser er tosidig. Den består både i å vurdere i hvilken grad aktiviteten tilfredsstillende etablerte LA21-kriterier, men også å peke på de faktorene eller betingelsene som har frambrakt eller forhindret prosessene. Den første delen innebærer en kartlegging og beskrivelse av kjennetegn ved selve prosessene, mens den andre delen tar sikte på å forklare utviklingen av dem.

Først vil vi imidlertid gå noe nærmere inn på noen av de tradisjonene som LA-arbeidet i kommunene har sin forankring i. Det gjelder i planleggingen på den ene siden og i det kommunale miljøvernarbeidet på den annen.

### 1.3 Samfunnsplanlegging: for en langsiktig - bærekraftig - utvikling

Samfunnsplanlegging er en framtidrettet, konsekvensorientert og kunnskapsintensiv politisk handling og har langsiktig samfunnsutvikling som sitt hovedanliggende. Sikten kan riktignok variere – fra mellomlang (fire år) til lang - og lengre. Men det dreier seg alltid om antakelser, forventninger og framskrivninger som er framtid- og utviklingsorientert, og som dermed er hevet opp fra løpende (regelorientert) forvaltning, daglig drift eller tjenesteyting. Temaet 'langsiktig samfunnsutvikling' er samtidig diffust eller uspesifisert; det dreier seg om den *generelle* samfunnsutviklingen, som må se ulike samfunnsmessige aspekter i et integrert og samordnet, tverrfaglig og tverrsektorielt perspektiv; som igjen betyr å se ulike hensyn i sammenheng: økonomi og velferd, ressurser og behov.

Fra og med begrepet om bærekraftig utvikling for alvor ble lansert med Brundtland-kommisjonen i 1987 har imidlertid et nytt hensyn blitt inkorporert, nemlig det økologiske. Begrunnelsen er besnærende enkel: framtidige generasjoners velferd vil uvegerlig være knyttet til miljø – til avgjørende miljøkvaliteter og fravær av miljøtrusler. Det betyr at miljøfaktorer er kommet "på linje" med økonomiske, politiske og sosiale faktorer som avgjørende determinanter for den langsiktige samfunnsutviklingen.

Men hvis langsiktig samfunnsplanlegging nå nødvendigvis dreier seg både om økonomiske, samfunnsmessige og økologiske forhold – så er det samtidig nettopp bærekraftig utvikling vi snakker om. Allerede fra begrepet om bærekraftig utvikling ble introdusert, har de langsiktige så vel som de globale aspektene ved begrepet blitt understreket, både i økologisk og sosial, fordelingsmessig forstand. Mens de økologiske sidene langt på vei dreier seg om naturens (økosystemenes) tålegrense og beredskap i forhold til globale og langsiktige miljøkonsekvenser, forholder den sosiale dimensjonen seg til både intragenerasjonell og intergenerasjonell velferd - til global fordeling så vel som til velferd i forhold til kommende generasjoner. I utviklingen og avklaringen av bærekraftig utviklings-begrepet utkrystalliserte det seg først tre - en *økologisk*, en *økonomisk* og en *sosial*, og etter hvert også en fjerde - en *institusjonell* - dimensjon; en begrepsbestemmelse som nå gjerne kjennetegnes som "*the prism of sustainability*". Den institusjonelle dimensjonen ved begrepet understreker ikke minst nødvendigheten av institusjoner og arenaer for å få utviklet politikk og strategier for å kunne *integre* mål for økologiske, økonomiske og velferds-/fordelingsmessige utviklingstrekk.

### 1.3.1 Samfunnsplanlegging og LA21 – forskjeller og likheter

Skjematisk kan følgende grunnleggende kjennetegn ved *samfunnsplanlegging* listes opp:

- den er mål-, formåls- og konsekvensorientert
- den er kunnskapsbasert og analytisk bl.a. i forhold til årsaks- og mål-middel-sammenhenger
- den er framtids- og utviklingsorientert
- den dreier seg om samordning av delhandlinger på tvers av aktivitetsområder, i tid og rom
- den skal legge grunnlaget for retningsgivende planvedtak (Aarsæther og Hagen 2001)

Tilsvarende kan vesentlige kjennetegn ved LA21 oppsummeres som:

- utarbeidelse av lokale handlingsplaner for en bærekraftig utvikling
- basert på en bred deltakelse fra lokalsamfunn, lokale organisasjoner og næringsliv
- et deregulativt virkemiddel, ved at det tar sikte på selvregulering i betydningen lokal ansvarliggjøring
- knytter seg dermed også til subsidiaritetsprinsippet - ansvarliggjøring på lavest mulig effektive nivå
- tilsvarer *målgruppe*-tilnærming i nyere miljøvernpolitikk: en miljøvernstrategi som tar utgangspunkt i å identifisere sentrale aktører i forhold til et miljøproblem, fordi denne gruppas virksomhet kan ses som kilden til problemet eller avgjørende for forbedring (for eksempel spesielle forbrukergrupper, energibrukere, bilbrukere og avfallsprodusenter – eller lokale beslutningstakere); dvs. en *miljøpolitisk ansvarliggjøring* ved at miljøkonsekvenser forsøkes ”internalisert”

*Felles* for samfunnsplanlegging og LA21 er således at det i begge tilfeller dreier seg om *forebygging* og *langsiktig* planlegging, igangsetting av planprosesser og utarbeidelse av handlingsplaner; for en *bærekraftig* – økologisk, økonomisk og samfunnsmessig - utvikling; om *samordning* og *integrering* av miljøhensyn og andre samfunnshensyn på tvers av samfunns- og administrative grenser.

*Forskjeller* dreier seg i særlig grad om det politiske *innholdet*. Det er for eksempel fullt mulig å operere med langsiktig kommuneplanlegging nokså blottet for referanse til *globale* problemer – enten i form av miljøkonsekvenser eller global fordeling. Samtidig er forventningene om bredden i *deltakelsen* forskjellig: Ordinær kommuneplanlegging opererer gjerne med ikke-kommunale aktører som passive eller reaktive *høringsinstanser*, mens LA21 i prinsippet har langt større ambisjoner i forhold til lokal miljøpolitisk ansvarliggjøring fra både kommunens, næringslivets og sivilsamfunnets side. En forskjell er muligens at PBL i hovedsak tar utgangspunkt i berørte parters medvirkning som objekter - eller ofre - for planleggings- og utbyggingsprosesser, mens LA21 i langt større grad legger vekt på lokale aktører som miljøpolitisk ansvarlige subjekter.

Oppsummert illustrerer følgende stikkord vesentlige forskjeller og likheter mellom samfunnsplanlegging og LA21:

	samfunns- planlegging	LA21
konsekvensorientering	x	x
langsiktighet	x	x
utviklingsorientering	x	x
integrert/tverrsektorielt perspektiv	x	x
medvirkning – høring fra berørte grupper	x	x
desentralisert deltakelse – lokal ansvarliggjøring		x
lokalt økologisk perspektiv	x	x
globalt økologisk perspektiv	(x)	x
globalt fordelingsperspektiv		x
enhetlig plan-hierarki (top-down)	x	
flersidig plan-samhandling (bottom-up)		x

## 1.4 Forskning om Lokal Agenda 21

Tidligere forskning om LA21-aktivitet i norske kommuner har konkludert med at noen av de viktigste forklaringsfaktorene for LA21-satsing har vært: tidligere erfaring med miljøpolitiske forsøksprosjekter; kommunens sentralitet<sup>1</sup>; stort folketall; eksistensen av tverrsektorielle miljøorganer - og viktigst: tidligere erfaring med aktiv medvirkning fra individer og grupper. Allerede i 1996 gjennomførte Prosus og Vestlandsforskning i regi av KS en spørreskjemaundersøkelse til alle norske kommuner. På dette tidspunktet hadde 17 prosent av kommunene drøftet LA21 i politiske organer, mens bare 5 prosent hadde fattet vedtak om å arbeide videre med saken (Lafferty et

<sup>1</sup> SSB-variabelen

al. 1998:85). Disse undersøkelsene er senere fulgt opp, bl.a. i (Bjørnæs og Lafferty 2000). I tillegg til kvantitative undersøkelser er det også gjennomført kvalitative studier av LA21-prosesser i norske kommuner (bl.a. Harvold 2001, Hofstad 2002; Lindseth 2000, Lindseth 2002, Straume 2001). KS har også gjennomført en evaluering av de statlig finansierte regionale knutepunktene for LA21 (KS/MD 2003).

Det er etter hvert dokumentert store lokale forskjeller i vilje og evne til kommunal satsing i forhold til bærekraftig utvikling. Det er betydelig regional variasjon, der byer synes å komme best ut. Særlig avgjørende er kommunenes administrative kapasitet og kompetanse som det å ha en særegen stilling med miljøvernansvar i kommunene. Imidlertid har denne typen stillinger, og dermed arbeidet med miljøspørsmål generelt og med Lokal Agenda 21 spesielt, vist en klar nedgang i de senere årene.<sup>2</sup> (Orderud 1998, Prosus 2003, Aall et al. 2002). Likevel kan det synes som om det har vært en lokalpolitisk perspektivendring med et bredere ansvar for bærekraftig utvikling lokalt (Bjørnæs og Lafferty 2000). Spørsmålet er hva som kan forklare en slik endring og hvilke betingelser som må være til stede for at en slik nyorientering kan foregå.

## 1.5 Nasjonal miljøvernpolitikk gjennom LA21?

LA21-satsingen kan klart sies å være forankret i planlegging, men også i kommunelovens intensjoner om å utvikle kommunal-demokratiet og -forvaltningen. LA21 knytter seg særlig til kommunelovens intensjoner om «...større adgang til mer direkte deltakelsesformer for borgerne i saker som angår det lokale fellesskap», og til en «...videreføring av kravene om langsiktig og sektorovergrepene planlegging». (Programnotat 1997). Også kommuneloven har et eksplisitt siktemål om en bærekraftig utvikling. Selv om det på det generelle planet kan se ut til å være sammenfallende målsetninger mellom kommuneloven og LA21, er det likevel grunn til å stille spørsmål ved om det ikke også kan ligge spenninger i dette forholdet. LA21-prosesser kan ses som en utfordring til de *formelle* politiske og administrative styrings- og planleggings-systemene i kommunene (Aarsæther et al. 1999: 20). Det gjelder både i forhold til politisk initiativ og ledelse på den ene siden og til hva som defineres som «saker som angår det lokale fellesskap» på den annen. I

<sup>2</sup> jf. [http://www.prosus.uio.no/bu/la\\_21/survey\\_norske\\_kommuner.htm](http://www.prosus.uio.no/bu/la_21/survey_norske_kommuner.htm)



LA21 oppfordres - og utfordres - kommunene til å få fram og fordele miljøpolitisk ansvar lokalt, uavhengig av hva som er deres formelle ansvarsområde i dag.

En generell ”kommunalisering” av miljøvernet har i de senere årene vært ett av de viktige miljøpolitiske grepene som Miljøverndepartementet har lansert, blant annet i Stortingsmeldingene om ”Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand”: ”Ved at økt ansvar og myndighet legges til kommunene, vil løsningene kunne tilpasses de lokale forholdene”. Det vil si en utstrakt desentralisering til kommunene som kan sies å være basert på et såkalt *speilvendingsprinsipp* - som innebærer at det som ikke ettertrykkelig er slått fast som et *statlig* ansvar i miljøvernpolitikken, nå skal overlates til kommunene. Nasjonal miljøvernpolitikk kan dermed langt på vei se ut til å skulle bli et resultat av *lokal* miljøvernpolitikk (Lundqvist 1996). Det synes imidlertid som om denne kommunaliseringen av miljøvernoppgaver nå er stoppet opp (Nenseth 2004) – eller endog reversert.

Nå er en forvaltning basert på ansvarsprinsippet verken spesielt nytt - enn si noe unikt norsk. EUs subsidiaritetsprinsipp, også fra sene 1980-tall, går som kjent nettopp ut på at oppgaver best løses på lavest mulig nivå, at beslutninger bør tas nærmest mulig dem det gjelder. Om vi nå legger speilvendingsprinsippet til grunn – som til forveksling ligner nettopp subsidiaritetsprinsippet – er innvendingene bl.a.<sup>3</sup>:

- problemet med *ansvarlighet* – som dreier seg om hvordan en kan sikre at oppgavene faktisk løses. Ved uklar kompetanse eller uklar ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåene, eller ved utstrakt skjønnsutøvelse uten åpenhet, kan ”de ansvarlige” presentere seg med lite rom for egenhandling
- problemet med *overordnet* integrasjon: det vil si vansker med å opprettholde grunnleggende overordnede - ”trans-kommunale” – verdier
- vansker og kostnader med å bestemme *komparativ effektivitet*: det vil si å avgjøre når oppgavene ikke kan løses tilfredsstillende av sub-enhetene (kommunene), men bedre av sentralnivået (krever gjerne en begrunnelse ut fra klare kriterier, standarder eller indikatorer)

Tilsvarende er de vesentligste argumentene *for* desentralisering eller subsidiaritet blant annet:

---

<sup>3</sup> - hentet bl.a fra (Føllesdal 1999)

- sub-enheter sikrer bedre felles verdier, fordi det i utgangspunktet er delt geografi, felles ressurser og felles kultur eller - med andre ord - at grunnleggende betingelser for gruppedannelse til stede: nærhet, likhet og felles problemoppfatning (Aubert 1979)
- færre temaer og færre parter på lokalt nivå reduserer risikoen for informasjonsoverflod
- enighet oppnås lettere i små sammenhenger; ikke minst om politiske mål
- deltakerdemokratisk; for å få individer til å forstå seg som ansvarlige borgere som også vurderer, og tar hensyn til andres syn og interesser
- lokal politisk deltakelse legger til rette for læring og bygger opp og sikrer politisk kompetanse
- deltakelse i lokale fellesskap danner sosial kapital, nødvendig for å understøtte ('subsidiare') individuelle liv
- individer (subenheter) bør være fri til å velge i saker som ikke angår (eller skader) andre ("Kardemommeloven"), slik en også kan unngå (frykten) for tyranniet
- Og endelig kanskje det mest kjente (eller mest velbrukte i norsk sammenheng) argumentet for desentralisering – ansvar på lavest mulig effektive nivå (som i Leon-prinsippet i omsorgssektoren - "Lavest-mulig-Effektive-OmsorgsNivå")

Argumenter kan også knyttes til *økonomisk føderalisme*, som vil si at ansvar og kostnader for kollektive goder må plasseres hos dem som også tjener på dem. Med andre ord en internalisering av eksternalitetene, som i Forurensers Betaler-prinsippet; vern og bruk av biologisk mangfold (ut fra et "use-it-or-lose-it"-prinsipp). Det kan også pekes på at desentralisering med lokalt ansvar og lokale beslutninger *hindrer overforbruk*. Det vil si når målrettet tilbud av kollektive goder er mest økonomisk effektivt (gjelder ved ikke-ekskluderende og uuttømmelige goder). Endelig er det nærliggende å knytte subsidiaritetsprinsippet til det som er kalt *målgruppetilnærming* i nyere miljøvernpolitikk, (jf omtalen foran under 1.3.1). Oppsummert kan det hevdes at subsidiaritet krever argumenter for komparativ effektivitet, som igjen kan ha som konsekvens en sosialisering av individer til rettferdighet og sans for det felles beste (Nenseth 2004)

## 1.6 LA21 som iverksetting av nasjonal politikk

For den som vil evaluere iverksettingen av LA21 oppstår det tre tvetydige og til dels paradoksale forhold. Det første er *nasjonalnivåets* rolle, det andre er forholdet mellom det *undefinerte og dermed uklare innholdet* i begrepet, som likevel etter hvert er blitt nærmere spesifisert. Det tredje er *forholdet mellom medvirkning og miljø*. Det er åpenbart i tråd med LA21 dersom medvirkning og lokal mobilisering gir økt miljøbevissthet. Men hva om det *ikke* gjør det?

### 1.6.1 Internasjonalt initiativ til lokal mobilisering

LA21 kan ses som en oppfordring fra det internasjonale samfunnet om en lokal mobilisering. Det kan derfor argumenteres med at norske kommuner godt kunne sette i gang med LA21 *uten* at det ble formidlet som en nasjonal politikk. Dermed kunne LA21 bli en reell nedefra (såkalt bottom-up-) prosess, for eksempel i likhet med utviklingen av øko-kommunene på 80-tallet (Aall 1993). For en evaluator kunne dermed forskningsoppgaven være å studere de globale/lokale relasjonene framfor de nasjonale/lokale. Dette synes imidlertid å være en teoretisk eller analytisk mulighet mer enn en praktisk eller empirisk. Sammenliknende studier mellom land viser at det har åpenbart vært viktig at det nasjonale nivået er ”med på notene” (Lafferty 1999).

Innføringen av LA21 kan derfor i praksis beskrives som en tradisjonell lokal implementering av nasjonal politikk, samtidig som også den globale/lokale dimensjonen må vies oppmerksomhet.

Det nasjonale nivået er for eksempel tydelig i diskusjonen om hva som skal være en legitim fortolkning av innholdet i LA21. Når en internasjonal avtale skal iverksettes, kan den diskuteres som legitim eller ikke i forhold til den internasjonale avtalen. Dette gir en annen plattform for å diskutere nasjonal politikktutforming, enn om det ikke hadde vært slik kobling til internasjonale avtaler. Hvis LA21 ses i lys av en modell av implementering av statlig politikk, så kan norske kommuners relativt sene bidrag til LA21 langt på vei forklares med manglende initiativ på nasjonalt nivå sammenlignet for eksempel med Sverige (Aall i Lafferty 1999).

Iverksettingsstudier interesserer seg særlig for prosessen *etter* et politisk vedtak (Offerdal 2000). I iverksettingsfasen blir politikken gitt et innhold, og iverksettingen kan dermed forstås som en politisk

utformingsfase. Den lokale iverksettingspolitikken må imidlertid kunne forsvares som en legitim tolkning av den sentrale politikken. Det er ikke uvanlig at politiske aktører hevder ulike og konkurrerende tolkninger av hvordan reformene eller endringene bør gjennomføres (ibid.) I studiet av iverksetting av LA21 må vi i høy grad vente slik aktivitet, særlig fordi det med hensikt ikke er gitt en presis definisjon av hva som skal være innholdet. Det er opp til det lokale nivået å definere hvilke tiltak som skal settes i verk. Fortolkningsaktiviteten blir derfor en integrert og sentral del av iverksettingen.

### 1.6.2 Sentrale retningslinjer – lokal fortolkning

Det andre paradokset er at siden det strengt tatt er opp til det lokale nivået å definere det substansielle innholdet, er det vanskelig å gi sentrale, nasjonale retningslinjer. Samtidig trenger man en målestokk for hva som skal defineres inn – eller ut. Norge, i likhet med andre land, rapporterer blant annet tilbake til det internasjonale samfunnet om hvordan det går med satsingen. Det utvikler seg derfor i praksis diskusjoner og forsøk på definisjon av hva som er LA21 og ikke. Denne debatten ble tydelig aksentuert i Norge ved at spørsmålet om forskjellen mellom LA21 og MIK ble tydeliggjort etter publiseringen av ”Alternativ fremtid”s rapport i 1995 om hvordan Norge hadde forholdt seg til LA21 (Armann et al. 1995)

Miljøverndepartementet rapporterte tidlig på 1990-tallet at Norge hadde kommet langt i introduksjonen av LA21. Argumentet var at Norge allerede hadde introdusert MIK-reformen hvor kommunen ble bedt om å ta et medansvar for miljøproblemer. Det er først og fremst snakk om lokale problemer, men også ta et lokalt ansvar for globale miljøproblemer (St.meld. nr. 34 (1990-91)). I tillegg trakk statsminister Gro Harlem Brundtland i en artikkel fram at Norge allerede hadde et system for lokal planlegging etter plan- og bygningsloven.<sup>4</sup>

I rapporten til ”Alternativ fremtid” ble det påpekt at de færreste norske kommuner tok hensyn til det som forfatterne tok for å være de viktigste karakteristika ved LA21: deltakelse av hele lokalsamfunnet, især kvinner og ungdom, langsiktig perspektiv (ett århundre), fordelingsaspektet mellom rike og fattige land og lokalt ansvar for globale problemer. Konklusjonen i rapporten ble dermed at Norge var kommet relativt kort i å implementere LA21.

---

<sup>4</sup> Artikkel i Nationen 10/6-1994

Det oppstod derfor et behov for å definere *forskjellen* mellom tidligere satsinger på lokalt miljøvern og LA21. LA21 ble definert som noe annet og nytt i forhold til MIK. Dermed ble man også opptatt av å definere det ”egentlige LA21” til forskjell fra ”tradisjonelt miljøvern-arbeid”. Det har etter hvert utviklet seg en egen ”fortolknings-litteratur” med mange ulike aktører på banen, blant annet har ulike forskere og grupper av forskere gitt bidrag i diskusjonen med å utvikle kriterier og forståelse av det ”egentlige” LA21.

KS valgte å koble LA21 til et pågående initiativ om fornyelse av lokaldemokratiet, og MD forandret holdning til hva LA21 var, slik at i 1997 hadde Norge knapt startet på LA21.

Med denne bakgrunnen er det derfor ikke til å forundres over at mange kommuner synes det er vanskelig å forholde seg til hva LA21 ”egentlig” er; særlig når det samtidig kombineres med en tilbakeholdenhet fra sentralt hold i å definere innholdet. LA21 er ment å være en lokal prosess, der det lokale nivået skal definere innholdet - i hvert fall et godt stykke på vei. Følgende hjertesukk fra en rådmann i en mellomstor norsk, landkommune kan illustrere poenget:

Vi velger å ikke bruke begrepet LA21. Det er bare den innerste kjernen som vet hva LA21 er. Det er et intetsigende begrep. Vi kan ikke bruke det overfor befolkningen. Vi velger å ikke bruke det, men mener likevel at vi kunne ha gjort det. Siden vi velger å ikke bruke LA21 begrepet, kommer vi vel dårlig ut. Men hvis vi ser på det vi gjør, så er vi kanskje en av de beste.<sup>5</sup>

### 1.6.3 Lokal deltakelse - et middel eller mål i seg selv?

En tredje utydelighet i fortolkningen av LA21-innholdet har vært ulikheter i vektleggingen av det prosedurale i forhold til det implisitte målet om å nå en bærekraftig utvikling. Det er gode grunner til å se på hele kapitlet om Agenda 21 som en slags oppskrift for å nå miljømessige mål. Hele Rio-deklarasjonen dreier seg om å implementere målene om bærekraftig utvikling. Siden miljøproblemene krever deltakelse fra alle grupper, må de samme gruppene involveres. Lokalnivået er nærmest sine innbyggere, og det er derfor rimelig at lokalnivået får ansvaret for å trekke innbyggerne med gjennom brede mobiliseringsprosesser - lære dem opp, og få dem til å ta ansvar for

---

<sup>5</sup> Utsagn i forbindelse med telefonintervju for surveyen

miljøproblemene innen sine områder. Det er dermed fullt mulig å tolke så vel medvirknings- som mobiliseringsaspektet som et middel til å nå bestemte miljøpolitiske mål. Hvis man derimot er skrifttro og bare leser teksten i kapitlet om Lokal Agenda 21, kan man lett komme til den konklusjon at det hele dreier seg om befolkningens deltakelse. Hvis man setter i gang brede prosesser, kan man imidlertid risikere at det omforente resultatet kan stride imot miljømålsettinger. Dette dilemmaet kommer blant annet til uttrykk i følgende utsagn hentet fra en leder i tidsskriftet Lokal Agenda 21

”LA21 er langt mer enn ”bare” miljøvern. Noen ganger kanskje til og med i konflikt med miljøverninteresser – jamfør de resultater som medvirkningsprosesser i blant gir, som for eksempel i debatten om vernet strandsone versus lokale ønsker om hyttebygging.”<sup>6</sup>

#### 1.6.4 Hva er LA21 - og hva er nytt med LA21?

Siden det har vært diskusjon om hva LA21 er eller ikke er, har det vært viktig for et forskningsprosjekt som dette å avgrense fenomenet som skal studeres. Som grunnlag for dette har vi gjort en gjennomgang av ulike sentrale publikasjoner om innholdet i miljøpolitikken og av de ulike fortolkningsbidragene av innholdet i LA21.

I Vedlegg 3 har vi gjort en nærmere analyse av det miljøpolitiske innholdet i stortingsmeldinger utgitt siden offentliggjøringen av Brundtlandrapporten. Vi har som utgangspunkt at utviklingen av det miljøpolitiske innholdet ikke bare er en fortsettelse av reformer knyttet til delegering av miljøansvar (MIK-reformen), men også en videreføring av plantradisjoner der miljøhensyn i økende grad er nevnt som hensyn som den alminnelige planleggingen etter PBL skal ivareta.

Vi har gjennomgått ulike erklæringer og retningslinjer for LA21arbeid for å sammenligne disse med sentral politikkutforming om kommunalt miljøarbeid og planlegging. Utgangspunktet er norsk politikkutforming i ulike stortingsmeldinger. (St.meld. nr. 58 (1996-97)) ”Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling. Dugnad for framtida”, eller ”Bærekraftmeldingen”, blir av flere forfattere oppfattet som en offisiell innføring av LA21 som prinsipp i norsk miljøvernpolitikk (Aall i Lafferty (red) 1999). Det er i denne stortingsmeldingen at referansen til LA21 blir tydelig. For å utdype innholdet i LA21, ser vi

<sup>6</sup> Lokal Agenda 21 nummer 4.00. Tidsskrift for lokalt miljøvern og bærekraftig utvikling. Lederartikkel s 1. Utgitt av KS i samarbeid med MD.

også på et par sentrale erklæringer om LA21. Det første er Aalborg-charteret<sup>7</sup> som etter hvert er blitt underskrevet av flere hundre lokalsamfunn i Europa, inklusive også en del norske. Det andre er konferansen i Fredrikstad<sup>8</sup> som munnet ut i en erklæring om å satse på LA21. Denne såkalte Fredrikstad-erklæringen har etter hvert blitt underskrevet av noe over halvparten av norske kommuner.

Et tredje sett med indikatorer er utviklet av ProSus på oppdrag av Miljøverndepartementet, som en måte å evaluere hvor langt norske kommuner har kommet i satsingen på LA21. Dette arbeidet bygger blant annet på et sett med kriterier utviklet gjennom et internasjonalt forskningsprosjekt om LA21. Det siste settet med retningslinjer er indikatorer som KS har utarbeidet.

Særlig har de ulike fortolkningsbidragene gitt oss grunnlag for å trekke ut noen dimensjoner som kan sies å være genuin LA21 aktivitet. Dette fungerer som en slags pekepinn på hvor langt kommunene har kommet i sitt LA21 arbeid.

Vi har valgt å ta utgangspunkt i en bred forståelse av hva LA21 er, selv om det kan argumenteres med at alt ikke er like nytt. Vi legger altså vekt på at LA21 både har en prosesside og en innholdsside. For oss dreier LA21 seg om folkelig deltakelse, langsiktighet, globale miljø- og ressursproblemer og global rettferdig fordeling. Elementer av dette var tydelig introdusert på et tidligere tidspunkt enn LA21-meldingen og de senere fortolkningsbidragene. Disse elementene er imidlertid sentrale også i Stortingsmelding 58 (1996-97) og gjengangere i fortolkningsbidragene i ulike varianter. Kriteriene for LA21 er dermed dels en navneendring i forhold til hva som har vært definert som kommunalt ansvar, dels en kvalitativ dreining av innholdet i dette og dels introduksjon av nye elementer, særlig i forhold til den globale fordelingsdimensjonen.

Denne definisjonen sammenfaller i høy grad med de dimensjonene som forfatterne av "Alternativ Fremtid" – rapporten la til grunn for sin vurdering av innføringen av LA21 i 1995 (Armann et al. 1995).

---

<sup>7</sup> Jf. <http://www.iclei.org/europe/AC-NORWY.HTM>

<sup>8</sup> En landskonferanse i februar '98 der mer enn 600 deltakere fra statsforvaltning, fylker, kommuner og organisasjoner ga uttrykk for å ville ta ansvar for at norske lokalsamfunn skal bidra til en bærekraftig samfunnsutvikling gjennom lokale Agenda 21-prosesser, med en oppfordring til lokalsamfunn om å slutte seg til erklæringen i løpet av 1998

## 2 Lokal Agenda 21 – mellom høye idealer og kommunale realiteter

Satsing på Lokal Agenda 21 i norske kommuner kan forklares på mange måter, innenfor nokså ulike teoretiske perspektiver. En ting er å forklare at kommunene i det hele tatt (sier de) vil satse ved å vedta den såkalte Fredrikstad-erklæringen. En annen sak er å forklare hvorfor de ikke får det til – eller hvorfor de likevel ikke vil. Spørsmålet er med andre ord hvorfor oppfølgingen i praksis – implementeringen – synes å være så svak. Eller hvordan det velkjente gapet mellom idealer og realiteter skal forklares når det gjelder LA21 - et gap som er usedvanlig stort i dette tilfellet, der det er snakk om intet mindre enn et globalt perspektiv på lokal politikk.

Synspunkter på LA21 er gjerne å finne på en skala fra det ene ytterpunktet med en klar overbevisning om kommunenes lokalpolitiske ansvar for å følge opp appellen fra FN-møtet i Rio sommeren '92 – til det andre ytterpunktet som innebærer en vel så klar avvisning av at kommunene er i stand til å skue noe utenfor kortsiktige lokale egeninteresser.

Det er to særlige utfordringer i så vel utviklingen som i evalueringen av LA21-virksomhet. De ligger i spenningen mellom idealer og realiteter: ved enten å ta utgangspunkt i ”de høye idealer”, eller ved å dvele ved føringene fra tidligere praksis og ”dagens realiteter”. Prinsipielt er det to måter å redusere gapet mellom politiske idealer og realiteter – enten ved å skru ned og redusere forventningene eller ved å forsøke å endre etablert politisk praksis. Å legge vekt på føringene fra tidligere praksis og ”dagens realiteter” er på mange måter det enkleste utgangspunktet - det er sjelden vanskelig å peke på et gap mellom idealer og realiteter. Men denne *realismen* innebærer - paradoksalt nok - et perspektiv som har vanskeligheter med å fange opp hva som skjer når noe *faktisk* endres. Det er en selvfølge at det er



nødvendig med perspektiver som kan forklare barrierer og motkrefter, men de samme perspektiver bør også kunne være i stand til å identifisere innovasjon og reelle endrings- og utviklingsmuligheter. På den annen side er det også klart en idealistisk fallgrube i studiet av politiske intensjoner. Ubehaget knyttet til for «store ord» og politisk retorikk kan være både intellektuelt og moralsk. Enten det er tanketomhet eller falskheter som indignerer, er ikke problemet bare at politisk svada er uten mening og betydning. I tillegg kan det virke undergravende i forhold til reelle muligheter for – og reelle forsøk på – endring og fornyelse.

Det finnes imidlertid flere forståelser og nyanseringer av lokal bærekraftsatsing som vanskelig lar seg innpasse i forhold til en slik enkel idealisme-realisme-akse. Vi skal i det følgende redegjøre for noen hovedgrep eller analogier for å foreslå hvordan slike lokale satsninger kan forklares: ut fra et snevert rasjonalistisk – eller økonomistisk – perspektiv; ut fra et institusjonelt perspektiv eller ut fra et interaksjonistisk eller diskursivt perspektiv. Kort sagt - er det interesser, institusjoner eller ideer som er mest avgjørende?

## 2.1 LA21 i et økonomistisk perspektiv

Et økonomistisk eller utilitaristisk perspektiv innebærer at en aktørs handlinger blir forklart i lys av den nyttemaksimerende egeninteressen aktøren har i å få handlingen realisert. Utgangspunktet er teori-tradisjonen om såkalte rasjonelle valg der sosiale aktører i tillegg til å være nyttemaksimerende antas å ha gitte preferanser og sammenliknbare utfall. Aktiviteter på markedet fungerer som modell.

Umiddelbart er det ikke helt lett å se hvordan LA21-satsing i det hele tatt er mulig å forklare ut fra et slikt perspektiv, og se hvilke betingelser som måtte være til stede for at dette perspektivet skulle ha noe for seg. Det er vanskelig å forklare at det langsiktige og globale perspektivet umiddelbart kan ses som direkte nyttig for kommunen, selv med en relativt romslig forståelse av hva som kan vurderes som nyttig. Det har for eksempel ikke vært knyttet statlige forsøkspenger til LA21-ordningen. Spørsmålet er da hvorfor en kommune egentlig skulle velge å forplikte seg til - eller i det minste gå inn for – hensyn utenfor eget lokalsamfunns eller egen befolknings ve og vel?

Et økonomistisk perspektiv synes derfor i liten grad å kunne forklare noen lokalpolitisk mobilisering for kollektive løsninger i tråd med LA21. Det bidrar heller ikke til å forstå grunnlaget eller bakgrunnen for at ett utfall eller handlingsvalg foretrekkes framfor et annet. Et

ankepunkt mot denne typen teorier er imidlertid at de kan fungere som selvoppfyllende og således i neste omgang virke undergravende på mulighetene for i det hele tatt å få realisert kollektive goder - eller unngå kollektive belastninger slik som miljøvern for en stor del dreier seg om. Politikk i dette perspektivet avgrenses gjerne til å kunne løse problemet med kollektiv handling, det vil i denne sammenhengen si å unngå at summen av alle enkeltinteresser i neste omgang fungerer ødeleggende for alle. Selv om implementeringssvikt i forhold til politiske målsettinger best kan forstås som uuntenderte konsekvenser, vil det ut fra et økonomistisk ståsted ofte legges et konspirasjons-teoretisk perspektiv til grunn: Grunnen til at ting ikke skjer, er at *noen* motarbeider og likevel ikke ville det. Et vitenskapelig skeptisk – kritisk - blikk på politiske intensjoner må uunngåelig operere med en ‘mistankens hermeneutikk’ for å avdekke rådende maktforhold og viktige motkrefter. Det fører imidlertid lett til en overoppmerksomhet mot konspirasjon og at ting *ikke* fungerer, på manglende vilje og gjennomslagskraft. I LA21-sammenheng vil det for eksempel innebære utgangsantagelser eller hypoteser om at et så langsiktig tidsperspektiv har lite for seg; at global tenkning fra lokalt hold er helt urealistisk og at en bred kollektiv mobilisering for en bærekraftig utvikling er lite sannsynlig.

Derfor kan det heller sies at et økonomistisk perspektiv er langt mer anvendelig for å forklare hvorfor kommuner - fremdeles nesten halvparten - *ikke* velger noen lokal satsing på bærekraftig utvikling. Det var jo nesten halvparten av kommunene som ikke skrev under på Fredrikstad-erklæringen; kanskje rett og slett fordi de ikke ser at det på noen måte er nyttig eller lønnsomt for dem å gjøre nettopp det.

Et økonomistisk - eller snarere samfunnsøkonomisk - begrepsapparat har imidlertid hatt mye å bidra med i forhold til nyere miljøpolitisk tankegang mer generelt. Det gjelder særlig i forhold til fokuset på *eksternaliteter* eller såkalte spill-over-effekter: det vil si konsekvenser av aktiviteter som har vist seg vanskelig å avgrense til dem som deltar eller bidrar. En økende oppmerksomhet mot en slik ”internalisering av eksternalitetene” har ligget til grunn for mye av forsøkene på å innarbeide nye miljøpolitiske prinsipper siden åttitallet. Eksempler er blant annet ”forurenser betaler”-prinsippet, oppmerksomheten på produkters samlede livssyklus eller levetid, målgruppe-tilnærming og andre mikro-økonomiske mekanismer som har ligget til grunn for miljøpolitiske prinsipper.

Kanskje kommunene ser LA21-satsingen som rasjonell og fornuftig – fordi det ganske enkelt vurderes som en god *problemløsning* i eller for kommunen, en god måte å organisere dette lokale arbeidet på. Da har

LA21-satsingen ikke karakter av å være noe slags idealistisk foretakende, men vurderes først og fremst som noe som også tjener kommunens egen sak. Kommunen kan gjennom LA21-satsingen oppnå resultater og også realisere (sine) andre mål. Hvilke andre mål det måtte være, eller hva LA-satsingen fører til i kommunene av andre endringer, er et empirisk spørsmål som vi kommer inn på i de neste kapitlene.

## 2.2 LA21 i et institusjonelt perspektiv

En sentral innsikt fra den institusjonelle teoritradisjonen er at kollektiv problem- og oppgaveløsning og styrking av handlingskapasitet tradisjonelt har skjedd gjennom institusjonalisering – oppbygging og utvikling av institusjoner. Nå er det imidlertid heller ikke så lett å tolke LA21 i et rent institusjonelt perspektiv. Med institusjoner forstått som ”...praksiser og regler forankret i regulerende prinsipper, forestillinger og ressurser” (Olsen 1996) er det lett å påpeke at LA21 nettopp *ikke* er festet institusjonelt, verken internt i kommuneorganisasjonen eller innenfor andre institusjonelle arenaer. Vi kan med andre ord i liten grad drøfte LA21 i lys av den organisatoriske forankringen eller de *institusjonene* denne aktiviteten foregår i regi av.

På samme måte som innenfor et økonomistisk perspektiv er det langt lettere i lys av et institusjonelt perspektiv å forklare hvorfor kommuner *ikke* satser – verken på LA21 spesielt eller noe annet nytt generelt. Med et institusjonelt blikk fokuserer en gjerne på tilvante metoder for problem- og konfliktløsning. Nye løsningsformer – som LA21-satsing – vil ofte oppfattes å ha trange kår. Løsrevne ideer uten institusjonell forankring – som LA21 for en stor del vil kunne ses som – synes å være uten gjennomslagskraft, ut fra dette perspektivet.

Enten det legges vekt på formaliteter forankret i lover, regler og administrative prosedyrer eller på mer uformelle institusjonelle føringer fra tradisjon og organisasjonskultur, fokuserer et institusjonelt perspektiv på det bestående - på etablert praksis, sedvane og rådende normer og verdier. Å forklare at noe *ikke* endrer seg og at noe ikke skjer er med utgangspunkt i et institusjonelt perspektiv gjerne det mest nærliggende. Men som vi har vært inne på, innebærer det også at det er vanskelig å ”se” nyvinninger og endringer overhodet. Det er derfor nødvendig å supplere med analytiske tilnærminger der endringer blir mer fokusert.

## 2.3 LA21 i et diskursivt perspektiv

Med et diskursivt perspektiv legges det avgjørende vekt på aktørenes ideer og argumenter, forventninger og fortolkninger og de virkningene deres tenkemåter har for sosialt liv. Tankegangen illustreres i munnhullet når det "... ikke bare kommer an på hvordan en *har* det, men også på hvordan en *tar* det". Fokuset er ikke primært rettet mot individuelle ideer og forestillinger, men spesielt på hvordan ideer og tenkemåter utveksles, formidles og deles - og ikke minst under hvilke typer betingelser kommunikasjonen skjer og argumentene brytes. Det interaksjonistiske - selve samhandlingsaspektet - står derfor sentralt. Ideer og oppfatninger har politisk kraft - omformende evne - bare i den grad de kommuniseres og diskuteres, gjennom ulike typer nettverk, allianser og koalisjoner. Perspektivet samsvarer med hva som har vært kalt den argumentative eller kommunikative vending i plan- og politikk-analyse (Fischer og Forester 1993)- og dessuten med klassisk demokrati-teori som ser demokrati som "government by discussion" (bl.a. Lindblom 1990).

Enten nyere diskursive perspektiver baseres seg på Habermas' deliberative demokratimodell eller Foucaults makt- og kunnskaps-kritiske tilnærming, legges det vekt på diskursens konstituerende og dynamiske kraft. Mye tyder på at kulturelle faktorer, nye forståelsesmåter - eller såkalt diskursive endringer - nå må ses som helt avgjørende for å forklare sosial og politisk innovasjon. Det er likevel stor forskjell på om det alene er det diskursive *innholdet* gjennom "kraften i det beste argumentet" eller diskursens *form* - hvilke aktører på hvilke arenaer - som ses som det vesentligste. I empirisk forskning synes en habermasiansk fornufts- og konsensus-optimisme å ha hatt trangere kår enn en mer foucauldiansk kunnskap/makt-dramaturgi - der "makta rår", mens diskursen er det som disiplinere.

Av særlig relevans for å forstå variasjonen i nye ideer og argumenters gjennomslagskraft er en inndeling av det diskursive forløpet - eller det som også har vært kalt de ulike fasene i "diskursens strukturering" (Wagner et al. 1991:76-78):

- 1) i første fase blir *nye ideer, termer og argumenter* kastet fram - løsrevet og foreløpig - gjennom flyktige ad-hoc-relasjoner
- 2) i neste fasen blir kunnskapen formidlet og får bedre feste gjennom etablering av mer intense og varigere nettverk - gjennom såkalte *diskurskoalisjoner* mellom kunnskapsprodusenter, -formidlere og -brukere

- 3) i siste fase blir *diskursen institusjonalisert*, det vil si at ny terminologi og forståelse gjennom tekst og tale blir institusjonelt forankret, objektivert<sup>9</sup> gjennom prosedyrer og rutiniserte praksiser i etablerte organer

En vesentlig oppgave i en diskursiv tilnærming er å drøfte hvilken fase en diskurs befinner seg, for så igjen å kunne avgjøre i hvilken grad diskursen faktisk har - eller har hatt - strukturerende kraft.

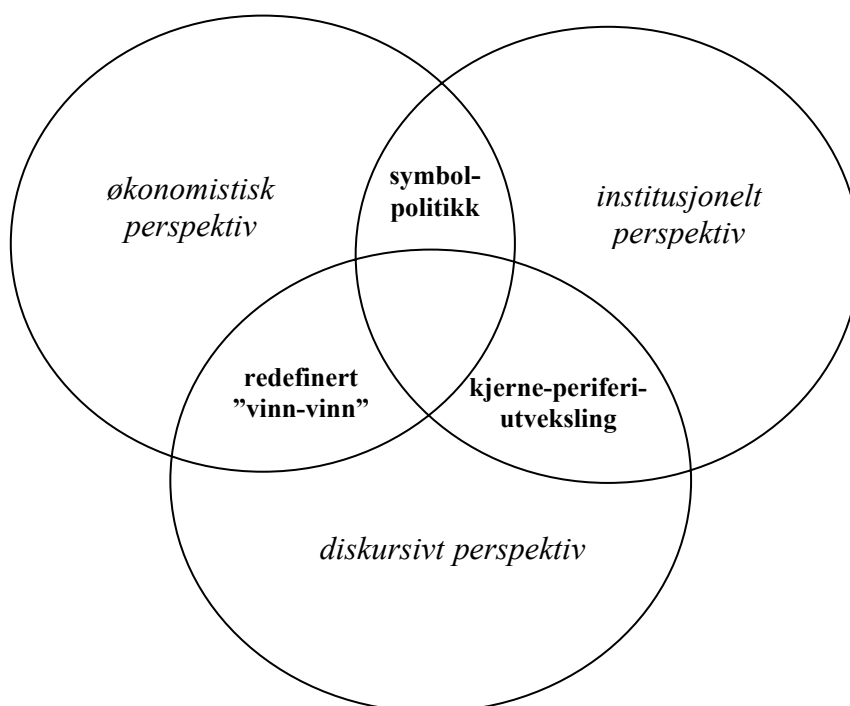
## 2.4 LA21 – en forklaringsmodell

Gjennom de tre distinkte teori-tradisjonene kan vi analytisk forklare ulike aspekter ved LA-prosessen: Hvorfor kommunene *ikke* satser på og iverksetter LA21 kan best forklares i et økonomistisk eller institusjonelt perspektiv, hvorfor de faktisk satser noe i et diskursivt perspektiv. Samtidig kan LA21-satsingen forstås som fase-delt der ulike forklarings teorier kan gjøre seg gjeldende på ulike stadier. Et fruktbart utgangspunkt kan dessuten være å søke å *kombinere* de rendyrkede perspektivene. Det gjør at vi kan forstå en lokal satsning på en bærekraftig utvikling i forhold til ulike blandingsformer eller kombinerte mekanismer mellom de tre grunnperspektivene. Tankegangen er illustrert i figuren under:

---

<sup>9</sup> - som minner om Poppers ”3.verdensobjekter”: der 1. verden er *fysiske objekter*; 2. verden *mentalitet og bevissthetstilstander* og 3.verden *fysiske tankeprodukter* (Popper 1972) - det vil si en objektivering fra 2.verden, i form av kunst og vitenskap – og politikk

Figur 2.1 *LA21 – i ulike teoretiske perspektiver. En forklaringsmodell*



#### 2.4.1 Politisk utvikling i en kjerne-periferi-modell

I LA-sammenheng er det opplagt interessant å forholde seg til mekanismer som samtidig kan forklare stillstand fra et institusjonelt perspektiv og politisk endring i et diskursivt perspektiv. Majones "policy discourse"-modell gir denne muligheten (Majone 1989, 1991). Hans poeng er skillet i endringsvilje og -kapasitet i en politisk/administrativ *kjerne* og den motsvarende *periferien*. Den politisk/administrative ledelse eller kjerne står ofte for en status quo-orientering i en hegemonisk politisk kultur og praksis som er relativt immun mot forandring og påvirkning utenfra. Endring i kjernen forstås gjerne som *inkrementell*, en gradvis og møysommelig tilpasning til endrede omgivelser. Innovasjon, nytenkning og utfordring av det «bestående» skjer da i en motsvarende politisk *periferi*, der argumenter brytes, nye interesser og verdier mobiliseres, og hvor

endring skjer raskt, men gjerne også flyktig.<sup>10</sup> Denne ‘policy discourse’ modellen gir muligheter til å forklare hvorfor ting ikke endres - på grunn av status quo interessene i den politiske kjernen, men samtidig også hvorfor politisk praksis faktisk av og til kan gjennomgå større forandringer enn de inkrementelle - gjennom nyorienteringskreftene i den politiske periferien. Politisk og administrativ ledelse i kommunen kan for eksempel tolkes som en slik *kjerne* i forhold til mer *perifere* LA21-agenter i kommunen. Eller den kan være representert ved urokkelige og førende *sentrale* styrings-signaler i forhold til forsøk på endring fra en lokalpolitisk kommunal periferi. Dette representerer også nivå-dimensjonen i forvaltningen - et uttrykk for den klassiske spenningen mellom stat-kommune eller sentrum-periferi.

#### 2.4.2 LA21- som symbolpolitikk

Samtidig er det ikke vanskelig å se LA21 som en mer eller mindre strategisk, lydør eller ritualistisk tilpasning til en ny politisk retorikk i kjølvannet av en ny statlig satsing på bærekraftig utvikling. En slik *symbolpolitikk* kan både forstås i et institusjonelt og i et økonomistisk perspektiv. Symbolpolitikk – å si noe og gjøre noe annet – blir ofte begrunnet ut fra nødvendigheten av å gi *inntrykk* av at noe blir gjort på et felt . LA21 kan også brukes som et vikarierende argument, for å oppnå andre goder, for eksempel den oppmerksomheten det kan gi å bli oppfattet som en trendy kommune på høyde med nyere politiske signaler fra overordnet (statlig) nivå.

Symbolpolitikk kan også tolkes som det nødvendige i at noe må gjøres – rent symbolsk - mens ønsket egentlig er å forhale beslutninger. Da forutsettes det gjerne at det er sterke interesser knyttet til det å opprettholde status quo. Det kan imidlertid være vanskelig å se symbolpolitikk som en strategi for mektige interesser eller aktører. Det virker ikke spesielt selvstendig eller uavhengig å *måtte* si noe, men egentlig mene noe annet. Det kan derfor være langt lettere å knytte symbolpolitikk til avmakt - da er det ikke primært mangel på politisk vilje, men snarere på evne eller ressurser til reelle endringer. Slik kan for eksempel satsing utelukkende på et retorisk plan, også kalt organisatorisk «hykleri», forstås som nødvendige tilpasningsstrategier i forhold til krav fra omgivelsene jfr. (Brunsson 1989): ”The organization of hypocrisy”.

<sup>10</sup> Modellen er inspirert av vitenskapsteoretikeren Lakatos’ modell for vitenskapelig utvikling, og gjenspeiler dilemmaet: “he who innovates is not heard; he who is heard does not innovate” (Merton 1968: 271)

Politisk svada virker selvfølgelig hult og hyklersk, men ikke minst også fordummende intellektuelt, slik blant andre Hanna Arendt har gitt uttrykk for:

Clichés, stock phrases, adherence to conventional, standardized codes of expression and conduct have the socially recognized function of protecting us against reality, that is against the claim on our thinking attention that all events and facts make by virtue of their existence. (Arendt 1963)

I neste omgang kan symbolpolitikk - i form av tanketomme, ritualistiske tilpasninger - virke undergravende i forhold til reelle muligheter for – og reelle forsøk på – endring og fornyelse.

Samtidig kan symbolpolitikk også ses som et iboende trekk ved all politisk virksomhet. Politikk er preget av sin symbolske side når "...a particular political action ends up having more symbolic meaning than real, substantive impact on the political system (Edelman 1964). Generelt betyr det å fokusere på konfrontasjonen mellom våre politiske forestillinger og hva som faktisk skjer - på gapet mellom idealer og realiteter - å vie symbolpolitikken oppmerksomhet. Slik sett er det vanskelig å unngå å fokusere på symbolpolitikk når nettopp LA21 skal analyseres. Det er ikke vanskelig å kjenne igjen det som også kan karakteriseres som "...exchange of clichés among people who agree with each other" (ibid).

Symbolpolitikk handler også om politiske myter og riter. Men i motsetning til annen politisk retorikk kan LA21 neppe sies å være forankret i noen tradisjonsrik politisk myte eller ideologi. Som et nytt politisk initiativ, verken primært lokalt initiert eller forankret, dreier det seg ikke om overleverte politiske forestillinger, politiske selvfølgeligheter det ikke stilles spørsmål ved. Som et ytre påført og relativt ferskt fenomen, handler det heller ikke om noen inngrodd ritualistisk politisk praksis, med involverte som symbolsk dyrker fellesskap eller felles interesser.

Derimot dreier LA21 seg utvilsomt om politiske idealer – ennå ikke omformet eller forankret i politisk institusjonaliserte myter og riter. I den såkalte myte-rite-skolen<sup>11</sup> i sosialantropologien er det en vedvarende diskusjon om hva som kommer først av myte eller rite, forestillinger eller handling. Både myter og riter kan ses som symbolsystemer som har til hensikt å formidle noe; myten språklig og riten gjennom handling. Det har vært nærliggende å se rite uten myte

---

<sup>11</sup> Hovde 1997, jf. <http://www.alt.hist.no>



som handling uten mening. Det minner om det Merton i sin avvikstypologi kaller ritualistisk atferd, handling på tomgang. På den annen side kan løsrevne forestillinger - myter uten riter – være tilsvarende problematisk, ikke minst i en politisk sammenheng. Da blir det, som Giddens har gitt uttrykk for: ”*Political life is nothing without ideals, but ideals are empty if they don't relate to real possibilities*” (1998:2).

Ikke minst i en lokalpolitisk sammenheng er det nødvendig å rette oppmerksomhet mot det *konstruktive* i å problematisere rådende politiske myter og riter gjennom å søke nye idealer og målsettinger. Det ligger alltid en viss spenning, nye muligheter og kime til forandring i store forventninger. Høye forventninger er stimulerende, de kan gi noe å strekke seg mot, stimulere til nytenkning, gi inspirasjon til nye løsninger og tenkemåter. De kan derfor bidra til politisk og organisasjonsmessig læring. Høye forventninger er samtidig offentlig *disiplinerende* - i forhold til kynisme, opportunisme og lokalpolitiske egeninteresser.

### 2.4.3 Redefinering til en ”vinn-vinn”-situasjon

Også den tredje kombinasjonsmuligheten er mulig og realistisk – koblingen av et økonomistisk og et diskursivt perspektiv. Det kan gjelde når en situasjon som i utgangspunktet ikke ble ansett som gunstig, redefineres som noe fordelaktig. Det er hva som skjer når den tradisjonelle trade-off mellom økonomi og økologi *redefineres* til å bli et gjensidig understøttende forhold; som i ‘bærekraftig utvikling’-begrepet og ideen om ‘økologisk modernisering’<sup>12</sup>. Det gjelder også når miljøkonsekvenser innarbeides – når sekundærkonsekvensene eller eksternalitetene internaliseres - i bedrifters markedstilpasning, som i forurenser-betaler-prinsippet<sup>13</sup>. Eller når verdien av å satse på ren teknologi og å produsere «mindre søppel» vurderes som gunstige også av andre grunner enn de miljø-vennlige, ikke minst av økonomiske grunner<sup>14</sup>. Eller når hushold nokså uproblematisk separerer og resirkulerer søppel uten å være kallet av noen utpreget miljø-idealisme. Eller når folk sykler og reiser kollektivt av private

<sup>12</sup> Økologisk modernisering dreier seg om et paradigmeskifte eller en ny måte å oppfatte miljøproblemer på, som utfordrer ”...the fundamental assumption of the conventional wisdom, namely that there was a zero-sum trade-off between economic prosperity and environmental concern” (Langhelle 1998 siterer Weale 1992).

<sup>13</sup> - ut fra ”Polluter-Pays-Principle”

<sup>14</sup> - ut fra det nye PPP: ”Pollution-Prevention-Pays”

økonomiske og velferdsgrunner så vel som ut fra miljømessige begrunnelser.

Poenget er med andre ord å redefinere miljøproblematikk til *også* å omhandle velferd og økonomi - «å spenne egennytten for fellesnytt». En slik redefinering er framfor alt avhengig av spredning og formidling av kunnskap og verdier – av formidlere i forskning og forvaltning, av diskursive allianser - som sprer ny tenkning om koblingsgevinster og vinn-vinn-løsninger videre. Det gjelder særlig kunnskap om sosiale og økonomiske konsekvenser og indirekte, langsiktige sammenhenger, som ikke er så umiddelbare. For eksempel kreves det gjerne en viss oppmerksomhet og kunnskap for å kunne se at mange globale problemer også er - eller kan komme til å bli - lokale problemer. Og når globale problemer blir refortolket som lokale problem, endres også betingelsene for lokal handling (Røiseland, 1996).

## 2.5 Fra perspektiver til variable

I den empiriske gjennomgangen i det følgende ser vi på LA-satsingen i kommunen som et forløp der vi har vært opptatt av ulike faser: Først ser vi på utgangsinstillingen til LA i kommunene, hvordan LA fortolkes lokalt. Vi ser så nærmere på hva – eller hvem – som kan ses som drivkreftene bak LA-satsingen. Vi ser nærmere på hvordan LA-arbeidet organiseres – før vi avslutningsvis ser på hvilke intenderte og uintenderte konsekvenser dette lokale bærekraftarbeidet ser ut til å ha fått fram.

Når vi nå går over til å undersøke empirisk LA21 i norske kommuner, er det nødvendig å klargjøre hvordan vi skal få undersøkt hvilke perspektiver eller mekanismer som er mest treffende for hva som faktisk skjer.

Som en illustrasjon gir tabellen under en skjematisk framstilling av ulike typer betingelser, i forhold til ulike typer endringer. Generelt vil det være slik at hvilke forklaringsfaktorer som avgjør, er det som angir forklaringsperspektiv: fenomenet må forstås i et økonomistisk perspektiv hvis det er økonomistiske faktorer som slår ut, og tilsvarende med institusjonelle og med diskursive faktorer. Samtidig er det som vi har vært inne på, gjerne blandingsformer vi vil stå overfor: dreier det vi finner seg hovedsakelig om symbolpolitikk, om redefineringer eller som en utveksling mellom kjerne og periferi.

<i><b>forklaringsfaktorer</b></i>	<i><b>operasjonaliserte variable</b></i>
<i>økonomistiske</i>	materielle og strukturelle forhold
<i>institusjonelle</i>	politisk-administrative, organisatoriske forhold
<i>diskursive</i>	forståelsesramme og fortolkningsmessige forhold

De ulike typer forutsetningene eller drivkreftene kan på den måten ”oversettes” – operasjonaliseres - til ulike forklaringsperspektiv:

*Økonomistisk* perspektiv vil gjelde hvis det er ressurser som avgjør – i form av ulike strukturelle kommunale kjennetegn. Her har vi med kommuneøkonomi, kommunestørrelse (folketall), tetthet og sentralitet som eksempler på ulike typer ressurs-kjennetegn ved kommunen.

*Institusjonelt* perspektiv er aktuelt hvis det først og fremst er lokale tradisjoner, institusjoner, sedvane, praksis, men også (dagens) organisering og institusjonelle forhold, som er det som forklarer. Vi ser også partipolitisk sammensetning som et institusjonelt trekk ved kommunen. I tillegg vil vi undersøke i forhold til en rekke LA-spesifikke variable: etablering av selve LA-konteksten: LA-møter, egen ansatt, egen LA-organisering, LA-start – som vi i denne sammenhengen kan oppfatte som mellomliggende variable (som igjen er bestemt av strukturelle, institusjonelle eller diskursive trekk).

*Diskursivt perspektiv* – vil gjelde hvis forståelsesmåte, utgangsinnstilling eller hvordan ting fortolkes er det som forklarer. I analysene av survey-materialet bruker vi ulike påstander om hvordan LA oppfattes eller fortolkes – enkeltvis påstander og i noen sammenhenger en samle-indeks (en ”komponent” framkommet gjennom faktoranalyse) som variabel.

## 3 Metode

### 3.1 Materiale – datakilder

Denne studien baserer seg både på intensive *case*-studier og en ekstensiv landsdekkende *survey*-undersøkelse som bygger på et representativt utvalg av norske kommuner som har tilsluttet seg Fredrikstaderklæringen. Utvelgelsen av ”best case”-kommuner og bruken av en nasjonal survey reflekterer forskjellige forskningsstrategier som blir presentert nedenunder.

### 3.2 Komparative case-studier

Case-kommunene ble valgt ut på bakgrunn av *Miljøverndepartementets* og *KS*' oversikt over kommunenes LA21-aktiviteter. En videre selektering ble gjort gjennom intervju med LA21-ansvarlige på fylkesnivå. Hovedbegrunnelsen for å studere mer inngående de «gode» LA21-kommunene, er at case-studier med hovedsakelige «ikke-funn» vil ha større avgrensings- og dermed tolkningsproblemer. Metodologisk vil det i case-studiene være en fordel å få fram kommuner som, til tross for store kontekstuelle forskjeller, har positive LA21-prosesser å vise til. Valget av Vega, Porsgrunn og Grefsen bydel som case ble også begrunnet i at de representerer tre interessante kontekstuelle case, en utkantkommune med primærnæringer, en kommune med en stor andel industriell virksomhet og en bydel, som vil kunne gi en mer inngående forståelse av lokale prosesser og drivkrefter som surveyen i mindre grad er egnet til å avdekke. Utvalget av case baserer seg imidlertid ikke på en bevisst strategi for å teste modeller eller hypoteser. Det er i denne undersøkelsen ikke gjort forsøk på å generalisere case-studiene per se, men heller empirisk å kunne gå nærmere inn og analysere de kontekstuelle bakgrunnsvariablene. Styrken til case-studien ligger i at den "... investigates a contemporary phenomenon within its real life context,

especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident” (Yin 1994: 13). LA21-prosessen skal i prinsippet involvere hele lokalsamfunnet, både offentlig sektor, sivilsamfunnet og det private næringsliv, og innebærer en styrking av lokalsamfunnetes sosialkapital. Denne konteksten er i stor grad stedsspesifikk og krever en forståelse av lokale forhold, blant annet i hvilken grad LA21-prosessen klarer å utvikle en lokal definisjon av bærekraftig utvikling og en tilsvarende handlingsplan. Denne kompleksiteten lar seg vanskelig fange inn i en survey. Studien utvikler ikke et teoretisk grunnlag eller en modell for å teste og eventuelt generalisere fra case-studiene. Den nasjonale surveyen gir et bedre grunnlag for mulige generaliseringer, og vil i samspill med case-studien gi mulighet for tolkninger av sentrale problemstillinger. Presentasjonen av empiri vil trekke på denne vekselvirkningen mellom case og surveyresultater for å bedre den kontekstuelle forståelsen av surveydata, uten at dette uttrykker et ønske om å ekstrapolere våre funn i den enkelte kommune.

### 3.3 Survey med et utvalg av ”Fredrikstad-kommuner”

Studien tar utgangspunkt i kommuner som i 2000 hadde kommet i gang med LA21-arbeid. Det eksisterer ingen formelle lister over hvilke kommuner som er ”LA21 kommuner”, eller eventuelt formelle krav til kommuner som presenterer seg som LA21-kommuner. Det vil derfor eksistere kommuner som i handling har kommet lenger i miljøoppsatsningen enn erklærte LA21-kommuner. Samtidig er det mange kommuner som i liten grad har miljømålsettinger som kan betraktes som relevante i en LA21 sammenheng og som det derfor vil være lite hensiktsmessig å studere ut i fra våre problemstillinger. Et viktig utvalgsriterium har vært at det skal være en intensjon hos kommunale politikere å gjennomføre en LA21-lignende prosess i kommunen. Et tilsvarende utvalg basert på alle norske kommuner som univers ville gi for mange ”ikke-funn” i forhold til problemstillingen, og dermed antakelig et for svakt statistisk grunnlag til å analysere LA21-prosesser. Vi valgte derfor å foreta et tilfeldig utvalg blant de kommunene som formelt hadde sluttet seg til ”Fredrikstad-erklæringen”.

For å sikre at utvalget skulle bli representativt, trakk vi et relativt stort antall kommuner (99)<sup>15</sup> av den totale populasjonen på 241. I november

---

<sup>15</sup> Opprinnelig 100, men én kommune frafalt under telefonintervjuene

2000 hadde alle fylkeskommuner sluttet seg til Fredrikstad-erklæringen, mens noe over halvparten av kommunene (55 prosent) hadde gjort det samme. Kommuner fra alle fylker var representert på listen, men det eksisterte store geografiske forskjeller i tilslutning. Nord-norske "Fredrikstad kommuner" var klart underrepresentert med kun 26 av totalt 89 kommuner, det vil si at kun 29 prosent av kommunene i de tre nordligste fylker hadde sluttet seg til erklæringen. På Østlandet finner vi en høyere representasjon enn landsgjennomsnittet der 71 prosent av kommunene har tilsluttet seg erklæringen, mot 48 prosent på landsbasis. Det er også en samvariasjon mellom sentralitet og kommunens størrelse når 77 prosent av kommuner med mer enn 10000 innbyggere er "Fredrikstadkommuner" (Harvold 2004). Fredrikstadkommunene kan altså ikke sies å være representative for landets kommuner som helhet.

I vårt utvalg (41 prosent av Fredrikstad-kommunene) er alle fylker representert, men noen fylker er imidlertid bare representert med bare to kommuner. Det gjelder Vestfold, Akershus og Sogn og Fjordane. Oppland og Hordaland var de fylker som er best representert i vårt utvalg, med henholdsvis 12 og 10 kommuner. I undersøkelsen benytter vi oss av Statistisk Sentralbyrås inndeling av kommuner i henhold til sentralitetsnivå. Byrået bruker en firedelt tettstedsklassifikasjon der bla. Oslo og Tromsø utgjør nivå 3, Halden, Porsgrunn, Harstad nivå 2, mens Ski, Elverum og Bryne er eksempler på sentralitetsnivå 1. Andre kommuner blir gitt et sentralitetsnivå i henhold til følgende kriterier:

Sentralitet 3 – Kommuner som ligger innenfor 75 minutters reisetid fra et sentrum på nivå 3 (90 minutter fra Oslo)

Sentralitet 2 – Kommuner som ligger innenfor 60 minutters reisetid fra et sentrum på nivå 2

Sentralitet 1 – Kommuner som ligger innenfor 45 minutters reisetid fra et sentrum på nivå 1

Sentralitet 0 – Kommuner som ikke fyller kravene til sentralitet på disse nivåene gis sentralitet 0

Dersom kommunen oppfyller kravene til sentralitet på flere nivåer, gjelder det høyeste av disse nivåene. Når vi opererer med en todelt størrelsesvariabel, har vi delt kommunene over og under et folketall på 5000 innbyggere.

Tabell 3.1 viser fordelingen i vårt datamateriale med flest kommuner (47 prosent) i perifere strøk, med sentralitetsnivå 0.

Tabell 3.1 *Fordeling av utvalget i henhold til sentralitetsnivå*

	antall	prosent
3	26	26,3
2	20	20,2
1	7	7,1
0	46	46,5
Totalt	99	100,0

Figur 3.1 *Kart over kommuner som utgjør utvalget*

### 3.4 Opplegget for undersøkelsen

Surveyundersøkelsen ble gjennomført som telefonintervju basert på et strukturert spørreskjema (med hovedsakelig fast oppsatte svaralternativ). Intervjuene ble gjennomført av fire forskere og en forskningsassistent, som alle hadde vært med på å utarbeide spørreskjema. Informantene i kommunene fikk anledning til å utdype svarene samt at forskerne kunne følge opp med nye spørsmål i den grad kommunen kunne vise til særtrekk som ikke ble fanget opp i spørreskjema. Dette ga verdifull tilleggsinformasjon til de faste svaralternativene. Spørsmålene dekket bredden i kommunenes LA21-arbeid, og var ordnet i fire hovedtemaer. For å sikre at spørsmålene var relevante, ble det gjennomført prøveintervju med fire kommuner. Dette førte til noen endringer i det opprinnelige skjemaet før selve undersøkelsen ble gjennomført. Intervjuene ble foretatt i perioden februar-mars 2001 med noen få tilleggsintervju i april. Underveis i intervjuprosessen ble det avholdt samordningsmøter, slik at intervjuene kunne gjennomføres på en mest mulig lik måte.

Den miljøvernansvarlige i kommunen var ment å være hovedinformant i kommunene, men i kommuner som ikke hadde egen miljøvernstilling, snakket vi alternativt med kommuneplanlegger eller den som var tillagt ansvaret for miljøvern, hovedsakelig ansatte i teknisk sektor eller landbruksetaten. I noen få tilfeller ble spørsmålene besvart av rådmannen. Det ble gjennomført ett intervju i hver kommune. Et resultat av denne utvalgsprosessen er at våre intervju i hovedsak reflekterer miljøvernlederens – eller den miljøvernansvarliges – vurdering av LA21-situasjonen lokalt. Den miljøansvarlige har i stor grad vært ansvarlig for igangsettelsen og gjennomføringen av LA21-arbeidet i kommunen, og det er derfor åpenbart at det er mulighet for en viss slagside i intervjuene mot en positiv ”egnevaluering” av dette arbeidet.

Ved å benytte telefonintervju ble svarprosenten meget høy. I to kommuner ble det imidlertid oppgitt at de ikke hadde *noen* som kunne besvare spørsmålene (en kommune på Østlandet og en på Sørlandet). I et par kommuner ba respondenten om at skjemaet ble tilsendt, slik at det kunne fylles ut skriftlig. I alle de øvrige kommunene ble skjemaene gjennomgått muntlig over telefonen og eventuelle uklarheter kunne diskuteres direkte, men i noen tilfeller var det ikke mulig for respondenten å svare på spørsmålet. Dette gjelder hovedsakelig nyansatte personer som ikke deltok i oppstarten av LA21 arbeidet i perioden. Svarprosenten er likevel gjennomgående høy. Det er derfor grunn til å anta at undersøkelsen for en stor del gir et godt



---

bilde av situasjonen blant de kommunene som har sluttet seg til Fredrikstaderklæringen.

Utvalget av kommuner i casestudien er basert på ”best case”, det vil si kommuner som i henhold til nøkkelinformanter (KS-knutepunkt og LA21-koordinatorene) har gjennomført en vellykket LA21-prosess. Utvalget av casekommuner reflekterer ønsket om å studere LA21-prosesser i forskjellige kontekster, og valget falt på en storby (bydel i Oslo), en mindre industriby (Porsgrunn) og en utkantkommune (Vega). Datamaterialet fra casekommunene baserer seg på feltarbeid gjennomført av en forsker i den enkelte kommune/bydel. I tillegg til innsamling av relevant skriftlig dokumentasjon, ble det gjennomført intervjuer med personer med tilknytning til LA21-arbeidet i kommunen.

### 3.4.1 Grefsen bydel

Hovedkontakten i bydelen har vært LA21-ansvarlig. Metoden for datainnsamlingen har vært dokumentstudier og intervjuer. Først ble de viktigste dokumenter om LA21 gjennomgått. Deretter ble det gjennomført intervjuer med de mest sentrale aktørene i bydelsadministrasjonen og blant politikere i bydelen. På bakgrunn av dokumentstudier og samtaler med de mest sentrale aktørene i bydelsadministrasjonen, ble det plukket ut to representanter for frivillige som hadde gjort seg bemerket. Det ble til sammen gjennomført seks intervjuer. Utvalget av intervjupersoner er altså de personer som har vært direkte involvert og engasjert i LA21-arbeidet på lokalt hold. Utvalget representerer dermed et ”internt” perspektiv på LA21-arbeidet. Det er ikke intervjuet personer med et mer perifert forhold til det som har foregått, for eksempel sivilsamfunnet mer allment.

Perspektivet i undersøkelsen er *bydelen*. Det drives aktiviteter i forbindelse med LA21 også på sentralt hold i Oslo kommune, men i denne undersøkelsen har det vært viktig å få fram det som skjer på det mest lokale hold, dvs. den type aktiviteter som kan antas å mobilisere sivilsamfunnet og det lokale næringslivet. Det sentrale nivået i Oslo blir dermed eksternt i forhold til lokale prosesser i bydelen. LA21 sentralt i Oslo framkommer dermed bare i tilfelle lokale aktører har trukket det fram i intervjuene, eller det har fremkommet i de skriftlige kildene. Det har ikke vært gjort en systematisk undersøkelse av LA21 arbeidet sentralt i Oslo.

### 3.4.2 Vega

Hovedkontakten i Vega har vært miljørådgiveren i kommunen. Hun har ikke vært hovedansvarlig for selve LA21-arbeidet, som i stor grad har vært politikerstyrt, men var en av initiativtakerne til at arbeidet startet opp i kommunen. De mest sentrale aktørene i LA21-arbeidet under både det tidligere og det nåværende kommunestyret har blitt intervjuet. Dette inkluderer også representanter for det private næringslivet, frivillige organisasjoner og kommunen. Feltarbeidet ble gjennomført i to faser og det første besøket sammenfalt i tid med at LA21-folkemøtene ble avholdt. Det gav mulighetene til å dokumentere den lokale debatten. I forbindelse med dette møtet ble det også gjennomført intervjuer med representanter fra fylkeskommunen og fylkesmannen. Bortsett ifra uformelle ”kantinediskusjoner” på kommunehuset og innspill som kom på det åpne LA21-møtet, har det ikke blitt gjennomført intervjuer med personer som står utenfor LA21-arbeidet i kommunal regi. Lokalbefolkningens stemmer har derfor i liten grad blitt dokumentert i denne undersøkelsen.

### 3.4.3 Porsgrunn

Studien av Porsgrunn er basert på offentlige dokumenter og intervjuer med 10 informanter: daværende ordfører, teknisk sjef, miljøvernleder, konsulent fra skoleetat, kulturetat og byutviklingsetat, leder i teknisk utvalg, representant fra næringslivet (fra ”Vekst i Grenland”), representant fra frivillige organisasjoner (Friluftsliv- og miljørådet) og regionalt knutepunkt for LA21 i Telemark.

## 3.5 Oppsummering

Den kontekstuelle kompleksiteten er både teoretisk og metodisk krevende, og i studien har vi benyttet oss av forskjellige empiriske tilnærminger. Vårt utvalg på 99 kommuner gir et godt grunnlag for statistisk analyse av Fredrikstadkommuner. Det regionale utvalget er også så robust at det muliggjør en analyse av romlige variasjoner. Forholdet mellom case-studiene og surveyen er ikke basert på noen teoretisk modell og vi har ikke forsøkt å generalisere fra disse, men vi relaterer funn i survey-undersøkelsen til situasjonen i den enkelte casekommunen.

## 4 Fortolkningen av LA21 i norske kommuner

### 4.1 LA21-fortolkninger og trekk ved kommunene

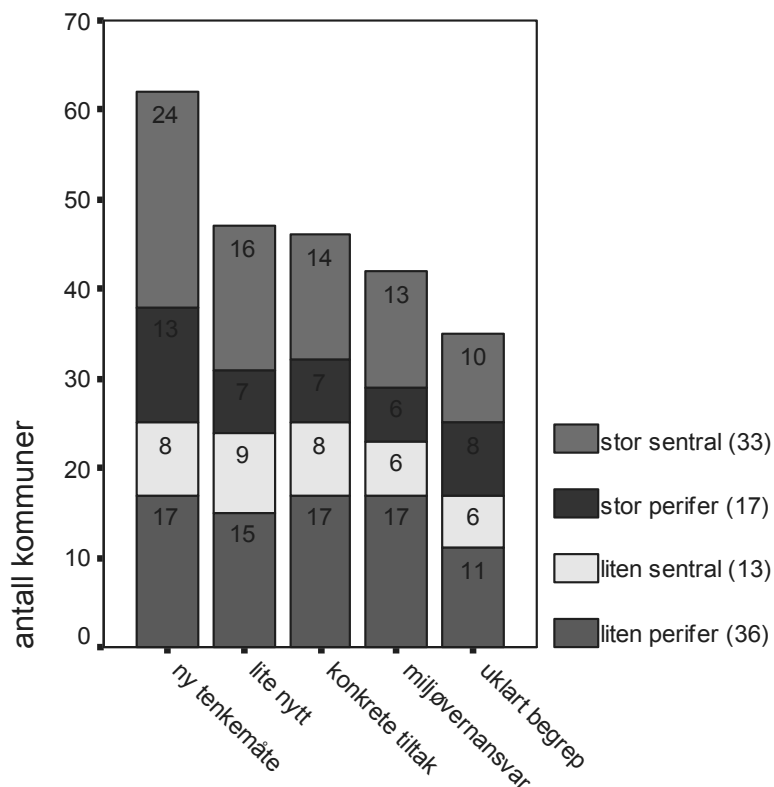
Fordi LA21 er et såpass nytt begrep og fenomen i norske kommuner er det all grunn til å tro at den lokale praktiseringen vil være høyst avhengig av den lokale *fortolkningen* – av hvordan LA21 blir forstått og definert lokalt. Ulike trekk ved en lokal forståelse av LA21 kan for eksempel være: om forståelsen er orientert mot konkrete tiltak eller snarere preger hele tenkemåten i kommunen; om det legges vekt på LA21 som noe definitivt nytt eller snarere oppfattes som en videreføring av det kommunale miljøarbeidet; og om det i utgangspunktet er en positiv - velvillig - eller negativ - skeptisk - innstilling til selve konseptet

Vårt utvalg av 99 kommuner ble stilt overfor følgende fem påstander om LA21:

- ”LA21 for oss dreier seg mest om å få til en ny tenkemåte i kommunen”
- ”LA21 har ikke betydd så mye nytt i forhold til tidligere miljøarbeid”
- ”LA21 for oss dreier seg mest om konkrete tiltak”
- ”LA21 er et overordnet mål og har fått flere til å ta ansvar for miljøvern”
- ”Vi snakker i liten grad om LA21 her i kommunen fordi det er et så uklart begrep”

Figuren under viser svarfordelingen (antall helt eller dels enig) etter kommunetype (stor/liten, sentral/perifer)<sup>16</sup>.

Figur 4.1 Oppfatning om LA i kommunene, etter kommunetype.



Vi ser at det utsagnet som får størst oppslutning – blant nesten to tredeler (62 av 99) – er den på sett og vis mest omfattende forståelsen av LA: at det dreier seg om å få til en ny tenkemåte i kommunen eller lokalsamfunnet. Det er særlig de store (folkerike) kommunene som gir uttrykk for dette. Små kommuner sprer seg mer jevnt på de ulike utsagnene. Verdt å merke seg er også at det er minst oppslutning - uansett kommunetype - om at LA21 er et så uklart begrep. Alt i alt er det bare vel en tredel av kommunene som gir sin tilslutning til dette. Like fullt er det nesten halvparten som mener at LA har representert lite nytt og først og fremst er en videreføring av tidligere miljøarbeid.

<sup>16</sup> Liten: kommuner med mindre enn 5000 innbyggere; Sentral: de to høyeste verdiene på den fire-delte sentralitetsvariabelen

At LA i hovedsak dreier seg om konkrete tiltak, er det særlig små kommuner som hyppigst gir uttrykk for.

Spørsmålet er så hva som kan forklare de ulike fortolkningene av LA; hvordan de ulike oppfatningene henger sammen med ulike trekk ved kommunene. I tabellen under er resultatene fra en enkel multivariat analyse (lineær regresjon) satt opp, på bakgrunn av enkelte kommunale bakgrunnsvariable og en del LA-spesifikke variable i forhold til kommunal organisasjon.

Tabell 4.1 Lokal fortolkning av LA. Multivariat analyse.

	<i>Ny tenkemåte</i>	<i>Lite nytt</i>	<i>Konkrete tiltak</i>	<i>Økt miljøverna nsvar</i>	<i>Uklart begrep</i>
$R^2$	,35	,14	,17	,26	,31
(constant)	443,8**	33,86	25,71	-74,32	14,96
sentr	-,02	,07	,07	,09	,07
botett	,01	-,03	-,04	-,08	,01
folk	-,00*	,00	,00	,00	,00
nettoutgift	,00	,00	,00	,00	,00
kvinnand	,48	2,20	-1,50	-,62	-2,52
frp	,62	-1,07	,97	-1,87	2,85
h	1,12	-,67	1,59	1,69	-1,12
krf	1,48	2,24	-1,22	-,89	3,33
v	-4,50**	3,28	-2,13	-4,06	-,11
sp	,07	-1,68	1,60	2,05	-,82
sv	4,75	-1,79	-5,34	7,05*	-,86
rv	18,18	-2,31	7,49	10,30	4,09
la_ansatt	,17**	-,01	-,06	,03	,08
la_aar	-,22	-,02	-,01	,04	-,01
la_org	,31	-,34	,02	,32	-,79**
la_mte	,14	,10	,12	,16	-,11
PBL	-,10	-,41	-,07	,50	-,60

<sup>1</sup>Lineær regresjon, B-verdier, \* sig. på 0,10-nivå \*\* sig. på 0,05-nivå. Ap referansegruppe for parti *sentr*: 4-delt sentralitetsindeks for norske kommuner; *botett*: innbyggere per tettstedsareal i kommunen; *folk*: folketall; *nettoutgift*: nettodriftsutgifter per innbygger; *kvinnandel* i kommunestyret; *frp*, *h*, *krf*, *v*, *sp*, *sv*, *rv*: h.h.v. partipolitisk andel i kommunestyret; *ansatt*: med ansvar for LA i kommunen; *la\_aar*: årstall for LA-start/vedtak; *la\_org*: egen LA-organisering i kommunen; *la\_mte*: egne folkemøter i LA-regi i kommunen; *PBL*: om LA er integrert i kommuneplanarbeidet

Analysen viser gjennomgående at kommunetype - eller strukturelle faktorer<sup>17</sup> - ikke er av så stor betydning når det gjelder hvilken definisjon eller fortolkning kommunene har av LA. Politiske faktorer, som sammensetning av kommunestyret, betyr litt, men ikke på noen entydig måte: Kommuner der Høyre er best representert, synes å ha en nokså velvillig innstilling til LA, betydelig mer enn de sterkeste AP-kommunene (Ap er referansegruppe i forhold til parti-variablene). Mens for eksempel kommuner med høyest Venstre-representasjon er (signifikant) uenig i at LA representerer en ny tenkemåte, og har ellers den mest skeptiske LA-innstillingen. At Venstre er mer negative enn for eksempel Frp kan synes noe påfallende i forhold til LA-tankegangens globale og økologiske aspekter. Også kommuner med høy Krf-representasjon er skeptiske, mens kommuner der SV og RV gjør seg mest gjeldende er desidert mest positive. Kort sagt later det til at kommuner med partipolitisk sentrumsdominans er mer LA-skeptiske – eller nøkterne – enn andre.

Heller ikke kvinneandelen i kommunestyret har noen klar sammenheng med innstilling til LA. Kommuner med mange kvinner skårer høyt på både oppfatningen om at LA representerer lite nytt, og samtidig på at det *ikke* er et uklart begrep.

Samlet sett er det, ikke uventet, de spesifikke LA21-variablene – starttidspunkt, egen ansatt, organisering og kobling til kommuneplanleggingen – som ser ut til å slå sterkest ut som forklaringsfaktorer i forhold til den lokale fortolkningen av hva LA21 innebærer i kommunen. Tidlig start på LA-prosessen og det å ha en særegen ansvarlig for LA i kommunen ser særlig ut til å bety noe for oppfatningen av LA som en ny tenkemåte for kommunen; faktorer som betyr lite for de andre oppfatningene. De faktorene som har med LA-organisering å gjøre betyr imidlertid mye for *alle* oppfatningene – i forventet retning: Det å faktisk ha en særegen LA-organisering (politisk eller administrativt) i kommunene innebærer en positiv skåre på så vel oppfatningen av LA som tenkemåte og som et bidrag til et økt miljøvernansvar, og med en tilsvarende negativ skåre for at LA representerer lite nytt eller er et uklart begrep. Med andre ord, der det *er* en spesifikk LA21-organisering, er kommunen mer gjennomgående preget av LA21-tankegang. Mens der det *ikke* er noen særskilt LA21-organisering, der er det også størst skepsis til begrepet.

Når det gjelder en organisatorisk faktor som kobling av LA til kommuneplanlegging, innebærer det å *ikke* integrere LA i kommune-

---

<sup>17</sup> - målt her i forhold til kommunestørrelse (folketall), sentralitet, kostnadsnivå (netto driftsutgifter) og botetthet

plansammenheng mye for de LA-skeptiske holdningene (at LA representerer lite nytt og at det er et uklart begrep). Sammenhengen er positiv i forhold til oppfatningen av at LA som et overordnet mål har bidratt til at flere har tatt et miljøvernansvar. For de andre oppfatningene ser ikke koblingen ut til å bety så mye. Samtidig er det verdt å merke seg at de aller fleste (84 prosent) av kommunene integrerer faktisk LA i kommuneplansammenheng, slik at variasjonen i denne bakgrunnsvariabelen er svært liten.

De oppfatningene som de bakgrunnsvariablene vi har med i analysen, gir størst *samlet* forklaringskraft (størst  $R^2$ ) for, er to nærmest motsatte oppfatninger: på den ene siden at LA21 innebærer en ny tenkemåte og på den annen at LA21 brukes lite i kommunen fordi det er et så uklart begrep. Det er for så vidt nokså opplagt at det er de mest ”ekstreme” – eller tydeligste - standpunktene som enkeltfaktorer slår sterkest ut på. Utslagene – variasjonen – er naturlig nok mindre rundt ”sentrumsoppfatninger”.

## 4.2 Hva forklarer grunnleggende innstilling til LA i kommunene?

For å forenkle problemoppfatningene har vi foretatt en enkel faktoranalyse (prinsippal komponent) der én faktor kommer ut med faktorladninger som angir en klart negativ vurdering av LA. Det er med andre ord kommet ut én samlet underliggende eller grunnleggende innstilling til LA, som er uttrykk for en skeptisk eller negativ grunnoppfatning, en anti-LA innstilling. Faktorladningene i forhold til hver av de opprinnelige oppfatninger er som vist i Tabell 4.2

Tabell 4.2 *Faktorladningene etter faktoranalyse av problemoppfatningene. Én komponent*

Uklart begrep	,71
Lite nytt	,71
Konkrete tiltak	,18
Nytenkning	-,70
Mer miljøvern	-,77

En multivariat analyse for å forklare denne anti-LA-innstillingen, basert på en modell med trinnvis innføring av nye typer bakgrunns- eller forklaringsfaktorer, kommer ut med følgende resultat:

Tabell 4.3 Forklaring av grunninnstilling til LA. Multivariat analyse

		$R^2$	,03	,17	,29
forklaringsfaktorer:	strukturelle	(constant)	,18	,31	-103,45
		sentr	,02	-,03	,03
		botett	-,04	,00	,01
		folk	,00	,00	,00
		nettoutgift	,00	,00	,00
		kvinnand		,75	,10
	politisk sammensetning	frp		,21	1,04
		h		-1,63	-,99
		krf		1,48	1,12
		v		3,04	3,18
		sp		-1,50	-1,04
		sv		-4,31	-4,00
		rv		-11,26	-7,23
		LA-spesifikke	la-ansat		
	la_aar				,05
	la_org				-,46**
	folkemte				-,07
	PBL				-,40

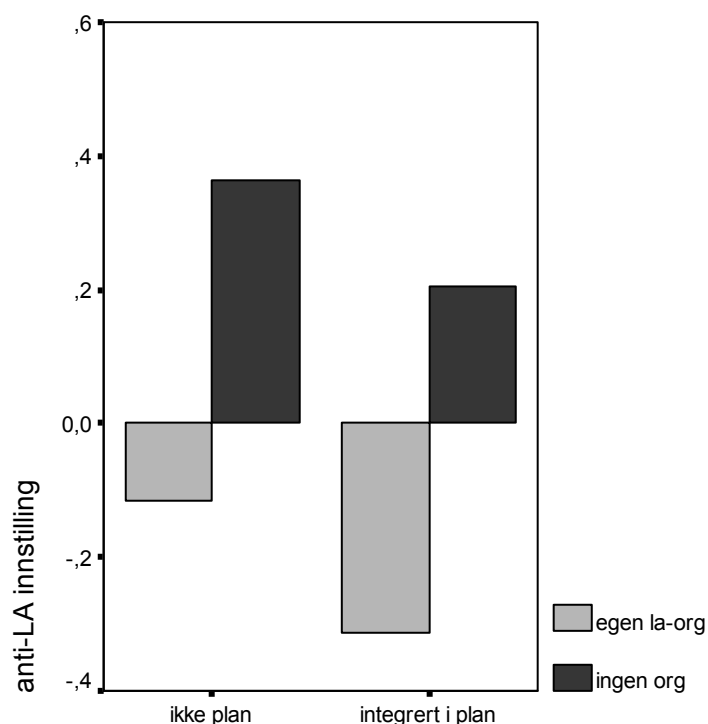
<sup>1</sup>Lineær regresjon, B-verdier, \* sig. på 0,10-nivå \*\* sig. på 0,05-nivå. Ap referansegruppe for parti *sentr*: 4-delt sentralitetsindeks for norske kommuner; *botett*: innbyggere per tettstedsareal i kommunen; *folk*: folketall; *nettoutgift*: nettodriftsutgifter per innbygger; *kvinnandel* i kommunestyret; *frp*, *h*, *krf*, *v*, *sp*, *sv*, *rv*: h.h.v. partipolitisk andel i kommunestyret; *ansatt*: med ansvar for LA i kommunen; *la\_aar*: årstall for LA-start/vedtak; *la\_org*: egen LA-organisering i kommunen; *la\_mte*: egne folkemøter i LA-regi i kommunen; *PBL*: om LA er integrert i kommuneplanarbeidet

Den trinnvise regresjonen (som gjør det mulig å se den samlede effekten av et knippe av variable) viser at de strukturelle variablene også samlet sett betyr lite. I neste modell, ved innføring av trekk ved kommunestyret (kvinneandel og partirepresentasjon) endres den samlede forklaringskraften ( $R^2$ ) med hele 14 prosentpoeng. Som vi så under omtalen av enkeltoppfatningene, får vi bekreftet at det er kommuner med sentrumsparti-dominans som er mest lunkne til LA (positive til anti-LA innstilling), mens kommuner med best Høyre-, SP-, SV- og/eller RV-representasjon er klart mest velvillig innstilt. Kvinneandel teller derimot i negativ retning – sett i forhold til grunninnstilling til LA21.

I den siste modellen, der de mer LA-spesifikke variablene er med, endres samlet forklaringskraft med 12 prosentpoeng. Det er særlig LA-organisering som er avgjørende, men nesten like viktig i denne analysen ser det ut til å være at LA-arbeidet er integrert i kommuneplanprosessen.



Figur 4.2 Grunninnstilling til LA i kommunen. Etter LA-organisering og kommuneplan-organisering



Figur 4.2 viser sammenhengen mellom LA-innstilling, det å ha en særegen LA-organisering og ha integrert LA-arbeidet i kommuneplanleggingen eller ikke. Figuren bekrefter at det særlig er organiseringen som er avgjørende, *ingen* organisering gir høyest negativ skåre på LA-innstilling, uansett kommuneplanlegging. Samtidig får vi også bekreftet at plan-integrering trekker i samme retning, slik at mest positiv innstilling får vi der det både er egen organisering og arbeidet samtidig er integrert i det ordinære kommuneplanarbeidet.

### 4.3 LA-begrepet – vanskelig men mangfoldig

Vi har sett hvordan innstillingen eller holdningen til LA varierer med ulike strukturelle og organisatoriske trekk ved kommunene, og dermed pekt på enkelte faktorer som kan forklare utgangsinntillingen. Vi har sett at selve LA-konteksten betyr mye. Samtidig er

det åpenbart problematisk å skille de LA-spesifikke faktorene fra selve utgangsinstillingen. Vi står overfor det gjengse problemet med å skille fenomen fra kontekst – et metodologisk problem som gjerne begrunner valget av mer inngående case-studier framfor bare variabelorienterte survey-undersøkelser.

Case-studiene kan gi en bedre og mer samlet innsikt i hva som kunne forklare utgangsinstillingen og hvordan kommunene så på og definerte LA. Vi var opptatt av hvordan innstillingen til LA var i de enkelte kommunene: Var den skeptisk, usikker eller bejaende? Var den grunnleggende positiv eller negativ? Og hvilke sider ved LA-fenomenet var det som ble tillagt størst vekt? I utgangspunktet måtte vi forvente at innstillingen til LA i case-kommunene var positiv. Det var jo selve utvalgsriteriet – case-kommuner som hadde positive LA-erfaringer å komme med. Men hvis det er motforestillinger selv her, er det grunn til å ta dem særlig alvorlig – fordi betingelsene i utgangspunktet skulle være de gunstigste. Positivt innstilte LA-kommuner fungerer følgelig som ”crucial case” for å teste gjennomslaget for LA i kommunene.

Informantintervjuer bekrefter inntrykket av at LA ofte oppfattes som et vanskelig begrep. En informant sier for eksempel at

LA21-begrepet er vanskelig – og like mangfoldig som for eksempel ”kultur”-begrepet. LA er ikke en ny floskel, men heller et vanskelig og et veldig ”romt” [vidt] begrep, som egentlig kan dekke alt - for eksempel når det både kan fokuseres på livskvalitet og medbestemmelse, eller når det snevert kan avgrenses til bare miljø. ... Men – [vi her] har ikke fått noe grep på det ”globale”. Det er lettere å se at ting har med livskvalitet å gjøre. Det kan nok være enkelte tiltak har globale konsekvenser - som gang - og sykkelveier for eksempel...

Her kommer det fram at det som er to (minst) forskjellige sider ved LA-begrepet som er vanskelig: Det er både at det er så omfattende og betyr så mye forskjellig, men også at det inneholder den særlige vektleggingen på det ”globale”: Det være seg i global økologisk (som vel er dét det tenkes på her), eller – det som stort sett fortoner seg som enda vanskeligere - i global fordelingsmessig forstand.

At et begrep er mangetydig eller mangfoldig innebærer ikke nødvendigvis at det er uakseptabelt. Tvert imot, er det i mange sammenhenger – ikke minst i politiske – pekt på det fordelaktige ved flertydighet: Slik det kommer til uttrykk i spørsmål av typen: ”Is

---

ambiguity an effective diplomatic tool?”<sup>18</sup> eller i klassiske studier som ”Ambiguity and choice in organisations” (March og Olsen 1976) Flertydighet gir rom for ulike og upresise forventninger og for alternative reaksjoner i forhold til begrepet. Det gjør det mulig å utsette tiltak og forhale beslutninger, men også til å tilpasse seg og definere egne intensjoner og ”sine” tradisjoner i forhold til begrepet.

I det videre skal vi gå over til å se nærmere på sammenhenger mellom utgangsinnstilling og LA-praksis – og se hvordan fortolkningen kan bidra til det som skal forklare. Betyr innstilling eller problemoppfatning noe for håndteringen av LA? I hvilken grad er innstillingen eller fortolkningen en faktor som forklarer andre trekk ved LA-virksomheten i kommunen? På hvilken måte er det slik at hvordan en ”tar det” bestemmer hvordan en ”får det”? På hvilken måte bestemmer innstillingen praksisen?

---

<sup>18</sup> [www.diplomacy.edu/language/ambiguity-in-diplomacy.htm](http://www.diplomacy.edu/language/ambiguity-in-diplomacy.htm)

## 5 Drivkrefter

Mens MIK-reformen i all hovedsak var en politisk-administrativ reform, er målsettingen med LA21 å mobilisere det ”sivile samfunn” og arbeids- og næringsliv i arbeidet for et bærekraftig samfunn. Folkelig deltakelse er blitt definert inn som ett av hovedelementene i LA21-målsettingene i Norge (Røiseland 1996, Orderud 1998), men det er fortsatt forutsatt at staten og kommunene tar et hovedansvar for å komme i gang med LA21-prosessene. Fredrikstad-erklæringens hovedbudskap er likeledes at kommunene må ta ansvar for å komme i gang med Lokale Agenda 21-prosesser. Det vil derfor være naturlig å ta utgangspunkt i at drivkreftene i selve oppstarten befinner seg innen den politisk-administrative sfæren. Drivkrefter må likevel i noen utstrekning relateres til *betingelsene* for LA21-arbeidet i lokalsamfunnet.

Siden LA21-arbeidets sentrale målsettinger i stor grad dreier seg om ansvarliggjøring, læring og lokal kompetanse, vil politikernes og de ansvarliges kunnskap og verdier være viktige for utviklingen av lokale LA21-prosesser. Videre har vi stilt spørsmålet om det er noen sammenheng mellom LA21-aktiviteter og politiske betingelser som organisasjons- og styringsformer. Potensielle drivkrefter vil også være sosiale betingelser og lokalsamfunnets ”mobiliseringskapasitet”. Lokalsamfunnets verdier og kunnskap (inklusive det private næringsliv) vil være viktige mobiliseringsressurser, og formen for og graden av medvirkning vil også forme LA21-arbeidet. Andre faktorer som vil kunne fungere som drivkrefter, er økonomiske og strukturelle betingelser, der kommunal økonomi, næringsstruktur og geografisk lokalisering vil ha betydning. Her er det også naturlig å trekke inn aktører på fylkeskommunalt og statlig nivå som aktive aktører overfor lokalsamfunnene både gjennom økonomiske virkemidler og kunnskapsformidling.

I den mest radikale varianten kan LA21 tolkes som en prosess der lokalt miljøansvar også etterfølges av økt delegering av forvaltningsansvaret til lokalbefolkningen (folkemøter), lokale organisasjoner og

kommuner. En mer konvensjonell tolkning av LA21-arbeidet vil gå i retning av lokale "Rusken"-aksjoner uten noen nevneverdige politiske implikasjoner.

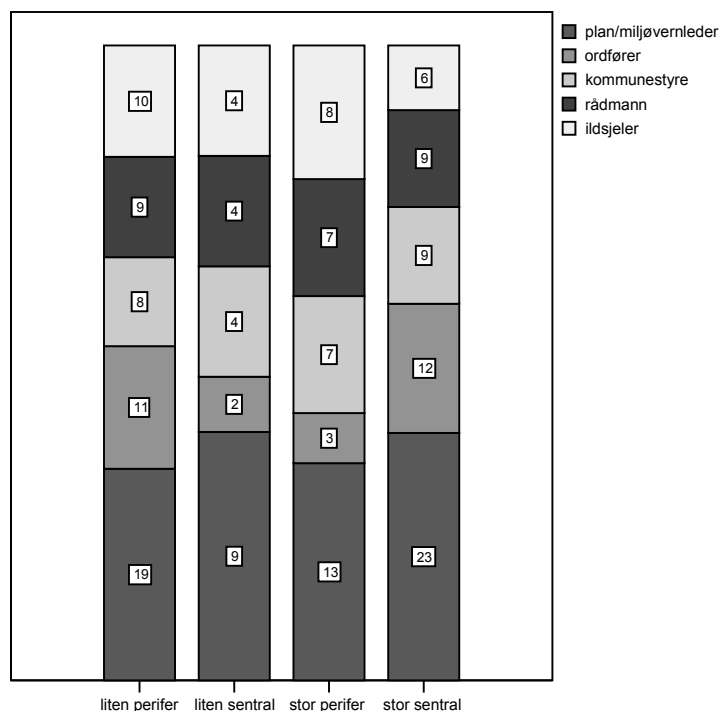
Her vil vi forvente at det vil være regionale variasjoner blant annet basert på næringsstruktur, folketall og sentralitet. Det har vært mulig å identifisere i hvilken grad forskjellige aktører har vært drivkrefter i initiativfasen og videre i det vi kaller driftsfasen. Spørreundersøkelsen fanger i liten grad opp *hvorfor* enkelte aktører går i spissen for miljøarbeidet i kommunen og i hvilken grad dette representerer forskjellige tolkninger av LA21-arbeidet. For å kunne belyse dette er det nødvendig å se nærmere på den lokale konteksten og historien. Våre tre case-kommuner representerer eksempler på ulike typer drivkrefter i LA21-arbeidet, selv om de mest sentrale aktørene i hovedsak befinner seg i den politisk-administrative sfæren i kommunen.

## 5.1 Aktører på lokalt nivå

Det kan være forskjellige aktører som er sentrale i en initiativfase sammenlignet med en "driftsfase". Vi var interessert i å undersøke forskjellen mellom disse fasene. Vi ba kommunene om å vurdere på en skala fra 1-5 om hvilke aktører som var sentrale i "initiativfasen" og i "driftsfasen". Skalaen hadde verdiene "ikke i det hele tatt", "i liten grad", "både og", "i ganske stor grad" og "i stor grad". Ved å ta de to høyeste verdiene som uttrykk for om aktøren var sentral eller ikke, får vi følgende svar

Tidligere LA21-forskning konkluderer med at sentralitet og folketall har vært viktige forklaringsfaktorer for LA21-satsingen (Lafferty et al. 1998). Vi har i følgende avsnitt sett aktørenes rolle i forhold til kommunens størrelse og lokalisering. Miljøvernledere spiller en viktig rolle, og særlig i store kommuner. Jf. Figur 5.1. Ordfører i store og sentrale kommuner er mer aktive enn ordførere i andre kommuner. Forskjellen er mye mindre når det gjelder rådmennenes rolle i oppstarten.

Figur 5.1 Viktige aktører i oppstartfasen. Etter kommunetype



Det er liten tvil blant dem vi intervjuet at spesielt planlegger/miljøvernleder peker seg ut som den viktigste aktøren i initiativfasen til LA21-arbeidet. Nærmere 80 prosent av kommunene oppgir at planlegger/miljøvernleder var sentral i oppstarten av arbeidet. Selv om engasjementet blir redusert med 10 prosent i driftsfasen, er de fortsatt desidert den viktigste aktøren. Det er bare halvparten så mange kommuner, knapt 40 prosent som melder at politikere som kommunestyre eller ordfører var viktig. Rådmannen har vært noe mindre viktig, men i motsetning til de andre styrker rådmannen sin rolle i driftsfasen. Dette kan være en naturlig konsekvens av at administrasjonen blir pålagt et gjennomføringsansvar, mens oppstarten er mer seremoniell og preget av symbolpolitikk. LA21 domineres fortsatt av deler av den politisk-administrative sfæren, samt noen ildsjeler (disse kan inkludere personer med politiske verv eller medlemmer i organisasjoner). Interessen for LA21-arbeidet ser ut til å ha blitt sterkt redusert i kommunestyrene rundt om i landet (halvert) hvor bare 19 prosent av kommunestyrene fortsatt er sentrale i arbeidet i driftsfasen mot 40 prosent i startfasen. En mulig forklaring kan være

at kommunestyret debatterte LA21 i iverksettingsfasen da de skrev under Fredrikstaderklæringen, men siden har lite hendt. Næringslivet og frivillige har ikke vært sentrale i LA21-arbeidet, og interessen i næringslivet har blitt betydelig redusert. Dette er klart uheldig for utviklingen av LA21. Generelt er det en tendens til at kommunene rapporterer om mindre deltagelse blant de ulike aktørene. Dersom dette avspeiler mindre engasjement, er det ugunstig. En negativ tolkning av situasjonen kan være at vi ser utviklingen av et "post-Fredrikstad" syndrom, der nyhetens interesse har lagt seg. En annen mer positiv tolkning kan være at de initiativ som ble lansert, nå er i ferd med å innarbeides i kommunal virksomhet, og at lokale organisasjoner nå er mobilisert og har tatt over en del av LA21-arbeidet (lokale LA21-Fora).

Vi ønsket også å se i hvilken grad sentrale strukturelle, politiske og LA21-spesifikke faktorer henger sammen med aktørens rolle i LA21-arbeidet. Vi har benyttet de samme variablene som i den multivariate analysen i forrige kapittel.

Tabell 5.1 *Viktige aktører i oppstart-fasen. Ut fra strukturelle og LA-spesifikke faktorer. Multivariat analyse*

	miljøvernleder		KS-knutepunkt	
$R^2$	,10	,27	,09	,12
(constant)	4,23**	158,11	4,26**	24,71
sentr	,24*	,20*	,02	,06
botett	-,04	-,05	,02	,03
folk	,00	-,00	-,00*	-,00
nettoutgift	-,00	-,00	-,00	-,00
la_ansatt		,14		,15
la_aar		-,08		-,01
la_org		,26		-,17
la_mte		,28**		-,15
PBL		,41		,19

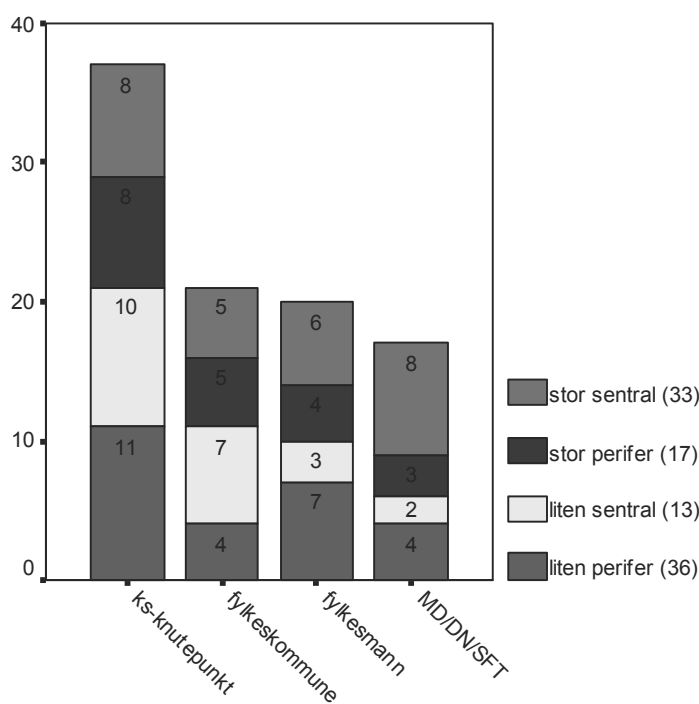
Tabellen viser resultatet av den multivariate analysen for faktorer som kan forklare variasjonen mellom kommunene i forhold til hvem som er viktige aktører for å initiere LA-arbeidet lokalt. Vi har her med to modeller, eller knippe av forklaringsfaktorer: først de strukturelle kommunetype-variablene og deretter inkludert de LA-spesifikke variablene. Igjen er miljøvernlederen viktig, særlig i sentrale strøk,

men KS-knutepunktet viser seg også å være særlig viktig for småkommunene.

## 5.2 Sentrale aktører utenfor kommuneorganisasjonen

Aktørene utenfor kommunen vurderes av våre informanter som mindre sentrale i initiativfasen. Det er KS-knutepunktet som framstår som den mest sentrale aktøren. Det vurderes som like sentralt som politikere. Fylkesmannen, fylkeskommunen og sentrale myndigheter er mindre sentrale. Bare rundt 1/5 av kommunene oppgir at disse overordnede instansene har vært av betydning.

Figur 5.2 *Viktige aktører utenfor kommuneorganisasjonen i oppstartfasen*



Bildet har ikke endret seg vesentlig når vi analyserer driftsfasen. Det er fortsatt stor sammenheng mellom de som var sentrale i initiativfasen og de som fortsatt er det i "driftsfasen". Fortsatt er KS-knute-



punktet viktig. Over 50 prosent av kommunene sier at knutepunktet i ganske stor grad og i stor grad er aktive i LA21 prosessen, og faktisk litt mer sentral i driftsfasen enn i initiativfasen.

### 5.3 Drivkrefter bak LA21 i Vega kommune

Vega kommune kan på mange måter stå som representant for utkantkommunen som sliter med fraflytting og nedgang i primærnæringene. Vega er en kystkommune i Nordland fylke, men med endringer i ressursituasjonen i havet og fraflytting fra fiskeværene har fiskerbonden gradvis forsvunnet. I dag er landbruket kommunens viktigste næringsvei med en omfattende nydyrking. Serviceyrkene og offentlig administrasjon har i dag flest arbeidsplasser. Med bare 1440 innbyggere kan situasjonen virke vanskelig, særlig for de unge som er under utdanning. Kommunen har ingen oppdrettsanlegg i drift, og gjennomsnittsalderen på fartøyer og mannskap øker år for år. Mens det i 1985 var 101 heltidsfiskere og 53 deltidsfiskere, var tallet i 1997 62 og 28<sup>19</sup>. Mellom 1985 og 1997 har heltidsfiskerens gjennomsnittsalder økt med 7,7 år til 47,4 år, mens deltidsfiskeren har en gjennomsnittsalder på hele 66,6 år. Kommunen hadde i 1998 173 ansatte og er den dominerende arbeidsgiveren. Vegas næringsliv er i all hovedsak rettet inn mot indre etterspørsel selv om det råder optimisme når det gjelder å utvikle turisme på øyene.

Vega består av i alt ca. 6500 øyer, holmer og skjær. Landarealet er ca 160 km<sup>2</sup> hvor hovedøya Vega er kommunesenter. Av kommunens totale areal er sjøarealet ca. 1840 km<sup>2</sup>. Rundt 90 prosent av arealene i Vega-øyene er faktisk hav og betegnes da også ofte som havland (Norges største arkipel). Øyene har gradvis blitt fraflyttet, og kulturlandskapet på øyene begynner nå å endre karakter. Likevel framstår Vega som en foregangskommune med en sterk følelse av historisk kontinuitet etter at det ble utgravd steinalderbosetninger datert 10 000 år tilbake. I Kystverneplanen for Nordland fylke er Vega (i Sør-Helgeland region) den enkeltkommunen med de største arealene inkludert i planen. Ca 200 km<sup>2</sup> fraflyttede småøyer og havoverflate mot kanten av kontinentalsokkelen skal beskyttes etter Naturvernlovens kategorier landskapsvernområde, biotopvern og naturreservat.

Vega sluttet seg til Fredrikstaderklæringen i 1998, men det er fortsatt litt uklart hva og hvem som har vært drivkreftene bak at LA21-arbeidet kom i gang i kommunen. Miljøsjefen reiste til Fredrikstad-

---

<sup>19</sup> jf. Fiskerirettlederens Årsmelding 1997

konferansen ut i fra egen interesse, og noe senere ble spørsmålet om ikke Vega skulle slutte seg til erklæringen reist på et formannskapsmøte av den daværende næringssjefen. Det er imidlertid en annen politiker som ble den første lederen av styringsgruppa for LA21-arbeidet i kommunen. Etter valget i 1999 gikk han ut av kommunestyret, og har vært aktiv i LA21-arbeidet ved å gjennomføre den Europeiske Ungdomskonferansen Clean Up på Vega som en del av LA21-arbeidet (arbeider for landsforeningen Ungdom & Fritid, Norge).

Det er mulig det er symptomatisk at det ikke eksisterer noen miljøorganisasjoner i kommunen samtidig som kommunen og en rekke frivillige organisasjoner ønsker å framstå som en foregangskommune i miljøarbeidet, ikke bare lokalt, men også internasjonalt. Dette skulle danne et godt utgangspunkt for LA21-arbeidet. Samtidig er det klart at det ikke nødvendigvis samsvarer med hva LA innebærer for Vegaværingene generelt.

Tilslutningen til Fredrikstaderklæringen ble vedtatt uten noe særlig debatt, og en styringsgruppe ble nedsatt av formannskapet for å utarbeide et LA21-dokument uten noe klart mandat. Det har vært vanskelig å identifisere noen særskilte drivkrefter i arbeidet. Ettersom arbeidet har utviklet seg, har de politiske representantene som ledet arbeidet i gruppene, og i særlig grad lederen av styringsgruppa, gradvis identifisert seg med LA21-prosessen. I motsetning til mange miljøvernledere i andre kommuner, har miljøvernsjefen ikke ønsket å være en pådriver i dette arbeidet. I kraft av sin stilling har hun imidlertid vært knyttet til arbeidsgruppene som sekretær og bidratt med fagkunnskap i prosessen. Vega har dermed ingen formell kommunal LA21-koordinator, og arbeidet har i stor grad vært underlagt formannskapet og ordføreren. En viktig bakenforliggende faktor har vært at politikere i Vega generelt har vært åpne for nye ideer. Samtidig har Vegas erfaringer som MIK-kommune gjort det enklere å være med på LA21-tankegangen. Men mangelen på et konkret mandat utover å mobilisere lokale organisasjoner og næringsliv i å utforme LA21-dokumentet førte til at det tok tid før arbeidet kom i gang.

I forbindelse med valget i 1999 der Vega fikk ny ordfører, ble også andre komitémedlemmer og -ledere skiftet ut. Noen av de nye hadde problemer med å starte opp prosessen igjen. Fylkeskommunens LA21-koordinator ble derfor meget sentral i å dra arbeidet i gang igjen.

Vega kan anses som en av tre foregangskommuner i Nordland fylke i LA21-sammenheng (sammen med Brønnøy og Skjerstad), og har

mottatt både ekstra faglig veiledning og finansiell støtte fra fylkeskommunens egne LA21-koordinator. En viktig føring har vært at fylkeskommunen ser det som viktig at LA21-arbeidet bygger på eksisterende planprosesser i kommunen. Arbeidet med kommuneplan og kommuneplanens arealdel for Vega startet opp i 2000 og det ble viktig for LA21-styringsgruppa å integrere LA21-prosessen i kommuneplanarbeidet.

## 5.4 Drivkrefter bak LA21-satsingen i Porsgrunn

### 5.4.1 Fra miljøskepsis - til kriseopplevelse

Krisen og omstillingsproblemene som man opplevde i Grenland utover på 1980- og på begynnelsen av 1990-tallet, er en viktig bakgrunn for Porsgrunn kommunes orientering mot nye satsingsfelter. Dels var det reelt sett et problem med nedbemanning på grunn av rasjonalisering og omstillinger i industri og næringsliv. Samtidig ble det etter hvert også en økende oppmerksomhet mot en slags "identitetskrise" for Grenlands befolkning. Som en sentral politiker uttykte det:

Hele distriktet hadde et veldig dårlig selvbilde - først og fremst på grunn av miljøet. Det tok helt motet fra ungdommen; en holdningsundersøkelse fra tidlig på 90-tallet viste at de fleste ville bort, ingen ville komme tilbake noen gang. - Da bestemte kommunen seg for å satse på barn og unge, de som representerer framtida til Grenland. Hvis alle var så negative til området, var det viktig å satse på medvirkning og på samarbeid skole og foreldre. I toognitti var det rett og slett krise - og det kan det jo komme mye positivt ut av!

Utgivelsen av den såkalte Grenlandsboka i 1991 trekkes fram som et viktig tidsskille. Den er først og fremst en samlet framstilling av alle natur- og friluftslivsmulighetene i distriktet. Med den begynte man "*... å fokusere på mange positive sider ved miljø – som identitet og lokal forankring*" – som en før ikke var klar over lå i miljøproblematikken. Det vil si å ikke bare fokusere på miljøproblemene, men på de miljø-positive sidene i Grenland – for eksempel nærheten til tur- og friluftsområder.

Andre gir uttrykk for det samme, men har samtidig klare oppfatninger av hvor ansvaret for det negative miljøstemplet for en stor del ligger:

Etter at Bellona og miljøbevegelsen satte søkelys på Grenland, så har ingen sett noe ved Grenland, bare sett det som en ”møkkaplass”. Men nå er mange blitt opptatt av å vise hvor fantastisk dette området egentlig er - med nærhet til alt, til skog og sjø.

Det er karakteristisk at det ikke er miljøproblemets kilde – industrien – som anklages for det negative miljøstemplet, men snarere de som fokuserer på problemene. Det blir også trukket fram at befolkningen i distriktet stort sett har vært skeptiske til ”miljø”:

Den har alltid hatt tradisjon for å være nokså miljøfremmed eller miljøfiendtlig... Til og med Rafnesutbyggingen på 70-tallet var det stor konsensus rundt. Industrien har dermed stort sett vært knyttet til noe positivt, naturligvis fordi den har representert selve inntektsgrunnlaget: ... folk i Grenland har tradisjonelt forbundet gul røyk med penger.

Byen har utvilsomt – og med rette - hatt ”... et spesielt dårlig miljørykte, som det var nødvendig å gjøre noe med for å forsøke å bli kvitt stemplet”. Likevel trekker enkelte fram at miljøbelastningen ikke nødvendigvis har vært en så tydelig opplevelse blant folk som faktisk bor i distriktet. Det framheves at det snarere er utflytterne, eller i det hele tatt folk utenfra, som har bidratt til all den negative omtalen. Samtidig fortelles det om en oppvekst rett ved fabrikken, der industri ble sett på som noe positivt, som noe levende og pulserende:

Når vi så gul røyk, sa vi bare at nå går det så det suser på Hydro.

Alle miljøbelastningene - omsider også etterfulgt av lokal oppmerksomhet – gjorde imidlertid at søkelyset ble satt på andre ting enn bare inntektsgrunnlaget utover på 90-tallet: som bl.a. kultur, friluftsliv, bolig, oppvekstmiljø og utdanningsmuligheter. Som én uttrykker det:

Nå er det konkurranse om å få etablert nye arbeidsplasser - og nå må folk skaffes fine forhold for å få ny industri hit. Ingen andre - utenfra - har villet bosette seg her.

Betegnende er det imidlertid at det positive bildet av industrien ikke ser ut til å ha blitt rokket. Nå er vurderingen snarere at det er industrien som langt på vei også har gått foran når det gjelder håndteringen av miljøproblemene:

Industrien i Grenland begynte tidlig å tenke miljø, industrien ble tidlig gode på miljø. Da måtte det offentlige også ta seg sammen.” Det var etter hvert blitt ”... tydelig at industrien faktisk hadde gjort sitt; ytterligere bedring nå var virkelig avhengig av offentlig – og ikke minst kommunal – innsats. Kommunen fikk for eksempel en rekke dagmulker fra SFT.

#### 5.4.2 Tidligere forsøks erfaringer: MIK-kommune og Miljøpakke Grenland

Porsgrunn var en av de 90 MIK-kommunene som deltok i det statlige forsøksprogrammet ”Miljøvern i kommunene” fra 1988 til 1991, som innebar en statlig finansiert miljøvernleder/-rådgiver i hver av forsøkskommunene. Fra 1991 til 1996 fortsatte ordningen med øremerket finansiering til alle kommuner, mens midlene etter det har gått inn i det generelle rammetilskuddet. En nærmere evaluering av ”store industrikommuner” i forbindelse med MIK-forsøket fant at miljøvernengasjementet blant politikerne var relativt sett lavt i Grenlandskommunene, særlig i Porsgrunn og Bamble (Lund 1991). Interessant nok henvises det også her til at

...det er i kommunene med de største definerte miljøproblemene miljøvern hensynet synes å stå svakest i opinionen. Sterke industritradisjoner med tradisjonelt høy prioritering av arbeidsplasshensynet og stor avhengighet av forurensende industri framheves som årsaker til den labre interessen” Det heter også at ”... mediafokuseringen på miljøproblemene i Grenlandsregionen kan ha ført til at innbyggerne har gått i forsvar mot kritikerne utenfra for å hevde hjemstedets ære

I 1988 lanserte Miljøverndepartementet (ved daværende miljøvernminister Sissel Rønbeck) også ideen om ”miljøpakker” - ”en helhetlig og områderettet miljøvernsatsing i områder med store miljøproblemer”. Det var i alt seks miljøpakker, der satsingen i Grenland utgjorde én. Et samlet ordførerkollegium i tre Grenlandskommuner (Skien, Porsgrunn og Bamble) gikk inn for dette statlige tiltaket - samtidig som det var et tveegget sverd for politikerne. ”Miljøpakka” ble regnet som en suksess, som gav ”... mye good-will til miljøvernet”, som det ble uttrykt, og at det senere ”... har gått mye av seg selv”. Andre trekker fram at miljøpakke-ideen hadde ”... allerede mye av LA21 i seg: den var ikke bare rettet mot industri eller det offentlige, men også med dialog med organisasjonene.”

### 5.4.3 ”Vi tok dem med oss til Fredrikstad...”

Det er stor enighet om at det som konkret utløste LA21-satsingen i Porsgrunn, var administrasjonens initiativ til å delta på Fredrikstad-konferansen. I Porsgrunn var det teknisk sjef som tok initiativet, og både ordfører, rådmann og utvalgslederne var med, og øyensynlig med godt resultat siden ”... *det kom tilbake en frelst gjeng*”. Fra da av har LA21 vært aktivt fokusert i kommunens arbeid, ikke minst gjennom kommuneplanarbeidet.

I kommunen er det troikaen ordfører, teknisk sjef og miljøvernleder som gjennomgående blir trukket fram som selve ”drivkreftene” bak LA21 i selve kommuneorganisasjonen: Porsgrunns kvinnelig ordfører fra Arbeiderpartiet var første kvinne og første ”før-førti” som ble valgt til ordfører i 1991. Hun var på intervjuetidspunktet i 2001 inne i sin tredje periode. Hun understreket at hun klart har måttet finne sin egen rolle, også ved at omverdenen hadde nye forventninger til henne, men tror også at hun av den grunn har hatt lettere for å fremme og få oppmerksomhet og gjennomslag for saker som for eksempel har med barn og unge og ”myke” verdier å gjøre. Samtidig trekker hun fram alle ”... *de dyktige fagfolkene i kommunen, som både er gode fagfolk og lojale i forhold til vedtak*”. Teknisk sjef i Porsgrunn representerte også i høy grad noe nytt og dynamisk utenfra da han kom til stillingen og til Porsgrunn i 1997 – med utdanningsbakgrunn som naturforvalter fra Norges Landbrukshøgskole og yrkesbakgrunn bl.a. fra Miljøvern-departementet med prosjektansvar for blant annet Miljøpakkene. LA21-satsingen kan også delvis ses som et initiativ fra Forum for kommunale planleggere, der han også satt i styret. - Med sin langvarige erfaring – helt tilbake til MIK-forsøket startet i 1988 – har miljøvernlederen i Porsgrunn gjennom hele perioden hatt selve det kommunale miljøvernansvaret og har i lang tid ønsket ”*å få til noe*”, som imidlertid har overgått det rent administrative, ved i tillegg ha fungert, som det blir framhevet fra politisk hold, som en svært ”*viktig inspirasjon*”. Det kommer også til uttrykk gjennom uvanlig grundige miljøstatus og – programutredninger, med sågar historiske og kulturelle utlegninger. Med sin samfunnsviter- og tidligere forskerbakgrunn, representerer også han på mange måter noe nytt og annerledes i forhold til den teknisk-naturvitenskapelige dominansen blant kommunale miljøvernledere for øvrig.

At hver av disse viktige posisjonene i forhold til kommunalt miljøvern er besatt av disse som på ulike måter kan sies å være ”outsidere”, er utvilsomt en viktig faktor for å forklare grunnlaget og gjennomslaget for den kommunalpolitiske nyorienteringen i Porsgrunn.

Men også andre aktørgrupper blir trukket fram som viktige, blant annet næringslivet: Porsgrunn kommune har sluttet seg til det såkalte Miljøfyrtårnprosjektet (MFTP) som er et fellesprosjekt mellom det frittstående "Vekst i Grenland"-prosjektet og Grenlandskommunene. Dette innebærer et initiativ fra kommunale næringsetater som går ut med en forespørsel til små og mellomstore bedrifter som trenger råd, veiledning og kompetanse som MFTP kan bidra med. Kostnadene for å delta (5-10000 kroner) går hovedsakelig til å finansiere en konsulent – som analyserer tiltak og foreslår en handlingsplan om hva bedriften kan gjøre (energibruk, gjenvinning av avfall, etc. (à la Enøk-tiltak). Hovedstrategien er at bedriftene skal se at det vil lønne seg. Prosjektet har foreløpig bare holdt på vel ett års tid, og omfatter et 20-talls bedrifter (i hele Grenland). Koblingen til kommunens LA21-arbeid skjer først og fremst ved at miljøvernlederen er leder i styringsgruppa for Miljøfyrtårnprosjektet.

## 5.5 Grefsen-Kjelsås bydel og LA21-arbeidet

I sin presentasjon av Grefsen- Kjelsås på nettsiden for "foregangs-kommuner" i LA21-arbeidet presenterte bydelen seg som "en av [den gang] 25 bydeler i Oslo og ligger nord i byen med grense mot drikkevannskilden Maridalsvannet, Akerselva og Marka og mot de trafikkerte veiene ring 3 og riksvei 4. Det er dermed en bydel med stor spennvidde med tungetrafikk, støv og støy-problematikk på den ene siden og natur og reint drikkevann på den andre siden."

Bydelene har bare ansvar for en begrenset del av det som en kommune vanligvis har ansvaret for. I 1988 ble Oslo delt inn i 25 politisk styrte bydeler. Hver bydel har et bydelsutvalg med 13 politikere og en administrasjon ledet av en bydelsdirektør tilsatt av byrådet. Bydelene i Oslo har ansvar for tjenester innen eldreomsorg, sosialsaker, barnehager og diverse tiltak for barn og ungdom. Miljøarbeidet er lagt sentralt i kommunen, men bydelene har ansvar for miljørettet helsevern. I tillegg har det blitt sendt ut en oppfordring fra kommunen sentralt til bydelene om å engasjere seg i LA21-arbeidet. Bydelene er ikke tillagt ansvar for planlegging etter plan- og bygningsloven. De har bare rett til å komme med uttalelse vedrørende plansaker til de sentrale kommunale myndighetene. Bydelene står derfor i en særstilling når det gjelder implementering av LA21. Bydelen er myndighet for miljørettet helsevern innenfor bydelsgrensene. Arbeidet omfatter blant annet nedslagsfeltet for Maridalsvannet som er drikkevannskilde for Oslo, spesielt i forhold til Solemskogen og forurensning fra bebyggelsen der. Bydelen hadde tidligere også arbeidet med

enkle miljøsaker slik som opprustning av idrettsanlegg og opprustning av Akerselva. Men i forhold til "ordinære" kommuner, har bydelene i Oslo en kort "historie" med miljøarbeid. Arbeidet med LA21 startet opp i 1997.

I den strategiske planen 1999- 2002 står det som hovedmål 1 under innsatsområde kultur, miljø og helse: "Vi har utarbeidet en Lokal Agenda 21-plan som fra år 2000 skal være styrende for en lokal bærekraftig utvikling for bedre miljø og helse." Den ble politisk behandlet høsten 2001. Det har vært en del diskusjon om hvordan planene skal organiseres. Slik "plansystemet" ser ut nå, er strategisk plan ment å være den overgripende planen; under den kommer arealplanen, og under den igjen LA21-plan sammen med plan for barn og unge, o.a. Det er meningen at disse planene skal ligge på bordet når politikerne fatter enkeltvedtak.

### 5.5.1 Hvem var pådrivere for LA21 satsingen og hvorfor ønsket bydelen å satse på LA21?

Grefsen Kjelsås har en "grønn" administrasjon som ønsket å satse på miljøarbeid, og som også har sett det som viktig med bred politisk støtte for de initiativer som ble tatt om økt satsing på miljøspørsmål. Bydelsdirektøren ønsker å være profilert på miljøarbeid. Hun mente at det var viktig for bydelen å arbeide med LA21 på grunn av den lokale forankringen som ligger som forutsetning i LA21-arbeidet. Byrådslederne har støttet aktivt opp omkring miljøarbeidet og LA21. At det er stor tverrpolitisk enighet om dette, illustreres ved at byrådslederne har representert ulike partier (h.h.v. Arbeiderpartiet og Høyre). I tillegg er det nok et viktig moment at bydelen har erfaring med utviklings- og forsøksprosjekter. Bydelen hadde for eksempel allerede i gang et prosjekt om flerbruk av skoler. Bydelen hadde dermed allerede ansatte personer med kompetanse og erfaring med utviklingsprosjekter og kunne umiddelbart sette i gang LA21-arbeidet. Bydelsdirektøren var også vant til utviklingsarbeid. Hun hadde selv arbeidet med utviklingsarbeid i forbindelse med bydelsreformen.

I intervjuene understrekes det entydig at *både* administrasjon og politikere var opptatt av miljøspørsmål. Bydelsutvalget har stor oppmerksomhet rettet mot plan- og utbyggingssaker. Det var et ønske om å styrke saksbehandlingen i forhold til disse sakene. Bydelen så blant annet at det ville skje en storstilt utbygging på et gammelt industriområde innenfor bydelen. Bydelen ønsket å være på offensiven i forhold til den utbyggingen. Det var også et stort antall innsendte reguleringsplaner som bydelen skulle forholde seg til. Det



trekkes også fram at bydelen har mange frivillige grønne organisasjoner. Det var et etablert organisasjonsapparat som det var mulig å trekke på.

Det skjedde også en konkret forverring av miljøtilstanden i bydelen som i tillegg fungerte som en ”vekker.” Sommeren 1997 var en svært varm sommer. Det var nylig blitt åpnet en utbedret badeplass ved Nydalsdammen. Denne hadde måttet stenge på grunn av forurensning og høyt bakterieinnhold. Dette ble av mange oppfattet som et tegn på at nå måtte noe gjøres med miljøspørsmålene. Det ble utarbeidet en beskrivelse av miljøtilstanden i Akerselva, der bla bydelsoverlegen var aktivt engasjert. Det ble avholdt møte med miljøvernlederen i Oslo om disse problemene.

I oktober 1997 vedtar bydelsutvalget at bydelen skal satse på LA21 og at det skal opprettes en prosjektlederstilling for LA21-arbeidet og for saksbehandling av planspørsmål.

### 5.5.2 Idémyldring og opplæring

På våren 1998 ble det avholdt en idémyldring om LA21 med frivillige lag og foreninger, skole, velforeningene, såkalte Grønne familier<sup>20</sup>, helseavdelingen, m.fl. Mange miljøtemaer ble tatt opp, smått og stort; bl.a. forurensning av grunnen i det tidligere industriområdet, forurensning ved større utbygginger, måking av gangveier, biologisk mangfold. På dette tidspunktet var det ikke nok personressurser til å ta vare på ideene som ble kastet fram, men senere LA21-arbeid har bygget videre på disse ideene. Det ble også gjennomført opplæring av bydelspolitikere om LA21. De var også på innføringskurs i Idébanken, sammen med representanter fra frivillige organisasjoner, skole, menighet.

En rekke andre tiltak for medbestemmelse og kontakter mot kommunale etater ble gjennomført. Det ble satset på medvirkning i forhold til barn og unge. Administrasjonen studerte den såkalte Porsgrunnsmodellen (jf avsnitt 6.3.1)<sup>21</sup> og gjennomførte noen lignende tiltak i bydelen. Det ble arbeidet med Ungdommens Bydelsutvalg, og det ble gjennomført en mannekengoppvisning med klær og omsyde

---

<sup>20</sup> Miljøheimevernet tilbyr miljøinteresserte familier å være med i et uformelt nettverk, der man kan møte likesinnede, andre «grønne familier». Et av målene med de grønne familiene er at hele husholdninger skal legge om sine vaner i mer miljøvennlig retning.

<sup>21</sup> Etablering av ungdommens eget bystyre og fokus på ungdommens politiske deltakelse

klær fra Fretex. Videre ble det arbeidet med rasisme blant annet med et arrangement for ungdommen i Grefsenkleiva. Det ble arbeidet for å styrke miljøprofilen i skoler og barnehager. En av bydelens skoler er blant annet med i det sentralt initierte ”grønn kommune”, for øvrig den eneste skolen i Oslo. Det har vært arbeidet med leker som skal demonstrere fornybare energikilder i barnehagen slik som vindkraft, sol og vann. Bydelen samarbeider med Norsk Teknisk Museum og en skoleklasse om arbeidet.

Bydelen har satset på barn og unge, og det har vært gjennomført en rekke tiltak. Bydelen har et eget ungdommens ungdomsråd og har utarbeidet et utkast til en plan for barn og unges oppvekstmiljø i bydelen. Det har vært arrangert fremtidsverksteder og såkalte SWOT<sup>22</sup>-analyser. Dette arbeidet er en del av LA21-arbeidet. Det har hele tiden vært en vurdering av hva som skal med i planen for barns og unges oppvekstmiljø og hva som skal med i LA21planen. Det har blitt to dokumenter, som må ses i sammenheng. Det er to planer som er som hånd i hanske med gjensidige referanser.

## 5.6 LA21 sett fra det frivillige

Vi har to litt forskjellige ”fortellinger” fra de frivillige fra LA21-arbeidet. Disse fortellingene er litt forskjellige fordi de representerer to noe ulike retninger i LA21-arbeidet. Den ene retningen er opptatt av å påvirke politiske beslutninger blant annet om utbygging og bevaring av grøntområder, kollektivtrafikk osv. Den andre retningen foretrekker i hovedsak å arbeide mot å endre holdninger og praksis innenfor sivilsamfunnet, og er mindre opptatt av å agere på en offentlig, politisk arena. Det er imidlertid et felles trekk at bydelen roses for imøtekommenhet og stor evne til å lytte til de signaler og de initiativer som kommer. Det understrekes at det ikke har manglet på muligheter til å være med og si sin mening. Det er særlig bydelens administrasjon de frivillige har vært i kontakt med. De vi intervjuet har mindre kjennskap til politikerne og hva de gjør.

Den ene av de vi intervjuet sitter i LA21-forumet og forteller fra det eneste møtet de har hatt med bydelens politikere at de virket oppriktig interessert. Men han påpeker også - hvorfor skulle de ikke være det? Politikerne skulle ha alt å vinne på å framstå som LA21-vennlige og lite å tape. Men de frivillige organisasjonene har likevel ingen direkte innflytelse på mange av de beslutninger som tas. Dette oppleves også

---

<sup>22</sup> Strengths-Weaknesses-Opportunities-Threats

som frustrasjon fordi arbeidet med LA21 på bydelsnivå innebærer at det er en lang vei til de fora der beslutningene reelt sett fattes. Han spør seg om hvor mye det lokale engasjementet er verdt når det er de sentrale myndigheter i byen som bestemmer. Han mener det kan virke demotiverende å arbeide med LA21 av og til, for hva munner det egentlig ut i? De frivillige bruker mye tid og ressurser, mens det er fint for politikerne for de kan sole seg i glansen av LA21-arbeidet. I tillegg var han opptatt av om kommunen kunne bidra med gratis strø til kompostering, og å bedre kollektivtilbudet i lokalområdet. Svaret tilbake var et svært kort og generelt brev på fire linjer om at det var bra med lokalt engasjement, men at det dessverre ikke var mulig å gjøre noe med det på grunn av manglende økonomi. Dette generelle svaret ble oppfattet som et signal om at de sentrale myndighetene ikke tok henvendelsen alvorlig; faktisk at de ikke hadde lest det ordentlig en gang. Det påpekes at spørsmålet om lovhjemmel for å forby reklame levert inne i aviser ikke koster penger. Strø kan heller ikke være dyrt. Svaret ble dermed oppfattet som et uttrykk for manglende interesse på sentralt hold til det som var ment som et viktig og seriøst innspill fra lokalt hold. Dette er kanskje et av hovedproblemene med LA21 i bydelene. Det kan være svært langt fra innspill fra frivillige til besluttede myndighet.

En tilsvarende frustrasjon over det som oppleves som manglende interesse hos det sentrale forvaltningsnivået i kommunen kommer ikke til uttrykk fra en representant for den andre retningen. Her er ”de små seire” i hverdagen viktig. Hun ser heller ikke nødvendigvis LA21 som et stort ekstraarbeid, men mer som en ny innstilling i mye av det arbeidet man allerede gjør; på sin arbeidsplass, som foreldre i forhold til barns aktiviteter og i forhold til hvordan man selv organiserer sin hverdag. Arbeidet i Grønne Familier er tenkt slik at folk har dårlig tid, og at møter må arrangeres i tilknytning til det folk allerede gjør. Møtene er lagt som middager i barnehagen, og da bydelen ville ha innspill til LA21-planen, stilte hun opp på barnehagemiddagen. Det påpekes at det også er mulig å drive påvirkning, og at det er mulig å gjøre mye miljøarbeid selv med små ressurser. I forhold til sivilsamfunnet kan det av og til være tungt å argumentere for miljøvennlig holdning. Mange reagerer: ”kommer de der med Dommedagsprofetier igjen”. Usikkerheten i for eksempel klimaforskningen trekkes fram.

## 5.7 Drivkrefter for implementering av LA21 – en oppsummering

Vi har over presentert tre ulike case-beskrivelser fra LA21-arbeidet i norske kommuner og vil i det følgende som en oppsummering skissere i hvilken grad ulike typer betingelser har påvirket LA21-prosessen i kommunene.

### **Administrative betingelser**

Vega kommune er en reformvennlig kommune som er villig til å prøve nye veier. Naturressursene har alltid vært selve livsgrunnlaget i øyriket, men det er særlig i forbindelse med at Vega ble en MIK kommune at administrasjonen ble 'grønn'. Det er en interesse for å arbeide med miljøspørsmål og da det også er stor interesse fra faglige og vitenskapelige miljø å drive forskning i kommunen har dette positive synergieffekter. Ønsket om å forvalte sine egne ressurser er sterkt forankret i befolkningen, og dette styrker også administrasjonens miljøprofil. LA21-arbeidet ligger til grunn for utarbeidelse av den første kommuneplanen og dermed har dette også lagt føringer på administrasjonen. I en liten kommune med 1400 innbyggere vil det kunne oppfattes som unødvendig å ha en egen miljøvernsjef. Vi oppfattet ikke at det var noe ønske om å legge ned stillingen, men det er fare for at miljøvernsjefen vil bli pålagt andre oppgaver i framtiden. Arbeidet med å fremme Vega som et verdensarvprosjekt, vil imidlertid kunne styrke stillingen og bringe inn ekstra midler til miljøarbeidet i kommunen.

Grefsen-Kjelsås har en klar og tydelig "grønn administrasjon" som har holdninger og kunnskap til å gjennomføre arbeidet med LA21. Det er medarbeidere med interesse for miljøspørsmål og der disse ikke har hatt kunnskaper selv, har de aktivt gått ut for å skaffe seg denne ved å delta på seminarer og kurs. En viktig forutsetning er også erfaringen med utviklingsarbeid, og at det har vært satt av personal ressurser. Bydelen har personer med erfaringer i å arbeide tverrsektorielt og det har hele tiden vært en person med klart definert ansvar for å arbeide med LA21. I intervjuene trekkes det også fram at Grefsen – Kjelsås er en økonomisk veldrevet bydel, med en god administrasjon som er kreativ og engasjert. Spesielt det kreative aspektet, evne til nytenkning og til utvikling har vært trukket fram. Bydelslederen mener at en viktig forutsetning for videre LA21-arbeid er at den samme administrasjonen fortsetter.

I Porsgrunn var det også sentrale personer i administrasjonen som var de som tok initiativet til å sette søkelyset på LA i kommunen.

Fredrikstad-konferansen i februar 1998 var på sett og vis det som utløste engasjementet, slik det blant annet kom til uttrykk gjennom utsagnet ”vi tok dem med til Fredrikstad”.

### **Politiske betingelser**

I Vega kom selve initiativet til å starte opp LA21-arbeidet fra en politiker, og formannskapet har hele tiden vært hovedansvarlig for LA21-arbeidet. Den politiske dominansen kan også bli et problem da andre organisasjoner i liten grad har blitt involvert i arbeidet. Politikere som har blitt trukket direkte inn i arbeidet med en LA21 handlingsplan har ikke alltid gjort dette frivillig, eller med særlig stor kunnskap om hva det går ut på, men har tydeligvis blitt ”frelst” underveis. Dette har igjen skapt politiske betingelser for å videreføre arbeidet.

Politikerne i Grefsen-Kjelsås har vært interessert i LA21 satsingen, og det har vært tverrpolitisk enighet i å satse på LA21. ”Vi er utrolig tent”, ga lederen i bydelsutvalget uttrykk for. I sitt eget parti opplevde han en liten skepsis når LA21 dukket opp. Spørsmålet om det var riktig å prioritere miljøarbeidet framfor for eksempel eldreomsorg var til stede. Det er imidlertid ingen diskusjon lenger. Høyre er nå like ivrig, og lederen har selv et personlig engasjement for miljøarbeidet. Bydelens politikere (og allmennheten) har særlig stor oppmerksomhet rettet mot utbyggingssaker som en viktig del av de miljøutfordringene som bydelen står overfor. Også politikerne har økt sin kunnskap om LA21 ved å gå på kurs.

Også i Porsgrunn har de politiske betingelsene klart vært til stede, blant annet gjennom en entusiastisk ordfører og senere engasjerte utvalgsledere. Selv om administrasjonen nok opprinnelig var i førersetet, har politikerne klart ”oppdaget” bærekraftperspektivet på lokale saker, i såpass stor grad at det faktisk var politikerne som etter hvert etterlyste LA-perspektivet på en del saksframlegg fra administrativt hold.

### **Sosiale betingelser**

I Vega har bærekraftig ressursforvaltning vært selve grunnlaget for bosetningen i kommunen. Selv om moderne driftsformer og nye rammebetingelser har ført til mindre bærekraftige forvaltningsformer, har begrepet ’vern gjennom bruk’ en viktig retorisk dimensjon. Den viser til en historisk utvikling som peker på at Vegaværingen har en lokal kunnskap om ressursgrunnlaget som ikke står tilbake for vitenskapelig kunnskap, og forvaltningstradisjoner som i liten grad trenger overstyring fra overordnede myndigheter. Som et lite samfunn

som har vært gjennom store endringsprosesser gjennom fraflyttingen av værene på 1970 tallet og endringer i fiskerinæringa, er de sosiale båndene sterke, særlig i de enkelte bygdesamfunn. Det høye aktivitetsnivået ved Frivillighetssentralen er en indikator på at folk er villig til å hjelpe hverandre. En del grunnleggende trekk ved LA21-arbeidet faller dermed nesten automatisk på plass, men LA21-arbeidet har likevel i liten grad klart å trekke befolkningen med i en dialog om hva som er viktige miljøutfordringer i kommunen. Et viktig trekkplaster har vært muligheten til å kunne søke midler fra fylkeskommunen til lokale LA21-tiltak. Rammene for disse har imidlertid styrt tema, og etter en første runde hvor ingen søknader fra Vega ble innvilget, har de nå "lært" hva som er LA21-tema og innrettet seg deretter. Dette har helt klart en oppdragende effekt som igjen kan påvirke LA21-arbeidet lokalt på godt og ondt. Det er imidlertid gjennomgående at lokalbefolkningen og politikere ser LA21 arbeidet som en videreføring av en tidligere diskurs med brodd mot statlig overstyring av lokale forvaltningsregimer. Dette er en mer rotfestet motstand mot overordnet myndighet enn den hverdagsfrustrasjonen som bla. "aktivister" i Kjelsås føler når bydelen ikke har økonomi/vilje til å støtte økt utbredelse av bla. kompostering.

Det er en del sosiale betingelser i favør av LA21 i Grefsen-Kjelsås. Det fantes lokale organisasjoner som det var naturlig å trekke med, velforeninger, medlemmer av Syklistenes Landsforbund, grønne familier osv. Noen mener også at det er en befolkning som er opptatt av miljøvern. Samtidig er det klart at dette er en del av en storby, og tilhørigheten og identifiseringen med et spesifikt lokalmiljø kan variere. Mens småbarnsfamilier kan få en lokal tilknytning gjennom skole og barnehage, er det andre befolkningsgrupper som agerer mer i forhold til hele byen og har sitt sosiale nettverk helt andre steder. De siste kan det potensielt være vanskelig å nå. Dette kunne tilsi at det vil være vanskeligere å mobilisere folk i lokalt arbeid. Det kan imidlertid også være en rimelig hypotese at alle har interesse av sitt lokalmiljø og kan mobiliseres for å utvikle dette. Bydelen har da også satset på grupper som det er lett å få tak i, som har en klar lokal forankring og som er strategisk viktig med tanke på framtiden, nemlig barn og unge.

De sosiale forutsetningene for lokal mobilisering i Porsgrunn ligger spesielt i erfaringene fra Porsgrunnsmodellen, med fokus på ungdommens eget bystyre og politiske deltakelse. Gjennom LA-arbeidet ble samtidig de tretten bydelene engasjert i kommuneplanprosessen, som innebar en ny arbeidsform som klart utvidet og fornyet måten å få innspill og større deltakelse i kommunale saker. For øvrig har neppe Porsgrunn hatt spesielt rike tradisjoner i nærmiljø- og lokalsamfunnsdeltakelse tidligere.

## Økonomiske betingelser

Vega kommune er i stor grad avhengig av de rammebetingelsene som staten og fylket setter for å utvikle rene LA21-aktiviteter. Som en foregangskommune i Nordland, har Vega nytt godt av fylkeskommunale midler som kommunen ikke har hatt muligheter til å stille opp med. Kommunen har også vist sin interesse for miljøarbeidet ved å opprettholde miljøvernsjefstillingen, samt å bevilge midler til LA21-arbeidet i kommunen. Arbeidslivet domineres av de offentlig ansatte i kommunen og av primærnæringen. Alle disse er representert i LA21-organiserte arbeidsgrupper. Dette sammenfaller i stor grad med primærnæringenes behov for å presentere et bærekraftig "vern gjennom bruk" alternativ til den klassiske vernetanken. Verdensarvprosjektet vil også kunne styrke miljøarbeidet lokalt økonomisk, men det er fortsatt uklart i hvilken grad en verdensarvstatus vil kunne medføre en vernestatus som går på tvers av enkelte næringsinteresser.

I Grefsen-Kjelsås har vi trukket fram at en økonomisk veldrevet bydel har gitt et handlingsrom som har gjort det mulig å vri administrative ressurser til miljøarbeidet. I 2001 ble det også mulig å øremerke midler til LA21-tiltak som frivillige kunne søke om. Det er ellers et kjennetegn at mange av tiltakene ikke gjennomføres av bydelen, men avgjøres sentralt. Økonomi er dermed en mindre avgjørende betingelse for satsingen på LA21 her enn i andre kommuner. Næringslivet i Grefsen-Kjelsås har i liten grad vært en del av LA21-arbeidet. Haraldsheim er et unntak. Bedriften har vært med i LA21-arbeidet og har arbeidet for å bli en grønt vandrerhjem, noe som henger høyt internasjonalt. Det er ellers innen det offentlige at satsingen på "grønn virksomhet" har vært mest tydelig, slik som bydelens egen administrasjon og i forhold til såkalt grønn skole (selv om det siste ikke har kommet helt i mål). De institusjonelle forutsetningene for å utvikle et felles LA21 kunne vært bedre. Det er ikke noe eget næringsråd i bydelen. Nydalsområdet utvikles av én stor aktør, som bydelen har god kontakt med, men bydelen må finne måter å komme i god kontakt med enkeltbedriftene i området. Bydelen har diskutert og vært opptatt av hvordan det lokale servicetilbudet kan gjøres mer attraktivt for å hindre at mange drar ut av bydelen for å handle.

Porsgrunns kommunaløkonomiske status tilsier heller ikke noen særlige ressurser til kommunalt nybrotts- og innovasjonsarbeid. Men samtidig er Porsgrunn av en såpass størrelse at midlene til LA-aktiviteter som kommunen kunne søke om eksternt – var så små (fem tusen kroner) at kommunen vurderte at det i hele tatt ikke var bryet verdt å søke. Samtidig har heller ikke økonomien vært så stram at det

ikke har vært mulig å utvide prosessen med flere deltakere enn normalt og arbeide på nye måter (med folkemøter og høringer). Alt i alt synes ikke økonomiske faktorer på noen måte å ha vært avgjørende for mindre igangsetting eller opprettholdelse av LA-aktiviteter i kommunen.



## 6 LA21 og kommuneorganisasjonen

Utfordringene knyttet til LA21 er mange og til dels radikale i forhold til tradisjonelle oppgaver for en kommuneorganisasjon. For det første, er LA21 en *mobiliserende strategi* for lokalsamfunnene og ikke en styringsstrategi for politikerne. LA21 bryter derfor med forestillinger om offentlige oppgaver i lokalsamfunnene. For det andre, fokuserer LA21 på *globale miljøutfordringer* som i sin karakter er tverrsektorielle (og ikke minst kommuneoverskridende). LA21 bryter derfor også med sektorprinsipper i offentlig forvaltning, gjennom forsøket på samordnet, integrert og tverrsektoriell innsats. For det tredje, er LA21 en utfordring i forhold til *rettferdighetstenkning* i forhold til en nord-sør akse. Dette er en helt ny oppgave for kommunene. For det fjerde, er LA21 *langsiktig* ved å fokusere på framtidige generasjoner (50-100 år). LA21 atskiller seg dermed fra kommunal praksis som i liten grad fokuserer på *langsiktige* perspektiver gjennom plansystemet (Falleth og Stokke 2001).

LA21-arbeidet er en *frivillig* oppgave for kommunene. Men samtidig er kommunene fra Miljøverndepartementet side anmodet om å slutte seg til den såkalte Fredrikstaderklæringen som ble vedtatt på årskonferansen til Forum for kommunale planleggere i 1998 ("Fredrikstad-konferansen"). Trykk både fra Miljøverndepartementet og Kommunenes Sentralforbund (KS) har sannsynligvis medført at mange av kommunene har sett på LA21 som en slags «pålagt» oppgave. Det bevisst uspesifiserte innholdet og den "delvis pålagte" karakteren kan ha ført til at LA21-arbeidet i kommunene varierer med hensyn på organisatorisk tilknytning i kommunen, valg av arbeids- og planform og utforming av planprosess og -dokument. Hvordan har så en Fredrikstadkommune valgt å organisere LA21-arbeidet? Vi har undersøkt den organisatoriske forankringen spesielt i forhold til følgende spørsmål:

- Har kommunene opprettet egen spesiell organisering for LA21, eller har den etablerte organisasjonen fått tillagt nye oppgaver?
- Er LA21-arbeidet tilknyttet plan- og bygningslovens formelle plantyper eller andre planformer?

Vi vil ta utgangspunkt i de dimensjonene som er skissert som sentrale elementer i LA21 satsingen, nemlig (i) mobiliseringsaspektet og involveringen av sivilsamfunnet, organisasjoner og bedrifter (ii) globale miljøproblemer, (iii) langsiktigheten og (iv) nord-sør problemer.

## 6.1 Hvilke organisasjonsformer for LA21-arbeidet har kommunene valgt?

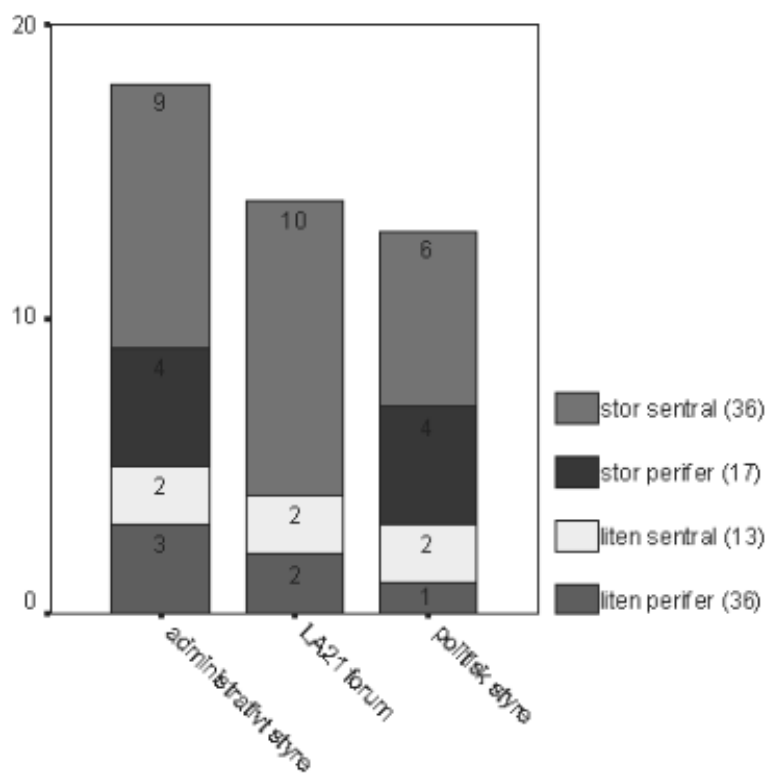
De fleste Fredrikstad-kommunene, rundt 2/3, har valgt å arbeide med LA21 innenfor eksisterende kommuneorganisasjon. Fordelingen av den valgte organisasjonsformen er vist i tabellen nedenfor (noen av kommunene har flere organiseringsformer, derfor er summen større enn 99).

Tabell 6.1 *Valgt organisering hos Fredrikstadkommunene*

Administrativ styring	18
Politisk styring	13
Forum	14
Ingen egen organisering	65

KS har anbefalt en egen Forum-modell for LA21 arbeidet, selv om det understrekes at kommunene selv må finne ut hvordan de skal organisere arbeidet. En Forum-modell innebærer organisering utenfor den ordinære kommuneorganisasjonen med deltagere fra kommune, sivilsamfunn og næringsliv. Det er imidlertid relativt få kommuner som har valgt en Forum modell, totalt 12 %. Like mange har valgt en styringsmodell med politisk styring, mens noen flere har valgt administrativ styring.

Figur 6.1 Organisering av LA-arbeidet. Etter kommunetype



Figur 6.1 viser hvordan kommunene har organisert LA-arbeidet etter kommunetype. De fleste har valgt en administrativ styring, særlig store kommuner. Det er spesielt store og sentrale kommuner som har valgt et eget LA-forum.

Tabell 6.2 *Faktorer bak LA-organisering*

$R^2$	,11	,29	,33
	B	B	B
(Constant)	,30	-1,35	-16,83
sentr	,04	,03	,04
botett	,04	,03	,02
folk	,00	,00	,00
nettoutgift	,00	,00	,00
LA-ansatt		,03	,01
LA-år		,00	,01
LA-mte		,16**	,13**
PBL		-,22*	-,22*
anti-LA			-,11**

<sup>1</sup>Lineær regresjon, B-verdier, \*sig. på 0,10-nivå \*\*sig. på 0,05-nivå. Ap referansegruppe for parti *sentr*: 4-delt sentralitetsindeks for norske kommuner; *botett*: innbyggere per tettstedsareal i kommunen; *folk*: folketall; *nettoutgift*: nettodriftsutgifter per innbygger; *kvinnandel* i kommunestyret; *fip, h, krf, v, sp, sv, rv*: h.h.v. partipolitisk andel i kommunestyret; *ansatt*: med ansvar for LA i kommunen; *la\_aar*: årstall for LA-start/vedtak; *la\_org*: egen LA-organisering i kommunen; *la\_mte*: egne folkemøter i LA-regi i kommunen; *PBL*: om LA er integrert i kommuneplanarbeidet

Tabell 6.2 viser resultat av en multivariat analyse for ulike forklaringsfaktorer bak LA-organiseringen. Vi har valgt å se på tre grupper av variable for forklaring på kommunenes valg av en særskilt organisasjonsform for LA21. Den første gruppa inneholder strukturelle variabler ved kommunene, den andre inneholder kobling av LA-aktiviteter til planlegging etter PBL og organiseringen av folkemøter, og den siste inneholder variabler som tilkjenner innstilling til LA21 i kommunen. De strukturelle variablene forklarer nokså lite valget av en særskilt organisasjonsform. Det er først og fremst holdningsvariablene og koblingen til PBL som henger sammen med valg av organisasjonsform.

Opprettelsen av en egen organisasjon for LA21 er negativt korrelert med kobling til planlegging etter PBL. Det er rimelig at dersom man ikke velger å bruke planleggingsarenaene etter PBL, så øker behovet for å ha egen LA21-organisering.

Det er også rimelig at en positiv holdning til LA21 også fører til at man ønsker en egen LA21-organisering for å ha spesielt fokus på arbeidet. Dette kan i sin tur igjen føre til at det utvikles positive holdninger til LA21, ved at man får et gjennomtenkt forhold til LA21 ved at det eksplisitt settes på dagsorden.

## 6.2 LA21 som planlegging etter PBL

LA21 er en oppfordring til kommunene om å inngå i en dialog med sine innbyggere for å utvikle en lokal handlingsplan for å løse de utfordringene som en bærekraftig utvikling representerer. Dette er følgelig en klar henstilling til å drive *planlegging*. Planlegging kan forstås som en aktivitet for å redusere usikkerheten i framtidig utvikling ved å utvikle en strategi for å møte denne. Det er nettopp dette LA21 dreier seg om der lokalsamfunnet er gitt ansvaret for å sørge for gjennomføringen i samarbeid med sine innbyggere, organisasjoner og bedrifter.

Det har vært diskutert hvilken rolle plansystemet gjennom PBL og kommuneloven skal spille. De fleste forfattere (Armann et al. 1995), (KS/MD 2003) peker på at det bør være en forbindelse fordi planlegging og beslutningsfatning etter PBL og kommuneloven er viktige prosesser for kommunene, viktigere enn enkeltvedtak (kf. Falleth og Stokke 2001). Men om prosessene skal organiseres som en del av kommuneplanprosessen eller ikke, har det ikke vært noen entydige signaler om fra sentralt hold. Det er opp til kommunene selv å finne den mest hensiktsmessige organiseringen av arbeidet med planlegging og med LA21, selv om det har vært understreket at det må på en eller annen måte være en forbindelse. I surveyen ser vi at de fleste kommunene velger å arbeide med LA21 som en integrert del av kommuneplanarbeidet, faktisk bortimot 90%. Som en middels stor landkommune på Østlandet uttrykte det:

For små kommuner som oss med begrensede administrative ressurser er det viktig å samle mest mulig i en pott. Vi kan ikke utarbeide særplaner eller særtiltak for bestemte deler. Vi må sørge for at det generelle arbeidet vi driver tar opp i seg ulike hensyn. I kommuneplanprosessen satset vi særlig på medvirkning.

En annen kommune sier det slik:

Det kommer litt an på hva du mener med LA21. Vi har lagt vekt på kommuneplanlegging. Det er vanskelig å få ressurser til å drive med andre ting slik som LA21 på si.

Det er ikke urimelig å tro at dette vil være situasjonen for mange kommuner. Planlegging etter PBL er en pålagt oppgave for kommunene. Dette er ikke noe de kan unndra seg. Det er etter hvert også en velkjent oppgave for kommunene som de har vært stilt overfor gjennom mange år, helt siden innføring av generalplaner på

1960-tallet og ved krav om utarbeidelse av kommuneplaner på 1980-tallet. Det tok lang tid før kommunene tok dette redskapet i bruk (Arge 1978). Men nå i 2001 ser vi at de fleste kommunene utarbeider planer (vel 90 prosent). Det har altså tatt betydelig tid å gjennomføre denne endringen.

## 6.3 Organiseringen av LA21-arbeidet i de tre case-kommunene

### 6.3.1 Porsgrunn: ny politikk med vekt på medvirkning

I Porsgrunn har LA21-arbeidet foregått i regi av en *administrativ* gruppe, ledet av teknisk sjef og sammensatt med representanter fra de kommunale sektorene. Det umiddelbare formålet med "LA21"-gruppa er å utarbeide en LA21-melding som nå lanseres sammen med selve kommuneplanen. Det som konkret utløste LA21-satsingen i Porsgrunn var administrasjonens initiativ til å delta på Fredrikstad-konferansen i februar '98. Fra da av har LA21 vært fokusert i kommunens arbeid, ikke minst gjennom kommuneplanarbeidet. Bystyret sluttet seg til Fredrikstad-erklæringen i oktober '98, og vedtok at LA21 skulle drives sektorovergripende med rådmannens ledergruppe som styre. I forbindelse med kommuneplanrulleringen de siste par årene har det i utpreget grad vært satset på mobilisering av lokalsamfunnene. I hver av de 13 bydelene har det vært folkemøter og lokalsamfunnsgrupper (satt sammen av "voksen"grupper (fra lokale organisasjoner), ungdomsgrupper (fra skolene), bystyrepolitikere og med sekretær fra kommunen) som har drøftet kommuneplanens høringsutkast og prioritert ulike tiltak i kommuneplansammenheng. Det som kjenne-tegner LA21-arbeidet i Porsgrunn er at det gjennomgående er kommunen sentralt som har hatt regien, på så vel igangsetting som framdrift.

#### **Medvirkning og bydelsegoisme**

Det er bred enighet om at det er en ny dialog Porsgrunn har kommet lengst med, ikke med langsiktighet eller et globalt perspektiv.

Kommunens LA21-arbeid er – til dels - koblet til den såkalte Porsgrunns-modellen – med eget barne- og ungdomsbystyre, eller det som kalles "lokale forhandlinger" – gjennom involvering av skole-/elevgrupper. Dette arbeidet som har pågått siden 1993, har ført til at elevdemokratiet ble vitalisert, og ble tatt på alvor. Her tas opp

nærmiljøsaker, ikke bare skolesaker - gjennom strakstiltak (der elevrådene selv prioriterer) eller langsiktige tiltak - som sendes over til kommunen. Men denne mobiliseringen av barn og unge kan vanskelig ses som en LA21-aktivitet. Det elevene er bevisste på er "medvirkning", og er ikke orientert mot det globale og langsiktige. For øvrig ivaretas medvirkningsaspektet også med gjennom "voksne"-grupper, fra frivillig organisasjoner, i de 13 "bydelene" Porsgrunn er inndelt i gjennom kommuneplanarbeidet.

Det er særlig disse lokalsamfunnsgruppene som representerer det nye i Porsgrunn. Denne typen mobilisering er ny i kommuneplansammenheng, og er i stor grad blitt videreutviklet gjennom kommuneplanrulleringen de siste par årene. Samarbeidsgruppene lokalt følger ikke partipolitiske grenser, men det er likevel blitt pekt på at enkelte av kommunepolitikerne som ledet gruppene var litt "for flinke" og lett kunne kjønes igjen på de respektive lokalsamfunnenes prioriteringer. Oppslutningen og deltagelsen på de lokale høringene og møtene var svært god første gang – ved oppstart av prosessene, men atskillig svakere når resultatet av prioriteringene skulle formidles. Spørsmålet for kommunen ble etter hvert om det var noen vits i "å vri svampen for tredje gang", ved igjen å satse på lokale samlinger igjen i selve avslutningsfasen for denne kommuneplanrulleringen.

I høringsutkastet til kommuneplanen "Sammen om Porsgrunn" ble bydelene invitert til å komme med forslag. Det kom inn mange forslag – som ble satt inn som marg-kommentarer i høringsutkastet som gikk ut ved årsskiftet. Det kom inn mange ønsker fra bydelene. Mye var veldig preget av, som det ble uttrykt, "skit i Norge – leve Toten", og at hver bydel bare tenker på sitt. I kommunen var en i utgangspunktet noe skeptisk til å invitere til å komme med ønskelister – det kunne jo gi falske forhåpninger om hva kommunen skulle kunne varte opp med – men valgte likevel å gjøre det. Det ble arrangert folkemøter rundt omkring – med noe varierende oppslutning. Innholdsmessig pekes det på at lokalsamfunnsgruppene for en stor del har dreid seg om tradisjonelle nærmiljøtiltak – "husker og busker". Det synes klart at LA21 har vært brukt strategisk som et argument for å oppnå lokale goder. På den ene siden gis det fra kommunens side uttrykk for at det er vanskelig å få forståelse for 'bærekraftig utvikling' blant folk flest. "Å se det globale i det lokale - det ser ikke folk", hevdes det. I kommuneplanprosessene har det ikke skortet på gode forslag, men det meste har gått på "meg og mitt". Det betyr at det i LA21-arbeidet "innrømmes" at det i liten grad har vært noe grep på det 'globale'. Befolkningen har liten evne til å tenke globalt, og tenker lite utover eget nærmiljø. Samtidig uttrykkes imidlertid et "håp" om at

befolkningen gjennom nærmiljøtiltak kan "... trenes opp i bevisstheten på at lokalt arbeid kan ha globale konsekvenser."

### 6.3.2 Forum og innovative praksiser - organisering i Grefsen-Kjelsås

Av de tre casene er det bare Grefsen-Kjelsås som har valgt en organisasjonsmodell etter Forum-modellen med representanter fra frivillige organisasjoner, næringsliv og kommunen. Fra kommunen møter LA21-koordinator og en politiker fra miljø, plan- og samferdselskomiteen. Fra politisk side var det ønske at Forumet skulle være selvstendig, men at det også fantes en link fra Forumet til politikerne, og man sørget derfor for gjennomgående representasjon med det politiske utvalget som lå "nærmest" til LA21. Det var intensjonen at LA21-forumet skulle være selvgående, men i praksis har arbeidet med å "drive" LA21 forumet vært utført av bydelen. En helt selvstendig modell viser seg altså å være vanskelig i dette tilfelle. Dette kan henge sammen med at det var en overvekt av deltagere fra sivilsamfunnet og fra frivillige organisasjoner. Næringslivet var ikke spesielt bredt representert i forumet. De tyngste aktørene i næringslivet i området har ikke vært en del av LA21 satsingen. Dette er aktører som kunne ha hatt ressurser til å drive et slikt arbeid. Hvis arbeidet skulle ha vært forankret andre steder enn hos det kommunale administrative apparatet, måtte det ha vært hos den enkelte frivillige eller hos de frivillige organisasjonene. Dette viste seg altså for tungt. Bydelen erfarer at de frivillige ikke ønsker å forplikte seg til noe langvarig engasjement, og at det var nødvendig at bydelen stilte administrative ressurser til disposisjon for å kunne sikre den nødvendige kontinuiteten i arbeidet. For administrasjonen i bydelen representerer denne manglende evnen til langsiktig binding en utfordring for arbeidet. Dette er noe de er nødt til å akseptere. Holdningen hos det sentrale lederskap i bydelen er at det må være mulig å engasjere seg en kort tid, kunne se et resultat av sitt arbeid og så forsvinne ut igjen. Dette er ganske forskjellig fra den aksepterte arbeidsmåten hos de som er valgt inn som politiske representanter der man binder seg til deltagelse over en viss periode og der gjennomslag er bundet til politisk majoritet eller minoritet.

Forum-modellen representerer en form for kontinuitet som er noe annerledes. Det er en situasjon der de som er valgt inn må delta for en viss periode. Denne flyktigheten i arbeidet med frivillig sektor er altså også et organisatorisk problem, og kan kanskje også forklare at det er såpass få som har valgt å satse på denne modellen.



### 6.3.3 Organisering av LA21-arbeidet på Vega

Formannskapet nedsatte i 1998 en styringsgruppe for LA-arbeidet med representanter for Vega bondelag, Vega bonde- og småbrukarlag, Ytre Vega bonde- og småbrukarlag, Vega fiskarlag og komitelederne for oppvekst og miljø, pleie og omsorg, næring og utvikling i kommunen. Miljøvern sjefen ble oppnevnt som sekretær for utvalget. Under styringsgruppa ble arbeidet tematisk organisert i tre undergrupper. Komite for næring og utvikling bevilget 20 tusen kroner til arbeidet med LA21-dokumentet, Formannskapet bevilget 10 tusen. Styringsgruppa møtte i formannskapet hvor de hadde talerett (komiteledere). Det kan derfor virke som om prosessen har stor politisk legitimitet og mange av representantene for organisasjonene er også ledere av de lokale næringsorganisasjonene. Styringsgruppa arbeider uten noe spesielt mandat fra formannskapet, men i søknaden om finansiell støtte til arbeidet fra styringsgruppa, var målsettingen å 'gjennomføre en lokal planprosess der innbyggere, organisasjoner og næringsliv skal mobiliseres gjennom handlingsplaner for en bærekraftig utvikling.' (Søknad om midler til gjennomføring av LA21 til Vega kommune 1998). Utgangspunktet for arbeidet var konkrete tema innenfor satsingsområder som er tatt opp i Fredrikstad-erklæringen.<sup>23</sup> Styringsgruppa har fritt kunne trekke inn andre representanter for lokale organisasjoner og lag i sitt arbeid og gruppene er bestått av opptil 12 personer. Etter valget i 1999 ble en rekke representanter byttet ut (ikke klart hvor mange) slik at et bredt spekter av organisasjoner og politikere har vært innom LA21-arbeidet.

## 6.4 Konklusjon: tette koblinger til eksisterende kommuneorganisasjon og tradisjonell planlegging

### LA21 og tradisjonell planlegging

LA21-arbeidet kobles i stor utstrekning til eksisterende organisasjonsformer og tradisjonell planlegging. 2/3 av Fredrikstadkommunene har ingen egen LA21-organisering, og de aller fleste (9/10) kommunene velger å knytte LA21 til de alminnelige planprosessene. Hvordan kan

---

<sup>23</sup> Følgende grupper og tema ble valgt: Kultur- og kulturmiljø/ by- og tettsteder/fornybare energikilder; Helse, miljø og trivsel; Biologisk mangfold/kretsløpstenkning/ressursbruk.

denne bruken av eksisterende organisasjonsformer tenkes å påvirke innholdet i LA21-arbeidet?

Det er på sett og vis mange gode grunner til å koble arbeidet med LA21 tett til arbeidet med tradisjonell planlegging etter PBL og kommunal budsjettering etter kommuneloven. Det er mange likhetspunkter mellom tradisjonell planlegging og det å utarbeide en LA21-plan. For det første er det selvsagte og grunnleggende poenget at begge deler dreier seg om planlegging. Henstillingen om å drive en relativt tradisjonell planlegging er særlig tydelig i Aalborgcharteret. Dette charteret kan nærmest forstås som en planleggingsoppskrift, ikke helt ulikt den rasjonelle, synoptiske planprosessen. Det er altså på mange måter både forståelig og rimelig at det gjøres en slik kobling mellom tradisjonell planlegging og LA21.

Hvilke konsekvenser har så denne koblingen mellom LA21 og tradisjonell planlegging? Vi kan anta at det kan ha konsekvenser på to ulike måter. I *en* forståelse kan dette tolkes som et svært positivt signal for implementeringen av LA21. En tett kobling til tradisjonell organisering betyr at LA21 er midt i en av de sentrale beslutningsprosessene i kommunene. Dette kan forstås slik at LA21 *ikke* er en marginal prosess i utkanten av kommunens øvrige planprosesser. Tidligere erfaringer med egne planer for miljøvern utenfor det ordinære plansystemet var mindre gode. Det var i liten grad kobling mellom planene og de videre beslutningene i henhold til plansystemet. Dette unngår man altså når arbeidet er koblet opp til de ordinære planprosessene.

På den annen side kan den tette koblingen til tradisjonell planlegging også bety at arbeidet med LA21 så å si tar farge av tradisjonell organisering og planlegging, og at dette kan ha negative konsekvenser for LA21. De tradisjonelle planleggings- og beslutningssystemene er veletablerte systemer med definerte regler, iallfall når man sammenligner med LA21. Så når man setter sammen et veletablert system med definerte roller og prosedyrer med udefinerte prosedyrer og, for mange lokale aktører, vanskelig definerbart innhold, kan det lett bli slik at de etablerte systemer tar over. Tradisjonell planlegging *blir* LA21. Eller sagt på en annen måte "function follows form". (jf. det kjente funksjonalistiske slagordet "form follows function" som går ut på at bygninger bør designes etter det innholdet de har). Situasjonen med PBL og LA21 kan lett bli at nå har man formen (PBL), men ikke innholdet (LA21).

Et pessimistisk perspektiv vil her være at etablerte planleggings- og beslutningssystemer forhindrer innovasjon og ny utvikling, og at

LA21 dermed ikke blir særlig nytt. Det er i beste fall snakk om et navneskifte til LA21. En mer optimistisk variant er at LA21 kan påvirke tradisjonelle arbeidsformer. LA21 kan komme som en ny frisk pust og bety en revitalisering og videreutvikling av kommunale arbeidsmåter (i forhold til sentrale LA-aspekter som bred mobilisering, langsiktighet og nord-sør-perspektivet).

### **Mobilisering og ny dialog**

Friedmann (1987) skiller mellom planlegging i en tradisjon som legger vekt på planlegging som styringsredskap, og en tradisjon som framhever planlegging som en arena for læring og mobilisering. Denne inndelingen er nyttig for å klargjøre teoretiske og ideologiske forskjeller mellom LA21 og tradisjonell kommuneplanlegging. LA21 vektlegger mobilisering og læring for aktørene i lokalsamfunnene, mens PBL definerer kommuneplanen primært som et politisk styringsredskap. I praksis og gjennom lovendringer har imidlertid kommuneplanen beveget seg mer mot læringsaspektet, gjennom økt vekt på medvirkning og offentlige høringer, mens andre planformer som økonomiplanen i større grad er rendyrket som politisk og administrativt styringsredskap (Falleth & Stokke 2001). LA21 oppfordringen kan derfor forstås som et ekstra ”puff” i retning av å arbeide med mer innovative arbeidsformer i planlegging.

Det synes å være nettopp det som har skjedd, en betydelig endring i forhold til å satse på medvirkning i kommunal planlegging. Økt satsing på medvirkning kommer høyt på listen av temaer som mange kommuner har arbeidet med. Casestudiene viser også at koblingen mellom LA21 og PBL nettopp har ført til denne typen sterk satsing på medvirkning i forhold til PBL, men også utenfor.

Casestudiet fra Grefsen-Kjelsås viser at lokale myndigheter kan være svært innovative i å prøve å utvikle samarbeidsformer. Dette caset karakteriseres imidlertid av at planlegging etter PBL *ikke* er en etablert virksomhet med en etablert form. Bydelen har derfor i mindre grad enn andre kommuner hatt en etablert virksomhet å forholde seg til. I arbeidet med å utarbeide en plan for LA21 har det vært nødvendig for bydelen å trække opp nye spor.

En utvidelse av planleggingen til også å omfatte sektorer *utenfor* den offentlige administrasjonen kan vi også spore i Grefsen-Kjelsås. I oppvekstplanen og i LA21 planen er ansvaret plassert hos innbyggere og organisasjoner, og det er skissert arbeidsoppgaver, riktignok med et beskjedent ambisjonsnivå. Men så er det også åpenbare problemer med å planlegge for sivilsektorens bidrag. Dette er knyttet til den flyktige karakteren i den frivillige sektorens engasjement. Bydelen har

ikke hatt et utstrakt samarbeid med bedrifter og næringsliv, så LA21-planen omfatter ikke denne sektoren.

Å mobilisere befolkningen er også et svært ambisiøst mål, og det har ikke manglet på initiativer fra bydelen. Men det er vanskelig å mobilisere befolkningen. Mange har svært travle tidsplaner, og vegrer seg for ekstra aktivitet på kvelden. Ambisjonene om å mobilisere befolkningen til innsats for miljøarbeid synes neppe å ha blitt møtt.

### **Spenning mellom representativt demokrati og lokal mobilisering**

LA21 i sin mest radikale form er en oppfordring til lokalbefolkningen om å arbeide med miljøspørsmål, uten nødvendigvis at kommunen har en styrende hånd. Dette kan teoretisk føre til at det utvikles ideer og ønsker om tiltak som kommunens valgte politiske representanter ikke er enige i. I Grefsen-Kjelsås var det ingen spenninger mellom bydel og frivillige organisasjoner. For bydelen var det et poeng at LA21-arbeidet ikke skulle vært styrt av bydelen alene, men at det var etablert en gjennomgående politisk representasjon mellom komité for planmiljø og samferdsel og forumet.

Derimot var det fra frivillig hold antydning av en viss skepsis mot sentralt hold i kommunen og det som ble oppfattet som negativitet i forhold til lokale grasrot-initiativer i forhold til lokale "husker- og busker initiativer", men også til forslag rettet mot forbruk av naturressurser (forbud mot reklame-innstikk i aviser). Det kan være svært langt fra innspill fra frivillige til besluttede myndighet. Som en av de frivillige sa:

Hvor mye er imidlertid vårt engasjement verdt når det er de sentrale myndigheter i byen som bestemmer? Hva hjelper det med lokal deltagelse når de på toppen ikke følger med? LA21 kan lett bli et honnørord som de sentrale i Oslo kan sole seg i glansen fra.

Det er ikke vanskelig å tenke seg at dette kan skje. Det er tett og god kobling mellom bydel og frivillige, men bydelen har svært liten myndighet i forhold til lokale miljøproblemer. Den negative erfaringen som lokale frivillige hadde, daterte seg fra innspill som var fremmet utenfor og til dels før LA21 ble organisert institusjonelt. Det gjenstår derfor å se hvordan innspill fremmet eksplisitt som LA21 blir mottatt sentralt, men at det finnes en betydelig skepsis er klart.

Noe tilsvarende kan vi se i Porsgrunn. I de bredt anlagte lokale prosessene kom det inn svært mange ønsker fra de lokale bydelene som i stor grad handlet om "husker og busker". LA21 ble brukt strategisk for å oppnå lokale goder. Kommunen var i utgangspunktet

noe skeptisk til å invitere til brede prosesser, nettopp av frykt for å gi falske forhåpninger i forhold til hva kommunen kunne bidra med. I Porsgrunns tilfelle var medvirkning knyttet til kommuneplanprosessen, slik at forventningene om gjennomslag kunne vært høyere enn i Grefsen-Kjelsås.

I Vega ser problemet ut til å ha vært mindre. Det kan skyldes at kommunen og kommunens innbyggere har hatt en felles forståelse av at det er statlig overstyring som er problemet. LA21 faller dermed godt sammen med tradisjonelt lokalsamfunnsarbeid. Styringsgruppa for LA21 ble organisert som et slags Forum med representanter fra politikere og lokale organisasjoner. Disse organisasjonene var de tradisjonelle næringsorganisasjonene (Bondelag, Fiskarlag, Bonde og småbrukarlag). Styringsgruppa har fritt mandat, og samtidig talerett i formannskapet. Det er altså tett kobling til de valgte politiske representantene. Det har vært begrenset kontakt til befolkningen utenfor, som har hatt anledning til å komme med innspill i en høringsrunde, samt to åpne folkemøter. Oppmerksomheten har vært mye rettet mot hva man kunne få i støtte fra fylkeskommunale midler. Vega ser dermed ut til å ha havnet i et mer tradisjonelt top-down lokal styring enn å ha problemer med en løpsk frivillig organisering som utfordrer det representative demokratiet.

### **Langsiktighet**

Et langsiktig perspektiv har vært presentert som et sentralt element ved det å arbeide med LA21. Det har vært antydning et 100 års perspektiv. Dette har vært satt opp i mot det noe kortere perspektivet i (riktignok) langsiktig planlegging etter PBL og til den enda raskere fireårige budsjetteringen etter økonomiplanlegging. En tett kobling til eksisterende organisasjon og PBL kan derfor bety en plan med en betydelig kortere horisont enn 100 år.

Kommuneplanene inneholder både en langsiktig plan (10-12 år) og en kortsiktig handlingsplan (4 år). I tillegg er det en arealdel med et tidsperspektiv som ofte er på 10-12 år. Hvert fjerde år skal kommunene vurdere om arealdelen skal endres, men de er ikke pålagt å gjøre det. Det er en tendens til at de kommunene som reviderer planene sine oftere, blir sett på som flinke planleggingskommuner, fordi det er en allmenn antagelse at kommunen trenger å revidere planene sine relativt ofte, fordi verden endrer seg. Planlegging etter PBL representerer en tradisjon der utbygging har stått i fokus. Planlegging av utbyggingen har vært selve planleggingens "raison d'etre." Plankartene

etter PBL har tydelige og detaljerte formål for ulike typer utbygginger, mens resten har vært en utydelig "restkategori" kalt LNF<sup>24</sup>.

Når man planlegger for vekst, utbygging og serviceproduksjon kan "tidsaksen" være noe annerledes enn når man planlegger for en langsiktig avveining mellom utbygging og vern. Bærekraftperspektivet ble introdusert som en del av kommunal planlegging etter PBL, blant annet gjennom Stortingsmelding 31 92-93, og introduserte allerede da en sentralt formulert forventning om at kommunene skulle arbeide med globale miljøproblemer. Gjennom ansvaret for bruken av areal kontrollerer kommunen et vesentlig element i det som kan kalles planlegging for en bærekraftig utvikling. (Det er imidlertid her interessant å merke seg at politikkkutformingene i første rekke henvendte seg til arealplanleggingen, ikke til den bredere samfunnsplanleggingen. For den bredere samfunnsplanleggingen vil derfor de implisitte forutsetningene som ligger i LA21, være en betydelig utvidelse av det kommunale engasjementet.)

Det er rundt 1/3 av kommunene i survey-undersøkelsen som oppgir at de arbeider i et langsiktig perspektiv, lenger enn de 10-12 årene som har vært vanlig for kommunal planlegging etter PBL. Dette kan altså tyde på at LA21 også på dette punktet har påvirket kommunal planleggingspraksis.

Ett av casene viste imidlertid at det ikke er bare lett å arbeide langsiktig, særlig i kombinasjon med å arbeide i forhold til frivillig sektor. Erfaringen var at det var nødvendig å kombinere det langsiktige og det kortsiktige. For at folk skulle være interessert i å arbeide med LA21, var det samtidig nødvendig å "gi noe tilbake" som belønning for innsatsen. Det måtte komme noe konkret ut av deltagelsen. Bydelen valgte å kalle dette for de "små, søte seirene".

### **Nord-sør perspektivet**

Planlegging etter PBL har hele tiden hatt lokalsamfunnet som planleggingsobjekt. Det samme gjelder økonomiplanlegging og årsbudsjettering. I forhold til et nord-sør perspektiv med vekt på likhet i distribusjonen, er dette klart helt nytt for kommunene. Det moralske imperativet om likhet i distribusjonen har hatt sin romlige utbredelse knyttet til kommunegrensene.

Et likhetstegn mellom satsing på LA21 og tradisjonell økonomiplanlegging og kommuneplanlegging, vil ikke kunne fange opp denne dimensjonen. En del av denne samhandlingen vil også ligge utenfor

---

<sup>24</sup> Landbruks-, natur- og friluftsområder

kommunenes ansvarsområde, slik som for eksempel handelsavtaler. Hvis vi går til KS's anbefalinger om indikatorer, ser vi at ambisjonene om kommunal handling er relativt beskjedne. Med et beskjedent ambisjonsnivå trenger dermed heller ikke spørsmålet om koblingen til PBL eller ikke nødvendigvis ha så stor innflytelse.

Surveyen viser at dette er den dimensjonen som Fredrikstad-kommunene i minst grad arbeider med. Heller ikke case-studiene viste at dette var et element som man hadde arbeidet nevneverdig med. Grefsen-Kjelsås ønsket å bygge videre på de kontakter som de ulike gruppene i sivilsamfunnet hadde med land i sør, slik som kirken, men hadde ikke kommet særlig langt med det. En annen tilnærming til å arbeide med globale rettferdighetsproblemer er å bruke ulike former for "rett til miljøgoder" slik som innkapslet blant annet i metoder som økologisk rom, økologisk fotavtrykk osv. Et slikt utgangspunkt for å arbeide med miljøproblemer tar høyde for fordelingsaspektet mellom nord og sør i forhold til å utnytte naturressursene. Ingen av "våre" kommuner har – foreløpig - arbeidet med slike perspektiver.

### **Globale miljøproblemer.**

Plansystemet har tradisjonelt arbeidet med å styre bruken av ressursene innenfor kommunegrensen, men også dette har endret seg noe. Man har etter hvert sett nødvendigheten av å arbeide med de lokale årsakene til globale miljøproblemer slik som for eksempel i forhold til klimaproblemer. Vekten på transportminimering gjennom integrert areal- og transportplanlegging er et eksempel på et slikt arbeid som ble introdusert før LA21. Senere vekt på biologisk mangfold er også et globalt miljøproblem som må løses gjennom tiltak på det lokale plan. I forhold til globale miljøproblemer er det derfor grunn til å argumentere for det positive i en kobling til PBL, fordi planlegging etter PBL i dette tilfelle betyr en kobling til beslutningsprosessene. I dette tilfelle kan man snakke om en vinn-vinn-situasjon for sammenkoblingen. Globale miljøproblemer har vært introdusert som en arbeidsoppgave gjennom top-down prosesser i PBL, og blir nå oppmuntret som en LA21 oppgave for lokal mobilisering. Dessverre ser det ikke ut til at disse problemene i særlig grad faktisk blir arbeidet med. Surveyen viser at globale miljøproblemer kommer langt ned på listen over temaer som Fredrikstad-kommunene arbeider med. Koblingen til PBL kan neppe forklare dette. Igjen er det grunn til å minne om det er svært ambisiøse mål i LA21. Grefsen-Kjelsås har arbeidet med å se det lokale bidraget til globale miljøproblemer. De er i en situasjon der manglende kobling til PBL heller må ses på som en hemsko i forhold til å gjennomføre tiltak. Dette gjelder for eksempel

tiltak for å forbedre forholdene for syklister og gående, som en del av en strategi for å sikre overgang fra forurensende bilbruk.

Resultatene fra surveyen viser ingen signifikante sammenhenger mellom ulik kobling til PBL og resultater i form av temaer man har spesiell fokus på eller konkrete endringer. Den eneste sammenhengen er at LA21 er integrert i planlegging etter PBL og at arealplanlegging er et tema som kommunen har fokus på. Dette kan neppe sies å være særlig oppsiktsvekkende.



## 7 Konsekvenser av LA21

### 7.1 Lokal satsing – for ønsket endring

I dette kapitlet skal vi først se nærmere på hva LA21-innsatsen har ført til i kommunene, - hvilke konsekvenser eller endringer vi kan se som en følge av LA21-arbeidet. Vi forutsetter at en lokal satsing på bærekraftig utvikling nødvendigvis må ses som en konsekvens av lokale aktørers handlingsvalg. Den kan vanskelig forklares uten å trekke inn hvordan involverte aktører selv definerer situasjonen, hvordan de selv begrunner og vurderer satsingen. Utgangspunktet må være at de satser på LA21 ganske enkelt fordi det på ulike måter vurderes som fornuftig og riktig, nyttig eller meningsfullt, for kommunen å gjøre nettopp det.

Vi har søkt å dele inn i og avdekke ulike typer endringer, som blant annet:

- *politiske* endringer i forhold til tematiske satsingsfelt og prioriteringer, og stilt spørsmål ved om LA21 har ført til en ny politikk eller kursendring, i form av et LA21-spesifikt fokus som en særlig langsiktighet, økt miljøvernansvar eller en tematisk orientering mot nord-sør-problematikk
- *institusjonelle* endringer i form av en endret praksis gjennom ny organisering og nye deltakere, og stilt spørsmål ved om LA21-satsingen har vært fulgt opp av noen ny lokal praksis, for eksempel som nye former for politisk deltakelse eller medvirkning
- *kulturelle* endringer i forhold til ny kunnskap, økt bevissthet eller endrede problemoppfatninger lokalt, og stilt spørsmål ved om LA21-virksomheten har ført til ny kunnskap om – eller en ny fortolkning av - kommunens ansvar i forhold til en bærekraftig utvikling

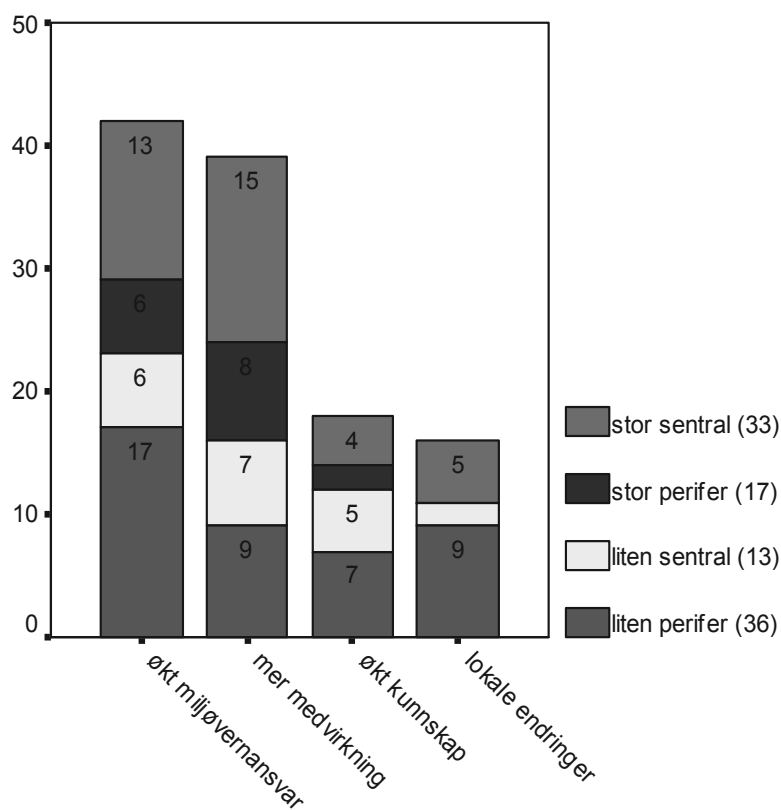
- vi har også spurt om LA21 har ført til *konkrete lokale* endringer som kan peke i en mer bærekraftig retning

Vi skal vurdere nærmere mulige *forklaringer* på endringene ved å se på hvilke faktorer som ser ut til å være av betydning for at LA21-satsingen ser ut til å spille en rolle. Vi henter opp igjen analysemodellene fra kapittel 2, og vurderer de enkelte endringene i forhold til ulike forklaringsmekanismer. Vi spør om den LA21-satsingen i kommunene vi her har undersøkt, primært ser ut til å ha dreid seg om symbolpolitikk; om en strategisk satsing ut fra en vinn-vinn-situasjon eller snarere om en genuin nytenkning i kommunen i forhold til lokalt arbeid for en bærekraftig utvikling.

## 7.2 Mer medvirkning og miljøvernansvar - men moderate endringer

Figur 7.1 viser oppfatninger fra kommunene - gjennom telefon-surveyen - om hvorvidt LA21-arbeidet har ført til ulike typer endringer: Har LA fått flere til å ta miljøvernansvar i kommunen; har det ført til økt medvirkning, til konkrete endringer lokalt eller til bedre kunnskap om bærekraftig utvikling i befolkningen (jf. spørreskjema i vedlegg 1).

Figur 7.1 *Oppfatninger om LA21-endringer. Antall helt eller dels enige. Etter kommunetype*



Størst oppslutning er det, som vi ser, om synspunktet at LA har ført til at flere har tatt et miljøvernansvar lokalt. Det gjelder likevel for under halvparten av kommunene. Nesten like mange mener at LA har økt befolkningens muligheter for medvirkning. Minst endringer er det i forhold til at det har framkommet konkrete lokale endringer eller bidratt til at befolkningens miljøkunnskap har økt. Hovedinntrykket er at LA21 for kommunene hovedsakelig dreier seg om miljøvern og medvirkning.

Store, sentrale kommuner viser mer endring enn mindre og mer perifere kommuner, noe som bekrefter tidligere påvisning av at det har vært i sentrale og folkerike kommuner LA21 først fikk feste og fremdeles har høyest aktivitetsnivå (Lafferty et al. 1998, Bjørnæs 2002).

Forskjellen er tydeligst når det gjelder medvirkning, som det er langt mindre utslag på i små og perifere kommuner enn i andre. For å se nærmere på denne og andre forskjeller har vi også foretatt en multivariat analyse slik det framkommer i tabellen under.

Tabell 7.1 LA21-endringer. Multivariat analyse<sup>25</sup>

økt miljøvernansvar			økt kunnskap		
$R^2$	,0	,12	$R^2$	,06	,42
(constant)	3,27**	,99	(constant)	2,36**	167,32
sentr	,03	,00	sentr	,24*	,16
botett	,00	-,03	botett	-,07	-,09*
folk	,00	,00	folk	,00	,00
nettoutgift	,00	,00	nettoutgift	,00	,00
la_ansat		,11	la_ansat		-,32*
la_aar		,00	la_aar		-,08
la_org		,45	la_org		,63**
la_mte		,27*	la_mte		,41**
PBL		,14	PBL		-,01
mer medvirkning			lokale endringer		
$R^2$	,11	,44	$R^2$	,03	,21
(constant)	2,99*	44,66	(constant)	2,84**	37,32
sentr	,31**	,26**	sentr	,08	,06
botett	-,02	-,05	botett	-,08	-,11*
folk	,00	,00	folk	,00	,00
nettoutgift	,00	,00	nettoutgift	,00	,00
la_ansat		-,14	la_ansat		,15
la_aar		-,02	la_aar		-,02
la_org		-,12	la_org		,21
la_mte		,67**	la_mte		,36**
PBL		,10	PBL		,26

Tabellen viser resultatet fra en lineær regresjon der de ulike endringene ses i trinnvis sammenheng med forskjellige typer faktorer:

<sup>25</sup> Lineær regresjon, B-verdier, \* sig. på 0,10-nivå \*\* sig. på 0,05-nivå. Ap referansegruppe for parti *sentr*: 4-delt sentralitetsindeks for norske kommuner; *botett*: innbyggere per tettstedsareal i kommunen; *folk*: folketall; *nettoutgift*: nettodriftsutgifter per innbygger; *kvinnandel* i kommunestyret; *frp*, *h*, *krf*, *v*, *sp*, *sv*, *rv*: h.h.v. partipolitisk andel i kommunestyret; *ansatt*: med ansvar for LA i kommunen; *la\_aar*: årstall for LA-start/vedtak; *la\_org*: egen LA-organisering i kommunen; *la\_mte*: egne folkemøter i LA-regi i kommunen; *PBL*: om LA er integrert i kommuneplanarbeidet

i første trinn i forhold til *strukturelle* trekk ved kommunen (som folketall, botetthet, sentralitet og kostnadsnivå); i neste trinn ut fra spesifikke *trekk ved LA21-prosessen* i kommunen (som årstall for LA21-vedtak, om det er en utpekt LA-ansvarlig, om LA21 er koblet til kommuneplanprosessen, om det er en særskilt LA21-organisering eller ikke og om det har vært avholdt egne LA-møter).

Vi ser først at når det gjelder opplevelsen av at LA21 har fått flere til å ta *miljøvernansvar* i kommunen, betyr ikke de strukturelle faktorene noe, mens de LA21-spesifikke betyr en del, både det å ha en ansvarlig, koblingen til kommuneplanprosessen, men ikke minst LA21-organiseringen og det å ha avholdt egne LA-møter.

I forhold til *økt medvirkning* betyr sentralitetsvariabelen mye. Som vi også så av Figur 7.1, rapporteres det langt mindre om medvirkning i kommuner i perifere strøk. Denne sammenhengen holder seg også med innføring av nye variable i modellen. Men det er ikke så enkelt å forklare hvorfor perifere kommuner skulle være mindre opptatt av medvirkning (i forbindelse med LA) enn mer sentrale kommuner. Medvirkning og folketall ville vært en sammenheng det kanskje ville vært enklere å forklare, i hvert fall hvis det var små kommuner med større nærhet til befolkningen som satset mer på medvirkning enn andre. Sentralitetsfaktoren indikerer kanskje heller en betydning av nærhet til sentral ideologiproduksjon i LA-sammenheng.

Av de LA-spesifikke variablene virker det ganske rimelig at det å ha avholdt egne LA-møter har avgjørende betydning. Men med unntak av koblingen til kommuneplanprosessen, trekker pussig nok de øvrige LA-spesifikke variablene - det å ha egen ansatt og egen organisering - i negativ retning. Innføringen av LA-variablene fører til at samlet forklaringskraft øker betydelig når det gjelder oppfatningen om at LA har ført til mer medvirkning.

I forhold til opplevelsen av at LA-arbeidet har ført til økt miljøkunnskap (eller –bevissthet) i befolkningen, betyr også sentralitet noe. Igjen er det kanskje nærheten til "LA-sentralt" som betyr noe. Størst endring i forklaringskraft i modellen er det igjen når de LA-organisatoriske faktorene trekkes inn.

Når det gjelder erfaringer med *lokale endringer*, betyr bakgrunnsfaktorene samlet sett lite (svak forklaringskraft). Likevel er det nå et visst utslag for tetthet – det vil si at kommuner i lite tettbygde strøk oppgir at det har mer lokale endringer enn i tettsteder. Betyr det kanskje at det oppleves som lettere å få gjennomført konkrete endringer – for eksempel i form av fysiske tiltak – utenfor storby- og tettstedsregionene? Også i forhold til denne oppfatningen slår

integreering i kommuneplanleggingen og en særegen LA-organisering ut. Enda mer avgjørende er igjen det å ha avholdt særegne LA-møter.

Alt i alt har vi sett at av de *strukturelle* faktorene er det sentralitetsvariabelen som slår mest ut når det gjelder rapporteringen om at LA-arbeidet faktisk har konsekvenser. LA21 som idé sprer seg tydeligvis langs en geografisk senter-periferi-dimensjon, noe som ikke er helt enkelt å forklare - utover en generell selvhevdende motstand i distriktsnorge mot ytre – eller snarere sentralstatlig – initierte politiske ”påfunn”. Eller med andre ord: sentrale kommuner er mer ”systemfåhige” eller lydhøre og følger opp og tilpasser seg sentrale retningslinjer raskere enn distriktskommuner. Gjennomgående er det de LA-spesifikke variablene som forklarer mest. Det å ha avholdt folkemøter, ha egen LA-organisering og koble LA til kommuneplanarbeidet, betyr mye for oppfatningen av at LA-arbeidet har gitt konsekvenser. Alt i alt betyr disse LA-spesifikke, kontekstavhengige variablene langt mer enn de strukturelle trekkene ved kommunen.

Tabell 7.2 viser resultatet av en multivariat analyse der vi har laget en additiv ”endringsindeks” (av de tidligere endrings variablene). Vi har igjen foretatt en trinnvis regresjon der vi først har innført de strukturelle kommunetype-variablene og deretter de LA-spesifikke faktorene. Her har vi også tatt med den variabelen for den samlede LA-innstillingen (framkommet gjennom faktoranalyse av de ulike fortolkningene av LA, som diskutert i kapittel 4).

Tabell 7.2 *Endring. Multivariat analyse*

$R^2$	,07	,46	,56
	B	B	B
(constant)	10,80**	216,50	4,16
sentr	,78*	,62*	,70**
botett	-,15	-,19	-,24
folk	,00	,00**	,00**
nettoutgift	,00	,00	,00
ansatt		,02	-,12
la_aar		-,10	,00
la_org		,41	-,26
la_mte		1,86**	1,55**
PBL		,11	-,08
antila			-1,44**

Lineær regresjon, B-verdier, \* sig. på 0,10-nivå \*\* sig. på 0,05-nivå. Ap referansegruppe for parti *sentr*: 4-delt sentralitetsindeks for norske kommuner; *botett*: innbyggere per tettstedsareal i kommunen; *folk*: folketall; *nettoutgift*: nettdriftsutgifter per innbygger; *kvinnandel* i kommunestyret; *frp, h, krif, v, sp, sv, rv*: h.h.v. partipolitisk andel i kommunestyret; *ansatt*: med ansvar for LA i kommunen; *la\_aar*: årstall for LA-start/vedtak; *la\_org*: egen LA-organisering i kommunen; *la\_mte*: egne folkemøter i LA-regi i kommunen; *PBL*: om LA er integrert i kommuneplanarbeidet; *antila* – faktorvariable framkommet ut fra ulike påstander om innstilling til LA

Vi får bekreftet at det er de sentrale kommunene som i størst grad opplever at LA-arbeidet har ført til endringer. Med denne samleindeksen for endring får vi også utslag for folketall. Kostnadsnivå ser ikke ut til å bety noe. Pussig nok slår tetthetsvariablene ut i negativ retning, og faktisk i motsatt retning av urbaniseringsgrad (i form av bosettingstetthet). Det vil si at spredtbygde - eller kanskje aller helst landlige - men forholdsvis folkerike og sentrale kommuner rapporterer om mer endringer som følge av LA21 enn andre kommuner.

Av de LA21-spesifikke variablene ser ikke det å ha en egen ansatt for LA21 eller starten på LA21-arbeidet ut til å bety noe. Derimot betyr LA-organiseringsvariablene forholdsvis mye, både at LA er koblet til kommuneplanarbeidet, at det finnes en særegen LA-organisering i kommunen og ikke minst at det har vært avholdt egne folkemøter eller møter med frivillige organisasjoner i LA21-regi. Det vil med andre ord si at i de kommunene som faktisk har gjort noe organisatorisk i forhold til LA21, der er det også i størst grad endringer som følge av LA21-arbeidet – i det minste er det her det i størst grad *oppleves* å være endringer. Det er selvfølgelig en ganske naturlig sammenheng – det er åpenbart at der det faktisk er gjort organisatoriske endringer i

forhold til LA21, der vil det også være lettest å "se" eller legge vekt på endringer som følge av denne satsingen. Den siste faktoren vi kontrollerer for er utgangsinstilling eller oppfatning av LA21. Ikke uventet er det i kommuner med størst LA-skepsis det rapporteres om færrest endringer. Det er grunn til å anta at jo sterkere LA-skepsisen er, jo vanskeligere blir det å merke seg – og rapportere om - endringer som følge av LA21-arbeidet i kommunen. Denne faktoren alene gjør også at samlet forklaringskraft i modellen endrer seg betydelig – men likevel langt mindre enn det å trekke inn de LA-spesifikke variablene i modellen.

### 7.3 Politisk prioritering: planlegging og medvirkning

Hva kommunene har valgt som sine spesielle satsingsfelt kan også ses som en viktig følge av LA21-satsingen. Spørsmålet er om kommunene som definerer ulike felt som særlige LA21-tiltak, satser annerledes eller mer enn andre, eller om det for eksempel er LA21-spesifikke trekk som forklarer ulike satsingsfelt.

Figur 7.2 viser hva kommunene har som sine særegne satsingsfelt, og om de har definert det som et LA-tiltak eller ikke. Vi ser at det bare er medvirkning mer enn et flertall av kommunene satser på som en del av LA21. Også arealplanlegging, biomangfold, barn og unge og næringsliv er viktige i LA21-sammenheng. Det er de samme temaene – bare med nærmere dobbelt så stor "oppslutning" - som samtidig oppgis som generelle satsingsfelt i kommunen, uavhengig av LA. "Medvirkning" skiller seg spesielt ut som et LA-tiltak. Men medvirkning er også ett av de viktigste generelle satsingsfeltene i kommunene. Særskilte LA-tiltak der kommunen først og fremst satser som følge av LA – dreier seg om klima, nord-sør-problematikk, medvirkning, energi og langsiktighet<sup>26</sup>. Det mest bemerkelsesverdige er i hvor liten grad LA-tiltakene er miljørettet. Faktisk synes miljøtiltak, som blant annet avfallshåndtering og vern av biologisk mangfold, i større grad å bli oppfattet mer som *generelle* satsingsområder i kommunene.

Den tilpassingen som vi ser at mange kommuner gjør ved å koble sammen planlegging etter plan- og bygningsloven og arbeidet med LA21, kan gi en særegen form for LA21-arbeid. Ved at det er valgt en

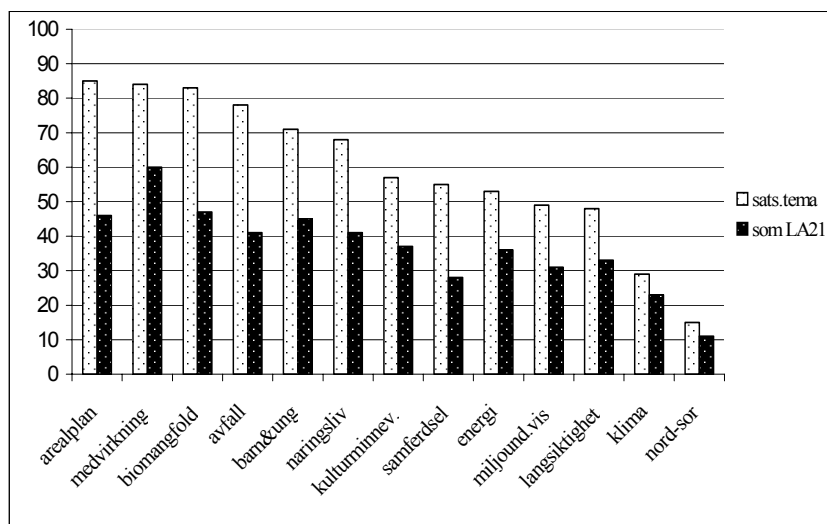
---

<sup>26</sup> på disse områdene er "differansen" mellom hva som er et satsingsfelt i kommunen generelt og hva som er LA-tiltak minst



spesiell kobling, eller sagt på en annen måte, en spesiell form for administrativ iverksetting, kan vi lett tenke oss at dette påvirker innholdet i LA21-satsingen. Det tematiske innholdet i LA21 kan for eksempel påvirkes av de temaområdene som kommuneplanleggingen er ment å dekke.

Figur 7.2 Satsingsfelt i kommunene, herav LA-tiltak



En faktoranalyse av satsingsområdene (for å finne fram til variable som empirisk opptrer samtidig) kommer ut med to faktorer (eller ”komponenter”) der faktorladningene er som i tabellen Tabell 7.3:

Tabell 7.3 *Satsingsfelt, faktorladninger*

tema:	I	II
biomangf	<b>,77</b>	-,15
medvirk	<b>,74</b>	-,22
arealpln	<b>,72</b>	-,20
energi	<b>,71</b>	,26
barnung	<b>,70</b>	-,11
avfall	<b>,65</b>	-,37
miljound	<b>,63</b>	
samferd	<b>,61</b>	,25
naringsl	<b>,60</b>	
kultminn	,57	-,15
langsikt	,56	-,12
nordsor	,23	<b>,71</b>
klima	,53	<b>,70</b>

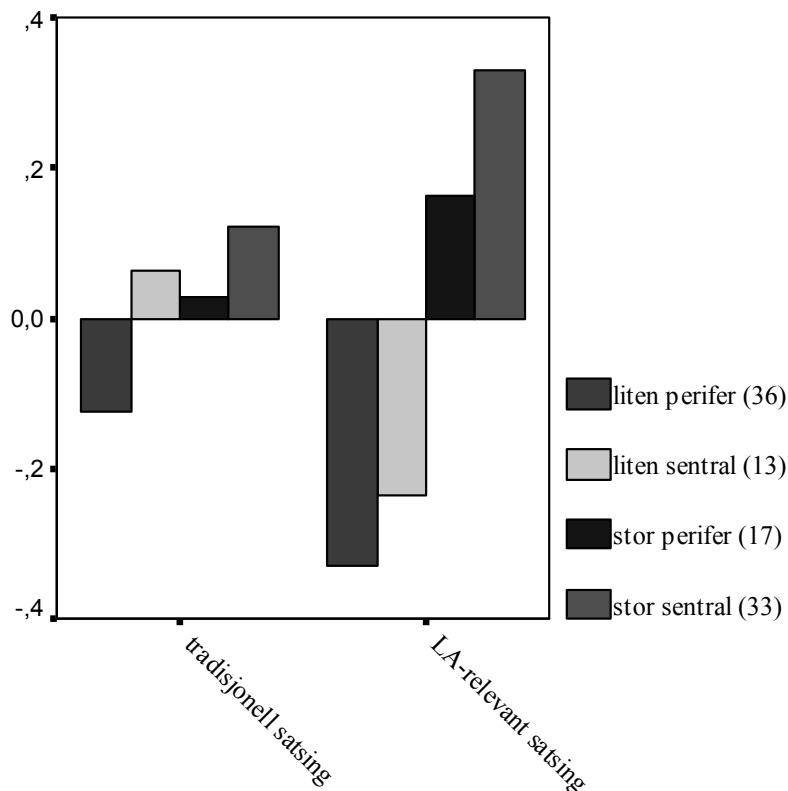
Extraction Method: Principal Component Analysis. 2 components extracted

Den første faktoren innbefatter biomangfold, medvirkning, arealplanlegging, energi og barn og unge; mens den andre faktoren atskiller seg ved at den har særlig høy skåre på nord-sør-problematikk og på klima. Den første faktoren dreier seg om det vi gjerne forbinder med tradisjonelle miljø- og planleggingsoppgaver i kommunene, kanskje med ett unntak: fokuset på medvirkning. Men denne faktoren har i det hele tatt høy skåre på de fleste temaer, så den indikerer først og fremst kommuner som oppgir at de satser – både mye og bredt.

Faktor II er mer spesiell – og det interessante er at den omfatter temaer som vi substansielt vil si har særlig LA21-relevans: global rettferdighet eller nord-sør-problematikk og klima som også er et særlig globalt anliggende. Vi kaller de to faktorene for henholdsvis tradisjonell satsing og LA21-satsing.

Figur 7.3 viser hver av satsingsfaktorene i forhold til kommunetypevariabelen (firedeling av kommunene etter sentralitet og størrelse).

Figur 7.3 Satsingsfelt i kommunen. Etter kommunetype



Vi ser igjen at det er store, sentrale kommuner som har sterkest utslag, som i størst grad satser både tradisjonelt og LA21-relatert. Samtidig er det tydelig at store kommuner uansett satser mer enn små, og spesielt mer enn de små og perifere.

Tabell 7.4 viser en multivariat analyse med hvilke faktorer som er av betydning i forhold til ulike type satsinger. Her – i forhold til satsingsfelt som så klart er politisk ideologisk relatert – har vi også tatt med partivariablene. Som vi ser, får vi bekreftet at det er mest tradisjonell satsing i store (folkerike) kommuner. Sentralitet gir også et ganske stort utslag, uansett innføring av nye variable. Når det gjelder sammensetning av kommunestyret, betyr ikke kvinneandel noe, mens derimot politiske partier er viktige. Det satses mer i Høyre-dominerte og SV-kommuner enn der Arbeiderpartiet er best representert, mens AP-kommuner satser mer enn kommuner med best Krf og Venstre-representasjon. Også enkelte av de LA-spesifikke bakgrunnsvariablene betyr mye: at det er særegen LA-organisering, at det er

integret i kommuneplanarbeidet og at det har vært avholdt særegne folkemøter om LA21. Selve LA-innstillingen er også viktig.

Det viktigste knippet av variable er igjen de LA-spesifikke faktorene. Det er ved innføringen av disse variablene samlet forklaringskraft i modellen endrer seg mest ( $R^2$  fra 0,24 til 0,46). Både en særegen organisering, LA-møter og kobling av LA til kommuneplanprosessen er av stor betydning for en høy skåre på vanlige satsingsfelt i kommunen.

Tabell 7.4 *Tradisjonell satsing i kommunen. Multivariat analyse*

$R^2$	,08	,24	,46	,50
(constant)	-,39	-,23	18,87	-6,68
sentr	,13	,14	,11	,11
botett	-,03	-,07	-,08	-,08
folk	,00*	,00*	,00	,00
nettoutgift	,00	,00	,00	,00
kvinnand		-,93	-1,08	-,95
frp		,10	-1,88	-1,63
h		2,41*	2,10*	1,85
krf		-3,03	-2,13	-1,94
v		-2,85	-2,02	-1,39
sp		,93	,59	,33
sv		4,08	3,70	2,82
rv		-2,82	-3,90	-6,47
ansatt			-,25	-,27
la_aar			-,01	,00
la_org			,44	,33
la_mte			,25**	,22*
PBL			,55*	,47
antila				-,23*

Lineær regresjon, B-verdier, \*sig. på 0,10-nivå \*\*sig. på 0,05-nivå. Ap referansegruppe for parti *sentr*: 4-delt sentralitetsindeks for norske kommuner; *botett*: innbyggere per tettstedsareal i kommunen; *folk*: folketall; *nettoutgift*: nettodriftsutgifter per innbygger; *kvinnandel* i kommunestyret; *frp*, *h*, *krf*, *v*, *sp*, *sv*, *rv*: h.h.v. partipolitisk andel i kommunestyret; *ansatt*: med ansvar for LA i kommunen; *la\_aar*: årstall for LA-start/vedtak; *la\_org*: egen LA-organisering i kommunen; *la\_mte*: egne folkemøter i LA-regi i kommunen; *PBL*: om LA er integret i kommuneplanarbeidet; *antila* – faktorvariable framkommet ut fra ulike påstander om innstilling til LA

Kommunestørrelse (folketall) er en faktor som er enda viktigere i forhold til den type satsing som vi her har sett som mer utradisjonell, og særlig LA-relevant – med vekt på nord-sør-problematikk og klima. Kommunestyrefaktorer som kvinneandel og partipolitisk

sammensetning betyr ikke så mye. Jf. Tabell 7.5. Det gjør faktisk heller ikke de LA-spesifikke faktorene, i motsetning til hva de har gjort det i mange av de andre sammenhengene vi har undersøkt. En særegen LA-organisering trekker svakt i positiv retning, mens derimot kobling til kommuneplanleggingen gjør det motsatte. Den mest avgjørende faktoren av alt er grunninnstilling til LA i kommunen ( $R^2$  endrer seg fra 0,32 til 0,42 ved innføring av LA-innstilling i modellen). Rimelig nok synes LA-relatert satsing å forutsette en sterk positiv innstilling til LA i utgangspunktet.

Tabell 7.5 *LA-relatert satsing. Multivariat analyse*

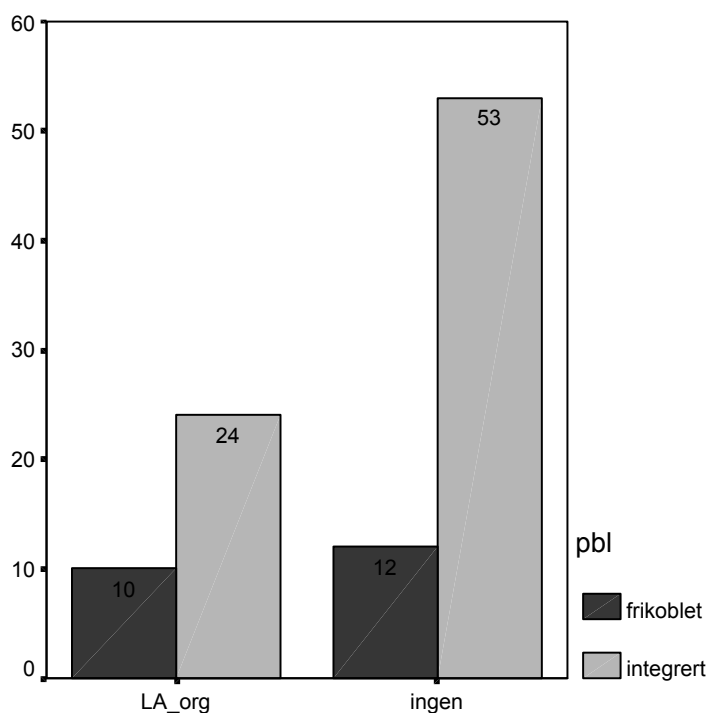
$R^2$	,21	,27	,32	,42
(constant)	,08	-,08	1,06	-40,28
sentr	-,07	-,06	-,07	-,07
botett	,06	,05	,04	,05
folk	,00**	,00**	,00	,00
nettoutgift	,00	,00	,00	,00
kvinnand		,70	1,20	1,41
frp		-,63	,08	,49
h		-,32	-,70	-1,10
krf		1,03	1,58	1,88
v		,55	1,53	2,54
sp		-,73	-,72	-1,13
sv		2,99	2,66	1,24
rv		-15,10	-17,93*	-22,09**
ansatt			,09	,06
la_aar			,00	,02
la_org			,28	,10
la_mte			,03	-,02
PBL			-,38	-,51
antila				-,37

Lineær regresjon, B-verdier, \*sig. på 0,10-nivå \*\*sig. på 0,05-nivå. Ap referansegruppe for parti *sentr*: 4-delt sentralitetsindeks for norske kommuner; *botett*: innbyggere per tettstedsareal i kommunen; *folk*: folketall; *nettoutgift*: nettodriftsutgifter per innbygger; *kvinnandel* i kommunestyret; *frp*, *h*, *krf*, *v*, *sp*, *sv*, *rv*: h.h.v. partipolitisk andel i kommunestyret; *ansatt*: med ansvar for LA i kommunen; *la\_aar*: årstall for LA-start/vedtak; *la\_org*: egen LA-organisering i kommunen; *la\_mte*: egne folkemøter i LA-regi i kommunen; *PBL*: om LA er integrert i kommuneplanarbeidet; *antila* – faktorvariable framkommet ut fra ulike påstander om innstilling til LA

## 7.4 Institusjonelt feste: gjennom planlegging eller organisering?

Vi har tidligere sett at de aller fleste (tre firedeler) av kommunene har valgt å integrere LA21-arbeidet gjennom kommuneplanleggingen. Figur 7.4 viser at det er en sammenheng mellom en særegen LA21-organisering og planlegging i den forstand at av de kommunene som ikke har noen særegen LA21-organisering, har de aller fleste integrert LA21-arbeidet i kommuneplanleggingen. Hvis LA er integrert, da er det en tendens til *ikke* å ha særegen organisering. Men hvis det er særegen organisering, da er det en tendens til at LA er integrert. Har kommunen særegen LA-organisering, er det to tredeler som også integrerer LA i kommuneplanarbeidet, mens en tredel har frikoblet LA fra kommuneplanleggingen.

Figur 7.4 *Forholdet mellom kommuneplanlegging og organisering. Antall kommuner*



Det tyder på et visst kompensatorisk forhold mellom organisering og planlegging. Av de 22 kommunene som har frikoblet LA21 fra kommuneplanleggingen, har halvparten særegen organisering og halvparten ikke. For den "frikoblede" fjerdedelen er det altså ingen slik sammenheng, de "kompenserer" ikke med noen særegen organisering selv om de heller ikke har integrert LA i kommuneplanarbeidet. Samtidig er det åpenbart et dilemma mellom en særegen organisering av LA i kommunen og en for øvrig integrering i kommunens ordinære arbeid. Det er opplagt lettere å legge merke til at LA i det hele tatt har betydd noe når det i det minste har betydd noe organisatorisk. Samtidig er det på ingen måte grunn til å si at en særegen organisering er forutsetningen for LA-arbeidet. Tvert imot er det mye som taler for at det snarere er integreringen i kommuneplanarbeidet som i mange tilfeller vil være en enda bedre indikator for LA-satsingen.

## 7.5 Nye aktører på nye arenaer – men ingen varig virkning?

LA21-arbeidet representerer såpass mye nytt i forhold til tradisjonell kommunal virksomhet at det samtidig er ytterst sårbart for små endringer: gode "enkelthendelser" i LA21-arbeidet (for eksempel lokalsamfunnsgrupper) opprettholder ikke seg selv og blir raskt glemt, og prosessen er fortløpende avhengig av personlig initiativ og "ildsjeler" i og utenfor kommunen. Dilemmaet er at for å opprettholde LA21-arbeidet og framdriften, kreves en viss bestandighet og institusjonalisering, samtidig som det igjen vil kunne redusere LA21 til lite annet enn et temmelig tradisjonelt kommunalt miljøvern- og kommuneplanarbeid.

I Porsgrunn har for eksempel LA21-arbeidet hele tiden vært initiert og organisert fra kommunen sentralt. Samtidig har det vært koblet direkte til kommuneplanarbeidet. Den brede lokalsamfunnsmobiliseringen har vært arrangert som folkemøter rundt kommuneplanens høringsutkast. LA21-meldingen var en melding i tilknytning til selve kommuneplanen. Det betyr at kommunen, de administrativt ansvarlige for kommuneplanarbeidet, på mange måter har brukt kommuneplanprosessen nærmest som et pedagogisk tiltak for å gjøre LA21 kjent, blant politikere på den ene siden og befolkningen på den annen. At dette langt på vei har vært en vellykket strategi viser ikke minst at det senere ofte var politikerne som i flere saker har etterlyst et "LA21-perspektiv" i saksframleggene fra administrasjonen. LA21-satsingen har klart bidratt til en "redefinert problemforståelse" med innføring av

nye typer argumenter i den kommunale virksomheten. Men om mer bruk av ”globale” argumenter på lokale saker representerer noe mer enn en tynn ferniss av politisk retorikk, gjenstår å se.

## 7.6 Forklaringer og perspektiver

Vi skal til slutt konfrontere det vi har observert og fått rapportert om konsekvenser eller endringer som følge av LA-satsingen i kommunene med de teoretiske forklaringsmåtene vi presenterte i kapittel 2. Vi har sett nærmere på hvilke faktorer som kan forklare de endringene som vi har fått rapportert. I og med at vi bare har med de kommunene som faktisk har valgt å satse på LA (ved å underskrive Fredrikstad-avtalen), vet vi – ut fra vårt materiale – lite om hvorfor kommuner velger *ikke* å satse. Det vi derimot har presentert i dette kapitlet er ulike forklaringsfaktorer for de – rapporterte – endringene som er kommet fram. La oss derfor ta opp igjen tråden fra kapittel to og konfrontere de ulike teoretiske perspektivene med de forklaringsfaktorene vi har pekt på så langt.

For å finne forklaringer på LA-satsingen i kommunene kan det først skjelnes mellom LA primært som en mekanisk, ytre tilpasning eller mer som en aktiv, egeninitiert strategi. Kommunene velger ikke – eller rettere: de rapporterer ikke at de velger - LA21 av *ytre* grunner; det er i liten grad det som gjerne kalles ”fordi”-motiv bak satsingen. Tvert imot, det er vanskelig å komme utenom at LA er noe som kommunene velger intensjonalt – ut fra ”for-å”-motiv. Eller uttrykt annerledes: det synes å være mer som trekker (”pull”) enn som skyver (”push”); LA-arbeidet er mer preget av gulrot enn av pisk. Hvis det er ytre faktorer som forklarer LA-satsing, skulle det i utgangspunktet være mulig å peke på enkelte *strukturelle* trekk som er felles for kommuner med noenlunde ens LA-tilpasning. Hvis det heller er indre motivasjon i form av aktørenes egne intensjoner, skulle det være mulig å vise til særlige lokale ønsker og en *lokalpolitisk vilje*.

Vi har derfor blant annet stilt følgende spørsmål:

- Ser det ut til å være særlige ytre rammevilkår eller strukturelle fellestrekk for kommuner med en nokså ensartet tilpasning i forhold til LA?
- Er det mer nærliggende å se kommunens LA-satsing i et lokalt institusjonelt perspektiv – det vil si at det snarere er lokale føringer bak, eller forventninger til, at kommuner tilpasser seg LA-konseptet?



- Eller har kommunen snarere blitt overbevist om og fått institusjonelt forankret satsingen på LA – som en ny og interessant nyvinning?

Vi har vist til enkelte endringer som følge av LA, men at de alt i alt er nokså beskjedne. Attpå til synes de endringene vi har sett å være nokså flyktige. De faktorene som ser ut til å forklare endringene er i hovedsak LA-spesifikke faktorer. Av de ytre, strukturelle faktorene fant vi et noe større LA-gjennomslag i forholdsvis store og sentrale, men landlige (spredt befolkede) kommuner. Kanskje er denne typen lokalpolitisk arbeid noe som lettere får gehør i sterke bygdesamfunn? Samtidig fant vi at det særlig er LA-spesifikke variable som betyr noe: det er LA-relatert aktivitet som forklarer LA-aktivitet! Det vil si de umiddelbare, LA21-spesifikke faktorene som går på hvordan LA21-arbeidet er organisert, tidspunktet for når LA startet og eventuell kobling til kommuneplanprosessen.

I fokuseringen på disse variablene er det klart at det samtidig er ytterst vanskelig å rendyrke faktorene – å skille fenomen fra kontekst. Det er for eksempel en sterk korrelasjon mellom en positiv innstilling til LA og en særegen organisering av LA – men årsakssammenhengen er selvfølgelig ikke gitt. Det vil snarere være snakk om et dialektisk – gjensidig utvekslende – forhold der faktorene antakelig forsterker hverandre.

Aller mest i forhold til endringer betyr selve holdningen eller innstillingen til – selve *konstruksjonen* av - LA21 i kommunen. Der det er positiv innstilling rapporteres det om mer endring enn der det er negativ innstilling. Å se endringer i egen kommune dreier seg tilsynelatende om en viss velvilje – eller omvendt. Det er med andre ord snakk om en særegen LA-kontekst – en "LA-gestalt" der så vel innstilling, organisering som (opplevelsen av) endring inngår i et hele.

Med andre ord er LA-arbeidet en utpreget kontekst-avhengig virksomhet. Det er etablering av en LA-kontekst som først og fremst bidrar til å forklare at LA settes i gang. Da står vi tilbake med selve utgangsspørsmålet om hva som gjør at noen kommuner velger å etablere en LA-kontekst i det hele tatt – og står således overfor en høne-og-egg-problematikk: Hva er det som kommer først, ideen om LA-satsing eller selve satsingen?

### 7.6.1 Nykommere til sentrale posisjoner

Én betingelse vi gjennom case-studiene har pekt på som drivkraft for selve satsingen er innovasjon fra sentrum – gjennom fornyere i

sentrale posisjoner. Noe paradoksalt har vi sett at det er ildsjeler på selve rådhuset som er viktige aktører i denne formen for lokalpolitisk mobiliseringsarbeid. Noe av forutsetningen synes å være at nykommere – outsiders – i kommuneorganisasjonen bringer med seg nye ideer og identiteter og ønsker om fornyelse når de ankommer og besetter sentrale posisjoner. Det kan se ut til at det er slike fornyere som klarer å etablere en ny tenkemåte i kommunen – og preger dagsorden, organisering og nye måter å begrunne og gjøre tingene på. Det er en mekanisme som er beskrevet gjennom policy-diskursmodellen der nyvinning forutsetter nye impulser fra perifere roller – der nye aktører som kommer inn fra andre arenaer, bringer med seg nye ideer og impulser. En forutsetning er at slike nykommere faktisk får en plass i kjernen der de igjen kan være i stand til et slikt ”diskursivt gjennomslag”.

### 7.6.2 Ny problemoppfatning eller symbolpolitikk?

En konsekvens av LA21-satsingen er – eller kunne være – at kommunen var blitt tilført nye ideer og argumenter – som i neste omgang kan virke bindende. Det betyr at LA21-satsingen kan ha virket disiplinerende - eller i det minste problematiserende - i forhold til tradisjonell kommunepolitikk.

Våre case-kommuner har stort sett hatt en relativt aktiv LA21-satsing med stor politisk og administrativ støtte, med aktiv satsing på medvirkning. Men for å kunne vurdere om denne LA21-satsingen faktisk innebærer noe nytt - eller snarere må ses som en symbolsk navneendring uten innholdsmessig kursendring, er det implikasjonene i forhold til det politiske innholdet som peker seg ut som særlig sentralt. Ut fra de tre hovedelementene i en lokal Agenda 21 - en ny dialog, langsiktighet og et globalt perspektiv – er det helt klart at det er det første - medvirkning og en bred mobilisering - som kommunene har kommet lengst med. Kanskje kan vi da umiddelbart avvise at LA21-satsingen her bare skulle være en symbolsk navneendring uten noen innholdsmessig kursendring for miljøarbeidet i kommunen. Det har helt klart skjedd mye nytt og store endringer når det gjelder organisering og prosess, ikke minst i forhold til tradisjonell kommuneplanprosess.

Over lang tid - som utvilsomt startet før selve LA21-satsingen - har det også foregått en *redefinering* av problemforståelsen i forhold til miljøvern og lokale miljøbelastninger. Miljøproblematikken er blitt satt inn i en større sammenheng. Miljøproblemene kunne ikke lenger ses bare som negative, men uunngåelige bivirkninger av en for øvrig

gunstig vekst og utvikling. De skapte i seg selv negative konsekvenser på andre områder - som igjen ble sett i sammenheng med en fortsatt gunstig regional utvikling: etableringslyst og -muligheter, rekruttering av kompetanse, regional og lokal identitet. Som en skjebnens ironi er det imidlertid at det i en av våre tunge industrikommuner stadig er det avgjørende “fortsatt vekst-” eller “utviklingsargumentet” som synes å være det avgjørende - også når en miljøpolitisk snuoperasjon endelig skal igangsettes. Det er fremdeles verken naturforringelsen i seg selv eller skadelige konsekvenser for arbeidstakernes og befolkningens helse som ser ut til å ha vært utslagsgivende, selv om dét helt tilbake til tidlige 70-tall har vært hovedfokus fra natur- og miljøvernhold. Spørsmålet er selvfølgelig om en “redefinert problemforståelse” i neste omgang fører til en politisk kursendring - i en mer bærekraftig retning. LA21-satsingen har helt klart gjort at miljøargumentene trekkes mer inn i kommunalpolitiske saker som de tidligere ikke ville være en del av – som blant annet i boligutbyggingsprosjekter (som “fortetting”) eller i diskusjonen om en ny nasjonal havn (“sjøveistransport”).

Det er ikke nødvendig å være altfor konspiratorisk for å kunne se at henvisningen til de globale hensynene her kan være et svært så svakt skalkeskjul for nokså tradisjonell vekstideologi. De globale miljøargumentene i disse aktuelle lokalpolitiske sakene bidrar i så måte, som en informant uttrykker det “...til å skape nytt liv til en gammel sak ved nå å kalle det noe annet, så her er det mye av keiserens nye klær”. Samtidig har tilfanget av nye typer hensyn og argumenter i lokale saker også bidratt til en ny praksis - tidligere regulerte utbyggingsområder tas ut igjen av kommuneplanen og legges ut som LNF-områder, og utbygger kan nå uten problemer pålegges å opparbeide stier. Kanskje har LA21-satsingen i noen av kommunene så langt i det minste ført til, som én gir uttrykk for at “...det er blitt vanskeligere å handle på tvers av det man sier”.

### 7.6.3 Manglende endring som uintendert konsekvens

Et viktig spørsmål er imidlertid hvordan vi skal kunne forklare *manglende* endring – eller at endringene er såpass beskjedne som de her synes å være. For det kan godt være at det er en utilsiktet konsekvens av LA som kommunen i utgangspunktet ikke regnet med; det at LA-satsingen *ikke* fører til endringer eller har nevneverdig betydning. Skjematisk sett kan følgelig LA-satsingen i kommunene ha de to utfallene som illustrert under:

at kommunen realiserer sine mål og oppnår intenderte resultater  
 LA21 → eller  
 at kommunen erfarer utilsiktede konsekvenser, *ingen* eller *uforutsette endringer*

Selv om et grunnleggende premiss for (mye) samfunnsforskning er å søke å finne forklaringer der folk i utgangspunktet framstår som fornuftige og pålitelige, finnes likevel konsekvenser av hva folk gjør som unnslipper det de selv har til hensikt eller innser rekkevidden av. I samfunnsvitenskapen er det mange som har påpekt at det å finne fram til slike *uintenderte* konsekvenser av sosial handling gjerne er hovedoppgaven i det å forstå et sosialt fenomen. Det skyldes ganske enkelt at folk vanligvis vet *hva* de gjør; de vet også stort sett selv *hvorfor* de gjør det; men det de som regel ikke vet, er *hva-det-de-gjør*, fører til (Giddens 1987). Derfor er det ofte ikke tilstrekkelig bare å registrere og beskrive *hva* folk gjør og *hvorfor*. At mål, intensjoner og planer faktisk realiseres er ikke så vanskelig å forstå og forklare. Dét er jo det forventede. En større utfordring er det å undersøke den manglende korrespondansen mellom intensjoner og handlingens resultater. Det vil si å finne *uintenderte* - til tider til og med paradoksale - følger av aktørers handlingsvalg. Manglende iverksetting eller implementeringssvikt i politikk og forvaltning kan med fordel studeres i et slikt lys (Wagner 1994).

## 7.7 Konklusjon om konsekvens

LA-satsing skjer først og fremst i store, sentrale kommuner, med forholdsvis lave netto driftsutgifter og spredt bebyggelse. Det er grunn til å anta at det kreves et visst organisatorisk apparat med administrative ressurser og kompetanse, noe store kommuner er mer tilbøyelige til å ha. Samtidig betyr ikke de strukturelle kommunevariablene så mye. Det gjør derimot hvordan LA er definert eller fortolket i kommunen. I hovedsak er det som forklarer LA-relevant satsing to faktorer, folketall, og at det er en positiv innstilling til LA i utgangspunktet.

Det er interessant å merke seg at LA for mange kommuner hovedsakelig dreier seg om miljøvern og medvirkning, en "fortolkning" som ikke direkte kan hentes ut av Rio-dokumentet eller overordnede retningslinjer fra Miljøverndepartementet. Samtidig er denne tematiske satsingen såpass "standardisert" i kommunene at det virker som om inspirasjonskilden må være felles på en eller annen måte. Det minner nærmest om noen slags "tause forventninger" som

kommunene på en nokså enhetlig måte synes å være inspirert av. Det kan ligne på en type ”smitte” eller ”herming” som er velkjent også fra annet offentlig reformarbeid, ikke minst i kommunesektoren. Slike typer smitte-effekter av ideer og reformer i forvaltningen er det som i offentlig reform-arbeid er kalt virus-effekter, en form for standardisering gjennom etteraping (Røvik 1998). Likevel ser det ut til at denne formen for lokalpolitisk mobilisering som LA-arbeidet har vært, i utpreget grad er avhengig av den lokale fortolkningen: LA er avhengig av hvordan LA defineres lokalt. En tese det er grunn til å arbeide videre med, er derfor om det ikke nettopp er slike ”konstruksjoner” som er viktige – kanskje avgjørende – for lokalpolitiske nyvinninger og reformarbeid overhodet.

## Litteratur

- Arendt, Hannah. 1963. *Eichmann in Jerusalem : a report on the banality of evil*. New York: Viking Press.
- Arge, Njål. 1978. *Hva har vi lært av generalplanarbeidet i Norge?* Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Armann, K.A., J. Hille og O Kasin. 1995. *Lokal Agenda 21: norske kommuners miljøarbeid etter Rio*. Oslo: Prosjekt Alternativ Fremtid. Stiftelsen Idébanken.
- Aubert, Vilhelm. 1979. *Sosiologi. Sosialt samspill*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bjørnæs, Trygve. 2002. *Lokal Agenda 21 - en analyse av regionale og kommunale forskjeller*. Oslo: Universitetet i Oslo, Prosus.
- Bjørnæs, Trygve og William Lafferty. 2000. *Miljøvernstillinger og lokal agenda 21. Hva er status?* Oslo: Prosus Rapport 1/2000.
- Bjørnæs, Trygve og William M. Lafferty. 1999. *Innføring av lokal Agenda 21 i Norge*. Oslo Prosus.
- Brunsson, Nils. 1989. *The organization of hypocrisy*. Chichester: John Wiley&Son.
- Edelman, Murray. 1964. *Symbolic uses of politics*. Urbana: University of Illinois Press.
- Falleth, Eva og Knut Bjørn Stokke. 2001. "Kommuneplanlegging - statlige intensjoner og lokal praksis." *Plan 3/2000*: 4-9.
- Fischer, Frank og John Forester (red), 1993. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham: Duke University Press.
- Føllesdal, Andreas. 1999. "Subsidiarity and Democratic Deliberation." *Arena Working Papers WP 99/21*.

- Giddens, Anthony. 1987. *Social theory and modern sociology*. Cambridge: Polity Press.
- Harvold, Kjell. 2001. *Mellom symbol, eksperiment og administrasjon? Om norske kommuners arbeid med lokal Agenda 21*. NIBR-notat 2001:112. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Hofstad, Hege. 2002. *Drivkrefter i Lokal Agenda 21-prosessen : case-studie av Ål og Liers Lokal Agenda 21-arbeid*. NIBR-notat 2002:101. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Hovde, Oddrun Marie. 1997. *Begrepet myte, historisk og i relasjon til x-files-prosjektet*. Vitenskapsteoretisk innlegg, Sandane. Høgskolen i Sør-Trøndelag.
- Hovik, Sissel. 1991. *Kommunalt miljøvern. Evaluering av forsøk med miljøvernforvaltning i kommunane*. NIBR-rapport 1991:3. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- KS/MD. 2003. *Regionale knutepunkt for Lokal Agenda 21 - et partnerskap for bærekraftig utvikling*. Kommunenes Sentralforbund.
- Lafferty, William M. 1998. "Lokal Agenda 21." *Prosus* 6.
- . 1999. *Implementing LA21 in Europe : new initiatives for sustainable communities*. Oslo: Prosus.
- Lafferty, William M., Carlo Aall og Ørnulf Seippel. 1998. *Fra miljøvern til bærekraftig utvikling i norske kommuner*. Oslo: Prosus.
- Langhelle, Ørnulf. 1998. *Økologisk modernisering og bærekraftig utvikling - to sider av samme sak?* ProSus arbeidsnotat 4/98. Oslo: Prosus.
- Lindblom, Charles. 1990. *Inquiry and change. The troubled attempt to understand and shape society*. New York: Yale University Press.
- Lindseth, Gard. 2000. *Lokal Agenda 21 i et deliberativt demokratiperspektiv : en casestudie av Fredrikstad kommune*. Oslo: Universitetet i Oslo: Hovedoppgave i statsvitenskap.
- . 2002. *På vei mot bærekraftig utvikling? : en diskursanalyse av Lier og Åls arbeid med Lokal Agenda 21*. Rapport / Prosus ; nr 4/02. Oslo: Prosus.

- Lund, Ingeborg. 1991. *Miljøvernet på sikker plass? : evaluering av miljøforvaltningen i større industrikommuner*. NIBR-rapport; 1991:15. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Lundqvist, Lennart J. 1996. "Sweden." *Governing the Environment: Politics, Policy, and Organization in the Nordic Countries* Nord 1996: 5.
- March, James G og Johan P. Olsen. 1976. *Ambiguity and choice in organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Merton, Robert (red), 1968. *Role of the intellectual in public bureaucracy*. New York: The Free Press.
- Naustdalslid, Jon og Sissel Hovik (red), 1994. *Lokalt miljøvern*. Oslo: Tano - Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Nenseth, Vibeke. 2004. *Bærekraft og subsidiaritet*. Bærekraftig lokal og regional utvikling, NIBR-notat 2002: 124. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Offerdal, Audun. 2000. "Iverksettingsteori. Resultatene blir sjelden som planlagt, og det kan være en fordel?" i *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*, (red). Bergen: Fagbokforlaget.
- Olsen, Johan P. 1996. Modernisering, demokratisering og institusjonsutvikling *LOS-dagene*. Oslo Arena, Advanced research on the Europeanisation of the Nation-State.
- Orderud, Geir Inge. 1998. *Lokal Agenda 21: bebyggelsesmønster og energi til transport og oppvarming*. NIBR-notat 1998:108. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Popper, Karl R. 1972. *Objective Knowledge: an evolutionary approach*. Oxford: Clarendon Press.
- Programnotat, Norges forskningsråd. 1997. Kommunale beslutningsprosesser og statlig intervensjon. (Kommuneloven). Oslo Norges forskningsråd.
- Prosus, Program for forskning og utredning om bærekraftig utvikling. 2003. "Monitor21. Et informasjonsblad om bærekraftig utvikling." 1/2003.
- Røiseland, Asbjørn. 1996. Agenda 21 i et norsk forvaltningsperspektiv. Bodø Nordlandsforskning.
- Røvik, Kjell Arne. 1998. *Moderne organisasjoner : trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.



- Stortingsmelding nr. 13 (1992-93) *Om FN-konferansen om miljø og utvikling i Rio de Janeiro* Miljøverndepartementet.
- Stortingsmelding nr. 25 (2002-03) *Regjeringens miljøvernpolitikk og Rikets miljøtilstand* Miljøverndepartementet.
- Stortingsmelding nr. 34 (1990-91) *Om miljøvern i kommunene* Miljøverndepartementet.
- Stortingsmelding nr. 58 (1996-97) *Dugnad for framtida* Miljøverndepartementet.
- Straume, Ingerid. 2001. *Offentligheten som pedagogisk arena : pedagogisk praksis i samfunnspolitiske spørsmål, med utgangspunkt i miljøfeltet og Lokal Agenda 21*. Oslo: Universitetet i Oslo: Hovedoppgave i pedagogikk.
- Wagner, Peter. 1994. *A sociology of modernity. Liberty and discipline*. London: Routledge.
- Wagner, Peter, Carol H. Weiss, Björn Wittrock og Hellmut Wollmann. 1991. "Social science and the modern state: policy knowledge and political institutions in Western Europe and the United States." i *Social sciences and modern states. National experiences and theoretical crossroads*, (red). Cambridge: Cambridge university press.
- Weale, Albert. 1992. *The new politics of pollution*. Manchester: Manchester University Press.
- Yin, Robert K. 1994. *Case study research : design and methods*. California: Sage.
- Aall, Carlo. 1993. *Økokommuneprogrammet i Norge. Status*. Sogndal: Vestlandsforskning.
- Aall, Carlo, Karl-Georg Høyer og William M. Lafferty. 2002. *Fra miljøvern til bærekraftig utvikling: Lokale agendaer, tiltak og utfordringer i kommunene*. Oslo: Gyldendal Akademisk Forlag.
- Aarsæther, Nils, Jørgen Amdam, Karl-Georg Høyer, Terje Kleven, Petter Næss og Arvid Strand. 1999. *En dagsorden for norsk planlegging*. NIBRs Pluss Serie 1-99. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Aarsæther, Nils og Aksel Hagen (red), 2001. *planlegging.no!* Oslo: Kommuneforlaget.

# Vedlegg 1

## Spørreskjema

### *SPØRRESKJEMA LA21*

#### **Presentasjon:**

**NIBR er i ferd med å gjennomføre en større undersøkelse om LA21 i Norge. Undersøkelsen er finansiert av Norges forskningsråd. I den forbindelse ønsker vi å ha noen korte intervju med LA21-ansvarlige i et utvalg norske kommuner. Intervjuene vil ta 15-20 minutter og er strukturert omkring fire hovedtemaer: Først noen spørsmål om LA21-status i kommunen. Deretter har vi noen spørsmål om organisering i arbeidet, aktører av LA21 og kopling til annet arbeid.**

**Materialet fra undersøkelsen vil bli formidlet både gjennom skriftlige rapporter og gjennom muntlige presentasjoner, bl.a på KS landskonferanse om LA21 i Stavanger i oktober 2001.**

-----  
KOMMUNE: |\_|\_|\_|\_|\_|

1, 2,3,4

Navn: .....

Stilling: .....

(kommuneplanlegger/miljøvernleder/LA21-  
koordinator/rådmann/teknisk sjef/annet)

Er det andre ansatte i kommunen med et *særskilt* ansvar for LA21:

- Heltidsansatt/ 5  
 deltidsansatt/  
 ingen ansatt med særskilt ansvar for LA21

## I. GENERELT OM LA21 ARBEID OG PLAN-ARBEIDET

**1. Er din kommune i gang med en eller annen form for Lokal Agenda 21-arbeid?**

- JA, siden         6  
 NEI, men planlegger å starte opp LA21  
 NEI, men arbeider med miljøvern  
 NEI

**2. Har din kommune særlig fokus mot et eller flere av feltene nedenfor ?**

	<i>Ja</i>	<i>Nei</i>	<i>LA21</i>	
<b>Samferdsel</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	7
<b>Energi</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	8
Klima	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	9
Næringsliv	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	10
Langsiktighet (mer enn 10 – 12 år)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	11
Avfallshåndtering	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	12
Miljøundervisning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	13
Arealplanlegging	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	14
Naturvern/bio.-mangfold	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	15
Barn- og ungdom	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	16
Nord-sør-perspektivet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	17
Medvirkning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	18
Kulturminnevern	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	19
Annet.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	20

**3. Hva slags prosjekter er satt i verk/planlegges iverksatt (de tre viktigste):**

- A. .... 21  
 B. .... 22  
 C. .... 23

**4. Det er mange oppfatninger om hva LA21 egentlig dreier seg om. Vi har formulert noen utsagn der vi ber deg ta stilling til hvordan dere i X kommune primært definerer LA21. I hvilken grad er du enig i følgende utsagn:**

	Ikke i det hele tatt	I liten grad	Både og	Delvis enig	Helt enig	
"LA21 for oss dreier seg mest om konkrete tiltak".	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	24
"LA21 for oss dreier seg mest om å få inn en ny tenkemåte i kommunen / lokalsamfunnet"	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	25
"Vi snakker i liten grad om LA21 her i kommunen fordi det er et så uklart begrep".	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	26
"LA21 er et overordnet mål og har fått flere til å ta ansvar for miljøvern"	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	27
"LA21 har ikke betydd så mye nytt i forhold til tidligere miljøarbeid"	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	28

**5. Hvordan er forholdet mellom LA21-arbeidet og kommunens planarbeid etter plan-og bygningsloven (PBL)?**

- <sup>1</sup>  LA21 er integrert i det langsiktige kommuneplanarbeidet 29  
<sup>2</sup>  Det utarbeides en særegen kommunedelplan 30  
<sup>3</sup>  LA21-arbeidet skjer frikoplet fra kommuneplanprosessen. 31  
<sup>4</sup>  Egen melding om LA21 32  
<sup>5</sup>  Annet 33  
 ..... 33

## ENDRINGER AV LA21

6. *I hvilken grad (fra 1 til 5 der 1=ingen endring og 5=svært stor endring) har LA21-arbeidet ført til konkrete endringer i lokalmiljøet?*

1  2  3  4  5

34

Hvilke endringer er det snakk om?

.....

7. *I hvilken grad har LA21-prosjekter økt befolkningens muligheter til medvirkning (fra 1 til 5 der 1=ingen endring og 5=svært stor grad)?*

1  2  3  4  5

35

8. *Har det i forbindelse med LA21-arbeidet:*

	Ja	Nei	
- blitt avholdt folkemøter/åpne møter?	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	36
- blitt avholdt møter med frivillige lag/foreninger?	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	37
- blitt avholdt møter med andre instanser	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	38
(for eksempel næringslivet).....	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	39

9. *I hvilken grad har LA21-prosjekt økt befolkningens miljøkunnskap (fra 1 til 5 der 1=ingen endring og 5=svært stor grad)?*

1  2  3  4  5

40

Hvilke endringer er det snakk om?

.....

## II. LA21-ORGANISERING

### 10. Er LA21-arbeidet organisert på en særskilt måte i kommunen?

	Ja	Nei	
Egen politisk styringsgruppe	<sup>1</sup> <input type="checkbox"/>	<sup>2</sup> <input type="checkbox"/>	41
Egen administrativ styringsgruppe	<sup>1</sup> <input type="checkbox"/>	<sup>2</sup> <input type="checkbox"/>	42
Eget forum utenfor den formelle kommuneorganisasjonen	<sup>1</sup> <input type="checkbox"/>	<sup>2</sup> <input type="checkbox"/>	43

Hvis din kommune har et eget LA21-forum: Hvordan er det organisert (deltakere fra organisasjoner, næringsliv, etc)?

.....  
 .....

### 11. Har det skjedd endringer i LA21-organiseringen?

<sup>1</sup> Ja      <sup>2</sup> Nei      44

Hvis ja: Hvilken type endringer er det snakk om – og hva skyldes disse endringene?

.....  
 .....

## III. AKTØRER I LA21-ARBEIDET

12. I hvilken grad (fra 1 til 5 der 1=ikke i det hele tatt og 5=svært stor grad) var følgende aktører i din kommune sentrale i initiativfasen i LA21-arbeidet?

	Ikke i det hele tatt	I liten grad	Både og	I ganske stor grad	I stor grad	
Ordfører	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	45
Rådmann	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	46
Planlegger/miljøvernleder	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	47
Kommunestyret	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	48
Frivillige organisasjoner	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	49
Næringslivet	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	50
Enkeltpersoner	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	51
evt. Hvem.....						52

13. I hvilken grad (fra 1 til 5 der 1=ikke i det hele tatt og 5=svært stor grad) var følgende aktører utenfor kommunen sentrale i initiativfasen i LA21-arbeidet?

	Ikke i det hele tatt	I liten grad	Både og	I ganske stor grad	I stor grad	
Fylkesmannen	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	53
Fylkeskommunen	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	54
KS-knutepunkt	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	55
Sentrale miljøvern- myndigheter (MD/DN/SFT)	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	56
Andre.....	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	57

14. I hvilken grad (fra 1 til 5 der 1=ingen aktivitet og 5=svært stor aktivitet) er følgende aktører i din kommune aktive i LA21-arbeidet nå?

	Ingen	Liten	Både og	Ganske stor	I svært stor grad	
Ordfører	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	58
Rådmann	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	59
Planlegger/miljøvernleder	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	60
Kommunestyret	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	61
Frivillige organisasjoner	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	62
Næringslivet	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	63
Enkeltpersoner	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	64

15. I hvilken grad (fra 1 til 5 der 1=ingen aktivitet og 5=svært stor aktivitet) er følgende aktører utenfor din kommune aktive i LA21-arbeidet nå?

	Ingen	Liten	Både og	Ganske stor	I svært stor grad	
Fylkesmannen	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	65
Fylkeskommunen	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	66
KS-knutepunkt	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	67
Sentrale miljøvernmyndigheter (MD/DN/SFT)	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	68
Andre.....	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	69



16. Har det vært samarbeidsproblemer i LA21-arbeidet?

<sup>1</sup>  Ja      <sup>2</sup>  Nei      70

Hvis ja; I forhold til hvilke aktører?

<sup>1</sup>  Frivillige organisasjoner      71  
<sup>2</sup>  Næringslivet      72  
<sup>3</sup>  Mellom ulike bydeler/lokalsamfunn      73  
<sup>4</sup>  Mellom ulike sektorer i kommunen      74  
<sup>5</sup>  Mellom kommunen og regionale/statlige ledd      75  
<sup>6</sup>  Annet      76

Hva har kjennetegnet samarbeidsproblemene

.....

17. Hvordan kan statlige miljøvernmyndigheter best støtte LA21-arbeidet i din kommune (fra 1 til 5 der 1=ikke i det hele tatt og 5=svært nyttig)?

	Ikke i det hele tatt	I liten grad	Både og	I ganske stor grad	I stor grad	
Gjennom informasjon (nyhetsbulletiner etc.)	<sup>1</sup> <input type="checkbox"/>	<sup>2</sup> <input type="checkbox"/>	<sup>3</sup> <input type="checkbox"/>	<sup>4</sup> <input type="checkbox"/>	<sup>5</sup> <input type="checkbox"/>	77
Gjennom opplæring/kurs	<sup>1</sup> <input type="checkbox"/>	<sup>2</sup> <input type="checkbox"/>	<sup>3</sup> <input type="checkbox"/>	<sup>4</sup> <input type="checkbox"/>	<sup>5</sup> <input type="checkbox"/>	78
Gjennom økonomisk støtte til prosjekter	<sup>1</sup> <input type="checkbox"/>	<sup>2</sup> <input type="checkbox"/>	<sup>3</sup> <input type="checkbox"/>	<sup>4</sup> <input type="checkbox"/>	<sup>5</sup> <input type="checkbox"/>	79
Gjennom å organisere regionale nettverksmøter	<sup>1</sup> <input type="checkbox"/>	<sup>2</sup> <input type="checkbox"/>	<sup>3</sup> <input type="checkbox"/>	<sup>4</sup> <input type="checkbox"/>	<sup>5</sup> <input type="checkbox"/>	80

Utfyllende kommentar om LA21 i kommunen

.....

.....

.....

.....

-----  
Hvem er den mest sentrale LA21-aktør **utenfor** den formelle kommuneorganisasjonen, dvs. i det "sivile samfunn" -f.eks fra en frivillig organisasjon (informasjonen vil bli benyttet for evt. oppfølgingsintervjuer i kommunen)?

.....  
(navn/organisasjon – evt. telefonnr.)

-----

***TAKK FOR HJELPEN!***

---

## Vedlegg 2

### Informantintervjuer

#### Informanter

I hver av case-kommunene ble (minst) følgende intervjuet:

- ”Planleggeren” (kommuneplanlegger, LA 21-medarbeider eller miljøvernrådgiver)
- Administrativ sjef: dvs teknisk sjef, rådmann, annen administrativ leder avhengig av kommunens størrelse og organisering
- Saksbehandler/rådgiver/konsulent skole-, kultur- eller oppvekstetat
- Politiker: Ordfører, hovedutvalgsleder e.l. avhengig av kommunens størrelse og organisering
- Representant fra frivillig organisasjon: Natur og ungdom, friluftslivsorganisasjon eller lignende.
- Næringslivsrepresentant.

#### Intervjuguide

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

- 1) 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?
- 2) Kommunens ”historie” m.h.p. miljø: Har kommunen vært MIK-kommune, øko-kommunen, eller deltatt i andre miljøprosjekt?

- 3) 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)
- 4) Hvem er pådrivere i miljøsaker? Administrasjon – eller politikere?
- 5) 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):

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

### **Andre spørsmål:**

1. Hva gjøres av LA21-virksomhet – hva er det viktigste her ?
2. *Hvorfor* satses det på LA21 her i kommunen? Hvorfor ble det tatt initiativ?
3. Hva fikk det i stand – drivkrefter/katalysatorer? Hvorfor gjennomslag – nå ?
4. Hva er barrierene / hindringene?
5. Hvis skepsis – hvorfor ?
6. Muligheter framover – gode/dårlige tiltak
7. 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?
8. Hvor dyptgripende/ *varige* konsekvenser?
9. Vurderes LA21 først og fremst som et *miljø*-initiativ, som et '*folkelig mobilisering*' (≈'demokrati')-tiltak – eller hva?

## Vedlegg 3

### LA, PBL og MIK – likt og ulikt

I det følgende skal vi gjennomgå ulike erklæringer og retningslinjer for LA21arbeid for å sammenligne disse med sentral politikk-utforming om kommunalt miljøarbeid og planlegging. Til forskjell fra diskusjonen i rapporten fra Alternativ fremtid der kommunal praksis diskuteres i forhold til LA21-idealene, vil vi i det foreliggende drøfte ulikheter i sentralt formulerte idealer for kommunens miljø og planleggingarbeid, det vil si idealene for MIKreformen, idealer for PBL (arealplanleggingen) og for LA21. Utgangspunktet er norsk politikkutforming i ulike stortingsmeldinger. St. meld. Nr. 58 (1996-97) "Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling. Dugnad for framtida", eller "Bærekraftmeldingen", blir av flere forfattere oppfattet som en offisiell innføring av LA21 som prinsipp i norsk miljøvernpolitikk (Aall 1999 i Lafferty (red)). Det er i denne stortingsmeldingen at referansen til LA21 blir tydelig. For å utdype innholdet i LA21, ser vi også på et par sentrale erklæringer om LA21 og sentrale retningslinjer. Det første er Aalborg-charteret som etter hvert er blitt underskrevet av flere hundre lokalsamfunn i Europa, inklusive også en del norske. Det andre er konferansen i Fredrikstad som munnet ut i en erklæring om å satse på LA21. Denne har etter hvert blitt underskrevet av noe over halvparten av norske kommuner. Et tredje sett med indikatorer er utviklet av ProSus på oppdrag av Miljøverndepartementet, som en måte å evaluere hvor langt norske kommuner har kommet i satsingen på LA21. Dette arbeidet bygger blant annet på en sett med kriterier utviklet i forbindelse med et internasjonalt forskningsprosjekt i forbindelse med LA21. Det siste settet med retningslinjer er indikatorer som KS har utarbeidet.

I de ulike erklæringer og kriterier for evaluering er innholdet noe ulikt fordelt mellom de forskjellige dimensjonene. Alle har elementer som definerer det institusjonelle innholdet, men ikke alle har elementer

langs de andre dimensjonene. Oversikt over fordelingen av kriterier i de ulike ”fortolkningsbidragene” vises i tabellen nedenfor.

Tabell: Vektlegging av dimensjonene i bærekraftig utvikling i ulike bidrag

	LA21 (teksten)	Aalborg	Fredrikstad	MD (Prosus)	KS
Økologisk innhold			x	x	
Sosialt innhold			x		x
Økonomisk innhold			(x)	x	
Institusjonelt innhold	x	x	x	x	x

### Fra lokalt miljøvern til LA21

Lafferty og Eckerberg (1998:5-6) skiller mellom tre stadier i utviklingen: pre-Brundtlandrapporten (før 1987), perioden mellom Brundtlandrapporten og Rio-deklarasjonen (1987 til 1992), og etter Riodeklarasjonen (1992).

Det karakteristiske med arbeidet i den første fasen var at det dreide seg som miljøverntiltak i mer begrenset forstand og som ikke tok innover seg de globale og utviklingsmessige aspektene som bærekraftig utvikling innebar. Den andre fasen omfatter lokalt arbeid som følger av innholdet i bærekraftig utvikling. Forskjellen til den tredje fasen det vil si, den ”ekte” LA21-fasen er at arbeidet må inneholde en spesifikk referanse til LA21. Dette innebærer at vi kan ha et mellomstadium der det reelle innholdet godt kan tilsvare innholdet i LA21. Dette perspektivet har mye for seg, idet det faktisk gikk fem år mellom Brundtlandkommisjonen og Rio-deklarasjonen. MIK-reformen ble bl.a. implementert i denne perioden, riktignok på bakgrunn av tidligere iverksatt forsøksvirksomhet.

Hvis vi legger denne oppfatningen til grunn, kunne det teoretisk vært en periode der norske kommuner de facto arbeidet med LA21 oppgaver, men rimeligvis uten referanse til begrepet LA21. Hvis vi derfor følger Lafferty og Eckerberg, blir diskusjonen om LA21 ikke bare et spørsmål om innhold, prosedyre, samfunnsområder osv., men også om begrepsbruk.

I diskusjon om implementering er avstanden mellom ideal og realitet et grunnleggende element. Dette var også hovedpoenget i rapporten fra Alternativ Fremtid. Med utviklingen i disse tre stadiene, kan vi dermed sette opp følgende tabell for forholdet mellom ideal og praksis i de ulike periodene.

	før 1987	1987-1992	1992-1996	fra 1996
Ideal	”Tradisjonelt lokalt miljøvern”	Bærekraftig utvikling (Internasjonalt- og nasjonalt) ”Tenk globalt – handle lokalt”	1992: LA21 internasjonalt Norge. Bærekraftig utvikling	LA21 i Norge .
Praksis	Naturvern Lokale miljøproblemer Jordvern <sup>27</sup>	Tradisjonelt miljøvern ikke globale miljøproblemer ikke nord-sør ikke langsiktighet <sup>28</sup>	1995: Tradisjonelt miljøvern ikke globale miljøproblemer ikke nord-sør ikke langsiktighet <sup>29</sup>	???

Armann et als kritikk av manglende oppfølging av LA21 i 1995 reflekterer dermed avstanden mellom ideal og praksis både i forhold til LA21, men faktisk i like høy grad mellom ideal og praksis ”post-brundtland” og pre-LA21 i årene 1987-1992. Idealene om bærekraftig utvikling var etablert på et tidligere tidspunkt enn innføringen av LA21 i 1996-1997. Påpeking av manglende praksis slik som manglende arbeid med global miljøproblemer og langsiktighet er en like relevant påpeking av avstanden mellom idealene i MIK som avstanden til idealene i LA21.

## Den økologiske dimensjonen

### *Utviklingen i nasjonal politikk*

Bærekraftbegrepet var tydelig inne i norsk diskusjon ikke så lenge etter Brundtlandkommisjonen publiserte sin rapport. Det er vanskelig å tenke seg at Norge ikke skulle ta opp den hansken etter arbeidet i Brundtlandkommisjonen. Dette ble også formidlet til kommunene, blant annet er bærekrafttenkningen tydelig i Stortingsmelding i 1992 om MIK. Den er også tydelig i Stortingsmelding 31 (1992-1993) om planlegging og arealpolitikk. Det kan være lettere å oppdage likheter og kontinuitet i den sentrale politikktutformingene enn et kvantesprang eller paradigmatisk endring når LA21 introduseres i ”bærekraft-

<sup>27</sup> Se for eksempel Næss, P og I-L Saglie (1996): Environmental consideration in physical planning i Sandefjord, og Skjeggedal, Terje Moldexxx)

<sup>28</sup> Jfr. Arman et al. 1995 og Naustdalslid og Hovik 1994.

<sup>29</sup> Jfr. Arman et al. 1995 og Naustdalslid og Hovik 1994.

meldingen.” Idealet om lokalt ansvar for globale miljøproblemer var etablert tidlig på 90-tallet i forbindelse med MIK, men også gjennom det kommunale ansvaret for blant annet arealplanlegging. Den kommunale praksis var imidlertid ikke helt i tråd med idealene, slik det er beskrevet både av Naustdalslid og Hovik 1994 og av Armann et al 1995. I tabellen nedenfor er gitt et kort sammendrag av innholdet i miljøarbeidet i de ulike stortingsmeldingene.

<b>St. meld. 34 (1990-91) MIK</b>	<b>St.meld. nr. 31 (1992-93) ”Arealplanmeldingen”</b>	<b>St.meld 58 1996-97 ”Dugnad for fremtiden”</b>
90-års miljøutfordring- Bærekraftig utvikling	Kommunenes planlegging etter PBL som oppfølging av bærekraftsutfordringene	Introduserer LA21 som begrep
Kommunalt ansvar: Økologisk forsvarlig naturforvaltning: bevaring av genetiske ressurser, dyrket mark og naturens mangfold og produksjonsevne Kulturminneforvaltning Gode nærmiljøer Kommunal avfallsbehandling Kommunale utslipp (bla oppfølging av Nordsjødeklarasjonen) Vannforsyning Forurensing fra transport lokale støy og forurensing redusere behovet for transport Energipolitikk- lokale energiplaner – energiøkonomisering overgang til alternative energikilder Sammenheng arealplanlegging- energibehov	Nærings- og sysselsettingsutvikling Redskap for miljøvern og bærekraftig utvikling Redskap for levekår og livsmiljø Hovedprinsipp (s 13). Fysisk utforming i tråd med utfordringene i bærekraftig utvikling dvs langsiktig perspektiv og hensyn til kommende generasjoner- Lokalt bidrag til å løse globale miljøproblemer Miljø- og ressursvennlig by- og tettstedsutvikling herunder energi. Transportreduksjon (utslipp og energi) minimere arealinngrepene Avfall og gjenvinning (utslipp av klimagass) Biologisk mangfold Kyst- og vannmiljø Kulturminner og kulturmiljøer	PBL er et viktig virkemiddel for å følge opp LA21 arbeid: Bevare det biologiske mangfoldet Miljøvennlig fremkomstmåter Energiforsyning- nye fornybare energiformer Avfall (avfallsreduksjon) Miljøvennlig kommunal drift Kulturminnevern Tilrettelegging for friluftsliv Bedret luftkvalitet og reduert støy Forvaltning av vannforekomstene

Det er betydelige likheter mellom innholdet i det lokale miljøvern-ansvaret mellom de ulike stortingsmeldingene. Det globale aspektet er med i MIK-meldingen, særlig i det første punktet. Det er kanskje tydeligere i arealmeldingen i 1992-93 og i ”bærekraftmeldingen”. Samtidig er også lokale miljøproblemer nevnt som en oppgave for LA21 i ”bærekraftmeldingen”. Selve det lokale ansvaret for globale



miljøproblemer representerte derfor ikke noe helt nytt da LA21 ble introdusert på den nasjonale arenaen i St.meld. 58 (1996-97) ”Dugnad for framtida”.

#### *Den økologiske dimensjonen i LA21*

Det er først og fremst Fredrikstad-erklæringen og MDs kriterier for LA21-arbeid som gir nærmere presisering av hvilke miljøproblemer som står i fokus. Disse temaene er vist i tabellen nedenfor.

<b>Fredrikstaderklæring</b>	<b>MD<sup>30</sup></b>
<b>Bærekraftig utvikling</b> Miljøhensyn i alt forbruk og produksjon kretsløpstenkning energiøkonomisering overgang fra fossile til alternative og fornybare energikilder utbyggingsmønstre som reduserer behovet for bil og for forbruk av arealer sikring av biologisk mangfold synliggjøre sammenhengen mellom helse miljø og trivsel redusert ressursforbruk og miljøbelastning i egen virksomhet ta vare på kulturminner og kulturmiljøer	<b>Bærekraftig økonomi og næringsstruktur</b> -synliggjøre kommunens økologiske situasjon m.h.t biologisk mangfold og ressursgrunnlag kartlegge kommunens næringsstruktur i et kretsløpsperspektiv og skissere miljømål på bakgrunn av dette stimulere til større grad av -lokal ressursforvaltning og forbruk av lokal varer og tjenester for å redusere utslipp fra transport samarbeid med innbyggerne for å løse forbruksrelaterte miljøproblemer og direkte støtte til frivillige og næringsrettede prosjekter for mer bærekraftig produksjon og forbruk? Globalt hensyn Ta skritt for å kartlegge hvilke ressurser og materialstrømmer som står sentralt i kommunens produksjon og forbruk og har opphav i den tredje verden – og synliggjort dette?

Hvis vi sammenligner ”økologien” i stortingsmeldingene med Fredrikstad-erklæringen og MDs kriterier, så er det særlig store likhetspunkter mellom Fredrikstaderklæringen og stortingsmeldingene. Energiøkonomisering/alternative energikilder, utbyggingsmønstre som reduserer transport, biologisk mangfold, kulturminner og helse/miljø/trivsel/gode nærmiljø er gjengangere i de fleste av disse. Derimot er tradisjonelle lokal tema som lokal støy og avfall ikke nevnt i Fredrikstaderklæringen, mens *miljøhensyn i produksjon og forbruk* og *kretsløp* nevnes både i Fredrikstad-

<sup>30</sup> MDs strateginotet om LA21 1999. Basert på arbeid med indikatorene fra ProSus ”Innføring av lokal Agenda 21 i Norge.”

erklæringen og i MDs kriterier. Særlig MDs kriterier representerer nye nytt i og med at økologi og økonomi er slått sammen. Ansvar for miljøhensyn for lokalt næringsliv blir dermed tydeliggjort som kommunalt satsingsfelt.

I LA21-kriteriene er altså fokuset på *forbruk innen sivilsamfunnet og miljøhensyn innenfor næringslivet og kretsløpsorienteringen* blitt tydeligere sammenlignet med tidligere stortingmeldinger. MD kriterier *kobler økologi med økonomisk utvikling* og utdyper behovet for å se de lokale forbruk av naturressurser i et bredere, globalt perspektiv.

## Den institusjonelle dimensjonen

Det er særlig langs den institusjonelle dimensjonen at idealene har endret seg, og den dimensjonen som har fått størst oppmerksomhet i LA21-sammenheng. Det er langs denne dimensjonen at de ulike ”fortolkningsbidragene” har lagt inn de fleste kriteriene.

### *Utviklingslinjer i nasjonal politikk*

I Stortingetsmeldingen om lokalt miljøvern i 1990-1991 heter det at kontakten med innbyggerne må tilpasses forholdene i kommunen. Innbyggerene er viktige informanter heter det, og kan i tillegg ha en viktig pådriver- og gjennomføringsfunksjon dersom de er trukket med i arbeidet og er blitt engasjert. Det påpekes behovet for *kontakt med* frivillige organisasjoner. Det er altså ikke noe særlig avanserte medvirknings- eller samhandlingarenaer som fremheves.

Men dersom vi ser på St.meld. 31 om den regionale planleggingen og arealpolitikken fra 92-93, er medvirkningen tydelig, men heller ikke i denne meldingen gitt en særlig sentral plass målt i omfang av omtale. Det konstateres at loven fikk medvirkningsbestemmelser i 1985, og at kommunene mener at dette har ført til bedre konfliktløsning og bedre planprosess. Det heter imidlertid at departementet ikke er fornøyd med den praksis som kommunene har på dette området, og vil sette i gang utviklingsarbeid på dette området. Dette resulterte senere i et utviklingsarbeid, der enkeltkommuners satsing blir referert som forbilledlig i den senere Stortingetsmelding 58.

I Stortingetsmelding 58 heter det i en sammenfatning at regjeringen vil:

Oppfordre kommunen til å tilrettelegge for økt medvirkning fra lokalbefolkningen, særlig fra barn og ungdom, fra næringslivet og fra interesseorganisasjoner i utarbeiding og oppfølging av Lokal Agenda 21.

I dokumentet gjentas argumentet fra Riodeklarasjonen at kommune-nivået er nivået nærmest innbyggerne, og at kommunene dermed har en viktig rolle i å "...mobilisere og tilrettelegge for medvirkning av lokalbefolkningen i dette arbeidet." Her nevnes begrepet mobilisering som kan innebære noe nytt, men når "samarbeid, medvirkning og mobilisering" diskuteres i et eget underkapittel blir det nye ikke så tydelig. Tverrsektorielt samarbeid blir fremhevet, og omtalen dreier seg stort sett om hvordan ulike deler av kommuneorganisasjonen må samarbeide og bidra i LA21-planleggingen. Når det gjelder forholdet til andre utenfor kommuneorganisasjonen, er det vanskelig å se at det er noe kvalitativt nytt i forhold til tidligere satsing på medvirkning innen bla PBL. Omtalen er nokså begrenset<sup>31</sup>, og forholdet til næringslivet omtales ikke i det hele tatt. Det er vanskelig å tolke stortingsmeldingen dithen at dette betyr en overgang til nye medvirkningsformer eller en ny dialog, når man sammenligner dette med diskusjon om medvirkning i forhold til PBL.

I forhold til MIK-meldingen er det derimot en stor endring i vektleggingen av medvirkning. Så dersom vi ser på utviklingen i et sektorisert miljøperspektiv - "fra MIK til LA21" - så har den nye vektleggingen på medvirkning vært betydelig. Hvis vi trekker inn både den praksis og det ideal som ligger i planlegging etter PBL, så er ikke endringen nødvendigvis så stor.

Parallelt med bærekraftmeldingen la regjeringen i 1996-1997 også fram en ny Stortingsmelding om regional planlegging og arealpolitikk. Her trekkes sammenhengen fra nærmiljøarbeid til Utviklingsprogram om samarbeid om lokal ressurser (SAM-programmet) til LA21 og det trekkes fram at det har vært et sammenhengende utviklingsarbeid i 15 år på dette feltet (s 82). Betydning av bred medvirkning understrekes, og at ulike befolkningsgrupper trekkes aktivt med (s 13). Det konstateres at kommunene i praksis har vært flinkere med medvirkning i forhold til arealplanen, og dette forklares av departementet med at det stilles konkrete krav i lovteksten til medvirkning. Det brukes ord som dialog og det er også en eksplisitt henvisning til LA21, men det understrekes at det skal skje innen rammen av det representative demokrati. Denne meldingen kan sies å ha elementer som er tydeligere LA21 ved at vekten på informasjon, holdningsendring og motivasjon for omlegginger og innsats i lokalsamfunnet for å mobilisere til praktisk innsats i lokalsamfunnet og for å utløse potensialet for mer miljøvennlige handlinger. Det påpekes betydningen av å innarbeide dette i kommuneplanen.

---

<sup>31</sup> Åtte av 110 linjer dreier seg om frivillige organisasjoner.

## LA21

Selve LA21 kapitlet inneholder lite ”substans” i arbeidet, men derimot desto mer om *hvordan* man skal arbeide med miljøspørsmålene. Det er en oppfordring til de lokale myndigheter om å inngå i ”en dialog med sine innbyggere, lokale organisasjoner og private bedrifter for å vedta en Lokal Agenda 21.” Det heter videre ”Gjennom samråd med sikte på å skape konsensus, vil de lokale myndighetene lære av befolkningen og av frivillige organisasjoner, beboergrupper, bedrifter og fagforeninger og tilegne seg den kunnskapen som er nødvendig for å utvikle best mulige strategier. Samrådsprosessen bør øke husholdningenes bevissthet om spørsmål som angår bærekraftig utvikling.”

Hvis vi ser på de ulike LA21-fortolkningene, er det særlig prosessiden som synes å være viktig.

MDs kriterier	Aalborg-charteret	Fredrikstaderklæringen <sup>32</sup> .
Kriterium 1 <sup>33</sup> Demokrati og deltakelse gjennom ny dialog <sup>34</sup> . slutte seg til Fredrikstaderklæringen utarbeide en visjon og prøvd å trekke de viktigste nærings— interesse- og frivillige organisasjonen inn i målrettet arbeid for å realisere visjonen dele erfaringer med andre kommuner Kriterium 3. Samordnet styring og oppfølging plassert politisk/administrativ ansvar for koordinering og oppfølging av LA21 og ressurser for rapportering etablering av miljøforum/LA21 forum der kommuner, næringsliv og relevante organisasjoner i samarbeid diskuterer, iverksetter og rapporterer konkret miljørettede tiltak.	Prosess for å utvikle en Lokal Agenda 21 <i>kartlegging</i> av eksisterende planer og økonomiske rammer kartlegging og påvisning av <i>problemene</i> gjennom nært samarbeid med innbyggerne prioritering av <i>tiltak</i> for å møte de påviste problemene utarbeide en <i>visjon</i> for et bærekraftig lokalsamfunn, gjennom en prosess som inkluderer alle parter og sektorer i samfunnet vurdering og fastlegging av alternative <i>strategiske valg</i> fastlegge en langsiktig <i>handlingsplan</i> med målbare målsettinger utarbeidelse av et program for gjennomføring, med tidsramme og ansvarsfordeling blant de ulike samarbeidspartnerne i lokalsamfunnet etablering av prosedyrer for <i>kontroll og rapportering</i> om gjennomføringen	mobilisere innbyggerne, organisasjonene og partene i arbeidslivet til aktiv medvirkning og etablere egnede møteplasser og nettverk LA21 som ansvar for alle samfunnssektorer Sikre langsiktighet, systematikk og kontinuerlig forbedring Planlegging og andre styringsdokumenter til praktiske og forpliktende verktøy Oppfølging bla gjennom miljøindikatorer Åpen dialog og samhandling mellom kommune, fylkeskommune og statlige myndigheter

<sup>32</sup> Under III

Vårt utgangspunkt er oppfordringen fra FNs miljøkonferanse i Rio i 1992 til lokale myndigheter om å mobilisere egne innbyggere, organisasjoner og næringsliv gjennom lokal handlingsplaner for en bærekraftig utvikling (lokale Agendaer 21) at lokale myndigheter må ta ansvar for å engasjere innbyggerne i dette arbeidet og sikre aktiv deltagelse, medansvar og medbestemmelse at lokalsamfunnet har en nøkkelrolle i å virkeliggjøre en bærekraftig utvikling og at miljø- og utviklingsspørsmål håndteres best ved deltagelse fra de som blir direkte berørt

LA21	KS
<p><i>Alle lokale myndighet bør gå inn i en dialog med innbyggerne, lokale organisasjoner og private bedrifter for å vedta en Lokal Agenda 21.</i></p> <p>Gjennom samråd med sikte på å skape konsensus, vil de lokale myndighetene lære av befolkningen og av lokale frivillige organisasjoner, beboergrupper, bedrifter og fagforeninger og tilegne seg den kunnskapen som trengs for å utvikle best mulige strategier. Samrådsprosessen bør øke husholdningenes bevissthet om spørsmål som angår bærekraftig utvikling. Lokale program, virkemiddel, vedtekter og regler som verdører oppfyllelse av målene i Agenda 21 bør vurderes og tilpasses i lys av de lokale handlingsplanen som vedtas.</p>	<p><i>Gi en klar marsjordre</i> Hele kommunens organisasjon skal være med og skal inspirere andre grupper i samfunnet</p> <p><i>Etabler et partnerskap</i> Ikke bare kommunal prosess, samarbeid mellom myndigheter, næringsliv og frivillige organisasjoner som likeverdige partnere</p> <p><i>sette av ressurser</i></p> <p><i>sats på informasjon.</i> Øke kunnskaper, utvikle og utveksle ideer, endre holdninger, skape lagånd.</p> <p><i>Slipp fantasien løs</i> Nye ideer og nye verktøy</p> <p><i>Utvid perspektivene</i> Innsats fra alle kommunale sektorer</p> <p><i>Gå verden i møte</i> (Bærekraft og rettferd.</p> <p>Vennsksforbindelser med lokalsamfunn i Sør</p> <p><i>Lær av hverandre</i></p> <p><i>Sjekk resultatene</i> . Kontroller, evaluer og formidle til alle som deltar</p> <p><i>Det haster –vær tålmodig</i> Kom i gang raskt- små skritt også viktige</p>

Vi ser av kriteriene at det er betydelig vekt på mobiliseringsaspektet, og på å etablere dialogformer og arenaer med lokalsamfunnet *utenfor* rådhusveggene.

## Den sosiale dimensjonen

Vi har altså valgt å la denne dimensjonen omfatte fordelingsspørsmål og i LA21 sammenhengen er det særlig nord-sør dimensjonen som er mest aktuell . Stortingsmelding 58 (1996-97); ”Bærekraftmeldingen”, tar utgangspunkt i fordelingsmessige spørsmål, satsingen på arbeid med lokalt forbruk gjenspeiler dette. Arealmeldingen (1992-93) her ikke dette perspektivet. Xx (Sjekk MIK)

Selve teksten om LA21 sier ikke noe eksplisitt om denne dimensjonen, heller ikke Aalborgcharteret. MDs kriterier tar opp temaet på den tydeligste måten, men også Fredriksstaderklæringen og KSs retningslinjer behandler dette. Det er imidlertid ikke særlig velutviklede kriterier. Å knytte vennsksforbindelser med land i sør kan heller ikke sies å være en ambisiøs satsing på nord-sør problematikken, selv om den kan viktig nok.

<sup>33</sup> Det er i alt fire kriterier

<sup>34</sup> Det presiseres at indikatorene er å betrakte som eksempler

<b>MDs kriterier</b>	<b>Fredrikstaderklæringen</b>	<b>Kommunenes sentralforbund</b>
Kriterium 4 (av 4) Globalt hensyn <sup>35</sup> : Samhandling med lokalsamfunn i andre land. Oversikt over kontaktpunkter mellom lokale bedrifter, organisasjoner og foreninger og land i 3. verden Tatt skritt for å kartlegge hvilke ressurser og materialstrømmer i kommunen som har opphav i 3.verden.	Del V (av VI) punkt 7 (av 9). Gi miljøarbeidet et globalt perspektiv gjennom samhandling med mennesker fra andre land og kulturer <sup>36</sup>	Pkt 7 (av 10) Agenda 21 handler om å bygge en bærekraftig og mer rettferdig verden. Anbefaler å knytte vennskskapsforbindelser med lokalsamfunn i Sør.

## Den økonomiske dimensjonen

St.melding 58 (1996-97) peker på den omfattende økningen i økonomisk aktivitet (produksjon og forbruk) og at det er et gitt ”økologisk rom” som setter rammer for aktiviteten. Det sies at det er en forpliktelse for de industrialiserte landene å redusere sitt forbruk. Arealplanmeldingen (1992-93) behandler også temaet og peker på det presset dette betyr på arealer og naturressurser, og på nødvendigheten av å forvalte disse ressursene langsiktig.

Den økonomiske dimensjonen er mest tydelig i MDs kriterier, ikke som dimensjon alene, men som en dimensjon i skjæringsfeltet mellom økologi og økonomi. Fredriksstaderklæringen har ingen klare elementer i forhold til økonomi, men i alle fall ett eller kanskje to punkt som kan tolkes å ligge i skjæringspunktet mellom økologi og økonomi. De andre kriteriesettene/erklæringene har ingen spesifikk referanse til økonomi.

<sup>35</sup> Det er ikke nevnte rettferdighet fordeling eksplisitt, men dette avsnittene kan tolkes som et bidrag til dette

<sup>36</sup> Det kan her diskuteres om det er miljøarbeidet i økologisk forstand som vil være en rimelig fortolkning, men vi har her lagt vekt på at andre alnd og kulturer nevnes eksplisitt.

<b>MDs kriteriesett</b>	<b>Fredriksstaderklæringen</b>
<p>Kriterium 2 (av 4) Bærekraftig økonomi og næringsstruktur:  Har lokale myndigheter f.eks: arbeidet sammen med næringsorganisasjoner for å kartlegge betydningen av kommunene særpregete næringsstruktur i et kretsløpsperspektiv, samt skissert konkrete miljømål på bakgrunn av dette?  satt i verk tiltak for å stimulere til større grad av lokal ressursforvaltning og tjenester for å redusere transportutslipp fra lokalsamfunnets økonomiske virksomhet?  igangsatt direkte samarbeid med innbyggerne for å løse forbruksrelaterte miljøproblemer og gitt direkte støtte til frivillige og næringsrettede prosjekter for mer bærekraftig produksjon og forbruk?</p>	<p>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</p>

Oppfordringen med å arbeide direkte med produksjon og forbruk er mest tydelig i LA21 retningslinjene og spesielt i MDs kriterier som tydelig har integrert økonomi og økologi.

Gjennomgangen overfor viser at den nasjonale politikktutformingene inneholdt LA21 elementer som klart var introdusert for kommunene på et tidligere tidspunkt enn ”bærekraftmeldingen”. Dette omfatter både det substansielle innholdet, særlig på økologisiden, men også på prosessiden, dersom man sammenligner med idealer og til dels praksis på plansiden i den nasjonale politikktutformingene. På mange måter er *likhetene* mellom politikktutformingene på begynnelsen av 90-tallet (MIK og Arealmeldingen) og ”LA21-politikken” gjennom ”bærekraftmeldingen” tydeligere enn *ulikhetene*. Forskjellen på politikktutformingene er kanskje at koblingen mellom innhold og prosessiden er tydeligere i ”bærekraft meldingen”: medvirkning og dialog er et middel til å nå miljøpolitiske mål.

Mens forskjellene mellom stortingsmeldingene ikke er så store, er kanskje forskjellen til LA21-fortolkningene og da særlig MDs kriterier mer tydelig.

I økologidimensjonen er lokale miljøspørsmål fortsatt med i Fredrikstaderklæringen, men mindre tydelig enn for eksempel i MIK-meldingen. Men det er likevel mange globale miljøspørsmål som er *gjennomgående* både i Stortingsmeldingene og da særlig i Fredrikstaderklæringen, slik som energiøkonomisering/overgang til alternative energikilder, utbyggingsmønster som reduserer transportomfang og utslipp av CO<sub>2</sub>, biologisk mangfold, MDs kriterier har derimot beveget seg tydelig fra det lokale til den globale dimensjonen ved å kombinere økologi og økonomi. Det nye i LA21 fortolkningene er at fokuset på *forbruk innen sivilsamfunnet og miljøhensyn innenfor næringslivet og kretsløpsorienteringen* blitt tydeligere sammenlignet med tidligere stortingsmeldinger. MD kriterier *kobler økologi med økonomisk utvikling* og utdyper behovet for å se de lokale forbruk av naturressurser i et bredere, globalt perspektiv.

Det først og fremst mobiliserings- og medvirkningsaspektet som er det området som blir mest vektlagt i de norske fortolkningsbidragene av LA21 samlet sett. Dette er åpenbart i tråd med det som står i kapittelet om LA21 fra Rio. Aalborgcharteret er en mer rettet mot planlegging som aktivitet og kan nokså uproblematisk fortolkes som en utlegning av planlegging etter det eksisterende norske plansystemet. I andre bidrag som for eksempel i KS, Fredrikstaderklæringen og tildels i MDs kriterier er oppfordringen til å finne *nye dialogformer* videreutviklet. Nord-sør aspektet er med som bakgrunn for tidlige stortingsmeldinger, men nevnes ikke som satsingsfelt for kommunene. Her går fortolkningsbidragene noe lenger, og det er igjen MDs kriterier som er tydeligst på dette. Økonomi er også stort sett et bakgrunnstema i Stortingsmeldingene og er stort sett bare videreutviklet i MDs kriterier gjennom koblingen mellom økonomi og økologi.

Endringen i det økologiske innholdet i LA21 er altså ikke betydelig dersom man ser på det nasjonale politikkinnholdet. Hvis vi derimot ser på de senere bidragene til presiseringer, så blir enkelte elementer tydeliggjort, f.eks livsløpsperspektivet og presiseringen om å vurdere lokalt bidrag til utnyttelse av naturressurser i andre deler av verden. Dette ligger i bærekrafttilnærmingen, men innebærer en ytterligere tydeliggjøring.

På prosessiden har medvirkning blitt tydeligere i nasjonal politikkkutforming, og også her ytterligere presisert gjennom vekten på bred mobilisering av befolkning, gjennom vekt på *ny dialog*, og gjennom å kombinere økonomi og økologi ved å trekke inn



---

næringslivet. Det nye er den tydelige oppfordringen til å inngå i allianser utenfor Rådhuset.

Global rettferdighet er tydeliggjort, men det er formulert beskjedne ambisjoner på dette feltet.

I vårt videre arbeid har vi imidlertid valgt å ta utgangspunkt i den bredere forståelsen av hva LA21 er, selv om det kan argumenteres med at alt ikke er like nytt. For oss dreier LA21 seg om *folkelig deltakelse, langsiktighet, globale miljø- og ressursproblemer*. Elementer av dette var altså tydelig introdusert på et tidligere tidspunkt enn LA21-meldingen og de senere fortolkningsbidragene. Disse elementene er imidlertid sentrale også i Stortingsmelding 58 (1996-97) og gjengangere i fortolkningsbidragene i ulike varianter. Kriteriene for LA21 er dermed dels en navneendring i forhold til hva som har vært definert som kommunalt ansvar, dels en kvalitativ dreining av innholdet i dette og dels introduksjon av nye elementer, særlig i forhold til den globale fordelingsdimensjonen.