



UNIVERSITETET  
I OSLO

# Rapport nr. 3/00

## *Lokal Agenda 21 i et deliberativt demokrati- perspektiv*

*En casestudie av Fredrikstad  
kommune*

Gard Lindseth

Rapport



Program for forskning og utredning  
for et bærekraftig samfunn

Senter for utvikling og miljø

ProSus 2000

Program for forskning og utredning  
for et bærekraftig samfunn (ProSus)  
Senter for utvikling og miljø  
Universitetet i Oslo  
Postboks 1116 Blindern  
0317 Oslo  
Tlf: 22 85 89 00  
Faks: 22 85 87 90  
[informasjon@prosus.uio.no](mailto:informasjon@prosus.uio.no)  
[www.prosus.uio.no](http://www.prosus.uio.no)  
Besøksadresse: Sognsveien 68, 4. etg.

# FORORD

ProSus er et anvendt forskningsprogram som har til hensikt å bidra med ny kunnskap og formidling til støtte for en bedre realisering av nasjonale mål for bærekraftig utvikling. Fra og med 1.1.2000 er ProSus organisert som et "Strategisk Universitetsprogram" (SUP) ved Senter for utvikling og miljø (SUM), Universitetet i Oslo. Mandatet til ProSus fra Norges forskningsråd stipulerer følgende tre oppgaver:

- Kartlegging og evaluering av Norges oppfølging av Rio-avtalene og retningslinjene fra FN-kommisjonen for bærekraftig utvikling. Programmet fokuserer på de politiske, sosiale og økonomiske mål ved UNCED-prosessen (United Nations Conference on Environment and Development), og skal legge fram regelmessige rapporter om framdrift i Norge med hensyn til erklærte mål og verdier.
- Måltrettet strategisk forskning omkring hindringer og muligheter for en mer rasjonell og effektiv realisering av bærekraftig utvikling. Virksomheten gjennomføres i samarbeid med andre forskningsinstitusjoner, både nasjonalt og internasjonalt, og i dialog med frivillige organisasjoner og representanter for nærings- og arbeidslivet.
- Informasjon og formidling om alternative styringsstrategier, virkemidler og normative framtidsperspektiver for et mer bærekraftig samfunn, lokalt, nasjonalt og globalt. Virksomheten koordineres via nettverk med andre forsknings- og formidlingstiltak på dette området.

Det er med tanke på alle tre oppgaver at ProSus har etablert en egen serie med hovedoppgaver skrevet av studenter som har fått støtte av programmet. Vi betrakter hovedoppgaver som en viktig ressurs for kunnskapsproduksjonen på dette området, og anser dem som sentrale bidrag til våre løpende prosjekter. Målsetningen med serien er å dokumentere og evaluere norsk praksis med hensyn til bærekraftig utvikling, slik at debatten om hvilke muligheter og hindringer for en realisering av en slik utvikling får bredest mulig omfang.

Vi ser fram til en åpen dialog med både myndigheter og andre som er interessert i Norges innsats for å bidra til en bedre realisering av en bærekraftig utvikling, og vi er takknemlige for det viktige arbeidet hovedfagsstudenter bidrar med i denne dialogen.

William M. Lafferty  
Forskningsleder

Morten Nordskog  
Informasjonskoordinator



## FORFATTERENS FORORD

Det er mange som fortjener stor takk for at dette til slutt kunne bli en hovedoppgave. Først og fremst vil jeg takke veileder William M. Lafferty som har gitt meg kyndig hjelp og veiledning underveis i skriveprosessen. ProSus skal også ha en stor takk som ga meg kontorplass og finansiell støtte. Det har vært både inspirerende og givende å være del av forskningsmiljøet ved ProSus, og alle medarbeiderne skal ha sin del av æren.

Jeg vil også takke alle jeg har snakket med i Fredrikstad i forbindelse med arbeidet med oppgaven. Uten den informasjonen jeg tilegnet meg gjennom intervjuer og samtaler ville jeg ikke ha kunnet gjennomføre dette prosjektet. En spesiell takk til Rolf Petter Heidenstrøm i Plan- og miljøseksjonen i Fredrikstad som satte av mye tid til å svare på alle spørsmål jeg hadde.

Flere personer har gitt nyttige innspill i løpet av prosessen. Takk til Andreas Bakke, Andreas Hatlevik, Bård Vegar Solhjell, Ingerid Straume og Kjetil Taraldsen. En særlig takk skal Micheline Egge Grung ha. Hun kom med gode råd i sluttfasen av oppgaven da det var som mest hektisk og stressende.

Til slutt en takk til familien som alltid har støttet meg når jeg har klagd som mest over hvor slitsomt det er å skrive en slik oppgave.

Oslo august 2000  
Gard Lindseth



# INNHold:

<b>FORORD</b> .....	<b>3</b>
<b>FORFATTERENS FORORD</b> .....	<b>5</b>
<b>INNHold:</b> .....	<b>7</b>
<b>1 PROBLEMSTILLING OG FORSKNINGSDESIGN</b> .....	<b>9</b>
1.1 TEMA OG PROBLEMSTILLING .....	9
1.2 BAKGRUNN FOR PROBLEMSTILLINGEN .....	9
1.3 FORSKNINGSDESIGN.....	11
1.4 NOEN SPØRSMÅL TIL ANALYSEN.....	16
1.5 OPPSUMMERING OG DISPOSISJON .....	17
<b>2 EN INNFORING I LOKAL AGENDA 21</b> .....	<b>19</b>
2.1 FN-PROSESSEN FOR MILJØ OG UTVIKLING.....	19
2.2 INNFORING AV LOKAL AGENDA 21 I NORGE.....	23
2.3 TOLKING OG DEFINERING AV LA21 .....	24
2.4 NORSKE MYNDIGHETERS STRATEGI FOR LA21 .....	25
2.5 OM NORSKE KOMMUNERS ARBEID MED LA21 .....	26
2.6 HVOR PRESIST KAN VI FORSTÅ LA21-ARBEIDET?.....	27
2.7 LA21 SOM TEMA FOR OPPGAVEN.....	28
<b>3 LA21 SOM DEMOKRATISK REFORM. JÜRGEN HABERMAS' DELIBERATIVE DEMOKRATI SOM REFORMVERKTØY?</b> .....	<b>31</b>
3.1 INNLEDNING.....	31
3.2 HVORDAN FORSTÅ LA21 DEMOKRATITEORETISK?.....	31
3.3 JÜRGEN HABERMAS' TEORI OM POLITIKK OG DEMOKRATI.....	34
3.4 HVILKE TREKK VED HABERMAS KAN BELYSE LA21? .....	40
3.5 NOEN KRITISKE KOMMENTARER TIL HABERMAS .....	42
3.6 OPPSUMERENDE KOMMENTAR .....	44
<b>4 LOKAL AGENDA 21 SOM EN KOMMUNIKATIV PROSESS</b> .....	<b>45</b>
4.1 INNLEDNING.....	45
4.2 MOBILISERING FOR EN BÆREKRAFTIG UTVIKLING.....	46
4.3 ORGANISERING AV PROSESSEN .....	46
4.4 EN KONSULTASJONSPROSESS .....	48
4.5 IDEEN OM KONSENSUS.....	52
4.6 OPPSUMMERING.....	53
<b>5 PRESENTASJON AV FREDRIKSTAD KOMMUNES ARBEID MED LA21</b> .....	<b>55</b>
5.1 INNLEDNING.....	55
5.2 INNLEDENDE OM FREDRIKSTAD KOMMUNE .....	55
5.3 SFTS PILOTPROSJEKT FOR LOKAL AGENDA 21 .....	58
5.4 FREDRIKSTADS ARBEID MED BÆREKRAFTIG LOKALSAMFUNN.....	59

5.5	FREDRIKSTAD MILJØFORUM.....	60
5.6	MOT ET LA21-DOKUMENT.....	62
5.7	OPPSUMMERING OG KOMMENTAR.....	63
<b>6</b>	<b>VURDERING AV LA21-ARBEIDET I ET DELIBERATIVT PERSPEKTIV .....</b>	<b>65</b>
6.1	INNLEDNING.....	65
6.2	FORANKRING AV MÅLET OM BÆREKRAFTIG UTVIKLING .....	65
6.3	ORGANISERING AV ARBEIDET .....	67
6.4	KONSULTASJONSPROSESSEN MOT EN BÆREKRAFTIG UTVIKLING .....	69
6.5	LA21 SOM BIDRAG TIL LOKAL OFFENTLIGHET .....	83
<b>7</b>	<b>NORM OG VIRKELIGHET .....</b>	<b>93</b>
7.1	INNLEDNING.....	93
7.2	ANVENDELSE AV DELIBERATIVE NORMER PÅ LA21.....	94
7.3	IMPLIKASJONER FOR LA21 I NORGE I LYS AV FREDRIKSTADS ARBEID.....	97
7.4	ET FORSØK PÅ EN OPPSUMMERING .....	101
	<b>VEDLEGG 1: OVERSIKT OVER INTERVJUER.....</b>	<b>103</b>
	<b>VEDLEGG 2: OVERSIKT OVER AVISUTKLIPP OM AGENDA 21 I AVISENE DEMOKRATEN OG FREDRIKSSTAD BLAD I PERIODEN 1.1.96-1.6.00 .....</b>	<b>105</b>
	<b>LITTERATUR .....</b>	<b>107</b>



---

# 1 PROBLEMSTILLING OG FORSKNINGSDESIGN

## 1.1 Tema og problemstilling

I løpet av de siste 20 årene har det blitt tydelig at de globale miljøproblemene er noe som verdenssamfunnet ser med økende bekymring på. I denne sammenheng har FN vært en sentral aktør for å sette et bredt, internasjonalt samarbeid på dagsorden. I en tid hvor man i større og større grad har søkt *overnasjonale* løsninger, har det imidlertid dukket opp en alternativ strategi på miljøområdet, *Lokal Agenda 21*. Lokal Agenda 21 henvender seg til sub-nasjonale aktører: Kommuner og lokalsamfunn i hele verden. I Lokal Agenda 21 identifiseres en ny strategi og et nytt grep for å løse de globale miljøproblemene; kommuner som problemløsningsinstans representerer en form for globalisert kommunalisme.

Fokuset i denne oppgaven ligger på folkelig deltakelse og demokrati som redskap for å skape endring i retning bærekraftig utvikling. Jeg ønsker å vise at Lokal Agenda 21<sup>1</sup> har klare likheter med en demokratiforståelse som vektlegger kommunikasjon og dannelse av felles forståelse. Jürgen Habermas er den mest kjente talsmannen for denne typen tilnærming, som også går under betegnelsen *den deliberative demokratiforståelse*. Jeg vil forholde meg til problemfeltet på to nivåer: Et normativ-teoretisk og et empirisk. Normativ-teoretisk skal jeg avklare hvilke aspekter ved Habermas' teori om det deliberative demokrati som kan komme til anvendelse på Lokal Agenda 21, for dernest å kunne utlede kriterier for hvordan vi kan vurdere Lokal Agenda 21. Empirisk skal jeg evaluere Fredrikstad kommune ved hjelp av de utledete kriteriene. Problemstillingen i denne oppgaven er: *Har arbeidet med Lokal Agenda 21 i Fredrikstad karakter av å være en kommunikativ prosess?*

## 1.2 Bakgrunn for problemstillingen

### 1.2.1 Kort om Lokal Agenda 21

Lokal Agenda 21(LA21) har sitt utspring i FNs konferanse for miljø og utvikling i Rio de Janeiro i 1992. Ved møtet i Rio ble det forfattet 5 hoveddokumenter. Ett av disse dokumentene, Agenda 21, oppfordrer alle verdens regjeringer til å lage nasjonale handlingsplaner for en *bærekraftig utvikling*, samtidig som lokale myndigheter oppfordres til å lage sine egne lokale Agenda 21.

Av Agenda 21s 40 kapitler fokuserer bare kapittel 28 på det lokale nivået. Kapittel 28, som senere har fått tilnavnet "Lokal Agenda 21", er et kort kapittel, men regnes likevel i dag som noe av det mest suksessfulle som har kommet ut av Rio-møtet (Lafferty 1998:11). Sentralt i kapittelet er tanken om at det skal innledes en *prosess* hvor målet er

---

<sup>1</sup> I Norge spiller forskningsprogrammet ProSus (Program for forskning og utredning for et bærekraftig samfunn) ved Universitetet i Oslo en sentral rolle i LA21-forskningen. ProSus har som mandat å kartlegge og evaluere Norges oppfølging av Rio-avtalene og retningslinjene fra FN-kommisjonen for bærekraftig utvikling. I min oppgave er litteraturen om LA21 og bærekraftig utvikling i hovedsak hentet fra ProSus og arbeidene til William M. Lafferty og Oluf S. Langhelle.

å oppnå *konsensus* om en framtidig strategi, dvs. en *Lokal Agenda 21* for lokalsamfunnet. Den prosessen skal lokale myndigheter innlede ved å gå i *dialog* med sine medborgere, lokale frivillige organisasjoner, næringsliv og industri (UN 1993:393-394). Kapittelet definerer ingen klare miljømål. Det henvises i realiteten til Agenda 21 og det er da underforstått at lokale myndigheter står overfor de samme utfordringer og krav som det de nasjonale myndigheter gjør (Aall 1997:169). I så måte er det naturlig å se LA21 som en prosess som skal føre oss i retning av en mer bærekraftig utvikling.

### 1.2.2 Lokal Agenda 21 i Norge

Det unike ved LA21 er at det er et globalt handlingsprogram for lokale enheter. I kapittel 28 legges det vekt på at ethvert lokalsamfunn må finne sin egen måte å utforme LA21 på. Fra sitt internasjonale utgangspunkt har også LA21 fått sin helt spesielle norske nasjonale og lokale tilpasning. I Norge tok det tid før arbeidet med LA21 kom i gang. Først med St.meld. 58 (1996-97): *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling* kom det signaler fra norske myndigheter om at lokale myndigheter skal spille en viktig rolle for å nå en bærekraftig utvikling (Lafferty mfl.1998:32). Regjering og Storting har nå sluttet seg til satsingen på LA21 og forplikter seg til å integrere målsettinger og tiltak for en bærekraftig utvikling i sin politikktutforming (MD & KS 1999:4). For norske myndigheter er ikke LA21 bare et bidrag til en global bærekraftig utvikling, men også en mulighet for å fornye lokaldemokratiet: Kongressen til Kommunenes Sentralforbund (KS) diskuterte våren 1996 implementering av LA21 i Norge, og her vurderte man LA21 som et viktig redskap for å øke det lokal politiske engasjementet og for å fornye lokaldemokratiet (Aall 1998:85). I St.meld. nr 29 (1996-97): *Regional planlegging og arealpolitikk* fremheves Lokal Agenda 21 som en strategi for vitalisering av lokaldemokratiet og den kommunale planleggingen.

Kommunene har selv vist sitt engasjement og tatt ansvar for å komme i gang med en Lokal Agenda 21-prosess ved å underskrive Fredrikstad-erklæringen i 1998. Vi er fortsatt i en tidlig fase av Lokal Agenda 21 i Norge. Medieoppslag fra lokalaviser i hele landet viser derimot at LA21 er et høyt profilert politikkområde i norske kommuner, noe som tyder på at LA21 har et godt potensial.

### 1.2.3 Deliberativ demokratiteori

Når det skal arbeides analytisk med LA21, er det innenfor demokratiteorien teorier om deltakerdemokrati som nærmest ligger opp til det begrepet omhandler. Herunder er det fokuset på kommunikasjon og dialog i LA21 som gjør at jeg har benyttet meg av Jürgen Habermas' teori om diskursdemokratiet eller det deliberative demokratiet.

Jürgen Habermas er utvilsomt blant etterkrigstidens viktigste samfunnsteoretikere og politiske filosofer. Han har produsert en rekke bøker og artikler i et forfatterskap som spenner seg over mer enn fire tiår. Mitt fokus i denne oppgaven vil i hovedsak rettes mot Habermas' teori om demokratisk menings- og viljesdannelse. Habermas' *kommunikative* demokratiforståelse blir omtalt med navn som både diskursdemokrati, dialogdemokrati og deliberativt demokrati (Kalleberg 1999:36). I dag fremstår Jürgen Habermas som den ideologiske far til denne demokratiforståelsen. Det har i de siste årene kommet en rekke fremstillinger om deliberative demokratimodeller, og det kan identifiseres forskjellige nyanser og til dels store sprik mellom disse fremstillingene (Eriksen & Weigård 1999:

151). I denne oppgaven vil jeg forholde meg til Habermas og i neste omgang Eriksen & Weigårds fortolkninger av ham<sup>2</sup>. Eriksen og Weigård benytter seg hovedsaklig av "deliberativt demokrati" som begrep for Habermas' teori, og det falt naturlig å benytte deres språkbruk.

Det normative grunnlaget for Habermas' teori er at vi ikke har noe annet grunnlag for beslutningsfatning enn det vi alle kan bli enige om i en praktisk diskusjon. I *deliberasjon* legger Habermas "fornuftige diskusjoner og gjensidige overveielser (deliberering) mellom frie og like samfunnsborgere" (Kalleberg 1999:36). Bare gjennom offentlig argumentasjonsutveksling mellom berørte og kompetente parter kan en si noe om politiske vedtaks rasjonalitet (Eriksen 1995b:57). Habermas' teori baserer seg på at "gunstige" kommunikasjonsbetingelser kan endre individers standpunkter på en slik måte at vi bøyer oss for *de bedre argumenter* i argumentutvekslingen. Ideell deliberasjon (Eriksen & Weigård 1998:41) sikter mot å nå frem til en rasjonelt motivert konsensus – å finne grunner som kan overbevise alle som er forpliktet overfor utfallet til at dette er det beste alternativet. Politikk er således ikke flertallsstyre, men deliberasjon.

#### 1.2.4 Lokal Agenda 21 og deliberativt demokrati

Antakelsen som ligger til grunn for analysen er at deliberativ teori kan utgjøre et egnet instrument for å belyse LA21. Jeg vil hevde at LA21 og deliberativ teori har følgende fellestrekk:

- Det legges vekt på at folkelig deltakelse er nødvendig for å treffe legitime beslutninger
- Det legges vekt på at deltakelsen skal kanaliseres inn i en konsultasjonsprosess slik at alle innbyggerne/deltakerne kan få en reell mulighet til påvirkning
- Prosessen eller diskursen skal ideelt sett lede frem til konsensus

### 1.3 Forskningsdesign

#### 1.3.1 Casestudiet

For å belyse Lokal Agenda 21 i et deliberativt perspektiv, har jeg valgt ut Fredrikstad kommune som empirisk case. Casestudiet hadde til intensjon å både *beskrive* og *analysere* aspekter ved Fredrikstads arbeid, for å få mest mulig innsikt i de prosesser kommunen har beskjeftiget seg med. Av spesiell interesse var det å undersøke hvilke utfordringer LA21-arbeidet stilte kommunen overfor i en demokratisammenheng.

##### 1.3.1.1 Valg av case

Bakgrunnen for valget av Fredrikstad som case er en vurdering av norske kommuners status med hensyn til LA21. Siden LA21 er et relativt nytt fenomen og arbeidet i Norge med LA21 er på et innledende stadium, setter det begrensinger for valg av case. Det finnes nok av kommuner i Norge som har gjort lite eller ingenting innenfor

---

<sup>2</sup> I Norge framstår Erik O. Eriksen som en av de forfatterne som i størst omfang har arbeidet med Habermas i et demokratiperspektiv. I denne oppgaven har jeg i stor grad valgt å benytte meg av arbeidene til Eriksen, og ett bidrag som er skrevet sammen med Jarle Weigård vil stå sentralt: *Deliberativt demokrati og kommunikativ handling. Jürgen Habermas' teori om politikk og samfunn* (1999).

området LA21. For å finne en kommune som faktisk har gjennomført noe på LA21-området, blir det naturlig å søke etter case som er "tilsynelatende" suksesser. Fredrikstad er valgt ut på et slikt "best case" grunnlag.

I den sammenheng vitner følgende holdepunkter om at Fredrikstad kommune er blant de fremste på LA21 i Norge: *For det første* viser datamateriale fra rapporten: *Fra MIK til LA21* (Lafferty mfl. 1998) at Fredrikstad har kommet godt i gang med LA21 arbeidet. *For det andre* rangerer rapporten: *Lyspunkter og sorte hull* (Mathiassen 1998), utgitt av Fremtiden I Våre Hender, norske kommuner etter den innsatsen de har gjort med hensyn til LA21. Her er Fredrikstad kommune kåret til beste LA21-kommune. *For det tredje* ble Fredrikstad kommune i juni 1999 tildelt et hederssertifikat fra "Rådet for Europeiske kommuner og regioner". Et slikt hederssertifikat gis til byer som har oppnådd betydelig fremgang når det gjelder bærekraftig utvikling. Fredrikstad er den første kommunen i Norge som har mottatt en slik hedersbevisning. Utover dette er LA21-arbeidet også blitt behørig dekket i lokalpressen i Fredrikstad, noe som tyder på et visst aktivitetsnivå.

En annen viktig grunn til at jeg valgte Fredrikstad som case, er at kommunen har vært en flittig deltaker i ulike statlige prosjekter, først og fremst i prosjektene Bærekraftige Lokalsamfunn og Miljøbyprosjektet. Kommunen har i forbindelse med disse prosjektene måttet dokumentere sitt miljøarbeid. Dette representerer en stor fordel for datainnsamlingen fordi det sikrer lett og stor tilgang til data.

#### 1.3.1.2 Generaliseringsmuligheter

I hvilken grad vil Fredrikstad kommune gi noe representativt bilde av hvordan LA21-arbeidet fungerer i resten av landet? Fredrikstad har deltatt i statlige prosjekter og det har blitt investert mye penger og tid i disse prosjektene. Dette har gitt kommunen særlige fortrinn i forhold til andre kommuner i deres LA21-arbeid.

Yin (1991:47) trekker frem at unike case eller "best cases" er nyttige å dokumentere og analysere fordi de er fenomenavslørende. LA21 er en utfordring som stilles til alle norske kommuner. I en slik tidlig fase av LA21-arbeidet blir det nødvendig å samle erfaringer om hvordan et slikt arbeid skal legges opp. I dette tilfellet skal ikke Fredrikstads arbeid eller grad av suksess forklares, men det skal trekkes frem av den hensikt at dette dermed utgjør et godt eller kritisk case for å si noe om fenomenet LA21. Det ligger således en innsikt til grunn om at dette caset skal kunne gi kunnskap om LA21 i en kontekst som går utover det konkrete caset. Yin (1991:38) snakker om at casestudier kan brukes til å foreta *analytiske* generaliseringer. Da brukes caset til å generalisere resultater til en bredere teori eller kontekst. Ideen som ligger bak er at Fredrikstads arbeid også peker på utfordringer som alle norske kommuner står ovenfor og vil kunne komme til å møte. De erfaringer som caset gir, kan dermed fremme en viss type forståelse av LA21 som andre kommuner kan benytte seg av senere.

#### 1.3.2 Normativ-empirisk analyse

Hovedtilnæringsmåten i oppgaven er normativ-empirisk. En slik tilnærming undersøker graden av samsvar mellom vurderende og beskrivende sider ved en sak. Normative aspekter trekkes inn i analysen samtidig som man vektlegger målbare størrelser (Lafferty 1981:212). I motsetning til en positivistisk betraktningmåte, trekker

man verdier direkte inn i analysen. I motsetning til en idealistisk tilnærming, setter man en viss lit til målbare størrelser (ibid:212). Når jeg benytter denne framgangsmåten på LA21 fremheve jeg to elementer:

For det *første* innfører jeg en bestemt type deliberative verdier og målsettinger og forsøker å vise at diskursteorien har elementer som både finnes i LA21 og som samtidig gjør den egnet til å konkretisere den rasjonalitet som gjennomsyrrer LA21. For det *andre* setter jeg på denne bakgrunn opp kriterier for hvordan et LA21-arbeid kan vurderes i et deliberativt perspektiv. Poenget ved å trekke inn et teoretisk perspektiv er ikke å gi LA21 noen ny mening eller forsøke å endre dets karakter. LA21 har sin forankring ifra Rio-avtalen, og den har fått sin tilpasning til en norsk kontekst. Derfor er det allerede satt opp en del skranker for hva LA21-arbeid skal være. Derimot har LA21 noen "sorte hull" mht. demokratiforståelse. Verken kapittel 28 i Agenda 21 eller norske politiske myndigheter spesifiserer noen klar organisasjonsform for LA21-arbeidet; det skal være opp til hver enkelt kommune å finne sin tilnæringsmåte. I denne sammenheng kan Habermas' normative perspektiv benyttes fordi det peker på normer som kan brukes til å utlede retningslinjer for hvordan en konsultasjonsprosess mot en bærekraftig utvikling kan innrettes. Fokuset er at det finnes ulike måter å tenke rundt denne prosessen som igjen legger føringer på hvordan en slik prosess vil arte seg.

Hensikten med en normativ-empirisk analyse er ikke først og fremst å lete etter sammenhenger og forklaringer på ulike fenomener. Formålet er å klargjøre normer og sette dem opp mot et konkret eksempel, ikke å teste holdbarheten av en teori i en deskriptiv forstand. Resultatene fra analysen kan ses som uttrykk for i hvilken grad det er samsvar mellom norm og virkelighet. Det empiriske materialet bidrar på denne måten til å teste en teoris "normative holdbarhet". Empiriske tilfeller kan vise om enkelte deler av teorien kommer i konflikt med konsekvenser av andre deler, eller med de verdiene de skal fremme. Jeg kommer tilbake til en vurdering av teori i forhold til analysen i kapittel 7.

### 1.3.3 Datakilder

Kvalitative data blir betraktet som mer gunstige enn kvantitative når det dreier seg om å oppnå helhetlige forståelser av spesifikke forhold og når det skal gåes i dybden (Grønmo 1985:119). Analysen er en kombinasjon av flere typer data, materiale som er samlet inn av andre, og mine egne data.

#### 1.3.3.1 Dokumenter

De fleste dataene er skriftlige kilder og ulike dokumenter. Jeg har benyttet meg av data innsamlet av andre personer utenfor Fredrikstad kommune, og data som er produsert i forbindelse med selve prosessen av aktører innenfor kommunen. Når det gjelder data som er innsamlet av andre foreligger det både evalueringer av Fredrikstads arbeid med prosjektet Bærekraftig lokalsamfunn fra forskningsprogrammene ProSus (Program and Research for Documentation for a Sustainable Development) og Vestlandsforskning, samt ulike beskrivelser av dette prosjektet fra SFT (Statens Forurensningstilsyn). Hovedvekten av dokumentene kommer derimot fra aktører i kommunen. I forbindelse med prosjektene Bærekraftig lokalsamfunn og Miljøby-programmet har kommunen selv laget rapporter for å evaluere og dokumentere

virksomheten. I tillegg har jeg basert meg på dokumenter fra kommunestyret og fra Fredrikstad Miljøforum.

Det er alltid en fare for at man har gjort et skjevt utvalg av dokumenter. Mesteparten av dokumentene som jeg har benyttet meg av, er produsert av de ansvarlige for arbeidet i kommunen. Det ligger en fare i at "bildet er malt vakrere" enn det i virkeligheten er, og at kommunen dermed tildekker de mindre "gunstige" aspektene ved det som er gjennomført. For å hindre en slik framstilling av prosessen har jeg både sammenholdt, underbygget og utfyllt disse dokumentene med data fra andre kilder.

### 1.3.3.2 Presseklipp

ProSus har gjennom Observer presseklippjeneste fått tilsendt oversikt over LA21-stoff som er dekket i norske medier; dvs. aviser, internet, radio, tekst-TV, tidsskrifter og TV. I denne sammenheng har jeg skaffet meg en oversikt over hvordan LA21 er dekket gjennom norske medier (aviser, tidsskrifter og radio). Jeg har trukket ut og systematisert det som er skrevet om Lokal Agenda 21 i Fredrikstad-avisene *Demokraten* og *Fredriksstad Blad* i perioden 1.1.96 til 1.6.00. Jeg har delt inn de ulike artiklene i kategorier avhengig av om det var en lederartikkel, et leserinnlegg eller reportasje.

En slik medieovervåkning har gitt meg mulighet til å kontrollere aktivitetsnivået og å finne frem til de forskjellige synspunkter folk i Fredrikstadsamfunnet har på LA21. Dessuten har jeg kunnet fange opp den folkelige deltakelse og det sivile samfunns engasjement i LA21. Derimot er det et metodologisk problem knyttet til begrepet Lokal Agenda 21. Mye av det som omtales i avisene kan mht. innhold defineres som å være Lokal Agenda 21-arbeid, uten at det går under en slik kategori i avisenes beskrivelser. Det har i den sammenheng også vært nødvendig å foreta egne søk i de to avisenes internettutgaver for å få et fullgodt bilde av kommunens totale miljøvernarbeid. Imidlertid går *Fredriksstad Blads* internettarkiv kun tilbake til desember 1998, mens *Demokraten* går tilbake til 1997. Siden søkemotoren for *Fredriksstad Blad* har vært mer fingradert enn for *Demokraten*s vedkommende, har jeg i hovedsak benyttet meg av *Fredriksstad Blads* artikler.

Av hensyn til oppgavens omfang, har jeg foretatt et selektivt utvalg av avisartikler. Jeg har valgt ut enkelte saker som avisene har skrevet om. En mulig innvending er at jeg i særlig grad har tatt for meg én viktig miljøsak; den såkalte FREVAR-saken. For mye oppmerksomhet rundt denne saken kan føre til at man får et ufordelaktig bilde av den kommunale ledelses opptreden. – Men jeg mener at hensikten med å trekke frem denne saken oppveier det nevnte problemet fordi den i så stor grad belyser den tematikken som fokuseres i oppgaven. Saken synliggjør problematiske aspekter ved kommunikative idealer.

### 1.3.3.3 Intervjuer

Formålet med det kvalitative intervjuet er å innhente beskrivelser av den intervjuedes livsverden med henblikk på kvalitativ tolkning av mening i de beskrivende fenomener (Kvale 1990:218). Med dette menes at intervjuet er saksorientert og ikke personorientert, og at intervjueren søker å oppnå nyanserte beskrivelser. Dette innebærer at intervjueren må være åpen for at nye og uventede situasjoner kan dukke opp underveis. Data fra kvalitative intervjuer vil således sjelden være reproduserbare på samme måte som surveydata, og kan derfor by på spesielle tolkningsproblemer (ibid:222).

For å gjøre meg bedre kjent med de sentrale aktørene tilknyttet Fredrikstads arbeid med LA21, gjennomførte jeg telefonintervjuer og personintervjuer. Jeg besøkte Fredrikstad to ganger, i april 1999 og i juni 2000. Jeg fant ut hvem som kunne fungere som sentrale informanter dels ved å lese om prosjektet på forhånd, dels forhøre meg med medarbeidere ved forskningsprogrammet ProSus og Stiftelsen Idébanken, og ved at aktører fra Fredrikstad kommune tipset meg om hvem jeg burde snakke med.

Intervjuene som er gjennomført er delvis strukturerte; dvs. at jeg ved mine intervjuer har hatt veiledende spørsmål i form av en mal klar på forhånd, men denne malen ble i større eller mindre grad fraveket etter som nye aspekter kom frem i løpet av samtalene. De første intervjuene jeg gjennomførte var knyttet til å få informasjon om bakgrunnen for arbeidet og hva som faktisk hadde blitt gjennomført. Mye av informasjonen fra disse intervjuene ble mindre relevante da min forståelse økte i en senere fase. Flere av disse samtalene har jeg dermed ikke referert til i oppgaven. Til sammen har over 20 personer vært intervjuet.

I løpet av prosessen ble jeg stilt ovenfor betydelige utfordringer med hensyn til å prøve å gjengi et mest mulig faktisk og objektivt bilde av hva som har foregått i lokalsamfunnet Fredrikstad. De berørte aktører har sterke meninger om LA21-arbeidet, og som observatør (og forsker) på et slikt lokalsamfunn er det en krevende oppgave å forholde seg til dette på en nyansert måte. Min strategi var å ta utgangspunkt i at LA21-arbeidet vektlegger partnerskapet mellom næringsliv, befolkning og kommune. Jeg ville således få med meg hvilket syn som kommuneadministrasjon og politikere sto for på den ene siden, og på den andre siden de syn sentrale personer utenfor denne representerte. Slik sett har jeg prøvd å få frem forskjellige virkelighetsbeskrivelser. Jeg valgte derimot ikke å fokusere på næringslivets representanter i betydelig grad. Det ble tidlig klart at det jeg ville studere nærmere var den kritikk som ble rettet mot kommunen. Jeg oppfattet det slik at den kritikken som ble fremført fra de aktørene jeg snakket med både ifra næringsliv<sup>3</sup>, miljøorganisasjoner og andre organisasjoner i det sivile samfunn var ganske samstemt og entydig. Således så jeg det som mer interessant å forsøke å konfrontere aktører i det kommunale apparat med kritikken enn å foreta ytterligere intervjuer av aktører ifra frivillig sektor. En innvending er dermed at hovedvekten av intervjuene er foretatt med aktører fra kommuneadministrasjonen, og sentrale politikere i kommunen.

En annen svakhet kan være at jeg ikke har snakket med "mannen i gata". Dette skyldes i første omgang et kapasitetshensyn. Jeg valgte isteden å benytte meg av avisene for å fange opp i hvilken grad befolkningen er aktiv og engasjert i Lokal Agenda 21-arbeidet i kommunen.

### 1.3.4 Begrepsbruk

Casestudiet setter fokus på aktører fra de ulike sektorene kommune, næringsliv og organisasjoner. Ordet "kommune" refererer til at arbeidet med LA21 både skal være politikk og administrasjon. Rio-avtalen verken spesifiserer eller differensierer mellom hvem som skal ha det overordnede ansvaret. Slik sett forventes det ikke bare at byråkrater og politikere involveres, de må også samordne sine aktiviteter. I denne

---

<sup>3</sup> Fra næringslivet har jeg snakket med Torfinn Hagen (se Hagen 1999 [intervju]). Han har vært leder av Fredrikstad Miljøforum i tre år (1997-2000) og en av de sentrale aktørene i Fredrikstads LA21-arbeid.

oppgaven har det derimot vært nødvendig å gå nærmere inn på begrepet "kommune". Det finnes minst tre ulike betydninger av begrepet som er relevante for LA21: Kommune kan bety kommunen som *helhet*, dvs. alle innbyggerne som bor der, og da utgjør den en territoriell avgrensning mot naboliggende kommuner. Kommune kan også bety det *kommunale apparat*; i betydningen de ansatte i kommunen. Dessuten kan det bety kommunens demokratisk valgte *politikere*.

I denne oppgaven benytter jeg begrepet "lokalsamfunnet" eller "Fredrikstad-samfunnet" når jeg mener kommunen som *helhet*. "Lokalsamfunnsprosjektene" refererer til de 23 senterdefinerte lokalsamfunn eller nærmiljøene i kommunen. I oppgaven har jeg i all hovedsak forbeholdt "Kommunen" til å bety to ting. For det første *som part* i Fredrikstad Miljøforum. Her har kommunen hatt to styremedlemsplasser; den ene har vært innehatt av varaordfører (politiker) og den andre av leder i Plan- og miljøseksjonen (byråkrat). I den andre sammenhengen mener jeg med kommune Plan- og Miljøseksjonen. Det er denne seksjonen som har hatt det administrative ansvaret for LA21-arbeidet i Fredrikstad kommune. Det vil fremgå av sammenhengen hvilke enheter jeg refererer til.

### 1.3.5 Tidsavgrensning

Et LA21-arbeid har ikke noe endelig tidsavgrenset mål. Det skal være et arbeid som legges ned mot et mål om bærekraftig utvikling. LA21 handler i første omgang om å lage en handlingsplan som i neste omgang skal implementeres. Arbeidet med LA21 i Norge har så langt ikke vært knyttet til en slik fremgangsmåte. Isteden karakteriseres LA21-arbeid av ulike "grep" som en kommune tar for å føre utviklingen i en mer bærekraftig retning. I Fredrikstad kom ikke arbeidet med handlingsplanen i gang før høsten 1999. Derimot startet kommunen opp med et LA21-arbeid allerede i 1996. Pr. dags dato foreligger det ikke noen endelig handlingsplan, men prosessen er i skrivende stund i ferd med å kulminere i et slikt produkt<sup>4</sup>.

I oppgaven har jeg valgt å konsentrere meg hovedsakelig på perioden 1996-sommeren 2000, men jeg har også studert de innledende grep kommunen gjorde i begynnelsen av 90 tallet.

## 1.4 Noen spørsmål til analysen

I kapittel 4 vil jeg skissere det evalueringsperspektiv som jeg skal benytte meg av for å analysere Fredrikstad kommunes LA21-arbeid. I dette punktet vil jeg stille opp noen sentrale spørsmål som analysen vil forsøke å svare på:

1. Har den kommunale ledelse forsøkt å forankre målet om bærekraftig utvikling i lokalsamfunnet, og åpnet opp for folkelig medvirkning i LA21-diskurser?
2. Har kommunen klart å finne en løsning på fordelingen av makt og ansvar mellom kommunen og sivilsamfunnets "Miljøforum"?
3. Er bærekraftdiskursen eller det offentlige resonnement koblet til beslutningsapparatet i kommunen slik at politikerne kan treffe beslutninger i "borgernes" navn?
4. Preges LA21-arbeidet av at aktørene jobber for samarbeid og konsensus?

---

<sup>4</sup> Det foreligger pr. dags dato en handlingsplan, men denne er enda ikke trykket opp og sendt ut. Se for øvrig kapittel 5 og 6 vedrørende handlingsplanen.



## 1.5 Oppsummering og disposisjon

Jeg har lansert problemstillingen som: *Har arbeidet med LA21 i Fredrikstad karakter av å være en kommunikativ prosess?* Kapittel 1 har foruten å ta for seg det metodologiske forbundet med caset, også inneholdt en generell presentasjon av Lokal Agenda 21 og deliberativ teori.

I kapittel 2 blir Lokal Agenda 21 presentert og her diskuterer jeg nærmere hva LA21 skal bety og hvilken status begrepet har i Norge i dag. I kapittel 3 tar jeg utgangspunkt i at LA21 er forbundet med både et perspektiv om demokrati som *mål* og som *virkemiddel*. Kapittelet utforsker påstanden om at Habermas er velegnet til å belyse LA21. Oppgaven gir ikke noen bred innføring i de ulike retninger innenfor demokrati-teorien, jeg vil derimot omtale to ulike tradisjoner; den *republikanske* og den *liberale*. Jeg antyder hvordan Habermas' perspektiv kan plasseres mellom de to ulike syn på deltakelse som fremkommer hos republikanerne og liberalerne. På denne måten forsøker jeg å fremvise at Habermas' perspektiv har en rasjonalitet som gjør det velegnet til å belyse LA21. I kapittel 4 bygger jeg videre på det jeg har kommet frem til i kapittel 3. Jeg trekker frem de normene som er synliggjort og forsøker å vise hvordan vi mer konkret anvender disse for å belyse LA21. Kapittelet avsluttes med et evalueringsperspektiv. Kapittel 5 gir en beskrivelse av Fredrikstad kommunes arbeid med LA21, og jeg trekker her frem hvordan vi kan avgrense og forstå arbeidet i kommunen. Kapittel 6 er selve analysen og her fungerer evalueringsperspektivet i kapittel 4 som utgangspunkt. I kapittel 7 foretar jeg en oppsummering. Her setter jeg fokus på det deliberative perspektivets normative gyldighet. Oppgaven avsluttes ved å benytte det deliberative perspektivet til å peke på noen anbefalinger for det videre LA21-arbeidet i Norge.



---

## 2 EN INNFØRING I LOKAL AGENDA 21

### 2.1 FN-prosessen for miljø og utvikling

#### 2.1.1 Vår Felles Framtid

Selv om temaet miljø og utvikling ble satt på dagsorden allerede under FNs første miljøkonferanse i Stockholm i 1972, var det først drøye ti år senere at Verdenssamfunnet fattet et sterkere grep om problematikken. I 1983 vedtok FNs generalforsamling, som en følge av sterkt press fra U-landene, at det skulle utarbeides et dokument som ga en mer helhetlig oversikt over de globale miljø og utviklingsproblemene. Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (VMU) under ledelse av Gro H. Brundtland (herav navnet Brundtlandkommisjonen) ble tildelt oppdraget om å lage "et program for globale reformer" (Lafferty & Langhelle 1997:55). Den skulle komme frem til en felles og gjensidig global forståelse av hvordan miljøproblemene mest effektivt kunne løses. Dokumentet ble ferdig i 1987 og fikk navnet *Vår Felles Framtid*. Det peker på at temaene miljø og utvikling er knyttet uløselig sammen, og at I-land og U-land har felles anliggende i å justere den kursen vi går nå. Framfor alt er rapporten en oppfordring til alle verdens land og mennesker om å handle, og den gir perspektiver på hvor og hvordan innsatsen bør settes inn. Kommisjonen lanserte uttrykket *bærekraftig utvikling*, og siden den gang har det blitt stående som et retningsgivende begrep for hvordan vi skal tenke i forhold til miljø og utvikling (Mugaas 1997:24).

#### *En bærekraftig utvikling*

Verdenskommisjonen definerer begrepet bærekraftig utvikling<sup>5</sup> som

... en utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge muligheten for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov". Definisjonen inneholder to viktige momenter; det å dekke grunnbehovene til verdens fattige er førsteprioritet; ideen om begrensningene som dagens teknologi og sosiale organisering legger på miljøets muligheter til å imøtekomme dagens og framtidens behov (VMU 1991:42).

Selv om begrepet bærekraftig utvikling har en historie også før Brundtlandkommisjonen tok det i bruk, representerer kommisjonens bruk av begrepet, i det den knytter begrepet til en global etikk, en helt ny politisk strategi for endring (Lafferty & Langhelle 1995:15-16). Rapporten forsøker å vise "hvordan menneskets overlevelse og velferd kan avhenge om vi lykkes i å opphøye bærekraftig utvikling til en global etikk"

---

<sup>5</sup> Det finnes et utall definisjoner av begrepet bærekraftig utvikling. Langhelle (1999) foretar i sin doktorgradsoppgave en drøfting av begrepet på bakgrunn av Verdenskommisjonen for miljø og utviklings rapport *Vår Felles Framtid* (1991). Langhelle konkluderer blant annet med at vi må skille begrepet i forhold til "concept" og "conceptions". Langhelle refererer til John Rawls og da forstår Langhelle med "concept" selve meningen eller betydningen av begrepet. Men "conception" menes hvilke prinsipper og standarder som avledes av begrepet, og hvilke prinsipper og standarder som anses for nødvendige for å realisere begrepets definitoriske innhold (Langhelle 1999 kap 1: 9-10). Langhelle konkluderer i sin oppgave blant annet med at begrepet som "concept" er svært fleksibelt, men at det som "conception" er langt mindre fleksibelt. Det betyr ikke at en fra et begrep om bærekraftig utvikling kan løse verdikonflikter, avlede vannrette konklusjoner, konkrete og spesifikke målsettinger eller bestemme størrelsen på statsbudsjettet. Som "conception" er bærekraftig utvikling like fullt presist nok til å si noe om retningen på samfunnsutviklingen- hvis vi ønsker en bærekraftig utvikling ( ibid:59).

(Verdenskommisjonen for Miljø og Utvikling (VMU) 1991:222 i Lafferty & Langhelle 1997:56). Forankringen for en slik demokratisk endringsprosess er antroposentrisk; definisjonen knytter seg ikke til miljø, men mennesker og menneskelige behov. I forordet til rapporten skriver G. H. Brundtland (VMU 1991:10):

Miljøet eksisterer ikke som et felt løsrevet fra menneskers handlinger, ambisjoner og behov, og forsøk på å holde det isolert fra menneskers virksomhet for øvrig har gitt selve ordet 'miljø' et skjær av naivitet i noen politiske kretser.

Kjernerdefinisjonen av Brundtlandrapportens grunnbegrep innebærer videre en mulig generasjonskonflikt, i det dagens utvikling ikke skal ødelegge framtidige generasjoners muligheter til å dekke sine behov. Den hviler således på en forutsetning om at vi kan ødelegge livsmulighetene for framtidige generasjoner (Lafferty & Langhelle 1997:57). Samtidig representerer begrepets andre ledd om betingelsene for bærekraft en selvpålagt begrensning på utviklingsmålsettingen. Politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle elementer truer menneskelig behovstilfredsstillelse (ibid:58). Til tross for at betingelsene for bærekraft knyttes til det antroposentriske, opererer også rapporten med et miljømessig minstekrav for hva som er bærekraftig: "Minstekravet for en bærekraftig utvikling er de naturlige systemene som opprettholder livet på jorden, atmosfæren, vannet, jordsmonnet og alt som lever, ikke settes i fare" (VMU 1991:43). En slik fysisk bærekraft kan derimot "ikke sikres uten at utviklingsstrategien tar hensyn til forhold som endringer i ressurstilgangen og i fordelingen av fordeler og ulemper" (VMU 1991:42). Således må man besvare hva som er fysisk bærekraftig i sammenheng med fordelings-spørsmålet og hva en ønsker å opprettholde og utvikle (Lafferty & Langhelle 1997:59).

En slik definisjon plasserer begrepet (Lafferty & Langhelle 1999:5) i en bredere sosial kontekst. Bærekraftig utvikling er ikke bare et fysisk konsept for å måle bæreevnen til naturressurser og til økosystemer, men også noe som må relateres til det menneskelige liv for å gi mening. Således omhandler en bærekraftig utvikling også sosiale, kulturelle og økonomiske forhold (ibid:5). Koblingen av bærekraftig utvikling til en global etikk og sosial rettferdighet setter fokuset på dens tiltenkte normative kraft; det viktigste ved begrepet kan sees som å opplyse verden om at vi må skifte kurs fra dagens ikke bærekraftige utviklingsvei<sup>6</sup>. Lafferty (1996a:189) ser i så måte begrepet som om det er et normativt konsept for å foreskrive og evaluere endringer i livsbetingelser. Slik endringer bør veiledes av fire prinsipper.

1. De skal tilfredstille basale menneskelige behov
2. De skal føre til mer rettferdige leveforhold
3. De må innføres med stor forsiktighet
4. De må inkludere en tenkning på de neste generasjoner ved våre handlingsvalg

Begrepet "bærekraftig utvikling" har vært gjenstand for utstrakt tolking og er i dag meget omstridt (Lafferty & Langhelle 1999:2). Samtidig representerer begrepet en his-

---

<sup>6</sup> I følge VMU (1991:46) skal de sentrale mål for en bærekraftig utviklingspolitikk være: -styrket vekst;- endret vekstkvallitet;- dekning av befolkningens grunnbehov for arbeid, mat, energi, vann og hygiene;- sikret bærekraftig befolkningsstørrelse;- vernet og økt ressursgrunnlag;- reorientering av teknologi og risikostyring;- innarbeiding av miljøhensyn og økonomi i beslutningsprosessene.

torisk politisk milepel, i det Brundtlandrapporten ble enstemmig vedtatt av verdenskommisjonens medlemmer.

### 2.1.2 Rio-møtet i 1992

*Vår Felles Framtid* ble lagt til grunn ved FNs miljø- og utviklingskonferanse i Rio i 1992. Ved dette miljøtoppmøte, "The Earth Summit", møttes over 100 statsledere og representanter fra 178 nasjonale regjeringer. En stor majoritet av deltakerlandene signerte fem hoveddokumenter som tegnet opp de retningslinjer verdenssamfunnet burde følge for å sikre en bærekraftig utvikling (Grubb mfl. 1993:1). Dokumentene er: en klimakonvensjon, en konvensjon om biologisk mangfold, de såkalte "Rio- prinsippene", skogprinsippene og Agenda 21. Av disse dokumentene er det bare konvensjonene (biologisk mangfold og klima) som utgjør folkerettslige forpliktelser (Mugaas 1997:31). Denne oppgaves tema, Lokal Agenda 21, er nedfelt i Agenda 21. Agenda 21 er handlingsplanen for realiseringen av en bærekraftig utvikling og denne består av 4 ulike deler: "Sosiale og økonomiske dimensjoner", "Vern og forvaltning av ressurser for utvikling". "Rollen til sentrale grupper" og "Implementeringsmidler" (Grubb mfl.1993). Det vil være naturlig å se Agenda 21 som "soft law". Det innebærer i motsetning til "hard law" at det ikke er noen eksplisitte betingelser eller krav til de nasjonale implementeringene (Birnie 1996:53). Derimot uttrykker soft law en sterk forventning til at stater gradvis vil innarbeide handlingsnormer i relasjon til avtalen (ibid:53). I Agenda 21 oppfordres det også eksplisitt, og det sees som ønskelig, at flest mulig land går i gang med sitt arbeid (Grubb mfl.1993:53). Agenda 21 kan således sees som om landene har påtatt seg en politisk og moralsk forpliktelse (Mugaas 1997:31).

### 2.1.3 Kapittel 28: Lokal Agenda 21

Kapittel 28 beskriver hvilken viktig rolle lokale og regionale enheter har for implementering av en bærekraftig utvikling. Kapittel 28 er kort (3 sider av over 700) og gir ingen detaljert oppskrift på hvordan lokalsamfunn skal håndtere LA21. I utgangspunktet beskriver den bare 4 spesifikke mål, som er nevnt i punkt 28.2 og skissert nedenfor.

Figur 2.1. Utdrag fra Agenda 21. (Lafferty 1996b)

#### Grunnlaget for handling

28.1. Fordi så mange av problemene og løsningene som tas opp av Agenda 21 har sine røtter i lokale aktiviteter, blir deltakelse og samarbeid blant lokale myndigheter en bestemmende faktor i å kunne oppfylle dens dimensjoner. Lokale myndigheter bygger, opererer og vedlikeholder økonomisk, sosial og miljømessige infrastruktur; overvåker planleggingsprosesser; vedtar lokal miljøpolitikk og reguleringer; og bistår i å implementere nasjonal og regional miljøpolitikk. Som det styringsnivået med mest direkte kontakt med folket, spiller det en vital rolle i å utdanne, mobilisere og høre på publikum for å fremme bærekraftig utvikling.

### Mål

28.2. Følgende mål gjelder for programarbeidet:

1. Innen 1996 bør de fleste lokale myndigheter ha igangsatt en konsultasjonsprosess med sine befolkninger og oppnådd en konsensus om "en Lokal Agenda 21" for lokalsamfunnet.
2. Innen 1993 bør det internasjonale samfunnet ha igangsatt en konsultasjonsprosess for å øke samarbeidet mellom lokale myndigheter.
3. Innen 1994 bør representanter fra fellesorganisasjoner for byer og andre lokale myndigheter ha økt samarbeids- og koordineringstakten for bedre å kunne utveksle informasjon og erfaringer mellom lokale myndigheter.
4. Alle lokale myndigheter i hvert land bør oppmuntres til å innføre og overvåke programmer som har til hensikt å sikre at kvinner og ungdom er representert i beslutnings-, planleggings- og implementeringsprosesser.

### Aktiviteter

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

Ut ifra avsnitt 28.2 kan vi først og fremst identifisere punkt 1 og 4 som har relevans for norske kommuner. Kjerneelementet er, som påpekt i kapittel 1, at det skal innledes en *prosess* hvor målet er å oppnå *konsensus* om en framtidig *strategi* for lokalsamfunnet. I punkt 4 omtales *deltakelsesaspektet*. Fokuset her legges på kvinner og ungdom, men hvis vi også støtter oss til avsnitt 28.3 utdypes bildet: lokale myndigheter skal inngå en *dialog* med sine medborgere, lokale frivillige organisasjoner, næringsliv og industri om å vedta en *Lokal Agenda 21*.

Kapittel 28 er således tydeligst på de prosedurale aspektene; LA21 skal være en systematisk konsultasjonsprosess i kommunen med fokus på å kartlegge lokale utfordringer og ansvar slik at en i fellesskap kan komme frem til en helhetlig og langsiktig strategi. Konsultasjonsprosessen skal initieres ovenfra, men den forutsetter at hele lokalsamfunnet bidrar og således at hver enkelt borger skal ha en reell mulighet til å påvirke beslutninger og planlegging, og er slik sett en ny form for dialog mellom de styrende og de styrte. Lafferty mfl. (1998:15-16) skriver at LA21-prosessen eller selve konsultasjonen, kartleggingen og planutviklingen må være så åpen og dialogisk som mulig, dvs. at dialogen skal være søkende, lyttende, problematiserende og integrerende. – Men dialogen skal også være pragmatisk og målrettet og identifisere problemer som igjen må kobles sammen og søkes løsninger på. En slik stadig konsultasjon mellom

myndigheter og borgere skal lede til sosial læring og en bevisstgjøring omkring miljøspørsmål, samtidig som en slik konsultasjon vil utgjøre en kvalitetssikring for det arbeidet som nedlegges (Lafferty mfl. 1998:53).

Den politiske prosessen utfordrer ifølge Lafferty (1998:19) norske kommuner på to måter. På kort sikt ved at kommunene må ta stilling til en noe annerledes medvirkningsprosess. På lengre sikt ved å finne demokratiske prosedyrer og institusjoner som bedre ivaretar det politiske innholdet i LA21.

## 2.2 Innføring av Lokal Agenda 21 i Norge

Som nevnt i punkt 2.1.2 er det bare konvensjonene (*biologisk mangfold og klima*) fra Rio-møtet som utgjør folkerettslige forpliktelser, de andre avtalene er kun å regne som politiske og moralske forpliktelser (Mugaas 1997:31). Slik sett sto Norge overfor en vurdering om de ville prioritere Agenda 21 og herunder Lokal Agenda 21. Poenget i denne sammenheng er at Norge er, og har vært, en sterk forkjemper for bærekraftig utvikling gjennom sin deltagelse i FN-prosessen (Lafferty & Langhelle 1997:51) og således lå det visse forventninger til Norges oppfølging av Rio-avtalen. Da arbeidet med LA21 likevel ikke kom i gang i årene etter Rio, skyldtes dette i stor grad MIK (Miljøvern i kommunene) – reformen som i 1992 ble videreført fra å være et forsøksprosjekt til noe som skulle gjelde for alle norske kommuner.

I MIK- perioden fra 1988 og frem til utgangen av 1996 ble det bevilget 700 millioner kroner til styrking av det kommunale miljøvernet. Disse pengene har i hovedsak vært øremerkede midler til finansiering av kommunale miljøvernledere. Det kom signaler om at Lokal Agenda 21 kom på et ubeleilig tidspunkt og at MIK-arbeidet gjorde det vanskelig å gå i gang med LA21-satsing umiddelbart etter Rio (Lafferty mfl. 1998:101). Et vendepunkt i synet på LA21 kan derimot sies å være en forskningsrapport som Prosjekt Alternativ Framtid og Idébanken utga i forbindelse med kommunevalgkampen i 1995. Forskningsrapporten tar for seg norske kommuners miljøarbeid etter Rio og etterlyser en offentlig debatt om LA21 i Norge. Forfatterne oppnådde det de ville; rapporten utløste en debatt i kommunene, og det var også til dels sterke reaksjoner fra Miljøverndepartementet (Aall 1997:188). Responsen fra Miljøverndepartementet og Kommunenes Sentralforbund var at MIK- reformen i stor grad var et svar på utfordringen som lå i LA21, og at det således var lite behov for noen Lokal Agenda 21 (Aall 1997:188). Derimot var det tydelig at et skifte i statlig strategi var i emning. På sin kongress våren 1996 hadde Kommunenes Sentralforbund viet LA21 oppmerksomhet, og der ble LA21 betraktet som en viktig strategi for å fornye lokaldemokratiet (Aall 1999:88). Når MIK-prosjektet så ble avvirket ved utgangen av 1996<sup>7</sup>, lå veien mer åpen for innføring av LA21 som nytt varemerke på det kommunale miljøvernarbeidet. I St.meld. 58 (1996-97): *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling* presenterer regjeringen det som skulle bli hovedelementene i den framtidige kommunale miljøpolitikken. Gjennom denne meldingen slås det klart fast at LA21 skal være et innsatsområde for lokale myndigheter (Bjørnæs og Lafferty 1999:8). Den gir en klar marsjordre for norske kommuner om å komme i gang med arbeidet med LA21. I 1997 ble LA21-arbeidet institusjonalisert med Miljøverndepartementets opprettelse av et eget LA21-sekretariat.

<sup>7</sup> Programmets avslutning var da de øremerkede midlene gikk over til å bli rammetilskudd fra 1.1. 1997

Det virkelige startskuddet for LA21 i Norge kan likevel sies å være Fredrikstad-konferansen i 1998. Ved konferansen "Nå gjør vi det !" i Fredrikstad i 1998 settes det et ambisjonsnivå som kommunene kan strekke seg etter. Mer enn 700 deltakere fra statsforvaltning, kommuner, fylker, organisasjoner, næringsliv og forskning deltok på konferansen (Bjørnæs & Lafferty 1999:10) og dette resulterte i den såkalte "Fredrikstad-erklæringen". Hovedbudskapet i denne erklæringen var at kommunene selv må ta ansvaret for å komme i gang med LA21-prosessen (ibid).

## 2.3 Tolking og definering av LA21

Den offisielle forståelsen av LA21 i dag identifiseres i de evalueringskriteriene som Miljøverndepartementet og Kommunenes Sentralforbund har utarbeidet på grunnlag av et forslag fra ProSus, presentert i rapporten : *Innføring av Lokal Agenda 21 i Norge, Rapport til Miljøverndepartementet fra ProSus* (Bjørnæs & Lafferty 1999). MD og KS har i fellesskap bearbeidet dette forslaget. Rapporten fremhever at LA21-arbeidet skal styres av 4 ulike mål<sup>8</sup>.

### 2.3.1 Fire kriterier for suksess

Det ligger en oppfattelse hos statlige myndigheter at å lykkes med LA21 vil kreve mye tid, og at vi nå bare ser startfasen av arbeidet. LA21 ses også som en kontinuerlig prosess, som ikke har noe definitivt endemål. Tanken er at det gradvis vil føre til en vitalisering av lokaldemokratiet og at resultatet vil bli et bedre miljø, lokalt som globalt. Disse kriteriene er tiltenkt kommunene som en sjekklister for deres videre arbeid.

- *En ny dialog*  
Dialog og deltakelse er en forutsetning for å skape den nødvendige oppslutningen om handlingsendring. Det nye ved deltakelsesaspektet i LA21 er at det skal være en målrettet dialog startet fra kommunen, men hvor både næringsliv, organisasjoner og innbyggere skal føle at de er fullverdige deltakere i gjennomføring og evaluering av aktiviteter. Det tenkes at det ligger et stort potensial for å skape lokalpolitisk engasjement i LA21, og at dette kan bidra til en demokratisk fornyelse.
- *Bærekraftig økonomi og ressursforvaltning*  
For å styre utviklingen i riktig retning kreves det at miljøindikatorer og sosiale indikatorer får plass på lik linje med økonomiske indikatorer og resultatmål i våre beslutningssystem. Det kreves at eksterne negative effekter av økonomisk virksomhet også kommer til uttrykk når vurderinger skal gjøres om hva som er en gunstig framtidig samfunnsutvikling.
- *Samordnet styring og resultatoppfølging*  
Miljøproblemene i kommunen må være et ansvar som angår alle og ikke bare den miljøansvarlige i kommunen. Det må etableres styringsmekanismer som tar hensyn til problemenes sektorovergrepene karakter og det bør utformes dokumenter som viser at kommunen har en plan og visjon med miljøarbeidet. Siden LA21 også er en kontinuerlig prosess kreves det at man har gode mekanismer for jevnlig evaluering og oppfølging av arbeidet.
- *Globalt hensyn*  
Lokal Agenda 21 er et program som skal føre til en miljøforbedring både på lokalt og globalt nivå. LA21 handler således om å synliggjøre sammenhenger mellom globale miljøutfordringer

---

<sup>8</sup> Kilden til disse punktene er Miljøverndepartementet (MD) & Kommunenes Sentralforbund (KS) (1999) *Bærekraftige kommuner. Er vi på rett kurs ?*.



og lokal handling, og om å rette fokus mot en stadig skjevare fordeling mellom de rikeste og de fattigste. Bindeleddet mellom lokalsamfunn i Norge og globale problemer er ikke helt opplagt, og det er viktig å finne et ambisjonsnivå som er realistisk.

## 2.4 Norske myndigheters strategi for LA21

Vi er i ferd med å se en omlegging fra det tidligere kommunale miljøvernarbeid til arbeid for en bærekraftig utvikling (Aall 1997:181). Samtidig preges denne omleggingen av til dels uklare linjer. Det gis signaler og forventninger til det kommunale arbeidet, men samtidig opplever kommunene at stadig større deler av de økonomiske rammene blir bundet opp i statlige oppgaver, noe som gir mindre rom til en omfattende lokal satsing på miljøtiltak (Aall 1997:190). I forhold til LA21 kan vi identifisere denne omleggingen som en overgang til mer "myke" virkemidler; hovedstrategien i fra statlige myndigheter<sup>9</sup> er å *stimulere* – i motsetning til å styre – den lokale handling (Rivelsrud 1999:37). I MDs strateginotat fra desember 1997 sees LA21 som en fornyelse av lokaldemokratiet, og det oppfordres til å få LA21 inn som dimensjon i kommune- og fylkesplanleggingen. Det legges også vekt på nettverksbygging og samarbeid både innad og mellom ulike aktørgrupper slik som; fagmiljøer, lokale og regionale myndigheter, frivillige lag og organisasjoner, departementene og næringsliv og fagbevegelse (MD 1997:5). Det første grep forvaltningen tok med hensyn til LA21 var å trekke ut 7 kommuner til å være med på prosjektet "Bærekraftige Lokalsamfunn" som startet opp i mars 1996 og ble avsluttet våren 1999. Hensikten med dette prosjektet i regi av Statens Forurensningstilsyn (SFT) var å vinne kunnskap om hvordan lokale medvirkningsprosesser kan organiseres. I dag får en statlig politikk på LA21 først og fremst sitt utløp gjennom satsingen på de såkalte "knutepunktene". I mars 1998 inngikk KS en avtale med MD om opprettelsen av regionale knutepunkt for LA21. Knutepunktene er en samarbeidsavtale mellom KS, fylkesmannen og fylkeskommunen i det enkelte fylke (KS 1999a:1). Hensikten med knutepunktene er å kople ressurser på fylkesnivå for å bistå kommunene i oppstarten av LA21-arbeidet. Gjennom denne satsingen har KS i 13 fylker<sup>10</sup> tilsatt en LA21-koordinator og inngått en formell avtale om LA21-satsing i sitt fylke. Satsingen sikrer og garanterer en viss samling av kompetanse og ressurser på LA21-området i hvert enkelt fylke. I tillegg medfører ordningen at hvert fylke har en viss pengesum til fordeling som det står fritt til å tildele de aktører eller organisasjoner som kommer med gode forslag til LA21-virksomhet.

Det kan hevdes at den statlige politikken på området representerer på samme tid både *én* mulighet og *én* begrensning for det kommunale arbeidet med LA21. Statlige myndigheter presenterer sine forventninger til kommunenes arbeid ved å trekke opp retningslinjer, blant annet slik som i rapporten som ble laget av KS og MD (1999). Rapporten oppfordrer til en spesiell arbeidsform og organisering av den politiske prosessen, men uten å detaljert spesifisere hva det tematiske innholdet i LA21 skal være. Statlige myndigheter oppfordrer på denne måten til innsats og legger forholdene til rette for dette. Samtidig som dette stiller store krav til kommunene selv og gir kommunene en mulighet til å definere sin egen bestemte angrepvinkel, utgjør

<sup>9</sup> Ansvaret for LA21 i forvaltningen har først og fremst: Miljøverndepartementet (MD), Statens Forurensningstilsyn (SFT) og Kommunenes Sentralforbund (KS)

<sup>10</sup> Ved Stortingets behandling av statsbudsjettet høsten 1999 ble det avgjort at satsingen ikke skulle utvides til å omhandle de resterende fylker (KS 1999a:2). KS har derimot satset på å utvikle lignende ordninger eller "alternative" knutepunkt, med vekt på å integrere de frivillige organisasjonen, i de resterende fylkene .

kommuneøkonomi og statlig politikk begrensinger for handlingsrommet. Et eksempel fra landets første plandokument med tittelen *Lokal Agenda 21 – Kommunedelplan miljø/ Lokal Agenda 21 i Sogndal kommune* kan være illustrerende

Det er eit dilemma å måtte ta omsyn til det globale klima i Sogndal når styresmaktene sentralt går i motsatt retning. Det må likevel vere eit mål å redusere den lokale biltrafikken i Sogndal (Sogndal kommune 1996, s 31 i Lafferty mfl.1998:36).

For kommunene kan LA21 således bli en utfordring som kanskje ikke lar seg løse innen dagens kontekst og rammevilkår.

Selv om de nasjonale myndigheter har en viktig oppgave med hensyn til å gi prioriteringer til arbeidet, er LA21 samtidig en henvendelse til lokale myndigheter som kommer direkte fra kapittel 28 i Agenda 21. KS & MD (1999:6) er tydelige på at LA21 må utvikles på grunnlag av lokale forutsetninger og utfordringer. Det finnes ingen oppskrift i fra Rio-avtalen på hvordan LA21 skal gjennomføres, og selv om det fra statlig hold gis en oppfordring til hvilke temaer og hvilke arbeidsmåter som bør prioriteres, er det i siste omgang kommunene selv som skal organisere sin prosess. En slik politikk åpner for en reell argumentasjons- og meningsutveksling mellom ulike kommunale aktører; dette gir muligheter for kommunene til å utforme sine egne *lokale*, Agenda 21.

## 2.5 Om norske kommuners arbeid med LA21.

Tidligere ble det pekt på at norske kommuner har kommet sent i gang med LA21-arbeidet. Et av målene som var skissert i kapittel 28 var at innen 1996 skulle lokale myndigheter i hvert land ha kommet i gang med å lage sine egne lokale agendaer. Ved utgangen av 1996 finner vi bare én norsk kommune som har laget et Lokal Agenda 21 dokument<sup>11</sup> (Lafferty mfl. 1998:18). Vi finner også på dette tidspunkt at 62 kommuner har "drøftet" LA21 i et av kommunenes politiske organ, at 29 kommuner har igangsatt informasjonskampanjer rundt temaet og at 20 kommuner har fattet et vedtak om å arbeide med LA21 (ibid:1998:18). Fra 1998 og fremover har det derimot skjedd en økning av den kommunale innsatsen. I dag fungerer Fredrikstad-erklæringen som en god rettesnor for å vurdere hvorvidt kommunen har vedtatt å starte opp LA21-arbeidet. Pr. 22. august 2000 har 216 av landets kommuner skrevet under denne erklæringen, i tillegg har samtlige fylkeskommuner skrevet under (KS 2000a). Dette tallet er stadig stigende, noe som tyder på at interessen er økende. Et annet mål på interessen, som riktignok ikke bør sees isolert, men som gir en viss indikator, er en oversikt over medias dekning av LA21<sup>12</sup>. En oversikt over utviklingen viser at temaet Lokal Agenda 21 har vært berørt i følgende antall presseklipp: 8 i 1995, 92 i 1996, 233 i 1997, 733 i 1998 og 841 i 1999. Tallene gir således en god indikasjon på at LA21 er et tema som får økende omtale rundt om i landets aviser. I boka *Implementing LA21 in Europe* (Eckerberg mfl. 1999) blir Norges LA21-innsats sammenlignet med 11 andre europeiske land. Forfatterne plasserer Norge i gruppen land som kom sent i gang i arbeidet, men som nå har et høyt aktivitetsnivå (ibid:243). Kun Sverige og Danmark kan sies å ha et høyere

---

<sup>11</sup> Det siktes til Sogndal kommune. Det er derimot tvilsomt om denne planen bør få merkelappen LA21 på seg. Kommunen har koplet LA21-ideen opp til bearbeidelsen av kommunens delplan for miljø, men også her faller prosedyren ut med hensyn til de krav som forfatterne setter til medvirkning (Lafferty mfl.1998:18).

<sup>12</sup> Tallene kommer fra Observer presseklipp. ProSus har betalt for dekning av temaet LA21 siden 1995. Se internett side prosus.uio.no (LA21 barometer 1995-2000).

aktivitetsnivå enn Norge. Dette viser at norske kommuner er i ferd med å ta utfordringene fra Rio mer alvorlig.

## 2.6 Hvor presist kan vi forstå LA21-arbeidet?

Selv om jeg her har redegjort for ulike dimensjoner som man forbinder med LA21, har det ikke fremkommet hvordan vi konkret kan avgrense og definere hva som går under betegnelsen "LA21-arbeid" og hva som ikke er det. I Kapittel 6 skal Fredrikstad kommunes arbeid med LA21 vurderes, og av hensyn til analysen vil jeg drøfte kort om det lar seg gjøre å komme frem til en slik avgrensning.

Det er bred enighet om at *folkelig medvirkning* er en viktig del av LA21-prosessen (Høyer 1998:24). Høyer (1998:24) definerer medvirkning som et samlebegrep for ulike former for direkte deltakelse fra befolkningen i offentlige planleggings- og beslutningsprosesser. Medvirkning er da alle former for deltakelse i slike prosesser som foregår utenfor de etablerte kanaler i det representative demokrati, men som forutsetter dette systemets engasjement. Når Rio-avtalen (i kapittel 28.3) peker på at LA21 innebærer å sette i gang ulike former for aktiviteter og prosjekter, hvor vidtrekkende og omfattende skal denne medvirkningen da være? Den gjeldende lovgivning i forhold til medvirkning på kommunenivå i Norge, er Plan- og bygningsloven. I følge den gjeldende Plan- og bygningsloven fra 1985 har myndighetene plikt til å drive aktiv opplysningsvirksomhet fra et tidlig tidspunkt og sørge for at berørte interesser gis anledning til å delta aktivt i planleggingsprosessen. Denne form for medvirkning – den aktive planleggingen – er likevel spesielt presisert til å gjelde ved detaljplanlegging i områder med eksisterende bebyggelse (Høyer 1999:57).

Det har kommet signaler fra statlige myndigheter i forhold til LA21 som kan tolkes dit hen at kommunene nå forventes å sette i gang en medvirkning som går utover det Plan- og bygningsloven foreskriver. Kommunene skal arbeide med LA21 som en integrert del av kommuneplanarbeidet (Høyer 1999:37) og det trekkes frem (KS/MD 1996:4 i Aall 1999:83) at et av de mest sentrale elementene ved LA21 blir å åpne for en bredest mulig folkelig deltakelse i planleggingsprosesser. En slik form for medvirkning vil kunne innebære betydelige endringer i interaksjonen mellom kommune og befolkning. Selv om det på denne bakgrunn kan stilles forventninger til at vi nå skal gå i gang med en stor felles "dugnad" på kommunenivå, er det ikke å forvente at kommunene har ressurser og kapasitet til å umiddelbart gå i gang med en slik utvidet form for medvirkning. Det er likevel naturlig å forstå myndighetene dit hen at kommunene her utfordres til å åpne for medvirkning i en langt større utstrekning enn hva som har vært praksis tidligere<sup>13</sup>.

Det andre forholdet ved LA21 er fokuset på *bærekraftig utvikling*. Begrepet bærekraftig utvikling reiser også et problem med hensyn til å avgrense LA21. Hvordan skal vi kunne vite hva som er en bærekraftig utviklingsvei og hva som er en ikke-bærekraftig utviklingsvei? Langhelle(1999:59) skriver at som "conception"<sup>14</sup> er bærekraftig utvikling presist nok til å si noe om retningen på samfunnsutviklingen – hvis vi ønsker en bærekraftig utvikling. Hensynet til global rettferdighet innen vår generasjon og til fremtidige generasjoner må forenes. Dette betinger endringer i I-landenes forbruk av

<sup>13</sup> Jf. kriterier under pkt. 2.3. Miljøverndepartementet og Kommunenes Sentralforbund forventer at det nå skal skje en "ny" dialog: Underforstått at en slik dialog ikke er representert innen den tradisjonelle miljøpolitikken og kommunale planlegging.

<sup>14</sup> Jf. fotnote 5.

ressurser som enten bidrar til å hindre behovstilfredstillelse i U-land eller fratar fremtidige generasjoner mulighet til å få dekket sine behov (Langhelle 1999). Vi kan derimot ikke ut i fra begrepet løse verdikonflikter, avlede vanntette konklusjoner, konkrete og spesifikke målsettinger eller bestemme størrelsen på statsbudsjettet (ibid:59).

I forhold til LA21 løser dette derimot ikke et problem mht. avgrensingen av LA21 rent innholdsmessig. Selv om målet er bærekraftig utvikling, er det problematisk å vurdere om eller i hvilken grad de løsninger som en kommune finner faktisk er bærekraftige. Bare i ettertid vil vi kunne vurdere om de løsningene vi fant faktisk bidro til å opprettholde livsgrunnet og sikre menneskelige behov.

Det sentrale ved LA21 er derimot at begrepet setter fokus på (medvirknings)-prosessen og (bærekrafts)innholdet på samme tid; det er koblingen dem i mellom som er det sentrale, og således holder det ikke med medvirkning hvis dette ikke inneholder å jobbe for en bærekraftig utvikling. Denne oppgaven er derimot først og fremst knyttet til demokratiaspektene ved LA21, og selv om det er uenighet om hva som er bærekraftig, og ikke, og hvor bred medvirkningen skal være, er det fortsatt mulig å gi en relativ presis definisjon av hva som betegnes som LA21-arbeid. Bærekraftig utvikling setter fokus på å skape en ny utviklingsvei, og da forutsettes det at kommuner som går i gang med LA21 forplikter seg til å skape en slik utvikling. På denne bakgrunn definerer vi ikke et LA21-arbeid i første rekke ut i fra om dette arbeidet bidrar til å realisere en bærekraftig utvikling eller ikke. Poenget må snarere være å studere om en kommune har lagt til grunn en intensjon og vist vilje til å jobbe for en bærekraftig utvikling. LA21-arbeid kan dermed defineres som: *Planprosesser, utforming og gjennomføring av tiltak og prosjekter, folkemøter og diskusjoner e.l. hvor en befolkning eller deler av befolkningen arbeider sammen med, eller under ledelse av politikere eller kommunale etater, med det formål å realisere en bærekraftig utvikling.*

## 2.7 LA21 som tema for oppgaven

Det finnes flere klare henvisninger til hvorfor norske kommuner skal jobbe med Lokal Agenda 21. For det første har norske myndigheter klargjort at LA21 er et viktig satsingsområde for kommunene. Gjennom Stortingsmelding 58 (1996-97): *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling* slås det klart fast at LA21 skal være et innsatsområde for lokale myndigheter og det gis en klar marsjordre for norske kommuner om å komme i gang med arbeidet med LA21. For det andre har kommunene en forpliktelse fra Rio-avtalen, i det Norge har skrevet under denne. For det tredje utgjør Fredrikstad-erklæringen (for de kommuner som har skrevet under denne) et selvpålagt ansvar for å prioritere LA21. Endelig kan det taes med at hensynet til bærekraftig utvikling også er nedfelt i kommunelovens formålsparagraf<sup>15</sup>.

Dette kapittelet har klargjort hva Lokal Agenda 21 skal bety, slik at det i neste omgang kan arbeides analytisk med begrepet. I følge Rio-avtalen skulle kommunene innen 1996 ha igangsatt en konsultasjonsprosess og oppnådd en konsensus om en handlingsplan for lokalsamfunnet. Ideen med planen er at den skal være langsiktig – den skal gjelde for et 50-100 års perspektiv. I den sammenheng har det kommet frem at

---

<sup>15</sup> "Formålet med denne lov er å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap og med sikte på en *bærekraftig utvikling*" (Aall 1997:172). (Min utheving)

begrepet LA21 har utviklet seg i fra Rio-avtalen og fått en tilnærming til en norsk politisk kontekst. Begrepet LA21 har vokst seg utover den betydning, at det bare er forbundet med og begrenser seg til, å lage et plandokumentet for en bærekraftig utvikling. Det har kommet frem at selv om norske kommuner står relativt fritt med hensyn til hvordan de vil arbeide med LA21, er det derimot et "normativt grunnfjell" i LA21 som det forventes at kommunene legger opp sine arbeid etter. Vi kan summere opp LA21 ved å vise til følgende 4 elementer.

- For det første innebærer LA21 en oppmerksomhet rundt *målet* om bærekraftig utvikling. I kapittel 28 blir det trukket frem at LA21 skal være innrettet mot å lage en handlingsplan for en bærekraftig utvikling. Samtidig kommer det klart frem i dette kapitlet at LA21 også har pretensjoner om å være noe mer enn bare dette. Arbeidet med LA innebærer en ny strategi og et nytt grep hvor miljøtankegangen kommer inn på flere sektorer i samfunnet og hvor alle gir sitt bidrag. LA21 er således territoriell som idé, definert til hele kommunen, og ikke sektorisert i en egen miljøsektor.
- For det andre setter LA21 fokus på en viss type *organisering*. Den rommer ideen om å bygge partnerskap mellom strategiske aktører i kommunen. Det står i kapittel 28 at det skal samarbeides med frivillige organisasjoner, næringsliv og industri.
- For det tredje setter LA21 fokus på en bestemt form for *konsultasjon*. Konsultasjonsprosessen er nært knyttet til læring og at samarbeidet mellom befolkning og kommune skal føre til økt form for bevissthet om saker av betydning for bærekraftig utvikling.
- For det fjerde rommer LA21 ideen om *konsensus*, og med dette forstås det to ting; konsensus skal være målet for prosessen i det aktørene skal komme frem til enighet om en handlingsplan; samtidig er konsensus også en arbeidsform. I følge kapittel 28.3 skal LA21 være konsensusbygging, dvs. at det skal settes et fokus på at aktører trekker sammen og jobber for å løse konflikter underveis i prosessen.
- 

Det er derimot blitt trukket frem at det er problematisk å vurdere *om* eller i *hvilken grad* de løsninger som en kommune finner er bærekraftige. Vi må snarere forstå LA21 som "et grep" en kommune tar for å igangsette en dialog med en *intensjon* om å realisere en bærekraftig utvikling; hvorvidt produktet av disse grep er bærekraftig eller ikke, blir således et empirisk spørsmål som først kan vurderes i etterkant.



---

## 3 LA21 SOM DEMOKRATISK REFORM. JÜRGEN HABERMAS' DELIBERATIVE DEMOKRATI SOM REFORMVERKTØY?

### 3.1 Innledning

Kapittel 1 pekte på at Habermas' demokratiforståelse og LA21 har klare likheter. Dette er utgangspunktet for å benytte en slik forståelse på LA21. I kapittel 2 pekte jeg på at grunnlaget for LA21 er målet om bærekraftig utvikling. Lokal Agenda 21 skal være lokalsamfunnets egen tilpasning til dette målet, og det settes fokus på at befolkningen skal finne frem til de strategier som best kan realisere målet om bærekraftig utvikling. I en demokratisammenheng stiller dette oss ovenfor utfordringer med hensyn til *hvordan* vi kan benytte demokratiet til å oppnå en endring i retning bærekraftig utvikling. I dette kapittelet vil jeg studere dette nærmere.

I punkt 3.2 vil det bli fokusert på den demokratiske deltakelsen og det vil bli fremhevet at LA21 rommer både et syn om deltakelse som *ekspressivisme* og *instrumentalisme*. Dette er utgangspunktet for gjennomgangen av Habermas' perspektiv, som jeg tar for meg i punkt 3.3. Jeg vil vise hvordan Habermas på bakgrunn av det kommunikative handlingsbegrepet og via en moralteori trekker opp linjene for sitt syn på den demokratiske menings- og viljesdannelse. Jeg vil studere nærmere bakgrunnen for den logikk og den argumentasjon Habermas fremviser, for å dernest i punkt 3.4 vurdere hvilke trekk ved hans teori som er relevante for anvendelse på LA21. Til slutt i kapittelet vil det i punkt 3.5 trekkes frem enkelte problematiske aspekter ved Habermas normative teoriperspektiv.

### 3.2 Hvordan forstå LA21 demokratiteoretisk?

#### 3.2.1 To klassiske demokratiperspektiv

Det kan identifiseres to klassiske idealtypiske oppfatninger av politikk og demokrati: den liberale og den republikanske (Habermas 1995:30).

Innenfor den *liberale* demokratiteorien er Hobbes og Locke sentrale forgrunnsfigurer. Både Hobbes og Locke sto for et syn om at menneskene har rettigheter og friheter som eksisterer forut for den politiske orden. Individene har rettigheter i en før-politisk tilstand; *naturtilstand*. (Eriksen & Weigård 1999:154). Individet ses som rasjonelt og egeninteressert som forfølger egne mål. Liberal demokratiteori ser staten og demokratiet som en ytre ramme rundt det "egentlige" samfunnsliv, nemlig borgernes forfølgelse av sine private formål (Weigård 1995:73). Locke innvilger ikke demokratiet noe primat over individets frihet, det henter sin legitimitet i fra dets evne til å sikre individet sin frihet. Den liberale modellen ser den demokratiske prosessens rolle som å programmere staten i samfunnets interesse, den skal drive igjennom samfunnsmessige privatinteresser (Habermas 1995a:30). Individet forfølger sine egeninteresser når de stemmer ved politiske valg. Når stemmer aggregeres, er tanken at vi får representative organer som

mest mulig svarer til interessefordelingen i samfunnet (Weigård 1995:73). Politikken oppgave blir på denne måten å registrere folks ønsker og behov. Samfunnets knappe ressurser skal fordeles slik at maktfordelingen i samfunnet gjenspeiles. Politikken blir da økonomisk i sitt formål og privat i sin form (Elster 1983:13).

Det *republikanske* perspektivet legger vekt på at politikk dreier seg om den særegne form for offentlig kommunikasjon som former folks forståelseshorisont. Tradisjonen går tilbake til Aristoteles og hans oppfatninger om at samfunnet var et verdifelleskap. Politikken blir da en fortsettelse av etikken, dvs. de gjensidige overveielser en gruppe foretar i forhold til å skape det felles beste eller "det beste samfunn" (Eriksen 1995:13). I et hvert menneske ligger det en impuls i retning av samfunnsliv; menneskene er avhengige av å leve i et samfunnsfelleskap; mennesket er et "politisk dyr" (Aristoteles 1967:28). Fra Rousseau henter den republikanske tradisjonen oppfatningen om at det finnes en *felles identitet* i et hvert samfunn og at det finnes en forestilling om et *felles beste* som ligger til grunn for fellesskapet. Identiteten ligger i felles tradisjoner, eller et formål eller en oppgave som ligger implisitt i vedkommende samfunns institusjoner eller kultur (Malnes & Midgaard 1993:137, Habermas 1996b:296). Republikanerne betrakter solidaritet og gjensidig avhengighet som viktige bestanddeler og karakteristikk av samfunnet, og den demokratiske prosessen har dermed til hensikt å realisere samfunnets felles etiske mål (Habermas 1995:30)

### 3.2.2 Deltakelsens formål

Cohen (1984:304) og Lafferty (1983: 30) argumenterer for at selve nøkkelbegrepet ved demokratiet er deltakelse. Når demokratiet står for tanken om at folket skal styre, blir det viktig å sette fokus på hensikten med den demokratiske deltakelsen (Lafferty 1983:30). Cohen (1984:305) argumenterer for at en forståelse av deltakelse på det konkrete plan vil gjøre det mulig å foreta en rasjonell vurdering av gradene av demokrati i et hvert samfunn. Således kan vi, satt på spissen, si som Lafferty (1983:30); "si meg hva du sier om deltakelse, og jeg skal si deg hva du mener om demokrati".

Lester Milbraths bok *Political Participation* (1965) tar for seg deltakelsens formål og skiller mellom *instrumentell* og *ekspressiv* deltakelse. Instrumentell deltakelse er definert som deltakelse som primært er rettet mot å manipulere eller endre bestemte tilstander. Det er en målrettet, rasjonell form for deltakelse. Det ekspressive fokuserer på at deltakelsen er en form for handling som først og fremst er rettet mot aktiviteten selv. Individet får tilfredsstilt behov ved å engasjere seg i selve handlingen, og deltakelsen har således en egenverdi utover det å nå spesielle utenforliggende mål (Milbrath 1965:14).

Når vi tar for oss den republikanske og liberale modellen, lar det seg gjøre å plassere disse inn i Milbraths kategorisering. For liberalerne, representert i det 20. århundre i særlig grad gjennom Schumpeter "konkurransedemokrati", er ikke deltakelsen av noe overordnet verdi. Folket styrer ikke selv men overlater styringen til en representativ elite (Østerud 1996:171). Demokratiet er dermed denne konkurransen mellom alternative programmer og regjerende elite, og det forutsettes ikke noen bred deltagelse utenom valgene (ibid:172). Utgangspunktet for dette er således liberalernes vektlegging av individualisme og frihet for enkeltindividet, noe som legger begrensninger på statens rolle og folkets aktive deltagelse i demokratiet. For liberalerne blir da demokratiet et virkemiddel og en metode som henspiller på at det finnes et utall av ulike mål og veier til



målet, og at demokratiet skal samordne dette på en måte som tjener fellesskapet eller delene som utgjør fellesskapet. Et slikt syn forsøker således å positivere og gjøre demokratiet om til et deskriptivt, nøytralt begrep. Dette synet avviker fra den norm-absolutismen som finnes hos Aristoteles og Rousseau og som viser til at menneskene egentlig vil det samme og har lik verdioppfatning. For Rousseau og Aristoteles er demokratiet selve meningen, det som definerer livet og det grunnlag som samfunnet skal bygge på, det er ikke en metode for å realisere noe utenfor demokratiet. Her blir deltakelsen et gode i seg selv, og veien til det gode liv.

Lafferty (1983:40) argumenterer for at det finnes ingen handling som er utelukkende ekspressiv. Ingen handling er så "kunstnerisk" at den ikke har instrumentelle aspekter, eller så manipulerende at den ikke setter skapende spor etter seg. De instrumentelle og ekspressive sidene utfyller hverandre og er begge nødvendige (ibid:41). Poenget er at det finnes en semantisk inndeling av begrepet politisk deltakelse som har kommet til uttrykk både i den empiriske og i den normative forskning, og at det er mulig å klassifisere teoretikere i en ekspressivistisk eller instrumentalistisk retning (Lafferty 1983:34). Disse perspektivene utgjør en overordnet begrepsmessig enhet. Selv om det ikke kan hevdes at deltagerdemokrater eller republikanerne overser de instrumentelle sider ved deltagelsen, markerer republikanernes vektlegging av det ekspressive et tydelig skille i syn på deltagelse i forhold til den liberale tradisjonens syn på deltagelse.

### 3.2.3 LA21 som ekspressiv- instrumentalisme.

Lafferty (1983) trekker frem Carole Pateman som en forfatter som kobler sammen de ekspressive og instrumentelle sidene ved deltagelsen. Patemans hovedanliggende er at tilstedeværelsen av representative institusjoner på nasjonalt nivå ikke er tilstrekkelig for demokrati. Bare ved at innbyggerne er med i en bred deltakelsesprosess kan man få maksimalt ut av det representative demokratiet. Pateman (1970:105-111) argumenterer for at ved deltagelse sosialiseres menneskene og får sosial trening for demokrati slik at de nødvendige individuelle holdninger og psykologiske egenskaper utvikles. Lafferty (1983:35, 37) peker på at hun i sitt syn fremviser en *ekspressiv-instrumentalisme*. Pateman konsentrerer seg om deltagelse på arbeidsplassen. Hun hevder at deltagelse på arbeidsplassen skaper en psykologisk effekt, en følelse av politisk kompetanse, som setter deltakeren bedre i stand til å ta politiske beslutninger utenfor arbeidsplassen. Deltakelsen er på denne måten ikke bare et gode i seg selv, men også et middel til et bredere og mer rettferdig demokratisk system (Lafferty:1983:39, Pateman 1970: kapittel 6).

På samme måten kan vi betrakte LA21. Når LA21 gjør deltagelsen til et så sentralt tema, kan man ikke redusere denne til å være av bare instrumentell karakter. Det synes vanskelig å motivere en lokalbefolkning til å delta i (frivillig) miljøarbeid hvis formålet kun var å nå et (bærekraftig utviklings) mål utenfor selve deltagelsen. Det kan argumenteres for at LA21, ved å sette i gang en politisk samtale for å nå et mål, av nødvendighet må romme både ekspressive og instrumentelle aspekter; uten glede og personlig utvikling ved å delta, ingen tilstrekkelig motivasjon for å jobbe mot en bærekraftig utvikling. Deltakelsen har verdi i seg selv idet samarbeidet i LA21-prosessen skal lede til læring og økende bevissthet for de deltagende aktører. På den andre siden innebærer LA21 et perspektiv om instrumentalitet; denne læringen og utviklingen er også en garanti for at vi

får bedre løsninger og at vi kan enes om strategier for en bærekraftig utvikling. Således blir deltakelsen et *virkemiddel* og et *mål* på samme tid.

På bakgrunn av denne diskusjonen, kan vi nå studere Jürgen Habermas' teori om demokratiet nærmere.

### 3.3 Jürgen Habermas' teori om politikk og demokrati

#### 3.3.1 Rasjonalitet og samfunn.

Verket *Borgerlig offentlighet*<sup>16</sup> fra 1961 er Habermas' habilitetsavhandling<sup>17</sup> og er et hovedverk innen moderne demokratiteori. Her analyserer Habermas forholdet mellom offentlighet og privatsfære i de vestlige samfunn gjennom ulike historiske faser, fra de greske bystater til i dag. Habermas beskriver hvordan en offentlighet kom til uttrykk i den perioden da borgerskapet i Europa begynte å kreve politiske rettigheter på slutten av det 17. århundre og i begynnelsen av det 18. Hans hovedpoeng er at denne offentlighetssfæren har gjennomgått en strukturendring. Den var en viktig politisk kategori som satte sin egen dagsorden gjennom fri kommunikasjon og på denne måten utgjorde en kanal for meningsutveksling mellom borgere og myndigheter. Offentlighetens rolle som et kritisk prinsipp gikk derimot, i følge Habermas, tapt i den *måten* Vesten har realisert det moderne prosjekt; – fremveksten av vår tids demokratiske rettsstater og den parallelle omformingen av stat og økonomi.

Selv om Habermas konkluderte i *Borgerlig offentlighet* at det sivile samfunns autonomi viste seg å være en fiksjon, fastholder han at livsbetingelsene for et velfungerende stat og marked ligger i at det sivile samfunn får blomstre (Habermas 1990:95). Det finnes således fortsatt en borgerlig offentlighet som inneholder, og kan avgrenses rundt, følgende kategorier: Et offentlig ordskifte, uavhengige institusjoner, sosiale bevegelser, frivillige organisasjoner, det nære samliv, massemedier, rett og moral, kunst, vitenskap og religiøse samfunn (Habermas 1990:105, Habermas 1997:74-75, Kalleberg 1999:33). I denne offentligheten er det en forståelsesorientert, kommunikativ rasjonalitet som dominerer, i motsetning til i markedet og i stat og forvaltning, hvor formålsrasjonaliteten<sup>18</sup> dominerer. Så lenge den formålsrasjonelle innstillingen er begrenset til de områdene som er beskjeftiget med samfunnets materielle produksjon – altså områder som økonomi og forvaltning – er det ingen direkte fare, problemet oppstår derimot når den formålsrasjonelle innstillingen begynner å trenge over på *livsverdenens*<sup>19</sup> område og prege relasjonene også der (Eriksen & Weigård 1999:139, Habermas 1984:342-343). Problemet i moderne samfunn blir på denne måten forstått som om formålsrasjonaliteten begynner å sprengre sine naturlige grenser; vi får en

---

<sup>16</sup> På tysk *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. Dette avsnitt: se Habermas (1991) *Borgerlig offentlighet*. "Med borgerlig offentlighet forstås først og fremst den sfære der privatfolk samles til publikum. Denne offentlighet – som er reglementert av øvrigheten – gjør publikum straks krav på for å bruke den til en konfrontasjon med de offentlige myndigheter om de allmenne regler for samkvem i den fundamentalt privatiserte, men offentlige relevante sfære for varesamkvem og samfunnsmessige arbeid. Mediet for denne politiske konfrontasjon er eiendommelig og uten historisk forbilde: det offentlige resonnement" (Habermas 1991:25)

<sup>17</sup> En type avhandling som kreves for å oppnå professorkompetanse ved tyske universitet (Eriksen & Weigård 1999:11)

<sup>18</sup> Med formålsrasjonell handling kan vi forstå en aktør som på grunnlag av full bevissthet om sine subjektive verdier velger handlingsmål og egnede midler for å nå disse målene, samtidig som det tas hensyn til følgene av ulike valg (Eriksen & Weigård 1999:35).

<sup>19</sup> Habermas bruker begrepet *Livsverden* litt forskjellig. Her er begrepet å forstå som synonymt med det sivile samfunn. Med andre ord utgjør det et subsystem på lik linje med systemsfærene forvaltning og økonomi.

"kolonisering" av livsverdenen slik at normative elementer og solidariske relasjoner fra privat livsførsel og offentlig ordskifte erstattes med trekk som byråkratisering, klientifisering og kommersialisering (Kalleberg 1999:34, Habermas 1987:325-326, Habermas 1997:70).

I dette lys kan vi se Habermas forskergjerning; det moderne er for Habermas et ufullendt prosjekt, et prosjekt som kan gjøres bedre enn i dag. Habermas kobler det sivile samfunn eller livsverdenen til en spesiell form for handling og rasjonalitet, den *kommunikative*. I det som må betegnes som Habermas hovedverk fra 1981, *Theorie des kommunikativen Handelns*, har han stilt opp et kritisk teorialternativ som har pretensjoner om å gi forklaringer på eller forståelse av samfunnsmessige forhold på et meget bredt område (Eriksen og Weigård 1999:21).

### 3.3.2 Det kommunikative handlingsbegrepet

I *Theorie des kommunikativen Handelns* argumenterer Habermas for at rasjonaliteten ikke skal knyttes til subjektets bevissthet, men til den *intersubjektiviteten* som danner seg mellom flere personer som inngår i et kommunikasjonsforhold. Hovedpoenget, i følge Eriksen & Weigård (1999:14) i teorien om kommunikativ handling, er at språklige ytringer kan betraktes som "talehandlinger" som hele tiden forutsetter stillingstaken til bestemte implisitte gyldighetskrav. Når en taler ytrer et konkret meningsinnhold, forventes det for at tilhørerne skal kunne ta taleren på alvor, at ytringen gjør slike gyldighetskrav gjeldende. De gyldighetskrav Habermas sikter til er: a) at utsagnet er *sant*; b) at talehandlingen er *riktig* i forhold til den gjeldende normative kontekst; og c) at talerens manifeste intensjon er *ment* slik som den er uttrykt. Disse kravene om sannhet, riktighet og oppriktighet er i følge Habermas (1984:99-100) tilstede i en hver talehandling og dette gjør menneskelig kommunikasjon til et medium som har en rasjonelt forpliktende karakter. Når aktørers handlinger avhenger av en gyldighetsvurdering av andre aktørers utsagn, fungerer kommunikasjonen handlingskoordinerende; personer går inn i en fortolkningsprosess hvor de forsøker å oppnå forståelse omkring en foreliggende handlingssituasjon, for samforstått å kunne koordinere sine handlingsplaner og dermed sine handlinger (Eriksen & Weigård 1999:54, Habermas 1984:95).

Habermas vil vise at språket bærer med seg et iboende *telos*, et formål, om å frembringe forståelse. De strukturelle begrensninger i et intersubjektivt delt språk får aktørene til å tre ut av en nyttekalkulerende innstilling<sup>20</sup> for å isteden plassere seg innenfor de allmenngyldige kriterier for gjensidig, rasjonell forståelse. Språket har en *transcendental* kraft, i den forstand at det uttrykker argumentasjonens normative mulighetsbetingelser: en kan ikke bestride gyldighetskravene om sannhet, riktighet og oppriktighet uten at vedkommende person foretar en pragmatisk selvmotsigelse (Slagstad 1987:148). Hvis ikke dette var implisitt, ville språket ikke ha tilstrekkelig grad av felles mening. Habermas redegjør således bare for språkets normative grunnprinsipper, prinsipper som gjør språket til et redskap for å nå frem til enighet. Selv om enighet og felles situasjons-definering er siktemålet for handlingskoordinering, mener ikke Habermas at dette er det

<sup>20</sup> Habermas kontrasterer kommunikativ handling opp mot den strategiske handling. Det som gjør den kommunikative handlingstypen overlegen den strategiske er således at mens den strategiske er rettet direkte mot måloppnåelse, spesifiserer den kommunikative under hvilke forhold aktøren forfølger sine mål. Den spesifiserer således under hvilken legitimitet eller selvrepresentasjon en aktørs handlinger finner sted (Habermas 1984:101).

man vanligvis oppnår (Habermas 1984:100). Habermas vil derimot gjennom teorien om kommunikativ handling peke på at:

Rasjonalitet er ikke nødvendigvis ensbetydende med instrumentell, strategisk, formåls- eller systemrasjonalisering. Kommunikativ rasjonalitet utgjør også en mulighet, en mulighet som faktisk kan bidra til å øke fornuften og frihetens spillerom (Habermas 1984 i Eriksen & Weigård 1999:16).

For at kommunikasjonen skal fungere optimalt kreves det at betingelsene for kommunikasjon respekteres og anerkjennes, og derfor vil Habermas opplyse sin samtid om betydningen av å gjenreise den kommunikative handling som organiserende prinsipp.

### 3.3.3 Fra diskursetikk til demokratiteori

Ved å avdekke de innebygde mekanismer som ligger i språket, gis det for Habermas et grunnlag til å utlede både en allmenn teori om moral og en teori om demokratisk viljesdanning. Det kommunikative handlingsbegrepet blir på denne måten det konstituerende element i hans videre teoribygning.

I følge Habermas (1996a:181) må moralens "gehalt", etter forvitringen av det religiøse gyldighetsgrunnlaget, rekonstrueres ved hjelp av viljen og fornuften. Ved å slå fast at moralske setninger eller ytringer kan begrunnes på bakgrunn av et kunnskapsgrunnlag, plasserer Habermas seg som kognitivist. Habermas avviser den kantianske oppfatningen om at mennesket er selvlovgiver<sup>21</sup>. Mens Kant kaller den autonome, fornuftsbestemte vilje som "fri", hevder Habermas at (1996a:199):

... så lenge subjektivt tilfeldige bestemmelser fortsatt spiller en rolle og viljen ikke utelukkende er virksom på grunn av den praktiske fornufts argumenter, er ikke alle momenter av tvang avvirket og viljen ikke virkelig fri.

For Habermas må en lov bli akseptert av alle for å bli gyldig, og en slik aksept krever en drøftingssituasjon der enhver er nødt til å innta perspektivet til alle andre for å undersøke om en norm etter alles oppfatning kunne være villet av alle (Habermas 1996a:200). Habermas erstatter således Kants kategoriske imperativ med et *diskursprinsipp* (D): "bare de normer kan gjøre krav på gyldighet som vinner tilslutning fra alle berørte parter som deltakere i en praktisk diskurs. (ibid:201).

Det er fra diskursetikken vi kan se broen over til Habermas demokratiteori. Når vi bare kan bli enige om hvilke normer som er gyldige ved å diskutere, fordres det et deltakelsesperspektiv i fastsettelsen av gyldige normer. Habermas forutsetter at deltakerne ønsker å bilegge sine konflikter gjennom gjensidig forståelse og ikke løse dem ved tvang eller ved å inngå kompromisser. Da er det mest nærliggende å innlede drøftinger og forsøke å utvikle en felles etisk selvforståelse (Habermas 1996a:206). Med tanke på kommunikasjonens universelle utbredelse og dens evne til å frembringe en gjensidig forståelse, er det vanskelig å bestride diskursprinsippets nøytralitet (Habermas 1996a:209). Det peker på *det* fenomen at en som overfor andre vil gjøre krav på en universalistisk oppfatning vedrørende en sak, vil være nødt til å nyttiggjøre seg kommunikasjonsteoretiske innsikter. Deltakerne i en slik formidlings- og forståelses-

---

<sup>21</sup> Habermas tar utgangspunkt i G.H Mead og hans analyse om hvordan vi utvikler normregulert atferd ved at vi lærer å se våre handlinger fra perspektivet til det kollektivet vi tilhører. Habermas bygger videre på Meads analyse. Han hevder at menneskers evner utvikles ved å ikke bare ta de gjeldende normative forventinger for gitt, men også innta en selvstendig og kritisk holdning til disse ut fra perspektivet til det universelle kommunikasjonsfellesskapet vi tilhører (Eriksen & Weigård 1999 72-75).

prosess kan således bare trekke veksler på de fellestrekk de deler som mennesker (Habermas 1996a:206-207).

Diskursetikken representerer ingen utvidet demokratiteori, men den slår fast grunnlaget for demokratisk viljesdannelse og problemløsning. Fra dette utgangspunkt knytter Habermas' demokratiperspektiv seg, som en naturlig konsekvens, til de vilkår som er forbundet med en institusjonalisering av den politiske diskurs.

### 3.3.4 Et deliberativt demokratisyn

I tråd med diskursetikken er demokratiet for Habermas å betrakte som en deliberasjonsprosess; formålet er å komme frem til normer eller handlingsvalg som kan få allmenn oppslutning. Kommunikativ meningsdannelse er en forutsetning for å komme frem til hva som skal gjøres, men kommunikasjonen kan ikke i seg selv realisere mål eller politiske konflikter (Eriksen & Weigård 1999:146). Habermas forklarer ikke konkret hvordan institusjoner og organisasjoner kan tenkes organisert, men han peker på hvordan en politisk prosess bør innrettes; han beskriver de innsikter og de fremgangsmåter en ville måtte benytte seg av for å nå frem til en rasjonell konsensus i politiske spørsmål.

#### 3.3.4.1 Den ideelle samtalesituasjon

Habermas peker på at språket bærer med seg et iboende *telos*, et formål, om å frembringe forståelse, men dette innebærer ikke umiddelbart i at kommunikasjonen mellom mennesker fører frem til en enighet dem i mellom. Habermas trekker i denne sammenheng frem *den ideelle samtalesituasjon* og sikter med dette til en situasjon som fremmer *det bedre argument*. En slik situasjon refererer til tre krav (Cohen & Arato 1992:348): 1. *Symmetri*: Den må være tilgjengelig for alle potensielt berørte parter. 2. *Gjensidighet*: Det må sikres at økonomiske og politiske krefter ikke begrenser dialogen, slik at deltakerne kan opptre på likeverdige vilkår 3. *Refleksivitet*: Deltakerne må ha mulighet til å endre diskursens nivå og argumentenes styrke underveis.

Når disse kriteriene er realisert, sikrer vi at debatten er *herredømmefri* eller tvangsfri og dermed at beslutningssituasjonen er legitim. I disse betingelsene ligger språkets *transcendentale* kraft; det gis en mulighet til å endre individers standpunkter ved at vi bøyer oss for de bedre argumenter og slik kan vi nå frem til en begrunnet konsensus i politiske spørsmål. For at en norm skal ha alles oppslutning, ligger det implisitt en målsetting om en søken etter en konsensus. Dette representerer den kantianske antakelse om at bare de normer som uttrykker en *allmenn* vilje aksepteres som gyldige (Habermas 1992:63).

Habermas demokratiforståelse er relatert til den ideelle samtale, men Habermas mener ikke at denne skal forstås som noe som kan realiseres i sitt fulle; den er som det fremgår et *ideal* som demokratiet kan måles mot. Det Habermas her peker på er at vi bør innrette demokratiet vårt slik at dialogene foregår i åpenhet og offentlighet. Det essensielle er derimot, i følge Habermas, at dialogene faktisk finner sted. Bare en faktisk utført diskurs kan produsere det samarbeid, den forståelse for andres synspunkt, den produksjon av argumenter og den felles overbevisning om enighet som er nødvendig for å produsere en rasjonell konsensus om felles interesser som danner grunnlag for en norm (Habermas 1992:67). Skal vi bruke demokratiet til å skape en endring og at dette

skal skje i retning av å finne fellesinteresser, er vi således avhengig av å sette i gang diskurser. I *Between Facts and Norms* (1996b) viser Habermas hvordan den politiske viljesdannelsen kan sees som en prosessmodell av politiske diskurser.

#### 3.3.4.2 Demokratisk viljesdannelse gjennom diskurser.

Habermas fokuserer på fem forskjellige former for politisk relevante diskurser (Habermas 1996b:168). Disse er: Pragmatiske, etiske, moralske og juridiske diskurser, samt prosedyreregulerte forhandlinger. I følge Eriksen og Weigård (1999:225) er diskursbegrepene ment å kunne gripe de sammensatte prosedurale ordninger som allerede eksisterer i moderne demokratier, men de fungerer også som normative standarder som kan anvendes i evalueringen av politisk argumentasjon og beslutningsfatning.

Den politiske viljesdannelsen kan forstås som en prosess som starter med *pragmatiske* diskurser. Så lenge det står om mer trivielle verdivalg, og når bare empiriske saksforhold kommer i betraktning, strekker den pragmatiske diskursen til (Eriksen & Weigård 1999:219). Forvaltning forstått som regelstyring med et klart skille mellom politikk og administrasjon, kan forstås i lys av pragmatiske diskurser (Broderstad 1995:185). Samhandlingen her er strukturert etter legale prosedyrer, gitte mål, formelle forskrifter og etablerte rutiner, slik at løsningsalternativene er bestemte. (ibid:185). Når aktørene må kalkulere inn andre aktørers mulige handlingsvalg, og når aktørene har interesse av samarbeid, samtidig som en er opptatt av å få et best mulig resultat for seg selv, må forhandlingsbegrepet trekkes inn. *Forhandlinger* angår den instrumentelle siden ved politikk og betegner en handlingsinnstilling der aktøren tar hensyn til andre aktørers evne til å gjøre rasjonelle valg før egne valg tas (ibid:186).

I det deliberative perspektivet vektlegges det derimot at utviklingen i de moderne samfunn ikke bare kan forstås som et resultat av konflikter, men også som et resultat av nye moralske normer og kulturelle verdier; dvs at det har foregått en sosial læringsprosess (Broderstad 1995:191). Ved hjelp av en *etisk-politisk* diskurs kan spørsmål om hvem vi er som mennesker og hva vi vil i forhold til viktige livsspørsmål finne sine svar (Habermas 1996b:160). Når slike spørsmål blir gjenstand for gruppetolkninger, dannes felles identitet ved at vi tvinges til å ta inn over oss også andres betraktninger enn våre egne subjektive vurderinger (ibid:161). Den etisk-politiske diskurs kommer derimot til kort når det også oppstår andre spørsmål enn hvem vi er og hva som uttrykker felles kultur og verdier. Når en forsøker å bilegge konflikter fra et nøytralt og upartisk ståsted, oppstår en *moralsk diskurs* (Eriksen & Weigård 1999:220). Den moralske diskurs er hovedområdet for diskursteorien fordi det er her universaliseringsprinsippet<sup>22</sup> er gyldighetsstandarden. Denne diskursen er rettet mot å gi svar på hva som skal gjøres når ulike interesser og ulike oppfatninger av det gode liv kommer i konflikt med hverandre.

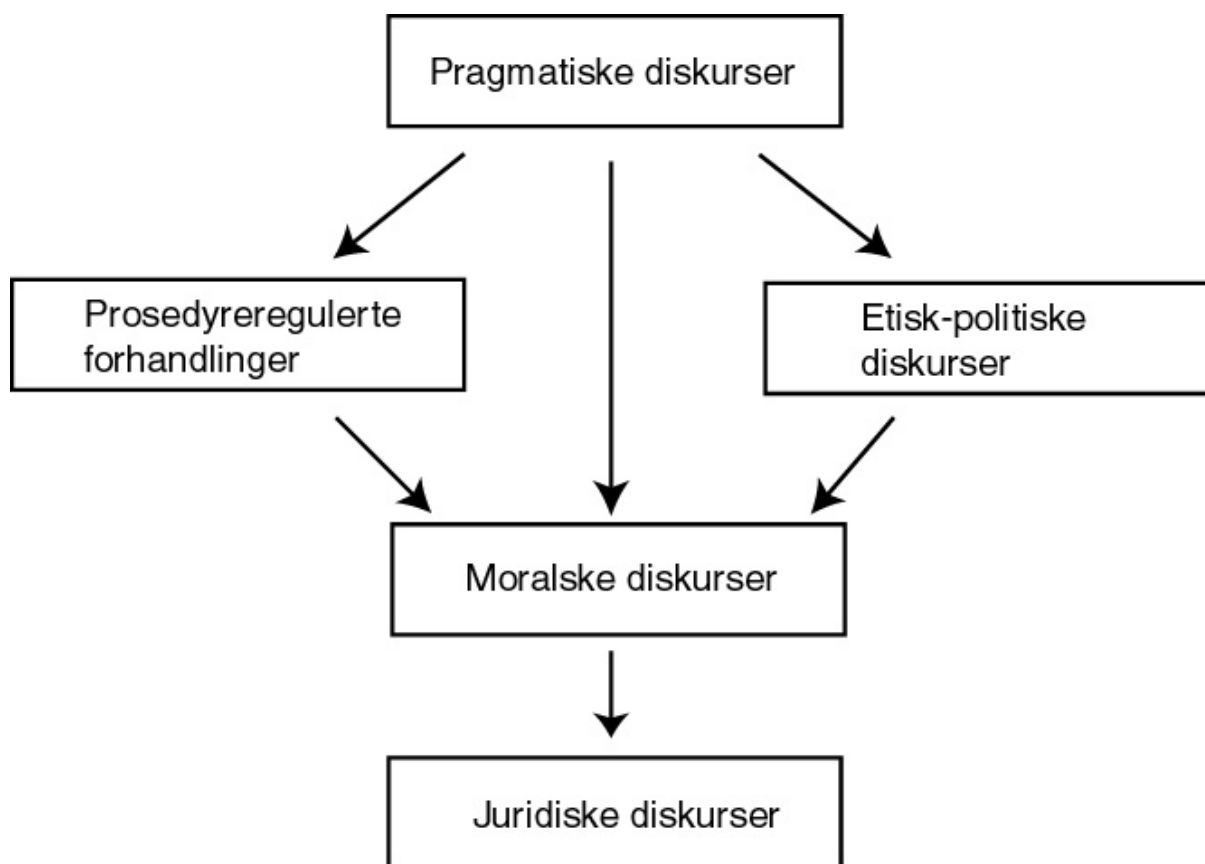
I Habermas' modell for politisk legitimering ligger det til grunn at pragmatiske, etisk-politiske og moralske diskurser skal lede fram til den juridiske diskursen (Figur 3.1). *Juridiske diskurser* er orienterte mot konsistensen i rettsreglene, der hvor de tidligere diskursene har resultert i at politiske beslutninger må kunne formuleres i rettslige kategorier. Slik blir nye programmer undersøkt og sammenholdt med det eksisterende

---

<sup>22</sup> Jf. punkt 3.3 "bare de normer kan gjøre krav på gyldighet, som vinner tilslutning fra alle berørte parter som deltakere i en praktisk diskurs"

lovverket og det trekkes opp grenser mellom ulike interesser og saksområder (Habermas 1996b:167).

Figur 3.1 Prosessmodell av idealtypiske politiske diskurser ( Habermas 1996b:168)



### 3.3.4.3 Mellom faktisitet og gyldighet

Habermas vektlegger det juridiske aspektet ved demokratiet. Han hevder at det eksisterer et spenningsforhold mellom faktisitet og gyldighet; retten positiverer og tvinger igjennom rettigheter samtidig som den gjør krav på legitimitet. Rettsstaten er en nødvendighet idet den gir befolkningen grunnleggende rettigheter, men den demokratiske legitimiteten må i følge Habermas avhenge av hvorvidt politisk makt kan begrunnes og rettferdiggjøres i forhold til borgernes interesser (Eriksen & Weigård 1999:172). Dette innebærer at når borgerne må regulere sitt mellomværende ved hjelp av lov, så kan det bare gjøres på kommunikative premisser. Det er først ved hjelp av idealer om frihet, like rettigheter og alles rett til deltakelse at en rettferdig organisering av samfunnslivet kan komme i stand, og at en kan kritisere eksisterende demokratiformer (Eriksen & Weigård 1999:209). Forfatningen må da sees som et arrangement som sikrer at den makten som genereres i frie offentligheter ikke uten videre podes inn i det politisk- administrative apparat og blir administrative tiltak; forfatningen skal sikre at makten testes og kvalifiseres gjennom diskursive prosesser (ibid:170). Bare ved hjelp av rettslig institusjonaliserte prosedyrer kan borgerne selv komme opp med legitime løsninger på normative konflikter (ibid:167).

#### 3.3.4.4 Deltakelse og offentlighet

Habermas skisserer således et demokratisyn hvor kommunikasjonen i samfunnet skal sikres og gis bedre vilkår. Det deliberative perspektivet baserer demokratiets fundament på at de beslutninger som fattes må være kvalifiserte eller fornuftige (Eriksen 1995:17). Det finnes derimot ikke noen *a priori* oppskrift på hvilke løsninger som er de beste, det skal avgjøres gjennom en deliberasjonsprosess der alle berørte parter har samme prinsipielle mulighet til å gjøre sitt syn gjeldende (Eriksen & Weigård 1999:18). Folkeviljen kan ikke leses ut av delibererende forsamlings beslutningsfatning, men må lokaliseres i den *frie kommunikasjonsflyt* i det sivile samfunn. Folkestyrets grunnlag lokaliseres i de institusjoner og fora i det sivile samfunn hvor borgerne kan diskutere politiske anliggender fritt (Eriksen & Weigård 1999:172).

Den ressursbaserte makten eksisterer således i det sivile samfunn, men offentligheten handler derimot ikke, den delibererer bare. Således må den kommunikative makt transformeres til en administrativ makt. Den felles mening som oppstår i frie rom i det sivile samfunn må omsettes via retten til forpliktende vedtak (ibid:231). Bare politikerne, i egenskap av lovgivere, har ubegrenset adgang til å fatte vedtak med normativt skjønn. Således er det helt nødvendig at det forut for at disse vedtak fattes har foregått en omfattende deliberasjonsprosess. Dette borger for et desentrert eller avhierarkisert samfunn hvor det er flere makt- og autoritetsentra, og hvor det er flere måter å gjøre sin stemme hørt på, men også et sett av prosedyrer og arrangementer for informasjon, deliberasjon og forhandling både i og utenfor det formelle maktapparat (Eriksen & Weigård 1999:171). Dette skal utvide høringsgrunnlaget, forbedre informasjonstilgangen og øke argumentasjonsutvekslingen før beslutning fattes.

### 3.4 Hvilke trekk ved Habermas kan belyse LA21?

Som nevnt i innledningen av kapitlet kan LA21 sees som både en form for ekspressivisme og instrumentalisme. På samme måte kan vi også plassere Habermas i disse kategoriene, og dernest kan vi gi svar på hvilke sider ved Habermas' teori som kan anvendes på LA21.

Gjennom redegjørelsen i dette kapitlet har det kommet frem at Habermas' perspektiv utgjør en ramme som både inneholder et perspektiv om å sette i gang en samtale, samtidig som samtalen skal ha en viss rasjonalitet over seg. Perspektivet vektlegger at deltakelsen er *nødvendig* for å sikre legitime beslutninger. Dette er et perspektiv som rommer det instrumentelle, men som også går utover dette. Demokratiet skal ved hjelp av institusjonelle prosedyrer garantere den kommunikative fornuft slik at den får folk til å endre sine standpunkter og finne løsninger som er i alles felles interesse. På den andre siden er LA21 forbundet med et konkret (bærekraftig utviklings)mål, mens Habermas' instrumentalitet ligger i å legge prosedyrer til grunn som muliggjør et utfall blant mange mulige utfall. Denne diskusjonen har *ikke* vist hvordan Habermas kan brukes for å realisere en bærekraftig utvikling blant andre mulige utviklingsveier. I Habermas' tvangsfrie debatt avhenger både veien til målet og selve målet av aktørene som deltar og måten de definerer det aktuelle problemet på. Her ligger det således ingen garanti for at mennesker i en fri debatt vil velge å gå i en bærekraftig retning.



Det sentrale elementet i en LA21-prosess er derimot at aktørene legger på seg en begrensning; de forutsettes enige om å ville prioritere bærekraftig. Aktørene har selv valgt å delta under de premissene som diskursen satte, nemlig at dette skulle være et arbeid for å skape en bærekraftig utvikling. – Eller som ordføreren i Fredrikstad kommune, Svein Roald Hansen, sa det ved presentasjonen av Fredrikstad-erklæringen i februar 1998: *"Målet er klart, vi må bringe utviklingen i et bærekraftig spor. Akkurat det er ikke oppe til debatt"* (KS 1998). I forhold til Habermas innebærer således LA21 at vi innfører en form for "begrenset deliberasjon". Vi tar utgangspunkt i FN-prosessen for miljø og utvikling og legger begrepet *Bærekraftig utvikling*, slik det er blitt definert av Brundtlandkommisjonen, til grunn for LA21-diskursen. Selv om målet er bærekraftig utvikling, kan vi like fullt være uenige om hvordan vi når målet; vi skal søke den lokale *tilpasning* til målet. Det betyr at vi forsøker å komme frem til en *konsensus* om en vei mot bærekraftig utvikling, men tar høyde for at det finnes et vidt spekter av løsninger som er bærekraftige. Det er her et Habermasiansk perspektiv kommer til sin anvendelse for LA21; et deliberativt perspektiv gir en "oppskrift" på hvordan vi kan realisere en slik konsensus.

Her er det sentrale at Habermas setter fokus på at vi trenger en viss type diskusjons-situasjon for å realisere det som er til *vårt felles beste*, snarere enn å realisere *allmenninteressen* eller *egeninteressen*. Habermas vil vise oss at ved å innrette en fri og åpen debatt kan vi skape fellesskapsløsninger og således håndtere de konflikter en veridipluraltistisk verden skaper. Først etter en omfattende kommunikasjon vil det kunne etableres en felles forståelse og mening (Eriksen & Weigård 1999:255). I forhold til bærekraftig utvikling, ligger det et grunnlaget for felles meningsdannelse og politisk meningsbrytning gjennom miljøspørsmål, fordi det angår fellesinteressene som kan stå i motsetning til egeninteressene. En bærekraftig utvikling peker på at vi må velge en ny utviklingsvei. Den setter fokus på at det er til menneskehetens beste å legge om til en ny kurs. Når en tenkning på fellesskapet også innebærer å tenke så langsiktig at det også inkluderer å ha fremtidige generasjoner i sikte, ligger det et tydelige potensial i å aktivisere en forpliktelse til miljøverdier<sup>23</sup> (Dryzek 1997:94).

Selv om vi kan ha en visjon om å realisere bærekraftig utvikling, vil denne visjonen og verdien gi aktører mulighet til å komme opp med forskjellige løsninger på hva det er mest bærekraftig å gjøre. Således må vi i en slik prosess tillate at ulike interesser kvesses mot hverandre i åpen bærekraftdebatt. På denne måten vil private interesser og særinteresser bli svekket ved at offentligheten ikke gjør det mulig å argumentere for politiske løsninger ut fra rene egeninteresser (Eriksen & Weigård 1999:247). En bærekraftig utvikling er et tema som skal angå hele lokalsamfunnet, og således blir det viktig å sikre at debatter som tar opp slike temaer blir mest mulig offentlige. Når en ikke lenger må begrunne sine krav offentlig, men bare kan henvise til en paragraf som gir en rett til goder, tapes den oppdragende og dannende virkning som offentlig politisk argumentasjon har (Eriksen 1999:103). Det er derfor det er nødvendig at prioriteringer

---

<sup>23</sup> Dryzek (1997:94) henviser i denne sammenheng til Adolf Gundersen (1995). Gundersens "bevis" er en serie på 46 intervjuer som er foretatt med personer fra ulik bakgrunn som i utgangspunktet ikke identifiserte seg selv som miljøvernere. Ved slutten av disse intervjuene ga alle disse personene uttrykk for en sterkere holdning om viktigheten av å bevare miljøet (Dryzek 1996:94). Jf. også en "deliberativ høring" som ble foretatt under prosjekt "Demokrati, ledelse og styring" i regi av KS. I Nordland fylkeskommune ble det invitert til høring om miljøspørsmål. Forskere inviterte tilfeldige utvalg av befolkningen til å sitte sammen i to dager og diskutere miljøspørsmål og andre spørsmål. Resultatene viste at mange skiftet mening i løpet av debatten. Forskerne trakk frem at det i liten grad var aggregerte endringer; liten samlet påvirkning på opinionen. Derimot hadde debatten en klar aktiviserende funksjon ved at den skapte engasjement og førte til at folk fikk mer "begrunnede" standpunkt. (se Aars 1999:15-16)

og politiske beslutninger hvor bærekraftig utvikling er involvert må tåle offentlighet og ikke bli teknifisert og avgjort i lukkede rom.

Når bærekraftig utvikling innebærer en slik etikk, blir det avgjørende i relasjon til Habermas at dialogene faktisk finner sted. Bare en faktisk utført diskurs kan produsere det samarbeid som er nødvendig for å produsere en rasjonell konsensus om felles interesser som danner grunnlag for en norm (Habermas 1992:67). Dette fordrer at det finnes *arenaer* eller *offentlige rom* i kommunen som kan fungere som møteplasser mellom myndigheter og befolkning. Etablering av slike offentligheter eller offentlige rom bidrar til å endre legitimasjonsgrunnlaget for makthaverne. De må nå ut på den offentlige arena for å begrunne sine beslutninger og skape oppslutning (Eriksen & Weigård 1999:238). Det er dette som er kjernen ved LA21 og bærekraftig utvikling i relasjon til en deliberative demokratiforståelse: Gjennom å åpne for en bred debatt mellom berørte parter kan vi nå frem til en konsensus om en felles handlingsstrategi innefor det målet som en bærekraftig utvikling setter.

Det som gjenstår er å vise hvordan vi på bakgrunn av verdier om offentlighet og åpenhet konkret kan gå frem for å skape en konsultasjonsprosess som kan lede frem til politiske beslutninger. Her vil jeg i kapittel 4 vise hvordan Habermas' prosessmodell (jf. pkt. 3.3.4.2) for idealtypiske beslutninger gir en ramme for å innrette konsultasjonsprosessen som LA21 fremhever.

### 3.5 Noen kritiske kommentarer til Habermas

Til slutt vil jeg i dette kapittelet kort vurdere Habermas' teori i sin alminnelighet. Habermas teori kan kritiseres både deskriptivt; ut ifra om hans virkelighetsbeskrivelse er korrekt, og normativt; uti fra en vurdering av hans forståelse av hvordan demokratiet bør forstås. I denne sammenheng er det ikke min oppgave å forsøke å gi et fullstendig bilde av de ulike kritikker som er kommet, poenget må snarere være å avklare om det finnes innvendinger som er relevante for den empiriske studie som denne oppgaven konsentrerer seg om.

Som utgangspunkt bør det trekkes frem at hans samfunnsteori har blitt kraftig kritisert (Eriksen & Weigård 1999:147). Delvis fordi den bygger inn systemteori som en av pilarene, og delvis fordi den overforenkler virkeligheten. Debatten har vist og avslørt at det ikke gis tilstrekkelig gode grunner for å trekke noe klart skille mellom *livsverden*, sosialintegrasjon og kommunikativ handling på den ene siden, og systemene, systemintegrasjonen og formålsrasjonell handling på den andre siden (ibid:147). Hvis kommunikativ rasjonalitet ikke er noe som i særskilthet kan knyttes til livsverdenen, fører dette til at offentligheten ikke umiddelbart kan legitimere seg selv som politisk kategori av den grunn at den er en garantist for bevaring av en type kommunikativ rasjonalitet.

En av de andre grunnpilarene ved teorien er ideen om at bare den enighet som kan oppnås gjennom den diskursive, ideelle samtalsituasjon, og bare den, er en rasjonell begrunnet konsensus. Elster (1983:18) tvilsetter Habermas antakelse om en objektiv verdinorm, og dermed om det er mulig å nå frem til en rasjonell konsensus bare en forutsetter at en har tid til rådighet. Elster spør om det ikke kunne tenkes at enkelte forskjeller i synet på hva som er det felles beste *aldri* vil kunne ryddes av veien gjennom rasjonell diskusjon. Samtidig gir ikke Habermas noen eksterne kriterier for om konsensus kan anses som begrunnet eller ikke. Vi kan ikke i hvert enkelt tilfelle slå fast

entydig om den ideelle samtalesituasjonen foreligger eller ikke (Slagstad 1987:150). Dette gjør de diskursregler som Habermas utleder ved sitt begrep om den ideale samtalesituasjonen til hypotetiske regler av transcendental art, de er en intuitiv forståelse av argumentasjon og kommunikasjon som må anses som transcendentalt nødvendige. Dette gjør at diskursreglene må atskilles og bedømmes på en annen måte enn de institusjonelle arrangement av konvensjonell art som etableres for å sikre den faktiske gjennomføringen av kommunikasjon i politikk og samfunnsliv (Slagstad 1987:151). Det er således av større relevans og interesse å fokusere på de normative elementene ved hans teori. Det er her deliberativ teori møter LA21.

Særlig står to aspekter sentralt; ideen om konsensus og nødvendigheten av bred deltakelse i demokratiet. Slagstad (1987:219) peker i denne sammenheng på at ved å sette konsensus som mål, kan veien bli kort til den tvangsmessige realiseringen av enigheten. Ifølge Slagstad er det ikke mulig å si at konsensus som verdi er overordnet dissens. Når enstemmigheten er institusjonalisert, er også diskursen slutt. Den institusjonaliserte dissens, for eksempel gjennom parti-pluralisme, er tvert imot en hindring mot tvangen til enstemmighet (Slagstad 1987:217). Habermas argumenterer her for at ideen ikke er at konsensus for enhver pris skal realiseres. Poenget er snarere at for at en norm skal ha alles oppslutning, ligger det implisitt en målsetting om en *søken* etter en konsensus (Habermas 1992:63). Vi kan forstå Habermas slik at ved å fokusere på å nå frem til en konsensus, vil det skapes en oppmerksomhet rundt de løsninger som er til alles felles beste.

Likevel er det her et spørsmål om ikke Habermas risikerer å gjøre urett i det godes tjeneste. Det er tydelig at den deliberative politikkmodellen kan sies å være krevende; den avhenger av en *rasjonalisert livsverden* som møter den på halvveien (Eriksen & Weigård 1999:234). Det kreves med andre ord en såpass opplyst politisk kultur at aktørene for eksempel vet hva som teller som rasjonelle begrunnelser, at de kan skille sak og person, og ikke minst at de motiveres av fornuftige argumenter til kollektiv handling (som for eksempel å stemme ved valg) (ibid). Dette reiser spørsmål om dagens moderne samfunn i hele tatt er egnet til å utgjøre et kritisk prinsipp og således om det er fornuftig og forsvarlig å åpne opp for brede deltakelsesprosesser for å realisere konsensus.

Denne debatten ender til slutt opp i en vurdering av hvor pragmatisk man skal forstå Habermas. På den ene siden er det naturlig å se Habermas i sin sterke normative orientering med fokus på å videreføre moderniteten i en alternativ retning, som om hans teoribidrag er tiltenkt en posisjon som et samfunnsvitenskapelig reformprogram (jf. Eriksen & Weigård 1999:23, 145). Samtidig sier Habermas at hans diskurst teori ikke kan erstatte samfunnsvitenskapelige undersøkelsesopplegg, men etablerer heller en kontekst for å bedømme deres bidrag (Habermas 1987a i Eriksen & Weigård 1999:276). Jeg vil argumentere for at den sterke normative orientering som synliggjøres hos Habermas gjør det vanskelig for ham å unngå den kritikk som peker på at hans teori ikke er mulig å anvende pragmatisk; Habermas kan ikke unngå å bli bedømt også i forhold til en mer praktisk-politisk standard når han så tydelig foreskriver at den kommunikative rasjonalitet skal "redde" oss fra formålsrasjonalitetens "jernbur". Da blir det naturlig å spørre om vi ved å åpne for deltakelse og slippe flest mulig syn til i dialogene, faktisk kan få i stand en slik samfunnsendring. I denne sammenheng vil det særlig være naturlig å peke på at hans teori betinger et rasjonalt sivilt samfunn, men samtidig hevder han at politisk styring via offentlig menings- og viljesdannelser er

redusert på grunn av samfunnets kompleksitet, og siden vi allerede har regulert en rekke prosedyrer som vanskelig kan tilsidesettes (Eriksen & Weigård 1999:260). Det kan innvendes at uten et visst potensial i det sivile samfunn til å fungere som en rasjonell og kritisk institusjon, blir det vanskelig å både gjenreise det kommunikative idealet og å innføre institusjonsprosedyrer av en slik art. Avslutningsvis kan det hevdes, for å komme Habermas til hjelp, at aldri har vi hatt et høyere utdanningsnivå enn i dag, noe som burde kunne gi visse forutsetninger for refleksjon og samfunnskritikk og således nye politiske orienteringer.

### 3.6 Oppsummerende kommentar

Kapittelet har tatt for seg demokratielementene i LA21, og det ble trukket veksler på republikansk og liberal demokratiteori for å synliggjøre hvilket formål vi kan tillegge deltakelsen i LA21. Denne innledningen ble brukt for å gi en utgangsposisjon å vurdere Habermas' teori ut ifra. Gjennomgangen av Habermas pekte på at politikk ikke, som republikanerne hevder, er realiseringen av det allmenne beste, i betydningen at det eksisterer enhetlige normative verdimønstre: felles oppfatning om dyder og hva som er det gode liv. Den pekte også på, i motsetning til liberalismens verdipluralisme, at det finnes *noen* konsensusverdier som våre moderne samfunn hviler på. Det finnes slike verdier som sannhet, riktighet og oppriktighet – *objektive sannheter* – som avdekkes i en kommunikasjons- og argumentasjonsutveksling mellom mennesker, og som gir mulighet for konsensusdannelse på et bredere felt (jf. Eriksen 1995b:56).

I punkt 3.4 oppsummerte jeg Habermas' teori i forhold til LA21 og trakk frem de elementer ved en slik demokratiforståelse som gjør den velegnet til å gi LA21 en klarere demokratiteoretisk forståelse. Til slutt i dette kapittelet tok jeg med noe av den kritikken som er rettet mot Habermas' normative orientering. Det som er det sentrale i denne sammenheng, er at hans forståelse av deltagelse og syn på konsensus også er innbakt i LA21. I så fall vil kritikken ramme LA21 med samme styrke som den vil ramme Habermas. En slik diskusjon reiser en annen debatt enn det denne oppgaven omhandler. Istedenfor å reise denne, har jeg trukket frem at Habermas er velegnet til å belyse LA21, idet han har som normativt premiss at folkelig deltagelse blir en faktisk nødvendighet for å få til et bedre og mer rettferdig demokrati. Gjennom den åpne og offentlige diskusjonen kan vi sikre en *felles interesse* snarere enn (den republikanske) *allmenninteressen* eller (den liberale) *egeninteressen*.

---

## 4 LOKAL AGENDA 21 SOM EN KOMMUNIKATIV PROSESS

### 4.1 Innledning

I kapittel 3 redegjorde jeg for Habermas' oppfatninger om offentlighet og åpenhet i dialoger, og jeg trakk frem disse normene som relevante for å belyse LA21. I dette kapittelet skal jeg forsøke å vise hvordan vi *konkret* anvender disse normene på LA21. I den sammenheng er det nødvendig å minne om at jeg redegjorde for et normativt grunnfjell i LA21 i kapittel 2 (pkt. 2.7):

- For det første innebærer LA21 en oppmerksomhet rundt målet om *bærekraftig utvikling*
- For det andre setter LA21 fokus på en viss type *organisering* av prosessen.
- For det tredje setter LA21 fokus på en bestemt form for *konsultasjon* mellom borgerne og kommunen
- For det fjerde rommer LA21 ideen om *konsensus*

Disse elementene ved LA21 skal ikke endres eller defineres om. Kapittelet skal snarere med utgangspunkt i punktene nevnt ovenfor gi retningslinjer for diskursen mot en bærekraftig utvikling. Før jeg trekker opp et slikt perspektiv, bør det påpekes at Habermas ikke gir noen oppskrift på hvordan vi lager regler for institusjoner og organisasjoner slik at disse kan innrettes for å produsere legitime beslutninger. Jeg har derimot i kapittel 3 argumentert for at Habermas normative orientering og fokus på å opplyse om hvordan demokratiet kan fungere bedre på bakgrunn av en kommunikativ rasjonalitet, gjør det naturlig å forsøke å tilpasse disse normene til empiriske tilfeller (jf. pkt. 3.5).

Habermas fremhever at det i et demokrati bare er ved hjelp av rettslig institusjonaliserte prosedyrer borgerne selv kan komme opp med legitime løsninger på normative konflikter (Eriksen & Weigård 1999:167). I kapittel 3 forklarte jeg hvordan Habermas forstår en meningsdanningsprosess gjennom idealtypiske diskurser.

I dette kapittelet vil jeg gjøre to ting. For det første vil jeg benytte meg av disse diskursene. Når LA21 knyttes til disse diskursene og disse institusjonaliseres, – dvs. er forbundet med det kommunale beslutningsapparat – sikrer vi at arbeidet med LA21 har demokratisk legitimitet. For det andre vil jeg legge de deliberative normene, dvs. ideen om kommunikativ rasjonalitet, offentlighet og åpenhet i dialoger til grunn for arbeidet med LA21.

Spørsmålet som kan stilles er: Hvordan skal det politiske systemet (kommuneinstitusjonen) som temaet LA21 befinner seg innenfor, makte å skape et nødvendig *samhandlingsgrunnlag* når det eksisterer ulike interesser og konflikter om ulike strategier for å realisere en bærekraftig utvikling? – og – Hvordan besørger vi konkret en endring i retning bærekraftig utvikling gjennom diskurs?

Kapittelet har sitt hovedfokus på konsultasjonsprosessen, og det avsluttes med å foreslå kriterier for hvordan en prosess kan tenkes innrettet og gjennomført.

## 4.2 Mobilisering for en bærekraftig utvikling

Ifølge Rio-avtalen skal det være den lokale myndighets ansvar å opprette dialog og ta initiativ til arbeidet. Rio-avtalen vektlegger også at ledelsen skal samarbeide med befolkningen. Avtalen spesifiserer eller differensierer derimot ikke mellom hvem som skal ha det overordnede ansvaret i en kommune, og slik sett forventes det at både byråkrater og politikere involveres og at de må samordne sine aktiviteter. Hvordan skal en (politisk og administrativ) ledelse gå frem for å mobilisere og tilrettelegge for et slikt arbeid?

Med sitt begrep om *kommunikativ ledelse* peker Eriksen (1999:133-137) i denne sammenheng på en type ledelse som passer til en deliberativ demokratiforståelse. En slik ledelse dreier seg om samarbeid, og her er kvaliteten på det samarbeidet ledelsen klarer å få i stand seg imellom og med underordnede, målet på suksess. En kommunikativ ledelse skal ikke bare få gjennomført målene ved hjelp av språklige virkemidler<sup>24</sup>. Ledelsen skal snarere handle på bakgrunn av enighet, eller på bakgrunn av en overveielse som en tror kan munne ut i enighet dersom det blir samtalt lenge nok. En kommunikativ ledelse skal således institusjonalisere verdier og profilere organisasjonen på en slik måte at medlemmene identifiserer seg med den og er lojale mot dens oppgaver og mål. Den skal motivere til følgeberedskap og fatte bindende beslutninger som respekteres av underordnede (Ibid:136).

Når norske kommuner skal jobbe med LA21, er det først og fremst nødvendig at den kommunale ledelse kobler diskursen for LA21 til begrepet om bærekraftig utvikling. Skal en gå i gang med en LA21-prosess og et mer formalisert samarbeid, kreves det således at både ledelse og sentrale aktører i lokalsamfunnet kjenner til bakgrunnen for arbeidet og forankringen til Brundtlandkommisjonen og Rio-avtalen. I neste omgang blir det viktig at ledelsen informerer befolkning og sentrale aktører om både hva å arbeide mot en bærekraftig utvikling innebærer og om nødvendigheten av å komme i gang med arbeidet.

En slik forankring av målet kan konkret gjøres ved at kommunen erkjenner nå-situasjonen og har en viss oppfatning av hvor kommunen bør utvikle seg videre i en bærekraftig retning. Fra et slikt utgangspunkt kan vi identifisere og erkjenne hvilke problemer vi står overfor i lokalsamfunnet og hvilke aktører som i særlig grad bør trekkes med i et videre samarbeid.

## 4.3 Organisering av prosessen

I kriterierapporten fra MD og KS (1999:11) påpekes det at LA21-satsingen må være forankret i klare politiske vedtak som angir ambisjonsnivå og plasserer ansvar for oppfølgingen. Kommunen har således en viktig oppgave i å fastlegge ansvaret for den politiske og administrative koordineringen av arbeidet med LA21.

---

<sup>24</sup> Dette er heller kjennetegnet på en strategisk ledelse, hvor kriteriet på rasjonalitet er hvorvidt og hvor godt en maktet å realisere planer og mål (Eriksen 1999:134)

Den lokale myndighets initiativ til arbeidet er en praktisk nødvendighet idet konsultasjonsprosessen må organiseres og aktører bringes sammen. Rio-avtalen spesifiserer ikke noen spesiell form for organisering, men det er tydelig at LA21 skal innebære en form for partnerskap mellom ulike aktører slik at prosessen kan ledes i fellesskap. I denne sammenheng er Lafferty og Meadowcrofts begrep om "Cooperative Management Regimes", som en kooperativ løsning for å håndtere miljøproblemer, relevant. Med lokale kooperative handlingsregimer menes ifølge Lafferty & Meadowcroft (1996:257) en type organisering som involverer at flere aktører fra ulike samfunnsgrupper kommer sammen i et felles framstøt for å forsøke å løse spesifikke miljøproblemer. Slike regimer innebærer at aktørene trer inn i en debatt hvor konsensus er målet og hvor hver aktør har et visst ansvar for implementeringen (ibid:258).

Kravet til styring av LA21-dialogen innebærer ifølge KS en slik form for formalisert samarbeid (KS 2000b). I sin "oppskrift" for LA21 skriver KS (ibid) at den bare kan lykkes dersom myndigheter, næringsliv, og frivillige organisasjoner samarbeider som likeverdige partnere. Dette kan gjøres ved å etablere selvstendige organer, eller fora som fungerer som pådrivere i LA21-arbeidet. Forumideen har derimot ikke fått noen klart definert rolle<sup>25</sup> ifra Rio-avtalen eller ifra MD og KS sin definering av hva LA21-arbeidet skal omhandle. Ut i fra et deliberativt perspektiv, vil det således være nødvendig å undersøke hvordan slike fora kan bli mest mulig kommunikative organer.

I de såkalte "Cooperative Management Regimes" samler strategiske interesser seg rundt bordet for å løse *spesifikke* miljøproblemer. LA21-arbeidet i et forum er derimot ikke knyttet til å løse spesifikke miljøproblemer ved å invitere de berørte interesser, men til integrering av bærekraftige verdier på alle samfunnsområder. Ideen om å knytte slik representasjon til de berørte interesser, knytter an noen problemer: Hvem er berørte interesser? Har en representant fra næringsliv eller frivillige organisasjoner en klar definert interesse? Kan en representant fra en miljøorganisasjon representere alle frivillige organisasjoner i kommunen? I den grad LA21-forumet ikke skal ta for seg spesifikke miljøsaker, synes det således problematisk å knytte noen interesserepresentasjon til et slikt forum. Snarere synes fokuset å være at ved at ulike grupper inviteres med i arbeidet, kan den gjensidige forståelsen øke ved at ulike aktørgrupper bringer ulike aspekter og nyanser til debatten. Dette gir lovnader om å sikre bedre beslutninger og mer ansvarlige parter.

En fare ved slike organer vil derimot alltid være en mulig vridning i retning av å sette interessene til de mektige aktørene i lokalsamfunnet i fokus (Rugset 1998:72). Utfordringen blir således å gjøre dette til en kommunikativ prosess, snarere enn at disse forumene blir gjenstand for en maktkamp hvor ulik ekspertise brytes mot hverandre (Rugset 1998:73). I lys av det deliberative perspektivet og i tråd med KS' anbefalinger bør disse rådene i praksis fungere som selvstendige og uavhengige organer slik at deres virksomhet kan sikre en fri og åpen debatt. Samtidig vil det også være viktig at politikerne er involvert eller orientert om arbeidet i slike organer slik at planleggingen også kan sikre reell innflytelse. Blir LA21 et prosjekt som det "sivile samfunn" holder på

---

<sup>25</sup> Det kan eventuelt også etableres ulike grupper som jobber med ulike temaer eller at hvert enkelt nærmiljø i kommunen har sine egne LA21-organer (KS 2000b). Dette samarbeidet må foregå på flere plan. Dels kan det være behov for å skape et fast forum til å lede Lokal Agenda 21-arbeidet og eventuelt flere faste grupper som jobber med avgrensede temaer eller i hvert sitt nærmiljø. Dels vil det dreie seg om å komme sammen for å utvikle og utveksle ideer eller samarbeid om gjennomføringen av enkelttiltak. Akkurat hvordan samarbeidet organiseres, må avhenge av lokale forhold. Modellene er derfor omtrent like mange som det finnes kommuner der det pågår Lokal Agenda 21-arbeid (ibid).

med, en prosess helt løsrevet fra politikken, ender vi opp med å umyndiggjøre og ufarliggjøre LA21 som tema. Ved at politikere får delta og sende sine signaler inn i debatten om hva som er politisk mulig og ønskelig, ansvarliggjøres de, og befolkningen har større garantier for at politikerne følger opp arbeidet senere.

I et deliberativt perspektiv vil vi også kunne tillegge at *alle deltagere i forumets debatter bør kunne få ta opp alle saker de vil, og de bør kunne komme til orde*. Dessuten bør arbeidet være orientert mot å realisere en *konsensus*. Det sentrale demokratiske elementet i dette henseende er således at deltakelsen ikke bare må ha et strategisk eller instrumentelt perspektiv. Skal et forum få lov til å styre en prosess, må de kommunale organer også gi et slikt forum handlingsrom til å manøvrere, dvs.: kunne trekke med seg aktører, ha mulighet til å *kritisere* kommunal virksomhet og peke på utfordringer i arbeidet.

## 4.4 En konsultasjonsprosess

### 4.4.1 Behovet for kommunikativ handling

En prosess rettet inn mot å finne frem til løsninger i fellesskap, krever en form for kommunikativ handling. Den kommunikative handling er orientert mot intersubjektiv forståelse og koordinering av handling gjennom diskusjoner og således sosialisering av deltakerne i samfunnet (Dryzek 1990:14). Dryzek trekker frem (1997:85) at demokratiet kan fungere som problemløser. Demokratisk problemløsning setter fokus på å skape en fleksibel prosess som involverer mange ulike røster og perspektiver gjennom samarbeid på en rekke ulike arenaer. En slik form for problemløsning innebærer læring gjennom handling (ibid).

Med et slikt utgangspunkt settes fokus på at prosessen må kjennetegnes av en ledelse som er åpen for innspill og som vil overlate ansvaret for prosessen til flere aktører i lokalsamfunnet. Når en ledelse arbeider for å oppnå forankring, mobilisering og engasjement, må det også gis mulighet og tilstrekkelig med tid til at mange kan delta. Dette innebærer at informasjon om arbeidet må gjøres tilgjengelig, samt et fokus på at både politikere og byråkrater har en inkluderende holdning til de beslutninger som fattes; dvs. at de tar med befolkningen på råd når det skisseres planer, tiltak og prosjekter som skal inngå i LA21-arbeidet. En slik forankring kan vi også finne støtte for i en veileder fra Miljøverndepartementet fra 1991. Ifølge denne forutsettes det at deltakelsen skal føre til resultater for de som er med, dvs. at det får innflytelse; "uten innflytelse mister planleggingen troverdighet" (Miljøverndepartementet 1991:57 i Høyer 1999:57). Ifølge veilederen bør medvirkningen foregå gjennom hele planprosessen fra registreringsfasen, til utarbeiding av planutkastet og til vedtaksfasen. Innsatsen for å få til den aktive medvirkningen bør settes inn så tidlig som mulig (ibid).

LA21 kan sees som en kontinuerlig dialog og en læringsprosess mot et mål hvor alle innbyggerne er med og deltar. Befolkningen deltar ved å gi uttrykk for sine meninger gjennom deltakelse i prosjekter, gjennom leserinnlegg i aviser, gjennom folkemøter eller gjennom å jobbe gjennom sine organisasjoner. Debatten forstås dermed ikke som den snevre samtaleform hvor alle er definerte samtalepartnere, men som den innsats et lokalsamfunn gjør i fellesskap for å definere den bærekraftige utviklingens retning i en lokal kontekst. En slik prosess bør sørge for at aktørene blir gitt ansvar og at de har mest mulig like rettigheter og gode muligheter til å bidra. Det kreves således at også de



grupper som i utgangspunktet selv ikke tar initiativ til deltagelse, blir forsøkt integrert i prosessen. I denne sammenheng hviler det et spesielt ansvar på de kommunale aktører i å trekke med seg og åpne for deltagelse også for grupper i befolkningen som ikke er godt organisert eller "svake grupper". Rio-avtalen peker på viktigheten av å integrere kvinner og ungdom i arbeidet. Det ligger således en sentral oppfatning om *selvhjelp* til grunn for et slik perspektiv om kommunikativ handling. Utviklingen må komme fra oss selv, den må inkludere oss selv og vi må tro at vår forståelse av utfordringene og vår respons kan hjelpe oss å løse problemer (Amdam 1998:1). Vi snakker således om en form for lokal selvtillitsbygging som kapital for å få til endring (ibid:1).

Derimot må vi også være praktiske på demokratiets vilkår, alle må gis mulighet til å delta, men antallet deltakere i prosjekter eller samarbeidsgrupper må også holdes på et styrbart nivå<sup>26</sup>. En slik "trade off" mellom prosedural effektivitet og effektiv handling og beslutningsfatning må derimot kunne prøves i en offentlig debatt (Eriksen & Weigård 1999:280). Unntaket fra prisnippet om en åpen debatt, må altså selv rettferdiggjøres i en fri åpen debatt (ibid:281).

#### 4.4.2 En demokratisk diskurs

Et perspektiv om planlegging som demokratisk diskurs oppfatter individer som selvfortolkende og lærende som kan endre mening og handlinger over tid (Amdam & Amdam 2000:170). Bærekraftig utvikling setter fokus på en form for samfunnsplanlegging som sosial endring.

En LA21-diskurs må ta utgangspunkt i sentrale bærekrafttema, og således kan man begynne med å spørre: "Hvordan kan vår kommune forbruke på en mer bærekraftig måte?" eller, "Hvordan kan vi begrense transportutslippene våre?" Slike diskurser vil kunne involvere pragmatiske diskurser som er rettet inn mot hvilke midler som mest effektivt når målet (Eriksen & Weigård 1999:107). ). I en LA21 sammenheng vil det være nødvendig å finne praktiske løsninger i forhold til organisering og tilrettelegging av arbeidet som bygger på etablerte rutiner og på forhånd definerte løsningsalternativer. I en rapport som kartlegger hindringer i SFT-prosjektet Bærekraftige lokalsamfunn (Aall m.fl 1999) foretas det en kategorisering av ulike typer hindringer. I denne sammenheng peker forfatterne (Aall mfl. 1999:73) på at manglende kunnskap og manglende medieinteresse er typiske eksempler på trivielle hindringer. Slike hindringer vil man med rimelighet kunne forvente at innbyggerne lokalt selv vil kunne overskride uten stor innsats (ibid:74) og de er i så måte eksempler på en type pragmatiske diskurser. Så lenge slike avveininger forblir pragmatiske betraktninger vil det ikke være nødvendig å underlegge slike prioriteringer en bred og åpen debatt.

LA21 vil derimot i større grad knytte seg til *etiske diskurser*. Bærekraftdiskursen involverer mer enn bare å finne praktiske løsninger, og etiske diskurser er rettet inn mot å bidra til å skape klarhet i hva som er det gode liv, og hvilken type livsførsel som kreves for å oppnå det. Å gjøre det riktige valg blir her mye mer enn en kalkulerende innstilling – det er snarere et spørsmål om å finne en identitet, avklare hvem man er og hva man

---

<sup>26</sup> LA21 setter ingen klare begrensinger mht. deltagelse (jf. pkt. 2.6). Vi må derimot forholde oss pragmatisk til begrepet deltagelse. Det vil ikke være naturlig å tolke Habermas dit hen at hver eneste samfunnsborger skal delta. Snarere vil det i lys av diskursprinsippet være naturlig å fokusere på alle relevante og mulige interesser deltar. (jf. diskursprinsippet i punkt 3.3.3). Å få til dette i praksis i en kommune vil ikke være mulig, men som argumentert for tidligere, kan det fungere som et ideal å strekke seg etter.

vil være (Eriksen & Weigård 1999:108). En slik tilnærming vil innebære at målene og midlene flyter i hverandre. Jeg har tidligere påpekt at LA21-arbeid kan sees som et ekspressivt-instrumentalistisk perspektiv; uten glede og personlig utvikling ved å delta i arbeidet, ingen tilstrekkelig motivasjon for å jobbe mot en bærekraftig utvikling. LA21 setter således fokus på menneskelige holdninger og at deltagerne i prosessen må komme til erkjennelse om at bærekraftige verdier er viktige å prioritere. Spørsmål om bærekraftig utvikling vil kunne besvares med referanse til hvilke kvaliteter et godt samfunn skal ha. Hvis miljøvern er viktig for oss, kan vi bare finne begrunnelser for det i vårt felles verdigrunnlag. Miljøvern referer til den etiske dimensjonen ved den praktiske fornuft, fordi det her står om kvaliteten og standarden på det samfunnet vi vil ha (ibid:219). Lafferty (1996b:85-86) viser i denne sammenheng til at bærekraftig utvikling kan understøttes moralsk fra to kanter; skolen om "etisk realisme" og skolen om "etiske konsensualisme". Som konsensuell etikk kan det vises til begrepets aksept hos 156 regjeringer i Rio, og som etisk realisme kan man vise til tusenvis av forskningsrapporter og vitenskapelige begrunnede argumenter for begrepets "nødvendighet". Kjerneideen om naturens tålegrenser og "fysisk bærekraft" er i samsvar med naturlovstenkingen, dvs. den dominerende etiske perioden like før den humanistisk-vitenskapelige revolusjonen (ibid:86). Informasjon om trusselen som miljøødeleggelsen kan påføre oss, knyttet sammen med de muligheter for en utvikling som fokuserer på livskvalitet snarere enn bare velstand og vekst, er således viktige etiske aspekter ved bærekraftig utvikling. Gjennom å sette fokus på bærekraftige verdier, skal ikke deltagerne bare se hva som er mest strategisk riktig å gjøre idet det er i vår egeninteresse å sikre miljøet, men at dette også bidrar til å realisere *det gode liv* for flest mulig mennesker. På denne måten kan et kommunesamfunn gjennom bærekraftdiskursen bidra til å bygge en lokal identitet som tar utgangspunkt i globale normer og utfordringer. Når bærekraftig utvikling har en slik normativ kraft, blir det nødvendig å vie tid og oppmerksomhet til slike etisk-politiske diskurser. Bærekraftige verdier gjør krav på oppslutning både ifølge en etisk konsensualisme og etisk realisme, og er således en verdi som understøttes av "gode argumenter".

Selv om LA21 skal være rettet inn mot å diskutere temaer og jobbe med prosjekter som setter fokus på målet om bærekraftig utvikling, vil målet om bærekraftig utvikling også gi seg utslag i diskusjoner over hva som er mest bærekraftig. Arbeidet med LA21 vil dermed, idet den går fra det overordnede fokus om hvordan lokalsamfunnet skal være i et mer langsiktig perspektiv til å forsøke å tenke bærekraftig ved våre enkelte valg, av konsekvens berøre moralske diskurser. Vi kan være enige om at bærekraftig utvikling er et viktig mål, men like fullt rommer begrepet en mulig målkonflikt mellom økonomiske og miljømessige interesser<sup>27</sup>. Slik blir det ikke gitt hva som vil være mest bærekraftig å gjøre ved konkrete politiske prioriteringer<sup>28</sup>. Den *moralske diskurs* er

---

<sup>27</sup> Ifølge definisjonen av bærekraftig utvikling er dens viktigste fokus at det skal sikre menneskelige behov (samtidig som dette – i følge Brundtlandrapporten – ikke må komme i konflikt med kravet om økologisk bærekraft).

<sup>28</sup> Jf. debatten under punkt 2.6. Selv om begrepet Bærekraftig utvikling er presist nok til å si noe om retningen på samfunnsutviklingen, kan vi derimot ikke ut i fra begrepet løse verdikonflikter. Dette kan blant annet eksemplifiseres gjennom den argumentasjonen som ble ført i vår hjemlige gasskraftdebatt. Den KrF- ledede Regjeringen mente (vinteren 2000) at bygging av gasskraftverk ville være en dårlig miljøløsning, mens Arbeiderpartiet argumenterte for at byggingen vil tjene miljøet idet det bidro til å redusere de totale nordiske CO<sub>2</sub>-utslipp. Debatter omkring hva som er mest bærekraftig leder oss således inn i en utilitaristisk nyttekalkulasjon hvor det ikke er avgjort hva som er den beste løsningen for miljøet, og hvor en rekke faktorer som vi ikke har kontroll over også påvirker det totale miljømessige resultat.

innrettet mot å gi svar på hva som skal gjøres når ulike interesser og ulike oppfatninger av det gode liv kommer i konflikt med hverandre. Selv om målet er gitt, skal vi beholde en åpenhet rundt hvilke strategier som er de beste.

Selv om målet om bærekraftig utvikling rommer flere dimensjoner, vil det like fullt være viktig at våre diskusjoner tar utgangspunkt i en refleksjon over målet. Poenget her må være å peke på viktigheten av å ha et balansert forhold mellom "fri deliberasjon" på den ene siden – der alle muligheter er åpne for den lokale debatten til å komme fram til konkrete forslag og fortolkninger – og på den andre siden presentere rammer for den samme deliberasjonen, knyttet til en mer klargjort oppfatning av minstestandarder for en bærekraftig utvikling enn det kommunene kan lese ut av stortingsmeldinger og lover. Selve ideen med bærekraftig utvikling er at vi må endre kurs og selv om vi ikke finner klare svar i enkelte saker på hvordan dette best gjøres, kan diskursen også bidra til å skjerpe vår oppfattelse av hvilke aspekter ved målet eller hvilke temaer som er verdt å legge vekt på.

Endelig må det påpekes at snarere enn at vi spesifiserer målet i detalj, så ligger det et grunnleggende premiss i at diskursen evner å involvere politikerne i debatten og at den sørger for at det bygges opp tilstrekkelig politisk vilje til handling. LA21 vektlegger *endring* i retning bærekraftig utvikling og følgelig ligger det også her et fokus på at LA21 må *politiseres*, dvs. temaer, saker og prosesser i en LA21-debatt må føres inn i besluttsende organer i det kommunale apparat. Bare politikerne, i egenskap av lovgivere, har ubegrenset adgang til å fatte vedtak med normativt skjønn. Således må den kommunikative makt transformeres til en administrativ makt. Den felles mening som oppstår i frie rom i det sivile samfunn, må omsettes via retten til forpliktende vedtak (Eriksen & Weigård 1999:231). Når slike moralske diskurser som LA21 berører blir ledet inn i det kommunale apparat gjør vi meningsdannelsen og deltakelsen mer legitim og forpliktende. Først da kan lokalsamfunnene omsette visjoner i konkret handling. Her må det også settes fokus på de juridiske aspektene ved en LA21-diskurs.

#### 4.4.3 Behovet for en juridisk diskurs

Eriksen (1999:227) påpeker at det er viktig å være oppmerksom på at det også på kommuneplan foregår juridiske deliberasjoner. En juridisk binding er derimot i seg selv et vanskelig spørsmål med gradforskjeller (Amdam 2000 [samtale]). Til vanlig tenker en seg at budsjett er bindende, – til det blir gjort endringsvedtak . Dette er hjemla i lov – i dette tilfelle kommuneloven – og gir ofte igangsettingsfullmakt til administrasjonen. Plan- og bygningsloven gir tilsvarende binding på fysisk side, spesielt vernevedtak men også tilrettelegging for utbygging. Når det gjelder mer "verbale" planer som kommuneplan og kommunedelplan så er disse mer politiske planer – hensikter, som når som helst kan gjøres om. De har dermed en svak juridisk status og bør i mange tilfelle ha det fordi de skal være mer meningsdannende og prosesstilknyttet enn fastlåsende (Amdam 2000 [samtale]).

Det som blir avgjørende er at den kommunikative planleggingen skal forsøke å avklare meninger, finne når det er konsensus, men også konflikt og hvordan en skal arbeide videre med konflikter (ibid). Habermas legger vekt på at all kunnskap i prinsippet er feilbarlig (Eriksen & Weigård 1999:14) og således bør en i denne prosessen bare "låse fast" juridisk det som en av ulike grunner må "låse fast" (konfliktfelt) og som det er

enighet om at en skal/bør "låse fast". Dette er i seg selv en utfordring ved normativ planlegging fordi en oppfatter statusen som uklar. Amdam og Amdam (2000:180) viser derimot til at i forhold til den kommunale delplanleggingen er den juridiske diskursen nærmest helt fraværende. Når dette ikke skjer, blir det ikke etablert et nødvendig minimum av en meningsbrytningsprosess som kan legitimere plandokumentene og gi validitet til arbeidet. Planen får en tvilsom juridisk status og det ligger således en mulighet for at aktører kan bruke den, misbruke den eller la være å bruke den alt etter hvordan det passer for egne interesser (ibid:180).

Forholdet til bærekraftig utvikling er blitt "låst fast" i Norge<sup>29</sup> for å vise at dette er en viktig verdi å bygge samfunnsutviklingen på. Her kan det vises til at vi på nasjonalt plan har en klar juridisk binding ved at hensynet til bærekraftig utvikling er omtalt i Kommunelovens formålsparagraf. Hovedpoenget er derimot at slike overordnede mål ofte forblir visjoner. Når disse ikke følges opp av et regelverk som kan tvinge forvaltning og befolkning til ta verdiene inn over seg, er de å forstå som symbolikk (Dryzek 1997:86).

Ser vi på en spesifikk kommune og dens arbeid med LA21, er det i en juridisk sammenheng fokuset på de demokratiske prosesser som er det sentrale. LA21 setter fokus på det frivillige arbeidet, og i denne sammenheng ligger det betydelige utfordringer for partene i LA21-prosessen med hensyn til hvilke grader av forpliktelser de velger å knytte til LA21-arbeidet. Samtidig hviler det et særlig ansvar på politikerne i LA21-arbeidet. En klarere juridisk avklaring vil også måtte innebære at plandokumenter som kommer ut av LA21-prosessen må gis en status i forhold til andre planer og i forhold til lover, regelverk og andre kilder for hva som er riktig (jf. Amdam & Amdam 2000:180). Juridiske bindinger innebærer således ikke bare den formelle lovgivningsprosessen, men også operasjonalisering av politiske programmer slik at politikerne klargjør hvordan man skal forholde seg til ulike mål i samfunnet på et praktisk nivå (se Eriksen 1999:227). I forhold til LA21 kan det argumenteres for at suksessen til arbeidet er avhengig av at slike juridiske betraktninger foretas. Først da får vi en mulighet til å vurdere hvordan de bærekraftige interessene<sup>30</sup> står seg i forhold til andre interesser.

## 4.5 Ideen om konsensus

"Konsensusbygging" innebærer at aktører trekker sammen og klarer å rede ut konflikter underveis i prosessen. Poenget med LA21 er at vi forutsetter ulike interesser og oppfatninger, og da kan graden av samarbeid mellom de ulike aktører vise oss hvorvidt og hvordan disse interessene lar seg samordne. I denne sammenheng vil en LA21-prosess kreve reelle debatter og meningsbrytninger. Ifølge Habermas kan kommunikative handlinger som fungerer etter kravene til den ideelle samtalsituasjon gi konsensus. Samtidig kan de også bare gi foreløpige overenskomster (*modus vivendi*). Dette innebærer at det i den aktuelle situasjonen bare er den foreløpige overens-

---

<sup>29</sup> På nasjonalt nivå er det i hovedsak på to måter rettssystemet spiller en rolle i forhold til miljøspørsmål (Jansen & Osland 1996:218). For det første ved at det finnes en rettslig klageinstans. Personer og organisasjoner som er parter i en konkret sak hvor de har rettslige interesser har mulighet til å fremme en klage over administrative beslutninger (ibid). For det andre ligger det i rettssystemet en mulighet til å foreta en vurdering av hvorvidt beslutninger som er tatt er i samsvar med det eksisterende lovverk og reguleringer. Særlig er Forurensningsloven en viktig lov i så henseende. Anklagende myndighet blir ofte assistert av Statens Forurensningstilsyn ved etterforskningen av brudd på denne loven (ibid).

<sup>30</sup> Eventuelt avklare hvilke aspekter og temaer innen rammen av bærekraftig utvikling som skal prioriteres.

komsten en kan enes om (Amdam & Amdam 2000:157). Partene lar således enkelte saker vente, men klargjør på samme tid hva uenigheten består i og hva det skal arbeides videre med senere.

Å jobbe for en bærekraftig utvikling er en langsiktig prosess hvor en ikke kan forvente alle svar og løsninger på en gang. I den deliberative modellen er søken etter en konsensus en implisitt målsetting som ligger til grunn for at en norm skal ha alles oppslutning (Habermas 1992:63). Målet er å komme frem til enighet, men hvis enighet ikke lar seg realisere, skal ikke konsensus komme frem som en strategisk bruk; det skal ikke tvinges frem en enighet. Samtidig trenger vi å komme frem til løsninger som kan gjennomføres og bli politikk<sup>31</sup>. Poenget må således være at vi finner en balanse mellom det å lytte til deltakerne og prøve å skape en konsensus, uten at konsensus skal oppnås for enhver pris. I forhold til LA21 kan en slik strategi være å ta en skrittvis tilnærming. Dette vil innebære at vi starter med saker hvor det er lett å lykkes og introduserer mer problematiske saker når tilliten og forståelsen er bedre (Amdam 1998:3). Det viktige er derimot at en slik konsensus kommer frem gjennom en bred debatt der alle partene er enige om hva de skal vente med og hvilke saker og temaer de skal gå videre med.

## 4.6 Oppsummering

LA21 er en form for demokratisk medvirkning, hvilket innebærer at deltakerne i prosessen skal identifisere seg med de løsninger som presenteres. Dette setter fokus på å innrette en prosess slik at innbyggerne føler de "eier" LA21 i fellesskap. En slik prosess krever tilslutning til et *skjebnefellesskap*, dvs. en felles forståelse for viktigheten av bred deltakelse, likeverdig samarbeid og følelse av at problemet (oppgaven) angår alle.

Mitt poeng i kapitlet har vært å forholde meg til den offisielle forståelse av LA21 slik den fremkommer ifra Rio-avtalen og slik norske myndigheter har tilpasset LA21 til en norsk kontekst. I neste omgang har jeg vurdert hvorvidt og hvordan denne forståelsen kan utdypes ved å legge an et deliberativt demokratiperspektiv. Gjennom drøftingen har det kommet frem at det er stor grad av samsvar mellom de elementer som ligger i LA21 og de normer som er forbundet ved et deliberativt perspektiv. Derimot har en vurdering av LA21 ut ifra deliberative normer bidratt til å systematisere, og til å gi en *spesiell* tolkning av de ulike aspektene som allerede ligger i LA21.

Poenget i dette kapitlet har ikke vært å innfri kravene til Habermas' ideelle samtalesituasjon, men snarere, i en praktisk kontekst, å sette fokus på at LA21-diskursen bør sikre mest mulige likeverdige vilkår for aktørene, samt beholde en åpenhet i forhold til bærekraftsspørsmål. Det strategiske elementet i LA21 er synliggjort ved at debatten skal igangsettes av en kommunal ledelse som viser oppmerksomhet rundt målet om en bærekraftig utvikling og som har en oppfatning om hva en minstestandard for en slik utvikling må være. På denne måten kan diskursen innrettes for å mobilisere befolkningen til arbeidet for en bærekraftig utvikling

---

<sup>31</sup> Flertallsbeslutninger tilfredstiller ikke kravet om å kunne godtas av alle i en fri debatt. Samtidig påpeker Habermas at flertallsprinsippet kan sees som en form for *betinget* enighet (Eriksen & Weigård 1999:227). Flertallsprinsippet relaterer til behovet for å få fattet vedtak. Poenget er derimot at slike beslutninger bare kan godtas dersom prinsippet benyttes i saker som har reversibel karakter. Når en sak avgjøres ved avstemning, kan den bare aksepteres ved at minoriteten gis en mulighet til å jobbe for at "sannheten" skal seire på et senere tidspunkt (ibid:227).

Det grunnleggende premiss ifra Rio-avtalen er at LA21 skal besørge endring i retning bærekraftig utvikling. Jeg har fremhevet at dialogen kan fremme samarbeid og dermed styrke det frivillige arbeidet slik at både kommune, næringsliv og befolkningen tar på seg forpliktelser. Like fullt har jeg også fremhevet et annet aspekt: Skal LA21 medføre endring i retning bærekraftig utvikling, vil det også være behov for at beslutningsapparatet i kommunen er forbundet med det offentlige resonnement; dvs. at moralske diskurser som er reist i befolkningen må flyttes inn til kommunestyret, slik at *de bedre argumenter* kan omgjøres til politiske beslutninger som kan legge utviklingen i en bærekraftig retning. Dette kan gjøres både ved at politikerne trer inn i: moralske politiske diskurser som avgjør hvordan konkrete saker skal avgjøres, og: juridiske diskurser som klargjør hvordan de bærekraftige interessene står seg i forhold til andre interesser på et mer overordnet nivå.

Oppsummeringsvis kan vi stille opp noen forventninger til LA21-prosessen på bakgrunn av et deliberativt perspektiv. Følgende krav eller elementer kan sies å være forbundet med en slik type kommunikativ LA21-prosess:

*En mobilisering som inneholder:*

- Forankring av målet om bærekraftig utvikling hos kommunal ledelse og sentrale aktører i lokalsamfunnet
- Fokus på store utfordringer som kommunen står ovenfor

*En organisering som inneholder:*

- En klar politisk forankring og koordinering av ansvaret for LA21-arbeidet
- En etablering av et LA21-forum/organer som kan være pådriver i LA21-arbeidet

*En konsultasjonsprosess som kjennetegnes av:*

- At hele befolkningen blir gitt mulighet til å delta gjennom prosjekter, tiltak og planprosesser.
- Oppmerksomhet rundt de etiske aspektene ved bærekraftig utvikling og "nødvendigheten" av å prioritere en bærekraftig utvikling
- Informasjon og profilering av arbeidet utad
- En kommunal ledelse som mobiliserer, motiverer til deltakelse og som evner å identifisere problemer og muligheter
- Politikere og byråkrater som er tilstede og deltar i bærekraftdebatter
- Reelle meningsbrytninger og drøfting av uenigheter. Moralske diskurser for å vurdere om det er konflikter mellom ulike oppfatninger av en bærekraftig utvikling

*En prosess som bidrar til:*

- Å styrke LA21-arbeidet gjennom juridiske diskurser slik at de oppnår status i forhold til andre rettskilder
- Å synliggjøre og fremheve strukturer for folkelig deltakelse som LA21-organer og andre møteplasser slik at makt kan flyttes fra de kommunale organer til sivilsamfunnet
- Å utvikle det lokale fellesskap slik at det lokale initiativ stimuleres og økes
- At næringsliv, organisasjoner og kommunen forplikter seg på arbeidet

---

## 5 PRESENTASJON AV FREDRIKSTAD KOMMUNES ARBEID MED LA21

### 5.1 Innledning

Dette kapitlet skal gi en deskriptiv framstilling av hvordan Fredrikstad kommune har lagt opp sitt arbeid med LA21. Kapitlet utgjør bakgrunnen for analysen i kapittel 6 og har i hovedsak to formål: Den skal presentere hvilke prosesser ved kommunens virksomhet som går under merkelappen "LA21-arbeid", og det skal redegjøres kort<sup>32</sup> for hvordan disse ulike LA21-virksomhetene har vært tilrettelagt fra kommunen. Med hensyn til det første forholdet har jeg avgrenset LA21-arbeidet ved å sammenholde det totale miljøvernarbeidet i kommunen med kravet til (medvirknings)prosess og (bærekrafts)substans. Da lot det seg gjøre å finne en relativ konsis avgrensning av hva som kan gå under merkelappen "LA21-arbeid" i kommunen<sup>33</sup>. Kapitlet har et hovedfokus på prosjekt Bærekraftig lokalsamfunn, som var det prosjektet som "sparket i gang" LA21-arbeidet i Fredrikstad.

### 5.2 Innledende om Fredrikstad kommune

I 1994 ble Fredrikstad slått sammen med de fire omkringliggende kommunene Borge, Kråkerøy, Onsøy og Rolvsøy til en storkommune som i dag har ca. 66.000 innbyggere. I foranledningen til sammenslåingen ble det satt sammen en prosjektgruppe<sup>34</sup> bestående av sentrale personer fra hver av de fem opprinnelige kommunene. Prosjektgruppen skulle legge et grunnlag for en samlet politikk for hele "Nye Fredrikstad" og fikk i oppdrag å se på hvordan man kunne utforme en politikk lokalt med utgangspunkt i prinsippene om en bærekraftig utvikling. Prosjektgruppen leverte i 1992, sammen med en rådgivergruppe bestående av forskere og konsulenter, rapporten: *Bærekraftig utvikling. En utfordring for lokal politikkutforming i nye Fredrikstad*. Rapporten (Østfoldforskning 1992) vitner om at begrepet *Bærekraftig utvikling* tidlig var et tema som var sentralt på den kommunalpolitiske dagsorden i kommunen.

Etter sammenslåingen fulgte det nye kommunestyret i 1994 opp signalene som var lagt ved denne rapporten, med å vedta at kommunen skulle utvikles til et bærekraftig samfunn. Kommunen hadde da allerede året før, ved deltakelse i *Miljøbyprosjektet*, tatt sine første konkrete steg for å følge opp Rio-avtalens intensjoner. Miljøbyprosjektet hadde en syv års ramme og ble avsluttet i år 2000. Fredrikstad deltok her sammen med 4 andre byer<sup>35</sup> og formålet med prosjektet var i særlig grad rettet mot å problematisere hva som skulle legges i begrepet Bærekraftig Utvikling, samt å igangsette tiltak som synliggjorde dette.

---

<sup>32</sup> Jeg har valgt å begrense gjennomgangen av empirien her, i fare for å gjenta meg selv for mye i neste kapittel.

<sup>33</sup> Jeg har konfronteret LA21-koordinatoren i Fredrikstad kommune med denne avgrensingen.

<sup>34</sup> Prosjektgruppen besto av 7 medlemmer fra de opprinnelige kommunene: Prosjektsekretær (Fredrikstad), miljøvernrådgiver (Onsøy), kommunelege (Rolvsøy), sosialsjef (Kråkerøy), overingeniør (Borge), overingeniør (Fredrikstad Energiverk) og plansjef (Fredrikstad).

<sup>35</sup> Byene var: Fredrikstad, Kristiansand, Bergen, Tromsø og bydel Gamle Oslo.

I 1995 gjorde kommunen det klart at de hadde intensjoner om å gå i gang med et LA21-arbeid. Det ble da fattet et vedtak i forbindelse med kommunens handlingsplan for 1996-99 om å igangsette arbeidet med LA21, og året etter (februar 1996) besluttet formannskapet i Fredrikstad å delta i det nasjonale prosjektet "Bærekraftige Lokalsamfunn". Med deltakelsen i dette prosjektet, som er en del av miljøforvaltningens satsing på bærekraftig produksjon og forbruk<sup>36</sup>, kom LA21 i Fredrikstad i gang. Prosjektet har i følge SFT (1997:6) en klar referanse til Rio-avtalen og kapittel 28 og det inneholder i praksis de elementene som kjennetegner Lokal Agenda 21. Det er særlig fokusert rundt temaene bærekraftig produksjon og forbruk. I begrunnelsen fra Statens forurensningstilsyn (SFT) om valg av kommuner, finner vi at Fredrikstad allerede hadde et godt omdømme:

Kommunene ble valgt ut fordi de har vist evne til å tenke på kommunen som en helhet der mange sektorer vil være involvert i prosjektet. Utslagsgivende var også at både ledelsen i kommunene og det lokale næringsliv er positive og at kommunens næringsgrunnlag er egnet til et slikt prosjekt (SFT 1997: 4).

I mai 1996 behandlet kommunestyret en sak som omhandlet organiseringen av LA21-arbeidet i Fredrikstad. Det ble her vedtatt at kommunen skulle ta initiativ til at en Lokal Agenda 21 ble utarbeidet. I denne sammenheng ble det besluttet at Fredrikstad Miljøforum er Fredrikstads samarbeidsforum for Lokal Agenda 21-arbeidet. Fredrikstad Miljøforum har i denne sammenheng ledet arbeidet med å utvikle et LA21-dokument, og i skrivende stund (august 2000) går prosessen frem mot LA21-dokumentet mot slutten. Det foreligger et utkast til et slikt handlingsdokument og i løpet av høsten 2000 vil dette bli distribuert.

### **5.2.1 Avgrensning av LA21-arbeidet i kommunen.**

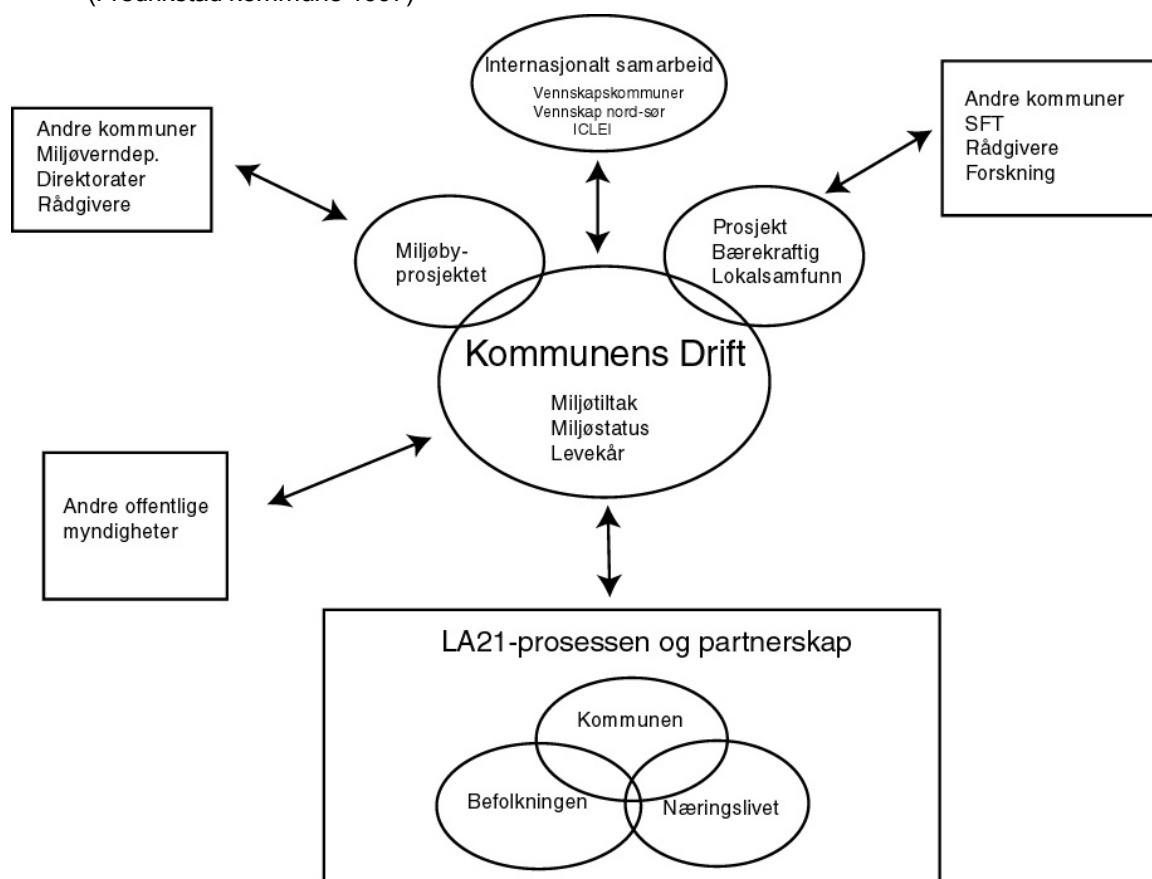
I Fredrikstads tilfelle fungerer Temaplan miljø 1997 (gjeldende temaplan) som et viktig dokument for å vurdere de intensjoner kommunen har med sitt totale miljøvern-arbeid. Her blir det vist til tre tunge prosjekter som har gitt og skal gi viktige innspill til utforming av og innhold i kommunens miljøvern-arbeid: Miljøbyprogrammet, Miljø-revisjonsprosjektet og Prosjekt Bærekraftig lokalsamfunn (BLS-prosjektet). Av disse er miljørevisjonsprosjektet et internt kommunalt prosjekt som endte med at kommunen gjennomførte en revisjon i 1996, mens BLS (ferdig 1999) og Miljøbyprosjektet (ferdig 2000) i større eller mindre grad er rettet inn mot å inkludere befolkningen i sin helhet i arbeidet. I Temaplan miljø (Fredrikstad kommune 1997) omtales også LA21-arbeidet og det vises til at LA21-arbeidet startet alt i 1996.

---

<sup>36</sup> Prosjektet hadde 7 deltakerkommuner inkludert Fredrikstad. Kommunene var Kristiansand, Stavanger, Røros, Steigen, Hurum, Flora (og Fredrikstad).



Figur 5.1. Sammenhengen mellom de ulike elementene i Fredrikstad kommunes miljøvernarbeid (Fredrikstad kommune 1997)



Kommunen definerer i følge figuren LA21-arbeidet som *en del* av det totale miljøvernarbeidet i kommunen. Samtidig pekes det på i planen (ibid) at LA21-arbeidet skal bygge på en erkjennelse om at alle parter i samfunnet aktivt må medvirke og samarbeide. Kommunen er derimot den eneste instans som har et helhetlig ansvar for utviklingen av lokalsamfunnet, og kommunen har derfor et ansvar for å sikre at det gjennomføres et LA21-arbeid i samarbeid med innbyggere og næringsliv (Fredrikstad kommune 1997). LA21-krever en felles arbeidsplan for alle aktørene, slik at det blir klart at alle tar sin del av arbeidet. Derfor kan ikke LA21 "eies eller gjennomføres alene" av en myndighet, en interessegruppe eller profesjon, men tvert imot kreves det at alle myndigheter, grupper og interesser utarbeider en felles "dagsorden" for det 21. århundre og deltar aktivt både i planleggings- og gjennomføringsfasen (ibid).

En slik forståelse av LA21 ligger tett opp til hva Rio-avtalen definerer at LA21 skal være. I forhold til Fredrikstad forstår jeg det slik at kommunen har tilrettelagt for og medvirket i følgende fem hovedvirksomheter som kan gå under merkelappen LA21:

- Prosjektet *Bærekraftig lokalsamfunn*. Prosjektet hadde som intensjon å legge opp til en prosess med folkelig medvirking i den hensikt å kartlegge hindringer for en bærekraftig utvikling.
- *Fredrikstad Miljøforum*. Forumet fikk i oppgave av kommunen å være pådriver og spyspiss i LA21-arbeidet.
- Arbeidet med å utvikle Fredrikstads nærsamfunn, gjennom *lokalsamfunnsprosjektene*, i en bærekraftig retning.

- Prosessene rundt *kommunedelplanene*. I 1998 inviterte kommunen til en utvidet høring hvor kommunens innbyggere ble invitert til å delta i utformingen av 4 nye kommunedelplaner. Her ble bærekraftige interesser fokusert spesielt i tilknytning til byutvikling og arealbruk.
- Prosessene mot å lage et *LA21-dokumentet*, som har blitt drevet i regi av Fredrikstad Miljøforum.

### 5.3 SFTs pilotprosjekt for Lokal Agenda 21

Miljøverndepartementet har satt bærekraftig produksjon og forbruk på dagsorden, blant annet ved å arrangere Symposiet "Sustainable Consumption" i januar 1994 og "Oslo Roundtable Conference" i februar 1995. Miljøverndepartementet ba Statens Forurensningstilsyn om å ta videre steg i å prioritere bærekraftig produksjon og forbruk, og det var Statens Forurensningstilsyn (SFT) som fikk ansvar for å lede prosjektet Bærekraftige Lokalsamfunn (BLS). For prosjektet ble det etablert følgende hovedmålsetting:

Hovedmålsettingen med prosjektet "Bærekraftige lokalsamfunn" er å gi begrepet bærekraftig produksjon og forbruk et konkret innhold. Prosjektet skal fokusere på hvordan ulike deler av kommunens produksjon og forbruk virker inn på miljø- og ressursituasjonen lokalt og globalt, og vise praktiske muligheter for å utvikle kommunen i en bærekraftig retning. Gjennom bred lokal medvirkning og dialog mellom lokale deltakere og sentrale myndigheter skal man identifisere hindringer og nødvendige tiltak og virkemidler på lokalt og sentralt nivå. Erfaringer fra prosjektet skal spres til andre kommune (SFT 1996:6).

#### 5.3.1 Forventninger til kommunenes arbeid

Prosjektet ble organisert som et samarbeid mellom deltakerkommunene og SFT, men det skulle drives frem i hovedsak av lokale aktører og det var forventet en betydelig egeninnsats. SFT klargjorde at de ville bidra med koordinering av de lokale prosjektene og med faglig bistand, samt lage systemer for å overføre erfaringer fra prosjektet til andre kommuner. SFT ville også gi finansiell bistand til konkrete aktiviteter og administrative tiltak.

Rammen for prosjektet ble i utgangspunktet satt til to år med oppstart i mars 1996. Etter at denne perioden var utløpt ble prosjektet utvidet med enda ett år slik at det ble formelt avsluttet i april 1999. I følge SFT skulle prosjektet sees som starten på en prosess og at en derfor burde arbeide med et betydelig lengre tidsperspektiv enn de to år som var utgangsrammen. På grunn av den relativt korte prosjektperioden, var det i første rekke ved evaluering av resultater de prosessrettede resultatene som skulle vektlegges. SFT satte opp følgende suksesskriterier (SFT 1996:6):

1. Ha igangsatt flere tiltak som reduserer belastningen på mest kritiske ressurser og miljøkvaliteter, og som egner seg til gjennomføring i andre kommuner.
2. Ha oppnådd varig samarbeid om bærekraft-spørsmål og tiltak mellom ulike aktører i kommunen, f.eks familier, lokalt næringsliv, frivillige organisasjoner, offentlig virksomhet.
3. Ha identifisert viktige hindringer i sentral og lokal virkemiddelbruk for å oppnå utvikling i bærekraftig retning.
4. Ha bidratt med løpende informasjon om erfaringer fra prosjektet til andre kommuner.
5. Ha bidratt til økt kunnskapsnivå om sammenhengen mellom aktiviteter og miljøkvalitet og ressursbruk hos alle involverte aktører i prosjektet.

Prosjektet har status som demonstrasjonsprosjekt og resultatene skal derfor i størst mulig grad gjøres synlige for resten av landets kommuner. Dette innebærer krav til dokumentasjon og standardisering. Hver kommune skal således lage en plan som bygger på instruksen fra SFT og det skal rapporteres til SFT ved jevne mellomrom.

## 5.4 Fredrikstads arbeid med Bærekraftig lokalsamfunn

### 5.4.1 Mål for Bærekraftig lokalsamfunn

Kommunen skisserte i juni 1996 opp hovedmålsettingen med prosjektet BLS. Fredrikstad kommune forholder seg til SFTs suksesskriterier som skulle være oppnådd i løpet av prosjektperioden. I tillegg har Fredrikstad kommune delt inn sine mer konkrete resultatmål i to kategorier (SFT 1998: "Fredrikstad"): "miljøfaglige resultatmål" og "proessorienterte resultatmål"<sup>37</sup>. Her blir det i tillegg til hvilke tema som skal vektlegges, påpekt at arbeidet med BLS skulle være starten på LA21. Det følger av punktene at BLS skal støtte arbeidet i å legge til rette for deltakelsen og prosessen mot å lage et LA21-dokument. Det trekkes frem at etableringen av et forum skal gi LA21-arbeidet solid forankring i hele lokalsamfunnet.

### 5.4.2 Politisk og administrativ organisering

I "Nye Fredrikstad" kommune ble formannskapet under varaordførers ledelse det politiske organ som fikk ansvar for å koordinere miljøvernarbeidet på tvers av sektorer i kommunen. Formannskapet har således vært politisk styringsgruppe for både Miljøbyprosjektet og for prosjekt Bærekraftig lokalsamfunn. Den etaten som har det overordnede administrative ansvaret for miljøvern er Plan- og miljøseksjonen. I overordnede miljø- og planspørsmål fungerer denne som stabsorgan for rådmann. Formannskapet innstiller på de planene som plan og miljøseksjonen utreder, og styrer etter den til enhver tid gjeldende miljøplanen (for perioden 1997-2001 er dette Temaplan miljø fra 1997).

Selv om styringsgruppen for prosjekt BLS var formannskapet, hadde *Plan- og miljøseksjonen* det overordnede koordinerende ansvar for prosjektet. Ifra denne seksjonen utgikk også *prosjektleder* for prosjektet, og denne stillingen ble ledet av kommunens LA21-koordinator. Prosjektleder hadde igjen *prosjektmedarbeider* som rapporterte til prosjektleder. En *administrativ prosjektgruppe* ble ledet av prosjektleder

---

<sup>37</sup> *Miljøfaglige resultatmål* knytter seg til: 1. Kommunens forbruk og produksjon. 2. Reduksjon av transportbehov, energibruk, utslipp av klimagasser og utslipp av miljø- og helseskadelige stoffer samt avfallsminimering. 3. Videreutvikling av miljøstatusarbeidet. 4. Endring i aktiviteter og organisasjon hos de deltagende aktører. 5. Synliggjøring av hvilke virkemidler som har størst innvirkning. 6. Ha initiert en prosess som leder til at det utarbeides en Lokal Agenda 21 for Fredrikstad kommune. De *prosessrettede resultatmål* omhandler følgende tre punkter: 7. Etablering av et forum bestående av representanter fra næringslivet, lag og foreninger og kommunen som organisasjon, hvor ansvaret for og arbeidet med en Lokal Agenda 21 skjer. I dette arbeidet er det også viktig å trekke inn aktører som ikke primært har miljø som hovedområde. 8. Ha fått minst 30 familier som deltakere i prosjektet der det legges vekt på å etablere kunnskap om hvilke endringer av de daglige handlinger som gir resultater i forhold til miljøutfordringene, og informere befolkningen om dette. 9. Ha utarbeidet en informasjonsstrategisk plan for prosjektet. Denne skal både dekke behovet for å koordinere delprosjektene informasjonsarbeid og gi informasjon om innholdet i prosjektet til ulike målgrupper.

og bestod av de enkelte delprosjekters ledere samt prosjektmedarbeider og leder av Miljøbyprosjektet.<sup>38</sup>

### **5.4.3 Medvirkning og deltakelse**

Kommunen ønsket å invitere samarbeidspartnere tidlig i prosessen. Den valgte å henvende seg til de store organisasjonene, til ulike virksomheter i kommunen som berørte mange og til motiverte bedrifter. Det ble bedt om et møte med alle de ønsket skulle være med og møtet ble holdt hos disse. I tillegg var ideen at LA21 skulle settes på medias dagsorden. Det ble i den anledning utarbeidet en informasjonsstrategisk plan og holdt et samtalemøte med media i Fredrikstad der de diskuterte både pressens rolle som nyhets/kunnskapsformidler og samfunnsobservatør i forhold til de utfordringer som ligger i begrepet bærekraftig utvikling.

Den 27 september 1996 ble prosjektet offisielt åpnet og delprosjektene ble presentert på en utstilling på miljøinformasjonssenteret Noahs Park. Det ble planlagt i alt 18 delprosjekter og sentrale grupper innenfor de tre aktørgruppene som var ønsket i LA21-samarbeidet (kommune, næringsliv, befolkning), var alle tilknyttet prosjektet. Inndelingen i 18 delprosjekter er holdt ved like gjennom hele prosjektperioden. Arbeidet ble drevet slik at de ulike delprosjektlederne fikk frie tøyler til å lage sine egne delprosjektplaner, og gjennomføre arbeidet på bakgrunn av disse planene. Planene ble godkjent og koordinert av prosjektleder og underveis i prosessen ble det holdt jevnlig kontakt mellom delprosjektledere og prosjektleder. Her var også den administrative prosjektgruppa viktig for å koordinere det totale arbeidet som ble gjennomført (Fredrikstad kommune 1999).

### **5.4.4 Ved prosjektets avslutning**

Prosjektet ble avsluttet i 1999 og vurdert opp mot SFTs resultatkriterier. Prosjektledelsen vurderte både i forhold til ringvirkninger og smitteeffekter at de har oppnådd resultater som fyller prosjektets hovedmålsettinger (Fredrikstad kommune 1999). Viktigst var at det har blitt rettet oppmerksomhet mot bærekraftbegrepet både innad og utad i Fredrikstadsamfunnet. Med hensyn til bærekraftige prosesser, trekkes det frem at flere slike er etablert i tråd med intensjonene i LA21. Her nevnes at Fredrikstad Miljøforum er på plass som LA21-forum, at kommunen har etablert et internt bærekraftforum og at det gjennom arbeidet med Miljøbyprogrammet har blitt utviklet lokalsamfunnsutvalg. Disse nevnes alle som viktige pådrivere i LA21-prosessen fremover. Samtidig har den administrative prosjektgruppa, hvor alle delprosjektene deltok, vært brukt som arena for diskusjon og informasjon.

## **5.5 Fredrikstad Miljøforum**

### **5.5.1 Bakgrunn og organisering**

Fredrikstad Miljøforum ble dannet i 1992 som et forum for representanter fra kommunen og spesielt miljøengasjerte bedrifter og foreninger. I de første årene var forumet særlig opptatt av saker knyttet til avfall og gjenvinning, men etter hvert utviklet

---

<sup>38</sup> Avsnittet bygger på Fredrikstad kommune (1999) *Revidert sluttrapport fra prosjekt bærekraftige lokalsamfunn*.

det seg til å favne bredere (Noahs Park 2000). Etter brev fra styret i Fredrikstad Miljøforum (FMF) til formannskapet med ønske om et større ansvar i LA21-arbeidet, vedtok formannskapet i 1996 å invitere forumet til å være et sentralt forum i arbeidet med LA21. Tanken var at forumet skulle utvikle en partnerskapsmodell og at ICLEI<sup>39</sup>s veiledningsmateriale skulle fungere som en mal for forumets videre arbeid. Våren 1996 ble så Fredrikstad Miljøforum (FMF) formelt stiftet med et eget styre, og sommeren 1996 blir informasjonssenteret Noahs Park etablert. Forumet ble dernest en del av BLS-prosjektet og i november 1996 gjorde formannskapet forumet til kommunens offisielle LA21-forum. I prosjektplanen for BLS-prosjektet fra 1996 omtales forumet på følgende måte (SFT 1996):

(Forumet skal) fungere som et knutepunkt og en spydspiss i det lokale Agenda 21- arbeidet etter de retningslinjer som er beskrevet i Agenda 21, handlingsplanen for det 21. århundre. Dette vil innebære å arbeide for en erkjennelse av sammenhengen mellom forbruk og globale miljøproblemer slik at samfunnet Fredrikstad reduserer sin belastning på miljøet lokalt og globalt

I forbindelse med forumets nye rolle, ble det brukt tid på å omgjøre vedtektene slik at det bedre kunne påta seg ansvaret med å være spydspiss i LA21-arbeidet. Fra disse vedtektene kan vi lese at medlemskap i FMF er åpent for næringslivsorganisasjoner, private og offentlige bedrifter, ideelle lag og foreninger, samt offentlige sektorer og virksomheter. Forumet skal også ha *et* styre og under § 2 (Fredrikstad Miljøforum 1997) står det:

Styret består av syv medlemmer med varamedlemmer, som velges for to år, slik at om lag halvparten av styret står til valg hvert år.  
To medlemmer med varamedlemmer velges av og blant forumets medlemmer fra det private næringsliv.  
Tre medlemmer med varamedlemmer velges av og blant forumets medlemmer fra frivillige lag og organisasjoner.  
To medlemmer med varamedlemmer velges av Fredrikstad kommune som representanter for offentlige myndigheter, offentlige bedrifter og institusjoner.

Fra 1996 til vår 2000 har det vært felles daglig leder for FMF og Noahs Park med sekretærfunksjon for styret i FMF og husstyret for Noahs Park. Aall og Bjørnæs (1999:39) skriver i sin evaluering av prosjekt BLS at forumet fremstår som *et* av få pågående eksempler på den form for formalisert samarbeid mellom lokale aktører kapittel 28 i Agenda 21 oppfordrer kommunene til å etablere.

### 5.5.2 Funksjon og rolle i LA21-prosessen

Forumet har drevet med utadrettet informasjonsvirksomhet – først og fremst gjennom Noahs Park – i form av å lage brosjyrer, kontakte media, arrangere møter og andre arrangementer. Det har deltatt i kommunale planprosesser og arrangert åpne møter for å få innspill til planarbeidet (Aall & Bjørnæs 1999:43). Forumets rolle i prosessen har vært mye debattert i perioden og resulterte blant annet i at styreleder i forumet valgte å gå av på i 1997 på grunn av uenighet om forumets rolle. I tillegg til de konfliktene som har kommet frem, har også det økonomiske og administrative rundt Noahs Park tatt mye tid for forumet. Dette resulterte i at forumet ikke før høsten 1999 kom i gang med det

<sup>39</sup> International Council of Local Environmental Initiatives. Rådet har stått i fremste rekke (i Europa) for å opplyse og informere om hvordan LA21-arbeid bør drives.

som forumet skulle ha som primær oppgave; å koordinere arbeidet med å lage et LA21-dokumentet.

## 5.6 Mot et LA21-dokument

Gjennom prosjekt Bærekraftig lokalsamfunn, åpningen av Noahs Park som landets første miljøinformasjonssenter og ved å gi Fredrikstad Miljøforum rollen som offisielt LA21-forum i kommunen, fikk LA21-arbeidet en klar forankring. Arbeidet med Bærekraftig lokalsamfunn har gått parallelt med Miljøbyprosjektet og samlet utgjør disse de hovedprosjekter som har blitt satt i gang for å gjøre Fredrikstad kommune mer bærekraftig. Miljøbyprosjektet har fokusert på temaer som faller innenfor LA21<sup>40</sup>, derimot representerte ikke dette prosjektet i utgangspunktet noen strategi for å gå i gang med LA21. Det som savnes er en klarere involvering av innbyggerne i å dele ansvar mht. utforming og gjennomføring av planer. I motsetning til dette var Bærekraftig lokalsamfunn et prosjekt som har vært et bredt samarbeidsprosjekt mellom mange aktører rundt temaet bærekraftig produksjon og forbruk. I tillegg til at prosjekt BLS tilfredstiller kravene om å fokusere på både prosess og substans, var det her også festet en mye klarere LA21-merkelapp på arbeidet fra kommunens side.

Samtidig som arbeidet med BLS skred frem, begynte ideen om LA21 også å prege andre kommunale virksomheter. I 1998 begynte arbeidet med fire kommunedelplaner (Sentrumsplanen, Østsideplanen, Kystsoneplanen og Boligbyggeprogrammet). Fredrikstad Miljøforum og Fredrikstad kommune hadde i fellesskap en medvirkningsprosess rundt utarbeidelsen av disse planene. Denne prosessen startet opp med et stort informasjonsmøte på Hotell City i januar 1998, med godt oppmøte. Prosessen ble lagt opp slik at alle innbyggerne i Fredrikstad kunne delta på innspillmøter med de respektive ansvarlige for planarbeidet. I forbindelse med de senere møtene deltok FMF på alle møtene og gav en introduksjon om LA21 og FMF på samtlige møter (Fredrikstad Miljøforum 1998). Det ble avholdt i alt møter om 26 tema og rundt 300 personer deltok på møtene i forbindelse med medvirkningsprosessen. Selv om det i hovedsak bare har vært igjennom Sentrumsplanen at miljøverdier har vært satt på dagsorden, inneholder prosessen i seg selv et klart LA21-grep, idet det ble åpnet for deltakelse i en tidlig fase av planprosessen.

Samtidig har kommunen gjennom Miljøbyprosjektet fokusert på å føre de ulike lokalsamfunnene eller nærmiljøene i kommunen i bærekraftig retning. Kommunen har satt i gang 13 nærmiljøprosjekter og ideen er at kommunen skal ha 23 aktive lokalsamfunn innen år 2003. Utvalgene er bredt sammensatt, med representanter for velforeninger, lokale organisasjoner, barnehager, skoler og andre deltakere i lokalsamfunnet. I fellesskap har disse aktørene hatt i oppgave å lage stedsrapporter hvor det skisserer hvilke løsninger som er ønskelige og nødvendige for å føre sitt lokalsamfunn i bærekraftig retning.

---

<sup>40</sup> Programmet har hatt følgende satsingsområder (Fredrikstad Miljøforum 1999) – Samordnet areal og transportplanlegging med prioritering av miljøvennlig transport, miljøtiltak og fortetting i byggesonen – Styrke sentrum som møtested for handel, næringsliv og kultur – Levende lokalsamfunn med gode boligområder og tjenester for oppvekst, omsorg og hverdagsliv – Natur, vannmiljø og nære friområder sikres for rekreasjon og biologisk mangfold – Kildesortering og gjenvinning av avfall fra husholdninger og næringsliv – God stedsforming gjennom vern og utvikling av kulturminner, bygningsmiljø og byens felles rom – Opplæring, informasjon og holdningsskapende tiltak

Etter at prosjekt BLS var avsluttet i 1999 ble arbeidet mot å nå frem til et LA21-dokument intensivert. Da inviterte Fredrikstad Miljøforum de ulike partene i Fredrikstad-samfunnet med på en prosess der de sammen skulle finne løsninger på framtidens utfordringer. Første delen i denne prosessen var å lage en visjon for Fredrikstad for det neste århundre. Deretter skulle denne visjonen konkretiseres til å finne ut hvilke handlinger som må iverksettes for å nå visjonen om et bærekraftig Fredrikstad-samfunn. Til slutt oppfordres alle partene i lokalsamfunnet til å lage sine egne handlingsplaner for hvordan man selv kan bidra til å nå målene. Pr august 2000 foreligger det et utkast til handlingsdokument som skal sendes ut til befolkningen i løpet av høsten.

## 5.7 Oppsummering og kommentar

Fredrikstad kommune fått god drahjelp av statlige myndigheter til å komme i gang med sitt arbeid for en bærekraftig utvikling. Selv om kommunen har fått finansiell støtte både gjennom Miljøbyprogrammet og prosjekt Bærekraftig lokalsamfunn, har kommunen selv identifisert problemer og utfordringer og involvert befolkningen i dette arbeidet. I dette kapitlet har det blitt trukket frem at startskuddet for LA21-arbeidet var at Fredrikstad Miljøforum gjennom deltakelsen i prosjektet BLS fikk i mandat fra kommunestyret å være LA21-forum for kommunen. I løpet av perioden som BLS-prosjektet varte, har det foregått flere parallelle prosesser og vi ser også forsøk på å integrere de ulike prosessene slik at de blir del av en helhetlig strategi.

Når vi summerer opp arbeidet til kommunen, har vi: To hovedprosjekter og to planprosesser, og vi har en arbeidsdeling mellom Fredrikstad Miljøforum og Kommunen (herunder Formannskapet og Plan- og miljøseksjonen). Kommunen har med omleggingen til en politikk for bærekraftig utvikling tatt initiativ til en konsultasjonsprosess med befolkningen. Vi kan derimot ikke betrakte denne konsultasjonsprosessen som noen strømlinjeformet prosess hvor de samme deltakerne har vært dominerende på de ulike arenaene. Vi må snarere snakke om at kommunen har tatt et "grep" for å føre utviklingen i mer bærekraftig retning og at dette har gitt seg utslag i ulike tiltak, prosjekter og konsultasjoner som til slutt har manifestert seg i arbeidet med LA21-dokumentet.





---

## 6 VURDERING AV LA21-ARBEIDET I ET DELIBERATIVT PERSPEKTIV

### 6.1 Innledning

I kapittel 4 redegjorde jeg for hvordan vi kan anvende deliberative normer for å sette opp evalueringskriterier for kommunenes LA21-arbeid. Ideen var ikke å spesifisere hvilke aktører som skulle gjøre hva, men å sette fokus på hva som kan forventes av selve *LA21-dialogen* for at den skal kunne kalles en kommunikativ prosess. Perspektivet i kapittel 4 tok utgangspunkt i de sentrale aspektene som er forbundet med LA21. Det ble satt fokus på hva som kan forventes av en: *mobilisering*, *organisering* og av selve *konsultasjonen*. Dessuten ble det satt fokus på hvilke produkter eller *effekter* det vil være rimelig å forvente av prosessen på bakgrunn av de premissene som er lagt.

Mens kapittel 4 behandlet LA21 på et teoretisk nivå, omhandler dette kapitlet det empiriske. Det generelle analyseperspektivet passer ikke fullstendig til det empiriske tilfellet. På bakgrunn av kapittel 5 vil jeg spesifisere noen rammer for analysen:

- For det første vil jeg med *mobilisering* mene de innledende grep for å forankre målet om bærekraftig utvikling kommunen gjorde frem til startskuddet med prosjektet Bærekraftig lokalsamfunn høsten 1996. Dette vil jeg ta for meg i punkt 6.2.
- For det andre vil jeg med *organisering* studere hvordan kommunen ved igangsettingen av LA21-arbeidet fordelte arbeidet mellom Fredrikstad Miljøforum og de kommunale aktører. Dette er omtalt i punkt 6.3.
- Hovedvekten av oppgaven vil derimot ligge på selve *konsultasjonen*, som jeg omtaler i punkt 6.4. Den startet med prosjekt Bærekraftig lokalsamfunn og har gått frem til i dag, og arbeidet med LA21-dokumentet.
- I den siste delen, under punkt 6.5, vil jeg studere i hvilken grad LA21 arbeidet er et bidrag til *lokal offentlighet*, dvs. om arbeidet har produsert effekter og produkter i samsvar med de kriterier jeg satte opp under "en prosess som bidrar til" i pkt.. 4.6.

Siden oppgaven er en evalueringsstudie, vil det ikke være mulig å skille det deskriptive helt fra det analytiske. Kapitlet trekker på beskrivelsen i kapittel 5 og kan dermed komme til å gjenta noen av elementene derfra. Dette er gjort for å få frem enkelte poenger.

### 6.2 Forankring av målet om bærekraftig utvikling

Selv om LA21 først ble et erklært satsningsområde for kommunen gjennom Bærekraftig lokalsamfunnsprosjektet i 1996, viser forberedelsene til kommunesammenlåingen i 1994 at kommunen tok grep for å legge en helhetlig bærekraftstrategi til grunn. I denne sammenheng er det naturlig å begynne med Prosjekt Overordnet Politikk

(POP) i 1992, hvor ideen om bærekraftig utvikling var en viktig rettesnor for hva slags kommune "Nye Fredrikstad" skulle bli.

Mandatet for prosjektet var å vurdere hvordan en bærekraftig utvikling kan påvirke politikkutforming innenfor områdene miljøvern, velferd og sysselsetting i den nye kommunen (Østfoldforskning 1992: 2). Rapporten som ble skrevet i etterkant av prosjektet er på 51 sider og omhandler både en forståelse av hva som skal legges i bærekraftig utvikling, overordnede strategier for en slik politikk og en konkretisering av hvordan dette kan relateres til Fredrikstad kommune. Rapporten tar ikke stilling til hvilke strategier som bør velges, og det påpekes at det synes vanskelig å integrere modeller for bærekraftig utvikling i en konkret politisk kontekst (Østfoldforskning 1992). Rapporten kan sees som en god dokumentasjon på Fredrikstadsamfunnets daværende (1992) miljøstatus, og selv om den i liten grad gjør forsøk på å finne strategier for utviklingen, pekes det på utfordringer kommunen står ovenfor, og det foreslås en liste på 8 punkter som politikkutformingen bør konsentrere seg om<sup>41</sup>.

En annen klar indikasjon på at Fredrikstad tidlig var ute med å tenke bærekraftig, er at de ble plukket ut (blant søknader fra 20 kommuner) til å være med i Miljøbyprosjektet som startet i 1993. Gjennom denne prosjektdeltakelsen fikk kommunen anledning til å konkretisere de visjoner og planer som allerede lå der til mer praktisk tiltak og prosjekter. Som tidligere påpekt var ikke medvirkningsaspektet sentralt ved alle deler av dette prosjektet, men ett av satsingsområdene – "byboliger og lokalsamfunn" – fanger opp ideen om folkelig medvirkning i planprosesser idet det ble utviklet egne lokalsamfunnsutvalg. Lokalsamfunnsprosjektene kom i gang i 1994 og i dag blir prosjektene trukket frem som en viktig pilar i LA21-arbeidet.

Allerede før LA21 ble et satsingsområde i kommunen, ser vi en kommunal ledelse som viser evne til å integrere aktører fra lokalsamfunnet i sine strategier. Det eksisterte allerede et aktivt foreningsliv i Fredrikstad og miljøorganisasjonene i kommunen tok i denne sammenheng initiativ til å opprette prosjekt Sirius tidlig på 90 tallet. Prosjektet hadde som formål å arbeide for økt miljøengasjement blant aktørene i Fredrikstadsamfunnet, og et av delmålene var å etablere et miljøinformasjonssenter (Noahs Park 2000). Fredrikstad Miljøforum ble dessuten startet i 1992 med tanke på å være en miljøbrobygger mellom næringsliv, offentlige myndigheter, frivillig virksomhet og den enkelte innbygger. Dette var kimen til at det ble etablert en nærmere dialog mellom miljøorganisasjonene og de kommunale myndighetene, og i 1995 startet det opp en diskusjon mellom organisasjonene og kommunen om etableringen av et miljøinformasjonssenter. I løpet av året ble det undertegnet en avtale hvor kommunen sikret lokale midler samt at det ble funnet et lokalt til etableringen. I dag trekker ledelsen ved Noahs Park frem at spesielt ledelsen ved Miljøbyprosjektet var positive dialog- og samarbeidspartnere tidlig i etableringsfasen (Noahs Park 2000). Ved åpningen av senteret Noahs Park i august 1996 ble Fredrikstad den første kommunen i Norge med eget miljøinformasjonssenter.

Invitasjonene til å delta i de statlige prosjektene Miljøbyprosjektet og Bærekraftig lokalsamfunn gir klare indikasjoner på at kommunen har vært langt fremme på miljøområdet. Kommunen har profilert ideen om bærekraftig utvikling og således redet grunnen for LA21-prosessen. Den har også evnet å fange opp et lokalt initiativ blant

---

<sup>41</sup> Disse er: 1. Energiforvaltning 2. Transportforvaltning 3. Ressurs- og materialforvaltning 4. Naturforvaltning 5. Levekår 6. Næringsutvikling 7. Bolig- og nærmiljø 8. Kultur

miljøorganisasjonene og føre dette videre. Dette er forenlig med en idé om kommunikativ ledelse (Eriksen 1999), hvor kvaliteten på det samarbeidet ledelsen klarer å få i stand seg imellom og med underordnede er målet på suksess. Selv om vi ser en slik mobilisering og tilrettelegging frem til 1996 for å jobbe mot bærekraftig utvikling, er det derimot ingen bred folkelig mobilisering. I første rekke er det de sentrale aktørene innen miljøbevegelsen og innen miljøadministrasjonen i kommunen som fronter dette arbeidet. Like fullt, når kommunestyret behandler invitasjonen til å delta i Bærekraftig lokalsamfunn i februar 1996, er de klare på at kommunens allerede utførte arbeid gir et godt utgangspunkt for den type deltakelse og folkelig medvirking som en LA21-prosess krever. I saksutredningen fra kommunestyret forutsettes innbyggerne sterkt engasjerte i gjennomføringen av prosjektet. Kommunestyret trekker frem at ved at miljøinformasjons-senteret Noahs Park nå er etablert, finnes det en arena for å sikre en slik bred deltakelse som prosjektet legger opp til (Fredrikstad kommune 1996a).

Det synes således å være lagt et betydelig grunnlag ved at kommunen allerede var i gang med å tenke bærekraftig før LA21 ble et tema i kommunen<sup>42</sup>. Ved igangsettelsen av Miljøbyprosjektet og gjennom Prosjekt Overordnet Politikk, ble det satt fokus på hvordan miljøsituasjonen i kommunen var og det ble pekt på utfordringer. Når Fredrikstad angir høye ambisjoner mht. å utvikle lokalsamfunnet til et bærekraftig samfunn, er det også mulig å stille forventninger til at befolkningen skal kunne få påvirke utviklingen gjennom deltakelse og samarbeid med det kommunale apparat.

### 6.3 Organisering av arbeidet

Ideen bak LA21 er at det skal tilrettelegges for folkelig medvirking og styring. LA21 balanserer mellom på den ene siden en politisk og administrativ forankring og kontroll i det kommunale apparat, og på den andre siden å slippe lokalbefolkningen til i styringen. Den berører et viktig spørsmål om subsidiaritet: Hvilket forhold eller "trade off" skal det være mellom praktisk effektivitet og styring og demokratisk legitimitet? (Lafferty 1999:10).

Ved igangsettelsen av LA21-prosessen ble det i mai 1996 behandlet en sak om organiseringen av miljøarbeidet i Fredrikstad kommune (Fredrikstad kommune 1996b). Kommunen definerte i utgangspunktet en rollefordeling ved å la Plan- og miljøseksjonen ha det overordnede administrative ansvaret og formannskapet det politiske. Samtidig ble Fredrikstad Miljøforum (FMF) gitt status som kommunens offisielle LA21-organ, noe som kan sees som en tildeling av myndighet til det sivile samfunn. Således blir det viktig å sette fokus på hva slags myndighet kommunen har tilrettelagt for og i hvilken grad et slikt forum kan fungere som et selvstendig og åpent forum. I forbindelse med at FMF fikk rollen som LA21-forum, ble det i 1996 brukt tid på å omdefinere vedtektene til forumet. De nye vedtektene for forumet fra 1997 gir en viss innføring i hva som er forumets rolle og rammer for arbeidet. Her står det om "Formål" i § 2 (Fredrikstad Miljøforum 1997):

Fredrikstad Miljøforum skal arbeide for at næringslivet, frivillige virksomheter, offentlige myndigheter og den enkelte innbygger i Fredrikstad alle tar sin del av ansvaret for å bidra til en bærekraftig samfunnsutvikling (...) Fredrikstad Miljøforum skal ta initiativ til dialog og forpliktende samarbeid mellom de forskjellige deltakerne i samfunnslivet i Fredrikstad. Arbeidet skal sikte mot å oppnå enighet mellom partene om

<sup>42</sup> Fredrikstad kommune tok også kontakt med Miljøverndepartementet like etter Rio-møtet. De fikk da til svar at det ikke forelå noen planer fra sentralt hold om å ta tak i LA21. Dette er også en forklaring på at Fredrikstad kommune ikke tok tak i begrepet før senere på 90-tallet (Heidenstrøm 2000c [samtale]).

gjennomføring av en handlingsplan for å redusere Fredrikstad-samfunnets belastning på miljøet lokalt og globalt. Handlingsplanen skal utarbeides etter retningslinjene for Lokal Agenda 21, den skal være en lokal handlingsplan som bidrar til en bærekraftig utvikling i det 21. århundre. I dette arbeidet skal Fredrikstad Miljøforum:

- Gjennomføre systematisk planlegging bygd på faktisk kunnskap, som grunnlag for handlingsfasen.
- Legge et helhetssyn og tverrsektoriell tenking til grunn.
- Formidle kretsløpskunnskap og miljøinformasjon.
- Se de lokale oppgavene i et globalt perspektiv.
- Formidle holdninger og praktiske ferdigheter som bidrar til en bærekraftig utvikling.
- Mobilisere til miljøengasjement og økt samarbeid i miljøspørsmål.
- Fremme et forbruks- og produksjonsmønster som minimaliserer bruken av våre lagerressurser og i stedet forutsetter bruk av fornybare ressurser innenfor naturens tålegrenser.

Etter § 2 vedr. formålet for FMF kan vi lese at FMF har et betydelig ansvar for Fredrikstad-samfunnets arbeid med LA21, idet at forumet både skal *ta initiativ til dialog og forpliktende samarbeid, mobilisere til miljøengasjement* samt at det skal *gjennomføre systematisk planlegging* mot en handlingsplan for LA21. Vi kan derimot ikke lese noe om hva som skal være grenseoppgangen av ansvarsforholdet mellom FMF og kommunen.

Å inkludere deltagere i fra ulike sektorer er i tråd med ideen fra kapittel 28 i fra Rio-avtalen i 1992 om at kommunen skal gå i dialog med næringsliv og frivillige organisasjoner. Når Rio-avtalen holdes sammen med Aalborg –charteret av 1994, synes det også tydelig at LA21 inneholder et aspekt om å identifisere "stakeholders" eller målgrupper i et mer formalisert samarbeid (Lafferty 1999:4). Spørsmålet som da stilles er hvilken grad av representativitet styremedlemmene møter med i et LA21-forum. I vedtektene til FMF tas det ikke opp at styremedlemmene<sup>43</sup> skal representere *sin* sektor med noe form for mandat. Det synes ikke naturlig å tolke disse vedtektene som om de pålegger representantene et spesifikt ansvar for sine respektive sektorer. Dette underbygges også av at forumet lider av et demokratisk underskudd; er det praktisk mulig eller legitimt at en representant fra næringslivet eller fra en frivillige organisasjon skal kunne representere hele næringslivet eller alle frivillige organisasjoner i Fredrikstad, uten at styremedlemmene i forumet er demokratisk valgt? Samtidig peker et ytterligere aspekt på at dette forumet ikke kan fungere som et organ hvor aktører opptrer på likeverdige vilkår; de kommunale representanter vil være bundet av kommunale vedtak og planer ved sin deltakelse og kan således ikke stå fritt til å forplikte seg til det de vil.

Det er ingen grunn til å tvile på at kommunen hadde et oppriktig ønske om at LA21-forumet skulle kunne bidra til en bredere forankring av LA21 i Fredrikstad-samfunnet ved å gi både representanter for næringsliv og frivillige organisasjoner adgang til å sitte ned og diskutere sammen med kommunens representanter. I tillegg hadde forumet, gjennom å åpne for medlemskap for interesserte aktører i Fredrikstadsamfunnet, potensial til å bli en bred møteplass som kunne spille en viktig demokratisk rolle i LA21-prosessen. En slik inklusjon og tilrettelegging for at ulike parter skulle komme sammen, vitner om en evne og vilje til å åpne for folkelig medvirkning også mht. beslutningsprosesser. Dette gjelder særlig når vi legger til grunn at forumet skulle ha i oppgave å koordinere arbeidet med LA21-dokumentet, noe som utgjør en mulighet for forumet til å påvirke Fredrikstads utvikling mht. bærekraftsspørsmål i betydelig grad. Det synes således klart at forumet i utgangspunktet hadde blitt gitt signaler om at det skulle være en viktig arena for den demokratiske medvirkningsprosessen som skulle settes i gang.

<sup>43</sup> Jf. punkt 5.5.1 om styremedlemmer.

Like fullt; når et formannskap på den ene siden utnevner FMF til det offisielle LA21-forumet i kommunen, mens vedtektene ikke klargjør dets demokratiske funksjon, ligger det en betydelig usikkerhet rundt forumet både mht. defineringen av roller innad i forumet samt å avgrense forumets virksomhet mot det kommunale apparat.

## 6.4 Konsultasjonsprosessen mot en bærekraftig utvikling

### 6.4.1 Hvem blir invitert til å delta?

I tilfellet Bærekraftig lokalsamfunn (BLS) valgte kommunen å henvende seg til de store organisasjonene, til ulike virksomheter i kommunen som berørte mange og til motiverte bedrifter. Bakgrunnen for et slikt valg var at kommunen ville finne frem til sentrale organiseringer eller personer innen hver av aktørgruppene som var ønsket i et videre LA21-samarbeid; kommune, næringsliv og befolkning. Det fremheves at det ikke var noen selektiv eller bevisst styring (Heidenstrøm 2000c [samtale]) av hvem man ville ha med, men at det ble lagt vekt på at det skulle engasjeres personer som alle hadde *potensial* til å få i gang aktiviteter. Det trekkes frem i evalueringsrapporten fra prosjektet at kunnskap om enkeltpersoner eller "ildsjeler" gjorde at disse ble kontaktet og trukket med i forkant av prosjektet (Fredrikstad kommune 1999). Disse kom tidlig med i prosessen, både for å samarbeide om delprosjekter og for å profilere konseptet i fellesskap som en start på hele prosjektet. De aktørene som fikk være med på de 18 delprosjektene var: Fredrikstad og Omegn Boligbyggerlag, Fredrikstad Idrettsråd, Båttforeningen, Kirken, Firmaet Spektrum og Firmaet Gyproc. Fredrikstad Miljøforum (FMF) var via miljøinformasjonssenteret Noahs Park involvert i 4 prosjekter. Til sammen hadde det sivile samfunn ansvar for 10 av de 18 prosjektene.

Det kan hevdes at FMF eller de andre aktørene i større grad også burde kunne få styre de andre prosjektene. Til dette kan det innvendes at flere av de kommunale prosjektene var tenkt gjennomført i samarbeid med aktører fra det sivile samfunn, som f.eks. prosjektet Grønne Familier, hvor kommunen bare skulle tilrettelegge for den innsats som de enkelte husholdningene skulle gjennomføre. Det kan også trekkes frem at Pedagogisk senter v/kommunen hadde ansvar for 3 prosjekter som alle gikk ut på utvikle undervisningsopplegg i samarbeid med brukerne. Dessuten har informasjonssenteret Noahs Park vært del av BLS-prosjektet og her har alle hatt anledning til å delta. Selv om det var en seleksjon mht. hvem som ble invitert til å lede prosjektene, var det like fullt muligheter for at også andre i befolkningen kunne bidra i arbeidet.

Med hensyn til LA21-dokumentet, kommunedelplanene og lokalsamfunnsprosjektene kunne alle innbyggerne i praksis få delta. Lokalsamfunnsprosjektene skiller seg derimot fra de andre, i og med at hvert prosjekt var forbeholdt hvert lokalsamfunn. Det ble invitert til fellesmøter for innbyggerne i det aktuelle lokalsamfunn. Samtidig har også alle de tre omtalte prosessene det til felles med BLS-prosjektet at det ble trukket ut viktige grupper som fikk særlig invitasjon til å delta. Generelt sett er det fokusert på å få med lokale lag, foreninger og organisasjoner. I lokalsamfunnsprosjektene har det blitt satt ned prosjektgrupper på mellom 10-20 personer med representanter fra både kommune og frivillig sektor, derimot har alle i regionen fått innbydelse til å delta på fellesmøtene (Heidenstrøm 2000a [intervju]). I tilfellet kommunedelplanene og LA21-dokument ble det fulgt samme strategi. Foran LA21-dokumentprosessen fikk 500 personer med beslut-

ningsmakt i kommune, næringsliv og befolkning særlig invitasjon til å delta, samtidig som det ble annonsert i avisene at prosessen var åpen for alle.

Den eneste arena som skiller seg distinkt ut fra disse andre mht. deltakelse er således Fredrikstad Miljøforum, som i større grad var tiltenkt å være et eksklusivt forum med styremedlemmer. I tillegg til at styret skulle ha 7 medlemmer med varamedlemmer, hvorav to fra private næringsliv, tre fra frivillige lag og organisasjoner og to fra kommunen, var også medlemskap i forumet åpent for alle (Fredrikstad Miljøforum 1997). De ulike styremedlemmene skulle dessuten utvelges av en valgkomité, noe som gjør styremedlemsplassene tilgjengelige for interesserte aktører innen næringsliv eller frivillige organisasjoner.

Det er således mulig å feste seg ved et mønster med hensyn til hvordan kommunen har invitert til deltakelse. I alle tilfellene har det blitt lagt vekt på å få med seg ildsjeler og ressurspersoner. På denne måten gir kommunen inntrykk av å ville engasjere mennesker som kan drive en prosess fremover. Den står like fullt i fare for å foreta en skjev rekruttering idet det er de organiserte interessene som blir kontaktet og ikke "mannen i gata". En slik skjevhet i rekrutteringen kan derimot "oppveies" ved å foreta en profilering og informasjonsvirksomhet som når ut til alle.

#### 6.4.2 Profilering og informasjon

Fredrikstad kommune har i stor grad involvert media i sin profilering av arbeidet. Kommunen ønsket å sette Lokal Agenda 21 på medias dagsorden tidlig, og i forbindelse med oppstart av BLS-prosjektet ble det igangsatt arbeid med en informasjonsstrategisk plan og holdt et samtalemøte med media i Fredrikstad. På dette møtet ble det blant annet diskutert pressens rolle som nyhetsformidler og samfunnsobservatør i forhold til de utfordringer som ligger i bærekraftig utvikling. Pressen tok sin rolle alvorlig og særlig den ene av de to avisene i kommunen, *Fredriksstad Blad*, fulgte opp delprosjektene i BLS med mange artikler (Fredrikstad kommune 1999).

På samme måte som pressen ble involvert foran BLS, ble det samme gjort foran igangsettingen av arbeidet med LA21-dokument og kommunedelplanene. Foran arbeidet med kommunedelplanene hadde *Fredriksstad Blad* en 6 siders profilering. Ved oppstarten av arbeidet med LA21-dokumentet ble befolkningen – gjennom avisen – både informert og invitert til å delta. Gjennom tidsskriftene *Grønne tider* og *Lokal Agenda 21* har Fredrikstad kommune dessuten fått god mulighet til profilere arbeidet både internt i Fredrikstad og eksternt til andre kommuner og offentlige institusjoner. Det ble i tillegg opprettet en egen informasjonsgruppe i forbindelse med prosjekt BLS for å koordinere arbeidet og tilrettelegge for informasjon til ulike målgrupper. Hvert delprosjekt skulle i tillegg få et selvstendig informasjonsansvar ved å lage egne informasjonsbrosjyrer.

Det har tidligere i oppgaven blitt påpekt viktigheten av å skape oppslutning blant befolkningen om bærekraftverdier og å sørge for en profilering av Lokal Agenda 21 slik at dette blir kjent for befolkningen. I denne sammenheng er Bråten's begrep om *modellmakt* (Bråten 1974) relevant. Bråten peker på at når aktører med styringsmakt forsøker å etablere dialog med aktører uten innflytelse kan dette snarere hemme enn fremme utviklingen. Poenget for Bråten (1974) er at når en ledelse har kjennskap og kunnskap om bakgrunnen for informasjonen eller de *modeller* denne informasjonen hviler på, har den en modellmakt over befolkningen. I det LA21 er et nytt og ukjent

begrep, kan en ledelse presentere LA21 som de måtte ønske og ville, og befolkningen kan ikke vite om myndighetene virkelig fremstiller LA21 på en måte som er forenlig med intensjonen ifra Rio-avtalen. En slik modellmakt kan hindres ved at aktører får mulighet til søke etter, sile ut, organisere, fremhente og utnytte data slik at de får egne modeller (jf. Bråten 1974:7), – eller i dette tilfelle; at de har tilgang på informasjon om LA21 utover det som tilbys av kommunen.

Selv om Fredrikstad kommune ville sette LA21 på dagsorden gjennom prosjektet BLS, var begrepet LA21 ikke noe som de sentrale aktørene i samfunnet fikk tredd nedover hodet. Allerede i 1994, før FMF ble LA21-forum, forsøkte forumet å "selge inn" LA21 overfor kommunen, og samtidig hadde miljøorganisasjonene etablert seg i miljøprosjektet Sirius (Noahs Park 2000). Da LA21 først ble et tema i kommunen, var det flere aktører utenfor kommunens apparat som besatte betydelig kunnskap om hva LA21 innebar. På denne måten var det også naturlig for kommunen å invitere disse aktørene med i samarbeidet. Med hensyn til formidling av informasjon får dette sitt uttrykk i første omgang gjennom at miljøorganisasjonene og kommunen inngikk en avtale i 1995 om økonomiske midler til drift av miljøinformasjonssenteret Noahs Park.

Målsettingen for Noahs Park har vært å løse et kommunalt miljøinformasjonsbehov, gi miljøorganisasjonene og FMF gode arbeidsvilkår og knytte senteret til LA21-arbeidet slik at flest mulig av byens innbyggere har mulighet til å bli informert om LA21 (Noahs Park 2000). Det kan således hevdes at ved å gi miljøorganisasjonene (pr. i dag holder 6 organisasjoner og FMF til her) tilgang til et slikt hus, har kommunen sørget for å etablere en motvekt til den modellmakt et kommunalt apparat selv kunne tenke seg å representere mht. miljøinformasjon. Kommunen har dessuten sett det som naturlig å samarbeide tett med Noahs Park gjennom at FMF har holdt til der, ved at kommunen har benyttet lokaler på Noahs Park for seminarer og møter. I den sammenheng ble Noahs Park også en naturlig arena som åpningssted av BLS-prosjektet og for den utstillingen som presenterte de ulike delprosjektene (jf. pkt. 5.4.3).

I *Grønne Tider* (SFT 1998b) blir Noahs Park presentert. Her omtaler Plan- og miljøsjefen i Fredrikstad, Tor Andres Olsen, Noahs Park som "et lysende fyrtårn i det lokale LA21-arbeidet". Olsen trekker frem at da kommunen ble forelagt planene for dette senteret, forsto de raskt hvilke unike muligheter som kunne ligge i et slikt utradisjonelt miljøinformasjonssenter. Noahs Parks styrke er i følge Olsen at den har en "uautoritær struktur og oppbygging, og et lettfattelig og folkelig språk i informasjonsstrømmen i miljøbudskapet" (ibid). Noahs Park tilbyr ikke bare miljøinformasjon, men den gjør miljøinformasjon tilgjengelig ved å presentere det på en lettfattelig måte. Når temaet i en diskusjonsprosess er forståelig og tilgjengelig, er dette i samsvar med forutsetningene i det deliberative perspektivet; aktører skal kunne ha mulighet til å trekke slutninger på et mest mulig selvstendig grunnlag.

### **6.4.3 Involvering av samarbeidspartnere**

#### **6.4.3.1 Bærekraftig lokalsamfunn**

Igangsettelsen av arbeidet med BLS ble gjort i samråd med Statens Forurensnings-tilsyn (SFT). Formannskapet orienterte SFT om kommunens forutsetninger for å delta i prosjektet, og SFT lagde dernest et forslag til prosjektplan som ble lagt frem til styrings-gruppa (Formannskapet) for behandling. Prosjektlederen var miljøvernrådgiver i ut-

viklingsseksjonen og vedkommende hadde ansvar for kontakten med SFT, utarbeidelse av lokal, overordnet prosjektplan og delprosjektplaner. I tillegg ble det hentet inn en prosjektmedarbeider som skulle holde kontakten med de ulike delprosjektene (18). Denne personen søkte på en utlyst stilling og ble ikke rekruttert internt fra det kommunale apparat, og således ikke farget av en bestemt kommunal oppfatning. Premissene for prosjektet var derimot lagt av kommunen og SFT før prosjektmedarbeider ble trukket inn, og før de andre deltagerne fikk være med på å utforme planer. Selv om deltagerne selv ikke var sentrale aktører så tidlig i prosessen, ble det fra kommunens del tidlig undersøkt bakgrunnen for om et slikt prosjekt var mulig i Fredrikstad. Her ble det kartlagt hvilke aktører som kunne være aktuelle å trekke med i prosjektet og disse kom tidlig med i planleggingsfasen (Fredrikstad kommune 1999).

Kommunen ba om et møte med de partene de ønsket skulle være med og møtet ble holdt hos disse. Her redegjorde kommunen for bakgrunn og informasjon om prosjektet og aktørene fikk komme med innspill om hvilke muligheter de selv så i sin egen virksomhet eller organisasjon. Alle som ble kontaktet ville være med på prosjektet. I tillegg mottok kommunen henvendelse om prosjektet fra en bedrift som også ble med i prosjektet. Delprosjektene har således alle blitt til gjennom fellessamlinger og samtaler med mange berørte instanser. Aktørene sto således fritt til selv å bestemme hvordan de ville legge opp sine aktiviteter og hvordan de ville benytte de midlene de hadde fått tildelt. De ble imidlertid tilbudt en mal som kunne vise hvordan en slik plan kunne lages, og flere av aktørene fant denne malen nyttig og benyttet seg av denne (Heidenstrøm 2000c [samtale]).

Prosjektet ga også aktørene anledning til å delta på møter med kommuneledelse og politikere. Gjennom den administrative prosjektgruppa der alle delprosjektene deltok, fikk aktørene tilgang til en arena for diskusjon og informasjon. Her har blant annet aktører fra *Stiftelsen Idébanken* vært innledere på en samling der også representanter fra kommuneadministrasjonen og politikere deltok. Selv om begrepet LA21 i liten grad ble oppfattet som kjent for prosjektdeltakerne, fikk de god anledning til å få en forståelse av dette underveis i prosjektet (Eilertsen 2000 [intervju]). Midtveis i prosjektet deltok dessuten flere av delprosjektene aktivt i informasjonsmøter der formannskapet som styringsgruppe for miljøarbeidet ble oppdatert om bl.a. fremdriften i prosjektet.

Prosjektet BLS gir i liten grad inntrykk av at dette var noe som ble påtvunget befolkningen. Aktørene fikk frie tøyler til å utvikle prosjektene som de ville. SFT som aktør hadde heller ikke betydelige innvendinger mot hvordan kommunen la opp sitt arbeid (Eilertsen 2000 [intervju]). Bærekraftig lokalsamfunnsprosjektet var derimot i hovedsak knyttet til "snille" eller lite kontroversielle saker (Aall et. al 1999:63). For å benytte oss av Habermas' terminologi, knyttet det seg til å ta *pragmatiske diskurser*. Fokuset har vært lagt på å finne en hensiktsmessig organisering og trekke ulike grupper med i gjennomføringen. Det kan også hevdes at det har involvert et ikke ubetydelig *etisk-politisk* perspektiv, idet prosjektet har vært viktig for en felles sosialisering- og dannelsesprosess; å delta i et prosjekt vil innebære i mer eller mindre grad for de deltagende aktørene at de engasjerer seg i etiske spørsmål om viktigheten av å prioritere miljøet. Like fullt, når prosjektet på denne måten blir lagt opp rundt "snille" saker, koples ikke den *moralske diskurs* inn. Hadde en slik etisk selvfortolkningsdiskurs blitt fulgt opp av moralske diskurser, kunne det blitt klargjort i hvilken grad aktørene virkelig var villige til å prioritere bærekraftig ved mer konkrete handlingsvalg. Prosjektledelsen trekker derimot frem at en fornuftig strategi er å dra i gang LA21-



arbeidet med gode eksempler og at det derfor er viktig å unngå konflikter mellom produksjon og forbruk (Aall & Bjørnæs 1999:141). Dette er viktig for senere å komme over terskelen fra "snille" til kontroversielle saker (ibid:141). Et fokus på etiske selvfortolkingsprosesser i første omgang kan således bidra til å få aktører i en senere fase til å delta i prosjekter og prosesser som tidligere ikke ble ansett som gjennomførbare (f.eks. prosjekter som også kan innebære begrensninger av privat forbruk).

#### 6.4.3.2 *Kommunedelplanene*

Ideen bak kommunedelplanene blir av plankoordinator i kommunen beskrevet som å være i tråd med LA21 (Finnes 2000 [intervju]). I foranledningen til arbeidet ble prosjektlederne for de ulike planene orientert og "kurset" på ulike temaer (bl.a. hadde ordfører ansvar for å "kurse" om møteledelse). Her var LA21 et viktig premiss som lå i bunnen. På en intern arbeidssamling i kommunen møtte de ulike prosjektlederne og prosjektmedarbeiderne opp på et møte ledet av LA21-koordinator i kommunen. Der ble det slått fast at det var ønskelig med innspill fra befolkningen allerede fra det innledende stadium av planleggingen. Ideen var at befolkningen kunne være "samrådspartnere" for kommunens ideer, samt at kommunen var lytteposter for befolkningens ideer (ibid).

Arbeidet med de 4 planene ble organisert på samme måte: Det ble arrangert to åpne møter, et åpningsseminar og et oppfølgingsseminar. Mellom disse seminarene, ble det holdt ulike temamøter. Møtene ble godt annonsert i media og spesielt foran Sentrumsplanen brukte *Fredriksstad Blad* god plass på omtalen; de hadde en 6 siders reportasje om bakgrunnen for arbeidet. Sentrumsplanen, som tiltrakk seg størst oppmerksomhet, hadde et stort åpningsseminar i januar 1998 på Hotell City hvor 120 personer møtte frem. På dette møtet ble det redegjort for hovedhensikten bak arbeidet, samt at eksterne foredragsholdere ga innspill til debatten. Etter dette åpningsmøtet ble det arrangert 6-7 temamøter hvor deltakelsen ved hvert av disse møtene var på rundt 50-60 personer. I sentrumsplanen gjennomførte kommunen i tillegg et telefonintervju med 970 innbyggere. Informasjonen fra disse intervjuene ble orientert om i media og deltagerne på fellesmøte fikk også informasjon om svarene fra denne. I forbindelse med møterekken var dessuten et av møtene særlig innrettet mot at politikerne måtte stilles til ansvar for sin politikk: På møtet som ble kalt "15 uten filter", fikk publikum anledning til å konfrontere og spørre ut formannskapet, uten at de hadde med seg administrasjonen som støttespillere.

De andre planene ble også annonsert i avisene, men fikk ikke samme oppmerksomhet og oppslag. På disse møtene var det også godt oppmøte, om enn ikke like mye som på sentrumsplanen. På Boligbyggeplanen, som hadde Noahs Park som tilholdssted, opplevde man derimot at lokalene ble fylt opp (ca. 70 personer) og at man ikke fikk plass til alle som ønsket å overvære møtet (Finnes 2000 [intervju]). Referatene fra alle møtene ble dessuten gjort tilgjengelige og forevist politikerne. Til slutt ble det arrangert oppfølgingsseminar for hver av planene som summerte opp arbeidet i plenum.

Arbeidet med kommunedelplanene synliggjør mye av tanken bak LA21. Inndeling i fellesmøter, mindre grupper som tar for seg spesifikke temaer og politikere som møter befolkningen, gir befolkningen mulighet for reell innflytelse. Deltakelse på rundt 50-60 på hvert møte bør også anses som høy i en slik sammenheng med henblikk på at tema er av en så generell karakter. Det ble derimot trukket frem av plankoordinator i etterkant at

det var en stor utfordring å holde debatten på et generelt nivå; folk har problemer med å tenke abstrakt og overordnet og vil isteden forsøke å relatere til aktuelle saker (Finnes 2000 [intervju]). En annen erfaring som ble trukket frem er at selv om relativt mange deltok og det var tilrettelagt for deltagelse, er det folk som har en spesifikk interesse i å være tilstede som møter opp og som blir værende gjennom temarekken. Erfaringene viser at det krever "noe" for å delta og at meningmann detter relativt fort ut av en slik overordnet debatt (ibid). Selv om innspillene ble vurdert og trukket inn i planene i den grad det var mulig, kan det likevel synes å være en avstand mellom politikere og folkevalgte mht. språk og forventninger om hvordan en slik dialog skal drives. Med andre ord er ikke deltagelse i seg selv nok, det kreves også at befolkning og politikere kan kommunisere.

Dette er også en kritikk mot de deliberative idealene; de kan sies å representere urealistiske forventninger til folkets evne og kapasiteter til å delta i demokratiet. Et ytterligere aspekt er dessuten at det er en krevende jobb å organisere en prosess med bred medvirkning hvor alle skal få komme til orde (ibid). Tilrettelegging for en type demokrati basert på folkelige deltakelse krever et kommunalt apparat som har kapasitet til å drive medvirkningsprosesser og det krever tilgang på penger og ressurser.

#### 6.4.3.3 Lokalsamfunnsprosjektene

Gjennom Miljøbyprosjektet skulle de 23 senterdefinerte lokalsamfunnene i Fredrikstad utvikles i bærekraftig retning. I løpet av programmet er det igangsatt prosjekter i 14 av disse. Det ble bevilget 0,8 millioner til hvert av de 23 lokalsamfunnsprosjektene og det har vært holdt 3 store møter på de 14 prosjektene som allerede er i gang. Politikerne blir invitert og Plan- og miljøseksjonen har referert fra møtene, koordinert innspill og sendt ut referater (Heidenstrøm 2000a [intervju]). 0,3 millioner av pengene skulle dessuten gå til å lage lokalsamfunnsrapporter med stedsanalyser. Denne rapporten skulle utarbeides av prosjektgrupper i hvert lokalsamfunn. Gruppene har bestått av mellom 10-20 personer, hvorav bare 2-3 er fra sentralt i kommunen og 1-3 fra kommunedelen<sup>44</sup>, noe som gir mulighet for befolkningen i lokalsamfunnet til i stor grad å forme prosessen selv.

Når hvert lokalsamfunn også har fått midler (de resterende 0,5 millionene i prosjektet. Jf. forrige avsnitt) som skal gå til tiltak og gjennomføring, har de også beslutningsmyndighet av demokratisk betydning. Lokalsamfunn bestående av prosjektgrupper som besitter midler som skal brukes til utvikling av det aktuelle nærmiljøet, utgjør således særdeles egnede forum for en åpen kommunikasjons- og deliberasjonsprosess. I tillegg har hele lokalsamfunnet anledning til å påvirke enten gjennom sine representanter i gruppa eller på de åpne møtene som avholdes. Hva midlene skal gå til i hvert lokalsamfunn, må debatteres og argumenter må prøves i åpen debatt. Hvert lokalsamfunn har i perioden laget hver sin prosjektrapport som er bygget opp med en todelt hoveddisposisjon bestående av en stedsanalysedel og en del hvor forslag til tiltak drøftes og konkretiseres. Rapportene ender opp i fremtidsbilder og forslag til fremtidige tiltak, uten at det foretas prioriteringer av tiltak. Derimot kommer det frem i tekstdelen hvilke tiltak lokalbefolkningen og prosjektgruppen vektlegger<sup>45</sup>. Møtene i de ulike lokalsamfunnene har således dreid seg om å ta diskusjoner av typen "hva vi vil med vårt

<sup>44</sup> Opplysningene bygger på min gjennomgang av de stedsrapportene (14) som lokalsamfunnene har laget.

<sup>45</sup> Jf. fotnote 44

lokalsamfunn?” og er således en LA21-prosess på et enda lavere nivå enn det overordnede kommunenivået. I løpet av perioden har lokalsamfunnene tatt beslutninger om en rekke ulike tiltak og bevilget penger til disse. Stedsrapportene og alle forslag til fremtidige tiltak skal igjen brukes som grunnlag for kommunedelplaner og rullering av kommuneplan i kommunestyret.

Lokalsamfunnsprosjektene har fungert som en beslutningskanal med en viss mulighet til selvbestemmelse, men det pågår for tiden en debatt i Fredrikstad om disse lokalsamfunnene skal utgjøre permanente arenaer som nærmiljøutvalg med enda større lokalt selvstyre. Forslaget fra Plan- og miljøseksjonen er at det opprettes et permanent lokalsamfunnsforum med utvalg i hvert av kommunens 23 senterdefinerte områder og at disse fora skal kunne fungere som en ”light” arena for lokalpolitisk arbeid. Utvalgene skal kunne fungere som en kanal for kontakt og påvirkning med kommunen, og det skal være høringsorgan i lokalsamfunnssaker (Fredrikstad kommune 2000:43). En mulig slik ny struktur, uten tilknytning til et miljøbyprosjekt, må derimot avklare spørsmål vedrørende bærekraftig utvikling slik at det blir tydelig hvilke prinsipper eller arbeidsområder slike utvalg skal ha mandat til å ta beslutninger om (ibid). Arbeidet med å utvikle lokalsamfunnsrapportene har vært et nybrottsarbeid ikke bare i Fredrikstad, men også på nasjonalt plan, og det som hittil er utført har fått mye positiv oppmerksomhet (ibid:34).

#### 6.4.3.4 LA21-dokumentet

Denne prosessen, som startet høsten 1999, har vært i regi av Fredrikstad Miljøforum. FMF besluttet imidlertid at LA21-koordinatoren i kommunen skulle få ansvar for å legge frem et forslag til hvordan prosessen kunne gjennomføres. Styret i FMF diskuterte dette forslaget og ble enige om en struktur for arbeidet.

FMF gikk 28. august ut i *Fredriksstad blad* (1999c) for å invitere Fredrikstad-samfunnet til å delta i arbeidet. I tillegg var det på dette tidspunkt sendt ut over 500 invitasjoner til personer som hadde beslutningsmakt, dvs. strategiske personer i kommune og samfunnsliv, samt at en rekke enkeltpersoner var invitert (Heidenstrøm 2000a [intervju]). Åpningen på prosessen var 16 september 1999. Første møtet var et såkalt ”Fremtidsverksted” hvor temaet for møtet var: ”Hvordan vil vi at Fredrikstad-samfunnet skal være i det neste århundre?” Målet for verkstedet var å lage en visjon for hvordan det skal være å leve i Fredrikstad om 50 år, og over 100 deltakere som representerte ulike organisasjoner og foreninger, næringslivet og det offentlige møtte opp for å diskutere. Debatten ble ordnet ved å sette fokus på to ulike roller; For det første ”Systemperspektivet”: Hvilken rolle skal kommune, næringsliv og organisasjoner spille? ; for det andre ”Jeg-perspektivet”: Hvilken rolle spiller jeg som a) forbruker b) byborger c) friluftsmann.

Resultatet fra møtet ble samlet i visjonsdokumentet ”Vi kan!” som ble distribuert til alle deltakerne og andre interesserte. Dette forslaget til fremtidsdokument ble 22. november 1999 behandlet av et 85-talls delegater på ”Handlingsverkstedet” (Heidenstrøm 2000a [intervju]). Forslagene skulle dernest behandles av styret for FMF og en redaksjonskomite med den nylige avgåtte ordfører Svein Roald Hansen (1995-99) som leder. Koordineringen av dette materialet skulle dernest få plass i det endelige LA21-dokumentet. Handlingsverkstedet ga mange innspill som redaksjonskomiteen slet med å få struktur og orden på (Heidenstrøm 2000a [intervju]). Dette skal så igjen bli til 5

dokumenter: 1 Lag/organisasjoner 2. Næringsliv 3. Politikere 4. Kommuneadministrasjonen 5. Fredrikstadborgeren. Disse dokumentene sammenfatter de utfordringer de ulike gruppene står ovenfor i det videre LA21-arbeidet.

Poenget med LA21-prosessen har vært å bygge opp rundt det frivillige arbeidet og sørge for at aktører tar sin del av ansvaret. I denne sammenheng ligger det en betydelig grad av forpliktelse ifra politikerne idet at de har bevilget myndighet til Fredrikstad Miljøforum for å drive denne prosessen. Fredrikstad Miljøforum kommer også til å sende det av de 5 dokumentene som går på "utfordringer til politikerne" til kommunestyret. Dokumentet inneholder konkrete handlingsalternativer (Fredrikstad Miljøforum 2000) hvor det kan stilles krav om bevilgning av penger og ressurser til oppfølging. LA21-koordinator i kommunen trekker frem dette som et "tungt" innspill, som innebærer at kommunestyret nå *må* forholde seg til, og handle i forhold til, innholdet i dokumentet (Heidenstrøm 2000b [samtale]). Det vil således måtte refereres til dette dokumentet ved rullering av den kommunale handlingsplanen, og her har befolkningen en mulighet til å kontrollere om ting blir gjennomført og fulgt opp.

Det er derimot for tidlig å si noe om effektene av denne prosessen da det gjenstår implementering og gjennomføring av de forslagene dokumentet stiller opp. Her vil det ikke bare kreves at kommunen legger til rette for og oppretter et system for evaluering og dokumentasjon av arbeidet, men også at næringsliv og organisasjoner gjør sin del av innsatsen.

#### 6.4.3.5 En synlig og deltagende kommuneledelse?

Jeg har ovenfor forsøkt å illustrere hvordan kommuneledelsen har vært med som deltager i de ulike medvirkningsprosessene som jeg har definert inn under LA21. Hovedpoenget som kommer frem er at det er administrasjonen, i første rekke ved Plan- og miljøseksjonen, som er den store tilretteleggeren for innsatsen som legges ned. Det kommer frem at seksjonen er driftig, med mye kunnskap og kapasitet til å involvere befolkningen i planene. De er dessuten synlige og tilgjengelige for folk og aktørene får mulighet til å sende sine signaler til en adressat. I hovedsak har de ulike prosessene i liten grad vært preget av noen overkjøring av det sivile samfunn, snarere har det vært nødvendig å ha styring for å sikre en organisering av arbeidet ut ifra praktiske hensyn. Dessuten har FMF og aktører tilknyttet de ulike prosjektene fått lov til å ha en viktig rolle i å utvikle og drive arbeidene fremover. Det synes heller ikke å være grunnlag for å kritisere kommunen for å ha vært for snever i måten den har trukket med seg samarbeidspartnere i prosessen.

Derimot har det også vært rettet fokus mot hvilke typer diskurser som disse prosessene kan reise. I denne sammenheng innebærer LA21 å begynne med det visjonære og overordnede fokuset, og dernest at man klarer å omsette dette i konkret handling. Analysen viser at Fredrikstad har kommet i gang med en slik etisk selvfortolkningsprosess. Det meste av dette LA21-arbeidet har derimot vært isolert til en slik etisk diskurs uten at det har skjedd en overgang til en moralsk diskurs. Moralske diskurser vil av nødvendighet melde seg når det skal avgjøres hvordan vi skal måle verdier opp mot hverandre. Eksempelvis kan det komme opp saker som eksplisitt berører forholdet mellom kortsiktige økonomiske gevinster mot langsiktig planlegging og vern av naturressurser.

Kommunen har ikke åpnet opp for at befolkningen har fått kunne ta del i mer konkrete politiske spørsmål og prioriteringer av en slik art. Når de endelige beslutninger likevel tas i kommunestyret, forbeholdes de moralske diskusjoner og de konkrete politiske prioriteringer en arena som er lukket for befolkningen. I denne sammenheng har det ikke vært åpnet for deltakelse i det dokument som klarest tar stilling til hvordan man skal prioritere i forhold til bærekraftige verdier; den 4-årige kommunale Handlingsplanen. Fredrikstad kommunestyre vedtok 22. juni 2000 Handlingsplanen 2001-2004 uten at det hadde skjedd en folkelig medvirkningsprosess forut for vedtaket. Det er nødvendig å påpeke at deltagelse i en slik prosess går utover det Plan- og bygningsloven spesifiserer for folkelig deltagelse, og at kommunen dermed ikke rent formelt kan kritiseres for å beholde denne som en "lukket" prosess. Spørsmålet som derimot må reises, på bakgrunn av blant annet det KS har sagt om at LA21 bør involvere en *bredest mulig* folkelig deltagelse i planprosesser (se Aall 1999:83), er om kommunen ser folkelig medvirkning i slike "etiske selvfortolkningsprosesser" som relativt ufarlig. Ville deltagelse og medvirkning i Handlingsplansprosessen kunne innebære for mye makt til lokalbefolkningen og en situasjon hvor politikerne virkelig måtte bli stilt til ansvar og vist om de også i praksis handler bærekraftig? *Fredriksstad Blad* (2000a) hjelper oss å finne svar:

Men hvorfor har ikke opinionen fått delta i denne debatten? Politikerne har valgt en arbeidsform der prosessen frem til det endelige resultatet er blitt holdt bak lukkede dører, sammen med administrasjonen i kommunen. Vi har gjentatte ganger i denne spalten etterlyst politiske debatter, både i formannskapet, kommunestyret og i media. Den lave oppslutningen ved valgene vitner om laber interesse for politikk. Arbeidet med handlingsplanen bidrar ikke til å øke engasjementet. Handlingsplanen handler om din og min fremtid i Fredrikstad de neste fire årene. Der forteller politikerne hva de ønsker å gjøre med skolene, barnehagene, sykehjemmene, de kommunale avgifter og kulturtilbudet i kommunen vår. Hva som ligger til grunn for politikernes prioriteringer, vil de holde for seg selv. At de er enige om å satse på skoleutbygging og utbedring av tilbud innen eldreomsorgen er vel og bra. Men hvorfor de satser på Rødsmyra skole fremfor Hauge skole får vi ikke svar på. Svaret er sikkert logisk nok, men vår oppfatning er at debatten om prioriteringer må tåle offentlighetens lys.

*Fredriksstad Blad* reiser her et interessant perspektiv idet avisen peker på de symbolske aspektene ved politikken. I forhold til LA21 kan vi således spørre om kommunen ved å *gi inntrykk av å være åpen og inkluderende* har en strategi for å skjule at det ikke treffes politiske valg som har positiv innvirkning på miljøet? Ritualer og seremonielle begivenheter kan skjule politikken virkelig sanne ansikt (March & Olsen 1989:52). Samtidig berører artikkelen et sentralt element ved det politiske systemet. Et kommunestyre kan også ha gode grunner for å holde politiske spørsmål innenfor systemet av demokratiske hensyn. Kommunestyret er legitimt valgt for å ta beslutninger i borgernes interesse. Skal alle prosesser være åpne for befolkningen, kan vi risikere å undergrave det (indirekte) demokratiske system som vi har etablert.

Slike betraktninger blir relevante når vi ser på hvordan Fredrikstad Miljøforum har fungert i løpet av perioden. Spørsmålet er hva som skjer når temaer av mer konfliktkarakter kommer opp og når debattene kan kanaliseres inn i et forum hvor aktører fra kommune og andre samfunnsinteresser møter hverandre. Hva skjer når aktører fra det sivile samfunn og kommunen trer inn i *moralske diskurser*? Et nærmere studium av FMF kan bidra til å gi et tydeligere inntrykk av det kommunale apparats vilje og evne å slippe befolkningen til i reell medbestemmelse.

#### 6.4.4 Debatter og meningsbrytning

Arenaen for debatten i denne prosessen er først og fremst Fredrikstad Miljøforum. I tillegg til at forumet skulle bidra til at alle deltok i LA21-prosessen, var det her de ulike aktørene skulle sette seg ned for å luften ideer og synspunkter i forhold til bærekraftsspørsmål. Her vil det settes fokus på hvordan arbeidsformen i forumet har vært, og det vil i særlig grad illustreres ved henvisning til en spesiell sak; den såkalte FREVAR-saken.

##### 6.4.4.1 Fredrikstad Miljøforum som deliberativt forum

Eriksen & Weigård (1999:277) trekker særlig frem grupper og råd hvor deltakerne selv kan være med på å definere reglene for sin virksomhet som et godt case for et deliberativt institusjonsdesign. Det sentrale ved slike råd er at deltakerne skal diskutere seg frem til konsensus istedenfor å gå til avstemning om sakene. I denne sammenheng er den ideelle samtalesituasjon et utgangspunkt for å vurdere de betingelser som kan finnes for samtalen i forumet. En slik samtale må oppfylle tre krav (Cohen & Arato 1992:348). 1. *Symmetri* – Den må være tilgjengelig for alle potensielt berørte parter. 2. *Gjensidighet* – Det må sikres at økonomiske og politiske krefter ikke begrenser dialogen, slik at deltakerne kan opptre på likeverdige vilkår. 3. *Refleksivitet* – Deltakerne må ha mulighet til å endre diskursens nivå og argumentenes styrke underveis.

I denne sammenheng er punkt 1 integrert ved at styremedlemmene har tilgang til FMFs møter. Punkt 2 henviser til at aktørene møtes på mest mulig likeverdige vilkår og at aktørene ikke har særskilte rettigheter. Tidligere i oppgaven, under punkt 6.3, ble det klargjort at ideen om at aktører skulle spille en likeverdig rolle mht. hvem og hva de representerer ikke ville være mulig å realisere. Kommunen har derimot, selv om den besitter en viktig strategisk rolle, gitt et bidrag til å skape mer likeverdige forhold idet den har sagt at styreledervervet i forumet skal gå til representanter fra næringsliv eller frivillige organisasjoner. Samtidig fatter styret beslutninger som hovedregel ved at deltakerne drøfter seg frem til enighet (Fredrikstad Miljøforum 1997:§10), noe som er forenlig med den deliberative ideen.

Fokuset i gjennomgangen av forumet vil derimot ligge på punkt 3 og det vil undersøkes i hvilken grad aktørene har følt at de har kunnet ta opp de saker de har villet, eller ha kunnet endre diskursens nivå og retning underveis.

##### 6.4.4.2 Hvordan har kommunen forstått forumets rolle?

Det har vært en debatt om forumets rolle hvor mye av kjernen har vært om forumet skulle ha en konfliktorientert vs. konsensusorientert tilnærming til arbeidet. Flere av de sentrale aktørene pekte på at når kommunen sa de ville ha forumet som vaktbikkje, så må forumet også få lov til å være kritiske og peke på hva kommunen ikke gjør (Rødahl 1999 [intervju], Frydenlund 1999 [intervju], Hagen 1999 [intervju]). Kommunen har derimot vektlagt konsensusaspektet og måten kommunens representanter har tolket dette på, er å begynne med å diskutere saker som det er reell mulighet til å komme frem til enighet om (Haabeth 2000 [intervju], Olsen 1999 [intervju]). Forumet må gjerne drøfte konfliktfylte spørsmål, men aktiviteter og synspunkter som springer ut av forumet bør likevel være basert på konsensus og en realistisk oppfatning av politikken som "det

muliges kunst". Forumet kan ikke bli en kamporganisasjon for miljøet, det vil ødelegge samarbeidstanken som ligger i LA21 (Olsen 1999 [intervju]).

Når nye grupper inviteres med til en slik utvidet konsultasjon for å formulere planutkast, mens det er de formelle representative organene som skal fatte de endelige beslutningen, kan det lett oppstå spenninger (Bjørnæs & Aall 1999:45). Slike hensyn kan ligge til grunn for Fredrikstad kommunes idè om å redusere ambisjonsnivået for forumet. En rettferdiggjøring av dette kan knyttes til at et forum som i utgangspunktet konsentrerer seg om de saker som aktørene er enige om, gjør det lettere å etablere et grunnlag å bygge det videre arbeidet på. På den annen side kan en regel om konsensus og en oppfordring til å bare diskutere "snille" saker, også tolkes som om kommunen sikrer seg. De kan kjøpe seg fri fra sterkere kritikk som bytte mot deltakelse i et konsultasjonsforum (ibid:45). En slik innvending har derimot sin motargumentasjon. Varaordføreren i kommunen uttrykker at det er begrenset hva et slikt forum kan konsentrere seg om. "Et slikt forum kan ikke vedta den kommunale miljøpolitikken. Det har vi andre, demokratisk valgte organer som skal ta seg av". (Ringen 2000 [intervju]). Således er det naturlig at en kommune vil trekke opp grensene til det kommunale apparat, nettopp for å kunne beskytte dette og ikke så tvil om hvem som har myndigheten.

Like fullt, når målet om konsensus fungerer slik at en legger lokk på debatter, kan den hindre en meningsutveksling som i tråd med Habermas har potensial til å realisere en konsensus. Den kan bidra til at politikere (og byråkrater) gjennom en debatt mellom aktører fra det sivile samfunn, innser viktigheten av å prioritere enkelte saker og at de forplikter seg til å jobbe for saker i det besluttede organ; kommunestyret. Med henvisning til "FREVAR-saken", vil jeg forsøke å si noe om håndtering av konfliktsaker, eller mangel på en slik håndtering. Denne saken har vært den miljøsak som har fått størst oppmerksomhet i Fredrikstad-pressen i løpet av arbeidet med LA21.

#### 6.4.4.3 *Debatten som ikke ble tatt*

FREVAR er et forbrenningsanlegg for avfall hvor kommunen er deleier. Sommeren 1998 vurderte FREVAR å utvide kapasiteten slik at de kunne ta imot avfall også fra andre deler av østlandsområdet, blant annet fra Grenland. Et konsulentselskap laget en forstudie og kommunen ville gå videre med en større konsekvensutredning. Flere miljøorganisasjoner, andre foreninger og enkeltpersoner gikk sammen i en aksjonsgruppe mot planene. Styreformann i FREVAR var varaordfører Ole Haabeth (nå ordfører) som i kraft av denne posisjonen dessuten er styremedlem i Fredrikstad Miljøforum. I FMFs styre satt blant annet også Natur og Ungdom på dette tidspunktet. Med andre ord skulle saken, i følge LA21-ånden med fokus på samarbeid mellom ulike aktører, være et typisk tilfelle som kunne ha vært passende til en diskusjon i FMF. Derimot ble saken ikke gjenstand for debatt i forumet, verken FREVAR eller Natur & Ungdom tok opp saken. Fylkesleder i Miljøheimevernet Østfold Anne Skauen mener at dette var veldig passivt: "... jo større sak, jo viktigere debatt. Alle parter med interesse i saken sitter i styret og kommunen burde ha utfordret forumet til å ta debatten og klarere hvordan spørsmålene og forslagene FREVAR la frem kunne blitt håndtert på en riktig måte" (KS:1999b).

Ole Haabeth så selv ingen grunn til å ta opp en sak av konfliktart i forumet når ingen andre heller gjorde det (Haabeth 2000 [intervju]). Kommunestyret vedtok isteden 11. juni 1998 intensjonene i utbyggingsprogrammet og gjorde det således mulig å gå i gang med konsekvensanalysen av prosjektet. Utover høsten 1998 fortsatte protestene mot utbygging og det utviklet seg til en medieføljetong med tilspissede parter. Etter mye press inviterte kommunen til informasjonsmøte høsten 1998, men her klagde miljøorganisasjonen på at de ikke kom til orde og at møtet var organisert som et propaganda-møte for kommunen (*Demokraten* 1998). Saken endte til slutt med at politikerne valgte å snu i saken, og kommunestyret sa nei til utbygging i januar 1999.

I denne saken var ikke kommunens representant i forumet, varaordfører Ole Haabeth, forpliktet til å informere om saken i forumet, da FMF ikke hadde noen demokratisk myndighet til å ta beslutninger om saken. Like fullt valgte kommunen her å unngå å problematisere en sak som ble definert som en stor og viktig miljøsak av miljøbevegelsen i Fredrikstad, og som – i følge denne – ikke vil være et skritt i bærekraftig retning. Ved at kommunen unnlater å føre saken inn i et forum hvor berørte parter sitter, kan kommunen unngå å argumentere for sine syn og slipper således å stilles til ansvar gjennom en åpen debatt. Det kan stilles spørsmål ved om kommunen her innså at de hadde økonomiske interesser i å kjøre saken igjennom, og dermed helst ville unngå å bli konfrontert i debatt om sakens fakta.

#### 6.4.4.4 En løsning gjennom diskurs?

Ansvar for at saken fikk den løsningen den fikk, må derimot deles av de ulike parter. Ingen av aktørene som hadde interesser i saken valgte å gå inn i det som Habermas kaller en diskurs; en utveksling av argumenter mennesker imellom som må tas i bruk når grunnlaget for den felles interaksjon framstår som problematisk (Eriksen & Weigård 1999:110). Her sikter Habermas til at enhver talehandling er forbundet med gyldighetskrav om at: a) utsagnet er *sant*; b) talehandlingen er *riktig* i forhold til den gjeldende normative kontekst; c) talerens manifeste intensjon er *ment* slik som den er uttrykt. Disse kravene om sannhet, riktighet og oppriktighet er ifølge Habermas (1984:99-100) tilstede i en hver talehandling og dette gjør menneskelig kommunikasjon til et medium som har en rasjonelt forpliktende karakter.

Eksempelvis hevdet FREVAR og kommunen at utbygging også kunne innebære en miljøgevinst. Med dette må vi implisitt anta at innholdet i utsagnet er som følger: a) Det er sant det kommunen sier (dette vil innebære en miljøgevinst) b) Det er legitimt for kommunen å si dette (som ansvarlige for bedriften har de både myndighet og kyndighet til å bedømme miljøgevinsten); og c) Kommunen mener det de sier (kommunen mener virkelig at dette vil lede til miljøgevinst). Miljøorganisasjonene som gikk sammen mot planene tvilsatte alle disse faktorene. a) De trakk frem bevis på at dette ikke ville lede til miljøgevinst b) De mente at bedriften ikke hadde kyndighet til å bedømme dette c) De mente at kommunen hadde andre hensikter med utbygging, økonomiske interesser.

I tråd med Habermas virker en åpen debatt som en anstendigjøring av argumenter, og slik ville en kommuneledelse kunne ha blitt tvunget til å argumentere for hvorfor en slik utbygging er viktig for Fredrikstad-samfunnet som helhet. Når argumentene ikke holder, kan en utvei være å forsøke å unngå konfrontasjon. En løsning på konflikten ville måtte innebære at alles interesser ble hørt og at partene beveget seg inn på en moralsk diskurs hvor økonomiske interesser ville måtte vurderes opp mot miljøinteresser. I



denne sammenheng ble dette derimot aldri en mulighet i og med at saken aldri kom til debatt i den arena som var utpekt til spydspiss i LA21-arbeidet og således ville være et naturlig sted å reise en slik debatt. Istedenfor samtale ble det organisert en aksjonsgruppe som skulle drive lobbyvirksomhet og fronte saken utad. Dette viser flere ting; miljøorganisasjonene satt tvil ved hvilke hensikter kommunen hadde med saken, de hadde ikke tillit til kommunen og valgte å fronte saken på en annen måte: nemlig satse på at strategisk handling gjennom aksjonsgruppen kunne føre til at saken vippet i deres favør. I så måte fikk aktørene aldri mulighet til, i tråd med Habermas, å konfrontere hverandre nærmere i en gyldighetsvurdering av andre aktørers utsagn gjennom en mer ordnet diskurs. Samtidig endte hele saken med at kommunen snudde og sa nei til utbygging, selv før den konsekvensutredning som var igangsatt, ble ferdig. Når en slik prosess stanses uten at konsekvensanalysen foreligger, hindrer man at mest mulig fakta ligger på bordet før avgjørelse er fattet. Som *Fredriksstad Blad* skriver (1999a) tyder mye på at politikerne ikke torde å stå oppreist i den stormen denne saken har skapt og gir etter for press og aksjonsgrupper i et valgår.

Mye tyder således på at politikerne her bidro (i likhet med miljøorganisasjonene) til å flytte fokus fra en kommunikativ til en strategisk handlingstilnærming; saken ble ikke løst som en følge av at det beste argumentet vant, men som en følge av at politikere tenkte strategisk mht. neste valg. Spørsmålet som må stilles er om saken kunne vært løst på en annen måte hvis aktørene hadde benyttet forumet til å diskutere saken? Hadde forumet fungert som en arena hvor lokalsamfunnet hadde mulighet til å konfrontere ledelsen, og ledelsen ville ha forsøkt å finne en løsning sammen med berørte parter, kunne kanskje både kommunen og miljøorganisasjonen oppnådde en gevinst ved å vise at de kan samarbeide om vanskelige saker. Debatten aktualisere enda et viktig moment; hva skjer når beslutninger krever en større behandling og en større deltakelse enn det som det parlamentariske kanal innbyr til? Har et lokalsamfunn de tilstrekkelige kanaler for å fange opp slike debatter? FREVAR-saken peker således på problemene med å sikre en åpen debatt og å få de ulike partene til å sette seg ned sammen for å finne en løsning. Den vitner om en kulturforskjell mellom de ulike partene som har vært såpass stor at det har vært vanskelig å komme til enighet om en strategi for konfliktløsning. Dette aktualiseres noe av den kritikken som blir trukket frem mot Habermas demokratisyn, i enkelte saker er ikke aktørene villige til eller interesserte i å realisere en konsensus (se Elster 1983), – til tross for at de i utgangspunktet vil jobbe mot det samme målet om en bærekraftig utvikling.

#### 6.4.4.5 Et kommunalstyrt forum?

Saken ovenfor peker på problemer i forhold til at partene ikke møtes som likeverdige partnere i forumet. Forumet er avhengig av penger for å drive sin virksomhet og det blir pekt på som uheldig for forumets ambisjoner at økonomien er så avhengig av kommunen (Bjørnæs & Aall 1999:44). Jeg har også påpekt at kommunen har politiske vedtak i ryggen og at dette gjør det problematisk for kommunen å opptre som en likeverdig partner. Like fullt har debatten ovenfor antydnet at kommunen også har blokkert en åpen prosess i forumet hvor representantene fra miljøbevegelsen mente å ha de bærekraftige verdier på sin side. Dette bryter således mot de krav til offentlighet som er blitt trukket frem tidligere i oppgaven.

Bildet forsterkes når en ser nærmere på hvordan de ledende skikkelsene i forumet har opplevd kommunens tilstedeværelse i forumet. Gjennom debattene som har vært ført i forumets styre, har det kommet frem en misnøye over at forumet ikke skulle kunne få lov til å fronte miljø saker utad. Kritikken resulterte blant annet i at den daværende lederen av forumet, Svein Helge Rødahl, trakk seg fra ledervervet i 1997. Rødahl satt som representant for Den norske Kirke og sammen med Torill Frydenlund fra Fremtiden I Våre Hender og Torfinn Hagen (leder 1997-2000) fra gipsplatefabrikken Gyproc, har han vært blant de sterkeste kritikerne av forumets form og rolle. Disse tre sentrale personene i forumet har alle opplevd misnøye ved måten kommunens representanter har opptrådt i forumet, og de bør i kraft av sine posisjoner ha skjellig grunn til å vurdere kommunens rolle i forumet. Svein H. Rødahl uttaler (2000 [intervju]) at det aktørene skulle gjøre i forumet var å gi sitt tilsagn til en oppfatning som kommunen hadde bestemt på forhånd. Det var med andre ord ikke mulighet til å endre forumets karakter underveis i prosessen. Til magasinet *Lokal Agenda 21* uttaler både Frydenlund og Hagen at kommunen ikke tar sine ord på alvor. Når folkelig deltakelse er nøkkelord i LA21 og dette trekkes frem av kommunen, må den også vise vilje til spontanitet, improvisasjon og til å snu på "femøringen" (KS 1999b). Frydenlund trekker frem at systemet fanger; selv om det er et oppriktig engasjement i kommunen, holder regler og vaner ting på plass og kommunale myndigheter fortsetter innenfor den kulturen de har gjort tidligere (ibid). Hagen hevder at: "Målene kunne vært nådd hvis vi hadde fått friere tøyler- noe som måtte innebære at kommunen må tørre å slippe kontrollen og stole på at miljøforumet gjerne vil lykkes med det den gjør" (KS 1999b)

Til dette kan det innvendes at et forum bestående av til enhver tid litt tilfeldige personer, ikke kan ha en slik rolle som Hagen forespeiler. Forumet har i perioden ikke klart å involvere medlemmer utenfor forumets styre, og akkurat dette trekker kommunens aktører frem som veldig viktig for den demokratiske rollen forumet kunne spille. Skulle et slik forum få spille en større rolle, måtte det først ha utviklet seg til (et forum som var) en bred møteplass hvor også aktører utenfor styret deltok. Forumets legitimitet måtte kunne hvile på at også medlemmene ble integrert i arbeidet, først da vil det være aktuelt å kunne gi forumet større ansvar for demokratiske prosesser (Haabeth 2000 [intervju], Olsen 1999 [intervju]).

Det knytter seg således to viktige aspekter til dette forumet med henblikk på demokrati. For det første er en styreleder som går av grunnet misnøye med kommunens styring av forumet, samt kritikk fra andre sentrale aktører, en god grunn til å vurdere om kommunen har vært redd for å slippe styringen. En stadig streben etter konsensus og en styring av hva debatten skulle dreie seg om, virket handlingslammende for hva forumet kunne uttale seg om. På den andre siden kan det innebære en betydelig maktposisjon for aktører å sitte i et slikt forum. Miljøorganisasjoner og andre organisasjoner får her en god mulighet til å angripe kommunen og fremheve seg selv, noe som kan fremstille kommunen som den "onde" og dem selv som de "gode forkjempere" for miljøet. I denne sammenheng er det lettere for representanter fra frivillige organisasjoner å være offensive enn politikere og byråkrater. Mens miljøorganisasjoner kan vie all sin oppmerksomhet til miljøet, skal politikere også tenke samordning og helhet. En realisering av en slik type folkelig medvirkning og utenomparlamentarisk konsultasjon som et forum representerer er således en vanskelig balansegang mellom å tenke ansvarlighet og å vise at man virkelig vil miljø og bærekraftig utvikling.

## 6.5 LA21 som bidrag til lokal offentlighet

### 6.5.1 Oppfølging av arbeidet

#### 6.5.1.1 Aktører som forplikter seg til arbeidet

BLS-prosjektet ble avsluttet i 1999. I evalueringsrapporten trekkes det frem at prosjektet har oppnådd varige samarbeid på flere områder (Fredrikstad kommune 1999): Fredrikstad Miljøforum er på plass som kommunens LA21-forum, Fredrikstad og Omegn Boligbyggelag samarbeider aktivt med kommunens LA21-koordinator om Grønne Borettslag. Et annet spennende prosjekt som kom i gang gjennom BLS, er Kvernhuset ungdomsskole, hvor LA21-prinsippene gjennomsyrrer planlegging, bygging og senere livet og innholdet i skolen. Arbeidet med planene rundt skolen har involvert ulike brukere; både elever, lærere, foreldre, politikere, byråkrater og representanter for frivillige lag og foreninger har deltatt i planleggingen. Planene videre er at skolebygget skal reises i henhold til økologiske prinsipper om å minimere energi og å bruke fornybare ressurser. Når skolen kommer på plass, skal bygget selv være et læremiddel i en bærekraftig utvikling, noe som gjør prosjektet til et unikt prosjekt i nasjonal sammenheng. Ved inngangen til sommerferien (juni 2000) er arbeidet med å bygge skolen godt i gang og ni avgangselever fra Seiersten ungdomsskole har i sommerjobb å barke trær til den nye skolen (Fredriksstad Blad 2000b). Arbeidet tar sikte på å være ferdig i august 2002, og allerede har den nye ungdomsskolen vakt internasjonal oppsikt ved å bli omtalt i franske og svenske arkitekttidsskrifter. LA21-arbeidet har således ført viktige prosesser videre.

Næringslivet i byen har også tatt steg for å feie for egen dør ved å gå i gang med et miljøsertifiseringsprogram. Kommunen har allerede 4 bedrifter som har gjennomført et slikt program og 8-10 bedrifter er i gang med en slik prosess pr dags dato. En slik sertifisering innebærer at kommunen ved hjelp av stiftelsen Østfoldforskning tillemper et opplegg for sertifisering (Heidenstrøm 2000c) [intervju]). Bedriftene tar utgangspunkt i sentrale bransjekrav som innebærer krav til innsyn, medvirkning, opplæring og fokus på arbeidsmiljø. Når bedriften har gjennomført sertifiseringen, har den også forpliktet seg til å kontinuerlig jobbe for forbedringer. Miljøsertifiseringene er således et synlig uttrykk for hvordan man konkret kan gå frem for å legge om produksjon og virksomhet i bærekraftig retning.

Like fullt er det som det kanskje er knyttet størst forventinger til med hensyn til forpliktelse, det videre arbeidet med LA21-dokumentet. Gjennom gruppearbeid på "Visjonsverkstedet" og "Handlingsverkstedet" har aktører fra industri, handels- og servicenæringen, frivillige organisasjoner, kommuneadministrasjonen og politikerne kommet frem til et handlingsdokument. Hver gruppe har her kommet med signaler om hva som er deres ansvar i det videre arbeidet, samtidig som hver gruppe har sendt utfordringer til de ulike partene i samarbeidet (Fredrikstad Miljøforum 2000). Den store utfordringen som kommunen står ovenfor, er implementeringen av LA21-dokumentet. Frydenlund (2000 [intervju]) påpeker at kommunen mangler en overordnet strategi for hvordan denne oppfølgingen skal skje. LA21-koordinator i kommunen (Heidenstrøm 2000c [samtale]) påpeker at dette må være Fredrikstad Miljøforums rolle. Det er FMF som har styrt prosessen og det er FMF som må definere hvordan oppfølgingen skal skje. Foreløpig finnes ingen slik strategi og det kritiske elementet blir således om FMF klarer å få aktørene til å gå fra ord til handling og få aktørene til å gjennomføre det de har satt ned på papiret. Hva som skjer med dette vil avgjøre mye av den endelige dommen overfor Fredrikstad-samfunnets vilje og evne til å ta LA21 på alvor.

### 6.5.1.2 Politiske vedtak i kommunale organ

*Fredriksstad Blad* hadde 12.01.00 en reportasje hvor de fortalte at i løpet av de 7 årene Fredriksstad har vært miljøby, så har bilbruken økt og det samme gjelder for avfallsmengden, handelen, energiforbruket og CO<sub>2</sub>-forbruket. I forbindelse med avslutningen av Miljøbyprosjektet ble det i *Fredriksstad Blad* vinteren og våren 2000 også fokusert på om Fredrikstad kommune virkelig er en miljøby. Det var i denne sammenheng mye støy rundt rapporten om Miljøbyprosjektet (*Fredriksstad Blad* 2000c, 2000d). Sentrale opposisjonspolitikere peker her på at Miljøbyprosjektet har hatt for mange planer, utredninger og seminarer og at det har vært for lite konkrete tiltak. Representanten fra bymiljølista sier det slik "Folk blir dysset i søvn av et selvforherligende bilde av en miljøby, samtidig som utviklingen går i stikk motsatt retning" (*Fredriksstad Blad* 2000c). En av mine informanter trekker frem at alle de ulike miljøprosjektene er blitt honnørprosjekter og Plan- og miljøseksjonen i kommunen er blitt en "gjøkunge med mange prosjekter". – De kjemper for flere bevilgninger og frykter at disse vil gå ned.

Spørsmålet som kan stilles er hvorvidt det burde forventes at kommunen kunne ha gjort mer på bakgrunn av de ambisjoner de har hatt? Det kan lett bli en unnskyldning fra kommunen å sette i gang masse prosesser og delta i et miljøforum, og dermed si at de er aktive på miljøfronten. Like fullt er tanken bak LA21 at man også klarer å gå fra visjoner til handling, og i så måte måles politisk vilje også i konkrete vedtak og beslutninger. Tidligere ordfører Svein Roald Hansen trekker frem at nettopp kravet om slik raske vedtak, eller "symbolvedtak", lett kan vippe hele prosessen av pinnen. Ifølge Hansen bygger LA21 på et tillitsforhold hvor vi må ta tiden til hjelp og først gjøre vedtak når befolkningen er klar for det (Hansen 2000 [intervju]). Kommunen forklarer seg således med at det er et langsiktig arbeid vi har startet og at vi nå har sett noen frukter, men at vi enda må ha med oss flere før vi kan gjennomføre politiske vedtak. Hansen (2000 [intervju]) trekker frem arealplanen fra 1998 som det viktigste miljødokumentet til kommunen. Denne tilrettelegger for et helt annet bysentrum og for en helt annen oppfatning av viktigheten av å prioritere miljø. I tillegg til areal- og transportplanen er sentrumsplanen gjennomsyret av en miljøtankegang. Boligutbyggingen i Fredrikstad skal i første rekke komme i sentrum, langs hovedveiene på begge sider av elven og nær eksisterende tettsteder (*Fredriksstad Blad* 2000d).

I forhold til politiske vedtak kan ikke kommunen tillegges ansvar eller virkemidler de ikke har kontroll over. I evalueringsrapporten som ProSus og Vestlandsforskning gjorde for SFT i forbindelse med Prosjekt Bærekraftige Lokalsamfunn (Aall mfl.1999), er det et samlet bilde fra de deltagende kommunene at de nasjonale og internasjonale rammevilkår er betydelige hindringer for å legge om til en mer bærekraftig utvikling. Særlig ble det påpekt at de statlige rammevilkår gjør det problematisk å føre en alternativ energipolitikk (ibid:66). LA21-koordinator i Fredrikstad trekker frem at skal CO<sub>2</sub>-utslippene minskes, besitter nasjonale myndigheter det viktigste virkemiddelet i å styre folks kjøpekraft eller sette innkjøpskrav (Heidenstrøm 2000c [samtale]). Fredrikstad kommune vil således i mange henseende være avhengig av hjelp fra nasjonale myndigheter for å besørge de strukturelle omlegginger som kreves for å nå en bærekraftig utvikling. LA21-koordinator trekker derimot frem at kommunen nå har laget en klima-

plan<sup>46</sup> hvor det pekes på hvilke muligheter en kommune har til å gjøre sin del av innsatsen (ibid).

### 6.5.1.3 Juridiske diskurser

Tidligere har det blitt trukket frem viktigheten av juridiske diskurser. Moralske diskurser går over til å bli juridiske når et kommunestyre avklarer på et mer overordnet nivå hensynet til bærekraftig utvikling, dvs. at politiske beslutninger kan formuleres i rettslige kategorier (Broderstad 1995:197).

I avsnittet ovenfor ble det påpekt at det er kommet kritikk mot at det i liten grad har kommet politiske vedtak som vitner om at kommunen virkelig vil legge om i bærekraftig retning. I forhold til juridiske bindinger vedtok kommunestyret i 1994 at kommunen skal utvikles til et bærekraftig samfunn, noe som gir en overordnet rettesnor for samfunnsutviklingen. I tillegg vedtok kommunen å slutte seg til Fredrikstad-erklæringen i 1998, noe som også har en juridisk status<sup>47</sup>. I forhold til det konkrete LA21-arbeidet kan de to prosjektene Bærekraftig lokalsamfunn og Miljøbyprogrammet i denne sammenheng betraktes som en handlingsorientert tilnærming til problemfeltet fokusert på kunnskapsbygging og læring, og således utgjør disse ikke noen politisk viljesdannelsesprosess mot en juridisk diskurs. Derimot kan vi vurdere planprosessene ut ifra et slikt perspektiv. Kommunedelplanene er knyttet til en juridisk diskurs<sup>48</sup>, i det innspillene skulle "taes hensyn til" ved kommunale beslutninger. Det samme gjelder i forhold til LA21-prosessen, hvor kommunestyret ved rullering av handlingsplanen forventes å gi klar tilbakemelding om hvilke temaer og konkrete saker de vil prioritere (Jf. pkt. 6.5.1.1 Heidenstrøm 2000c [samtale]).

En interessant utfordring for partene i LA21-prosessen er dessuten hvilke grader av forpliktelser de velger å knytte til det framtidige LA21-arbeidet. Hvis de ulike aktørene blir enige om å bruke privatrettslige avtaler m.m., kan slike bindinger oppstå som et alternativ til "offentlig kommando" (se Amdam 2000 [samtale]). Frivillige avtaler og selvregulering har vært benyttet i industrien i Norge i forbindelse med forurensningskontroll, og er en type styringsverktøy i miljøpolitikken (Jansen & Osland 1996:249). Et neste steg i LA21-prosessen vil kunne være å etablere mer bindende slike avtaler mellom de strategiske aktørene fra næringsliv, organisasjoner og kommune.

Like fullt vitner caset om at det er et "gap" å fylle mellom demokratisk deltakelse og innflytelse i forhold til det politiske maktapparat. I dette tilfelle har ikke analysen vært lagt på det nivå hvor jeg prioriterte å se på en rekke *konkrete saker* og om det var en forbindelsene mellom meningsdanning i offentligheten og beslutninger i maktapparatet. Mitt poeng har vært å se på et mer overordnet nivå om det er slik at LA21-prosessen bidrar til å endre de konkrete politiske prioriteringene. Her har jeg påpekt at det er gitt tydelige politiske forpliktelser ved at kommunestyret har delegert politiske makt til Fredrikstad Miljøforum, slik at dette forumet kan være tungt inne i LA21-arbeidet. Det kan likevel innvendes at det savnes en klarere profilering av hvilken form for prioriteringsliste kommunen opererer med, dvs. hvordan relaterer mål om bærekraftig utvikling til for eksempel kortsiktig økonomisk næringspolitikk. Her har det blitt påpekt av

<sup>46</sup> Klimaplanen er for tiden ute til høring.

<sup>47</sup> Se punkt 2.1.2 om Rio-avtalens juridiske status for en referanse til forpliktelsene som ligger mht. å jobbe for bærekraftig utvikling

<sup>48</sup> Jf. punkt 4.4.3. Kommuneplaner har en "svak" juridisk status.

sentrale aktører i kommunen at arbeidet mot en bærekraftig utvikling må ha realistiske forventninger og at det tar tid å endre utviklingen. Like fullt synes et poeng i arbeidet for en bærekraftig utvikling å være at bærekraftprosesser også må kunne manifestere seg i juridiske beslutninger slik at bærekraftverdiens kraft og styrke kan vurderes.

## 6.5.2 Styrking av det lokale initiativ

### 6.5.2.1 Deltar befolkningen

I forbindelse med evaluering av prosjekt BLS har prosjektledelsen summert opp antallet som har deltatt i ulike delprosjekter. Et hovedmål ved prosjektet var å øke deltakelsen, tilrettelegge for økt kommunikasjon mellom ulike parter, "ringer i vannet"- effekter og å sette tema på dagsorden i ulike samhandlingssituasjoner. Følgende tabell blir presentert i rapporten fra Fredrikstad kommune (1999).

Tabell 6.1 Oversikt over antall personer som har vært involvert i prosjekt Bærekraftig lokalsamfunn

"Hvis mange gjør noe"	Antall	Antall personer
Delprosjekter	19	8000
<i>1. Kunnskapsbygging</i>		
temamøter	28	560
store utstillinger	3	1200
omfattende brosjyremat.	3	1000
Bidrag i "Grønne Tider"	4	500
Artikler i avisene (inkl FOBBL medl.blab)	40	30000
<i>2. Samarbeid og medvirkning</i>		
prosjektgruppemøter	8	25
SFT-møter	8	200
Fredrikstad Miljøforum		10
Foredrag eksternt	15	300
1. og 2. linje partnere <sup>49</sup>	400	
<i>SUM</i>		<i>Ca. 42000</i>

På bakgrunn av denne tabellen kan vi vurdere at befolkningen har hatt god mulighet til å bli kjent med prosjektet Bærekraftig lokalsamfunn og således begrepet LA21. Selv om 8000 har deltatt mht. delprosjektene, bør det derimot påpekes at dette innebærer antall mennesker som på en eller annen måte har vært berørt av prosjektene, og således ikke fanger opp hvor mange som har *aktivt* medvirket. Av prosjektene har derimot BLS-prosjektet vært den som har involvert flest aktører.

Med hensyn til de andre prosjektene har også lokalsamfunnsprosjektene involvert en stor bredde av befolkningen. Først og fremst har et sted mellom 150-250 personer vært involvert igjennom prosjektgruppene. Samtidig anslår kommunen at nærmere 800 personer har vært involvert gjennom de åpne møtene. Gjennom kommunedelplanene har til sammen 250 vært representert i medvirkning, og gjennom LA21-prosessen har 150 vært involvert (Heidenstrøm 2000c [samtale]).

<sup>49</sup> Med 1. og 2. linje partnere menes aktører som har vært "tungt" inne mht. styringen av prosesser

Vi må således skille mellom de ulike typer av medvirkning når vi vurderer deltakelsen. BLS-prosjektet som klart fokuserte medvirkning også mht. iverksetting og gjennomføring, har også klart å få med seg i mye større grad bredden av befolkningen. Riktignok henvendte kommunen seg til en del strategiske aktører, men prosjektet har også fokusert på en av de viktige gruppene som de skulle involvere i følge kapittel 28 i Rio-avtalen: ungdom. Ungdom ble involvert både gjennom Idrettsrådet, prosjektet "Forbruk i ungdomsskolen" og arbeidet med Kvernhuset ungdomsskole. Dessuten har det i tillegg vært drevet et prosjekt på siden av Bærekraftig lokalsamfunn, som heter Ungdommens miljøparlament. Ungdommens miljøparlament har hatt som hensikt å lære ungdom hvordan de kan få innflytelse, samt å gi dem mulighet til å få utøve denne i praksis. Ungdommens miljøparlament har deltatt i det internasjonale nettverket "Global Youth Action for the Environment" sammen med en rekke andre land (Fredrikstad kommune 1998).

Med hensyn til de andre medvirkningsprosessene (utenom Bærekraftig lokalsamfunn) har det i større grad vært en kjernegruppe av aktører som har deltatt, og disse har vært aktører fra i hovedsak organiserte interesser og i liten grad "mannen i gata". Dette kan skyldes i hovedsak to ting; kommunen har ikke satset tilstrekkelig på å få med "mannen i gata", eller at "mannen i gata" ikke har interesse eller kompetanse til å delta. Analysen har pekt på at kommunen i særlig grad har henvendt seg til personer de gjerne ønsket med som partnere. Derimot har kommunen også vært flinke til å bruke media til å profilere arbeidet, samtidig som Noahs Park har vært åpen for alle som kunne tenke å engasjere seg. Det synes således ikke å være dekning for å hevde at kommunen ikke har vært flink nok til å henvende seg til befolkningen. Isteden tyder mye på at prosesser som går på samtale og diskurser har et "metningspunkt" mht. deltakelse. Det ble trukket frem av bl.a. plankoordinator i kommunen i samband med prosessene rundt kommunedelplanene at det kreves *noe* for å delta. Dette gjelder ikke bare mht. interesse, men også mht. kompetanse. Til tross for at alle prosessene har dreid seg om å tenke langsiktig og visjonært, så har uklare forventninger om hva debatten kunne lede til, og måten debatten har vært ledet på, gjort at ikke alle har følt at de har kunnet bidra.

#### 6.5.2.2 Forteller avisene om et aktivt lokalsamfunn?

Gjennom Observer presseklippjeneste har det vært mulig å samle alle artikler om Agenda 21 i perioden 1996-2000<sup>50</sup>.

Tabell 6.2. Agenda 21 klipp i *Fredriksstad Blad* og *Demokraten*

Antall klipp om Agenda 21	1996	1997	1998	1999	2000	Totalt
<i>Demokraten</i>	1	3	13	14	2	33
<i>Fredriksstad Blad</i>	0	8	20	14	6	48
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>11</b>	<b>33</b>	<b>28</b>	<b>8</b>	<b>81</b>

<sup>50</sup> Tallene går frem til 1.6. 2000. Se fullstendig oversikt over alle klippene i vedlegg 2 bakerst i oppgaven.

Av tabell 6.2 ser vi at søkeordet "Agenda 21" ga totalt 81 klipp fordelt på de to Fredrikstadviseene *Demokraten* og *Fredriksstad Blad*. Går vi derimot et steg videre og konsentrerer oss spesifikt om klipp som omhandler Lokal Agenda 21 og som bare omtaler arbeidet i Fredrikstad-samfunnet (Tabell 6.3), reduseres antall klipp til 63.

Tabell 6.3. Lokal Agenda 21 klipp i Fredrikstadviseene samlet

LA21 klipp Fredrikstad	1996	1997	1998	1999	2000	Totalt
Lederartikkel			1	1	1	3
Leserinlegg		3	4	3	5	15
Reportasjer:		6	18	19	2	45
<i>Total</i>	<i>0</i>	<i>9</i>	<i>23</i>	<i>23</i>	<i>8</i>	<i>63</i>

Tabell 6.4. Reportasjer om LA21 i Fredrikstadviseene. Oversikt over hvilke aktørgrupper som omtales og som uttaler seg i avisene.

Kommuneadministrasjon /Politikere	1	10	7		18
Næringsliv				2	2
Frivillige organisasjoner	2	5	3	2	12
Befolkning	2	3	2		7
Om FMF <sup>51</sup> og LA21 plan	1			5	6
<i>Reportasjer totalt</i>	<i>6</i>	<i>18</i>	<i>19</i>	<i>2</i>	<i>45</i>

Avisartiklene er en målestokk for å si noe om lokalsamfunnets oppmerksomhet rundt LA21. Det er vanskelig å gi noen kommentar på antallet klipp totalt sett (Tabell 6.3), derimot kan vi isteden konsentrere oss om innholdet og hvem som slipper til i avisene.

Hovedinntrykket er da i første rekke at det ikke finnes noen stor debatt i avisen rundt LA21. I løpet av 4 og et halvt år finner vi 15 leserinnlegg vedrørende Lokal Agenda 21. Med tanke på at avisene ifølge prosjektgruppen i BLS når 30000 mennesker, er dette et lite antall. Jeg har plassert hovedvekten av det som presenteres i kategorien "reportasjer". Hovedgruppen av de som slipper til i avisene er politikere og aktører fra den kommunale administrasjonen, og herunder er det klart flest fra kommuneadministrasjonen. Artiklene dreier seg i første rekke om sentrale aktører i prosjektledelsen til BLS og i Plan- og miljøseksjonen som uttaler seg om arbeidet, herunder planer og oppdatering av arbeidet. I tillegg utgjør enkeltpersoner innen frivillige organisasjoner et stor kategori. Mye av fokuset har vært lagt på Torill Frydenlund som kan gå under betegnelsen "ildsjel". Hun har sittet i Fredrikstad Miljøforum, representerer Fremtiden I Våre Hender og har vært leder for Noahs Park. Hun har også vært ansvarlig for Ungdommens miljøparlament, som i en periode fikk stor pressdekning grunnet manglende økonomisk styring (se bl.a. *Demokraten* 1999). I perioder har pressen også

<sup>51</sup> Her har alle aktørgruppene vært omtalt.



vært flink til å følge opp prosjekter som er igangsatt. Eksempelvis hadde *Fredriksstad Blad* hele 5 artikler<sup>52</sup> for å følge opp Miljøbyprogrammet og BLS-prosjektet 19.12.99 og her slipper både "mannen i gata" til og ledelsen for Miljøbyprosjektet og BLS-prosjektet. To viktige element i artiklene er derimot at næringslivet bare så vidt er omtalt; kun 2 klipp omhandler næringslivet; og at FMFs rolle som spydspiss i LA21 arbeidet bare blir trukket frem i 1999 da de for alvor får i oppdrag med å lage en LA21-plan.

Selv om vi ikke finner den store debatten om LA21 i avisene, er bildet noe annerledes hvis vi løfter blikket og ser på miljøsaker i stort. Pressen har i stor grad fungert som en arena for diskusjon vedrørende miljøpolitiske saker, og den har vært til dels sterkt kritisk til måten kommuneledelsen har opptrådt på i enkelte saker. Eksempelvis fulgte pressen saken rundt FREVAR grundig, og bare i perioden 9.1.99 – 23.01.99 har *Fredriksstad Blad* 23 artikler om saken i forbindelse med at den var til behandling i kommunestyret 21.01.99. Av disse artiklene har *Fredriksstad Blad* lederartikler som retter sterk skepsis til politikerne og den kommunale ledelse. Her får både daværende ordfører Svein Roald Hansen (*Fredriksstad Blad* 1999b) og varaordfører Ole Haabeth (*Fredriksstad Blad* 1999a) kritikk. Argumentasjonen går på at ledelsen har opptrådt feigt og til dels lite saklig. Samtidig har pressen fulgt miljøbevegelsens kamp mot FREVAR nøye, og i ettertid ble kjøret i pressen trukket frem av flere aktørene som en grunn til at politikerne snudde i saken. Dette vitner om en kritisk presse som også evner å sette saker på dagsorden og som kan påvirke politikere og slippe representanter fra befolkningen til orde. Mye tyder på at alle ambisjonene til politikere og byråkrater har stilt visse forventninger til gjennomføring, og når de dernest ikke handler i tråd med det de har sagt om at skal være en "miljøby", så opplever de også at bordet fanger.

I løpet av 4 år med LA21-prosesser, synes det likevel å være en overdrivelse å hevde at avisene forteller om en kommune hvor LA21 er integrert i folks språkbruk. Kommunen har satt fokus på en rekke ulike prosesser som involverer folkelig medvirkning, og selv om det kan gå under betegnelsen LA21-prosesser, så er bildet som kommer frem gjennom avisene at befolkningen ikke kaller dette for LA21-arbeid. Pressen har vært flinke til å dekke arbeidet med Miljøbyprosjektet og Bærekraftig lokalsamfunn, men de fokuserer mer på hva som faktisk har blitt gjennomført, enn å fokusere på at dette er LA21-arbeid. En gjennomgang av pressedekningen i perioden viser at LA21-begrepet ikke har erstattet miljøbegrepet i avisene. Således er det liten grunn til å tro at befolkningen også vet hva LA21 er.

### 6.5.3 Delegering av makt til befolkningen

Fredrikstad kommune har forsøkt seg med en fordeling av ansvar mellom kommunale aktører og Fredrikstad Miljøforum. Fredrikstad Miljøforum fikk i utgangspunktet en mulighet til å spille en betydelig rolle i LA21-prosessen. I denne sammenheng har det vært påpekt at kulturkonflikter og urealistiske forventninger gjorde samarbeidet vanskelig. Selv om FMF skulle være spydspissen i LA21-arbeidet, har det ikke til fulle innfridd disse forventningene.

Vi kan også diskutere hvor demokratisk et slik forum har fungert idet forumet ikke klarte å etablere seg som noen bred samlingsplass for medlemmene. Det blir påpekt at før forumet kan spille en viktigere demokratisk rolle, må det vise at det klarer å involvere

<sup>52</sup> Se vedlegg 2 bakerst i oppgaven.

medlemmene i større grad, samt at styremedlemmene møter der med større grad av representativitet, og at de evner å opptre ansvarlig (Olsen 1999 [intervju]). Ordføreren trekker frem at det er viktig at FMF fortsetter å være en partner, men at vi må utfylle forumet med andre strukturer. I denne sammenheng stiller ordføreren store forventninger til lokalsamfunnsprosjektene (Haabeth 2000 [intervju]).

I en demokratisammenheng er disse lokalsamfunnsprosjektene som ble utviklet igjennom Miljøbyprosjektet av stor interesse. Ideen om å knytte sentrale aktører til styring av nærmiljøene, samtidig med å bevilge penger til arbeidet, bygger opp under ideen til Habermas om å sikre gode muligheter for demokratisk styring gjennom folkelig deltakelse. Eller som Fredrikstad Blad skriver (2000e):

Disse lokalsamfunnsprosjektene bør på sikt også tildeles mer makt og myndighet. Langt på vei bør de få mulighet til å forvalte deler av kommunens eiendom og gis penger til å utvikle nærmiljøet i en miljøvennlig retning. Når kommunedelene forhåpentligvis forsvinner, er det riktig å satse sterkere på lokalsamfunnene. Slik sett kan Miljøbyprogrammet være kimen til en spennende utvikling av lokaldemokratiet.

Høsten 2000 skal kommunestyre vurdere en ny struktur for byens områdeorganisering. Prosjekt 2003 som er under utarbeidelse av Plan og miljøseksjonen innstiller på at lokalsamfunnsprosjektene blir nye nærmiljøutvalg og at de 5 kommuneleddene blir nedlagt (Fredrikstad kommune 2000). Den endelige avklaring på hva som skjer med lokalsamfunnenes skjebne blir besluttet ved første kommunestyremøte høsten 2000.

Utviklingen av et nytt ledd i det kommunale styringsapparat, men med den forskjell at representasjon i slike utvalg ikke skal utvelges på bakgrunn av partibakgrunn, vil innebære både en desentralisering og delegering av makt og et nytt potensial for LA21-arbeidet.

#### 6.5.4 En prosess preget av konsensus?

Gjennom studiet av LA21-arbeidet i Fredrikstad sitter vi med et sammensatt bilde som gjør det vanskelig å trekke entydige konklusjoner om grad av konsensus i prosessen.

For det *første* har mye av arbeidet vært innrettet på et overordnet nivå, hvor fokuset har vært mer tuftet på å luften ideer og visjoner, snarere enn å finne løsninger på konfliktfylte saker. Det har derimot blitt trukket frem at slike etiske selvfortolkningsprosesser er nødvendige i en bærekraftdiskurs for å gjøre begrepet bedre kjent og for å finne motivgrunner til å handle. Prosessen rundt LA21-prosessen og lokalsamfunnsprosjektene vitner i så måte om en konsensus idet man fikk aktører til å sette seg ned og diskutere sammen. LA21-prosessen har i så henseende produsert et handlingsdokument, og lokalsamfunnsprosjektene har laget stedsrapporter og kommet til enighet om bevilgninger av midler til konkrete tiltak.

For det *andre* har det arbeidet som har vært drevet gjennom Bærekraftig lokalsamfunn vært forbundet med konsensustanken om å ta felles løft og samarbeid. Prosjektledelsen for BLS-prosjektet trekker frem at de har sett klare reaksjoner hos aktører i prosjektet ved at de er mer aktive på miljøfronten enn tidligere. I tilfelle BLS kan vi derimot også se en viss sammenhengen mellom hvem som ble valgt ut til å delta og hvilke resultater man fikk. Kommunen hadde plukket ut aktører de ville ha med i prosjektet, og således kunne de sikre seg at de aktørene som ble trukket med alle hadde interesse av å delta og at det således var en fellesinteresse i utgangspunktet om å lykkes med arbeidet. Når samtidig prosjektene i liten grad tok opp særlig potente

politiske saker, er det enklere å bygge en konsensus. BLS bidro i så måte til å utdanne og opplyse deltakerne, men nådde i liten grad ut til den vanlige befolkning.

Like fullt er det elementer som ikke vitner om en konsensus. Når vi går inn på de mer konkrete sakene og debatter mellom befolkningen og det sivile samfunn, har det i liten grad vært konsensus men konflikt som har preget bildet. Det har særlig blitt trukket frem at det har vært tildels store kulturforskjeller mellom de ulike aktørene i Fredrikstad Miljøforum. Selv om det har blitt fremhevet av flere sentrale aktører i kommunen at vi må ha realistiske ambisjoner, er det like fullt påpekt i oppgaven at den kommunale ledelse kanskje bidrar til å bryte med de verdiene fra Rio-avtalen som de skulle forsvare. Særlig reiser politikernes håndtering av FREVAR-saken et spørsmål om i hvilken grad politikerne virkelig *vil* bærekraftig utvikling. Politikere som forventer oppslutning om LA21, uten selv å være noe forbilde for LA21-arbeidet gjennom de prioriteringene de gjør, kan heller ikke forvente oppslutning og konsensus.

Kommunale ledelsen har derimot satt LA21 på dagsorden og profilert begrepet for de aktørene som har deltatt på møter i forbindelse med LA21-dokumentet, kommunedelplanene og aktiviteter i regi av Noahs Park og Fredrikstad Miljøforum. Det kan således argumenteres for at bare det at kommunen setter seg ned og snakker med aktørene gjennom et slikt forum, vitner om at man har tatt nye steg mot samarbeid og konsensus.



---

## 7 NORM OG VIRKELIGHET

### 7.1 Innledning

Jeg definerte igjennom evalueringskriteriene i kapittel 4 hva jeg mente med en kommunikativ prosess i en LA21-sammenheng. Verken den kommunale ledelses tilrettelegging av LA21-dialogen, eller sivilsamfunnets oppfølging og respons på denne tilretteleggingen ga noen entydige svar på problemstillingen i oppgaven. Kort oppsummert er dette de viktigste funnene fra analysen av Fredrikstad kommunes arbeid med LA21:

1. Den kommunale ledelse har i stor grad forsøkt å forankre målet om bærekraftig utvikling i lokalsamfunnet, og åpnet opp for folkelig medvirkning i LA21-diskurser.
2. Det har vært betydelig usikkerhet blant aktørene knyttet til synet på fordelingen av makt og ansvar mellom kommunen og Fredrikstad Miljøforum. Kommunen har hindret Fredrikstad Miljøforum i å fronte miljøsaker utad og i å kunne kritisere den kommunale ledelse gjennom forumet.
3. Bærekraftdiskursen eller det offentlige resonnement har i liten grad blitt koblet til beslutningsapparatet i kommunen, og dermed har det ikke blitt vist hvordan *de bedre argumenter* kan omgjøres til politiske beslutninger, – beslutninger som igjen kan legge utviklingen i en bærekraftig retning.
4. LA21-arbeidet er i stor grad isolert til etisk-politiske diskurser. Prosjektene har vært innrettet rundt tanken om å ta felles løft og samarbeide og å bygge konsensus.

I dette kapittelet skal jeg under punkt 7.2, med bakgrunn i funnene fra analysen, diskutere anvendelsen av deliberative normer. Her vil jeg peke på noen sentrale problematiske aspekter i et deliberativt demokratiperspektiv slik som disse normene er kommet til anvendelse på LA21. Som jeg redegjorde for i kapittel 4 har jeg fremhevet de deliberative normene og lagt an et mer pragmatisk perspektiv på Habermas. Vurderingen skal således ikke forsøke å falsifisere Habermas' teori, men diskutere ut i fra caset om det er problematiske aspekter ved de normene jeg har forbundet med ham.

I punkt 7.3 vil jeg peke på noen implikasjoner for det videre LA21-arbeidet. I kapittel 1 ble det tatt opp muligheten for å generalisere på bakgrunn av caset. Fredrikstad ble valgt som objekt for denne studien fordi kommunen hadde utmerket seg som en suksesskommune mht. LA21. Resultatet fra denne studien kan ikke generaliseres til å gjelde alle kommuner i deres arbeid med LA21, fordi både aktører og ytre omstendigheter vil variere. Jeg vil likevel fremheve at analysen har pekt på elementer som er mulig å generalisere. Det er synliggjort flere utfordringer og problemer knyttet til å organisere og gjennomføre medvirkningsprosesser. Flere av disse utfordringene kommunen støtte på, vil også kunne overføres til andre kommuner. Spørsmål om demokrati og medvirkning er aspekter som flere kommuner ville måtte ta opp i sine forsøk på å gjennomføre et LA21-arbeid.

Det lar seg ikke gjøre å definere LA21 presist. Et poeng med LA21 er at vi ikke skal definere det for spesifikt, nettopp for å kunne gi kommunene et spillerom til å finne sine egne løsninger. Like fullt foregår det en debatt i kommunene, forvaltning og blant forskere om hvordan vi best kan forstå LA21 (se ProSus 1999). Til slutt i dette kapittelet vil jeg med bakgrunn i det deliberative perspektivet komme med noen antydninger om hvordan vi kan føre debatten videre. Spørsmålet under pkt. 7.3 er således om det på bakgrunn av analysen kan sies noe om det finnes strategier for å muliggjøre et bredere samarbeid og å få et klarere fokus i LA21-arbeidet.

## 7.2 Anvendelse av deliberative normer på LA21

### 7.2.1 Den objektive verdinormen og miljødebatter

I analysen har jeg vurdert hvorvidt kommunen opptrer med åpenhet i forhold til bærekraftsspørsmål. Jeg har studert Fredrikstad Miljøforum og vist hvordan en vilje og evne for en kommune til å sette seg ned å diskutere med andre parter i fellesskap, i stor grad har ført til konflikt. Enkelte aktører ifra frivillige organisasjoner og næringsliv vurderte det slik at forumet burde være mer offensivt i miljø saker, noe som kommunens representanter ikke vil forumet skulle være. En felles intensjon og vilje om å jobbe for en bærekraftig utvikling, var i dette tilfellet ikke tilstrekkelig til å få aktørene til å trekke sammen. Det ble trukket frem at kulturkonfliktene mellom aktørene har vært så store at det ikke var mulig å enes om felles strategier. Jon Elster har kritisert (se pkt. 3.4) Habermas for hans forutsetning om eksistensen av en objektiv verdinorm og at *den ideelle samtalesituasjon* vil lede frem til en konsensus. Habermas hevder derimot ikke at en slik samtalesituasjon med nødvendighet vil føre frem til konsensus, bare at den vil muliggjøre en diskusjon som kan fremme *de bedre argumenter* (jf. pkt. 3.3.4.1).

I denne sammenheng er det derimot et poeng å trekke frem at noen situasjoner kanskje aldri vil realisere en konsensus. Habermas forutsetter at deltakerne ønsker å blegge sine konflikter gjennom gjensidig forståelse og ikke løse dem ved tvang eller ved å inngå kompromisser (Habermas 1996:206). Analysen synliggjør at å få aktørene i forumet, og kanskje i særlig grad miljøbevegelse og politikere, til å samarbeide om bærekrafttematikk, er en særdeles stor utfordring. I tillegg til at det er ulike oppfatninger om hva som bør gjøres, innebærer samarbeidstanken også et mulig brudd med det som miljøbevegelsen har hatt som sitt eksistensgrunnlag; å være i opposisjon til maktapparatet (se bl.a. Jansen 1989). Gjennom å stadig være en "vaktbikkje" og påpeke hvor politikerne har sviktet, kan de stå med ryggen fri i forhold til å tale miljøets sak. Ideen om å samarbeide for å verne miljøet, innebærer en mulighet til å få innflytelse samtidig som det innebærer at organisasjonene kan få problemer med sin legitimitet<sup>53</sup>. I Fredrikstads tilfelle ga deltakelse i Fredrikstad Miljøforum miljøbevegelsen en mulighet til å samarbeide med sine "fiender", men mye tyder også på at behovet for å kunne stå med ryggen fri å tale miljøets sak, gjorde det problematisk å velge samarbeidslinjen fullt ut.

---

<sup>53</sup> Jf. miljøorganisasjonen Bellona som blir beskyldt for å være "miljøbyråkrater" og for å være "kjøpt opp" av næringslivet.

### 7.2.2 Konflikt mellom målet om bærekraftig utvikling og folkelig deltakelse?

I forbindelse med Miljøvern I Kommunene (MIK)-reformen ble det satset store summer på å bygge opp en sterkere miljøadministrasjon på lokalnivået. Etableringen av miljøvernansvarlige i kommunene bidro til å bygge opp et apparat som skulle sørge for at kommunene kunne ta på seg et større ansvar og bedre være i stand til å håndtere kommunale miljøvernoppgaver (se Lafferty mfl.1998). Et hovedinntrykk blant politikere og administrasjon i Fredrikstad kommune er at det tar tid å bygge partnerskap, etablere gjensidig tillit og å skape forståelse for hvorfor man skulle prioritere LA21. Arbeidet med LA21 blir således trukket frem som å være en "skjør" prosess.

I denne sammenheng valgte kommunen å legge opp til en strategi om å begynne med det man var enige om først, slik at man senere kunne gå videre til å diskutere de mer kontroversielle sakene. Denne ideen fikk man ikke forståelse for i Fredrikstad Miljøforum, hvor flere av aktørene ville ha et mer offensivt forum som i større grad torde å tale miljøets sak. Spørsmålet som må stilles er om den folkelige deltakelsen her bidro til å skape dårligere vilkår for miljøet? Her er det vanskelig å gi klare svar, og spørsmålet knytter ann en bredere diskusjon om hva som er den beste strategien for å bevare miljøet. Enkelte hevder her at man må forandre maktapparatet innefra og få politikere og administrasjonen med på å endre kurs, mens andre uttrykker mistro til at dagens demokratiske institusjoner vil være egnet til dette. – De setter heller sin lit til at en bred folkelig mobilisering nedenfra og utenfor systemet skal "redde" miljøet<sup>54</sup> (Dahle 1997).

I mitt case er det grunnlag for å hevde at hvis miljøorganisasjonene i større grad hadde trukket sammen med de kommunale aktører, så kunne man bygget opp et større tillitsforhold som kunne ha bidratt til at kommunen kunne ha gått mer offensivt frem senere. Analysen har pekt på at Fredrikstad kommune har satt i gang en rekke miljøprosjekter og vist vilje til å legge om kursen. Derimot krever en slik omlegging i en mer bærekraftig retning en del upopulære valg som kan innebærer begrensninger av menneskets frihet– f.eks. vil restriksjoner på bilkjøring og innføring av økte miljøavgifter alltid skape motstand blant deler av befolkningen. I denne sammenheng kan det argumenteres for at folkelig deltakelse i fra en offensiv miljøbevegelse som vil gå fort frem, kan være lite strategisk i en slik møysommelig omstillingsprosess som bærekraftig utvikling krever.

### 7.2.3 Strategisk bruk av konsensus

Slagstad (1987:219) kritiserer Habermas for at en regel om konsensus vil virke som en tvangsmessig realisering av enigheten. Av mine informanter i Fredrikstad Miljøforum ble det trukket frem at konsensusregelen virket hemmende for forumets evne til å være et aktivt forum. Når konsensus gjelder som regel for samarbeidet mellom politikere og befolkningen, kan politikerne få i pose og sekk; de får legitimitet gjennom å være synlige og deltagende, men de slipper å mene noe kontroversielt. Som en av mine informanter sa det: "Noen hadde starta forumet før oss, slik at premissene var lagt. Konsensus var å bli enig om det som var vedtatt på forhånd" (Rødahl 2000 [intervju]). Symbolske aspekter ved politikken, ideen om å gi inntrykk av å være åpen og inkluderende kan lett

<sup>54</sup> Se Dahle (1997) *Forsøk for forandring*, for en oversikt over ulike strategier for å realisere et bærekraftig samfunn.

bli en strategi for å skjule at politikerne ikke treffer politiske valg som har reell positiv betydning for miljøet.

Ifølge Habermas er vi avhengig av mest mulig ideelle samtalebetingelser for at en rasjonelt begrunnet konsensus skal være mulig. Poenget er derimot at slike samtalebetingelser er et urealistisk ideal når samhandlingen, slik som i dette tilfellet, foregår mellom befolkning og politikere eller livsverdenen og systemverdenen. Habermas vil beskytte livsverdenen mot formålsrasjonaliteten som preger politikk og økonomi, men kanskje innebærer reell folkelig medvirkning og innflytelse at befolkningen må slippes nærmere det politiske system. Da risikerer vi at det sivile samfunn "koloniseres" (jf. pkt. 3.3.1) i enda sterkere grad i sitt forsøk å påvirke beslutninger.

#### **7.2.4 Problemer forbundet med deltakerdemokrati**

Et annet aspekt som er tatt opp i oppgaven er at en deliberativ demokratimodell også er avhengig av at vi har ressurser for å tilrettelegge for deltakelse. Det kom frem at det var en stor utfordring å arrangere medvirkningsprosesser rundt kommunedelplanene og LA21-dokumentprosessen i Fredrikstad. Redaksjonskomiteen for Handlingsdokumentet slet med å samordne alle forslagene til tiltak som folk kom med (jf. 6.4.3.4). LA21-koordinatoren i Fredrikstad (Heidenstrøm 2000c [samtale]) uttrykker at de vil tenke seg om to ganger før de igjen setter i gang en så omfattende prosess som det LA21-dokumentprosessen var. – Tilrettelegging for en type demokrati basert på folkelige deltagelse krever et kommunalt apparat som har kapasitet til å drive medvirkningsprosesser og det krever tilgang på penger og ressurser.

Et ytterligere aspekt som er tatt opp i analysen er at selv om folk vil delta, så er det ikke alle debatter hvor befolkningen har like mye å bidra med. Arbeidet med kommuneplanene pekte på at befolkningen hadde problemer med å holde debatten på et overordnet nivå (jf. 6.4.3.2), og det kom frem at det var en avstand mellom politikere og folkevalgte mht. forståelse av hva en slik dialog nødvendigvis kan være. Med andre ord er ikke deltagelse i seg selv nok, det kreves også at befolkning og politikere kan kommunisere. Dette er også en kritikk mot de deliberative idealene; de kan sies å representere urealistiske forventinger til folkets evne og kapasiteter til å delta i demokratiet.

#### **7.2.5 Et ideal**

Kapittel 3 redegjorde for mye av kritikken mot Habermas, og gjennom analysen har problematiske aspekter ved et deliberativt demokratisyn blitt ytterligere påpekt. Når vi summerer opp innvendingene og kritikken mot Habermas, er det kanskje mest alvorlige at den stiller store forutsetninger til at mennesker må være like for at teorien skal ha noen gyldighet. Analysen har påpekt at å skape en medvirkningsprosess mellom befolkningen og det kommunale apparat, er vanskelig når de møter hverandre med så ulik politisk makt.

Samtidig er det problematisk å kritisere Habermas siden han ikke klargjør hvordan teorien skal kunne tilpasses virkeligheten. Jeg har nøydt meg med å peke på at det finnes problematiske aspekter ved å overføre Habermas' normer og verdier til empiriske tilfeller. Det som gjør et Habermasiansk perspektiv nyttig, er at om idealet ikke kan realiseres fullt ut, så peker perspektivet like fullt på hva som hindrer oss i å realisere et



slik ideal. En oppmerksomhet rundt idealet gjør at vi kan vinne kunnskap om sårbarheten ved menneskelige kommunikasjonsprosesser. En slik kunnskap former og skaper ny forståelse og på denne måten kan idealet ha en funksjon som et fjernt mål en kan strebe etter.

## 7.3 Implikasjoner for LA21 i Norge i lys av Fredrikstads arbeid

### 7.3.1 Nødvendigheten av uklare målsettinger

I denne oppgaven har mye av poenget vært å sette LA21-arbeidet i sammenheng med demokratisk endring; et fokus på at både politikere og byråkrater prioriterer bærekraftig i det kommunale apparat, men også at næringsliv og organisasjoner tar på seg sin del av ansvaret. I denne sammenheng er spørsmålet hvordan målet om bærekraftig utvikling fungerer som konstituerende norm og prinsipp for handling.

Opgaven har pekt på at begrepet bærekraftig utvikling ikke er et mål som entydig kan avgjøre hvilke løsninger som er bærekraftige og hvilke som ikke er bærekraftige. Brundtlandrapporten setter ikke opp en konflikt mellom økonomi og økologi, snarere opphever den nødvendigheten av å se anse økonomi og økologi som konkurrerende og uforenlige størrelser. Dette kan utgjøre en hindring for å føre en mer radikal og systemkritisk miljøpolitikk. Det kan argumenteres for at skal vi legge om vår kurs i en retning som opprettholder livsgrunnet, så tvinges vi til å skjerpe vår oppfattelse av målet om bærekraftig utvikling. Aall mfl. (1999:114) peker i denne sammenheng på at det kanskje mest avgjørende er å få avklart om fordelingsperspektivet – og da særlig velferdsperspektivet som gjelder rettferdig fordeling mellom dagens rike og fattige land – på bærekraftmålet<sup>55</sup> skal vektlegges, eller om det er "tilstrekkelig" bare å forholde seg til det økologiske perspektivet. Forfatterne (Aall mfl.1999:115) trekker frem at hvis bare det økologiske perspektivet vektlegges vil det ikke være nødvendig å gå ned i forbruk, bare prioritere endringer i *sammensetningen* av forbruket. Hvis en i tillegg også skal ta hensyn til omfordeling mellom nord og sør (velferdsperspektivet), vil det være nødvendig å endre også det totale *volum* av forbruket.

Ved å innrette bærekraftdebattene mot å avklare hvilke sider ved målet som skal prioriteres, er det også mulig å få en klarere strategisk ramme for hvor vi vil hen. En slik orientering kan derimot komme til å bryte med de forutsetninger for en debatt som Habermas viser oss frembringer de bedre argumenter. Når målene blir klarere, kan samhandlingen bli strukturert etter klarere formelle forskrifter og etablerte rutiner, og dermed blir også løsningsalternativene mer bestemte. En slik avgrensning av målet, kan føre til at det blir enda mer problematisk å skape oppslutning om LA21-arbeidet. Eksempelvis kan en debatt, som har som hovedmål å finne løsninger på hvordan vi skal begrense det totale forbruket, komme til å være en debatt med få deltakere: Kravet om systemendring kan skremme både næringsliv og myndigheter fra å engasjere seg i debatten. Eksempelvis ville ikke kommunen at Fredrikstad Miljøforum skulle utvikle seg til en kamporganisasjon for miljøet, og dermed satte de begrensninger for hva debatten skulle dreie seg om.

<sup>55</sup> Forfatterne (1999:52) trekker frem de tre perspektiver som finnes i St.meld. 58 (1996-1997) og som er forbundet med bærekraftmålet i sin alminnelighet. Et økologisk bærekraftsperspektiv, et velferdsperspektiv og et generasjonsperspektiv (rettferdig fordeling mellom generasjoner).

Lafferty og Langhelle (1995) påpeker i denne sammenheng at begrepet Bærekraftig utvikling nettopp har vist seg å være så vellykket fordi det samler så bred oppslutning, og dermed kan danne utgangspunkt for dialog, samarbeid og endring. Når begrepet blir gjenstand for debatt i en slik utstrekning, er dette også et potensial for den normative planlegging; en uklar status vedrørende begrepet gjør at selve debatten om LA21 også blir en debatt om å definere målet om bærekraftig utvikling. Ved at aktører samles rundt en intensjon om en ny utvikling, men ved at det ikke spesifiseres klare krav til denne<sup>56</sup>, kan vi sikre en bredere deltakelse. Da åpner vi for en fordomsfri debatt hvor mange vil kunne delta. Prosessen rundt LA21-dokumentene i Fredrikstad var nettopp basert på at aktørene skulle se for seg hvordan vi kan handle bærekraftig ut i fra ulike posisjoner og situasjoner. Når aktører på denne måten tvinges til å tenke bærekraftig ut i fra ulike ståsted<sup>57</sup>, tvinges aktørene til rollebytte. Slike rollebytter trekker Eriksen & Weigård (1999:294) frem som en nyttig teknikk for å belyse en sak fra flest mulig sider.

### 7.3.2 Større fokus på tematisk innhold

Aall mfl. (1999:16) advarer mot å bare tenke prosess, medvirking og demokrati, og peker på at vi også må ha med oss det konkrete innholdet. Her peker Aall mfl. (1999:116) på at særlig fire tema er viktig å sette fokus på: Transport, lokal energipolitikk, klimapolitikk og biologisk mangfold. En bærekraftig politikk på disse områdene vil kunne stille både kommune, næringsliv og organisasjoner overfor krav om endret praksis, noe som alltid utgjør en betydelig utfordring i retning av å skape oppslutning og politisk vilje for handling. Like fullt, ved å fokusere på noen tema fremfor andre, kan det kartlegges nærmere omfang, sammensetning og karakter ved det arbeidet som skal gjøres.

I Fredrikstad kommune ble det påpekt at en utfordring kommunen står overfor er å ta et nytt grep rundt transportpolitikken, og å gjøre noe med den støy og forurensning som er forbundet med bilbruk i sentrum (Hansen 2000 [intervju]). Når vi unngår å spesifisere bærekraftbegrepet i detalj, men setter en tematisk dagsorden som f.eks. å fokusere på transportproblemer, vil et mangfold av løsninger være tilgjengelige. En transportpolitikk som tar utgangspunkt i - og som også skal sørge for - at velferdsperspektivet<sup>58</sup> (jf. 7.3.1) ved bærekraftig utvikling skal realiseres, ville kunne låse fast debatten til å vurdere hvordan vi skal gjøre byen bilfri eller finne andre radikale tiltak miljømessig sett. Knytter man transportpolitikk sammen med temaer som har å gjøre med hvordan vi gjør bykjernen mer vital og levende, åpner man for en helt annen debatt. Når innbyggerne

<sup>56</sup> Like fullt setter definisjonen av Bærekraftig utvikling og Brundtlandkommisjonen (VMU 1991) et klart fokus på hvilke utviklingsveier som *ikke* er bærekraftige.

<sup>57</sup> Jf. punkt 6.4.3.4. Debatten ble ordnet slik at deltakerne skulle sette fokus på to ulike roller; For det første "Systemperspektivet": Hvilken rolle skal kommune, næringsliv og organisasjoner spille ? ; for det andre "Jegperspektivet": Hvilken rolle spiller jeg som a) forbruker b) byborger c) friluftsmann.

<sup>58</sup> Det å oppfylle den økologiske dimensjonen i bærekraftmålet alene innebærer ikke at forbruket i det rike nord må ned – man kan klare seg med å endre sammensetningen. Hvis man imidlertid også vektlegger velferdsmålet, og global rettferdighet, innfører man en tilleggsbeskranking som gjør at det rike Nord må øke innsatsen ytterligere for å redusere miljøbelastningen, og det kan bare oppnås gjennom redusert forbruk. En slik ytterligere innsats kan ikke løses alene gjennom tekniske tiltak ("technological fix") eller endring av forbruksmønsteret. Et konkret eksempel: FNs Klimapanel anbefaler en global 50% reduksjon i utslipp av klimagasser. Dette kunne man (kanskje) tenke seg skulle være mulig i Nord uten at samfunnet må "snus på hodet". Tar man imidlertid hensyn til Nord-Sør dimensjonen, innebærer det at rike land kanskje må redusere med 80%, mens fattige land kanskje kan øke sine utslipp. Det er så godt som umulig å se for seg 80% reduksjon i Norge uten at vi også må endre livsstil – og dermed forbruksnivå – i tillegg til "technological fix".

blir stilt ovenfor de "riktige" spørsmål og det blir satt fokus på de positive sidene ved miljø, kan dette i neste omgang lede til at befolkningen endrer holdninger og slik kan en mer restriktiv politikk med hensyn til bilbruk i byen tre frem, som en aktuell løsning på et senere tidspunkt<sup>59</sup>.

En diskursmakt kan styrkes når aktørene setter seg ned og diskuterer. Således blir det et viktig strategisk grep å sette dagsorden, fokusere på temaer som skaper positivt miljøengasjement og å tilrettelegge for at en debatt faktisk kan finne sted.

### 7.3.3 Nye demokratiske strukturer

I kapittel 2 ble det påpekt at LA21 i prinsippet ikke stiller opp noen klar avgrensning med hensyn til deltakelse. Poenget i denne sammenheng er at i likhet med å være mer fokusert på hvilke temaer LA21 skal omhandle, kan det også stilles spørsmål ved i hvilken grad befolkningen skal delta i LA21. Når medvirkning krever ressurser og tilrettelegging, vil det også være en idé om at vi innretter deltagelsen på de områdene hvor vi kan få mest ut av denne.

I et strategisk arbeid for en bærekraftig utvikling, så kreves det en klarere oppfatning av hvilken grad av styring som trengs. Det kreves med andre ord en klarere oppfatning av hvilken makt og myndighet befolkningen skal spille i LA21-arbeidet. I denne sammenheng synes det å være en betydelig utfordring å finne nye strukturer for folkelig medvirkning. På bakgrunn av mitt case er det stor grunn til å stille spørsmål ved om vårt nåværende demokratiske system i tilstrekkelig grad fanger opp de utfordringene som en ny type folkelig deltakelse stiller oss ovenfor. Analysen viste at det i Fredrikstad Miljøforum var uklarheter om hvor grenseoppgaven mellom forumet og det kommunale system skulle gå.

Jeg har i denne sammenheng trukket frem de såkalte CMRs (Cooperative Management Regimes) som en type korporativ løsning for å løse spesifikke miljøproblemer. Ideen om disse er at et utvalg av strategiske interesser møtes for å løse et felles miljøproblem (Lafferty & Meadowcraft 1996:257). Forfatterne peker på at slike CMRs kan være særlig nyttige hvor det kan identifiseres spesifikke, tekniske miljøproblemer knyttet til f.eks. forurensning og vannforsyning (ibid:258-259).

Selv om slike CMRs kan være anvendelige ved håndteringen av enkelte miljøproblemer, vil jeg argumentere for at de ikke bør utgjøre bærebjelker i en kommunes LA21-arbeid. Ved etableringen av slike CMRs knyttet til interesserepresentasjon, står vi i fare for å gjøre LA21-arbeidet til en drakamp mellom særinteresser og dermed kan vi langt på vei nøytralisere fellesinteressene. Når vi klarere knytter slike særinteresser til *forhandlinger*, blir det ressursene og ikke argumentene som blir utslagsgivende (Broderstad 1995:186). Skal aktørene klare å løsrive seg fra egeninteressene, må fokuset settes på de temaer og utfordringer hvor dimensjonene av fellesinteresser bringes frem til dialogene.

Her kan vi trekke frem etableringen av lokalsamfunnene i Fredrikstad som en ny arena for debatt og LA21-arbeid. Innføringen av upolitiske nærmiljøutvalg har i følge de erfaringene som er gjort i Fredrikstad allerede vært en suksess, og det ble trukket frem

---

<sup>59</sup> I forhold til Fredrikstad har det allerede blitt lagt til rette for et mer "vitalt" bysentrum. Sentrumsplanen er gjennomsyret av en miljøtankegang og den sikrer at boligutbyggingen i Fredrikstad skal i første rekke komme i sentrum, langs hovedveiene på begge sider av elven og nær eksisterende tettsteder (*Fredriksstad Blad* 2000d).

av flere av aktørene i Fredrikstad at de trodde det lå et betydelig potensial her i å skape et større engasjement for miljøsaker i lokalmiljøene.

#### 7.3.4 En politisering av LA21

Selv om LA21 skal være et frivillig arbeid, bør dette ifølge Rio-avtalen sees som en form for "frivillig tvang": Det ligger en klar moralsk forpliktelse for lokalsamfunnene i å faktisk legge om sin praksis i bærekraftig retning. I dette perspektiv om endring vil jeg hevde at det ligger et klart fokus på at LA21 må *politiseres*, dvs. temaer, saker og prosesser i en LA21-debatt må føres inn i besluttede organer i det kommunale apparat. Habermas' begreper om moralske og juridiske diskurser er i denne sammenheng begreper som peker på hvordan vi kan gjøre meningsdannelsen og deltakelsen mer legitim og forpliktende, og de viser samtidig hvordan lokalsamfunnene kan omsette visjoner i konkret handling.

Å åpne for folkelig medvirkning i en kommunes 4-årige Handlingsplan (som rulleres hvert år) kan være en måte å konkretisere arbeidet med en bærekraftig utvikling. Denne skal overføre visjonene og fremtidsplanene til det mer konkrete nivå, og dermed gis det her en mulighet for befolkningen til å kontrollere og vurdere at hvert enkelt politisk valg kan forsvares mht. målet om en bærekraftig utvikling. Et sterkere element av medbestemmelse gjennom denne prosessen gir befolkningen en mer direkte mulighet til innflytelse og påvirkning. I Fredrikstad klarte man å få politikerne med i arbeidet med LA21-dokumentet, men en slik politisk vilje til å åpne for medbestemmelse ble ikke vist ved rulleringen av den kommunale handlingsplanen. Ved at politikerne også her hadde gått ut til befolkningen med viktige saker, ville de selv blitt tvunget til å formulere konsekvensene av sine anbefalinger og standpunkter.

#### 7.3.5 Juridiske forpliktelser. Nødvendigheten av en sterkere nasjonal forankring

Prosjektleder i LA21-sekretariatet i MD (Rivelsrud 1999:38) påpeker viktigheten av å innføre noe nytt i samarbeidet mellom de ulike aktørene rundt om i kommunene. Miljøverndepartementet er i så måte interessert i å vite om kommunene klarere å utvikle forpliktende og handlingsrettede kontrakter mellom aktørene i lokalsamfunnet (ibid).

I Fredrikstad er det allerede lagt et grunnlag for et samarbeid ved at det er skissert opp et handlingsdokument, og det knytter seg nå forventninger til hvilke former for avtaler og bindinger aktørene vil inngå. Ser vi også på det juridiske i en større, nasjonal sammenheng, ligger det en betydelig utfordring til hvordan vi på et prinsipielt og overordnet nivå kan avklare hvordan de bærekraftige interesser relaterer til andre interesser.

I LA21-diskursen vil det være nødvendig at man forfølger den etiske selvfortolkningsprosess og de moralske diskurser frem til juridiske diskurser slik at de bærekraftige interessene kan "låses fast". Her kan det derimot også innvendes at grensene for de kommunale virkemidlene kanskje kommer til sin ende. Det er begrenset hva en kommune kan og vil gjøre når det ikke finnes en statlig politikk på nasjonalt plan som har et mer bærekraftig preg. En klarere forankring av bærekraftig utvikling på et nasjonalt nivå, med en strengere lovgivning med hensyn til ikke- bærekraftig produksjon og forbruk, ville i større grad kunne muliggjøre kursomlegging på det kommunale nivå.

## 7.4 Et forsøk på en oppsummering

Denne oppgaven har først og fremst vært en oppgave om Lokal Agenda 21. Jeg har redegjort for hva jeg har forbundet med begrepet og jeg har forsøkt å avgrense det. Jeg benyttet meg av Fredrikstad kommune som case for å studere LA21 på et empirisk nivå. Som rammeverk for å belyse LA21 har jeg anvendt en deliberativ demokratiforståelse slik jeg har forbundet denne med Jürgen Habermas. Jeg har påpekt at det er knyttet problematiske aspekter til å benytte Habermas på et empirisk case. Habermas' perspektiv er først og fremst et teoriperspektiv som gir en standard for å vurdere om beslutninger har blitt truffet, og demokratiske prosesser har foregått, på en legitim måte. Når jeg i kapittel 4 satte opp evalueringskriterier for LA21, måtte jeg da legge an et mer pragmatisk perspektiv på Habermas. En slik tilnærming til teorien kan kritiseres, men jeg vil likevel hevde at evalueringsperspektivet jeg satte opp synliggjør de verdier Habermas representerer. Evalueringsperspektivet i kapittel 4 var grunnlaget for analysen.

Jeg kunne ikke gi noe entydig svar på problemstillingen jeg satte opp. Et hovedpoeng med problemstillingen var å kunne få belyst LA21 på en måte som synliggjorde utfordringer og problematiske aspekter ved å gå i gang med, og arbeide med, LA21. Til dette formål vil jeg hevde at det deliberative perspektivet fungerte godt. Ikke bare har jeg satt fokus på deliberative normer, jeg fikk også ledet oppmerksomheten mot hvordan kommunikasjonsprosesser faktisk kan forstås.

I dette siste kapittelet har jeg trukket frem de sentrale funnene fra analysen og satt disse i sammenheng både med det deliberative perspektivet og med det videre LA21-arbeidet. Jeg tillot meg selv å komme med noen antydninger om hvordan vi i større grad kan skape oppslutning og en bredere konsensus for en bærekraftig utvikling. Jeg har fremhevet behovet for å beholde målet om bærekraftige utvikling, og alle de dimensjoner som er forbundet med denne, slik at vi har en bred ramme for hvilke løsninger som er mulig å finne. Derimot har jeg satt fokus på å finne visse "kjøreregler" for kommunikasjon og samhandling. Som caset viste er kommunikasjonen skjør, og et forsøk på å skape samarbeid mellom aktører endte, i Fredrikstad Miljøforum, med konflikt. En klarere forståelse for og en klargjøring av slike premisser som; hvilke temaer som skal fokuseres, hvor deltakelsen skal settes inn og hvilke former for medvirkning vi skal ha, kan bidra til at man kan få mer ut av samhandlingen og kommunikasjonen i LA21-arbeidet.

Til tross for at det også må legges noen føringer inn i slike debatter og prosesser, har jeg fremholdt at LA21 må benytte seg av kommunikasjonsteoretiske innsikter. En LA21-prosess er en kontinuerlig etisk selvfølgelig diskurs der man klargjør hvorfor bærekraftig utvikling er viktig. LA21 reiser også moralske debatter for å vurdere hvordan interesser skal brynes mot hverandre, og perspektivet i LA21 om demokratisk endring – som jeg har fremhevet – setter fokus på at diskurser må institusjonaliseres slik at de kan manifestere seg i politiske beslutninger.

Ideelle samtaler og legitimerende politiske prosesser er ingen enkel vei til danning av kollektiv vilje og til kontroll over egen situasjon. – Like fullt, når Bærekraftig utvikling har et fokus på å være et allmenngyldig perspektiv, blir kommunikativ rasjonalitet og krav til offentlighet og åpenhet i dialoger nødvendige betingelser for kommuner som vil forsøke å realisere intensjonene fra Rio-avtalens kapittel 28.



---

## VEDLEGG 1: OVERSIKT OVER INTERVJUER

- Amdam, Jørgen (2000): *samtale med forf. 7. august*  
Professor dr. scient. Ansatt ved Institutt for kommunalfag ved Høgskolen i Volda
- Eilertsen, Roar (2000): *intervju med forf. 26. juni*  
Lærer. Prosjektmedarbeider i prosjekt Bærekraftig lokalsamfunn (1996-1999)
- Finnes, Ole Petter (2000): *intervju med forf. 27. juni*  
Plankoordinator i Fredrikstad kommune, Plan- og miljøseksjonen
- Frydenlund, Torill (1999): *intervju med forf. 29. april*  
Daglig leder av Fredrikstad Miljøforum og Noahs Park
- Frydenlund, Torill (2000): *intervju med forf. 28. juni*
- Hagen, Torfinn (1999): *Intervju med forf. 29. april*  
Konsulent i firmaet Gyproc. Styreleder av Fredrikstad Miljøforum 1997-2000.
- Hansen, Svein Roald (2000): *intervju med forf. 28. juni*  
Ordfører (Ap) i Fredrikstad 1995-1999. Styremedlem i Fredrikstad Miljøforum 1996-1999.
- Heidenstrøm, Rolf Petter (2000a): *intervju med forf. 28. juni*  
LA21-koordinator og miljøvernrådgiver i Fredrikstad kommune, Plan- og Miljøseksjonen
- Heidenstrøm, Rolf Petter (2000b): *samtale med forf. 8. august*
- Heidenstrøm, Rolf Petter (2000c): *samtale med forf. 15. august*
- Haabeth, Ole (2000): *intervju med forf. 28. juni*  
Ordfører (Ap) 1999-. Styremedlem i Fredrikstad Miljøforum 1996-1999
- Olsen, Tor Anders (1999): *intervju med forf. 29. april*  
Plan- og miljøsjef i Fredrikstad kommune, Plan- og Miljøseksjonen
- Ringen, Wenja (2000): *intervju med forf. 26. juni*  
Varaordfører (Ap) i Fredrikstad 1999-. Styremedlem i Fredrikstad Miljøforum 1999-.
- Rødahl, Svein Helge (1999): *intervju med forf. 29. april*  
Prest. Styreleder av Fredrikstad Miljøforum 1996-1997. Styremedlem 1997- 1999.
- Rødahl, Svein Helge (2000): *intervju med forf. 28. juni*





## VEDLEGG 2: OVERSIKT OVER AVISUTKLIPP OM AGENDA 21 I AVISENE DEMOKRATEN OG FREDRIKSSTAD BLAD I PERIODEN 1.1.96-1.6.00

<i>Dato</i>	<i>Tittel</i>	<i>Avis</i>
14-mar-00	Gi nærmiljøene mer makt	Fredriksstad Blad
06-mar-00	Om landskapsvern og kulturlandskap i Hvaler	Fredriksstad Blad
24-feb-00	Tryggere for eldre	Demokraten
26-jan-00	Det har skjedd mye positivt her i Fredrikstad	Fredriksstad Blad
23-jan-00	Demokratisering eller ansvarsfraskrivelse?	Fredriksstad Blad
15-jan-00	Miljøparlamentet fra innsiden	Fredriksstad Blad
14-jan-00	Miljøparlamentet fra innsiden	Demokraten
08-jan-00	Tar ansvaret	Fredriksstad Blad
19-des-99	Har fått mer fritid	Fredriksstad Blad
19-des-99	Vi har vel fått til noe?	Fredriksstad Blad
19-des-99	Våre bidrag er viktig globalt	Fredriksstad Blad
19-des-99	Plankebyen i bærekraftig retning	Fredriksstad Blad
19-des-99	Kvernhuset- et skoleeksempel	Fredriksstad Blad
01-des-99	Handlenett deles ut gratis	Fredriksstad Blad
24-nov-99	Samarbeid om fremtidstiltak	Fredriksstad Blad
23-nov-99	Skal lage miljøbibel	Demokraten
18-nov-99	Noahs Park blir fylkesbase for LA21	Demokraten
17-sep-99	Super-n som museum	Demokraten
28-aug-99	Dugnad for fremtiden	Fredriksstad Blad
20-aug-99	Bompenger og veiprising	Demokraten
10-jun-99	Bilbedrift ble byens første miljøfyrtårn	Demokraten
03-jun-99	Trekning i det grønne	Demokraten
12-mai-99	Barnas miljøvern	Demokraten
17-apr-99	Lokal Agenda 21 i Østfold	Demokraten
15-apr-99	Lokal Agenda 21 i Østfold	Fredriksstad Blad
29-mar-99	Dette er mitt ansvar	Demokraten
27-mar-99	Konkurs, miljø og ungdom	Demokraten
21-mar-99	Næringslivet gir ikke blaffen i politikerne	Fredriksstad Blad
26-feb-99	Lokal Agenda 21	Fredriksstad Blad
25-feb-99	Det er ikke bare tanken som teller	Demokraten
23-feb-99	Miljøprisen må ikke bli en hvilepute	Demokraten
18-feb-99	Verdimessig bevisstgjøring	Fredriksstad Blad
17-feb-99	Jeg vil ha deg	Demokraten
16-feb-99	Møte i Miljøforum i kveld	Demokraten
16-feb-99	Energi-foredrag på Noahs park	Fredriksstad Blad
13-feb-99	Vi vant miljø- NM	Fredriksstad Blad
12.des.98	Miljøvennlig julegave	Demokraten
10.des.98	Miljøvern og Hvaler	Demokraten
21-nov-98	20 kroner mila er mer enn nok	Fredriksstad Blad
29-okt-98	Ber om mer penger	Demokraten

27-okt-98	Miljøparlamentet på dynga	Fredriksstad Blad
08-okt-99	Rettferdig kaffe skal serveres	Demokraten
07-okt-98	Nye miljø-jobber i hvert fylke	Fredriksstad Blad
06-sep-98	Anne, artig jente i snodig jobb	Demokraten
11-aug-98	God hotell-sommer	Demokraten
06-jul-98	Pinlig for miljøbyen	Demokraten
01-jul-98	Laber interesse for miljøforpliktelser	Demokraten
07-mai-98	Noahs Park -90	Demokraten
03-apr-98	LA21 rapport allerede i juni	Fredriksstad Blad
	Miljøvernminister Guro Fjellanger til	
27-mar-98	Fredrikstad	Fredriksstad Blad
20-mar-98	NTS, en evig bremsekloss	Fredriksstad Blad
19-mar-98	Velkommen til skoleverksted	Fredriksstad Blad
16-mar-98	Start Lokal Agenda prosessen nå	Demokraten
01-mar-98	Start Lokal Agenda 21 prosessen nå	Fredriksstad Blad
19-feb-98	Tar miljøet på alvor	Demokraten
15-feb-98	De små bidrag	Fredriksstad Blad
12-feb-98	Hjem for å forme fremtiden	Fredriksstad Blad
12-feb-98	Med Statsrådets velsignelse	Demokraten
12-feb-98	Minister for små ting	Fredriksstad Blad
11-feb-98	Kulturverksted i gamle Håndverkeren	Fredriksstad Blad
10-feb-98	Besk kritikk av Interconsult	Fredriksstad Blad
10-feb-98	Miljøet på dagsorden	Demokraten
10-feb-98	Motstander i 91 oppmuntrer nå	Fredriksstad Blad
05-feb-98	Midt i blinken	Fredriksstad Blad
04-feb-98	Sprengt byråkratkonferanse	Fredriksstad Blad
23-jan-98	Lokal Agenda	Fredriksstad Blad
23-jan-98	Leser helt ulikt	Fredriksstad Blad
19-jan-98	Fredrikstaderklæringen	Fredriksstad Blad
16-jan-98	Rio-Kyoto-Fredrikstad	Fredriksstad Blad
03-des-97	Lokal Agenda 21 – Mye må gjøres	Fredriksstad Blad
02-des-97	Haltende miljøforum	Fredriksstad Blad
30-nov-97	Lokal Agenda 21 – hva betyr det?	Fredriksstad Blad
28-nov-97	Åpent seminar på Noahs Park	Demokraten
28-nov-97	Lokal Agenda 21 - en vitamininnsprøyting	Demokraten
27-nov-97	En vitamininnsprøyting for lokaldemokratiet	Fredriksstad Blad
28.09.97	Kunsten som slåss	Fredriksstad Blad
28.09.97	Mønster for Europa	Fredriksstad Blad
27.08.97	Miljøhygge i Gamlebyen / Ingen miljøbypris	Fredriksstad Blad
21.08.97	Nordland først ute	Fredriksstad Blad
11.06.97	LA-brosjyre om Fredrikstad	Demokraten
05.06.96	Påminnelse	Demokraten

# LITTERATUR

- Amdam, Jørgen (1998): "Confidence building in Local Planning and Development. Some experiences from Norway". Presentert på den tolvte kongressen til Association of European Schools of Planning. Aveiro, Portugal, 22-25. juli 1998.
- Amdam, Jørgen & Roar Amdam (2000): *Kommunikativ planlegging. Regional planlegging som reiskap for organisasjons- og samfunnsutvikling*. Oslo: Det Norske Samlaget
- Aristoteles (1967): *Politics*. Oxford: Oxford University Press
- Armann, Kai Arne mfl. (1995): *Lokal Agenda 21. Norske kommuners miljøarbeid etter Rio*. Oslo: Alternativ Framtid 5:95
- Bjørnæs, Trygve & William M. Lafferty (1999): *Innføring av Lokal Agenda 21 i Norge*. Oslo: ProSus
- Bjørnæs, Trygve & Carlo Aall (1999): *Kartlegging av hindringer i prosjekt Bærekraftige lokalsamfunn. Dokumentasjonsrapport*. Rapport 99:02. Oslo: SFT
- Birnie, Patricia (1992): "Regime Theory and International Environmental Management" i Andrew Hurrell & Benedict Kingsbury (red) *The International Politics of the Environment*. Oxford: Clarendon Press
- Broderstad, Else G. (1995): "Samepolitikk i et deliberativt perspektiv" i Erik O. Eriksen (red) *Deliberativ politikk. Demokrati i teori og praksis*. Otta: Tano
- Bråten, Stein (1974): *Modell-monopol og informasjonsåpenhet. Systemteoretiske notater om demokratisering*. Universitetet i Oslo, Institutt for sosiologi. Arbeidsnotater
- Cohen, Carl (1984): "Demokratiets former", i Bernt Hagtvat & William M. Lafferty (red) *Demokrati og demokratisering*. Otta: Aschehoug
- Cohen, Jean & Arato, A. (1992): *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: MIT Press
- Dahle, Kjell (1997): *Forsøk for forandring. Alternative veier til et bærekraftig samfunn*. Oslo: Spartacus Forlag
- Demokraten* (1998): "Opphetet om FREVAR" 15. oktober
- Demokraten* (1999): "Konkurs, miljø og ungdom" 27. oktober
- Dryzek, John S. (1990): *Discursive Democracy. Politics, Policy and Political Science*. Cambridge: Cambridge University Press
- Dryzek, John S. (1997): *The Politics of the Earth. Environmental Discourses*. Oxford: Oxford University Press
- Eckerberg, Katarina m.fl. (1999): "The Status of LA21 in Europe: A comparative Overview", i William M. Lafferty (red) *Implementing LA21 in Europe. New Initiatives for Sustainable Communities*. Oslo: ProSus
- Elster, Jon (1983): "Offentlighet og deltakelse. To teorier om deltakerdemokratiet", i Trond Bergh (red) *Deltakerdemokratiet*. Universitetsforlaget: Oslo
- Eriksen, Erik O. (1995a): "Introduksjon til en deliberativ politikkmodell" i Erik O. Eriksen (red) *Deliberativ politikk. Demokrati i teori og praksis*. Otta: Tano
- Eriksen, Erik O. (1995b): "Statsvitenskapen og konstitusjonstenkningen" kapittel 3 i Erik O. Eriksen (red) *Deliberativ politikk. Demokrati i teori og praksis*. Otta: Tano
- Eriksen, Erik O. (1999): *Kommunikativ ledelse. Om styring av offentlige organisasjoner*. Bergen: Fagbokforlaget

- Eriksen, Erik O. & Jarle Weigård (1998): "Deliberasjon og demokrati", i Knut Midgaard & Bjørn E. Rasch (red) *Demokratiet- vilkår og virkninger*. Oslo: Fagbokforlaget
- Eriksen, Erik O. & Jarle Weigård (1999): *Kommunikativ handling og deliberativt demokrati. Jürgen Habermas' teori om politikk og samfunn*. Bergen: Fagbokforlaget
- Fredriksstad Blad* (1999a): "Når FREVAR blir valgkampsak" 23. januar
- Fredriksstad Blad* (1999b): "FREVAR-saken og FB" 12. januar
- Fredriksstad Blad* (1999c): "Dugnad for fremtiden" 28. august
- Fredriksstad Blad* (2000a): "Enig på kammerset" 7. juni
- Fredriksstad Blad* (2000b): "Barkende feriejobb" 24. juni
- Fredriksstad Blad* (2000c): "Verre miljø i miljøbyen" 12. januar
- Fredriksstad Blad* (2000d): "Tid for miljødebatt" 22. januar
- Fredriksstad Blad* (2000e): "Miljøby- mye skrik og lite ull" 6. juni
- Fredrikstad kommune (1996a): Kommunestyresak 96/0018. Etablering av pilotprosjekt om "Bærekraftig lokalsamfunn". Behandlet 15.02.96
- Fredrikstad kommune (1996b): Kommunestyresak 96/0075. Organisering av miljøarbeidet i Fredrikstad kommune. Behandlet 30.05.96
- Fredrikstad kommune (1997): *Temaplan miljø*. Fredrikstad: Plan- og miljøseksjonen
- Fredrikstad kommune (1998): *Vi er i gang ! Lokal Agenda 21 i Fredrikstad*. Fredrikstad: Plan- og miljøseksjonen
- Fredrikstad kommune (1999): *Revidert sluttrapport fra prosjekt Bærekraftig lokalsamfunn* (30.03.1999). Fredrikstad: Plan- og Miljøseksjonen
- Fredrikstad kommune (2000): *Byrapport for Miljøbyen Fredrikstad* (siste revidering 18.05.2000). Fredrikstad: Plan- og Miljøseksjonen
- Fredrikstad Miljøforum (1997): *Vedtekter for Fredrikstad Miljøforum*. Vedtatt på årsmøte 1997
- Fredrikstad Miljøforum (1998): Årsmelding 1998. (2000 juni 26) [online] URL: [www.noahspark.no/fmf/aarsmelding\\_98.html](http://www.noahspark.no/fmf/aarsmelding_98.html)
- Fredrikstad Miljøforum (1999): *Lokal Agenda 21. Dugnad for fremtiden. Bakgrunnstoff for fremtidsverkstedet*.
- Fredrikstad Miljøforum 2000): *Til alle dere som deltok på Handlingsverkstedet*. Utkast til LA21-dokument.
- Grubb, Michael m.fl. (1993): *The Earth Summit Agreements. A Guide and Assessment*. London: Earthscan
- Grønmo, Sigmund (1985): "Datakombinasjon og analysestrategier", i B. Dale m.fl. (red), *Metode på tvers*. Trondheim: Tapir
- Habermas, Jürgen (1984): *The Theory of Communicative Action. Reason and the rationalization of Society*. Vol 1. London: Heinemann
- Habermas, Jürgen. (1987): *The Theory of Communicative Action. Lifeworld and System: A critique of Functionalist Reason*. Vol 2. Boston: Beacon Press
- Habermas, Jürgen (1990): "Borgerlig Offentlighet- i tilbakeblikk", i Ragnvald Kalleberg (red) (1999) *Kraften i de bedre argumenter*. Oslo, Ad Notam Gyldendal
- Habermas, Jürgen (1991)/(1961): *Borgerlig Offentlighet. En analyse av offentlighetens endrede struktur- et hovedverk innenfor moderne demokratiforskning*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag

- Habermas, Jürgen (1992): "Discourse Ethics: Notes on a Programme of Philosophical Justification" i Jürgen Habermas. *Moral Consciousness and Communicative Action*. Oxford: Blackwell Publishers
- Habermas, Jürgen (1995): "Tre normative demokratimodeller: om begrepet deliberativ politikk", i Erik O. Eriksen (red) *Deliberativ politikk. Demokrati i teori og praksis*. Otta: Tano
- Habermas, Jürgen (1996a): "En genealogisk undersøkelse av moralens kognitive gehalt", i Ragnvald Kalleberg (red) (1999) *Kraften i de bedre argumenter*. Oslo: Ad Notam Gyldendal
- Habermas, Jürgen (1996b): *Between Facts and Norms. Contribution to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: MIT Press
- Habermas, Jürgen (1997): "Det sivile samfunn og rettstaten", i Ragnvald Kalleberg (red) (1999) *Kraften i de bedre argumenter*. Oslo: Ad Notam Gyldendal
- Høyer, Karl G. (1998): "En ny form for medvirkning", i *Prosus. Tidsskrift for et bærekraftig samfunn: 2/98*
- Høyer, Karl G. (1999): "Lokal Agenda 21 i et planleggingsperspektiv", i Terje Kleven (red) *En dagsorden for norsk planlegging*. Oslo: NIBRs PLUSS SERIE 1-99
- Jansen, Alf I. (1989): *Makt og miljø. Om utformingen av natur- og miljøvernpolitikken i Norge*. Bergen: Universitetsforlaget
- Jansen, Alf I. & Oddgeir Osland (1996): "Norway", i Peder M. Christiansen (red) *Governing the Environment: Politics, Policy and Organization in the Nordic Countries*. København: Nord 1996:5
- KS (1998): *Lokal Agenda 21. Tidsskrift for lokalt miljøvern og bærekraftig utvikling*. Oslo: 1:98
- KS (1999a): *Samarbeid for framtida. De regionale knutepunktene og Lokal Agenda 21*. Oslo
- KS (1999b): *Lokal Agenda 21. Tidsskrift for lokalt miljøvern og bærekraftig utvikling*. Oslo: 1:99.
- KS (2000a): *LA21 i kommunene*. (2000 august 22 ) [online] URL: <http://www.agenda21.no/magasin/magasin.htm> .
- KS (2000b): *Kompass 21. Steg på veien. Partnerskap*. (2000 juli 8 ) [online]. URL: <http://www.agenda21.no/Meny/steg.htm>
- Kalleberg, Ragnvald (1999): "Moderne samfunns utfordringer", i Ragnvald Kalleberg (red) *Kraften i de bedre argumenter*. Oslo: Ad Notam Gyldendal
- Lafferty, William M. (1981): "Demokrati og sivil ulydighet. En normativ- empirisk analyse" i Bernt Hagtvet (red) *Den vanskelige ulydigheten. Om sivil ulydighet som aksjonsform i parlamentariske demokratier*. Oslo: Pax Forlag
- Lafferty, William M. (1983): "Deltakelse og demokrati. Momenter i en uendelig dialog" i Trond Bergh (red) *Deltakerdemokratiet*. Oslo: Universitetsforlaget
- Lafferty, William M. (1996a): "The Politics of Sustainable Development: Global Norms for National Implementation", i *Environmental Politics*. Vol. 5 Nr 2. 185-208
- Lafferty, William M. (1996b): "Miljø og demokrati- en hovedutfordring for Lokal Agenda 21" i *ProSus. Tidsskrift for et bærekraftig samfunn: 3:96*
- Lafferty, William M. (1998): "Lokal Agenda 21. Teori og praksis for en bærekraftig utvikling" i *ProSus 2:98*
- Lafferty, William M. (1999): "Introduction", i William M. Lafferty (red) *Implementing LA21 in Europe. New Initiatives for Sustainable Communities*. Oslo: ProSus
- Lafferty, William M. & James Meadowcraft (1996): "Democracy and the Environment: Prospect for Greater Congruence", i William M. Lafferty & James Meadowcraft (red) *Democracy and the Environment. Problems and prospects*. Cheltenham: Edward Elgar

- Lafferty, William M. & Oluf Langhelle (1995): "Bærekraftig utvikling som norm og begrep" i William M. Lafferty & Oluf Langhelle (red) *Bærekraftig utvikling*. Oslo: Ad Notam Gyldendal
- Lafferty, William M. & Oluf Langhelle (1997): "På vei mot bærekraftig utvikling?" i William M. Lafferty m.fl.(red) *Rio + 5*. Otta, Tano Aschehoug
- Lafferty, William M. & Oluf Langhelle (1999): "Sustainable development as concept and norm" i William M. & Oluf Langhelle (red) *Towards sustainable development. On the Goals of Development- and the Conditions of Sustainability*. London: MacMillan Press
- Lafferty, William M. m.fl. (1998): *Fra MIK til bærekraftig utvikling*. Oslo: KS-forskning. Rapport 2:98
- Langhelle, Oluf S. (1999): *Fra ideer til politikk. Bærekraftig utvikling- svada eller rettesnor for samfunnsutviklingen*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Doktogradoppgave.
- Malnes, Raino & Knut Midgaard (1993): *Politisk tenkning fra antikken til vår tid*. Oslo: Universitetsforlaget
- March, James G. & Johan P. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. London: Collier Macmillan Publishers
- Mathiassen, Elin (1998): *Lyspunkter og sorte hull. Norske kommuners arbeid med Lokal Agenda 21*. Oslo: Fremtiden i Våre Hender. Rapport 8/98
- Milbrath, Lester (1965): *Political Participation*. Chicago: Rand McNally & Company.
- MD (1997): *Lokal Agenda 21. Miljøverndepartementets rolle og oppgave i LA21-arbeidet*. Strateginotat. Oslo
- MD/KS (1999): *Bærekraftige kommuner, er vi på rett vei?*. Oslo
- Mugaas, Pål (1997): "Fra Stockholm via Rio til New York" i William M. Lafferty m.fl. (red) *Rio + 5*. Otta: Tano Aschehoug
- Noahs Park (2000): Senter for formidling av miljøinformasjon & kretsløpsforståelse (2000 august 8 ) [online]. URL: [http://www.noahspark.no/prosjektrapport\\_noahs\\_park.html](http://www.noahspark.no/prosjektrapport_noahs_park.html)
- Pateman, Carole (1970): *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press
- ProSus (1999): *Forskersamling om Lokal Agenda 21*. Soria Moria Konferansesenter 26.10.99 Oslo: Notat
- Rivelsrud, Dagfinn (1999) "FoU og LA21. Hovedgrep sett fra Miljøverndepartementets ståsted", i ProSus *Forskersamling om Lokal Agenda 21*. Soria Moria Konferansesenter 26.10.99 Oslo: Notat
- Rugset, Stig A. (1998): "Medvirkning og bærekraftig utvikling", i *Prosus. Tidsskrift for et bærekraftig samfunn*: 3:98
- SFT (1996): *Bærekraftige lokalsamfunn. Prosjektplan*. Oslo
- SFT (1997): *Bærekraftige lokalsamfunn. Lokalt løft i sju kommuner*. Oslo
- SFT (1998a): *Bærekraftige lokalsamfunn. Reviderte prosjektplaner*. Oslo
- SFT (1998b): *Grønne tider. Nyhetsavis for prosjekt Bærekraftige Lokalsamfunn*. Oslo: 1/98
- Slagstad, Rune (1987): *Rett og politikk. Et liberalt tema med variasjoner*. Oslo: Universitetsforlaget
- UN (1993): *Report of the United Nations Conference on Environment and Development*. Rio de Janeiro, 3-14 June 1992. Vol 1 Resolutions Adopted by the Conference. New York: United Nations
- VMU (1991): *Vår Felles Framtid*. Oslo: Tiden Norsk Forlag

- Weigård, Jarle (1995): "Representasjon og rasjonalitet. Deliberasjon og aggregering som politiske koordineringsprinsipper", i Erik O. Eriksen (red) *Deliberativ politikk. Demokrati i teori og praksis*. Otta: Tano
- Yin, Robert K (1991): *Case Study Research. Design and Methods*. Revidert utgave. London: Sage Publications
- Østerud, Øyvind (1996): *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget
- Østfoldforskning (1992): *Bærekraftig utvikling. En utfordring for lokalpolitikkutforming i nye Fredrikstad*. Stiftelsen Østfoldforskning. Oktober 1992. Rapport 13:92
- Aall, Carlo (1997): "Norske kommuners oppfølging av Agenda 21", i William M. Lafferty m.fl. (red) *Rio + 5*. Otta: Tano Aschehoug
- Aall, Carlo (1998): "Norway. Confronting the Inertia of Existing Reforms", i William M. Lafferty & Katarina Eckerberg (red) *From the Earth Summit to Agenda 21. Working towards Sustainable Development*. London: Earthscan
- Aall, Carlo (1999): "Norway. From Environmental Protection to Sustainability Light", i William M. Lafferty (red) *Implementing LA21 in Europe. New Initiatives for Sustainable Communities*. Oslo: ProSus
- Aall, Carlo mfl.(1999): Kartlegging av hindringer i prosjekt Bærekraftige lokalsamfunn. *Hovedrapport*. Rapport 99:01. Oslo: SFT
- Aars, Jakob (1999): forskning omkring deltakelse, demokrati og meningsdanning i Lokal Agenda 21, i ProSus *Forskersamling om Lokal Agenda 21*. Soria Moria Konferansesenter 26.10.99  
Oslo: Notat