



UNIVERSITETET
I OSLO

Rapport nr. 5/02

Lokal Agenda 21

*– en analyse av regionale
og kommunale forskjeller*

Trygve Bjørnæs

Rapport



Program for forskning og utredning
for et bærekraftig samfunn

Senter for utvikling og miljø

ProSus 2002
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
www.prosus.uio.no
Besøksadresse: Sognsveien 68, 4. etg.

INNHOOLD

INNHOOLD	3
1..... FIRE UTVIKLINGSTREKK I DET LOKALE MILJØVERNET	5
1.1 OPPBYGGING AV ADMINISTRATIV KAPASITET I KOMMUNENE	5
1.2 "BÆREKRAFTIG UTVIKLING" LOKALT – SYMBOLPOLITIKK ELLER ET NYTT LOKALT MILJØVERN? ...	6
1.3 DELEGERING AV MYNDIGHET PÅ MILJØOMRÅDET	9
1.4 DEREGULERING OG "MYKE" VIRKEMIDLER.....	10
2 REGIONALE FORSKJELLER I LOKAL MILJØPOLITIKK	13
2.1 REGIONALE FORSKJELLER I STATUSEN FOR MILJØVERNLEDERSTILLINGER	13
2.2 REGIONALE FORSKJELLER I IMPLEMENTERING AV LOKAL AGENDA 21	16
2.2.1 <i>Fortsatt økt deltagelse fra innbyggere, organisasjoner og næringsliv</i>	18
2.3 ET FORSØK PÅ Å BEREGNE MILJØVERNLEDERNES BETYDNING	19
2.4 BETYDNINGEN AV ANDRE FORSKJELLER MELLOM KOMMUNENE	21
2.4.1 <i>Konflikt mellom landbruk/fiske og miljøverninteresser?</i>	23
2.4.2 <i>Kommunestørrelse og relative kostnader</i>	24
2.4.3 <i>Økonomi. Rike og fattige kommuner?</i>	25
2.4.4 <i>Partipolitikk. Konflikten mellom økonomisk vekst og miljø?</i>	26
2.4.5 <i>Forskjeller i eksponering for og oppfatning av miljøproblemer?</i>	27
3 KONKLUSJON	31
LITTERATUR	35

1 FIRE UTVIKLINGSTREKK I DET LOKALE MILJØVERNET

Det siste tiåret har mye skjedd når det gjelder det lokale miljøvernet i Norge. Etter at prosessen med å bygge opp et nasjonalt og senere et regionalt politisk-administrativt apparat til å behandle miljøspørsmål var avsluttet i sytti- og åttiårene, ble oppbyggingen av miljøkompetanse i kommunene et viktig prosjekt gjennom nittitallet. Norske kommuner har lenge hatt ansvar for en rekke oppgaver med miljøkonsekvenser, som behandling av avfall, vann og avløp og arealplanlegging og –disponering. Oppgaveprofilen har også naturlig påvirket måten å tenke omkring miljø, noe som gjenspeiler seg i hva som defineres som relevante kommunale miljøoppgaver. De siste årene har imidlertid forsøk blitt gjort på å styrke og utvide kommunenes rolle i norsk miljøpolitikk, blant annet gjennom forsøk på å innføre en ”mykere” og bredere virkemiddelprofil. Utviklingen har vært kjennetegnet av fire prosesser, som vil bli beskrevet kort nedenfor. I denne rapporten hevder vi at forandringene vi har sett som følge av disse fire prosessene, har endret ikke bare forholdet mellom ”tradisjonelt” og ”moderne” miljøvern i kommunene, men også muligheten for ulike typer kommuner til å hankses med dagens relevante miljøutfordringer. Gjennom å analysere regionale og kommunale særtrekk avdekker vi systematiske forskjeller i lokal miljøpolitikk; forskjeller som resulterer i at utviklingen av et ”nytt” og bærekraftorientert lokalt miljøvern blir lite annet enn symbolpolitikk i mange kommuner, samtidig som den faktisk fører til en endret politikk i andre.

For oss er dette interessant av flere grunner. For det første ønsker vi å få en bedre innsikt i hvor godt innføringen av prosessorienterte eller ”myke” virkemidler fungerer i møtet med norsk kommunehverdag. På denne måten håper vi å bidra med kunnskap om under hvilke betingelser slike virkemidler er effektive og om hva slags hindringer de støter imot. For det andre mener vi at innsikt i de regionale særtrekkene er viktig i en mer praktisk policy-sammenheng, med tanke på muligheten i forskjellige deler av landet til å utvikle en politikk for en bærekraftig utvikling. Ikke minst bør dette ses i sammenheng med pågående prosesser for overføring av nye oppgaver til kommunene på miljøområdet.

1.1 Oppbygging av administrativ kapasitet i kommunene

I årene fra 1991 til 1997 ble det gitt øremerkete tilskudd fra staten til alle norske kommuner som ønsket å ansette en miljøvernleder. Det viktigste målet for reformen, kalt Miljøvern i kommunene (MIK), var å bygge opp et lokalt administrativt apparat til å hankses med miljøspørsmål. På denne måten tilførte man norske kommuner både administrativ kapasitet og kompetanse på miljøområdet og økte den generelle oppmerksomheten rundt miljøspørsmål lokalt. Da reformen nådde sitt høydepunkt i 1996 hadde rundt 96 prosent av kommunene valgt å ansette en miljøvernleder enten i full stilling eller i halv stilling for kommuner med mindre enn 3000 innbyggere.

En rapport utgitt av ProSus vinteren 2000 avdekket imidlertid at det administrative apparatet man bygget opp gjennom reformen langt på vei var bygget ned igjen tre år etter at

øremerkingen av midler til stillingene forsvant (Bjørnæs og Lafferty 2000). I tidsrommet fra første januar 1997 til våren 2000 hadde 117 av Norges 435 kommuner fjernet stillingen som miljøvernleder og 134 kommuner enten redusert stillingen eller slått den sammen med en annen stilling (Bjørnæs og Lafferty 2000). Dette utgjør til sammen 58 prosent av norske kommuner. Etter vår mening har dette ført til en ganske dramatisk reduksjon i administrativ kapasitet og kompetanse på miljøspørsmål i kommunene.

Rapporten avdekket også at tiden som ble brukt i miljøvernstillingene til å arbeide med miljøspørsmål i forhold til andre oppgaver, hadde sunket i det samme tidsrommet. I tillegg hadde det vært en reduksjon i antallet "rene" miljøvernstillinger i betydningen stillinger hvor den miljøansvarlige er ansvarlig bare for miljøspørsmål. Antallet slike stillinger er nå 91, som er det samme antall kommuner som deltok i MIK-programmet fra 1988 til 1991 da det var et pilotprogram og ennå ikke en fullverdig nasjonal reform.

Et annet viktig mål med MIK-reformen var å stimulere kommunene til å utforme miljøplaner, fortrinnsvis integrert i den obligatoriske kommuneplanleggingen med utgangspunkt i plan- og bygningsloven. Rapporten avdekker at til tross for fremgang siden 1997, er det fortsatt 54 prosent av kommunene som ikke har noen form for miljøplan (Bjørnæs og Lafferty 2000). Det er derfor grunn til å sette spørsmålstegn ved i hvilken grad intensjonene for MIK-reformen er oppfylt, særlig når det gjelder permanent å styrke kommunenes administrative kapasitet og kompetanse på miljøspørsmål.

1.2 "Bærekraftig utvikling" lokalt – symbolpolitikk eller et nytt lokalt miljøvern?

Perioden som kjennetegnes av en sterk reduksjon i antall lokale miljøvernledere, er også kjennetegnet av en utvikling som går i motsatt retning, nemlig oppblomstringen av Lokal Agenda 21-aktivitet. Lokal Agenda 21 (LA21) utgjør lokale myndigheters bestrebelser for å sette ut i livet anbefalingene fra Rio-konferansen og handlingsplanen Agenda 21 og har i en nyere studie blitt betegnet som "*den viktigste drivkraften bak europeiske lokale myndigheters forsøk på å bevege seg i retning av bærekraftig utvikling*"¹. Agenda 21 oppfordrer alle lokale myndigheter til å innlede en dialog med sine innbyggere, lokale organisasjoner og næringslivet for å utarbeide og sette ut i livet en lokal handlingsplan for bærekraftig utvikling en lokal Agenda 21. Fordi LA21-tilnærmingen har et eksplisitt fokus på bærekraftig utvikling og anbefalingene i Agenda 21, innebærer den et mye bredere perspektiv på miljøspørsmål enn hva som har vært vanlig innen lokalt miljøvern² (Lafferty et.al. 1998:34). Overgangen fra et mer tradisjonelt lokalt miljøvern til et bærekraftfokus kan inndeles i endringer i *miljømessig innhold* og endringer i den *politiske prosessen*. På innholdssiden er den viktigste utviklingen at Lokal Agenda 21 fokuserer primært på hvordan kommuner kan bidra til å løse *globale* miljøproblemer. I en slik situasjon vil også handlingsmotivene ofte måtte være forskjellig fra tidligere. En lokalt initiert politikk for en bærekraftig utvikling innebærer nødvendigvis en større grad av normativ og etisk refleksjon omkring felles ansvar for globale problemer. Fordi klimaproblemer rammer fattige i fattige land først og hardest, innebærer en erkjennelse av felles ansvar for globale miljøproblemer også en økt nord-sør-fokus og en økt erkjennelse av lokalt miljøarbeid som et etisk begrunnet prosjekt. Det er et omstridt spørsmål blant eksperter

¹ Environment Daily, 2001, min oversettelse.

² Med unntak av noen mindre forsøksprosjekter som økokommuneprogrammet, særlig i distriktskommuner.

på lokalt miljøvern hvorvidt kommuner kan forventes å ta tak i globale spørsmål på noen effektiv måte (for en kort oversikt over posisjoner se Aall, 2000:42-43), men det finnes etterhvert mange eksempler på at kommuner forsøker å engasjere seg i globale problemstillinger. Enkelte har til og med hevdet at når det gjelder å komme i gang med å bekjempe klimautslipp, så kan dette gjøres mest effektivt lokalt, fordi man mangler en sterk industrilobby på lokalt og regionalt nivå (se Aall, 2000:79). Uansett har noen av de mest ambisiøse planene for å redusere klimautslipp blitt utviklet på lokalt nivå, og noen LA21-kommuner, som danske Albertslund, kan også vise til substansielle kutt i utslippene. Lokal Agenda 21 har dessuten ført til endringer i hvordan man i mange kommuner tenker omkring den politiske prosessen som er nødvendig for en utvikling mot mer bærekraftige lokalsamfunn. De viktigste stikkordene er her *informasjon, deltakelse, langsiktighet og tverrsektoriell integrering*.

Norge har blitt karakterisert som en "slow starter" når det gjelder implementering av Lokal Agenda 21 (Lafferty 1999:246), men LA21-arbeidet i Norge ble vesentlig styrket i 1997, da et koordinerende organ for LA21-arbeidet ble etablert i Miljøverndepartementet. Samtidig ble Lokal Agenda 21 slått fast som et viktig mål for norsk miljøpolitikk gjennom stortingsmeldingen "Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling" [St.meld 58 (1996-97)] som kom i 1997. Senere ble det å underskrive "Fredrikstaderklæringen", som var sluttdokumentet fra en stor konferanse om LA21 i 1998, det naturlige utgangspunktet for lokale myndigheter som ville sette i gang arbeid med Lokal Agenda 21. Per dags dato har mer enn 60 prosent av kommunene i Norge underskrevet denne erklæringen. Som resultat av et samarbeid mellom Kommunenes Sentralforbund, Miljøverndepartementet, fylkeskommunene og fylkesmannen, ble det videre utviklet et støtteapparat på regionalt nivå – stillinger som såkalte regionale LA21-knutepunkt – for å understøtte kommunenes LA21-arbeid. Den viktigste arbeidsoppgaven for disse regionale knutepunktstillingene har vært å forsyne lokale myndigheter med tilstrekkelig informasjon og kunnskap om LA21 og å bidra til utveksling av erfaringer om LA21-arbeid mellom kommuner i sine respektive regioner. En undersøkelse viser at kommunene har opplevd de regionale knutepunktene som den viktigste støttespilleren i sitt LA21-arbeid de siste par årene (Bjørnæs 2002).

Mange av kommunene i Norge har ennå ikke oppnådd mye mer i sitt LA21-arbeid enn å underskrive Fredrikstaderklæringen, men det er store forskjeller mellom de kommunene som er kommet lengst og de kommunene som henger etter. Når det gjelder konkret oppfølging av Lokal Agenda 21, kan kommunene grovt deles inn i tre kategorier: Rundt en tredel av kommunene har ikke gjort noe, rundt en tredel har gjort bare litt – først og fremst å slutte seg til Fredrikstaderklæringen, og en tredel har oppnådd noen faktiske resultater. I denne siste gruppen finner vi at lokale myndigheter har iverksatt tiltak for å informere innbyggerne om Lokal Agenda 21 og bærekraftig utvikling, startet opp forskjellige miljørettede samarbeidsprosjekter som inkluderer næringsliv og/eller frivillige organisasjoner, forsøkt å trekke innbyggerne mer aktivt med i beslutningsprosesser på miljøsidan osv. (Bjørnæs og Lafferty 2000). Dette betyr at vi øyner den samme utviklingen i Norge som tidligere er dokumentert i Sverige (Brundin og Eckerberg 1999) med en tredel av kommunene som tar ledelsen, en tredel som står på stedet hvil og en tredel som faller fra – eller snarere i det norske tilfellet, aldri kommer ut av startblokkene.

Når det gjelder de konkrete LA21-prosjektene som er blitt startet opp i kommunene, så favner disse over et bredt spekter. Allikevel må det kunne sies at mange av prosjektene så langt har dreid seg om "picking the low hanging fruits", noe som ikke er så overraskende all den tid LA21-aktiviteten ikke har vært understøttet særlig tungt økonomisk. Bare 23 prosent

av kommunene med LA21-aktivitet har mottatt støtte fra staten (ofte øremerket til et prosjekt for kartlegging av biologisk mangfold) og 29 prosent har selv stilt midler til rådighet for prosjekter (Bjørnæs og Lafferty 2000). De siste to årene er det dessuten blitt færre kommuner som har fått støtte fra staten til LA21-aktivitet. Mange av LA21-prosjektene fokuserer dermed på lokale nærmiljøtiltak og deltakelsesaspektet i den lokale miljøpolitikken gjennom informasjon, åpne møter og mobilisering av innbyggere, mens bare et fåtall er rettet inn mot mer krevende oppgaver innen for eksempel infrastruktur og transport. Prosjekter knyttet til energiforbruk og alternative energikilder er imidlertid blitt vanlig i så mye som halvparten av LA21-kommunene (Bjørnæs 2002).

Lokal Agenda 21 er en geografisk tilnærming som til en viss grad er bygd på tanken om at "det globale er lik summen av det lokale". I Stortingsmelding 58 om miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling, heter det: "*Utgangspunktet er bl.a. at de globale miljøutfordringene kan ses på som summen av de handlinger som gjøres lokalt.*" (kap. 8). Hvorvidt denne tankegangen står sin prøve i forhold til bruk av nasjonale versus lokale virkemidler i miljøpolitikken er selvfølgelig åpent for diskusjon. Forskning viser at mange kommuner finner at faktorer utenfor deres kontroll sterkt påvirker muligheten for en effektiv lokal miljøpolitikk. Et ofte nevnt eksempel er prising av forskjellige energikilder (Aall et.al 1999). Allikevel rapporterer kommunene selv at det fortsatt er rom for en selvstendig og styrket lokal miljøpolitikk innen områder som arealplanlegging, mobilisering, informasjon og utdanning, interne rutiner og innkjøp og i forskjellige typer samarbeidsprosjekter med lokalt næringsliv og organisasjoner (Aall og Bjørnæs 1999).

Det underliggende spørsmålet i denne rapporten er hva slags effekt LA21 som "mykt" policy-virkemiddel har på den lokale miljøpolitikken som føres. Det er grunn til å stille en rekke spørsmål om hvorfor denne typen virkemiddelbruk blir mer dominerende i forhold til mer direkte regulerende eller økonomisk baserte virkemidler. Svaret på disse spørsmålene vil ventelig variere avhengig av hvilken aktør vi tar for oss og fra kommune til kommune. I denne rapporten vil vi derfor rette fokus mot effekten av tilnærmingen snarere enn å spekulere omkring mulige motiver som måtte ligge bak den.

Etter vår oppfatning er det relevant å spørre seg hvorvidt Lokal Agenda 21 først og fremst er et eksempel på hva Murray Edelman (1985) beskriver som *symbolpolitikk*. I følge Edelman er dennes fremste funksjon å skape et inntrykk av politisk handling, samtidig som den bidrar til å skjule maktstrukturene som er involvert og til å tilsløre det faktum at bestemte interesser systematisk vinner frem i politikken på bekostning av andre som stort sett må nøye seg med retoriske gevinster. Eller som Edelman uttrykker det:

If the regulatory process is examined in terms of a divergence between political and legal promises on the one hand and resource allocations and group reactions on the other hand, the largely symbolic character of the entire process becomes apparent (1985:23).

Hvis den fremste effekten av Lokal Agenda 21 og andre myke virkemidler ligger i å berolige "de utålmodige" gjennom å skape et inntrykk av at man handler, samtidig som veldig små resultater faktisk blir oppnådd, så kan LA21 og andre myke virkemidler sies å innebære en svekking av det lokale miljøvernet, og kan fort ende i frustrasjon for deres tilhengere. Hvis man derimot lykkes med intensjonene i LA21 om deltakelse og globalt fokus som et supplement til hva som allerede er oppnådd innen lokalt miljøvern, kan Lokal Agenda 21 innebære en svært viktig og nødvendig prosess for å utvide perspektivet og for å oppnå lokal støtte for nødvendig handling. I et slikt tilfelle kan LA21 ses som en eksperimentell tilnærming hvor man prøver å finne praktiske løsninger for å integrere miljø og andre interesser. Hvis

Lokal Agenda 21 bidrar til en slik utvikling, vil det innebære en styrking av det lokale miljøvernet. Sett i et slikt perspektiv, kan også et språk mellom retorikk og politiske resultater ses som mer naturlig og forklares på en mindre kynisk måte, gitt den eksperimentelle og søkende formen Lokal Agenda 21-prosesser har. Etter vår mening ligger den virkelige testen for Lokal Agenda 21 i hvilken av disse to beskrivelsene som er mest i tråd med de politiske realiteter.

1.3 Delegering av myndighet på miljøområdet

Norske myndigheter er inne i en prosess med mål om å delegerer betydelige ansvar på miljøområdet til kommunene. Signalene fra politikere og byråkrater er fortsatt ikke klare på nøyaktig hvilke oppgaver som vil bli delegert eller nøyaktig hva dette vil innebære økonomisk, juridisk og administrativt, men det foreligger et utkast fra en arbeidsgruppe nedsatt av MD, KRD og KS om hvilke oppgaver man ser for seg at skal delegeres (Miljøvern-departementet 2001). Disse oppgavene er primært av lokal karakter. Statlige forsøk med å overføre miljøoppgaver til kommunene er ikke noe nytt fenomen i Norge. Gjennom åtti- og nittiårene fant det sted en generell delegering av oppgaver og ansvar fra statlig til regionalt og kommunalt nivå på en rekke andre områder enn miljøvern. Denne delegeringsprosessen har vært kjennetegnet av: (i) mindre binding av kommunene gjennom statlig regulering og kontroll, (ii) delegering av nye oppgaver fra staten til kommunene, og (iii) delegering av ansvaret for tverrsektoriell integrering (Naustdalslid 1994:20-21). Innen miljøpolitikken har imidlertid bare svært beskjedne oppgaver blitt delegert i forbindelse med denne prosessen, og mengden ansvar som tenkes overført til kommunene synes derfor større denne gangen enn i tidligere prosesser.

Et interessant spørsmål her, er hvorvidt det er mulig å identifisere det "riktige" nivået for forskjellige miljøpolitiske beslutninger, og i så fall hvilket nivå dette er. Det er sterke og motstridende oppfatninger om dette spørsmålet. De mest utålmodige har lenge etterlyst et sterkere statlig engasjement, i betydningen mer og sterkere statlig politisk styring. Erfaringer fra de områdene kommunene i dag har myndighet til å administrere, blant annet bygging i strandsonen, tilsier ikke nødvendigvis at det blir en mer bærekraftig politikk når kommunene får ansvaret, og mange har i det siste vært skeptisk til miljøkonsekvensene av å la kommunene få ansvaret for blant annet scooterkjøring i utmark. Samtidig vil mange "idealister" legge vekt på at forandring må starte med hver enkelt og at ingen miljøpolitikk kan bli effektiv uten å ha bred støtte lokalt. Derfor må en effektiv politikk baseres på en "nedenfra-og-opp"-tilnærming. Vi finner mye støtte for dette siste synet blant tilhengere av Lokal Agenda 21.

Den kanskje mer interessante diskusjonen går imidlertid ikke på det statiske spørsmålet om å identifisere det "riktige" styringsnivået, men snarere på hvilke oppgaver og beslutninger som naturlig hører hjemme på hvilket nivå, gitt dagens politiske og normative klima. Tradisjonelt har norske myndigheters syn vært at lokale miljøproblemer bør håndteres lokalt og at nasjonale og globale spørsmål er et statlig ansvar. Tidligere forskning har vist at norske kommuner har vært mest opptatt av miljøspørsmål med lokal relevans og at tradisjonelle lokale spørsmål som vann, avløp og renovasjon alle har opprettholdt en sterk posisjon i kommunenes definisjon av relevante miljøspørsmål opp til i dag (Hovik 1994, Lafferty et.al. 1998). De siste årene har imidlertid både nasjonale myndigheter og aktive kommuner oppfordret kommunesektoren til å ta mer ansvar for globale miljø- og utviklingsspørsmål gjennom blant annet Lokal Agenda 21. Vi finner nå en rekke eksempler på at kommuner i

sterkere grad fokuserer på problemer som ikke først og fremst merkes lokalt. Det omstridte spørsmålet er dermed hvorvidt kommuner kan og bør ta mer ansvar for globale spørsmål. Uansett har kommunene, gjennom den statlige støtten til Lokal Agenda 21 og lokale klimahandlingsplaner, fått sterke politiske signaler om at dette er ventet fra dem i fremtiden. I det foreliggende utkastet til delegering av oppgaver til kommunene trekkes det imidlertid igjen en klar grense mellom miljøproblemer med lokale konsekvenser, som skal være kommunenes ansvar, og miljøproblemer med globale konsekvenser, som skal være statens ansvar. Det kan dermed synes uklart hva slags rolle man ser for seg at kommunene i fremtiden skal spille i oppfyllelsen av nasjonale miljøpolitiske målsettinger.

I forbindelse med prosessen for desentralisering av ansvar for miljøspørsmål er det også viktig å spørre seg hvordan reduksjonen i antall miljøvernledere virker inn på prosessen og dennes mulighet for å lykkes. Hvem vil ta seg av de delegerede oppgavene når kommunene reduserer eller fjerner sin kompetanse og kapasitet på miljøsidene? Selv om det er verdt å understreke at det fortsatt er mange kommuner som har en miljøvernansvarlig med i hvert fall et visst ansvar for miljøspørsmål, betyr dette at det nå er substansielle forskjeller i kompetanse og kapasitet mellom forskjellige kommuner og, mistenker vi, mellom forskjellige regioner. Et interessant spørsmål blir dermed hva disse forskjellene får av betydning. Vi ser en mulighet for at de kan få stor betydning både i forhold til forsøk på å innføre nye mål og styringsinstrumenter i den lokale miljøpolitikken og i forhold til muligheten for å nå miljømål i ulike deler av landet, i ulike typer kommuner og innenfor ulike deler av miljøpolitikken.

1.4 Deregulering og “myke” virkemidler

En viktig drivkraft bak de forandringene som er beskrevet ovenfor er det som ofte blir omtalt som ”globalisering”. Moteordet globalisering er et begrep som oppsummerer flere prosesser relatert til internasjonalisering og liberalisering av økonomien og økt betydning av internasjonale avtaler og internasjonale økonomiske aktører (Østerud 2001). Disse prosessene medfører både tilsiktede og utilsiktede konsekvenser, hvorav en av de viktigste er reduserte muligheter for nasjonal politisk styring (Fuchs and Lorek 2001). På lang sikt er en mulig konsekvens av internasjonaliseringen at mer av tjenesteproduksjonen i offentlig sektor blir privatisert gjennom prosesser som de pågående GATS-forhandlingene (General Agreement on Trade in Services). Dette kan medføre særlig store konsekvenser for muligheten for demokratisk politisk styring på lokalt nivå, ettersom det er her det meste av tjenestene til offentlig sektor faktisk blir produsert.

Det er vanskelig å beregne nøyaktig hvilke effekter globaliseringsprosessene har for bruken av virkemidler innen lokalt miljøvern, men vi antar at de har betydning på to tilgrensende områder. For det første bidrar globaliseringen til at enkelte policy-virkemidler anses som mer legitime enn andre både i miljøpolitikken og i forholdet mellom stat og kommuner mer generelt. Dette betyr mindre politisk styring gjennom direkte regulering, forbud og kontroll, mer vekt på målstyring gjennom å sette opp generelle mål, rammefinansiering i motsetning til øremerking og mer bruk av instrumenter påvirket av markedet, som å omforme offentlige tjenesteorganer i retning av selskaper, liberalisering av kraftmarkeder, salg av kommunale kraftverk osv. For det andre har utviklingen ført til en forandring i forholdet mellom stat, kommune og innbyggere hvor det legges større vekt på bruk av ”myke” styringsinstrumenter, noe Lokal Agenda 21 kan ses som et typisk eksempel på. De to prosessene, eller kanskje

heller aspektene ved den samme prosessen, består av to komponenter. Den første er *deregulering*, som betyr at politiske myndigheter trekker seg tilbake fra politisk styring og overlater mer ansvar til private aktører som næringsliv, innbyggere og organisasjoner. Den andre er en utvikling mot *myke policy-instrumenter*, hvor man introduserer alternative måter å styre på basert på frivillighet, informasjon og samarbeid. Effektiviteten av slike myke virkemidler er et interessant, om enn omstridt, spørsmål. En internasjonal studie av 24 vellykkede tilfeller av miljøpolitikk konkluderte med at bruken av tradisjonelle regulerende virkemidler var sentral i de fleste av dem, selv om de ofte ble supplert av såkalte myke virkemidler (Jänicke & Weidner 1995).

Det er ikke lett å trekke opp noen nøyaktig linje mellom myke og harde policy-instrumenter. Allikevel kan vi si at vi på den "harde" siden finner legale og administrative instrumenter som direkte regulering gjennom lovgivning, forbud, kontroll, fastsatte utslippsgrenser osv. Disse instrumentene er ofte ikke særlig fleksible, gir ikke den regulererte part særlig innflytelse på utfallet og er juridisk bindende. På den andre siden finner vi normative og informasjonsbaserte instrumenter som offentlige informasjonskampanjer, miljøundervisning i skolen, Lokal Agenda 21, frivillige avtaler og forpliktelser osv. Man kan hevde at markedsbaserte virkemidler utgjør en mellomliggende kategori. Det kan synes som at noe av motivasjonen for den nye og mykere tilnærmingen til virkemiddelbruk i miljøpolitikken er å beskytte næringslivet fra økonomiske belastninger, noe som har blitt viktigere ettersom norsk økonomi har blitt stadig mer internasjonalsert.

Inndelingen av instrumenter i "myke" og "harde" kan sies å være nokså upresis, da den egentlig ikke sier noe om hva som skiller de to gruppene instrumenter fra hverandre. Innenfor implementeringsteori har det derfor blitt vanlig å benevne kategoriene som "top-down" vs. "bottom-up" eller "beslutningsorienterte" vs. "prosessorienterte" tilnærminger (Kjellberg og Reitan 1995, Reitan 1998). Det viktigste aspektet ved dette begrepsmessige skillet er hvorvidt instrumentene er (og bør være) basert på en mest mulig effektiv implementering av spesifikke politiske beslutninger fattet ovenfra eller på mer kontinuerlige samarbeidsprosesser med større grad av deltakelse "nedenfra" av involverte aktører. Instrumenter basert på det siste trekker aktivt næringsliv, organisasjoner, innbyggere og eventuelt kommuner inn i prosessen med å definere mål og virkemidler i miljøpolitikken. Dette kan påvirke resultatet av politikken som føres. I denne rapporten vil fokus være rettet mot et av de vanligste av slike prosessorienterte virkemidler, nemlig Lokal Agenda 21. Vi ønsker å se nærmere på aspekter relatert både til effektiviteten av virkemiddelet og til hva slags betingelser som må være oppfylt for at det skal kunne ha en positiv og merkbar effekt.

2 REGIONALE FORSKJELLER I LOKAL MILJØPOLITIKK

Utgangspunktet for vår analyse er data fra en landsdekkende spørreundersøkelse om Lokal Agenda 21 og miljøvernlederstillinger som indikerer at vi kan finne tydelige regionale forskjeller i det lokale miljøvernet. For oss reiste dette spørsmålet: *Hva kan forklare slike forskjeller og hva slags følger får de for implementering av prosessorienterte virkemidler for en bærekraftig utvikling, som Lokal Agenda 21 i kommunene?* For å svare på dette, var det nødvendig å analysere forskjellene på en systematisk måte og å analysere bakgrunnen for og eventuelle konsekvenser av slike forskjeller. Undersøkelsen dataene er hentet fra omfattet alle kommuner i Norge og ble gjennomført av ProSus i samarbeid med Kommunenes Sentralforbund i perioden fra februar til juli 2000. Etter et oppfølgingsbrev fikk vi svar fra mer enn 70 prosent av kommunene. Deretter gjennomførte vi avgrensede telefonintervju med de gjenstående kommunene, slik at vi fikk svar fra alle kommuner på noen av de viktigste spørsmålene. Dataene gir oss dermed et relativt godt bilde av situasjonen i Norge med hensyn til miljøvernledere og implementering av Lokal Agenda 21 i forkant av verdens-toppmøtet i Johannesburg. De første funnene basert på undersøkelsen ble publisert i rapporten "Miljøvernledere og Lokal Agenda 21. Hva er status?", (Bjørnæs og Lafferty 2000). I denne andre rapporten har de opprinnelige survey-dataene blitt supplert med data fra Kommunedatabasen til Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste/Statistisk Sentralbyrå³

2.1 Regionale forskjeller i statusen for miljøvernlederstillinger

Tabell 1 nedenfor viser hvor stor reduksjon det har vært i lokale miljøvernlederstillinger i hvert av Norges 18 fylker siden 1997⁴. Ettersom stillingenes viktigste kjennetegn – den statlige finansieringen – har forsvunnet, er det ikke mulig å definere en miljøvernleder etter nøyaktig samme kriterier som i 1997 for å lage en direkte sammenligning av situasjonen på to ulike tidspunkt. Derfor er spørsmålet om hva slags *endring* som har funnet sted viktig. Vi har spurt kommunene hvorvidt stillingen som miljøvernleder har blitt redusert, fjernet, om den har økt, om noen ny stilling har blitt opprettet eller om ingen endring har funnet sted. Problemet med denne kategoriseringen er imidlertid at kategorien "ingen endring" også omfatter de kommunene som aldri har hatt noen miljøvernleder i utgangspunktet. Når vi kontrollerer for denne muligheten, viser det seg at bare 9 kommuner rapporterer både *ikke* å ha noen ansvarlig for miljøspørsmål og at dette innebærer ingen endring fra og med 1997. Vi vet også, basert på informasjon fra Kommunenes Sentralforbund, at det på et tidspunkt i 1996 var 96 prosent av kommunene som hadde stillingen som miljøvernleder besatt. Dette betyr at ut fra KS' tall var det totalt omlag 19 av 435 kommuner som aldri hadde noen miljøvernleder. Årsaken til den lille forskjellen mellom KS' tall og hva kommunene selv rapporterer i vår undersøkelse, *kan* ligge i at kommuner har tolket begrepet vi bruker for å beskrive stillingen ("miljøvernansvarlig") noe videre nå som kriteriet om statlig finansiering er

³ NSD er ikke ansvarlig hverken for analysen av dataene eller for de tolkninger som er gjort her.

⁴ Vi har ikke regnet Oslo som et fylke, Oslo er en *kommune* med fylkesfunksjoner og 25 bydeler. I tillegg til miljøvernlederen og hans stab finnes det i Oslo folk som arbeider med miljøvern og Lokal Agenda 21 i bydelene, men disse stillingene var ikke del av MIK-reformen og er slik ikke direkte sammenlignbare med stillingene i andre kommuner.

borte enn hva de gjorde i undersøkelsen i 1997. Slik kan noen kommuner i ettertid ha definert en stilling som tidligere ikke oppfylte dette kriteriet som miljøvernansvarlig. I tillegg er forskjellen mellom KS' tall og vårt eget godt innenfor hva vi ville forvente av feilmargin i selve rapporteringen for to studier utført med tre års mellomrom.⁵

Dette betyr at de fleste kommunene som rapporterer "ingen endring i status for stillingen" har en miljøvernleder nå, og hadde det også ved inngangen til 1997. I alt gjelder dette 164 kommuner. Som nevnt finner vi bare ni kommuner som rapporterer ikke å ha noen miljøvernleder hverken ved inngangen til 1997 eller i 2000. Med dette i mente vil vi derfor anta at tallene nedenfor, som viser prosentvis andel av kommunene som har redusert eller fjernet stillingen, gir oss et godt bilde av hva som har skjedd med stillingene i de ulike fylkene etter at øremerkingen av midler fra staten forsvant.

⁵ I tillegg rapporterer tre kommuner å ha opprettet nye miljøvernstillinger i samme periode. Dette er imidlertid kommuner hvor det allerede var en miljøvernleder på plass, og to av de tre deltok også i programfasen av MIK-reformen.

Tabell 1. Prosent av kommunene i hvert fylke som har slått sammen, redusert eller fjernet stillingen som miljøvernleder siden 1. januar 1997

FYLKE	Prosent av fylkets kommuner som har redusert/fjernet stillingen
Buskerud ⁶	33
Akershus	36
Rogaland ⁷	38
Østfold	39
Hedmark	41
Aust-Agder	47
Møre og Romsdal	50
Telemark ⁸	50
Vest-Agder	53
Sør-Trøndelag	56
Vestfold	60
Hordaland	63
Oppland	65
Nord-Trøndelag	67
Troms	72
Sogn og Fjordane	73
Finnmark	74
Nordland	84

Som vi ser av tabell 1, finner vi fire fylker hvor 70 prosent av kommunene eller mer har fjernet eller redusert stillingen som miljøvernleder. Disse fire er Nordland, Troms, Finnmark og Sogn og Fjordane. Vi finner også noen fylker hvor tilsvarende tall alle ligger under 40 prosent. Disse er Østfold, Akershus, Buskerud og Rogaland.

Dette betyr at kommunene i de tre nordligste fylkene, samt i Sogn og Fjordane, har vært betydelig mindre villig til eller i stand til enn andre å opprettholde miljøvernstillingene etter at øremerkingen forsvant. Dette er også de fylkene hvor status for miljøvernlederstillingene var svakest til å begynne med. En studie fra 1997 viser at i disse fire fylkene hadde bare mellom 56 og 69 prosent av kommunene en fast ansatt miljøvernleder kort tid etter MIK-reformen (Laffery et.al 1998), noe som må bety at mange av stillingene her var midlertidige. Nordland

⁶ Netto reduksjon er 29 prosent hvis man regner med 1 ny stilling.

⁷ Netto reduksjon er 27 prosent hvis man regner med 3 økte stillinger.

⁸ Netto reduksjon er 33 prosent hvis man regner med 3 nye eller økte stillinger.

er nå det eneste fylket i Norge hvor et flertall av kommunene rapporterer at de ikke har noen ansvarlig for miljøspørsmål i det hele tatt. På plassen bak de nordligste tre fylkene og Sogn og Fjordane kommer Norges fjerde nordligste fylke, Nord-Trøndelag, som neste på lista over stillingsreduksjoner. Dette betyr at det er en markert tendens til at jo lenger nord man kommer, desto større er sjansen for at kommunen man befinner seg i har fjernet eller redusert sin miljøvernstilling over de siste årene. Samtidig finner vi at kommuner i noen fylker lenger sør og vest i landet oppviser vesentlig bedre resultater. Spørsmålet er hvorfor det er slik. Det faktum at noen fylker er plassert lenger nord enn andre er mulig å behandle som en statistisk variabel, men utgjør i seg selv ingen forklaring på det regionale mønsteret vi har funnet. Dessuten bryter Sogn og Fjordane med nord-sør-mønsteret.

Hvis vi vil søke etter forklaringer må vi derfor studere kommunene nærmere og se etter hva som skiller dem fra hverandre. Før vi dykker ned i kjennetegn ved de ulike typene kommuner på jakt etter mulige forklaringsvariabler, vil jeg imidlertid undersøke om vi finner det samme regionale mønsteret når det gjelder implementering av Lokal Agenda 21 som vi finner for administrativ kapasitet. Dette er interessant fordi det kan hjelpe oss å forstå hvor viktig administrativ kapasitet egentlig er for evnen til å forandre lokal politikk i en bærekraftig retning.

2.2 Regionale forskjeller i implementering av Lokal Agenda 21

Det er dokumentert at stillingene som miljøvernleder har forsvunnet fra mange kommuner (Bjørnæs og Lafferty 2000). Spørsmålet om hva dette betyr for miljøpolitikken som føres lokalt og for kommunenes evne til å ta til seg nye politiske signaler og styringsinstrumenter på miljøområdet, er imidlertid omdiskutert. I en kommentar til reduksjonene fant daværende miljøvernminister Siri Bjerke det "naturlig" at stillingene forsvant, og så dette som et tegn på at miljøspørsmål nå var så integrert i kommunenes virksomhet at stillingene ikke lenger ble sett som nødvendige (Kommunal Rapport 23. april 2001). For at denne "integreringsforklaringen" skulle finne støtte i vårt materiale ville vi, når det gjelder Lokal Agenda 21, forvente det motsatte mønsteret av hva vi fant for status for miljøvernlederstillinger. Det ville være kommunene med den mest aktive og integrerte politikken i forhold til miljø og bærekraftig utvikling som ikke lenger så behovet for en egen stilling som miljøvernleder. Det burde ikke komme som noen overraskelse at vi ikke finner særlig støtte for en slik forklaring i vårt materiale.

Hovedindikatoren vi bruker for Lokal Agenda 21 er hvor mange prosent av kommunene i hvert fylke som har undertegnet Fredrikstaderklæringen om LA21, og slik politisk-prinsipielt forpliktet seg til å ta fatt på oppgaven med å implementere bærekraft-prinsippene i erklæringen. I tillegg har vi inkludert ytterligere fire kriterier for LA21-aktivitet, slik at vi har totalt fem uavhengige variabler. Vi har valgt disse variablene både av hensyn til kvaliteten på dataene vi har tilgjengelig og fordi vi ser dem som høyst relevante for en evaluering av prosessen med å implementere Lokal Agenda 21. Av sammenligningsgrunner har vi inkludert to delvis overlappende spørsmål om deltakelse fra henholdsvis "innbyggere" og "organisasjoner og næringsliv" (4 + 5). Disse ble også stilt i en undersøkelse i 1997, og gir oss dermed mulighet for en direkte sammenligning over tid.

1. Har kommunen undertegnet Fredrikstaderklæringen om Lokal Agenda 21?
2. Har kommunen inngått en dialog med sine innbyggere om LA21?
3. Har kommunen startet konkrete LA21-prosjekter?
4. Har kommunen gjort noe for aktivt å involvere innbyggerne i sitt miljøarbeid?
5. Har kommunen gjort noe for aktivt å involvere organisasjoner og næringsliv i sitt miljøarbeid?

For å se på spørsmål 1 først, finner vi interessant nok at selv når det gjelder en primært prinsipiell forpliktelse som å undertegne Fredrikstaderklæringen, er det store regionale forskjeller, som det går frem av tabell 2 under. Mønsteret er tydelig *det samme* som det var for miljøvernlederstillingene. I Vestfold har 86 prosent av kommunene underskrevet erklæringen – i Nordland så lite som 14 prosent.

Vi finner også at de fem fylkene hvor kommunene er mest nølende til å ta fatt på arbeid med Lokal Agenda 21, er de som har redusert stillingen som miljøvernleder mest. Kommunene i Nordland oppnår det dårligste resultatet på begge spørsmål, noe som utgjør et slags paradoks all den tid *fylkeskommunen* i Nordland var en av de første i Norge som utarbeidet et *regionalt* Agenda 21-dokument. Dette betyr altså at vi finner de samme regionale forskjellene når det gjelder tilslutning til Lokal Agenda 21 som vi finner når det gjelder villigheten eller evnen til å opprettholde stillingen som miljøvernleder. Det er i de regionene hvor kommunene har beholdt miljøvernlederne vi finner den høyeste oppslutningen rundt Lokal Agenda 21. Igjen er trenden grovt sett at scoren blir lavere jo lenger nord man kommer.

Tabell 2. Prosent av kommunene i hvert fylke som har sluttet seg til arbeid med Lokal Agenda 21

FYLKE	Kommuner som har sluttet seg til LA21, %
Vestfold	86
Oppland	77
Buskerud	76
Aust-Agder	73
Østfold	67
Hedmark	64
Sør-Trøndelag	58
Rogaland	56
Akershus	50
Telemark	50
Vest-Agder	47
Hordaland	47
Møre og Romsdal	45
Troms	43
Nord-Trøndelag	42
Sogn og Fjordane	33
Finnmark	32
Nordland	14

Tabell 3. Gjennomsnittlig prosent av kommunene i hvert fylke med aktivitet på 5 LA21-kriterier

FYLKE	Kommuner med aktivitet, %
Hedmark	68
Østfold	60
Akershus	59
Buskerud	59
Vestfold	57
Oppland	56
Hordaland	55
Sør-Trøndelag	53
Rogaland	49
Telemark	49
Troms	48
Nord-Trøndelag	48
Vest-Agder	47
Aust-Agder	45
Sogn og Fjordane	35
Møre og Romsdal	33
Finnmark	29
Nordland	22

Når vi inkluderer alle de fem kriteriene for Lokal Agenda 21 som er nevnt over (tabell 3) i analysen, finner vi at bildet forandrer seg noe for enkelte fylker, men uten å rokke særlig ved det regionale mønsteret vi har funnet. For hvert fylke har vi regnet ut gjennomsnittlig andel av kommunene som rapporterer at de har aktivitet på hver av de fem spørsmålene reist over. Som vi kan se, forandrer rangeringen seg for enkelte fylker, men fortsatt med for det meste sørlige, sentrale fylker øverst på listen og nordlige og vestlige mindre sentrale fylker på den nedre delen av listen.

2.2.1 Fortsatt økt deltakelse fra innbyggere, organisasjoner og næringsliv

Det er også interessant at for landet som helhet, fortsetter trenden i retning av økt vekt på deltakelse i den lokale miljøpolitikken fra ulike grupper eller aktører i lokal-samfunnet. I spørreundersøkelsen fra 1997 ble det påvist at 39 prosent av kommunene hadde gjort en innsats for å øke innbyggernes deltakelse i den lokale miljøpolitikken

(Lafferty et.al. 1998:78). Vår survey viser at når det samme spørsmålet blir stilt i 2000, har dette tallet steget til 63 prosent. Dataene tyder også på at det meste av økningen i deltakelse er relatert til Lokal Agenda 21, med LA21-aktive kommuner klart mer aktive i å fremme borgerdeltakelse enn andre kommuner. 76 prosent av kommunene som har undertegnet Fredrikstaderklæringen oppgir at de har gjort en innsats for å trekke innbyggerne mer aktivt med. Allikevel er det også verdt å merke seg at så mye som 50 prosent av kommuner som *ikke* har undertegnet erklæringen har arbeidet for å øke deltakelsen fra kommunens innbyggere. Dette betyr at borgerdeltakelse, som Aall mener har blitt "gjenoppdaget" over de siste ti årene, ikke er noe som har vært eksklusivt for LA21-kommunene, men må ses som del av en generell policy-trend.

Aall konkluderer også med at et av de viktigste nye elementene som kommer inn i den lokale miljøpolitikken med Lokal Agenda 21, er direkte, frivillig samarbeid mellom kommunen og næringsliv og organisasjoner (Aall, 2000:38). Resultatet av undersøkelsen i 1997 viste at så mye som 49 prosent av kommunene hadde igangsatt tiltak for å øke deltakelsen fra næringsliv og organisasjoner (Lafferty et.al. 1998:79). Denne trenden fortsetter nå. I 2000 hadde andelen kommuner som søker å øke deltakelsen fra næringsliv og organisasjoner i miljøpolitikken økt til ganske solide 57 prosent. Dette betyr at den største økningen i deltakelse består i økt deltakelse fra innbyggerne (vanligvis både i planlegging og konkrete prosjekter), men at også deltakelse fra næringslivet i kommunen og ulike organisasjoner utgjør et stadig viktigere element i den lokale miljøpolitikken.

2.3 Et forsøk på å beregne miljøvernledernes betydning

Funnene over reiser en rekke spørsmål. Først er det et behov for å undersøke nærmere hva slags sammenheng som faktisk finnes mellom det å ha en miljøvernleder og å slutte seg til arbeidet med Lokal Agenda 21. Dette er et policy-relevant spørsmål som handler om betydningen av å opprettholde selvstendig administrativ kapasitet på miljøområdet i motsetning til å tenke seg miljøarbeidet ivaretatt utelukkende av andre stillinger, avdelinger og etater – altså en slags full integrering i kommunens eksisterende virksomhet. Som vi har sett er det i de fylkene hvor kommunene har redusert den administrative kapasiteten på miljøsidene minst, at kommunene er mest villig til å starte med Lokal Agenda 21. I det følgende vil denne sammenhengen bli analysert statistisk for å se om sammenhengen er mer enn bare tilfeldig.

For å avgjøre hvorvidt det finnes et signifikant forhold mellom administrativ kapasitet og Lokal Agenda 21 på kommunenivå, trenger vi et litt mer sofistikert mål enn bare å se på forskjellene mellom fylker. I tabell 4 nedenfor har vi plassert kommunene i en firefeltstabell som viser hvorvidt de har redusert miljøvernstillingen eller ikke og hvorvidt de har undertegnet Fredrikstaderklæringen. Når vi bruker en enkel statistisk metode og beregner Kji-kvadrat for tallfordelingen i tabellen, sammenligner vi tallene med dem vi ville forvente å finne hvis det ikke eksisterte noen sammenheng, og beregner så sannsynligheten for at forskjellen mellom observerte og forventede tall er oppstått tilfeldig. Vi finner da at sjansen for at fordelingen vi har funnet skal oppstå tilfeldig er svært liten.⁹ Dette betyr at det er et svært signifikant forhold mellom reduksjoner i det administrative apparatet på miljøsidene og viljen eller evnen til å ta fatt på arbeid med Lokal Agenda 21.

⁹ Korrelasjonen er signifikant på minst 0.0001-nivå.

Tabell 4. Antall kommuner som har undertegnet Fredrikstaderklæringen om LA21 etter om man har redusert eller lagt ned stillingen som miljøvernleder. Prosent. N=422

	Status for miljøvernlederstilling	
	<i>Ikke redusert still.</i>	<i>Redusert/lagt ned</i>
Undertegnet Fredrikstaderklæringen	64	41
Ikke undertegnet Fredrikstaderklæringen	36	59
Total:	100	100
(N)	(177)	(245)

En annen måte å indikere hvorvidt det er et forhold mellom miljøvernledere og tilslutning til Lokal Agenda 21, er å se på forholdet mellom LA21 og hvorvidt miljøvernlederen arbeider bare med miljøspørsmål, eller om stillingen er delt mellom miljøoppgaver og andre oppgaver. Hvis vi ser på tabell 5 nedenfor og sammenligner gruppen kommuner uten en miljøvernleder med gruppen som har en miljøvernleder som arbeider utelukkende med miljøspørsmål (kun miljø), er forskjellen åpenbar, selv uten bruk av noen statistisk metode. Den gruppen kommuner som har en "ren" miljøvernstilling scorer klart høyere på oppslutning om Lokal Agenda 21 enn gruppen som ikke har noen miljøvernleder. Vi finner også at de 21 prosent av norske kommuner som har en ren miljøstilling er langt mer tilbøyelige til å støtte arbeidet med Lokal Agenda 21 enn kommuner med en stilling som er delt mellom miljøoppgaver og andre oppgaver.

Tabell 5. Antall kommuner som har undertegnet Fredrikstaderklæringen etter om miljøstillingen er en ren miljøstilling, en delt stilling eller ikke-eksisterende. Prosent. N=420

	<i>Kun miljø</i>	<i>Andre oppgaver</i>	<i>Ingen stilling</i>
Undertegnet Fredrikstaderklæringen	67	48	40
Ikke undertegnet Fredrikstaderklæringen	33	52	60
Total:	100	100	100
(N)	(88)	(227)	(105)

Vi kan dermed konkludere med at miljøvernledere og administrativ kapasitet er *sterkt* korrelert med LA21-aktivitet i norske kommuner. Det er helt klart de kommunene som har beholdt en ren miljøvernstilling som er mest tilbøyelige til å tilslutte seg arbeidet med Lokal Agenda 21. Med korrelasjoner så sterke som de vi har avdekket vet vi også at de ikke kan være resultat av tilfeldigheter.

Det vi imidlertid ikke vet, er i hvilken grad reduksjonene i stillingen som miljøvernleder er den direkte *årsaken* til mangelen på evne eller vilje til å implementere Lokal Agenda 21, eller snarere er uttrykk for en annen bakenforliggende årsak. Problemet har to sider: først, ettersom spørreundersøkelser bare gir oss et "stillbilde" av virkeligheten på et gitt tidspunkt, kan det være vanskelig å si noe om retningen på kausaliteten, selv når man har påvist en

klar sammenheng mellom to variabler som i vårt tilfelle. Dette er et vanlig problem med survey-forskning (Bryman og Cramer, 1990:13) og knytter seg i dette tilfellet til hvorvidt det å ha en miljøvernleder virker inn på implementeringen av LA21 eller omvendt. Vi vet at reduksjonene i administrativ kapasitet og økningen i Lokal Agenda 21-aktivitet har vært delvis overlappende prosesser tidsmessig. Informasjon fra fagforeningen som organiserer mange av miljøvernlederne viser at reduksjonene *ikke* har funnet sted i form av en plutselig avvikling hvor ansatte har fått beskjed om å slutte i stillingen fra og med 1. januar 1997. I stedet har mønsteret vært at stillingen har blitt stående ubesatt etter at miljøvernlederen har valgt å forlate stillingen av andre grunner. Denne utviklingen har blitt styrket av det faktum at mange av de som ble ansatt som miljøvernledere var relativt unge mennesker (Lafferty et.al. 1998:68). De siste årene kan dermed noen kommuner faktisk ha sagt opp miljøvernlederen *etter* å ha signert Fredrikstaderklæringen. For oss får dette betydning metodisk gjennom at våre data kan skjule noen kommuner som har signert Fredrikstaderklæringen og så senere kvittet seg med miljøvernlederen, og som dermed hadde en miljøvernleder på tidspunktet da man signerte. Dette bidrar imidlertid bare til å styrke tanken om en kausal sammenheng mellom administrativ kapasitet og LA21-aktivitet, da slike saker i våre data ville telle som kommuner uten miljøvernleder, men med LA21-aktivitet – og slik i vår analyse tilsynelatende svekke antakelsen om en kausal sammenheng mellom de to. Det er dessuten vårt generelle inntrykk, basert på mer kvalitative erfaringer, at retningen på kausaliteten går fra administrativ kapasitet til engasjement i LA21, og ikke motsatt. Vi har ikke inntrykk av at LA21 har virket særlig mye inn på status for miljøvernstillingene, men vi tror at kommuner har latt være å engasjere seg i LA21 blant annet på bakgrunn av manglende administrativ kapasitet. Dette poenget vises også til av kommunene selv i en studie som er gjort av hindringer for LA21-arbeidet i 12 kommuner og fylker (Opoku 2001).

Den andre metodiske utfordringen er knyttet til det mer generelle problemet med mulige underliggende variabler. Vi kan tenke oss flere underliggende kommunale særtrekk som kan virke inn på interessen for miljøspørsmål generelt, og dermed både på viljen til å beholde en stilling som miljøvernleder og å ta fatt på Lokal Agenda 21-arbeid. Vi skal se nærmere på denne muligheten i det følgende.

2.4 Betydningen av andre forskjeller mellom kommunene

Når vi skal prøve å fastslå hva som kan forklare forskjellene vi har funnet mellom kommuner i ulike deler av Norge, er vår innledende utforming av hypoteser basert på en kombinasjon av “common sense”-antakelser om hva som utgjør de mest relevante forskjellene mellom regionene, og tilgangen på data. Gjennom å bruke data fra Kommunedatabasen er det mulig å holde forskjellene vi har funnet på LA21 og miljøvernledere opp mot fakta om blant annet økonomi, kommunestørrelse, næringsgrunnlag og politiske forhold for å avdekke eventuelle sammenhenger. Det vi *ikke* finner i Kommunedatabasen er data om mulige kulturelle forskjeller i innbyggernes oppfatning av miljøspørsmål eller om menneskers forhold til naturen i ulike deler av landet. Alle eventuelle konklusjoner om slike kulturelle faktorer må på en eller annen måte utledes av det som kommer frem i kombinasjonen av mer grunnleggende bakgrunnsvariabler, eller ved å gjennomføre egne tilleggsstudier på dette området.

Utgangspunktet er at de tre nordligste fylkene samt Sogn og Fjordane, som alle scorer lavt i vår undersøkelse, på mange måter er forskjellige fra fylkene i ”det sentrale Østlandområdet” som scorer høyt. Det kan derfor også tenkes at de nevnte fylkene står

overfor andre utfordringer i forhold til en overgang til mer bærekraftige lokalsamfunn. Mellom de to gruppene fylker finner vi viktige forskjeller i næringsgrunnlag, i størrelse og geografiske avstander innenfor fylket, i sentralitet og urbanitet, i politisk kultur og den relative styrken til ulike politiske partier. I det som gjenstår av denne rapporten skal vi se nærmere på noen av disse forskjellene og undersøke om det er sannsynlig at de er med på å forklare forskjellene vi har funnet når det gjelder administrativ kapasitet på miljøområdet og tilslutning til Lokal Agenda 21.

For å finne frem til de mest relevante forklaringsfaktorene vil vi sette frem og teste noen få brede hypoteser om hva vi ser som mulige forklaringer. Hovedhypotesene våre er at forskjellene i administrativ kapasitet og tilslutning til Lokal Agenda 21 skyldes:

1. Konflikter mellom bestemte typer lokalt næringsgrunnlag og miljøvern
2. Økonomiske forskjeller mellom kommunene
3. Lokale partipolitiske forhold
4. Ulik kommunestørrelse og dermed ulike relative kostnader for administrativ kapasitet
5. Forskjeller i eksponering for og oppfatning av miljøproblemer

Gjennom å analysere et sett mer spesifikke variabler håper vi å avdekke de mest relevante forskjellene mellom kommuner og regioner, slik at vi kan forklare noe av de varierende resultatene når det gjelder administrativ kapasitet og Lokal Agenda 21-tilslutning. Med utgangspunkt i de generelle antakelsene skissert over og i tidligere erfaringer som er gjort med tanke på hvilke variabler det er sannsynlig at virker inn på lokal miljøpolitikk, har vi valgt å fokusere på følgende variabler.

- lokalt næringsgrunnlag [fiske/landbruk, tjenesteytende, industri]
- kommuneøkonomi [netto driftsresultat/innbygger]
- antall innbyggere i kommunen
- kommunens sentralitet
- ordførerens politiske parti
- befolkningstetthet
- geografisk størrelse [kvadratkilometer]
- kombinert kommunetypologi
- reduksjoner i administrativ kapasitet [egne surveydata]

Hovedfokus i analysen vil være rettet mot hva som virker inn på tilslutning til Lokal Agenda 21, men for hver av våre fem brede hypoteser vil vi også kommentere i hvilken grad de ser ut til å ha sammenheng med status for miljøvernlederstillingene. Våre egne surveydata om stillingsreduksjoner vil naturlig nok bare brukes i forhold til tilslutning til Lokal Agenda 21. For hvert av spørsmålene har vi først kjørt en serie sammenligninger mellom to og to variabler for å kartlegge mulige sammenhenger, eller korrelasjoner, mellom variabler (bivariate analyser). Deretter har vi kontrollert de variablene hvor det ser ut til å kunne være en sammenheng opp mot andre bakgrunnsvariabler i en multivariat analyse for å utelukke eventuelle tilfeldige sammenhenger. Et typisk eksempel på en slik tilsynelatende sammenheng som kan gi utslag i den bivariate analysen for så å "bli borte" i den multivariate, kan være forholdet mellom miljøinnsats lokalt og styrken til ulike politiske partier. Fordi forskjellige politiske partier kan ha forskjellig oppslutning i byer og på landsbygda, kan et funn som tilsynelatende kan forklares ut fra partipolitiske forskjeller egentlig være forårsaket av at én kommune er en land-

kommune og en annen en stor by. I våre undersøkelser har vi forsøkt å kontrollere for denne typen metodeproblem.

2.4.1 Konflikt mellom landbruk/fiske og miljøverninteresser?

Den første antakelsen vi skal ta for oss går på forholdet mellom næringsgrunnlag og miljø. Vi vet at de nordligste fylkene i Norge har et sterkt innslag av landbruk og fiske som viktigste næringsgrunnlag i kommunene. Vi reiser derfor her spørsmålet om det finnes varierende grader av konflikt mellom forskjellige typer næringsgrunnlag og miljøverninteresser. Vår opprinnelige tanke var at noe av forklaringen på den lave oppslutningen om miljøvernlederstillinger og Lokal Agenda 21 i Nord-Norge og i Sogn og Fjordane kunne spores tilbake til at landbruks- og fiskerikommuner ser miljøvernpolitikk som mer i konflikt med egen økonomisk overlevelse enn tjenesteytende kommuner og industrikommuner. De stadige konfliktene med miljøorganisasjoner og aktivister omkring hvalfangst og fangst av sel, med forbud mot kommersiell hvalfangst og eksport av hval- og selprodukter som resultat, kan særlig i Nord-Norge ha bidratt til å skape en situasjon hvor miljøvern oppleves som i konflikt med grunnleggende økonomiske interesser lokalt.

I den grad en antakelse om konflikt mellom primærnæringer og miljøvern kan forventes å gi seg utslag i forskjellig oppslutning om LA21, finner vi liten støtte for denne antakelsen i våre analyser. I tabell 6 under har vi delt kommunene inn i tre grupper etter næringsgrunnlag, og som vi kan se, ser ikke næringsgrunnlag ut til å være noen særlig viktig variabel for å forklare tilslutning til Lokal Agenda 21 – ihvertfall ikke alene. Vi finner riktignok at landbruks- og fiskerikommuner er litt mindre positive til Lokal Agenda 21 enn industri- og tjenesteytende kommuner gjennom at 43 prosent av primærnæringskommunene har sluttet seg til Lokal Agenda 21, mens 53 prosent av de tjenesteytende kommunene har gjort det samme. Sammenhengene vi finner er imidlertid for svake til å være statistisk signifikante, og vi kan derfor ikke trekke bastante konklusjoner om noen sammenheng. Snarere ser det ut til at næringsgrunnlag spiller en underordnet rolle i forhold til å forklare tilslutning til Lokal Agenda 21.

Tabell 6. Antall kommuner som har undertegnet Fredrikstaderklæringen etter lokalt næringsgrunnlag. Prosent. N=419

	Lokalt næringsgrunnlag		
	Landbruk/fiske	Industri	Tjenester
Undertegnet Fredrikstaderklæringen	43	49	53
Ikke undertegnet Fredrikstaderklæringen	57	51	47
Total:	100	100	100
(N)	(75)	(97)	(247)

Vi har også gjort den samme analysen når det gjelder forholdet mellom næringsgrunnlag og status for miljøvernlederstillingene, og vi finner langt på vei det samme mønsteret her. Igjen ser det ut til at landbruks- og fiskerikommuner har vært litt mindre villige til eller i stand til å opprettholde miljøvernstillingene enn andre kommuner. Den prosentvise andelen fiskeri- og landbrukskommuner som har redusert eller fjernet miljøvernlederstillingen er 68, mens tilsvarende tall for henholdsvis industri- og tjenesteytende kommuner er 57 og 59. Imidlertid er igjen forskjellene for små til å være statistisk signifikante, noe som gjør at vi fortsetter vår søken etter forklaringsfaktorer.

2.4.2 Kommunestørrelse og relative kostnader

I en tidligere undersøkelse, gjennomført tidlig i 1997, ble det avdekket at alle kommuner i Nordland og Troms uten en permanent miljøstilling i forbindelse med MIK-reformen var små kommuner med mindre enn 5000 innbyggere (Lafferty et.al. 1998). Det ble også avdekket at av de relativt få kommunene i Norge som ikke hadde noen miljøstilling i det hele tatt hadde 85 prosent mindre enn 5000 innbyggere (Lafferty et.al. 1998).

Forfatterene tilbyr to mulige forklaringer på denne sammenhengen mellom kommunistørrelse og villighet eller evne til å prioritere en administrativ stilling viet til miljøvern: 1) Små kommuner har relativt høyere marginale kostnader enn større kommuner. Dette betyr at når kommunene selv må prioritere midler til en miljøstilling, utgjør dette en større prosentvis andel av budsjettet i en liten kommune enn i en stor. 2) Andre faktorer, som problemer med å rekruttere kvalifisert personell til stillingen, kan ha spilt en viss rolle.

Også i vår nyere undersøkelse fra 2000 er det et klart mønster at det hovedsakelig er små kommuner som oppgir at de nå ikke har noen i kommuneadministrasjonen som er ansvarlig for miljøspørsmål i det hele tatt. I vår undersøkelse oppgir én av tre (33 prosent) kommuner med mindre enn 5000 innbyggere at man ikke har noen med ansvar for miljø, mens for de 23 kommunene med mer enn 30.000 innbyggere, er dette situasjonen bare i to.

Vi nevnte tidligere at det nå er 91 kommuner som har en "ren" miljøvernleder, dvs. en person som arbeider bare med miljøspørsmål. Hvis vi studerer hva som kjennetegner disse 91 kommunene litt nærmere, finner vi at også dette spørsmålet er nært knyttet til kommunistørrelse. I den store gruppen norske kommuner med opp til 5000 innbyggere finner vi at bare én av ti (11 prosent) har en "ren" miljøstilling. Prosentandelen stiger så med økende innbyggertall, og vi finner at for kommuner med mer enn 30.000 innbyggere har tre av fire (74 prosent) en "ren" stilling som miljøvernleder.

Også i forhold til tilslutning til Lokal Agenda 21 har kommunistørrelse betydning. Tabell 7 under viser hvor mange kommuner som har sluttet seg til Fredrikstaderklæringen og hvor mange som ikke har gjort det etter størrelsen på kommunen. Som vi ser er det en klar tendens til at det er de minste kommunene som ikke ser seg tjent med å tilslutte seg LA21-arbeidet. Av kommunene med mindre enn 3000 innbyggere er det bare 35 prosent som har underskrevet Fredrikstaderklæringen. Fordi denne gruppen kommuner utgjør den største i vårt materiale betyr dette at så mye som 102 av kommunene som ikke har underskrevet Fredrikstaderklæringen befinner seg blant disse minste kommunene. For de største kommunene er situasjonen helt annerledes – her er det et stort flertall på nær nitti prosent som har sluttet seg til LA21-arbeidet. Hvis vi skal

prøve å forklare denne situasjonen, har vi tidligere antydnet at forskjeller i relative kostnader mellom store og små kommuner er en grunn til at små kommuner ofte mangler miljøvernleder. Vi antar at dette også er mye av grunnen til at de små kommunene ikke i samme grad som store slutter seg til LA21. Uten en person i kommunen til å ta til seg og fronte nye policysignaler på miljøvernområdet, reduseres sjansen for at kommunen selv vil ta fatt på miljøoppgaver ut over de man er pålagt. Også når vi kontrollerer denne sammenhengen mot andre variabler i en multivariat analyse, finner vi støtte for at miljøvernledere har en selvstendig betydning i forhold til Lokal Agenda 21. Kompetanse og administrativ kapasitet på miljøområdet er altså viktig, men som vi skal se senere er det trolig også andre forklaringer som spiller inn.

Tabell: 7. Antall kommuner som har undertegnet Fredrikstaderklæringen etter størrelse. Prosent. N=425

	<i>Kommunestørrelse i 1000 innbyggere</i>				
	0-3	3-5	5-10	10-30	30+
Undertegnet Fredrikstaderklæringen	35	51	53	68	87
Ikke undertegnet Fredrikstaderklæringen	65	49	47	32	13
Total:	100	100	100	100	100
(N)	(157)	(83)	(87)	(75)	(23)

Funnene våre når det gjelder betydningen av kommunestørrelse styrkes også av en rapport om Lokal Agenda 21 fra Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR). Rapporten slår fast at 77 prosent av kommuner med mer enn ti tusen innbyggere har undertegnet Fredrikstaderklæringen, mot 49 prosent av kommunene ellers (Harvold 2001). NIBR peker også på det geografiske skillet som eksisterer når det gjelder aktivitet på LA21 gjennom å påvise at i det sentrale Østlandsområdet har 77 prosent av kommunene sluttet seg til LA21, mot 48 prosent i resten av landet, men uten å gå inn på å forklare dette regionale mønsteret noe nærmere.

2.4.3 Økonomi – Rike og fattige kommuner?

Vi har også ønsket å undersøke om forskjellene mellom regioner og kommuner når det gjelder miljøvernledere og Lokal Agenda 21-aktivitet kan skyldes at noen kommuner rett og slett er rikere enn andre. Kanskje er det å ansette og beholde en miljøvernleder og det å engasjere seg i LA21 lettere for rike kommuner enn for kommuner med mindre ressurser? Hvis noen regioner i nord og langs kysten har en svakere kommuneøkonomi enn andre, ville dette kunne være en forklaring på de regionale forskjellene vi har funnet. I denne sammenheng må det påpekes at vi med utgangspunkt i det tilgjengelige datamaterialet fra kommunedatabasen har hatt problemer med å finne et godt mål på hva som egentlig utgjør en rik kommune. Målet vi brukte, netto driftsresultat delt på antall innbyggere, tar ikke hensyn til frivillige investeringer en kommune måtte gjøre,

men er allikevel etter vår oppfatning det nærmeste vi kommer et fornuftig mål. Med dette forbeholdet fant vi ikke noen direkte sammenheng mellom økonomi og det å tilslutte seg arbeid med Lokal Agenda 21. Vi fant heller ikke noen direkte sammenheng mellom økonomi og status for miljøvernlederne. Som nevnt tidligere synes det derfor som at økonomi først og fremst spiller en *indirekte* rolle gjennom at små kommuner har større relative kostnader for å opprettholde en miljøvernstilling enn store kommuner. Dette kan imidlertid være en svært viktig faktor, og en av hovedårsakene til at små kommuner ”scorer” lavere i vår undersøkelse enn større.

2.4.4 Partipolitikk – Konflikten mellom økonomisk vekst og miljø?

Tidligere forskning har lagt lite vekt på politiske partier og forskjeller i kommunenes politiske ”farge” som forklaringsfaktor i forhold til lokal miljøpolitikk. I stedet synes det som at hvilket parti som styrer lokalt vanligvis er av liten betydning. En grunn til dette kan være den *lokale og teknisk orienterte fokusen* man tradisjonelt finner i kommunal miljøpolitikk. Imidlertid viser de samme studiene også at når man fokuserer på de mer generelle (mindre lokale) sidene av miljøpolitikken, blir de politiske aspektene mer fremtredende (Hovik og Reitan 1994:249-250). Ettersom Lokal Agenda 21 klart er et forsøk på å ”globalisere” det lokale miljøvernet, og på å flytte fokuset fra å være et spørsmål for teknisk sektor til å handle om kommunens rolle som samfunnsutvikler, fant vi det interessant å analysere i hvilken grad partipolitikk har noen betydning for hvilke kommuner som slutter seg til arbeidet med Lokal Agenda 21. Potensielt kunne LA21 tenkes å være nettopp den typen drivkraft som trengs for å re-politisere den lokale miljøpolitikken. For å undersøke dette, fokuserte vi på hvilket parti som hadde ordføreren i kommunen, og inndelte så partiene langs en konfliktlinje som er blitt brukt av norske valgforskere for å beskrive forskjeller mellom partiene på miljøområdet – den såkalte ”vekst” vs. ”miljøvern”-skillelinjen (Aardal 1993:324-328). Modellen vi har brukt er en litt forenklet versjon av modellen Bernt Aardal (1993:325) bruker, hvor vi har slått hans kategorier ”vernepartier” (SV + V) og ”mellompartier” (KrF + SP) sammen til én kategori, noe som også lar seg rettferdiggjøre ut fra resultatene av Aardals arbeid (ibid:348). Kategoriseringen er basert på hva slags prioriteringer de ulike partienes velgere gir uttrykk for når det gjelder økonomisk vekst versus miljøvern i forskjellige saker. Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Høyre er definert som ”vekstpartier”. Denne inndelingen er valgt bevisst for å forsterke og få frem eventuelle forskjeller som måtte finnes mellom partiene.

Noe overraskende avdekker analysen at det er en svak overvekt av ”vekstpartier” som har undertegnet Fredrikstaderklæringen om å slutte seg til arbeidet med Lokal Agenda 21. Selv om forskjellen mellom de to gruppene partier *samlet sett* er for liten til å være statistisk signifikant, er det interessant å se at Høyre scorer klart høyest med 51 av 82 høyrestyrte kommuner som har undertegnet Fredrikstaderklæringen, mens bare to av åtte kommuner styrt av det ”grønne” partiet Venstre har gjort det samme. Noe av forklaringen finner vi når vi kontrollerer disse tallene mot bakgrunnsvariablene fra kommunedatabasen i en multivariat analyse. Betydningen av partipolitikk må da vike for andre karakteristika som kommune-størrelse og administrativ kapasitet. Høyre har sin sterkeste oppslutning i større byer, hvor miljøpresset er sterkest og den administrative kapasiteten på miljøspørsmål størst. Når det gjelder oppslutning om Lokal Agenda 21 ser det altså ut til at kommunale karakteristika er viktigere enn partipolitiske variabler. Vi finner det samme mønsteret når det gjelder miljøvernstillinger. Også her ser politiske variabler ut til å være underordnet kommunale karakteristika.

2.4.5 Forskjeller i eksponering for og oppfatning av miljøproblemer?

Det siste spørsmålet vi ønsker å ta for oss er hvorvidt kommunenes *opplevelse av miljøproblemer lokalt* kan tenkes å variere mellom regioner, og at dette gir seg utslag i forskjeller i status for miljøvernlederstillinger og oppslutning om LA21. Tidligere forskning relatert til MIK-reformen har slått fast at forekomsten av "tradisjonelle" og lokalt følte miljøproblemer var en vesentlig forutsetning for handling i mange kommuner (Naustdalslid 1994, Hovik 1994, Brox 1994). Problemene som ble tatt for seg i MIK var i stor grad nettopp problemer hvor konsekvensene primært var merkbare lokalt, og i en slik situasjon er det logisk at miljøpress langt på vei også styrer miljøinnsats. De siste årene har imidlertid vært kjennetegnet av forsøk på en "globalisering" også av det lokale miljøvernet. Denne globaliseringsprosessen har ofte foregått under navnet Lokal Agenda 21, men det finnes internasjonalt en rekke eksempler på at sammenslutninger av kommuner setter seg målsettinger innen særlig klimapolitikk. Det er dermed i økende grad ikke lenger de lokalt merkbare problemene som er hovedfokus, men hvordan lokale enheter kan bidra med sin del til løsningen av globale problemer.

Vår antakelse er at en opplevelse hos innbyggerne i kommunene i enkelte deler av landet av å være omgitt av enorme områder av ren natur, ren luft og rent vann også virker inn på hvor opptatt kommunene er av å sette globale og "moderne" miljøspørsmål på dagsorden gjennom Lokal Agenda 21. Vi antar at dette skjer både på grunn av en generelt lavere opptatthet av miljøspørsmål i slike kommuner og fordi man i mindre grad vil ha opprettholdt en miljøvernstilling i kommunen, noe som fører til mindre evne til å ta til seg nye policysignaler og utviklingstrekk i det lokale miljøvernet. Som nevnt tidligere har vi ikke data som direkte går på holdninger og miljøforståelse i ulike deler av landet, og kan derfor bare antyde et svar basert på en sammenstilling av mer grunnleggende fakta om kommunene. For det første vil vi forvente at landlige, perifere og geografisk store kommuner med få innbyggere vil ha foretatt større reduksjoner i miljøvernstillingene etter MIK enn urbane, sentrale, geografisk små og tett befolkede kommuner. Videre vil vi forvente at dette også gir seg utslag i et lignende mønster når det gjelder tilslutning til Lokal Agenda 21.

For å begynne med spørsmålet om status for miljøvernlederstillingene, så viser det seg faktisk at *sentrale* kommuner er mer tilbøyelige til å beholde disse enn mer perifere kommuner. I den multivariate statistiske analysen finner vi en høyst signifikant korrelasjon mellom lav sentralitet og det å kutte i miljøvernlederstillingene, hvilket vil si at sentralitet er en av de viktigste faktorene i å forklare hvilke kommuner som beholder sin miljøvernkompetanse og hvilke som ikke gjør det. Dette kan hjelpe oss å forstå noen av de regionale forskjellene vi har påpekt tidligere i denne rapporten, ettersom Nordland, Troms, Finnmark og Sogn og Fjordane alle har til felles at de har en stor andel relativt perifere kommuner. Hvis vi videre ser på forskjeller i størrelse, i betydningen antall innbyggere, viser det seg også at *store* kommuner er mer tilbøyelige til å beholde miljøvernlederne enn små kommuner. Mønsteret blir ytterligere styrket av at *tett befolkede* kommuner oftere opprettholder sin administrative kapasitet enn mer tynt befolkede kommuner. Det kan dermed se ut til at opplevelsen av miljøproblemer lokalt virker inn på viljen til å beholde miljøkompetanse i kommunen, noe vi forventer har betydning for satsingen på Lokal Agenda 21.

I forhold til Lokal Agenda 21, finner vi i den multivariate analysen at det er tre av våre variabler som signifikant virker inn på hvorvidt kommunene har tilsluttet seg dette

arbeidet eller ikke. Disse tre er 1) kommunens sentralitet – sentrale kommuner er mer aktive på Lokal Agenda 21 enn mer perifere kommuner. 2) Hvorvidt kommunen har redusert sin administrative kapasitet ved å kutte i stillingen som miljøvernleder, og 3) innbyggertallet i kommunen – store kommuner er mer aktive på Lokal Agenda 21 enn mindre. Våre data indikerer at det også kan være en sammenheng mellom befolknings*tetthet* og LA21-aktivitet. Alt i alt bidrar dette til å styrke en oppfatning av at opplevelse av lokale miljøproblemer er en viktig faktor også når det gjelder tilslutning til det mer globale og bærekraftorienterte arbeidet med Lokal Agenda 21. I kommuner hvor man ikke opplever nevneverdige miljøproblemer tenderer man dermed til å definere miljøspørsmål som et innsatsområde med primært lokal relevans.

Til slutt bør det nevnes at vi ikke kunne finne noen støtte for en antakelse om en negativ sammenheng mellom kommunens *geografiske størrelse* og status for LA21 eller miljøstillingene. I denne sammenheng er det verdt å nevne at selv om forskjellene i geografisk størrelse er formidable, betyr ikke dette nødvendigvis så mye for hva slags kommune det er snakk om. Med sine 9700 kvadratkilometer er Kautokeino mer enn ett og et halvt *tusen* ganger større enn de minste, Kvitsøy og Utsira hver med sine 6 kvadratkilometer. Allikevel er alle tre perifere fiskeri- eller landbrukskommuner som trolig deler flere fellestrekk enn det som skiller dem.

Disse funnene tyder på at oppfatningen av miljøproblemer lokalt fortsatt betyr mye for oppslutningen om miljøpolitikk i kommunene. Vi ser nå resultatet i form av store forskjeller i administrativ kapasitet på miljøområdet mellom ulike regioner. Fylker med en stor andel store og sentrale kommuner er mer tilbøyelige til å beholde miljøstillingene enn fylker med mindre og mer perifere kommuner. Denne forskjellen i administrativ kapasitet kan forklare noe av forskjellen vi finner også i tilslutning til LA21, men ikke hele. Også faktorer som sentralitet og befolknings*tetthet* ser ut til å spille inn. Det kan dermed synes som at oppfatningen av miljøproblemer i utkantkommuner er mer knyttet til en tradisjonell forståelse av lokalt miljøvern og at "nye" og bærekraftorienterte tema som energiforbruk, klimaplanlegging, transport osv., oppleves som mindre relevante i disse kommunene. Vi finner dermed også at aktiviteten på Lokal Agenda 21 typisk er størst i større, mer sentrale kommuner i den sørligste tredelen av Norge, med en miljøvernleder på plass.

Et spørsmål vi ikke har vært innom så langt er i hvilken grad virkemidlene som tas i bruk fra sentralt hold er tilpasset de forskjellene vi har pekt på mellom urbane kommuner og utkantkommuner. Vi har ikke tenkt å forfølge denne tråden langt, men vi vil peke på et eksempel. I en evaluering av SFT-prosjektet "Bærekraftige lokalsamfunn", forklarte prosjektkoordinatorene i en typisk perifer kystkommune i Nordland at de følte at de andre seks deltakende kommunene og Statens forurensningstilsyn var for urbane i sin tilnærming. Det ble sagt at en liten kystkommune i Nordland *"står overfor andre problemer og utfordringer enn sentrale og urbane kommuner, og at det derfor kreves andre løsninger"* (Aall og Bjørnæs 1999:117). Ett eksempel var innføringen av et moderne system for gjenvinning av matavfall. Dette ble sett av mange lokalt som et urbant virkemiddel som var dårlig tilpasset til kommunen det var snakk om. Kanskje hadde folk også et poeng når de hevdet å la måsen ta seg av avfallet, som de hadde gjort i århundrer, var mer bærekraftig, og en løsning det var lettere å få forståelse for lokalt, enn å kjøre det 250 kilometer med lastebil til Bodø for gjenvinning (Aall og Bjørnæs 1999:123).

For å oppsummere diskusjonen så langt, ser vi at noen av de samme faktorene som virker inn på viljen eller evnen til å prioritere miljøspørsmål generelt gjennom en miljøvernstilling, også virker inn på viljen til å slutte seg til Lokal Agenda 21. Ettersom

disse faktorene er størrelse, sentralitet og befolkningstetthet, og ikke økonomiske eller politiske faktorer, mener vi det er riktig å sette disse funnene inn i en ramme av en sterkere opplevelse av lokale miljøproblemer i større, sentrale og tett befolkede deler av landet. I tillegg har vi argumentert for at et økonomisk aspekt indirekte er inne i bildet i forhold til kommunestørrelse gjennom at små kommuner har større relative administrative kostnader. Funnene tyder på at disse faktorene både sammen og hver for seg har en betydning for utfallet.

Det som er viktig er at det vi har beskrevet ovenfor nå medfører økende forskjeller mellom norske kommuner når det gjelder administrativ kapasitet og kompetanse på miljøspørsmål. Miljøvernledere er en av de viktigste faktorene i å forklare forskjeller i oppslutning om LA21, også når man tar "alle" andre faktorer med i bildet. Dette betyr at kommuner som reduserer eller fjerner sin administrative kapasitet, fordi de selv ikke føler at de har noen miljøproblemer lokalt, i neste instans mister evnen til å ta til seg nye policy-signaler og virkemidler som Lokal Agenda 21 – og dermed til å takle overgangen fra tradisjonelt lokalt miljøvern til en globalt orientert bærekrafttilnærming.

I tillegg til dette i seg selv viktige poenget, mister nasjonale miljømyndigheter en viktig kanal for kontakt og innflytelse vis-à-vis kommunene. Ettersom studier viser at de virkelige miljøkonfliktene lokalt ofte står mellom ulike sektorer snarere enn mellom politiske partier (Hovik og Reitan 1994:253), bør man ikke undervurdere betydningen av dette siste poenget i forhold til balansen mellom miljøvern og andre lokale interesser. Som det ble sagt i en studie av MIK-reformen: *"Statleg informasjon rekk ikkje langt dersom det ikkje finst relevante mottakarar for denne informasjonen i kommunane. Dersom miljøinteressene skal få gjennomslag i den lokale politikken, må difor desse interessene ha inntak i dei kommunale institusjonane"* (Naustdalslid 1994:42).

3 KONKLUSJON

Denne rapporten har påvist store og systematiske forskjeller mellom forskjellige regioner i Norge både når det gjelder administrativ kapasitet på miljøområdet og når det gjelder tilslutning til Lokal Agenda 21. Mens kommunene lenge har hatt ansvar for en rekke tradisjonelle lokale miljøoppgaver som avfall, vann og avløp, og med hell har klart å integrere dette ansvaret inn i eksisterende sektorer og avdelinger, tyder våre funn på at dette ikke er tilfelle med Lokal Agenda 21. Vi finner at opprettholdelsen av administrativ kapasitet og kompetanse gjennom en egen miljøvernansvarlig en svært viktig faktor i kommuners innsats for å utvide en tradisjonell, lokal, miljøpolitikk til å bli en politikk for bærekraftig utvikling. Med nye arbeidsformer, tverrsektoriell fokus, innsats rettet mot globale spørsmål, helhetlig planlegging og økt deltakelse fra innbyggere og viktige lokale aktører blir utvilsomt den muligheten for læring i organisasjonen en miljøvernleder innebærer av stor betydning.

Norske kommuner varierer betydelig både i størrelse og på en rekke andre områder. Sammenlignet med Sverige har vi halvparten av befolkningen og mange flere kommuner. Den minste kommunen i Sverige, Bjurholm, er med sine 2639 innbyggere mer enn ti ganger så stor som den minste norske. Mens Sverige knapt har noen kommuner med mindre enn 3000 innbyggere har vi i Norge ut fra våre data nesten 160 slike kommuner. Samtidig eksisterer det, kanskje som resultat av at man legger mye vekt på verdien av lokalt selvstyre, en tradisjon i Norge for at man behandler kommuner ganske likt, med tanke på de svært ulike utfordringene de står overfor og forskjellene mellom dem. Et eksempel på slike forskjeller kan hentes fra det tidligere nevnte SFT-prosjektet "Bærekraftige lokalsamfunn" som inkluderte syv ulike kommuner. Mens én kommune i prosjektet kjempet mot fraflytting var en annen hardt presset for land til ny boligbygging (Aall and Bjørnæs:1999:96;114). Naturlig nok får dette konsekvenser for problemdefinisjoner og tenkemåte, noe som resulterte i ganske ulike oppfatninger internt i prosjektet om hva som var relevante problemstillinger. På samme måte ser vi at mens noen kommuner har problemer med lokal luftkvalitet, trafikk og støy, er andre kommuner tilsynelatende rene oaser av frisk luft, god plass og vakker natur. Resultatene av vår undersøkelse tyder på at denne situasjonen nå fører til store forskjeller i implementeringen av lokal miljøpolitikk. Det ser ut til at overgangen fra tradisjonelt, lokalt miljøvern til en global og bærekraftorientert politikk av forskjellige grunner møter problemer i de små og mer perifere kommunene, noe som vil bidra til å svekke gjennomføringen av målet om en bærekraftig utvikling i Norge. Vi har pekt på hvordan administrativ kapasitet bygges ned, og hvordan dette både svekker miljøsakens posisjon på dagsorden generelt og kommunenes kompetanse og evne til organisasjonsmessig læring. Trolig vil det også svekke kommunenes lydhørhet for policy-signaler på miljøområdet, enten de kommer fra staten, fra internasjonalt hold, fra andre kommuner eller fra innen kommunen selv.

Vi finner to sannsynlige årsaker til denne nedbyggingen av miljøkapasitet i utkantkommuner etter at øremerkingen av midler til miljøvernstillinger tok slutt. Tidligere evalueringer av MIK-reformen har vist til at små kommuner har større marginale administrative kostnader enn store kommuner. Dette er trolig en av forklaringene på at vi finner det regionale mønsteret vi gjør både på miljøvernlederstillinger og Lokal Agenda 21. Ut fra dette

aspektet kan mangelen på tilslutning til LA21 i regioner med mange små kommuner forstås som at man ikke vil engasjere seg i oppgaver man ikke har administrativ kapasitet til å gjennomføre. Imidlertid peker funnene våre også i retning av en annen mulig forklaring, knyttet til forståelsen av hva som utgjør relevante miljøproblemer for det lokale styringsnivået. Det kan se ut til at kommuner som ikke selv opplever lokale miljøproblemer definerer miljøspørsmål som primært lokale, både fordi de er mindre sensitive på miljøspørsmål generelt, og fordi de reduserer eller fjerner sin ekspertise og administrative kapasitet på miljøspørsmål. Vi ser nå resultatet av dette i en mangel på interesse for å ta fatt på Lokal Agenda 21 som en ny og mer globalt orientert form for lokal miljøpolitikk.

Dette betyr at vår erfaring så langt med effektiviteten av Lokal Agenda 21 som eksempel på et "mykt" eller prosessorientert virkemiddel innen lokal miljøpolitikk er noe blandet. Det ser ut til at Lokal Agenda 21 i noen kommuner, særlig urbane, utgjør et nyttig supplement til tradisjonelle styringsmidler. Om lag en tredel av norske kommuner har implementert, i varierende grad, elementer av en "soft policy" bærekrafttilnærming til lokalt miljøarbeid. Den viktigste styrken til tilnærmingen synes å ligge i fleksibiliteten og at den inspirerer entusiastiske kommuner til å gjøre *mer* enn hva som er krevd – eller til og med ventet – av dem fra staten. På denne måten frigir Lokal Agenda 21 et potensiale for lokal handling på miljøområdet som ellers ikke ville blitt realisert, og er i denne forstand et effektivt styringsinstrument, særlig med tanke på de relativt små økonomiske ressursene som er stilt til rådighet for arbeid med LA21. I tillegg er trolig et av de viktigste resultatene av LA21 at det med sin fokus på global bærekraft bidrar til å forandre disse omlag 150 aktive kommunenes syn på hva som utgjør relevante miljøutfordringer for det lokale styringsnivået, og hva slags virkemidler som er nødvendige for å møte de samme utfordringene.

Som vi har sett er denne konklusjonen sårbar for det faktum at det er store forskjeller mellom norske kommuner og regioner. Disse forskjellene utgjør en utfordring for effektiv implementering som må tas alvorlig.

Utfordringen er knyttet til to spørsmål: Hvordan kan man skape større følsomhet for globale miljøspørsmål i kommuner der selve miljøfølsomheten er lav på grunn av manglende opplevelse av lokale problemer? Og: Hvordan kan man sikre at de samme kommunene opprettholder et visst administrativt ansvar, kompetanse og kapasitet på miljørelaterte spørsmål? Vi mener denne rapporten viser at de to spørsmålene henger tett sammen. Til det første spørsmålet mener vi å ha påvist betydningen av å sikre kompetanse og kapasitet gjennom en egen miljøvernlederstilling. Uten en kompetent person som står formelt ansvarlig for miljøspørsmål, mener vi sjansene for organisasjonsmessig læring, både om stadig mer komplekse globale miljøproblemer og om de svært komplekse sosiale og økonomiske prosessene som forårsaker dem, blir alvorlig redusert. Dessuten vil som nevnt styringssignaler fra sentrale myndigheter i en slik situasjon mangle treffpunkter og lokale agenter i kommunene. Hvis man ikke finner en måte å løse dette på vil det også alvorlig sette i fare muligheten for å lykkes med den pågående prosessen for å delegerer nye miljøoppgaver til kommunene, et poeng som også er blitt nevnt i stortingsbehandlingen av denne prosessen [Innst.S.nr.307 (2000-2001)].

Når det gjelder det andre spørsmålet, om hvordan den administrative kompetansen kan sikres, har staten tradisjonelt gjort dette på én av to måter. For det første har man rett og slett lovfestet at kommunene skal ha kompetanse på enkelte områder man ser som særlig viktige. På denne måten er det blitt lovfestet for eksempel at alle kommuner må ha landbruksfaglig kompetanse i organisasjonen (Lovdata a, b). Gjennom detaljerte forskrifter, har staten til og med bestemt hva slags type utdanning som er nødvendig og hvor lenge man må ha studert

(Lovdata c). Kravene er imidlertid knyttet til selve kompetansen, og ikke til noen bestemt stilling innen kommunen. Det andre virkemiddelet for å sikre kommunal kompetanse har vært øremerkete midler, som var tilfellet med miljøvernlederne inntil 1. januar 1997.

Begge de to virkemidlene nevnt over er nå politisk kontroversielle, og til en viss grad i konflikt med generelle målsettinger for det fremtidige forholdet mellom stat og kommuner. I en ny stortingsmelding om ansvarsfordelingen mellom staten og kommunene [St.meld. nr. 31 (2000-2001)], argumenterer staten for at øremerking av midler til kommunene til bestemte formål må ses som et "hardt" virkemiddel og at den ønsker å redusere bruken av slike harde virkemidler. Det konkluderes i meldingen med at man ønsker ikke bare å redusere bruken av øremerking som virkemiddel, men også på en rekke områder å fjerne de eksisterende kravene til formell kompetanse i kommuneorganisasjonen som i dag eksisterer. Isteden vil staten ha en overgang til "myke" styringsinstrumenter basert på "veiledning og dialog". Stortingsmeldingen nevner her spesielt et nytt system for kommune – stat rapportering på økonomi og tjenesteproduksjon (KOSTRA), de såkalte "forventningsbrevene" fra staten til kommunene og til slutt *konsultasjoner* mellom staten og kommunal sektor. Dette betyr at noen av de mer opplagte forslagene til løsninger på det problemet store forskjeller mellom kommuner og regioner utgjør for implementering av en mer bærekraftig politikk, trolig ville møte problemer av politisk-ideologisk art.

Lokal Agenda 21 er et eksempel på et "mykt" virkemiddel som har hatt suksess ved at det har spredd seg raskt til mange lokalsamfunn over hele verden. I begynnelsen av denne rapporten hevdet vi at den virkelige testen for LA21 bestod i hvorvidt det fungerer først og fremst som et tilslørende, "symbolsk" begrep eller faktisk bidrar til å forandre politikken som føres lokalt. Vi har pekt på store forskjeller mellom kommunene på dette området, og det synes klart at det har skjedd for lite ut over det retoriske i de fleste kommuner. Som følge av dette har noen mer "kyniske" røster til og med sett LA21 som enda et statsinitiert "motebegrep", ment å tilsløre det faktum at veldig lite faktisk skjer av handling som bringer miljøproblemene nærmere sin løsning. De gir dermed en stemme til Murray Edelman's fremstilling av den politiske prosessen som en symbolsk "tilskuersport" (Edelman 1985:5). Allikevel mener vi å kunne dokumentere at veldig mye av det som har skjedd i Norge når det gjelder bærekraftig utvikling etter Rio-konferansen tross alt har skjedd *lokalt*, og har skjedd gjennom forsøk på å fortolke og implementere det "myke" virkemiddelet Lokal Agenda 21. I Brundtlands hjemland har det for eksempel ikke vært noe tegn til en nasjonal strategi for bærekraftig utvikling før helt nylig, med Johannesburg-konferansen like om hjørnet. Likeledes har aldri Agenda 21 blitt oversatt til norsk i sin helhet. Noen av de mest spennende forsøkene på mer bærekraftige og helhetlige løsninger når det gjelder boliger, transport, energiforbruk, involvering av næringslivet i miljøprosjekter og forandring av holdninger har blitt utviklet som Lokal Agenda 21-prosjekter. Samtidig som LA21 på mange måter har vært en suksess, har etter vår oppfatning den samme suksessen ført til en tendens til å overbelaste begrepet og betydningen av "myke" eller prosess-orienterte virkemidler.

I Norge har Lokal Agenda 21 vært en av de få tingene som har skjedd som en direkte oppfølging av Rio-prosessen med en eksplisitt referanse til Rio og bærekraftig utvikling. Allikevel er det etter vår mening viktig at LA21 ses i et realistisk lys som et nyttig supplement til gjennomføringen av nasjonale miljømål. Det faktum at to av tre norske kommuner fortsatt har gjort lite eller ingenting for å ta dette virkemiddelet i bruk tyder på at det fortsatt er behov for en styrket nasjonal innsats dersom bærekraftig utvikling skal bli tatt på alvor og Lokal Agenda 21 skal bli noe mer enn symbolpolitikk i de fleste kommuner. De prisvinnende LA21-prosessene i kommuner som Stavanger og danske Albertslund viser oss at forandring faktisk

er mulig, og med en vri på Dryzek (1997) kan vi konkludere med: At forandring er mulig ser vi av disse med rette feirede eksemplene. At forandring er problematisk ser vi av hvor ofte disse trekkes frem som, med rette, feirede eksempler.

LITTERATUR

- Bjørnæs, Trygve og William M. Lafferty (2000): *Miljøvernlederstillinger og Lokal Agenda 21. Hva er status? Basert på en spørreundersøkelse i norske kommuner våren 2000*. ProSus rapport nr. 1/00. Universitetet i Oslo, ProSus, Senter for utvikling og miljø. 39 s.
- Bjørnæs, Trygve: Oppdatering av status for LA21 i Norge og Norden. Resultater fra en survey. Innlegg på Nordisk dialogkonferanse om Lokal Agenda 21, Helsinki 14.-17. mars 2002).
- Brox, Ottar (1994): "Fra ord til handling?" i Jon Naustdalslid og Sissel Hovik: *Lokalt miljøvern*, TANO: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Brundin, Pia og Katarina Eckerberg (1999): *Svenska kommuners arbete med Agenda 21. En enkätundersökning*. Miljödepartementet, Svenska Kommunförbundet og Kommentus Förlag; 26 s.
- Bryman, Alan og Duncan Cramer (1990): "Chapter 1: Data analysis and the research project" in *Quantitative Data Analysis for Social Scientists*. Routledge.
- Dryzek, John S. (1997): *The politics of the earth: environmental discourses*. Oxford University Press.
- Edelman, Murray (1985): *The Symbolic Uses of Politics*. University of Illinois Press.
- Environment Daily*, Issue 1067 – Tuesday 25 September 2001. "LA21 a 'driving force' for local sustainability". (<http://www.environmentdaily.com/articles/index.cfm?action=article&ref=10676>).
- Fuchs, Doris og Sylvia Lorek (2001): *An Inquiry into the Impact of Globalization on the Potential for "Sustainable Consumption" in Households*. ProSus report 2/01.
- Harvold, Kjell (2001): *Mellom symbol, eksperiment og administrasjon? Om norske kommuners arbeid med lokal Agenda 21*. NIBR-notat 2001:112.
- Hovik, Sissel (1994): "Prioriteringer i lokalt miljøvern" i J. Naustdalslid og S. Hovik: *Lokalt miljøvern*, TANO: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Hovik, Sissel og Marit Reitan (1994): "Kommunal vilje til miljøpolitisk innsats" i J. Naustdalslid og S. Hovik: *Lokalt miljøvern*, TANO: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Innst.S.nr.307 (2000-2001). *Innstilling fra kommunalkomiteen om kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling*. Kap. 6, Det folkevalgte regionale nivået.
- Jänicke, Martin og Helmut Weidner (red.) (1995): *Successful Environmental Policy. A critical evaluation of 24 cases*. Edition Sigma.
- Kjellberg, Francesco og Marit Reitan (1995): *Studiet av offentlig politikk – en innføring*. TANO.
- Kommunal- og regionaldepartementet: *St.meld. nr. 31 (2000-2001). Kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling*. Kapittel 5, Endringer i statlig styring av kommunesektoren.
- Kommunal Rapport, 28. mars 2001: "Tredelt miljøinnsats".
- Lafferty, William M. (red.) (1999): *Implementing LA21 in Europe. New initiatives for sustainable communities*. ProSus.
- Lafferty, William M., Carlo Aall og Ørnulf Seippel (1998): *Fra miljøvern til bærekraftig utvikling i norske kommuner*. ProSus rapport nr. 2/98.
- Lovdata a: Lov av 5. desember 1995 nr. 23 om jord (jordloven), § 4 om krav til jord- og skogbruksfaglig kompetanse i kommunene.
- Lovdata b: Lov av 21. mai 1965 om skogbruk og skogvern (skogbruksloven), § 4 tredje ledd om krav til skogbruksfaglig kompetanse i kommunene.
- Lovdata c: Forskrift av 11. mars 1994 om krav til jord- og skogbruksfaglig kompetanse i kommunene.

- Miljøverndepartementet 1997: *Stortingsmelding 58 (1996-97): "Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling"*.
- Miljøverndepartementet 2001: *Styrking av det kommunale miljøvernarbeidet. Om ansvars- og myndighetsfordelingen på miljøvernområdet*. Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Miljøverndepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Kommunenes sentralforbund. Oslo, 1. oktober 2001.
- Naustdalslid, Jon (1994): "Innleiing: Globale miljøproblem – lokale løysingar, og Miljøproblema, staten og kommunane" i J. Naustdalslid og S. Hovik: *Lokalt miljøvern*, TANO: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Naustdalslid, Jon og Sissel Hovik (1994): *Lokalt miljøvern*, TANO: Norsk institutt for by- og regionforskning; 332 s.
- Opoku, Hilde (2001): *Lokal handling – nasjonal famling. Når nasjonal politikk hindrer lokalt miljøarbeid*. Rapport FIVH 5/01.
- Reitan, Marit (1998): *Interesser og institusjoner i miljøpolitikken*. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Østerud, Øyvind: Innlegg på den nasjonale fagkonferansen i statsvitenskap, Klækken, Hønefoss, januar 2001.
- Aall, Carlo, William M. Lafferty og Gard Lindseth, G. (2001): *Ansvars- og myndighetsfordeling mellom stat og kommune på miljøområdet. Oppsummering av erfaringer fra forskning omkring kommunalt miljøvern*. ProSus rapport nr. 3/01.
- Aall, Carlo, William M. Lafferty og Trygve Bjørnæs (1999): *Kartlegging av hindringer i prosjekt Bærekraftige lokal samfunn. Hovedrapport. SFT 1999*.
- Aall, Carlo og Trygve Bjørnæs (1999): *Kartlegging av hindringer i prosjekt Bærekraftige lokal samfunn. Dokumentasjonsrapport. SFT 1999*.
- Aall, Carlo (2000): *Forandring som forandrer? Fra miljøvernpolitikk til bærekraftig utvikling i norske kommuner*. PHd-avhandling ved Faggruppe for Teknologi og Samfunn, Universitetet i Aalborg, Danmark. VF-rapport 17/00. Vestlandsforskning: Sogndal.
- Aardal, Bernt (1993): *Energi og miljø. Nye stridsspørsmål i møte med gamle strukturer*. Institutt for samfunnsforskning.