



UNIVERSITETET
I OSLO

Rapport nr. 9/02

Økologisk demokrati gjennom Regional Agenda 21

*En casestudie av vassdragsregionen
Den Grønne Dalen*

Frode Lindtvedt

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

FORORD

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

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

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

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

William M. Lafferty
Forskningsleder

Morten Nordskog
Informasjonsleder

FORFATTERENS FORORD

Dette er en hovedoppgave i statsvitenskap ved Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Professor William M. Lafferty har vært veileder, og jeg takker for nyttig veiledning.

Jeg vil takke ProSus for økonomisk og faglig støtte. ProSus er et anvendt forskningsprogram som har til hensikt å bidra med ny kunnskap og formidling til støtte for en bedre realisering av nasjonale mål for bærekraftig utvikling. ProSus er organisert som et "Strategisk Universitetsprogram" ved Senter for utvikling og miljø, Universitetet i Oslo.

Jeg vil også takke alle jeg har snakket med i Den Grønne Dalen. Uten deres bidrag ville oppgaven ikke latt seg gjennomføre.

Svarstad, april 2002
Frode M. Lindtvedt

INNHOLDSFORTEGNELSE

FORORD	3
FORFATTERENS FORORD	5
INNHOLDSFORTEGNELSE	7
SAMMENDRAG	11
1 PROBLEMSTILLING OG FORSKNINGSDESIGN	13
1.1 INNLEDNING.....	13
1.2 BAKGRUNN.....	13
1.2.1 <i>Lokal Agenda 21 og Regional Agenda 21</i>	13
1.2.2 <i>Statsvitenskapelige diskurser</i>	16
1.3 PROBLEMSTILLING OG FORSKNINGSDESIGN.....	18
1.3.1 <i>Formål og problemstillinger</i>	18
1.3.2 <i>Analysemodell</i>	19
1.4 OPPSUMMERING.....	23
2 DEMOKRATISK STYRING FOR BÆREKRAFTIG UTVIKLING	25
2.1 MÅLET OM BÆREKRAFTIG UTVIKLING	25
2.2 MILJØ/DEMOKRATI-INTERAKSJONEN	26
2.2.1 <i>Debatten om miljø og demokrati</i>	26
2.2.2 <i>En utfordring for demokratiteorien</i>	27
2.2.3 <i>Behov for et nytt fellesskap</i>	30
2.2.4 <i>Behov for en ny rasjonalitet</i>	31
2.3 IVERKSETTINGSPERSPEKTIVET	32
2.3.1 <i>Iverksetting</i>	32
2.3.2 <i>Iverksettingslitteraturen</i>	32
2.3.3 <i>Den generelle logikken for iverksetting av kapittel 28 i Agenda 21</i>	34
2.3.4 <i>Faktorer som kan gjøre seg gjeldende i iverksettingssituasjonen</i>	34
2.3.5 <i>Hindringer</i>	35
2.4 EN POTENSIELL MODELL FOR BÆREKRAFTIG ORGANISERING	38
2.4.1 <i>Beskrivelse</i>	38
2.4.2 <i>Relevans</i>	39
2.4.3 <i>Forklaringsfaktorer</i>	39
2.5 ANALYSESKJEMA FOR STRATEGISK ENDRING	41
2.6 OPPSUMMERING OG KONKLUSJON.....	43
3 UNDERSØKELSESPROSESSER	45
3.1 CASE-METODIKKEN	45
3.2 UNDERSØKELSESENHET OG VARIABLER	45
3.3 DATAKILDER OG DATAINNSAMLING.....	46
3.3.1 <i>Ustrukturerte samtaler</i>	46
3.3.2 <i>Dokumenter</i>	47
3.3.3 <i>Semistrukturerte samtaler</i>	47
3.3.4 <i>Deltakende observasjon</i>	48
3.4 DATABEHANDLING OG ANALYSEDESIGN	49
3.5 OPPSUMMERING.....	50

4	DEN GRØNNE DALEN.....	51
4.1	BESKRIVELSE.....	51
4.1.1	<i>Hovedprosjektet.....</i>	51
4.1.2	<i>Prosjektets mål.....</i>	51
4.1.3	<i>Prosjektinnhold.....</i>	52
4.1.4	<i>Effekt.....</i>	54
4.2	RELEVANS.....	55
4.2.1	<i>Samsvar mellom caset og kriterier for RA21.....</i>	55
4.2.2	<i>Relevans i forhold til demokratisk styring for bærekraftig utvikling.....</i>	57
4.3	OPPSUMMERING OG KONKLUSJON.....	58
5	RESULTATER FRA PATTERN MATCHING-ANALYSEN.....	59
5.1	ET SAMLET BILDE.....	59
5.2	ENDRINGSKONTEKST.....	60
5.2.1	<i>Fysiske omgivelser.....</i>	60
5.2.2	<i>Sosiale omgivelser.....</i>	61
5.2.3	<i>Problembeslutningssituasjonen.....</i>	64
5.3	ENDRINGSPROSESS.....	66
5.3.1	<i>Utvikling av prioriteringer og lokale handlingsplaner.....</i>	66
5.3.2	<i>Fastsettelse av passende styringsinstrumenter.....</i>	69
5.4	OPPSUMMERING OG KONKLUSJON.....	69
6	RESULTATER FRA HINDRINGSANALYSEN.....	71
6.1	ET SAMLET BILDE.....	71
6.2	INDIVIDUELLE OG LOKALE HINDRINGER.....	71
6.2.1	<i>"Trivielle" hindringer.....</i>	72
6.2.2	<i>"Uklare" virkemidler.....</i>	72
6.2.3	<i>"Uklare" mål.....</i>	72
6.3	KOMMUNALE OG INTERKOMMUNALE HINDRINGER.....	73
6.3.1	<i>"Trivielle" hindringer.....</i>	73
6.3.2	<i>"Uklare" virkemidler.....</i>	74
6.3.3	<i>"Uklare" mål.....</i>	75
6.4	HINDRINGER PÅ FYLKES- OG STATSnivå.....	76
6.4.1	<i>"Trivielle" hindringer.....</i>	76
6.4.2	<i>"Uklare" virkemidler.....</i>	76
6.4.3	<i>"Uklare" mål.....</i>	77
6.5	OPPSUMMERING OG KONKLUSJON.....	77
7	ANVENDTE OG TEORETISKE IMPLIKASJONER.....	79
7.1	INNLEDNING.....	79
7.2	LA21/RA21-DYNAMIKKEN.....	79
7.2.1	<i>Innledning.....</i>	79
7.2.2	<i>Informere og bevisstgjøre – om den lokale ressursituasjonen.....</i>	80
7.2.3	<i>Tolke og relatere – fra globalt til lokalt – og motsatt.....</i>	82
7.2.4	<i>Prioriteringer og handlingsplaner – med bruk av visjon.....</i>	84
7.2.5	<i>Styringsinstrumenter.....</i>	86
7.3	UTVIKLINGEN AV IVERKSETTINGSLITTERATUREN.....	87
7.3.1	<i>Innledning.....</i>	87
7.3.2	<i>Empirisk avgrensning.....</i>	87
7.3.3	<i>Teoretisk forankring.....</i>	89
7.3.4	<i>Forskningsmetode.....</i>	91

7.4	UTVIKLINGEN AV MILJØ/DEMOKRATIDISKURSEN.....	91
7.4.1	<i>Innledning</i>	91
7.4.2	<i>Utviklingen av en økologisk rasjonalitet</i>	92
7.4.3	<i>Utviklingen av et økologisk fellesskap</i>	94
7.5	OPPSUMMERING OG KONKLUSJON.....	96
	LITTERATURLISTE	99

SAMMENDRAG

Ved å fokusere på den demokratiske prosessen knyttet til iverksettingen av kapittel 28 i Agenda 21, undersøkes teoretiske og praktiske spørsmål omkring hvordan eksisterende demokratiske styringsordninger mer effektivt kan håndtere kravene til en bærekraftig utvikling. Hovedtilnærmingen er en normativ empirisk analyse.

Det første trinnet i analysen er en klargjøring av de normative modellene knyttet til Lokal Agenda 21 (LA21) og Regional Agenda 21 (RA21). Det normative målet om bærekraftig utvikling og forholdet til den vestlige demokratiske styringsmodellen klargjøres. Iverksettelsesperspektivet knyttet til realiseringen av kapittel 28 i Agenda 21 blir også gjort rede for.

Det andre trinnet i analysen er en beskrivelse av Greater Vancouver Regional District (GVRD) og Den Grønne Dalen, samt en vurdering av hvor relevante casene er. Kriteriene som er brukt for å evaluere casene i forhold til RA21 korresponderer med en integrert forståelse av sentrale sider ved et nytt (økologisk) fellesskap med en ny (økologisk) rasjonalitet. GVRD og Den Grønne Dalen er spesielt relevante i forhold til disse aspektene, som er nødvendige forutsetninger for et økologisk demokrati, som igjen kan forstås som en normativ forutsetning for bærekraftig utvikling.

Den tredje trinnet er en pattern matching-analyse av forhold som forklarer og fremmer utviklingen av RA21, med GVRD som "pattern" og Den Grønne Dalen som "matching". Resultatene viser at forekomsten av en økologisk region samt erkjent tilhørighet til det økologiske systemet er avgjørende, mens endringer i omgivelsene med betydning for den lokale miljø- og utviklingssituasjonen er utløsende for endring i retning regional bærekraftig utvikling. Rike og attraktive natur-, miljø- og kulturkvaliteter i regionen har stor betydning for den mobilisering som finner sted for endring.

Det fjerde trinnet er en hindringsanalyse av forhold som hemmer utviklingen av RA21. Resultatene viser at det eksisterer en rekke instrumentelle og normative hindringer på flere nivå og med ulik konfliktgrad i forbindelse med endring i retning regional bærekraftig utvikling.

De empiriske analysene gir en adekvat empirisk basis for praktisk arbeid med regional bærekraftig utvikling. En nærmere gjennomgang av prosesselementet kombineres med policy-analyse om hvordan man mer effektivt kan realisere kapittel 28 i Agenda 21 som en del av UNCED-programmet for bærekraftig utvikling. Det kan være fruktbart å informere og bevisstgjøre om den lokale ressursituasjonen, koble lokale forhold til globale forhold, bruke visjon for å knytte en idé som kommer utenfra til lokalt strategisk arbeid, anvende normativ styring, generere en samarbeidskultur og etablere økologiske nisjeråd som baserer seg på konsensusprinsippet.

De empiriske analysene gir grunnlag for en drøfting av policy-implementerings-litteraturen. Bakkenforliggende økologiske forhold er en avgjørende faktor i iverksettelses-situasjonen knyttet til bærekraftig utvikling på regionalt nivå i vestlige demokratier. Bærekraftig utvikling er vanskelig i et policy-implementeringsperspektiv fordi man her har en idé som kommer utenfra og som skal iverksettes på blant annet lokalt og regionalt nivå. Det krever en klargjøring av målet for en substansiell endring.

De empiriske analysene gir grunnlag for en drøfting av miljø/demokrati-interaksjonen. Lokale økologiske forhold har stor betydning for utviklingen av et nytt fellesskap med en ny

rasjonalitet, som er forutsetninger for et økologisk demokrati. Det eksisterer normative hindringer knyttet til fellesskap og rasjonalitet mellom målet om bærekraftig utvikling og eksisterende demokratiske styringsformer. RA21 er et egnet politisk instrument for utviklingen av et økologisk demokrati.

1 PROBLEMSTILLING OG FORSKNINGSDESIGN

1.1 Innledning

Ved å fokusere på den demokratiske prosessen knyttet til iverksettingen av kapittel 28 i Agenda 21, undersøker jeg teoretiske og praktiske spørsmål omkring hvordan eksisterende demokratiske styringsordninger mer effektivt kan håndtere kravene til en bærekraftig utvikling. Jeg tar utgangspunkt i min tidligere hovedoppgave fra Norges Landbrukshøgskole, hvor jeg belyste det regionale arbeidet i Greater Vancouver Regional District (GVRD) som et eksempel på innovativ praksis med hensyn til iverksettingen av kapittel 28 i Agenda 21. I denne oppgaven bruker jeg GVRD-caset i et mer statsvitenskapelig styringsperspektiv, og henter nye erfaringer fra vassdragsregionen Den Grønne Dalen, der kommunene langs Numedalslågens dalføre – fra Hardangervidda til Oslofjorden – samarbeider om Lokal Agenda 21 under paraplyen Regional Agenda 21.

I dette kapittelet går jeg først inn på Lokal Agenda 21 og Regional Agenda 21 som praktisk-politisk utgangspunkt for oppgaven og sier litt om hvorfor fokus på Lokal Agenda 21 og Regional Agenda 21 er interessant i et statsvitenskapelig perspektiv. Deretter går jeg nærmere inn på oppgavens formål og førende problemstillinger, før jeg avslutter med å si litt om hvordan jeg har forsøkt å svare på problemstillingene.

1.2 Bakgrunn

1.2.1 Lokal Agenda 21 og Regional Agenda 21

Den internasjonale miljø- og utviklingsproblematikken

Lokal Agenda 21/Regional Agenda 21 må forstås på bakgrunn av den internasjonale miljø- og utviklingsproblematikken. Mugaas (1997) gir en ryddig framstilling av FN-systemets behandling av miljø og utvikling fra Stockholm-konferansen i 1972 til det internasjonale avtaleverket etter Rio-konferansen i 1992:

- Prosessen foran Stockholm-konferansen i 1972 satte konflikten mellom miljø og utvikling på dagsorden for første gang. Under forhandlingene nærmet industrilandene og utviklingslandene seg hverandre, og det ble etter hvert enighet om at "miljø" og "utvikling" var to sider av samme sak.
- I FN-systemet ble kravet om en ny økonomisk verdensorden fremmet av G77 (sammenlutning av utviklingsland, dannet i 1964 som en motsats til G7-gruppen av rike industriland), og gjennom UNEP (FNs miljøvernprogram) fortsatte arbeidet med integrering av miljø- og utviklingsproblematikken innen FN.
- Innenfor FN-systemet førte de radikale kravene fra 70-tallet til at Generalforsamlingen i 1983 vedtok at det skulle utarbeides et dokument som analyserte miljø- og utviklingsproblematikken på en helhetlig måte. Ansvar ble lagt til Verdenskommisjonen for miljø og utvikling.
- Verdenskommisjonen la fram slutttrapporten *Vår felles framtid (VFF)* for Generalforsamlingen i 1987. Hovedkonklusjonen i rapporten var at utviklingen måtte bli bærekraftig.
- På grunnlag av Verdenskommisjonens rapport bestemte FN's Generalforsamling at det skulle holdes en konferanse som skulle utforme strategier og metoder for å stoppe og snu effektene

av økologisk forringelse gjennom økte nasjonale og internasjonale tiltak for å fremme bærekraftig og økologisk sunn utvikling i alle land.

- FNs konferanse om miljø og utvikling i Rio i 1992 (UNCED) resulterte i fem dokumenter: Rio-erklæringen om miljø og utvikling, Agenda 21 og Skogprinsippene var direkte produkter av UNCED-prosessen, mens konvensjonen om biologisk mangfold og klimakonvensjonen var forhandlet parallelt.¹ Agenda 21 er hoveddokumentet. Agenda 21 er delt i fire seksjoner som tar for seg ulike sider ved miljø- og utviklingsproblematikken: Sosiale og økonomiske dimensjoner, vern og forvaltning av ressurser, styrking av sentrale aktører og iverksetting.

FNs spesialsesjon for oppfølging av Agenda 21 i 1997 konkluderte blant annet med at det er på lokalplanet at arbeidet med Agenda 21 har gjort størst framskritt (Lafferty 1998:11; Lafferty m.fl. 1998:50-52; Aall m.fl. 1999:31-32).² Spesialsesjonen vedtok et program for den videre iverksettingen av Agenda 21, der det blant annet ble pekt på betydningen av å vektlegge hindringer i det videre arbeidet for bærekraftig utvikling (Aall m.fl. 1999:33-34).

Lokal Agenda 21

I forordet til Agenda 21 beskrives dokumentet som et globalt partnerskap for bærekraftig utvikling. Agenda 21 er med andre ord et forsøk på å si noe om hva som er nødvendig for å realisere en bærekraftig utvikling (Lafferty og Langhelle 1997:50). Handlingsplanen bygger i følge Lafferty (1998:6) på "premisset om at bærekraftig utvikling forutsetter nye former for sosial læring, hvor viktige aktører forsøker å løse potensielle konflikter om miljø- og utviklingsspørsmål gjennom nye former for medvirkning og samarbeid".

Kapittel 28 i seksjon III er viet lokale myndigheter som en av de sentrale aktørene. I Agenda 21 begrunnes behovet for handling på det lokale området med at mange av de problemer og løsninger som Agenda 21 tar opp har sine røtter i lokale aktiviteter. Lokale myndigheter spiller dermed en viktig rolle i å introdusere, tolke, tilpasse og etter hvert bistå med iverksetting av de mest relevante aspektene av Agenda 21 for sine respektive lokalsamfunn (Lafferty 1998:6; Lafferty og Eckerberg 1997a:2).

På det mest ambisiøse nivået er oppgaven å iverksette kapittel 28 ved å tilpasse Agenda 21 til lokale forhold og problemer. Hovedmålet med kapittel 28 er selve prosessen, det vil si den prosessen som er nødvendig for å få Agenda 21 ned til det nivået som har mest direkte innvirkning på enkeltpersoner, organisasjoner og næringsliv (Lafferty 1998:7-8; Lafferty og Eckerberg 1997a:4). Prosessen er en konsultasjonsprosess med konsensus som mål og en Lokal Agenda 21 som resultat. Som en oppsummering av Agenda 21s tekster og ICLEIs³ operasjonelle kriterier, kan følgende fire karakteristika betraktes som minimumsstandarder for en Lokal Agenda 21 (Lafferty m.fl. 1998:53-54):

- En langsiktig strategisk plan for bærekraftig utvikling i et bestemt lokalsamfunn, der planens hensikt er å tilpasse Agenda 21 til lokalsamfunnets egenart.
- Planens innhold utarbeides gjennom en vedvarende konsultasjonsprosess mellom lokale myndigheter, lokalsamfunnets innbyggere og representanter fra lokale organisasjoner.

¹ Konvensjonene utgjør folkerettslige forpliktelser. De andre avtalene er å regne som politiske og moralske forpliktelser (Mugaas 1997). Like fullt er det store forventinger i FN-systemet til oppfølgingen av disse dokumentene (Lafferty m.fl. 1998:15).

² En grunn til at Lokal Agenda 21 er et av de mer vellykkede tiltakene, er at tiltaket er rettet mot den eneste "hovedgruppen" som er delaktig i legitim politisk styring og myndighet; oppfølgingen av kapittel 28 kan gjennomføres av lokale og regionale myndigheter uten å måtte vente på nasjonale myndigheter (Lafferty 1998:11-12; Lafferty m.fl. 1998:15).

³ International Council for Local Environmental Initiatives. Hovedformålet er å utveksle erfaring og kunnskap om hvordan lokale myndigheter arbeider for bærekraftig utvikling (Lafferty 1998:8).

- Planen har som mål å integrere økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn, og skal utvikles og gjennomføres på tvers av eksisterende sektorer.
- Planen skal ha innvirkning på offentlige prioriteringer og valg av styringsinstrumenter.

Miljøverndepartementet og Kommunenes Sentralforbund (1999) har i fellesskap – på bakgrunn av forslag fra ProSus – utarbeidet veiledende kriterier for LA21-arbeidet. Kriteriene er knyttet til følgende fire tema: En ny dialog, bærekraftig økonomi og ressursforvaltning, samordnet styring og resultatoppfølging, og globalt engasjement.⁴

Lokal Agenda 21 i Norge

I Norge ble begrepet bærekraftig utvikling tidlig fanget opp av enkelte norske kommuner gjennom økokommuneprogrammet, som startet formelt med et forprosjekt våren 1990 og ble avsluttet våren 1997. Økokommuneerklæringen slik den ble vedtatt ett år før Rio-konferansen samsvarer i stor grad med de utfordringene Agenda 21 fører opp for lokale myndigheter (Lafferty 1998:14).

Miljøvern i kommunene, MIK-reformen, har stått sentralt i Norges nasjonale miljøstrategi fra 1988 til 1997. Den norske reformen begynte før Rio og var i ferd med å konsolideres umiddelbart etter Rio, akkurat da LA21 skulle lanseres og iverksettes. På den ene siden skjedde noe nytt og spennende i det kommunale miljøvernarbeidet gjennom MIK-reformen, på den annen side ble det ikke gjort nok på LA21 (Lafferty 1998:14).

I Norge har det etter en treg start vokst fram en mer aktiv og positiv holdning til LA21, blant annet får arbeidet med LA21 en sentral plass i stortingsmelding nr 58 (1996-97) *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling* (Lafferty 1998:14).⁵ Landskonferansen om LA21 i Fredrikstad i februar 1998, som samlet 700 deltakere fra 150 av landets kommuner, markerer på mange måter startskuddet for LA21-arbeidet i norske kommuner. På møtet i Fredrikstad ble Fredrikstaderklæringen vedtatt. Hovedbudskapet i erklæringen er at "nå må kommunene ta ansvar for å komme i gang med Lokal Agenda 21" (Aall m.fl. 1999:30). Fredrikstaderklæringen er det norske uttrykk og konkretisering av utfordringen fra Rio om lokale Agenda 21 planer.

Mens norske kommuner har blitt kritisert for å være sene med å gripe fatt i utfordringen om å starte lokale Agenda 21-prosesser, er *Regional Agenda 21* et særnorsk fenomen – og Norge ligger i så måte i front internasjonalt (Lafferty 1998:16).

Utfordringer for LA21 og RA21

Det nye som Agenda 21 bringer inn i den kommunale miljøvernpolitikken er et internasjonalt miljøpolitisk regime, der lokalsamfunnet forholder seg både til globale miljøproblemer og globalt utformede miljøpolitiske styringssignaler (Aall m.fl. 1999:32). Arbeidet med LA21/RA21 utfordrer i følge Lafferty (1998:19) norske kommuner på særlig tre områder når det gjelder det politiske innholdet om bærekraftig utvikling. For det første en overgang fra etter-snar til føre-var; hvordan omsette føre-var-prinsippet til en praktisk anvendelig form i en konkret kommunal sammenheng. For det andre en overgang fra globalt til lokalt; hvordan gjøre globale miljø- og utviklingsproblemer relevant for lokal handling. For det tredje en

⁴ Kriteriene bygger på kriteriene Lafferty og Eckerberg utviklet i SUSCOM-prosjektet om iverksettingen av LA21 i Europa (Lafferty 1999a).

⁵ Se blant annet Lafferty og Eckerberg (1997; Lafferty m.fl. (1998); Haukvik (1998); Malvik (1999); Miljøverndepartementet og Kommunenes Sentralforbund (1999).

overgang fra kortsiktig til langsiktig planlegging; hvordan ivareta kravet om et 20- til 50-årsperspektiv i en kommunal hverdag der det 1- til 4-årige perspektivet dominerer.

I forhold til den politiske prosessen utfordrer arbeidet med LA21/RA21 i følge Lafferty (1998:19) norske kommuner på kort sikt ved at kommunene må ta stilling til en noe annerledes medvirkningsprosess. På lengre sikt ved å finne demokratiske prosedyrer og institusjoner som bedre ivaretar de krav om sosiale, økonomiske og kulturelle endringer om ligger i overgangen til et bærekraftig samfunn – utfordringen er å utvikle et økologisk demokrati.

1.2.2 Statsvitenskapelige diskurser

Politikken rundt bærekraftig utvikling

Bærekraftig utvikling har fått en egen internasjonal arena for videre debatt, iverksetting og evaluering (Lafferty og Langhelle 1995b). Siden Stockholm-konferansen i 1972 har det gradvis utviklet seg en ny form for global politikk, som etter lanseringen av Verdenskommisjonen for miljø og utvikling sin rapport i 1987 mer og mer har fått preg av "the politics of sustainable development". Det er de nasjonale regjeringer sine forpliktelser overfor en bærekraftig utvikling som åpner for en ny form for normativ politikk.

Gitt at man aksepterer at bærekraftig utvikling er et begrep som vil og bør stå sentralt i den videre debatten om miljø og utvikling og i det videre arbeidet for å realisere en bedre balanse mellom menneskelige behov og naturens livsunderstøttende systemer, både nasjonalt og globalt, argumenterer Lafferty og Langhelle (1995:328) for at det gjelder å arbeide videre med bærekraftig utvikling som et målstyringsproblem: "Vi trenger en mer bevisst systematisering av prosessen som er nødvendig for å kunne "omsette" et normativt ideal til nye og bedre tilstander."⁶

En side ved problematikken er målets betydning (Lafferty og Langhelle 1995:328-329): "Uansett hvilken styringsmodell man tar i bruk ... er det akkurat *målets* betydning og innhold som står sentralt i prosessen ... Skal vi realisere en mer effektiv styring, må vi først realisere en bredere og dypere konsensus om målet". Lafferty og Langhelle (1995a og b) innrømmer at begrepet åpner for grundige diskusjoner om begrepsinterne prioriteringer, men argumenterer for at idéen likevel inneholder et relativt konsistent idésett for en normativ diskurs om global, nasjonal og lokal utvikling.⁷ Bærekraftig utvikling er et normativt begrep som foreskriver ønskelige globale tilstander når det gjelder forholdet mellom mennesker, miljø og utvikling.⁸ Den generelle konteksten er et allment anerkjent behov for endring. Bærekraftig utvikling er således et ideologisk fundament for sosial, politisk og økonomisk endring.

Skal bærekraftig utvikling bli effektivt i en målstyringssammenheng, må begrepet klargjøres med hensyn til den vestlige demokratiske styringsmodellen (Lafferty 1996:89). Verdenskommisjonen for miljø og utvikling berører forholdet allerede i definisjonen av

⁶ Skal en bærekraftig utvikling realiseres, forutsetter det at samfunnsutviklingen kan styres (Lafferty og Langhelle 1995a:34). Langhelle (1995) peker på at det ikke er tvil om at Verdenskommisjonens rapport tror at en bærekraftig utvikling kan realiseres: "Mennesket har muligheter til å gjøre utviklingen bærekraftig...både teknologi og sosial organisering kan styres og forbedres". Han viser til at Verdenskommisjonen synes som det er viljen heller enn evnen som er den kritiske faktor: "Kjernepunktet er at en varig bærekraftig utvikling må bygge på politisk vilje".

⁷ Konvensjonell internasjonal politikk har den grunnleggende forutsetning at en normativ diskurs ikke er mulig internasjonalt. Politikken rundt bærekraftig utvikling er med på å utfordre denne oppfatningen (Hovden 1995).

⁸ I Verdenskommisjonens rapport er utvikling knyttet til en ønsket realisering av verdier, prinsipper eller faktiske forhold. Verdenskommisjonens definisjon av bærekraftig utvikling setter derfor en normativ ramme for begrepets innhold (Lafferty og Langhelle 1995a:14).

"bærekraftig utvikling", hvor det pekes på begrensningene dagens sosiale organisering legger på miljøets muligheter til å imøtekomme dagens og framtidens behov. Blant akademikere og aktivister er det uenighet om demokrati skal betraktes som en del av utviklingsmålsettingen, som et middel for å realisere en bærekraftig utvikling eller om demokrati i det hele tatt er egnet til å mestre miljøkrisen (Lafferty og Langhelle 1995a).

Noen akademikere (Lafferty 1996 og 2000; Lafferty og Meadowcroft 2000) peker på at flere dimensjoner mellom de to normative idésystemene bærekraftig utvikling og demokrati *kan* være i konflikt med hverandre. Demokratiteoretikere som Robert Dahl, C. B. Macpherson, Giovanni Sartori og David Held understreker alle, i følge Lafferty (2000), den sterke sammenhengen mellom eksisterende demokratiske institusjoner og de funksjonelle behov hos dagens markedsliberale, kapitalistiske nasjonalstater. Lafferty viser imidlertid til at rasjonaliteten som understøtter ideen om bærekraftig utvikling er en annen enn den som understøtter markedsliberalismen og den frie konkurransen. Gitt at en vesentlig endring i utviklingens rasjonalitet innebærer en endring i samfunnets styringsform – form følger funksjon – vil en endring fra ikke-bærekraftig til bærekraftig utvikling i følge Lafferty medføre et behov for å revurdere og sannsynligvis revidere det demokratiske system.

I denne oppgaven rettes oppmerksomheten mot prosessen med å omsette et normativt ideal til nye og bedre tilstander på det regionale nivå. Fokus på *regional* bærekraftig utvikling fokuserer eksplisitt et annet aspekt ved problematikken⁹. Lafferty (2000) viser til at begrepet region vanligvis refererer til et geografisk område som overskrider eller på annen måte avviker fra eksisterende administrative grenser, og peker på at en interessant side ved regional utvikling er forholdet til den kollektive identitet hos befolkningen innenfor regionen. Man er "borger" av en kommune, et fylke og en stat, men veldig sjelden av en region. Innenfor moderne demokratiteori, faller dette aspektet ved regional utvikling inn under problemet med å definere egenskaper ved "demos": Hvem er "innenfor" og hvem er "utenfor" fellesskapet? I følge Lafferty har Robert Dahl (1986) pekt på at dette aspektet ved demokratidiskursen har fått lite oppmerksomhet. Vi står overfor et normativt-pragmatisk problem, hvor allokeringen av medborgerskap vil bli løst i relasjon til de uttalte mål og oppgaver hos de som er "innenfor" – form følger funksjon. I dette tilfelle er det regionale aspekt knyttet til spesifikke regionale mål og oppgaver. Igjen følger form funksjon, og i dette tilfellet handler det om funksjonen "regional bærekraftig utvikling".

Lafferty (2000) viser at de to aspektene som her er fokusert – rasjonalitet og fellesskap – korresponderer direkte med det Carl Cohen (1971) har identifisert som "logiske forutsetninger" for demokrati. Det impliserer at praktisk arbeid med utfordringene knyttet til regional bærekraftig utvikling samtidig innebærer arbeid i forhold til premissene for demokratisk styring.

Policy-implementeringslitteraturen

Praktisk arbeid med regional bærekraftig utvikling fokuserer samtidig oppfølgingsproblematikken som en annen interessant side ved bærekraftig utvikling. Prosedyrer og evaluering har fått større oppmerksomhet gjennom blant annet Agenda 21. Politikken rundt bærekraftig utvikling preges således av en særegen normativ-pragmatisk politisk kultur (Lafferty og Langhelle 1995b). UNCED-programmet for bærekraftig utvikling innebærer en

⁹ Regionene har fått økt oppmerksomhet i den offentlige debatten. Regionalisering trekkes fram som en viktig strategi for regionene i en stadig mer globalisert verden, jf f eks St. meld. nr. 34 (2000-2001) om regional- og distriktpolitikken.

prosess hvor det har vært lite "input" av normal politisk karakter, og hvor programmet som skal iverksettes både har et globalt utgangspunkt og omfatter flere nivåer (internasjonalt, nasjonalt og lokalt). LA21-initiativ gir i en slik sammenheng en unik "laboratorie"-lignende situasjon, hvor et nytt og felles eksternt stimuli produserer reaksjoner og initiativ som utfordrer eksisterende paradigmer i iverksettingsforskningen (Lafferty og Eckerberg 1997a).¹⁰

1.3 Problemstilling og forskningsdesign

1.3.1 Formål og problemstillinger

Formålet med denne oppgaven er å undersøke teoretiske og praktiske sider ved forholdet mellom målet om bærekraftig utvikling og eksisterende demokratiske styringsordninger. Det teoretiske siktemålet er å belyse forholdet mellom miljø og demokrati som en hittil relativt lite fokusert del av demokratidiskursen. Det anvendte siktemålet er å bidra til en klargjøring av bærekraftig utvikling i forhold til den vestlige demokratimodellen, slik at bærekraftig utvikling kan bli mer effektivt i en målstyringssammenheng.¹¹

Fokus på iverksettingen av kapittel 28 i Agenda 21 gir i tillegg mulighet til å generere innsikt av både teoretisk og praktisk relevans i forhold til iverksettingsforskningen (Lafferty og Eckerberg 1997a:8-9). Det anvendte siktemålet er å bidra til en mer effektiv realisering av kapittel 28 i Agenda 21 som en del av UNCED-programmet for bærekraftig utvikling. I et praktisk perspektiv belyser jeg et eksempel på innovativ iverksettingspraksis og undersøker hvilke faktorer som fremmer og hemmer utviklingen av RA21. I et mer teoretisk perspektiv er siktemålet å belyse ulike sider ved iverksettingsforskningen.

Hovedtilnærmingen i oppgaven er normativ empirisk analyse, hvor formålet er å klargjøre normer og sette dem opp mot et konkret eksempel. Jeg klargjør det normative grunnlaget for RA21 før jeg gjennomfører en empirisk undersøkelse i Den Grønne Dalen av muligheter og hindringer for demokratisk styring for bærekraftig utvikling. Resultatene kan ses som et uttrykk for i hvilken grad det er samsvar mellom norm og virkelighet.

Hovedproblemstillingen kan således splittes opp i fem førende problemstillinger:

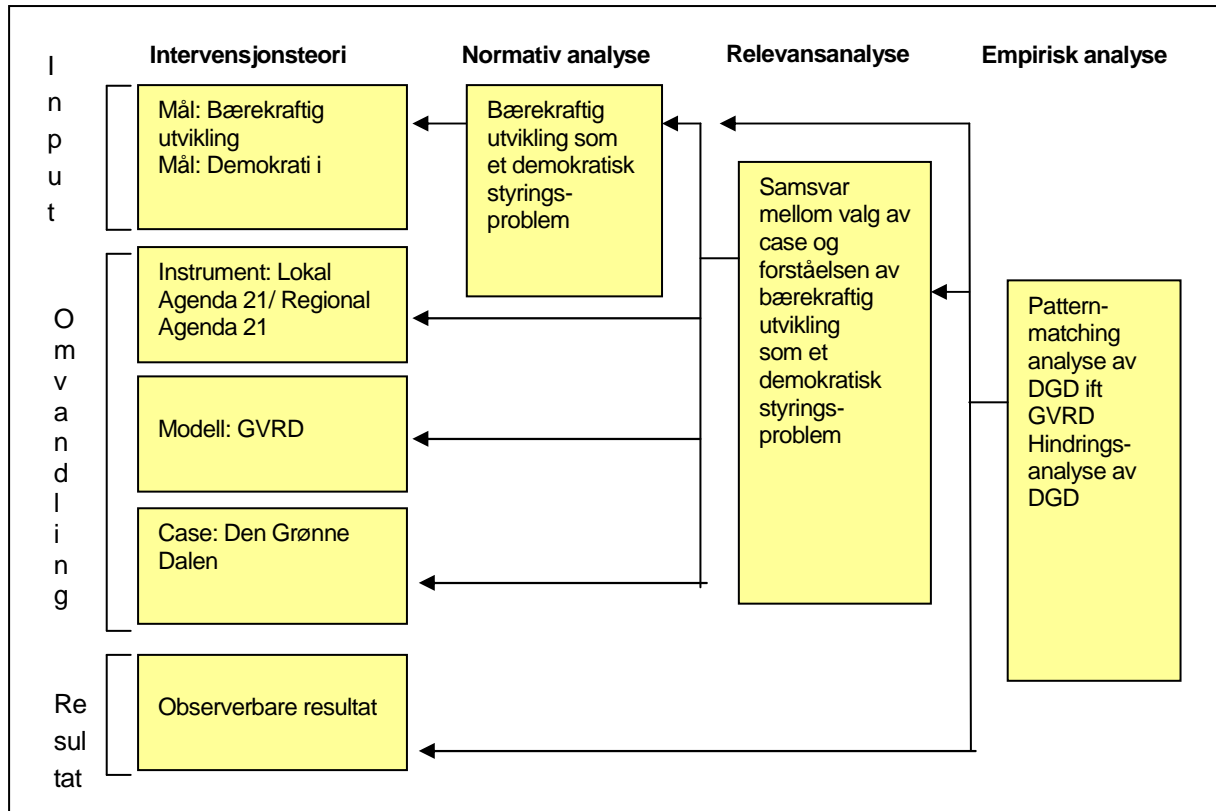
1. Hvordan forstå bærekraftig utvikling som et demokratisk styringsproblem?
2. Hvilke case benyttes, og hvordan gjenspeiler disse hovedproblemstillingen?
3. Hvilke faktorer fremmer og forklarer utviklingen av Grønn Dal-prosessen, og hvordan forholder disse seg til antakelsene fra GVRD-studiet?
4. Hvilke hindringer oppgir aktørene i arbeidet med å realisere målene i Grønn Dal-samarbeidet?
5. Hvordan tolke de empiriske funn i et anvendt og teoretisk perspektiv?

¹⁰ Policy-implementeringsperspektivet har i denne sammenheng klare berøringsflater med teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering. En vil i så fall være i forskningsfronten på lokalmakt, siden en viktig utfordring i forskningen på lokalmakt er å forstå hvordan internasjonale, globale forandringer slår inn i og preger beslutningsprosessene lokalt (Baldersheim 2000).

¹¹ Selv om akademikere de senere år har viet koblingene mellom miljø og demokrati økt oppmerksomhet, har relativt få gjort forsøk på å problematisere demokrati/miljø-interaksjonen og drøfte hvordan eksisterende demokratiske styringsformer mer effektivt kan håndtere kravene til en bærekraftig utvikling (Lafferty og Meadowcroft 1996).

1.3.2 Analysemodell

Etter modell av SFTs Hindringsprosjekt, er oppgaven lagt opp som et casestudie med utgangspunkt i Yin (1994) og Vedungs (1998) metodebeskrivelse, der Yins opplegg for casestudier er supplert med Vedungs opplegg for fastlegging av en intervensjonsteori og intervensjonsområde. I figur 1.1. har jeg identifisert elementene innenfor hver av de tre hovedfasene input, omvandling og resultat.¹²



Figur 1.1 Analysemodell. Etter Aall og Bjørnæs (1999).

På grunnlag av denne inndelingen kan det fastlegges følgende sentrale analyser i oppgaven: En normativ analyse eller fastlegging av intervensjonsfeltet, vurdering av hvorvidt valg av case faller innenfor intervensjonsfeltet og en empirisk analyse av Den Grønne Dalen.

For en nærmere omtale av metodisk opplegg, oppgavens "context of discovery", henviser jeg til metodekapittelet. Før jeg går videre vil jeg kort beskrive hvordan jeg har forsøkt å svare på hver av de fem førende problemstillingene. Dette berører oppgavens "context of satisfaction", som handler om begrunnelse for de beslutninger man kommer fram til gjennom de metoder og design den empiriske undersøkelsen bygger på. Yin (1994) og Johansson (1995) viser til fire tester som er vanlige å bruke for å bedømme kvaliteten ved et forskningsdesign: Logisk validitet handler om å etablere korrekte operasjonelle mål for det som studeres, noe som særlig berører de to første problemstillingene. Intern validitet handler om å etablere kausale sammenhenger, noe som derfor særlig brukes i forklarende studier, og som her særlig berører den tredje problemstillingen. Ekstern validitet handler om å etablere det område hvor studiefunnene kan generaliseres, noe som særlig berører den femte problemstillingen. Reliabilitet handler om å måle det man faktisk måler, med andre ord

¹² Resultat omfatter her både sluttprestasjoner (output) og utfall (outcome).

å angi i hvor stor grad resultatene fra et måleinstrument eller en målemetode påvirkes av tilfeldigheter (Andersen og Enderud 1990a:82-83), noe som berører både den andre, tredje og fjerde problemstillingen. En nærmere vurdering av disse forhold gjøres implisitt i metodekapittelet.

Hvordan forstå bærekraftig utvikling som et demokratisk styringsproblem?

Det første trinnet i analysen har vært å angi de relevante praktiske og normative referansepunkter for en forståelse av bærekraftig utvikling som et demokratisk styringsproblem. Siden jeg fokuserer på iverksettingen av kapittel 28 i Agenda 21, blir spørsmålet hva som er det normative grunnlaget for LA21/RA21. Den politiske prosessen i LA21/RA21 kan knyttes til den deliberative demokratiforståelsen, med vektlegging av kommunikasjon og dannelse av felles forståelse. Det politiske innholdet i LA21/RA21 er knyttet til målet om bærekraftig utvikling. Jeg tar i denne oppgaven utgangspunkt i målet om bærekraftig utvikling, og ser på hvilke sider ved demokratiteorien som hører til dette målet.

Den normative analysen av målet om bærekraftig utvikling er basert på Lafferty og Langhelles (1995a og b) analyse av målet om bærekraftig utvikling, mens den normative analysen av miljø/demokrati-interaksjonen i stor grad er basert på analysene i Lafferty (1996 og 2000) og Lafferty og Meadowcroft (1996).¹³

Fokus på iverksettingen av kapittel 28 i Agenda 21 knytter seg til en forskningsprosess hvor målet er å gå fra beskrivelse gjennom evaluering til forklaring. Med utgangspunkt i iverksettingslitteraturen viser jeg den generelle logikken bak iverksettingsproblemet knyttet til kapittel 28, og studerer/analyserer hvilke faktorer som fremmer og hemmer utviklingen av LA21/RA21. Prosessen knyttet til iverksettingen av kapittel 28 er avhengig variabel, mens faktorer som påvirker prosessen er uavhengige variable.

Bærekraftig utvikling er ikke en bestemt harmonisk tilstand, men heller en endringsprosess (VFF 1987:18). Også iverksetting dreier seg om forsøk på å få til sosial endring (Kjellberg og Reitan 1997). Av disse grunner velger jeg å samle de analytiske perspektivene i et strategisk perspektiv på endring, og sette GVRD som case inn i analyseskjemaet.

Hvilke case benyttes, og hvordan samsvarer disse med hovedproblemstillingen?

Det andre trinnet i analysen har vært å beskrive de case som benyttes, og analysere hvordan disse samsvarer med forståelsen av bærekraftig utvikling som et demokratisk styringsproblem. I denne oppgaven har jeg valgt å ta utgangspunkt i to eksempler på innovativ iverksettingspraksis med hensyn til kapittel 28 i Agenda 21, som samtidig er strategiske for å belyse utviklingen av et nytt fellesskap med en ny rasjonalitet.

Den regionale planprosessen i Greater Vancouver Regional District (GVRD) framstår i internasjonal sammenheng som en modell for iverksetting av kapittel 28 i Agenda 21 (Lafferty m.fl. 1998). I min hovedoppgave ved Norges Landbrukshøgskole (NLH) belyste jeg GVRD ved å gå fra beskrivelse via evaluering til forklaring (Lindtvedt 1999).¹⁴ Jeg fant at det var godt samsvar mellom GVRD og LA21/RA21. Jeg fant også en rekke faktorer som

¹³ Så vidt jeg kan bedømme oppfyller disse analysene de krav Malnes (1997) stiller for normativ problemløsning.

¹⁴ Undersøkelsen var lagt opp etter Lafferty og Eckerbergs undersøkelse om hvordan LA21 er søkt realisert i åtte nord-europeiske land (Lafferty og Eckerberg 1997a og b). Rapporten identifiserte noen av de viktigste faktorene som både fremmer og forklarer utviklingen av LA21. Det var den relative unikheten til hvert case som sto i fokus i undersøkelsen, en unikhhet som framstår som både hindringer og muligheter for en mer effektiv realisering av kapittel 28 i Agenda 21 som en del av UNCED-programmet for bærekraftig utvikling.

forklarer utviklingen av GVRD, og som dermed er mulige forklaringsfaktorer for utviklingen av LA21/RA21. GVRD kan dog i denne sammenheng ikke bare betraktes som et tidligere avsluttet studium, som et grunnlag for "pattern matching" av faktorer som bidrar til å forklare utviklingen av LA21/RA21. Siden jeg ikke brukte alt av relevans i NLH-oppgaven, bruker jeg GVRD-caset her på en annen måte enn det som ble tilfellet i NLH-oppgaven. GVRD-caset brukes i et mer statsvitenskapelig styringsperspektiv. Med andre ord har bruken av GVRD-caset her et annet analytisk formål enn i NLH-oppgaven.

I et statsvitenskapelig styringsperspektiv framstår GVRD som en potensiell modell for bærekraftig organisering, der betydningen av økologisk fellesskap nærmest er empirisk bekreftet. GVRD er en økologisk region, hvor vekstpresset i regionen opplevdes som et press på egen identitet fordi man følte seg som en del av et økologisk fellesskap. Dette var avgjørende for etableringen av nye demokratiske prosedyrer og institusjoner for å håndtere kravene til en bærekraftig utvikling.

I denne oppgaven undersøker jeg hva som er situasjonen i vassdragsregionen Den Grønne Dalen i Norge. Jeg gjør en pattern matching-analyse med GVRD som predikert mønster og Den Grønne Dalen som empirisk mønster. Observasjonene om faktorer som fremmet utviklingen av GVRD genererer således hypoteser med sikte på empirisk prøving i Den Grønne Dalen. Den Grønne Dalen er mitt andre case i forhold til å undersøke forholdet mellom bærekraftig utvikling og eksisterende demokratiske styringsordninger. Men hvorfor Den Grønne Dalen?

Den Grønne Dalen er for det første et eksempel på innovativ iverksettingspraksis med hensyn til kapittel 28 i Agenda 21. Tre av de seks kommunene i Den Grønne Dalen var med i økokommuneprogrammet. Høsten 1998 vedtok de seks kommunene i samarbeidet en Grønn Dal-erklæring som sitt regionale uttrykk og konkretisering av Fredrikstaderklæringen. Kommunene samarbeider med andre ord om LA21 under paraplyen Regional Agenda 21. Den Grønne Dalen betegnes slik av Vestfold fylkeskommune (2000): "Slik vi leser tenkingen bak "Den Grønne Dalen" er dette et forsøk på å utvikle en Agenda 21 for denne regionen. Vi er ikke kjent med at et så helhetlig og forpliktende prosjekt er satt i gang andre steder i landet. Slik sett er "Den Grønne Dalen" et nasjonalt pilotprosjekt."

Den Grønne Dalen er for det andre en økologisk region, nærmere bestemt en vassdragsregion som knytter seg til nedslagsfeltet for vassdraget Numedalslågen, noe som er relevant for å undersøke utviklingen av et nytt fellesskap med en ny rasjonalitet. Vassdragsregionen beskrives slik av Just Gjessing (1999:45-46): "Numedalslågen er et godt eksempel på et vassdrag der det finnes mange ulike ressurser og mange interesser, og der forvaltningsansvaret er delt mellom et antall politisk-administrative enheter. Vassdraget ligger i to fylker – Buskerud og Vestfold, og i til sammen seks kommuner....Det er utviklet en omfattende plan for utnyttelsen av vannressursene som tar hensyn til et vidt spekter av interesser, verdier og problemer i nedbørfeltet....Mottoet er "Den grønne dalen"....Målet har vært å utvikle planer som skal fremme bærekraftig ressursforvaltning, nødvendig økonomisk utvikling, og ta hensyn til befolkningens sosiale verdier og miljøverdier, i samsvar med nasjonale retningslinjer og prinsippene i Agenda 21....Numedalslågen er en av våre beste lakseelver".

Siden jeg bruker GVRD analytisk og ikke empirisk, presenterer jeg GVRD i kapittel 2, mens kapittel 4 vies Den Grønne Dalen. Beskrivelsen av Den Grønne Dalen er en empirisk analyse, bygget opp om en forenklet versjon av den generelle logikken bak iverksettingsproblemet knyttet til kapittel 28 i Agenda 21. Dette fungerer som den empiriske undersøkelsens avhengige variabel. Vurderingen av casets relevans er en normativ analyse

(Malnes 1997:68). I evalueringen av casets relevans tar jeg utgangspunkt i Miljøverndepartementet og Kommunenes Sentralforbund (1999) sine veiledende kriterier for LA21-arbeidet, som er basert på kriteriene i Lafferty og Eckerbergs (1997a) undersøkelse, og som jeg også benyttet i GVRD-studiet.

Hvilke faktorer fremmer og forklarer utviklingen av Grønn Dal-prosessen, og hvordan forholder disse seg til antakelsene fra GVRD-studiet?

Det tredje trinnet i analysen har vært en empirisk undersøkelse av hvilke faktorer som fremmer og forklarer utviklingen av Grønn Dal-prosessen, gitt et rimelig samsvar mellom Den Grønne Dalen og forståelsen av bærekraftig utvikling som et demokratisk styringsproblem. Disse faktorene er den empiriske undersøkelsens uavhengige variabler. Jeg har lagt forklaringsbygging som variant av pattern matcing til grunn som analysestrategi (Yin 1994). Hypotesene fra GVRD underbygges således gjennom empirisk prøving i Den Grønne Dalen – ikke gjennom å underkaste hypotesene de hardeste mulige prøver, men gjennom logikken bak pattern matching. Samtidig har jeg holdt muligheten åpen for at også andre faktorer kan ha hatt effekt.

Hvilke hindringer oppgir aktørene i arbeidet med å realisere målene i Grønn Dal-samarbeidet?

Det fjerde trinnet i analysen har vært en empirisk undersøkelse av hindringer i å realisere målene i Grønn Dal-arbeidet, gitt et rimelig samsvar mellom Den Grønne Dalen og forståelsen av bærekraftig utvikling som et demokratisk styringsproblem. Også hindringene er uavhengige variabler i den empiriske undersøkelsen. Siden hindringer er en relativt lite utviklet del av iverksettings- og evalueringsforskningen, har jeg basert meg på tilnærmingen i SFTs analyse av hindringer i prosjektet Bærekraftig lokalsamfunn (Aall m.fl. 1999; Aall og Bjørnæs 1999). Man kan ikke identifisere hindringer uten å relatere dem til prosjektets iboende logikk (det som iverksettingsforskerne kaller for en adekvat årsaksteori), og man kan ikke rekonstruere programmets logikk uten å vise til konkrete aktører, virkemidler og data (Aall m.fl. 1999:36-37).

Hvordan tolke de empiriske analysene i et anvendt og teoretisk perspektiv?

Ved å fokusere på den demokratiske prosessen knyttet til iverksettingen av kapittel 28 i Agenda, søker jeg å drøfte teoretiske og praktiske spørsmål omkring hvordan eksisterende demokratiske styringsordninger mer effektivt kan håndtere kravene til en bærekraftig utvikling. Det gjelder å finne ut hvilke handlinger som kan bringe oss nærmere den ønskelige fremtidssituasjon, en løsning, en policy som vil lede fra dagens situasjon til det man vil oppnå. Kunnskap om hvordan man kommer fra det som er til det som bør være, kan betraktes som policy analyse (Hofstad 1999). Drøftingen relateres til hovedutfordringene norske kommuner står overfor i LA21- og RA21-arbeidet. Idealsituasjonen når det gjelder å sikte mot å generere prediksjoner er å basere seg på et godt teoretisk fundament, i kombinasjon med solid empirisk dokumentasjon (Hovi og Rasch 1996:127). Drøftingen er relevant for de statsvitenskapelige diskursene knyttet til demokrati og styring og policy-implementering.

1.4 Oppsummering

Ved å fokusere på den demokratiske prosessen knyttet til iverksettingen av kapittel 28 i Agenda, hvor Lokal Agenda 21/Regional Agenda 21 er den viktigste idéen, undersøker jeg teoretiske og praktiske spørsmål omkring hvordan eksisterende demokratiske styringsordninger mer effektivt kan håndtere kravene til en bærekraftig utvikling. Det teoretiske siktemålet er i første rekke å gi et bidrag til demokratidiskursen om demokrati/miljø-interaksjonen, men også policy-implementeringsdiskursen. Det anvendte siktemålet er å bidra til en mer effektiv iverksetting av kapittel 28 i Agenda 21. Oppgaven er en normativ empirisk analyse, der jeg først klargjør det normative grunnlaget, før jeg gjennomfører en empirisk undersøkelse av muligheter og hindringer i forhold til måloppnåelse.

I de neste kapitlene går jeg inn på de fem førende problemstillingene. Spørsmålet om hvordan forstå bærekraftig utvikling som et demokratisk styringsproblem tas opp i kapittel 2. I kapittel 3 gjør jeg nærmere rede for det empiriske undersøkelsesopplegget. I kapittel 4 beskriver jeg Grønn Dal-caset og vurderer casets relevans, mens jeg i kapittel 5 og 6 gjengir de empiriske funn fra henholdsvis pattern matching-analysen og hindringsanalysen. Avslutningsvis drøfter jeg de empiriske funn i forhold til den analytiske rammen – som gis i neste kapittel.

2 DEMOKRATISK STYRING FOR BÆREKRAFTIG UTVIKLING

2.1 Målet om bærekraftig utvikling

Lafferty og Langhelle (1995a) viser at begrepet bærekraftig utvikling har blitt tolket og forstått på mange måter. Jeg deler Lafferty og Langhelles (1995b:329) oppfatning om at vi må fokusere på de begrepsmessige sidene ved bærekraftig utvikling innenfor en bestemt kontekst – med Verdenskommisjonens rapport som hovedtekst og med UNCED-prosessen som politisk prosess.¹⁵

I Verdenskommisjonens rapport defineres begrepet slik (VFF 1987:42): "Bærekraftig utvikling er utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at fremtidige generasjoner skal få dekket sine behov. Den omfatter to nøkkelmomenter:

- det å dekke behov, spesielt grunnbehovene til verdens fattige, som bør gis første prioritet
- ideen om begrensningene som dagens teknologi og sosiale organisering legger på miljøets muligheter til å imøtekomme dagens og fremtidens behov."¹⁶

Det første nøkkelmomentet i definisjonen kan forstås som utviklingsmålet. Utviklingsmålet er knyttet til menneskelige behov. Verdenskommisjonen skiller mellom to ulike behov: Grunnbehov og behov mer generelt. Grunnleggende behov hos verdens fattige er prioritert. Grunnbehovskravet innbefatter arbeid, mat, energi, vann og hygiene (Lafferty og Langhelle 1995a:21).

Det andre nøkkelmomentet er en begrensning lagt på utviklingsmålet, slik at utviklingen kvalifiserer som bærekraftig (Lafferty og Langhelle 1995a:14). Lafferty og Langhelle (1995a og b) viser at "bærekraftens betingelser" inneholder to sentrale krav som er knyttet til levestandarder som *går ut over* det som er nødvendig for å tilfredsstille grunnbehov; det er med andre ord krav som er rettet mot dem som allerede *har* dekket sine grunnbehov:

- kravet om fysisk bærekraft, som slår fast at som et minimum, må bærekraftig utvikling ikke ødelegge de naturlige systemene som opprettholder livet på jorden, atmosfæren, vannet, jordsmonnet og alt som lever
- likefordelingskravet, som slår fast at alle i både tid og rom skal ha rimelige muligheter til å oppnå mer enn bare det å dekke grunnleggende goder. Man etterspør en likere – men ikke nødvendigvis absolutt lik - fordeling av goder.

Kravet om fysisk bærekraft er minstekravet til en bærekraftig utvikling. Verdenskommisjonen sier at den fysiske bærekraften "ikke kan sikres uten at utviklingsstrategien tar hensyn til forhold som endringer i ressurstilgang og i fordeling av fordeler og ulemper" (VFF 1987:42).

¹⁵ Lafferty og Langhelle (1995a) mener at begrepet bærekraftig utvikling, i likhet med ord som demokrati og menneskerettigheter, har en semantisk åpenhet som gjør at innholdet i begrepet ikke er lukket en gang for alle, og at begrepets fruktbarhet er knyttet til en fortsatt politisk diskurs om begrepets innhold og fremtidens mål.

¹⁶ Bærekraftig brukes således som et sosialt-fysisk-økonomisk konsept knyttet til nivå av samfunnsmessig og individuell velferd, som skal opprettholdes og utvikles, og ikke som et rent fysisk konsept for en enkelt ressurs eller et biologisk/fysisk konsept knyttet til et større system av ressurser (Lafferty og Langhelle 1995a:15-17).

Fordeling mellom generasjoner er eksplisitt uttrykt i definisjonen av bærekraftig utvikling. Verdenskommisjonen mener sosial rettferdighet mellom generasjoner rent logisk også gjelder rettferdighet innen hver generasjon. Det kan begrunnes med at fordelingen av levekår innen vår egen generasjon påvirker både sammensetningen av den neste og fremtidige generasjoner og deres levekår. En definisjon som ikke inkluderer sosial rettferdighet innen vår egen generasjon vil redusere begrepet bærekraftig utvikling til å være en normativ forestilling om vår egen fremtid, ikke vår felles fremtid (Lafferty og Langhelle 1995a:18-20).

De tre hoveddimensjonene i bærekraftig utvikling – fysisk bærekraft, generasjonsrettferdighet og global rettferdighet – er innbyrdes avhengige av hverandre (Lafferty 1996:78)¹⁷: Global rettferdighet er en betingelse for å oppnå fysisk bærekraft, som igjen er en betingelse for at fremtidige generasjoner skal få dekket sine grunnbehov (Lafferty og Langhelle 1995b:327).

Verdenskommisjonen etablerer bare delvis et verdienes hierarki mellom de ulike elementene.¹⁸ Samtidig etablerer Verdenskommisjonen et verdienes hierarki overfor alle andre utviklingsbaner (Lafferty og Langhelle 1995a:24).

2.2 Miljø/demokrati-interaksjonen

2.2.1 Debatten om miljø og demokrati

Spørsmålet om et verdienes hierarki og hvor vidtfavnende definisjonen av bærekraftig utvikling bør være, kan ifølge Lafferty og Langhelle (1995:24) også stilles med hensyn til den sosiale organiseringen. I hvilken grad er eller bør en bestemt sosial organisering inngå som en del av utviklingsmålsettingen eller begrepskjennetegnene til bærekraftig utvikling? Verdenskommisjonen selv er uklar på spørsmålet om demokrati inngår som en del av utviklingsmålsettingen; den vektlegger deltakelse og demokratiske prosesser først og fremst som et middel eller en strategi for å realisere en bærekraftig utvikling (Lafferty og Langhelle 1995a:24-25).

Lafferty (1996) viser at forholdet mellom miljø og demokrati har fått en nokså unyansert behandling i litteraturen, ved at det har vært en tendens til enten å beskrive forholdet mellom miljø og demokrati som meget positivt med hensyn til demokratiets gunstige virkning på miljøproblemer eller å problematisere "grønn teori" som iboende antidemokratisk.¹⁹ Han viser til at den første retningen kommer klart til uttrykk i skriftene til de amerikanske og engelske "økoanarkistene", og at det finnes i mye av tenkningen som har vokst fram under UNCED-prosessen. I denne retningen er grunntanken at løsningen på økokrisen finnes hos vanlige folk i deres funksjon som opplyste medborgere i lokaldemokratiske organer. Et viktig skritt for å løse økokrisen er dermed å øke den demokratiske styringen ved å desentralisere makt over ressursbruk og fordeling.

¹⁷ Disse tre perspektivene brukes også i St. meld. nr. 58 (1996-97).

¹⁸ Det er nærliggende å tolke det første nøkkelmomentet som en innbyrdes prioritering (Lafferty og Langhelle 1995b:320). Se også Malnes (1995) for en normativ argumentasjon om prioritering av behov.

¹⁹ Et forsøk på å vise en større bredde i tilnærmingene gjøres av Dahle (1997), som skisserer fem strategiske hovedprofiler blant akademikere og aktivister på hvordan veien til et bærekraftig samfunn bør legges opp. Et annet forsøk er Lafferty og Meadowcroft (1996), som drøfter forholdet mellom miljø og demokrati grundig, med det formål å få til en dialog mellom de som nærmer seg miljø-demokrati-diskursen fra politisk teori og de som er mest opptatt av public policy og praktiske spørsmål, og på den måten utvide debatten om miljø og demokrati til å omfatte teoretiske og praktiske sider ved spørsmålet om hvordan eksisterende demokratiske styringsformer mer effektivt kan håndtere miljøproblemer.

Wyller er talsmann for den andre retningen, som er kritisk til å operere med miljøproblemer på grunnlag av demokrati. Han undersøker om miljøproblemene kan løses innenfor vårt demokratiske politiske system, og lanserer det økologisk opplyste eneveldet som alternativ til demokratiet (Wyller 1999).²⁰ Wyllers synspunkt blir imøtegått med blant annet følgende argumenter: Det er mange andre grunner til å foretrekke demokratiske framfor autoritære systemer; verken teori eller praksis viser at autoritære regimer i det lange løp er bedre enn de beste demokratier til å løse miljøproblemer; de politiske systemene til verdens økonomisk mektigste land – som har hovedansvaret for den globale miljøforverringen, men også besitter de finansielle og tekniske ressursene som er nødvendige for å bedre miljøeffektene – har basert seg på et representativt demokrati i over et halvt århundre; i de siste årene har det vært en signifikant økning i antall land som respekterer demokratiske normer (Lafferty og Meadowcroft 1996).²¹

Lafferty (1996) hevder at debatten om miljø og demokrati kan gå i en mer akademisk retning dersom en forholder seg til at problemstillingen vi står overfor i dag når det gjelder forholdet mellom demokrati og miljø, er tilpasningen mellom demokrati og en ny og annerledes samfunnsformasjon. De analytiske spørsmålene er således knyttet til hvilken form for samfunn som skal underlegges demokratiske normer, og hva slags spenningsforhold/prioriteringer/konsekvenser som ligger i selve tilpasningen av de demokratiske normene til den aktuelle samfunnsformen.²²

2.2.2 En utfordring for demokratiteorien

Gitt at bærekraftig utvikling som alternativ samfunnsformasjon krever en ny form for rasjonalitet for utviklingen, og at arbeid med regioner krever en klarere spesifisering av det regionale fellesskap, vil arbeid med regional bærekraftig utvikling representere en fundamental utfordring for demokratiteorien. En kan i følge Lafferty (2000) nærme seg utfordringen fra både et historisk og et teoretisk perspektiv.

Innledningsvis ble det vist til at moderne demokratiteoretikere peker på den sterke sammenhengen mellom eksisterende demokratiske institusjoner, verdier og prosedyrer og de funksjonelle behov hos markedsliberale, kapitalistiske nasjonalstater. Den vestlige modellen har blitt definert som et "konkurransedemokrati", med en rekke analogier mellom institusjoner og verdier knyttet til det frie marked på den ene siden, og politikk basert på konkurranse gjennom valg og representativitet på den andre siden (Lafferty 2000). I dag kan vi si at demokrati innebærer et politisk system hvor (1) det politiske lederskap er valgt gjennom en prosess med periodiske valg med flere partier og med nesten universell deltakelse, og (2) grunnleggende juridiske-, sivile- og politiske rettigheter er garantert. Alle

²⁰ Å bruke ordet "undersøker" kan være villedende. Både i forordet og på omslaget tas det forbehold om at boka ikke er noe vitenskapelig arbeid. Det er ikke en eneste fotnote eller referanse i boka. Wyller sier at situasjonen "kan tallmessig belegges", men at det ikke er påkrevet i hans resonnement.

²¹ Lignende argumenter brukes av Dahle i et debattinnlegg i Dagsavisen 8. februar 2000.

²² Et grunnleggende premiss for tilnærmingen er at "utvikling" er et uttrykk for positive endringer ut fra visse verdibaserte kriterier. Videre antas det at en hver utvikling baserer en stor del av sin mening og gyldighet ut fra en identifiserbar rasjonalitet; et sett underliggende komponenter som tjener til å integrere utviklingens mål med virkemidler for å nå dem. Gitt at det i dag er en omforent holdning om demokrati som "sosial valgmekanisme", impliserer dette at enhver vesentlig endring i utviklingens rasjonalitet krever en endring av demokratiet (Lafferty 2000).

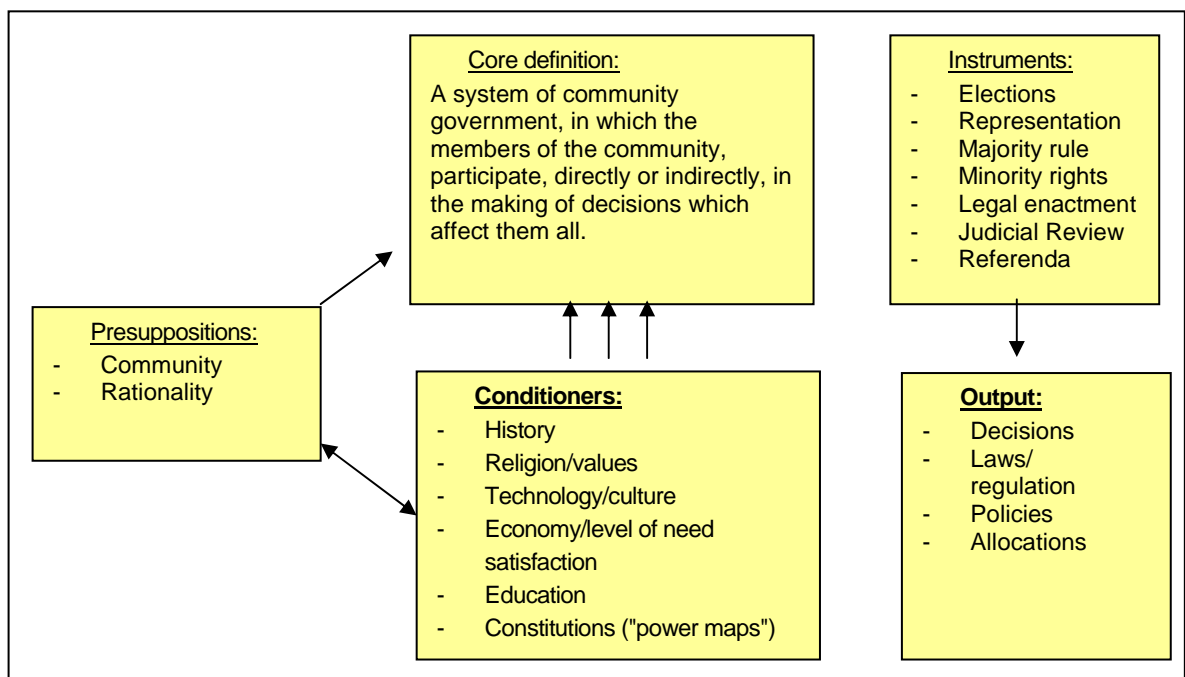
eksisterende demokratier er i hovedsak en privatisert og markedsorientert økonomi (Lafferty og Meadowcroft 1996:7-8).²³

Som en idé i historien, har demokratiet hele tiden måttet tilpasses nye former for fellesskap og menneskelig virksomhet. I Vesten har vi hatt en gradvis transformasjon fra "lokalt demokrati", gjennom "nasjonalt demokrati", "bedriftsdemokrati" og "økonomisk demokrati" til dagens "markedsdemokrati" (Lafferty 2000).

Med et internasjonalt fokus på bærekraftig utvikling, har vi nå kommet til en fase hvor det dominerende "markedsdemokratiet" må bli transformert i retning av et "økologisk demokrati". Dagens vestlige demokratimodell må justeres dersom den funksjonelt skal tjene en utvikling på bærekraftige betingelser. Utfordringen er å utvikle prosedyrer, institusjoner og teknikker som trygger bærekraftig utvikling uten å bryte med demokratiske normer (Lafferty 2000).

Lafferty (1999b) viser at en transformasjon til et "økologisk demokrati" skiller seg fra de andre transformasjonene ved at det her ikke handler om å tilpasse demokratiet i etterkant av samfunnsendringene, men å tilpasse eksisterende demokratiske normer til noe som *antas* som nødvendige sider ved en ny samfunnsformasjon. Det er derfor fruktbart med en teoretisk tilnærming til spørsmålet om hvordan demokratiet kan tilpasses et bærekraftig samfunn, hvor man kan argumentere for en justering av demokratiet som en logisk nødvendighet for endring.

Lafferty (2000) viser til Cohens demokratimodell (figur 2.1.) som en av de mest omfattende forsøk på å etablere den essensielle semantiske strukturen av "demokrati". Ut fra modellen kan man skille mellom (1) en essensiell definisjon; (2) logiske forutsetninger; (3) instrumenter; (4) vilkår; og (5) outputs.



Figur2.1 Cohens demokratimodell. Kilde: Lafferty (2000)

²³ Denne type demokrati er tradisjonelt kalt "representativt demokrati", i motsetning til "direkte demokrati", men denne betegnelsen kan være misvisende fordi politisk autoritet i moderne politiske systemer er komplekst med flere andre maktkanaler enn det representative. Å bruke betegnelsen "liberale demokratier" kan ha en politisk slagside (Lafferty og Meadowcroft 1996:8).

Semantisk sett kan essensen i Cohen's demokratibegrep uttrykkes som følgende: "Demokrati er en form for samfunnsstyring der medlemmene av et samfunn deltar, eller kan delta, direkte eller indirekte, i beslutninger som angår dem alle" (Lafferty 1996:76). Det viktigste med definisjonen i denne sammenheng, er at det gir en generisk forståelse av demokrati som er godt egnet for å anvende demokratiske normer på en ny type mål-relatert aktivitet (Lafferty 2000).

Like interessant i denne sammenheng, er Cohen's skille mellom "forutsetningene" og "vilkårene" for demokrati. De første anses som logiske nødvendigheter, mens de andre er definert som empiriske vilkår. Demokrati er med andre ord ikke mulig uten forutsetningene, som er definert som "fellesskap" og "rasjonalitet".

Med "fellesskap" mener Cohen at demokrati forutsetter et kollektiv som identifiserer seg selv som en gruppe med en felles hensikt. Før man kan diskutere regler og prosedyrer for styring, må det finnes en gruppe som har utviklet et minimum av selvidentifikasjon. Kvaliteten på denne identifikasjonen, forstått som historisk, kulturell og psykologisk binding, har derfor betydning for fellesskapets "demokratiske kultur" (Lafferty 1996).

Med "rasjonalitet" mener Cohen at samfunnet krever en form for grunnleggende rasjonalitet – logiske regler og et felles system for koordinering og handling – for å omsette beslutninger til praksis. Cohens minimumsdefinisjon av rasjonalitet som en forutsetning for demokratisk styring, åpner for en diskusjon om *hva slags* rasjonalitet som skal ligge til grunn for samfunnet (Lafferty 2000).

De formene for funksjonell rasjonalitet som oftest forekommer og anbefales i sosiale systemer er økonomisk, sosial, juridisk og politisk rasjonalitet, hvorav økonomisk rasjonalitet er den dominerende rasjonalitet i dagens industrielle samfunn (Dryzek 1987:55). Rasjonaliteten som understøtter idéen om bærekraftig utvikling ("økologisk rasjonalitet") er imidlertid en annen en den som understøtter markedsliberalismen og den frie konkurransen (Lafferty 1996). Utgangspunktet er at økosystemene har noen bestemte egenskaper som har implikasjoner for miljøproblemenes egenart,²⁴ som igjen stiller helt spesielle krav til menneskelig problemløsning innenfor det økologiske område.²⁵ Økologisk rasjonalitet kan oppfattes som en nødvendig forutsetning for et "økologisk demokrati" – som vi igjen kan identifisere som en normativ forutsetning for bærekraftig utvikling (Lafferty 2000).²⁶

Dryzek fokuserer på den kapasitet ulike "sosiale valgmekanismer" har til å takle miljøproblemer.²⁷ Det gjør han ved å etablere en standard han kaller økologisk rasjonalitet, og ved å undersøke eksisterende og nye sosiale valgmekanismer i forhold til denne standarden (Dryzek 1987:vii). Standarden økologisk rasjonalitet er definert som evnen økosystemene

²⁴ Økosystemene har en høy grad av "gjensidig infiltrering", de kjennetegnes av "spontane" eller "ikke-reduserbare egenskaper", har selvregulerende egenskaper og kjennetegnes av dynamisme (Dryzek 1987:26-28).

²⁵ Miljøproblemer er kjennetegnet av kompleksitet, og de blir mer intrikate og uforutsigbare som et resultat av menneskelig virksomhet. Miljøproblemer kjennetegnes ved at de ofte er ikke-reduserbare, noe som gjør det vanskelig å løse problemet ved å redusere problemet til sine enkelte bestanddeler. Miljøproblemer kjennetegnes videre av variabilitet i tid og rom, noe som gjør at den økologiske sammenheng en problem befinner seg i, ikke vil holde seg stabil fordi økosystemet vil kunne endre seg. Miljøproblemer kjennetegnes av usikkerhet, det vil si at på grunn av økosystemenes egenskaper, er det høyst usikkert hva konsekvensene av menneskelige inngrep i disse systemene vil være. Miljøproblemer kjennetegnes av at de er kollektive - mange aktører har en del i dem. Miljøproblemer er spontane, slik at økosystemet har en kapasitet til å takle problemer uten menneskelig påvirkning (Dryzek 1987:28-33).

²⁶ Fysisk bærekraft er minstekravet til en bærekraftig utvikling, og det som skiller bærekraftig utvikling mest fra dagens utvikling (Lafferty 2000).

²⁷ John Dryzek er kanskje den som fremfor noen systematisk har forsøkt å besvare spørsmålet om det er mulig å styre naturen på en rasjonell måte (Langhelle 1995:144).

har til å konstant og effektivt å tilveiebringe menneskelige goder (Dryzek 1987:36).²⁸ En "sosial valgmekanisme" er definert som et middel samfunnet bruker - lokalt, nasjonalt, overnasjonalt eller globalt - for å oppnå felles resultater (det vil si resultater som kan brukes på alle medlemmene) på en gitt måte (Dryzek 1987:7).

I denne sammenheng er fokuset på de problemer demokratiet som sosial valgmekanisme står overfor/er konfrontert med når en skal forsøke å realisere en bærekraftig utvikling. En start er å identifisere potensielle konflikter mellom sentrale verdier ved fellesskap og rasjonalitet innenfor eksisterende demokratiske styringsformer og alternative verdier knyttet til bærekraftig utvikling. Ut fra dette kan det pekes på utfordringene for et økologisk demokrati og antydes mulige reformer, som framstår som nye instrumenter knyttet til demokratisk styring for bærekraftig utvikling (Lafferty 2000).

2.2.3 Behov for et nytt fellesskap²⁹

Identitet og rom

I de vestlige demokratier har vi fellesskap innenfor historisk-geografiske enheter. De politiske styringsenhetene har vokst frem under nokså bestemte (og nokså like) historiske forhold. Vi bor i kommuner, fylker og land hvis grenser stammer fra middelalderen, men som fortsatt også er en grense for politisk identitet og ansvar.

Problemene knyttet til miljø og økosystemer kjenner ikke slike grenser. Vi bor i "økologiske nisjer" av varierende omfang og helhetlig interaksjon. Bærekraftig utvikling krever fellesskap innenfor økologiske enheter. Dette innebærer at dersom demokratiet skal tilpasses et bærekraftig samfunn, må vi se på hele grunnlaget for våre beslutningsenheter - ikke nødvendigvis som en erstatning for dagens system, men som et supplement med tanke på en ny form for "økologisk medborgerskap". Effektiv kollektiv handling for bærekraftig utvikling krever en ny bevissthet overfor totaliteten i de lokale, regionale og globale økosystemer, en bevissthet som fokuserer vår identitet som artsvesen og vårt ansvar overfor naturen, våre etterkommere og verdens fattige. Som et minimum er det behov for en klarere overgang fra administrativ-geografisk identitet til økologisk-administrativ identitet. Mulige nye instrumenter er "økologisk kartografi" (kartlegging av biodiversitet, ressurstilgjengelighet og konsekvensene av lokal produksjon og forbruk), som har med informasjon og opplæring å gjøre; og tverrkommunale og tverregionale "nisjeråd", som fokuserer helheten på tvers av eksisterende administrative grenser.

Lundqvist (1999) retter oppmerksomheten mot den territorielle dimensjonen i debatten om organisering for en bærekraftig utvikling. Lundqvist formulerer tre operasjonelle kriterier for en territorielt økologisk rasjonell styring: Enheter med klart definerte og økologisk relevante grenser; de relevante parter innen enheten må ha en anerkjent rett til organisering, fortrinnsvis med mulighet for bindende beslutninger og bred involvering i planlegging og beslutning; faktisk tilpasning til andre relevante skalaer i beslutningsprosessen, noe som innebærer demokratisk initiert og styrt desentralisering, sentralisering, og samarbeid over grenser og innen enheter.

²⁸ Dryzek (1987:34-35) fokuserer bare på de produktive (fornybare ressurser, ikke-fornybare ressurser, biologiske ressurser), protektive (ren jord, vann og luft) og renoverende (resirkulering) verdiene ved økosystemene. Han understreker at et antroposentrisk fokus ikke er å undervurdere andre sider og funksjoner ved økosystemene, men at han anser et antroposentrisk fokus som nødvendig for å relatere økologisk rasjonalitet til andre former for funksjonell rasjonalitet.

²⁹ Der ikke annet er angitt, er kapittelet basert på Lafferty (1996 og 2000).

Utvidet representasjon

Representasjon er ett av demokratiets mange "instrumenter", et redskap som krever konstant endring i tråd med sosiale problemer og skiftende samfunnsinteresser. Dagens demokratiske system har utviklet seg i takt med nasjonsbygging og etablering av den moderne velferdsstaten. I et liberalistisk samfunnssyn utgjør individet systemets grunnenhet, men der effektiv styring av samfunnet likevel krever en form for grupperepresentasjon, enten det er gjennom valgkanalen eller den korporative kanal. Hovedtanken ved begge instrumenter er en formidling av *bestemte* individuelle ønsker og *bestemte* gruppeinteresser oppover i systemet.

Bærekraftig utvikling krever at hensynene til dagens medborgere og interessegrupper tilpasses interessene til tre mulige "virtuelle" grupperinger: Fremtidige generasjoner, verdens fattige og (i manges øyne) andre artsvesener. Utfordringen er å finne representasjonsordninger der disse kan sies å "være tilstede" der beslutninger om ressursuttak og fordeling tas. Mulige nye instrumenter er normativ framtidforskning; framtidrådet (rådet for tidligere statsråder, fylkesmenn, dommere for å sikre et sterkere innslag av langsiktig bærekraftig diskurs); representasjon ved "proxy" blant utvalgte velgergrupper; og et utvidet rettighetsbegrep.

2.2.4 Behov for en ny rasjonalitet³⁰

Risikofordeling

Dagens vestlige demokrati bygger på prinsippet om individuell frihet og autonomi, verdier som har vokst fram i nær tilknytning til den frie eiendomsretten, rettssikkerhet og politisk suverenitet. Bærekraftig utvikling forutsetter en omfordeling av tap, gevinst og risiko via demokratiske prosedyrer og spilleregler. Utfordringen er å skape legitimitet til omfordelinger innenfor et system der "demokratisk frihet" er så sterkt integrert med personlig autonomi og den private eiendomsretten. Mulige nye instrumenter er sosial-økologisk jus; juridisk etterprøving av politiske vedtak ("judicial review"); og "Cooperative Management Regimes".

Demokratisert vitenskap

Det vestlige demokratiet innebærer verdsetting av likhet og folkevett. "Common sense" er et urokkelig verdigrunnlag for moderne demokratisk styring. Bærekraftig utvikling har behov for vitenskap og ekspertise. Bærekraftig utvikling understøttes moralsk fra både skolen om "etisk konsensualisme" og skolen om "etisk realisme". Minstekravet til en bærekraftig utvikling, fysisk bærekraft, er i samsvar med realistiske argumenter, som krever vitenskap og ekspertise. Utfordringen er å finne en balanse mellom nødvendig ekspertkunnskap for en bærekraftig utvikling og behovet for folkelig innsikt, forståelse og kontroll. Mulige nye instrumenter er nasjonale fagråd for bærekraftig utvikling; og offentlige høringer og "konsensuskonferanser".

Holisme

En av demokratiets viktigste egenskaper er toleranse for mangfold. For mange demokrati-teoretikere er konkurranse mellom forskjellige partier selve essensen i systemet. Dagens vestlige demokratimodell setter pluralisme og flertallsprinsippet i sentrum. Bærekraftig

³⁰ Kapitlet er basert på Lafferty (1996 og 2000)

utvikling og økologisk rasjonalitet krever holistisk tenkning, holistiske beslutninger og effektive, varige endringer. Mulige nye instrumenter er knyttet til strengere krav til langsiktig planlegging på nasjonalt (Nasjonal Agenda 21), regionalt (Regional Agenda 21) og lokalt nivå (Lokal Agenda 21); organer for offentlig diskurs; og grunnlovstillegg om UNCED og bærekraftig utvikling.

Besluttsomhet

En av demokratiets egenskaper er at prosedyrene virker langsomt. Medborgerne skal få anledning til å utvikle sin innsikt og forståelse via dialog og sosial læring. Bærekraftig utvikling har behov for tidseffektive beslutninger. Utfordringen er å utvikle tettere koblinger mellom økologisk kunnskap/risikovurdering og beslutningsprosedyrer. Mulige nye instrumenter er innenfor demokratisk planlegging og iverksetting (regionale og lokale planer for bærekraftig utvikling, lokale høringer og folkeavstemninger, lokale utvalg for bærekraftig utvikling); og bred mobilisering av enkeltpersoner og familier (Miljøheimevernet).

Som det går fram, er LA21/RA21 et mulig instrument for å møte flere av utfordringene for et økologisk demokrati. Det viser at det er fruktbart å se på iverksettingen av kapittel 28 i Agenda 21.

2.3 Iverksettingsperspektivet

2.3.1 Iverksetting

Et vanlig prinsipp for å definere iverksetting er å etablere en ytre avgrensning av iverksetting, hvor vi definerer hvor iverksetting egentlig starter, og når iverksettingsprosessen er å anse for avsluttet, og hvor alt mellom disse ytterpunktene er å oppfatte som iverksetting. Det er betydelig uenighet blant forskerne på feltet om hvor iverksettingsfasen starter og ender (Kjellberg og Reitan 1997; Røiseland (1996a).

En måte å skjære klar av de definatoriske problemene om hvor iverksettingsfasen begynner og hvor den slutter, er å ta utgangspunkt i et annet prinsipp for å definere iverksetting, dvs prinsippet om at vi knytter definisjonen til noe som oppfattes som kjernen i "iverksetting". To slike kjennetegn er at iverksetting er en prosess, og at denne prosessen har tilknytning til det operative nivå – enten ved at prosessen foregår her, eller ved at prosessen leder fram mot dette nivået. Med et slikt utgangspunkt kan iverksetting defineres som prosesser som finner sted på, eller i tilknytning til det operative nivå. Slike prosesser utgjør, så å si, iverksettingsstudiets avhengige variabel (Røiseland 1996a). I denne sammenheng er iverksetting knyttet til prosessen med å omsette et normativt ideal til nye og bedre tilstander på lokalt og regionalt nivå.

2.3.2 Iverksettingslitteraturen

Med en minimumsdefinisjon av iverksetting, må en være åpen for at også andre forskningstradisjoner enn iverksettingslitteraturen studerer iverksetting. Den mest nærliggende forskningstradisjonen i så måte er evalueringslitteraturen. Særlig er interessefeltet til prosessevaluering og iverksettingslitteraturen sammenfallende (Røiseland 1996a).³¹ Dette

³¹ Dette kommer også til uttrykk i forholdet mellom GVRD-undersøkelsen, som var en forklarende prosessevaluering, og Grønn Dal-undersøkelsen, som er forankret i iverksettingslitteraturen.

framgår også av Kjellberg og Reitans (1997) framstilling av studiet av offentlig politikk. I følge Kjellberg og Reitan er fagfeltet offentlig politikk preget av et teoretisk mangfold, hvor politikkstudier og politikkanalyse utgjør to hovedretninger. Politikkstudier ("Comparative public policy") har en teoretisk/generaliserende profil, mens politikkanalyse ("Public Policy Analysis") har en normativ/anvendt profil. Analyser/studier av politikkgjennomføring/prosess- og resultatevaluering utgjør møteplassen mellom de to hovedretningene. Dette forskningsområdet innen studiet av offentlig politikk har fått merkelappen "implementering" eller "iverksetting".

Den akademiske diskursen i iverksettingslitteraturen har flyttet seg fra et "top-down"-perspektiv via et "bottom-up"-perspektiv til en situasjon hvor det gjøres forsøk på å etablere en syntese mellom de to perspektivene (Lafferty og Eckerberg 1997a:8-9; Kjellberg og Reitan 1997).³²

I følge Røiseland (1995) er det vanskelig å tale om en teori i vanlig forstand i forbindelse med iverksettingslitteraturen, både fordi det ikke er etablert tilstrekkelig enighet blant iverksettingsforskere, men også fordi man ikke har vært i stand til å peke på almene lovmessigheter i iverksettingsprosessene. Men dersom en istedenfor å jakte på kausale lovmessigheter av typen "hvis p , så q ", tar utgangspunkt i mekanisme-begrepet og drøfter mekanismer på formen "hvis p , så noen ganger q ", er det grunnlag for å slå fast at iverksettingslitteraturen har kommet et stykke på vei. Røiseland viser til at Sabatier (1983) i en oversiktsartikkel finner i alt 9 slike mekanismer som er identifisert i iverksettingsstudier, og at liknende punktlister finnes også hos andre forfattere, blant annet Williams (1980) og Sannerstedt (1991).

Det man har, er først og fremst et begrepsapparat, samt en lang liste over faktorer som over tid har vist seg å ha effekt på iverksettingsprosessen (Røiseland 1996a). Røiseland mener innsikten i mulige forklaringsfaktorer ikke er spesielt presis. Blant annet er det mange ledd mellom de mulige forklaringsfaktorene og iverksettingsprosessen som ikke defineres og presiseres, og listene over mulige forklaringsfaktorer antyder heller ikke noe om faktorenes relative betydning. Derfor mener Røiseland det er vanskelig å oppfatte forskningstradisjonens bidrag som noe annet enn en sammenstilling av ulike hypoteser om iverksettingsprosessen.

Kjellberg og Reitan (1997) deler synspunktet om at det ikke finnes en iverksettingsteori, og at man er langt fra en tilfredsstillende teoretisk avklaring av hvilke av faktorene som er mest avgjørende i de forskjellige iverksettingssituasjoner. De mener veien dit går gjennom en spesifisering av gyldigheten til ulike kombinasjoner av faktorer. Videre mener de at en slik spesifisering vil være avhengig av minst tre analytiske håndgrep: (1) En klarere idé om faktorenes rekkevidde på ulike saksområder; (2) en langt mer presis avgrensning av de institusjonelle sammenhenger som iverksettingen finner sted i; og (3) en avgrensning i forhold til de politisk-administrative sammenhenger iverksettingen finner sted i. I forhold til disse "tre analytiske håndgrep" er fokus i denne sammenheng på (1) politikken rundt bærekraftig utvikling; (2) på regionalt nivå; (3) i vestlige demokratier.³³ I det videre gjør jeg rede for den underliggende logikken til iverksettingsproblemet knyttet til policy-målet i kapittel 28 i Agenda 21, og viser hvordan jeg har gått fram for å avklare hvilke faktorer som kan gjøre seg gjeldende i denne bestemte iverksettingssituasjonen.

³² Se Røiseland (1996a) for en god oversikt over utviklingen i forskningstradisjonen.

³³ Iverksettingsfokuset samsvarer godt med fokuset på forholdet mellom bærekraftig utvikling og eksisterende demokratiske styringsordninger.

2.3.3 Den generelle logikken for iverksetting av kapittel 28 i Agenda 21

Den underliggende logikken til et iverksettingsproblem omtales av iverksettingsforskere som en adekvat årsaksteori (Lafferty og Eckerberg 1997a:4; Aall m.fl. 1999:36; Kjellberg og Reitan 1997:141, 150-151). Det adekvate ved en årsaksteori, refererer til den impliserte instrumentaliteten for en vellykket realisering av policy-formålet. Det er et uttrykk for underliggende generelle antakelser om hva som er mest sannsynlig nødvendig for å oppnå policy-målet (Lafferty og Eckerberg 1997a:4).

Policy-målet i kapittel 28 i Agenda 21 er selve prosessen som anses som nødvendig for å bringe Agenda 21 nærmest mulig innbyggerne, organisasjonene og næringslivet. Den underliggende logikken i iverksettingsproblemet knyttet til policy-målet i kapittel 28 i Agenda 21 impliserer en prosess hvor lokale myndigheter fungerer som ansvarlige spredere og medhjelpere av ideen om Lokal Agenda 21. Prosessen innebærer faser som (1) informasjon og bevisstgjøring; (2) tolkning og relatering av Agenda 21 til lokale forhold og problemer; (3) utvikling av prioriteringer og lokale handlingsplaner med både generelle og sektor-spesifikke mål; (4) fastsettelse av passende styringsinstrumenter, inkludert frivillige ordninger mellom andelshaverne; (5) integrering av planer og prioriteringer i offentlige dokumenter og mobilisering av nødvendige ressurser; (6) iverksettingsprosessen i seg selv; (7) overvåking og evaluering av både prosess og resultat; og (8) revidering av mål, planer og initiativ. Listen representerer den generelle logikken i iverksettingsoppgaven og er ikke et uttrykk for en nødvendig prosedyre.³⁴

Det må antas at lokalsamfunnene vil variere med hensyn på hvilke aspekter ved handlingsplanen som er mest relevant for å endre samfunnet i retning av en bærekraftig utvikling. Både lokalisering, geografi, demografi og den lokale økonomien vil innvirke på tolkningen og anvendelsen av planen (Lafferty og Eckerberg 1997a:4).

2.3.4 Faktorer som kan gjøre seg gjeldende i iverksettingssituasjonen

I undersøkelsen av hvilke faktorer som kan gjøre seg gjeldende i iverksettingssituasjonen knyttet til bærekraftig utvikling på regionalt nivå i vestlige demokratier, tar jeg utgangspunkt i antakelsene fra GVRD-studiet. Forklaringsfaktorene i GVRD-studiet ble funnet på grunnlag av en forklarende prosessevaluering, der jeg tok utgangspunkt i Vedungs liste (1998) over mulige forklaringsfaktorer av offentlig politikks resultater, og supplerte med funn av andre faktorer.³⁵ Flere av faktorene fra GVRD-studiet er sammenfallende med faktorene i Lafferty og Eckerbergs (1997b) undersøkelse om hvordan LA21 er søkt realisert i åtte nord-europeiske land.

I denne oppgaven undersøker jeg om faktorene som hadde betydning i GVRD også påvirker den prosessuelle utviklingen i retning bærekraftig utvikling i vassdragsregionen Den Grønne Dalen i Norge. Jeg presenterer kun de faktorene som hadde betydning for å fremme og forklare utviklingen av GVRD-arbeidet. Faktorene som hemmet utviklingen av GVRD-arbeidet er ikke tatt med, fordi disse var relativt få og knyttet til stadier i prosessen som Grønn Dal-samarbeidet enda ikke har nådd. Et fravær av GVRD-faktorene antyder at det eksisterer hindringer. Men for å få mer sikker kunnskap om hindringer i Den Grønne Dalen, har det

³⁴ Fasene i iverksettingen av policy-målet i Agenda 21 er svært sammenfallende med fasene i et kommunalt styringssystem, slik det beskrives i normativ planteori (Kleven red. 1998).

³⁵ Vedungs liste avviker lite fra iverksettingsforfatterens punktlist over mekanismer som er identifisert i iverksettingsstudier.

vært nødvendig å gjennomføre en hindringsanalyse parallelt med pattern matching-analysen. Jeg går inn på hindringer før jeg presenterer GVRD-faktorene.

2.3.5 Hindringer³⁶

Fokuseringen på hindringer er en relativt lite utviklet del av evaluerings- og i verksettingsforskningen. Kartlegging av hindringer er i utgangspunktet knyttet til bruk – eller forsøk på bruk – av virkemidler. Kartlegging av hindringer i virkemiddelbruk faller innenfor rammene av den klassiske forståelsen av iverksettingsproblemet, der vekten legges på to sentrale interne dimensjoner i all programvirksomhet: Mål og virkemidler. En kan således analysere hindringer som et tilpasningsproblem mellom utformingen av målet og valget av virkemidler. Fokus på hindringer knyttet til virkemiddelbruk føyer seg dermed også naturlig inn i forståelsen av det videre arbeidet med bærekraftig utvikling som et målstyringsproblem.

Begrepet "virkemiddel" er i norsk sammenheng vanligvis reservert for de styringsverktøy som myndighetene kan benytte. I likhet med SFTs Hindringsprosjekt, vil begrepet virkemiddel imidlertid her bli brukt om de styringsverktøy som myndighetene og bedrifter eller frivillige organisasjoner kan benytte direkte eller indirekte for å påvirke menneskers handlemåte.³⁷ Begrepet "tiltak" er en fellesbetegnelse for de handlinger som blir utløst av bruken av virkemidlene. I Norge er det vanlig å skille mellom økonomiske (offentlige) virkemidler og administrative virkemidler, hvor de sistnevnte er en fellesbetegnelse på alle andre virkemidler enn de økonomiske. I likhet med SFTs Hindringsprosjekt, legger jeg til grunn en bred tolkning av virkemidler igangsatt både innenfor og utenfor prosjektets rammer for å kunne analysere alle relevante virkemidler og tiltak som har en klar innvirkning på realiseringen av programmets mål.

Gitt at det ikke foreligger noe ferdigutviklet faglig perspektiv på en hindringsanalyse har jeg basert meg på tilnærmingen i SFTs Hindringsprosjekt når det gjelder forståelsen av begrepet "hindring". I denne tilnærmingen har man ut fra allmenn samfunnsvitenskapelig forståelse konstatert at hindringer preges av både særskilte og generelle egenskaper. På den ene siden er deres betydning avhengig av de bestemte omgivelsene for prosjektets gjennomføring (prosjektets "handlingskontekst"), samtidig som de preges av vanlige personlige og sosiale karakteristika. Det å forstå en hindring er med andre ord et spørsmål om å forstå et generelt fenomen innenfor et bestemt meningsystem.

For den empiriske kartleggingen har jeg, i likhet med SFTs Hindringsprosjekt, tatt utgangspunkt i prosjektets egne "intuitive" forståelse av begrepet: En "hindring" er noe som medlemmene av styringsgruppa og arbeidsgruppa opplever som vanskelig eller problematisk i realiseringen av Grønn Dal-programmets mål.³⁸ For å oppnå bredde i den empiriske kartleggingen, har jeg også spurt om det foreligger hindringer i tilpasningen til en ny (økologisk) formasjon, og om det foreligger organisatoriske, kulturelle, demografiske eller politiske hindringer.

³⁶ Der ikke annet er angitt, dvs første del av kapitlet, er gjennomgangen basert på SFTs Hindringsprosjekt (Aall m.fl. 1999).

³⁷ En slik bruk av begrepet virkemiddel fanger bedre opp "partnerskap" som en viktig side ved Agenda 21. Agenda 21 bruker betegnelsen "partnerskap" om et forpliktende samarbeid mellom lokale myndigheter, næringsliv og organisasjoner, der alle parter er fullverdige deltakere i planlegging, gjennomføring og evaluering av aktiviteter (Kommunenenes Sentralforbund og Miljøverndepartementet 1999:7).

³⁸ I SFTs Hindringsprosjekt brukes hindringer om noe som de prosjektansvarlige opplever som vanskelig eller problematisk i realisering av prosjektets mål (Aall m.fl. 1999).

Som et skritt i retning av en mer systematisk forståelse, er hindringer delt inn i tre hindringsnivå for å få fram om hindringene er knyttet til lokale myndigheter, eller om hindringene befinner seg på nivå over eller under de lokale myndighetene. En slik deskriptiv inndeling gir en enkel typologi for å identifisere forskjellige typer hindringer på en mer eller mindre objektiv basis. Inndelingen gjør det mulig å belyse graden av samsvar mellom mål og virkemiddel både innenfor og på tvers av de forskjellige handlingsnivåene:

- individuelle og lokale hindringer; hindringer knyttet til folks holdninger og atferd, samt lokale interessekonflikter
- kommunale og interkommunale hindringer; hindringer knyttet til kommunal politikk og virkemiddelbruk, inkludert interkommunale samarbeidsordninger
- fylkeskommunale, nasjonale og globale hindringer; hindringer knyttet til fylkeskommunal og nasjonal politikk og virkemiddelbruk, samt overnasjonale og internasjonale føringer

Hva slags mål som settes for Den Grønne Dalen vil avhenge av hva som på forhånd oppleves som politisk og på annen måte praktisk mulig. Derfor kan viktige hindringer og begrensninger spille inn allerede før mål – og senere virkemidler – blir formulert, og slik begrense både innhold og ambisjonsnivå i prosjektene. Videre kan debatten om virkemiddelbruk i miljøvernpolitikken i mange tilfeller reflektere en reell uenighet om mål. Ved å utelukkende kartlegge hindringer i virkemiddelbruk, risikerer man å ikke fange opp mer grunnleggende målkonflikter.³⁹

Målet om bærekraftig utvikling må forstås som et normativt begrep, og iverksetting av bærekraftmålet krever normativt funderte handlinger. For også å fange opp målkonflikter som en mulig hindring, systematiseres hindringene ut fra karakteristika ved mål og virkemiddelbruk, der distinksjonen klar/uklar brukes som karakteristika. Ut fra inndelingen i tabell 2.1. kan vi skille mellom tre hovedkategorier av hindringer, som også kan forstås som grader av konflikt. Reelt sett er det bare to av kategoriene som kan sies å være en hindring, gitt at "hindring" innebærer en motstand av et visst omfang knyttet til virkemiddelbruk eller mål.

Tabell 2.1 Hindringer etter kjennetegn ved virkemidler og mål. Kilde: Aall m.fl. (1999)

		Mål	
		Klare	Uklare
Virkemidler	Klare	"Trivielle" hindringer	Hindringer knyttet til
	Uklare	Hindringer i virkemiddelbruk	"uklare" mål

"Trivielle" hindringer representerer en situasjon der det i prinsippet er enighet om mål, virkemidlene er kjent, det er enighet om virkemidlene, men hvor det like fullt har oppstått problemer – eksempelvis mangel på informasjon og ressursmangel av midlertidig art (Aall m.fl. 1999:49).

Hindringer i virkemiddelbruk representerer en situasjon der det i prinsippet er enighet om mål, men uklare virkemidler. Hindringer knyttet til "uklare" virkemidler kan dreie seg om flere ting, eksempelvis at virkemidlene ikke er kjent, at det er faglig uenighet omkring virkningen av

³⁹ I SFTs Hindringsprosjekt vises det til planleggingsteoretikeren Amitai Etzioni, som argumenterer for anvendelse av normative begreper i planleggings- og beslutningsprosesser som en sikkerhet mot målundertrykking. Han advarer mot å redusere oppfatning av politikk til å bare dreie seg om uenighet i virkemiddelbruk (Aall m.fl. 1999).

et virkemiddel, eller at det er politisk eller på en annen måte normativt basert uenighet om bruk av kjente virkemidler (Aall m.fl. 1999:49-50).

Hindringer knyttet til "uklare" mål representerer en situasjon der det er uenighet om mål, dvs at det dreier seg om målkonflikter. Målkonflikter kan omfatte høyst ulike konflikter på ulike nivå. Situasjonene med "klare" og "uklare" virkemidler er slått sammen for klarere å få fram to hovedkategorier hindringer: Hindringer knyttet til uenighet om virkemiddelbruk og uenighet om mål (Aall m.fl. 1999:50).

I og med at det å forstå en hindring er et spørsmål om å forstå et generelt fenomen innenfor et bestemt meningssystem, har jeg i analysen av hindringer lånt teorifragmenter fra organisasjonsteorien. Røiseland (1996a) argumenterer for at hele det statsvitenskapelige teorifeltet bør oppfattes som et teoretisk mulighetsområde for iverksettingsstudiene, hvor blant annet bidrag fra organisasjonsteorien utgjør viktige byggesteiner dersom en ønsker å belyse forholdet mellom selve iverksettingsprosessen og den institusjonelle kontekst prosessen foregår innenfor.

Mer konkret ser jeg på hindringer i et organisasjonsperspektiv, et kulturelt perspektiv, et demografisk perspektiv og et politisk perspektiv.⁴⁰ Disse perspektivene fanger opp mer instrumentelle regionale styringsproblemer i tillegg til de normative hindringene som er gjort rede for tidligere. Et organisasjonsperspektiv setter fokus på betydningen av lederskap og forvaltningens formelle struktur. I et slikt perspektiv kan det forventes hindringer knyttet til svak ledelse, mangelfulle og uklare mål, og ansatte som ikke er lojale og kontrollerbare (Christensen og Læg Reid 1998). Det kan også forventes hindringer som skyldes uhensiktsmessige strukturer, mangelfull eller uklar kommunikasjon og bruk av IT, og mangelfulle styringssystemer (Mortensen 1998).

Et kulturperspektiv retter oppmerksomheten mot de uformelle strukturene, normene og verdiene i forvaltningen. I et slikt perspektiv kan det forventes hindringer knyttet til uformelle normer og verdier som representerer kontinuitet og stabilitet (Christensen og Læg Reid 1998). Det kan også forventes hindringer knyttet til integrasjon av ulike kulturer (Mortensen 1998).

Et demografisk perspektiv retter oppmerksomheten mot trekk ved de ansatte. I et slikt perspektiv kan det forventes hindringer knyttet til ulik erfaringsbakgrunn som skyldes tilskrevne faktorer som kjønn eller oppnådde faktorer som utdanning og yrkeserfaring (Christensen og Læg Reid 1998). Det kan også forventes hindringer som skyldes dårlig tilpasning mellom individ og organisasjon, begrenset læring, begrenset eller lav motivasjon og dysfunksjonelle arbeidsprosesser (Mortensen 1998).

I et politisk perspektiv rettes oppmerksomheten mot betydningen av interessekamp som følge av at det er varige forskjeller mellom mennesker med hensyn til verdier, preferanser, meninger og virkelighetsoppfatninger, samtidig som det er begrenset tilgang til ressurser. I et slikt perspektiv kan det forventes hindringer knyttet til samarbeidsproblemer av dysfunksjonell art, som for høyt konfliktnivå, for lavt konfliktnivå, dysfunksjonelle allianser og mistillit (Mortensen 1998).

⁴⁰ De tre første perspektivene er blant annet hentet fra Christensen og Læg Reid (1998), som drøfter ulike teoretiske perspektiver på hvordan sentralforvaltningen reagerer på reformer og omstilling. Jeg forutsetter at de samme teoretiske perspektivene kan benyttes for å analysere hvordan lokalforvaltningen reagerer på reformer og omstilling.

2.4 En potensiell modell for bærekraftig organisering

Greater Vancouver Regional District (GVRD) er en potensiell modell for bærekraftig organisering. Jeg presenterer her hovedfunnene fra min tidligere undersøkelse av GVRD i et statsvitenskapelig styringsperspektiv. Beskrivelsen av prosessen må ses i lys av den underliggende logikken i iverksettingen av kapittel 28 i Agenda 21, mens forklaringsfaktorene må forstås faktorer som kan gjøre seg gjeldende i iverksettingssituasjonen.

2.4.1 Beskrivelse⁴¹

Greater Vancouver utgjør med sine 1,8 millioner innbyggere omtrent halvparten av befolkningen i British Columbia, og er Canadas tredje største metropol og raskest voksende region. I 1967 ble Greater Vancouver Regional District (GVRD) etablert som et partnerskap mellom 20 kommuner og to valgdistrikter i British Columbia.

Formålet med GVRD er å beskytte livskvaliteten i regionen og levere regionale tjenester på den mest kostnadseffektive måten. GVRD er en paraplyorganisasjon bestående av separate juridiske enheter med samme styre og administrasjon. Styret består av representanter fra medlemskommunene og valgdistriktene. Administrasjonen er delt inn i 12 avdelinger med separate ansvarsområder, bundet sammen av målene i Creating Our Future (COF) og Livable Region Strategic Plan (LRSP), som er regionens primære styringsdokumenter.

GVRD begynte i 1987 et arbeid med å identifisere regionale mål gjennom en evaluering av eksisterende regionale utviklings-polices. Styret vedtok i 1989 sju "livability goals". COF-programmet startet i 1989 med Choosing Our Future, som var designet for å stimulere en bred, regional diskusjon av hvilke utfordringer Greater Vancouver sto overfor og hvordan disse kunne møtes. Styret vedtok i 1990 "Creating Our Future – Steps to a More Livable Region", som består av en visjon om å snu en trend og å lage en handlingsplan for å nå visjonen.

Siden arealbruk og transport var blant de mest kritiske faktorene som ble identifisert gjennom COF, valgte man å fokusere på veksthåndtering da Livable Region Strategy for perioden 1975-86 skulle revideres. Tre hovedstrategier med til sammen syv alternativer ble evaluert etter kriterier fra COF. Etter evalueringen og 1992-revideringen av COF, ble konsultasjonsprogrammet Critical Choices iverksatt. GVRD konsulterte publikum, medlemskommunene, andre myndigheter og andre organisasjoner om utkast til LRSP og Transport 2021.⁴² Styret vedtok LRSP i 1996. LRSP er basert på fire fundamentale og utfyllende strategier: Beskytte grønne soner (økologisk sensitive områder, dyrket mark og friluft- og rekreasjonsområder), tilstrebe en kompakt regionutvikling, bygge komplette lokalsamfunn og tilby flere transportalternativer.

Iverksettingen av LRSP skjer gjennom en partnerskapsprosess, der GVRD har ansvaret for å (1) opprettholde en regional strategisk planleggingsprosess basert på konsensus og partnerskap, (2) iverksette LRSP gjennom å levere regionale tjenester og gjennom partnerskap med medlemskommunene, andre myndigheter og andre organisasjoner, (3) overvåke regional endring og evaluere progresjonen mot LRSPs mål og måltall og (4) periodisk rapportere til publikum og partnere om progresjonen og ha en grundig gjennomgang av LRSP etter fem år.

⁴¹ Presentasjonen er basert på Lindtvedt (1999).

⁴² GVRD arbeidet parallelt med provinsens Transport 2021-prosjekt, hvis hensikt var å etablere en langsiktig transportplan i tråd med COF.

2.4.2 Relevans

Det er empirisk grunnlag for å hevde at det er godt samsvar mellom den regionale planprosessen i Greater Vancouver og LA21/RA21, i større grad vedrørende den politisk-administrative prosessen enn det politiske innholdet, hvor det igjen er større samsvar vedrørende økologisk bærekraft enn sosial rettferdighet i tid og rom (Lindtvedt 1999).⁴³

Siden det å arbeide praktisk med regional bærekraftig utvikling gjennom Regional Agenda 21 samtidig innebærer arbeid med premissene for demokratisk styring, er GVRD også relevant for å undersøke forholdet mellom bærekraftig utvikling og demokrati i et mer teoretisk perspektiv. Jeg skal likevel utdype dette noe vedrørende demokratiets forutsetninger om rasjonalitet og fellesskap.

Greater Vancouver er en enhet med klart definerte og økologisk relevante grenser som bestemmer hvem som er "innenfor" og hvem som er "utenfor".⁴⁴ De relevante parter innen enheten har en anerkjent rett til organisering med mulighet for bindende beslutninger og bred involvering i planlegging og beslutning, og det er foretatt en faktisk tilpasning til andre relevante skalaer i beslutningsprosessen.⁴⁵ GVRD tilsvarer slik sett et "økologisk nisjeråd" som et instrument knyttet til økologisk fellesskap, og betydningen av et økologisk fellesskap som en forutsetning for demokratisk styring for bærekraftig utvikling er nærmest empirisk bekreftet.

Et av de sentrale formålene med GVRD å beskytte livskvaliteten i regionen. Den regionale planprosessen i Greater Vancouver er et svar på vekstpresset på regionens miljø- og livskvalitet. Regionens økologiske rasjonalitet gjenspeiler seg særlig i de regionale strategier: I GVRD var det størst enighet om strategien om å ta vare på de grønne sonene. Denne strategien ligger til grunn for de andre regionale strategiene. Det vil si at man har startet det regionale arbeidet med først å avklare hvilke områder som *ikke* skal utvikles, før man har fordelt veksten. Funnene nærmest empirisk bekrefter betydningen av en økologisk rasjonalitet for å oppnå demokratisk styring for bærekraftig utvikling.

2.4.3 Forklaringsfaktorer

I figur 2.2. presenteres faktorene som bidrar til å fremme og forklare det regionale planarbeidet i Greater Vancouver (Lindtvedt 1999).⁴⁶ I tråd med tilbakemeldingene jeg fikk på hovedoppgaven ved Norges Landbrukshøgskole, har jeg som en del av denne undersøkelsen gjort en grundigere komparativ analyse av undersøkelsesenheter i GVRD-caset. Det har bidratt til en bedre beskrivelse av faktorene og relasjonene, samt endret kategorisering av enkelte faktorer. Videre har jeg modifisert faktorene slik at de bedre skal

⁴³ GVRD-evalueringen var basert på Aalborg-Charteret og ProSus sitt forslag til veiledende kriterier for LA21-arbeidet i norske kommuner. ProSus sitt forslag er siden bearbejdet av Miljøverndepartementet og Kommunenes Sentralforbund og gjennomgått i samarbeid med utvalgte kommuner, med sikte på en best mulig tilpasning til de utfordringer kommunene står ovenfor (Miljøverndepartementet og Kommunenes Sentralforbund 1999). Etter bearbejdingen er kriteriene mer i tråd med erfaringene fra GVRD-studiet. Dette styrker konklusjonen i Lindtvedt (1999) om godt samsvar mellom den regionale planprosessen i Greater Vancouver og LA21/RA21.

⁴⁴ Greater Vancouver ligger ved utløpet av Fraser River, og grenser til USA i sør, Rocky Mountains i øst, Columbia Mountains og Coast Mountains i nord og Stillehavet i vest.

⁴⁵ GVRD har mange rådgivende komiteer bestående av representanter fra medlemskommunene, provinsmyndighetene og regionale organisasjoner. GVRD har flere operasjonelle program der både organisasjoner og interessegrupper deltar.

⁴⁶ Funnene er fremkommet på grunnlag av forklarende prosessevaluering og en komparativ undersøkelse av flere aktiviteter, som blant annet ble valgt ut fordi de var relevante for det norske arbeidet med LA21 generelt og RA21 spesielt.

tjene det analytiske formålet i denne oppgaven. Et eksempel er at erkjent tilhørighet til et økologisk fellesskap er tydeliggjort som en egen faktor.

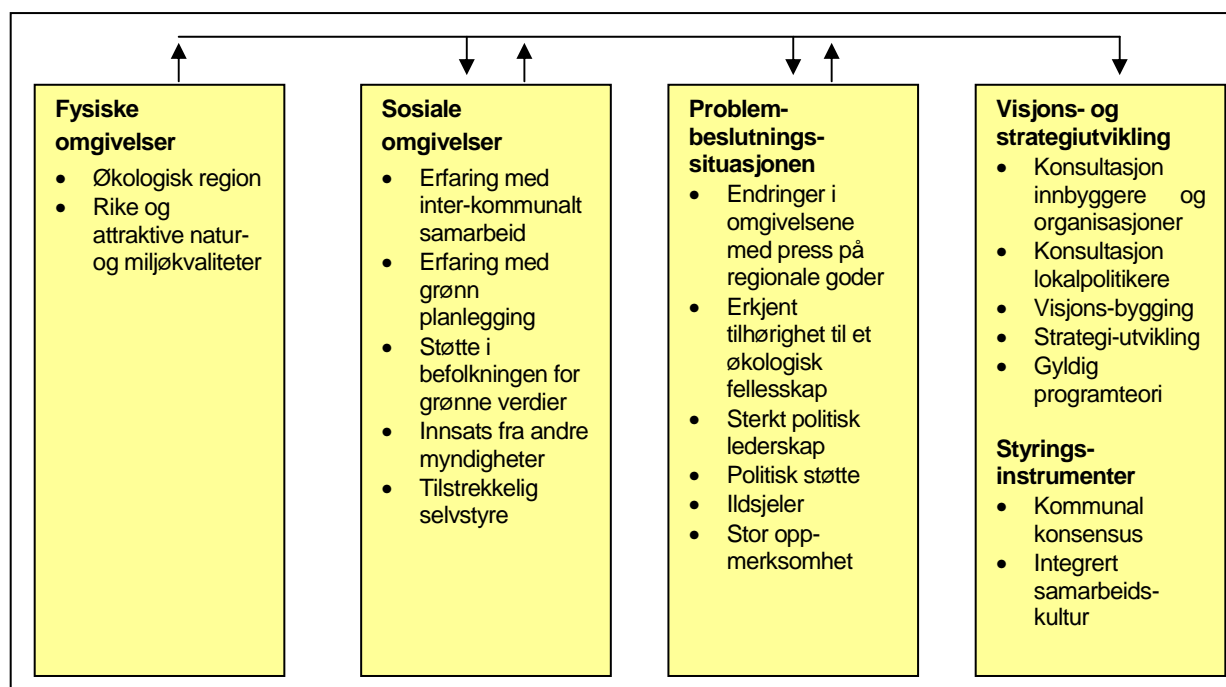
De funnene som jeg i GVRD-studiet benevnte som bakenforliggende og utløsende faktorer, kan i statsvitenskapelig sammenheng betraktes i rammeverket for situasjonslogisk analyse, som har som målsetning å forklare handlinger utført av politiske eller sosiale aktører i bestemte situasjoner (Hovi og Rasch 1996:74-75).⁴⁷ Disse funnene presenteres her følgelig som faktorer knyttet til fysiske omgivelser, sosiale omgivelser og problembeslutningssituasjonen.⁴⁸ De fysiske omgivelsene omfatter både forhold som er naturgitt og det som er skapt tidligere av menneskelig virksomhet. De sosiale omgivelsene omfatter andre strategiske aktører som er relevante i sammenhengen, de sosiale relasjonene mellom aktørene, samt eventuelle institusjoner. Problembeslutningssituasjonen refererer til det valget aktøren står overfor. Kartlegging av problembeslutningssituasjonen innebærer å betrakte et problem på samme måte som aktøren selv gjør.

De funnene som jeg i GVRD-studiet benevnte som forsterkende, er her knyttet direkte til den generelle prosessen for iverksetting av kapittel 28 i Agenda 21. Siden den regionale planprosessen i Greater Vancouver ikke var initiert som et LA21-arbeid, faller de to første fasene i den generelle logikken bak iverksettingsproblemet bort, og siden den regionale samarbeidsprosessen i Den Grønne Dalen på tidspunktet for den empiriske undersøkelsen hadde lite empirisk materiale knyttet til de siste fasene, står jeg igjen med to faser.

Figur 2.2. viser faktorene og relasjonene mellom kategorier av faktorer. En nærmere forståelse av faktorene og deres relasjoner innen og mellom kategoriene gjøres integrert i presentasjonen av resultatene fra pattern matching-analysen i kapittel 5.

⁴⁷ Forskning basert på situasjonslogisk tankegang synes i følge Hovi og Rasch (1996:88) å ha et særlig potensial for å oppnå kumulative resultater.

⁴⁸ Den ene hovedkomponenten i situasjonslogisk analyse er situasjonsmodellen, som består av en detaljert beskrivelse av tre ulike aspekter ved aktørens beslutningssituasjon – fysiske omgivelser, sosiale omgivelser og problembeslutningssituasjonen. Den andre hovedkomponenten er rasjonalitetsprinsippet, som innebærer "at en forsker kan gjøre krav på å ha forklart og forstått en handling i den grad vedkommende er i stand til å vise at handlingen var adekvat for situasjonen slik aktøren selv oppfattet den på det aktuelle tidspunktet". Det sentrale metodologiske postulatet i situasjonslogisk tankegang er at en beslutning, en handling eller et handlingsmønster som regel vil vise seg å være fornuftig når en bare får satt seg tilstrekkelig inn i beslutningstakerens situasjon på beslutningstidspunktet (Hovi og Rasch 1996:78).



Figur 2.2 Bearbeidet forklaringsmodell fra GVRD. Kilde: Lindtvedt (1999)

Logikken i modellen er at sentrale faktorer knyttet til fysiske omgivelser har påvirket både de sosiale omgivelsene, problembeslutningssituasjonen og iverksettingsprosessen direkte, og gjennom det også har påvirket en rekke faktorer indirekte, f eks via de sosiale omgivelsene. Tilsvarende har faktorer knyttet til sosiale omgivelser påvirket problem-beslutningssituasjonen og iverksettingsprosessen direkte, samtidig som de sosiale omgivelsene også påvirker iverksettingsprosessen indirekte. Som det går fram av modellen, har faktorene knyttet til de fysiske omgivelser relativt stor betydning for den regionale planprosessen i Greater Vancouver.

2.5 Analysekjema for strategisk endring

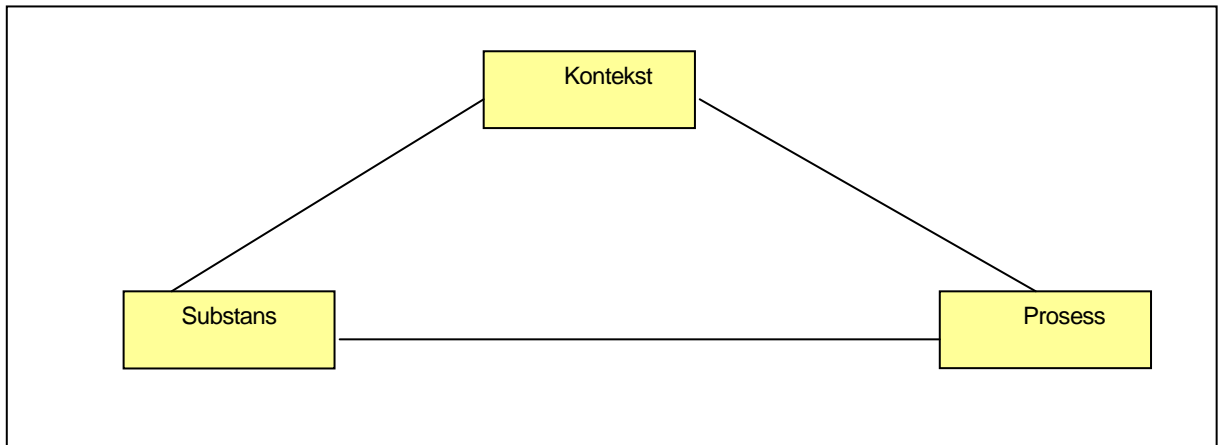
Siden bærekraftig utvikling er en endringsprosess, iverksetting handler om forsøk på sosial endring og en av utfordringene knyttet til en mer effektiv iverksetting av mål og verdier i begrepet bærekraftig utvikling er å forbedre prosedyrene for strategisk planlegging, anlegger jeg et strategisk perspektiv på endring.⁴⁹ Av hensyn til politikkområdets holistiske og komplekse natur, har jeg valgt en tilnærming med en integrerende karakter. Fimreite (2000) bruker det strategiske perspektivet på endring i forhold til organisasjoner. Jeg forutsetter at perspektivet kan brukes for å studere endring også i andre institusjonelle sammenhenger.

Det strategiske perspektivet på endring vektlegger strategier som avgjørende for endring. Strategiske tilnærminger med en integrerende karakter inkluderer så vel rasjonelle overveielser og beslutninger som institusjonelle forhold. Dette innebærer at det fokuseres på enhetens omgivelser, kultur og oppbygging, på de beslutninger den fatter, på de faktiske valg enheten foretar i endringsprosesser, og ikke minst på samspillet mellom disse faktorene (Fimreite 2000).

⁴⁹ Som sluttord til boka "Bærekraftig utvikling" tar Lafferty og Langhelle (1995:329) til orde for at det blant annet må investeres vesentlig mer ressurser i en forbedring av prosedyrene for strategisk planlegging (med nye former for deltakelse og koordinering blant berørte parter).

Videre har jeg valgt det kontekstuelle-prosessuelle perspektivet på endring, som er en variant av strategisk tilnærming med en integrerende karakter. Dette perspektivet oppfatter både de kontekster enheten opererer innenfor og selve endringsprosessen som avgjørende når endring skal forklares. Endring antas å ha en substansiell side, en kontekstuell side og en prosessuell side. Endring kan dermed studeres og forstås ved hjelp av begrepene endringssubstans, endringskontekst og endringsprosess (jf figur 2.3). Grunnideen i perspektivet er at kontekst, prosess og substans vil spille sammen uansett startpunkt. Perspektivet er dermed et analyseskjema, som gjør det mulig å studere endring med utgangspunkt i kunnskap om de tre elementene (Fimreite 2000).

Endringssubstans dreier seg om *hva* som endres og *hvor mye* det endres i en enhet. Type endring kan knyttes til det som faktisk har skjedd av endring. For å kunne si noe om endringsomfanget, må en ha observasjoner på ulike tidspunkter (Fimreite 2000).⁵⁰ Endringssubstans handler i dette tilfellet om endring i retning bærekraftig utvikling.



Figur 2.3 Pettigrews triangel for strategisk endring. Kilde: Fimreite (2000)

Endringskontekst handler om drivkrefter av så vel ytre som indre karakter. Kontekst er endringsdrivende, og er derfor avgjørende for *hvorfor* endring finner sted (Fimreite 2000). Endringskontekst handler i dette tilfellet om faktorer som påvirker den prosessuelle endring i retning regional bærekraftig utvikling. Disse faktorene er i demokratiteoretisk sammenheng knyttet til demokratiets forutsetninger og vilkår. I pattern matching-sammenheng er endringskontekst knyttet til de "situasjonslogiske" faktorene i GVRD, som testes i Den Grønne Dalen.

Endringsprosess handler om hvordan endring organiseres, og har altså betydning for *hvordan* endringen finner sted. Prosess er det elementet som binder sammen kontekst og substans. Det kritiske punktet når det gjelder å knytte kontekst til substans gjennom prosess, er den mobiliseringen som finner sted rundt indre og ytre kontekst, og den legitimitet for endring denne mobiliseringen klarer å framskaffe (Fimreite 2000). Endringsprosess er i dette tilfellet knyttet til LA21/RA21-dynamikken som i demokratiteoretisk sammenheng er et politisk instrument for å utvikle et økologisk demokrati, og som er interessant for å belyse demokratisk styring for bærekraftig utvikling. I pattern matching-sammenheng er

⁵⁰ I den empiriske undersøkelsen er kontroll for effekt etter Vedung (1998) lagt opp som refleksiv kontroll, hvor undersøkelsesgruppen er sin egen kontrollgruppe.

endringsprosess knyttet til de prosessuelle faktorene i GVRD, som testes i Den Grønne Dalen.

2.6 Oppsummering og konklusjon

I dette kapittelet har jeg gjort rede for de normative og instrumentelle perspektivene knyttet til Lokal Agenda 21/Regional Agenda 21. LA21/RA21 er et instrument for å oppnå et normativt mål. Jeg har gjort rede for bærekraftig utvikling som et normativt begrep som definerer en bestemt utviklingsretning og hvilke begrensninger denne utviklingen må foregå innenfor, og konkludert med at begrepet bærekraftig utvikling representerer et ideologisk fundament for sosial, politisk og økonomisk endring.

Jeg har videre gjort rede for forholdet mellom de to normative idésettene bærekraftig utvikling og demokrati, og konkludert med at utviklingen av et "økologisk demokrati" er en normativ forutsetning for bærekraftig utvikling. Det kan forventes normative konflikter mellom sentrale verdier ved fellesskap og rasjonalitet innenfor eksisterende demokratiske styringsformer og alternative verdier knyttet til bærekraftig utvikling.

Fokus på iverksettingsprosessen knyttet til policy-målet i kapittel 28 i Agenda 21 og faktorer som fremmer og hemmer prosessen er forankret i iverksettingslitteraturen. De analytiske elementene er satt inn i et analyseskjema for å studere endring i et strategisk perspektiv, og GVRD er satt inn som et case i analyseskjemaet. Før jeg belyser Den Grønne Dalen i rammen av analyseskjemaet for strategisk endring, er det behov for en grundigere gjennomgang av det empiriske undersøkelsesopplegget.

3 UNDERSØKELSESOPPLEGG

3.1 Case-metodikken

Den empiriske undersøkelsen av Den Grønne Dalen er lagt opp som et casestudie med utgangspunkt i Yins (1994) metodebeskrivelse: Et casestudie er en empirisk undersøkelse som belyser et nåtidig fenomen innenfor det virkelige livs rammer, som er særlig egnet når grensene mellom fenomen og kontekst ikke er klart innlysende, og hvor det er langt flere interessante variabler enn man har data om, noe som gjør det nødvendig å basere seg på flere datakilder for å belyse fenomenet, og som gjør det fordelaktig å benytte tidligere utviklet teori til å guide datainnsamlingen og dataanalysen.

Grønn Dal-caset inngår i et flercasestudie, der GVRD var det første caset. Flercasestudiet er i følge Yin (1994:46) basert på en logikk om gjentakelse, ikke en logikk om statistisk tilfeldig eller styrt utvalg. Teoriene som ble utviklet gjennom det første caset gir grunnlag for valg av det neste caset, og den opprinnelige teorien blir forsterket eller modifisert på grunnlag av resultatene fra det nye caset. Siden GVRD her brukes analytisk, er den empiriske undersøkelsen av Den Grønne Dalen et enkelt case.

Logikken om gjentakelse viser at case-metoden i større grad baserer seg på en *analytisk generalisering*, til forskjell fra statistisk generalisering (Yin 1994). Aall og Bjørnæs (1999:19) viser til Flyvebjerg (1992), som peker på at generaliserbarheten av et case kan økes ved *strategisk utvelgelse* av case, i motsetning til et tilfeldig eller styrt utvalg. Flyvebjerg skiller mellom fire ulike – men ikke gjensidig utelukkende – strategier for strategisk valg av case: Ekstreme/avvikende case, maksimum variasjon case, kritiske case og paradigmatisk case. GVRD og Den Grønne Dalen er paradigmatisk case i den forstand at de fungerer som forbilder for det området de berører. Vurderingen av relevans i forhold til "området de berører" kan forankres i evalueringslitteraturen. Vurderingen kan utgå fra andre kriterier enn de mål som lå til grunn for innsatsen (Vedung 1998:28-29).

3.2 Undersøkelsesenheter og variabler

Et avgjørende skritt i et enkelt case, er ifølge Yin (1994) å definere undersøkelsesenheter(e). Der hvor GVRD-undersøkelsens mer eksplorative formål trakk i retning av å bruke flere undersøkelsesenheter som grunnlag for en forståelse av caset som helhet, er formålet i denne undersøkelsen mer å se om funnene fra GVRD-caset som helhet gjentar seg i Den Grønne Dalen. Undersøkelsen av Den Grønne Dalen er derfor lagt opp som et enkelt case med én undersøkelsesenhet.

En annen side ved undersøkelsesopplegget er utvalget av variabler. På et overordnet nivå er det forholdet mellom eksisterende demokratiske styringsordninger og målet om bærekraftig utvikling som undersøkes. Dette undersøker jeg gjennom å studere praktisk arbeid med regional bærekraftig utvikling gjennom det pågående arbeidet med Regional Agenda 21. Her har jeg igjen tatt utgangspunkt i GVRD-caset, hvor forklaringsfaktorene fra GVRD-studiet utgjør variablene, som framstår som hypoteser med sikte på empirisk prøving i Den Grønne Dalen. Jeg har valgt å beholde samtlige av faktorene innen hver av de relevante kategoriene som utgangspunkt for den empiriske undersøkelsen i Den Grønne Dalen for å

undersøke om faktorenes relative betydning i Den Grønne Dalen samsvarer med deres relative betydning i GVRD.

Forklaringsmodellen fra GVRD-caset kan betraktes som en kombinert modell med flere mellomliggende variabler. Hypotesene er knyttet til den enkelte faktors effekt på RA21.⁵¹ Relasjonene mellom faktorene prøves indirekte ved å undersøke hva som er årsakene til faktoren og konsekvensene av faktoren. Framgangsmåten ved den empiriske undersøkelsen er for hver faktor som følger:

- Avklare fakta: Forekommer x?
- Kontroll for effekt:⁵² Har forekomsten/fraværet av x påvirket y? I hvor stor grad har x påvirket y? Ville y skjedd uavhengig av x?
- Retning: Har forekomsten/fraværet av x hemmet eller fremmet y? I hvor stor grad?
- Relasjoner: Hvordan har forekomsten/fraværet av x bidratt til å fremme/hemme y? Hva er årsaken til x?

Hindringsperspektivet er dels innebygget i pattern matching-analysen med hensyn til om GVRD-faktorene eller fraværet av disse har hemmet Grønn Dal-arbeidet. Foruten disse variablene, er hindringsvariablene knyttet til de forventede normative og instrumentelle hindringene som er redegjort for tidligere.

3.3 Datakilder og datainnsamling

I tråd med anbefalingene i Yin (1994) har jeg benyttet ulike datakilder for å kontrollere den innsamlede informasjonen og øke den logiske validiteten. Jeg har også benyttet ulike teknikker for datainnsamling, jf tabell 3.1.

Tabell 3.1. Datakilder og datainnsamling.

Case	Datakilder og datainnsamling
Den Grønne Dalen	<ul style="list-style-type: none"> • Ustrukturerte samtaler med sentrale informanter • Tekstanalyse av dokumenter • Semistrukturert samtale med styringsgruppa, arbeidsgruppa og andre • Deltakende observasjon

3.3.1 Ustrukturerte samtaler

For å unngå å bli for avhengig av én nøkkelinformant, har jeg i tråd med anbefalingene i Yin (1994) benyttet flere kilder som dekker ulike sider ved caset. Jeg har hatt ustrukturerte samtaler med folk fra politisk og administrativ side på begge sider av fylkesgrensen og fra små og store kommuner. Jeg har søkt å skille mellom samtaler som student og samtaler som deltaker i caset, selv om det trolig i flere tilfeller har vært uklare roller fra min side og glidende overganger mellom rollene. De ustrukturerte samtalene har jeg først og fremst

⁵¹ Hver enkelt hypotese er nomotetisk med begrenset gyldighetsområde, bivariat, en påstand om stokastiske sammenhenger og uttrykk for kausalitet (Hellevik 1991).

⁵² Kontroll for effekt er etter Vedung (1998) lagt opp som refleksiv kontroll.

benyttet meg av i starten av arbeidet.⁵³ Samtalepartnerne har bidratt med faktaopplysninger og oppfatninger av ulike begivenheter.⁵⁴ Opplysningene har bidratt til å gi meg generell innsikt i caset og en mer bevisst inngang overfor samtalepartnerne i den semistrukturerte samtalen. Opplysningene har også vært til nytte i analyse- og tolkningsarbeidet.

3.3.2 Dokumenter

I tråd med Yin (1994:81-82) har jeg søkt å være systematisk i søken etter relevante dokumenter, og søkt å forstå den konteksten dokumentene fremstår i for å unngå mistolkninger av datamaterialet. I tråd med anbefalingene i Dahl (1987) har jeg søkt å benytte grupper av kildedata som er nærmest mulig situasjonen som undersøkes og som belyser sentrale sider ved denne situasjonen. Jeg har hatt tilgang til alle dokumentene om Den Grønne Dalen fra Lardal kommune og Kongsberg kommune. Jeg har benyttet meg av referater fra møtene i styringsgruppa og arbeidsgruppa, søknader fra kommunene og svar på søknadene, rapporter og utskrifter fra kommunestyresaker.⁵⁵ Dokumentene er først og fremst brukt for å beskrive og evaluere caset. Dokumentene har også bidratt til en grundigere forståelse av caset, og dermed bidratt til å fokusere de semistrukturerte samtalerne.

3.3.3 Semistrukturerte samtaler

Samtalepartnerne tilfredsstillende de betingelsene Rubin og Rubin (1998:66) stiller for samtalepartnerne: De har kunnskap om det som skal studeres, de har vært villige til å prate og de representerer ulike sider i de tilfeller det er ulike perspektiver på fenomenet. Etter anbefalinger fra Rubin og Rubin (1998:106-110) sendte jeg en skriftlig forespørsel med opplysninger om bakgrunnen for casestudiet og de viktigste spørsmålene, samt argumenter som kunne bidra til å motivere en positiv respons.

De semistrukturerte samtalerne er benyttet for beskrive effekten av Grønn Dal-arbeidet, og for å avklare de teoretiske antakelsene GVRD-studiet genererte. Jeg har benyttet en intervjuguide som angir de emner som skal belyses, samtidig som samtalerne har vært åpne for nye informasjon og synspunkter som samtalepartneren har kommet med (Andersen 1990:143; Andersen og Enderud 1990b). For hver faktor har jeg søkt å avklare om faktoren forekommer, kontrollere for effekt, etablere retning og relasjoner. De semistrukturerte samtalerne følger i hovedtrekk samme oppbygging som intervjuene i GVRD, og spørsmålene i Den Grønne Dalen reflekterer spørsmålene fra GVRD-undersøkelsen.

Før samtalerne testet jeg flyten og strukturen i intervjuguiden. (Data fra testpersonen er brukt i det videre arbeidet.) Jeg har gjennomført semistrukturerte samtaler med styringsgruppa (alle ordførerne) og den administrative arbeidsgruppa (en fra hver kommuneadministrasjon). Samtalerne er gjort på samtalepartnernes hjemmebane. I starten av samtalerne søkte jeg å skape fortrolighet og en følelse av tillit og trygghet. Videre gjorde jeg

⁵³ Opplysninger fra samtalepartnerne gjorde at jeg valgte å gjennomføre en undersøkelse av forsøket på å etablere et Agenda 21-senter i regionen, for å belyse potensielle konflikter i partnerskapsarbeid. Data ble samlet inn gjennom et kvalitativt intervju av styringsgruppa og arbeidsgruppa i Den Grønne Dalen, og prosjektledelsen ved Vassdragscenteret LABRO. Etter analysen av intervjuene viste det seg imidlertid ikke mulig å få plass til undersøkelsen innenfor de kvantitative rammene av denne oppgaven. Undersøkelsen er i stedet benyttet som en forstudie i Konsulentselskapet ProSam DA, og brukes i denne oppgaven som dokumentkilde.

⁵⁴ "Samtalepartner" brukes istedenfor "informant", "intervjuobjekt" og lignende. Gullestad (1999:93) argumenterer for at "samtalepartner" er mindre nedsettende og et uttrykk for personlige relasjoner som oppstår i feltarbeidet.

⁵⁵ I litteraturhenvisningen oppgir jeg kun de dokumentene jeg viser til i løpende tekst. Disse kildene er imidlertid kontrollert for gjennom andre dokumenter, som søknader og svarbrev på søknader.

rede for undersøkelsens bakgrunn og formål, forklarte hvorfor det er interessant å snakke med vedkommende, kontrollerte faktiske opplysninger om vedkommende, spurte om tillatelse til å ta opp samtalen på bånd, samt orienterte om anledningen til å gi fortrolige opplysninger.

Etter å ha spurt om de mest sentrale aspektene ved Grønn Dal-samarbeidet og effekten av samarbeidet, spurte jeg åpent om hva som startet Grønn Dal-arbeidet. Dermed fikk jeg en naturlig inngang til å undersøke faktorene fra GVRD-studiet. Etter å ha samtalt om faktorene fra GVRD som var relevante for Den Grønne Dalen, spurte jeg igjen åpent om eventuelle hindringer i Grønn Dal-prosessen og tilpasningen til en ny formasjon før jeg spurte om hindringer i et organisatorisk, kulturelt, demografisk og politisk perspektiv.

Avslutningsvis spurte jeg om supplerende kommentarer og hovedlæringen med Grønn Dal-arbeidet. Etter å ha markert at samtalen er over, gav jeg nok en gang anledning til ytterligere kommentarer – som ikke er gjengitt i datamaterialet, men benyttet i analysearbeidet.

Oppsummert, har jeg etter anbefalinger fra Andersen og Enderud (1990b:272-281) søkt å øke påliteligheten av data fra samtaler ved å korrigere spørreskjemaet etter de første samtaler, skape motivasjon og trygghet i starten av samtalen, være bevisst i formuleringene, ha flyt i spørreskjemaene og ha en rolig avslutning av samtalen. Videre har jeg etter anbefalinger fra Rubin og Rubin (1998:71-73) søkt å oppfylle prinsippet om fullstendighet, dvs å intervjuer inntil en er sikker på å ikke lære mer om det man studerer med å gjennomføre flere samtaler.

3.3.4 Deltakende observasjon

Jeg har hatt flere roller med relasjon til casestudiet, både som politiker, engasjert samfunnsborger, arbeidstaker og selvstendig konsulent.⁵⁶ Jeg har brukt data fra deltakende observasjon i beskrivelsen av caset, som grunnlag for tilnærming til samtaler og som støtte i analyse- og tolkningsarbeidet. Fordelen med deltakende observasjon er god adgang til informasjon og mulighet til å betrakte caset fra "innsiden"; kjennskap til caset er gunstig for dataanalysen (Yin 1994:88-89, 124). Faren med en deltakende observasjon er at undersøkelsens troverdighet kan svekkes. Slike farer kan være å innta standpunkter på tvers av god forskningspraksis, være en sterk støttespiller til caset som studeres, fokusere mer på deltakelse enn observasjon, ikke ha tilstrekkelig tid til å notere og reflektere over bestemte begivenheter og påvirke begivenhetene i kraft av åpen observasjon eller direkte påvirkning

⁵⁶ Som lokalpolitiker i Kongsberg (1991-1998) og fylkestingspolitiker i Buskerud (1995-1999) arbeidet jeg med å få Kongsberg som økokommune, Agenda 21 inn i kommuneplanen, sette Den Grønne Dalen på dagsorden og å etablere Vassdragsmuseet LABRO. Den frivillige deltakelsen (1998-2000) hadde til hensikt å bidra til en vellykket Grønn Dal-prosess, en utvikling av LABRO og en integrering av Grønn Dal-prosessen og LABRO. I arbeidet som politisk rådgiver for Senterpartiets stortingsgruppe (1999-2000) kom jeg inn på saker med relevans for utviklingen av Den Grønne Dalen og LABRO. Fra sommeren 2000 har jeg vært ansatt som næringsrådgiver i Kongsberg kommune, og vært kommunens representant i den administrative arbeidsgruppen for Den Grønne Dalen etter at de semistrukturerte samtaler var gjennomført. I kommersiell sammenheng har jeg vært med å starte Konsulentselskapet ProSam DA sommeren 2000, som har hatt flere oppdrag i regionen, deriblant for Den Grønne Dalen. For øvrig er jeg oppvokst i Kongsberg i Buskerud, men har nå bosatt meg i Lardal i Vestfold.

(Yin 1994:80, 89). Andersen (1990:151) viser til at problemet med selektiv persepsjon kan møtes ved å forsøke å gå inn i flere roller, og dermed utvide observasjonsperspektivet.⁵⁷

3.4 Databehandling og analysedesign

I tråd med anbefalingene i Rubin og Rubin (1998:226) startet jeg analysen underveis i samtale for å forbedre flyten og spørsmålsformuleringen. Jeg har benyttet meg av alle samtale, men ikke alle opplysningene som kom fram i samtale. Dataanalysen er basert på logikken bak pattern matching, der det empiriske mønster sammenliknes med et predikert mønster. Jeg har benyttet meg av den varianten av pattern matching som kalles forklaringsbygging. Analysestrategien karakteriseres av at den endelige forklaringen er et resultat av en serie gjentakende case, der det teoretiske utgangspunktet revideres etter konfrontasjon med ny empiri (Yin 1994).

Før dataanalysen ble informasjonen fra samtale kodet. Kodingsenhetene er de enkelte faktorene fra GVRD som er stilt opp som hypoteser for undersøkelsen. Kontekstenheten er kategoriene endringssubstans, fysiske omgivelser, sosiale omgivelser, problembeslutnings-situasjonen, visjons- og strategiutvikling, og styringsinstrumenter.

I tråd med anbefalingene i Rubin og Rubin (1998:226) samlet jeg alt det relevante materialet i de enkelte kodingsenhetene, og sammenliknet materialet innen kodingsenhetene for å se etter variasjoner og nyanser i meningsinnholdet. Jeg har fulgt strukturen med først å undersøke om kodingsenheten forekommer og graden av viktighet, deretter virkninger på andre faktorer og til slutt årsaken til faktoren.⁵⁸ Materialet er så sammenliknet med forventningene fra GVRD. Deretter sammenliknet jeg på tvers av kodingsenhetene for å undersøke forbindelser innen og mellom kontekstenhetene. Materialet er så igjen sammenliknet med erfaringene fra GVRD.

I hindringsanalysen er kodingsenhetene de forventede normative og instrumentelle hindringene og nye hindringer som samtalepartnere har opplevd. Kontekstenheten er de fire hovedperspektivene (organisatorisk, politisk, kulturelt og demografisk), dvs at jeg bruker betegnelsene her litt annerledes enn i teorigjennomgangen, ved at jeg her også forsøker å plassere de normative hindringene i henhold til de fire perspektivene. Jeg samlet først materialet innen hver kodingsenhet før jeg undersøkte på tvers av kodingsenhetene. Deretter delte jeg inn hindringene etter om de var på individuelt/lokalt nivå, kommunalt/interkommunalt nivå eller fylkeskommunalt/ nasjonalt/globalt nivå. Til slutt er hindringene systematisert etter om de var "trivielle", knyttet til "uklar" virkemiddelbruk eller "uklare" mål.

I tråd med anbefalingene i Yin (1994) har jeg søkt å vise at analysen baserer seg på all relevant empiri, inkludere alle større alternative tolkninger i analysen, forholde meg til de sikreste funnene ved casestudiet og bruke min egen kjennskap til caset. Videre søker jeg,

⁵⁷ Etter min oppfatning kan ytterligere begrunnelse for deltakende observasjon blant annet hentes fra situasjonslogisk analyse, som handler om at forskeren forsøker å se problemet fra beslutningstakerens egen synsvinkel: "Situasjonslogisk analyse inneholder dermed et element av hermeneutisk innlevelse fra forskerens side. Ofte vil forskeren her kunne trekke veksler på vedkommendes egen erfaring med situasjoner av den typen som studeres" (Hovi og Rasch 1996:74). Gullestad (1999:86) hevder det er helt avgjørende at kunnskapen vi produserer "situeres" for at den skal være objektiv. Det vil si at forskeren i stedet for å usynliggjøre sin makt til å etablere fakta, bør "fremstå som et kroppslig, lokalisert og dermed synlig vitne som tar ansvar for sine perspektiver og sin deltakelse". Hylland Eriksen og Hoëm (1999:142) mener at "verdien av posisjonering som metodisk redskap ikke nødvendigvis ligger i å fremheve trekk ved forskeren som person (lighet), ut fra identitetstilknytning, som kjønn, etnisitet osv. Derimot representerer bevissthet om slike trekk ved en selv et redskap som kan være til hjelp for å skape den nøytralitet og distanse som gjør det mulig å eksplisere de føringer som ligger i det sosiale felt vi står i".

⁵⁸ I presentasjonen av resultatene fra pattern-matching analysen er årsaksdata til y presentert som virkningsdata av x for å gi en enklere framstilling.

etter anbefalinger fra Rubin og Rubin (1998:87-91) å vise konsistens, dvs å sjekke ut ideer og responser som virker inkonsistente. Hensikten er ikke å fjerne inkonsistens, men å forklare hvorfor det forekommer.

I tråd med Gullestad (1999) er resultatene fra de to analysene presentert i fellesmøte mellom styringsgruppen og arbeidsgruppen for Den Grønne Dalen som en del av forskningsprosessen. Gullestad ser på formidling og tilbakeføring som en del av forskningsprosessen som styrker materialets og fortolkningenes validitet. Synspunktet er at en er i felten for å lære, og tilbakeføring av de ferdige analysene kan sees på som en sjekk på at noe faktisk er lært.

3.5 Oppsummering

Den empiriske undersøkelsen er lagt opp som et casestudie med utgangspunkt i Yins (1994) metodebeskrivelse. Grønn Dal-caset inngår i et flercase-studie, men i empirisk sammenheng er Den Grønne Dalen enkelt case. Den Grønne Dalen er et strategisk valgt case i den forstand at caset er paradigmatisk. Caset består av én undersøkelsesenheter. Forklaringsfaktorene fra GVRD-studiet utgjør variablene, som framstår som hypoteser med sikte på empirisk prøving i Den Grønne Dalen. GVRD-faktorene suppleres med hindringsvariabler.

Jeg har benyttet meg av ulike datakilder og ulike teknikker for datainnsamling: Ustrukturerte samtaler med sentrale informanter, tekstanalyse av dokumenter, semistrukturerte samtaler med involverte deltakere og deltakende observasjon. Jeg har lagt forklaringsbygging som en variant av pattern matching-analyse til grunn for analysen av Den Grønne Dalen i forhold til hypotesene fra GVRD-studiet. I hindringsanalysen har jeg først delt hindringene inn i et organisatorisk-, kulturelt-, demografisk- og politisk perspektiv, og så delt dem inn etter hindringsnivå og analysert deres konfliktgrad i trivielle hindringer, hindringer i virkemiddelbruk og målkonflikter.

I neste kapittel går jeg nærmere inn på Den Grønne Dalen som case, og begrunner caset som et strategisk valgt case gjennom å evaluere caset i forhold til oppgavens formål.

4 DEN GRØNNE DALEN

4.1 Beskrivelse

4.1.1 Hovedprosjektet

Den Grønne Dalen ble formelt etablert i 1998 som en samarbeidsprosess mellom de seks kommunene langs Numedalslågen. Den Grønne Dalen danner en naturgitt region som er knyttet sammen med et felles dalføre og vassdrag, og med en gjennomgående riksveg, fra Hardangervidda til Oslofjorden. Nore og Uvdal, Rollag, Flesberg og Kongsberg ligger i Buskerud fylke, mens Lardal og Larvik ligger i Vestfold. Larvik og Kongsberg er bykommuner, mens de fire øvrige er distriktskommuner.

Det første samarbeidsmøtet mellom ordførerne i Den Grønne Dalen ble holdt i slutten av 1996 (Referat 1996). Ordførerne inviterte deretter miljølederne i kommunene, fylkesmennene og fylkesordførerne i Buskerud og Vestfold til et informasjonsmøte i begynnelsen av 1997 (Referat 1997). For å konkretisere og forankre arbeidet ble det gjennomført to forprosjekter: "Ideer og momenter for utvikling av bærekraftig næring i Vestfold" og "Den Grønne Dalen".⁵⁹ Våren 1998 besluttet ordførerne å etablere et program med et samfunnsmessig perspektiv tuftet på LA21/RA21 og næringsutvikling (Referat 1998).

Den interkommunale konsensuskonferansen om "Den Grønne Dalen" på Kongsberg høsten 1998 samlet over 60 representanter fra ulike forvaltningsnivåer og næringslivet. Ordførerne underskrev "Grønn Dal-erklæringen". Med unntak av at Kongsberg reservert seg fra erklæringens punkt 4 (om etableringen av en organisasjon), sluttet kommunestyrene seg til erklæringen uten forbehold (Referat 1999).

Grønn Dal-prosessen har i utgangspunktet ingen rammer med hensyn på oppgaveomfang, tid og økonomi. Prosessen skal søke å koordinere og initiere prosjekter og tiltak i tråd med Grønn Dal-formålet i hele regionen, uten selv å være ansvarlig for gjennomføring av disse (Regional satsing 2000).

Grønn Dal-samarbeidet ledes av en styringsgruppe bestående av ordførerne i Den Grønne Dalen, og fra høsten 2000 også en representant fra hver av de to fylkeskommunene. En representant fra hver av kommunene utgjør den administrative arbeidsgruppa/ samordningsgruppa. Fra høsten 2000 har Den Grønne Dalen hatt et eget sekretariat i 40% stilling.

4.1.2 Prosjektets mål

Grønn Dal-samarbeidet bygger på blant annet intensjonene i økokommuneprosjektet (som tre av kommunene deltok i), prinsippene fra FN-konferansen om miljø og utvikling i Rio 1992 og Fredrikstaderklæringen om Lokal Agenda 21. Grønn Dal vektlegger også næringsutviklingsperspektivet i sitt arbeid (Regional satsing 2000). Dette gjenspeiler seg i Grønn Dal-erklæringen, jf figur 4.1.

⁵⁹ En undersøkelse utført av Vestlandsforskning viste at det var et klart ønske blant ordførerne om å prøve å etablere en region langs Numedalsvassdraget, men at det ikke var avklart hva overbygningen for Den Grønne Dalen skulle tuftes på (Vestby 1998).

"Grønn Dal erklæring":

1. Vi vil

stimulere til et samarbeid mellom kommunene langs Numedalslågen (Nore og Uvdal, Rollag, Flesberg, Kongsberg, Lardal og Larvik kommuner) om en "Grønn Dal-prosess".

2. Vårt mål er

å stimulere til en bærekraftig samfunnsutvikling, med spesiell vekt på næringslivet, i hele Den Grønne Dalen. Økonomiske, sosiale og økologiske hensyn skal ivaretas og være i balanse.

3. Den Grønne Dalen skal kjennetegnes av gode og levende lokalsamfunn som gir bo- og virkelyst.

Sentrale forutsetninger for dette er bl.a.:

- Aktiv tilrettelegging for miljøbasert næringsliv der lokale kultur- og naturressurser er viktige forutsetninger.
- Aktive lokaldemokratier med bred deltakelse fra innbyggere, organisasjoner og næringsliv.
- Fokus på barn og unge sine behov for en trygg oppvekst.
- Trivelige byer og tettsteder med særpreg.
- Varierte og velholdte kulturlandskap i dalføret.
- Styrket identitet og felles profil.
- At miljøhensyn tillegges betydelig vekt i offentlige og private beslutninger.

4. Veien videre.

Det nedsettes en arbeidsgruppe som innen utgangen av året skal legge fram et forslag til organisering, arbeidsform og rammer/innhold for samarbeidet om Den Grønne Dalen.

Figur 4.1 Grønn Dal-erklæringen

4.1.3 Prosjektinnhold

Våren 1999 søkte kommunene Kommunal- og regionaldepartementet om regionale samordningsmidler for etablering av Grønn Dal-samarbeidet. Søknaden ble avslått, blant annet fordi søknadsfristen var overskredet, samtidig som det ble bedt om en konkretisering og utdyping av innholdet i prosessen (Regional satsing 2000). Kommunene gjennomførte så et forprosjekt resten av året til forberedelse av hovedprosjektet, med vekt på profileringsprosjektet (Regional satsing 2000; Profileringsprosjekt 2000). Ny søknad ble innvilget våren 2000.

Profileringsprosjekt⁶⁰

I prosessplan for år 2000 var hovedprosjektet utarbeidelse av en fjernsynsserie som ledd i profilering av Grønn Dal-regionen. Det foreligger nå en ferdig utarbeidet fjernsynsserie på seks episoder á 30 minutter. En har oppnådd visning på NRK2 våren 2002 med mulighet for reprise på hovedkanalen NRK. Utgangspunktet for serien var fire kvinner på kanoferd ned Numedalslågen, fra Hardangervidda til Larvik. Innholdet i fjernsynsserien er endret, og fokuserer nå på kvinner som har gjort bevisste valg for deler av livet sitt. Gjennom serien ønsker en å synliggjøre en del av de valgmulighetene som en har med livet sitt, og også vise at det er mange muligheter selv om en bor i distriktene. De aller fleste kvinnene vi møter i serien bor i Grønn Dal-regionen. Ved at bosted og arbeidssted kommer fram for den enkelte

⁶⁰ Kilde: Regional satsing 2000; Profileringsprosjekt: Fjernsynsserie "Den Grønne Dalen". Sluttrapport. Versjon 17.10.2001; Utkast til felles kommunestyresak 2001.

kvinne, håper en at regionen gjennom fjernsynsserien vil bli forbundet med kvinner som har gjort inspirerende valg, og at dette fører til at flere ønsker å bosette seg i Den Grønne Dalen.

*Miljøsertifisering*⁶¹

Som et ledd i å gjøre konkrete miljøtiltak i lokalsamfunnet, og som et middel i kampen om bosetting og arbeidstakere, bedriftsetablering og også salgskontrakter, har Den Grønne Dalen vurdert miljøsertifisering av både kommuner og bedrifter som dokumentasjon på at en opererer på en bærekraftig måte. Forstudie ble utarbeidet i 2000, mens forprosjekt ble gjennomført i 2001. Forprosjektet vurderer de ulike miljøsertifiseringsordningene, avklarer interesse/behov for sertifisering i næringslivet og i kommunenes egen organisasjon, og gir anbefalinger med hensyn til hvilke sertifiseringsordninger de ulike aktørene bør velge. Ca 25 virksomheter i dalen har gjennom forprosjektet inngått intensjonsavtale om oppstart av Miljøfyrtårn-sertifisering. Virksomhetene er innenfor reiseliv, annen servicenæring og småindustri og offentlig sektor. Forprosjektet gir også anbefaling om hovedprosjektets innhold, og hvordan det bør organiseres og finansieres.

*Biologisk mangfold*⁶²

Etter forstudiet i 2000, ble forprosjekt gjennomført i 2001. Forprosjektet vurderer hvorledes kommunene gjennom samarbeid kan oppnå en effektiv kartlegging av biologisk mangfold, for bruk i så vel offentlig som privat forvaltning. Viktige målsettinger er gjennom samarbeid å få til fellesløsninger, unngå dobbeltarbeid og oppnå optimal bruk av de begrensede ressurser som er øremerket slik kartlegging. Forprosjektet analyserer status med hensyn til foreliggende og utførte registreringer og status med hensyn til kart- og dataløsninger i alle kommunene. Det foreslås at videre arbeid organiseres i et hovedprosjekt med inntil 3 års varighet.

*Den Grønne Dalen i år 2020*⁶³

Vinteren 2001 sendte kommunene en ny hovedsøknad til Kommunal- og regionaldepartementet og fylkeskommunene om midler til et visjons- og strategiprojekt som oppfølging av den forrige søknaden, for blant annet følgende hovedaktiviteter i perioden 2001-2003: Regional scenarieanalyse, felles informasjonsbase, ny Grønn Dal-konferanse, regionalt visjonsprogram og regionalt strategiprogram. Det har vist seg vanskelig å finansiere et slikt prosjekt, og man har funnet det mest hensiktsmessig å belyse Den Grønne Dalen 15-20 år fram i tid gjennom å delta i det beslektede prosjektarbeidet "Kongsbergregionen 2015". I dette prosjektet ble det gjennomført et regionalt dialogbasert scenariearbeid i 2001, der "Den grønne opplevelsesregionen" er et av fire fremtidsbilder. Våren 2002 gjennomføres et regionalt dialogbasert visjonsarbeid, med ambisjon om å gjennomføre tilsvarende strategiarbeid høsten 2002.

⁶¹ Kilde: Regional satsing 2000; Forprosjekt Miljøsertifisering i Den Grønne Dalen. Versjon 16.10.2001; Utkast til felles kommunestyresak 2001.

⁶² Kilde: Regional satsing 2000; Forprosjekt Kartlegging av biologisk mangfold i Den Grønne Dalen. Versjon 19.10.2001; Utkast til felles kommunestyresak 2001.

⁶³ Kilde: Regional satsing 2001; Utkast til felles kommunestyresak 2001.

*Miljøsmål for Numedalslågen*⁶⁴

I 2001 gjennomførte Den Grønne Dalen prosjektet "Overvåking av Numedalslågen i 2001". Resultatene viser at forurensningstilstanden i Lågen etter SFTs klassifiseringssystem er dårligere i 2001 enn for 10-12 år siden. Det er bakterieforholdene og fosforinnholdet som setter begrensninger for bruken. Mest betenkelig er kanskje vurderingene i forhold til jordbruksvanning, da elva er kilde for en rekke vanningsanlegg i alle kommunene. Mål som angår bakterieinnholdet i Numedalslågen i Lardal og Larvik er avhengig av hva som gjøres med bakterieutslipp i Buskeruddelen av vassdraget. Fra 2002 planlegges oppstart av et mer omfattende overvåkings- og miljømålsprosjekt for Numedalslågen. Forvaltning i samsvar med EUs nye vannressursdirektiv kan bli et viktig element i prosjektet. Det overordnede målet for prosjektet er todelt; (1) å bidra til å opprettholde en god økologisk og kjemisk vanntilstand der den allerede er god, og oppnå en slik kvalitet der den er mindre bra; og (2) få til en god og helhetlig vannressursforvaltning på tvers av fylkes- og kommunegrenser. Prosjektet har følgende delmål: (1) Etablere felles overvåkingsprogram for kjemisk, bakteriologisk og biologisk vannkvalitet; (2) Fastsette foreløpige miljøsmål for Numedalslågen; (3) Iverksette enkelte tiltak i henhold til de foreløpige miljøsmål; (4) Høste erfaringer fra vassdragsforvaltning på tvers av kommune- og fylkesgrenser.

*Skulpturled*⁶⁵

Spørsmålet om å etablere en skulpturled gjennom dalføret, som et opplevelsesmoment for fastboende og tilreisende, er også reist. Dette prosjektet er på forstudienivå.

4.1.4 Effekt⁶⁶

Deltakerne i styringsgruppa og arbeidsgruppa mener at det har skjedd noe endring, selv om noen sier at en ikke har kommet langt nok i forhold til den tiden som er brukt. Grønn Dal-samarbeidet har utløst prosjektmidler fra andre offentlige myndigheter, både ved at kommunene står sterkere sammen og ved at noen kommuner gjennom samarbeide med andre kan få tilgang på midler de ellers ikke var berettiget til.

Mer interessant i denne sammenheng er at samarbeidsprosessen har bidratt til økt samarbeid på grunnlag av helheten i vassdragsregionen og økt bevissthet om grønne verdier: Grønn Dal-prosessen har skapt et godt samarbeidsklima og vilje til å samarbeide. Tidligere var det store barrierer i forhold til å se over fylkesgrensene og kommunegrensene, spesielt fylkesgrensene. Nå er det dialog mellom kommunene i dalen, man har jevnlig møter og ser felles muligheter og utfordringer. Gjennom samarbeid har en fått satt flere bærekraft-prosjekter på dagsorden som trolig ikke blitt fokusert dersom samarbeidet ikke hadde eksistert. Grønn Dal-prosessen har videre bidratt til at man i større grad ser helheten i vassdragsregionen. Prosjektene om fjernsynsserie om kvinner i dalføret og foreløpige miljøsmål for Numedalslågen er gode eksempel på dette. Grønn Dal-prosessen har bidratt til

⁶⁴ Kilde: Overvåking av Numedalslågen i 2001; Foreløpige miljøsmål for Numedalslågen 2002; Utkast til felles kommunestyresak 2001.

⁶⁵ Kilde: Utkast til felles kommunestyresak 2001.

⁶⁶ Data er hentet fra deltakerne i styringsgruppa og arbeidsgruppa, samlet inn gjennom semistrukturerte samtaler, samt fra testpersonen for de semistrukturerte samtalene. Det har skjedd endringer i caset siden disse data ble samlet inn, slik at det er grunn til å tro at Grønn Dal-samarbeidet har hatt større effekt enn det ble gitt uttrykk for i 2000. Jeg har lagt til noen vurderinger av effekt på grunnlag av beskrivelsen av prosjektinnhold.

at det til en viss grad har festet seg en holdning i forhold til begrepet "Den Grønne Dalen", som igjen til en viss grad preger handlingene til de som har et forhold til begrepet.

4.2 Relevans

Spørsmålet om hvor egnet mine data er for å belyse hovedproblemstillingen avhenger for det første av hvor godt samsvar det er mellom caset og Regional Agenda 21, og for det andre av hvor godt samsvar det er mellom praktisk arbeid med Regional Agenda 21 og demokratisk styring for bærekraftig utvikling.

4.2.1 Samsvar mellom caset og kriterier for RA21⁶⁷

I vurderingen av hvordan Den Grønne Dalen samsvarer med RA21 bruker jeg de veiledende kriteriene for LA21 i norske kommuner. For å hjelpe kommunene i deres videre arbeid med LA21, har Miljøverndepartementet og Kommunenes Sentralforbund (1999) i fellesskap – på bakgrunn av forslag fra ProSus – utarbeidet veiledende kriterier for LA21-arbeidet. Kriteriene er knyttet til følgende fire tema: En ny dialog, bærekraftig økonomi og ressursforvaltning, samordnet styring og resultatoppfølging og globalt engasjement.⁶⁸ De veiledende kriteriene for LA21-arbeidet kan brukes direkte for RA21 (Lafferty 2000).

Ny dialog

I forhold til en ny dialog, har Den Grønne Dalen (1) besluttet å arbeide med Regional Agenda 21 som regionalt uttrykk for Fredrikstaderklæringen; (2) gått noe ut med informasjon til innbyggerne, næringsliv og foreninger om satsingen på RA21 og utfordringene fra Rio; (3) i liten grad innledet samarbeid med innbyggerne, næringsliv og foreninger om konkrete bærekraftprosjekter,⁶⁹ men i det siste lagt planer for involvering i forbindelse med miljøsertifisering og miljømål for Numedalslågen; (4) gått inn i et dialogbasert scenarie-, visjons- og strategiprojekt; men (5) ikke etablert en møteplass der representanter fra kommune, næringsliv og organisasjoner i fellesskap drøfter og fordeler ansvar for gjennomføring av konkrete tiltak. Konklusjon: Den Grønne Dalen har etablert et partnerskap mellom kommunene og tatt initiativ til involvering av andre interessenter, men så langt ikke innledet et *forpliktende* samarbeid mellom myndigheter, næringsliv og organisasjoner, der alle parter er fullverdige deltakere i planlegging, gjennomføring og evaluering av aktiviteter.

Bærekraftig økonomi og ressursforvaltning

I forhold til bærekraftig økonomi og ressursforvaltning, har Den Grønne Dalen (1) gjennomført forprosjekt om miljøsertifisering i kommunene med sikte på videreføring; (2) gjennomført forprosjekt for å kartlegge biologisk mangfold i regionen med sikte på

⁶⁷ Siden evalueringen er basert på tiltak i regi av Den Grønne Dalen, kan den gi en noe begrenset forståelse av LA21/RA21-satsingen i regionen. Larvik er for eksempel verdens første kommune som er miljøsertifisert etter ISO-standard, Lardal har over lengre tid integrert miljøutvikling i sine primære styringsdokumenter, og Kongsberg har vedtatt at rulleringen av kommuneplanen skal gjennomføres som en LA21-prosess.

⁶⁸ Kriteriene bygger på kriteriene Lafferty og Eckerberg utviklet i SUSCOM-prosjektet om iverksettingen av LA21 i Europa (Lafferty 1999a).

⁶⁹ Dette var bakgrunnen for at jeg gjennomførte en undersøkelse om forholdet mellom kommunene og LABRO ettersom det kom et initiativ fra LABRO om etablering av et Agenda 21-senter i regionen, som kommunene var svært tilbakeholdne i forhold til.

videreføring, og utarbeidet prosjektplan for foreløpige miljømål for vannforekomstene; (3) ikke satt i verk tiltak for å stimulere til næringsutvikling basert på lokale ressurser, varer og tjenester utover forprosjektet om miljøsertifisering og drøfting om felles reiselivssatsing; (4) gjennomført forprosjekt om miljøsertifisering i næringslivet; men (5) verken innledet samarbeid med innbyggerne for å løse forbruksrelaterte miljøproblemer eller støttet frivillige organisasjoner i bærekraftprosjekter, men støttet næringsliv i bærekraftprosjekter (miljøsertifisering). Konklusjon: Den Grønne Dalen har tatt initiativ til prosjekter (miljøsertifisering, biologisk mangfold og vannkvalitet/miljømål for vannforekomstene) for å legge hensynet til miljømessige og sosiale faktorer inn i beslutningssystemene i kommunene og i næringslivet.

Samordnet styring og resultatoppfølging

I forhold til samordnet styring og resultatoppfølging, har Den Grønne Dalen (1) fastlagt det regionale ansvaret for den politiske og administrative koordineringen av arbeidet med RA21; (2) avsatt noe penger og personell i fellesskapet, samt noe egne ressurser i kommunene; (3) ikke gjort noe i forhold til kunnskapsoppbygging og gjennomgang av innkjøpskriterier; (4) integrert LA21, Fredrikstaderklæringen og Grønn Dal-erklæringen i regionale dokumenter, men i ulik grad forankret dette i kommunale plan- og styringsdokumenter; (5) ikke gjort noe i forhold til rutiner for å sikre bærekraftig utvikling i saksbehandling og planlegging (men nå er det bærekraftig utvikling alt det regionale arbeidet handler om); (6) gjennom etableringen av Grønn Dal-sekretariatet innført fast rutine for overvåking og oppfølging av framgangen i RA21-arbeidet; (7) til dels arbeidet aktivt med å dele informasjon om RA21-erfaringer internt i regionen, men lite eksternt. Konklusjon: Den Grønne Dalen har klargjort ansvar for arbeid under fellesparaplyen RA21 og lagt bærekraftig utvikling inn i rutiner på regionalt nivå, men det er svært ulikt i kommunene med hensyn til å reflektere miljø- og utviklingsproblemenes sektorovergrepene på lokalt nivå.

Globalt engasjement

I forhold til globalt engasjement, har Den Grønne Dalen (1) til dels lagt et globalt perspektiv til grunn i RA21-arbeidet; (2) planlagt tiltak innen globale miljøtemaer som energi (miljøsertifisering), biologisk mangfold, miljøgifter (vannkvalitet i Numedalslågen og miljømål for vannforekomstene); (3) ikke engasjert seg i internasjonale nettverk på miljøområdet; (4) ikke synliggjort vennsforbindelser eller tatt initiativ i så måte; (5) ikke tatt initiativ til eller støttet arbeid for å kartlegge og synliggjøre forbindelser med lokal produksjon og forbruk og land i den tredje verden; (6) ikke tatt skritt for å kjøpe inn produkter basert på etisk forsvarlige handelsforbindelser med produsenter i sør. Konklusjon: Prosjektene er relatert til globale miljøtemaer, men for øvrig er det gjort lite i regi av Den Grønne Dalen i forhold til et globalt engasjement.

Oppsummering

I forhold til de veiledende kriteriene for LA21/RA21-arbeid, synes det som det er relativt godt samsvar mellom caset og Regional Agenda 21, både når det gjelder den politiske prosessen og det politiske innholdet, hvor det igjen er større samsvar med hensyn til økologisk bærekraft enn sosial bærekraft.

4.2.2 Relevans i forhold til demokratisk styring for bærekraftig utvikling

I følge Lafferty (2000) er de forhold som omfattes av kriteriene jeg har brukt foran for å evaluere progresjonen i forhold til LA21 direkte relatert til en integrert forståelse av de sider ved fellesskap og rasjonalitet som angår utviklingen av et økologisk demokrati. Dette innebærer at praktisk arbeid med regional bærekraftig utvikling samtidig innebærer arbeid med de grunnleggende premissene for demokratisk styring, identifisert av Carl Cohen som fellesskap og rasjonalitet. Denne sammenhengen er grundigere gjort rede for tidligere. Her vil jeg utdype noen strategisk relevante forhold.

I forhold til fellesskap må Den Grønne Dalen forstås som et økologisk nisjeråd i den forstand at det er etablert et tverrkommunalt råd innenfor en "økologisk nisje" som fokuserer helheten på tvers av eksisterende administrative grenser. Den Grønne Dalen er i likhet med GVRD en enhet med klart definerte og økologisk relevante grenser, om enn i noe mindre grad ved Kongsberg og Larvik, der dalføret flater ut. I likhet med GVRD har kommunene i enheten en anerkjent rett til organisering, med mulighet for bindende beslutninger og bred involvering i planlegging og beslutning, mens man på regionalt nivå mangler formell planmyndighet (GVRD fikk formell planmyndighet etter hvert). I likhet med GVRD har kommunene i Den Grønne Dalen foretatt en faktisk tilpasning til andre relevante skalaer i beslutningsprosessen, med samarbeid over grenser og innen enheter, men i mindre grad utviklet og deltatt i ulike programmer, komiteer og koalisjoner.

I forhold til rasjonalitet gjenspeiles en økologisk rasjonalitet både i formålet med det regionale samarbeidet og i de mer konkrete prosjektene, som i Grønn Dal-sammenheng særlig er representert ved profilering av kvinnelige verdier i småby- og distriktstilværelsen, miljøsertifisering, biologisk mangfold og overvåking av vannkvalitet/utvikling av miljømål for vannforekomstene.

I forhold til GVRD-studiet, har Grønn Dal-caset relativt sammenfallende *empirisk avgrensning*. Begge er reelt knyttet til politikkområdet bærekraftig utvikling og kapittel 28 i Agenda 21. Iverksettingen finner sted i relativt like politisk-administrative sammenhenger – begge case er i samfunn som er en del av dagens vestlige demokrati. Iverksettingen finner sted i relativt like institusjonelle sammenhenger – begge case er basert på et interkommunalt samarbeid, dog er de ulike hva angår antall deltakende kommuner og forekomsten av regionale institusjoner – og i begge case er det institusjonelle samarbeidet naturlig avgrenset av regionens økologi og geografi.

Videre er det *teoretisk* liten avstand mellom GVRD-studiets forankring i prosessevaluering og Grønn Dal-studiets forankring i iverksettingslitteraturen; begge forskningstradisjonene har samme interessefelt, men noe ulik tilnæringsmåte. *Metodikken* i Grønn Dal-undersøkelsen er tilnærmet lik metodikken i GVRD-studiet. Begge undersøkelser er lagt opp som enkelt case med et holistisk design, GVRD dog med flere undersøkelsesenheter. Begge case er basert på strategisk utvalg; GVRD pekes på som en potensiell modell i internasjonal sammenheng, mens Den Grønne Dalen omtales som et pilotprosjekt i nasjonal sammenheng. Begge case har i hovedsak brukt samme kriterier for vurdering av relevans i forhold til RA21, og spørsmålene i Grønn Dal-undersøkelsen reflekterer således spørsmålene i GVRD-undersøkelsen.

4.3 Oppsummering og konklusjon

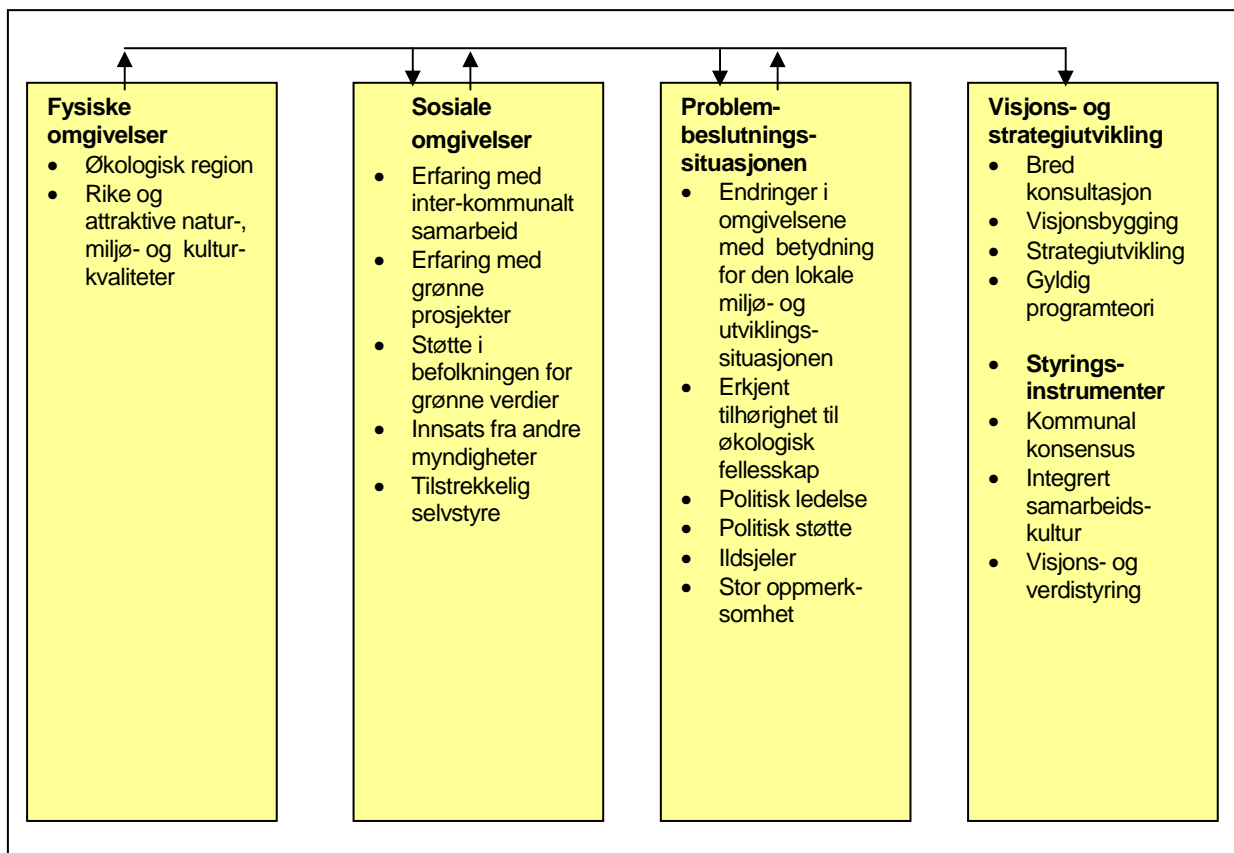
Vassdragsregionen Den Grønne Dalen er et relevant case for å belyse innovativ praksis med hensyn til iverksettingen av Agenda 21 på regionalt nivå i vestlige demokratier. I forhold til de veiledende kriteriene for LA21/RA21-arbeid, synes det å være godt samsvar mellom caset og Regional Agenda 21, både når det gjelder den politiske prosessen og det politiske innholdet, hvor det igjen er større samsvar med hensyn til økologisk bærekraft enn sosial bærekraft.

Siden det å arbeide praktisk med LA21 og RA21 samtidig innebærer arbeid direkte med forutsetningene for demokrati, er caset også relevant for å undersøke forholdet mellom demokrati og bærekraftig utvikling i et mer teoretisk perspektiv. Caset er strategisk relevant i forhold til å belyse utviklingen av et økologisk fellesskap med en økologisk rasjonalitet, og har klare empiriske, teoretiske og metodiske fellesstrekk med GVRD-studiet. Spørsmålet blir så hva slags faktorer som fremmer og forklarer utviklingen av Grønn Dal-prosessen, og hvordan dette samsvarer med GVRD-studiet. Dette er tema for neste kapittel.

5 RESULTATER FRA PATTERN MATCHING-ANALYSEN

I dette kapitlet presenteres resultatene fra pattern matching-analysen av Den Grønne Dalen (DGD) i forhold til Greater Vancouver Regional District (GVRD). Det vises først til faktorens forekomst og betydning før faktorens relasjon til andre faktorer. Funnene i DGD sammenlignes fortløpende med funnene i GVRD.

5.1 Et samlet bilde



Figur 5.1. Revidert forklaringsmodell etter pattern matching-analysen.

I figur 5.1. er GVRD-modellen revidert på grunnlag av erfaringene fra DGD. Kultur er lagt til natur og miljø som fysisk kvalitet; det er fortsatt i overensstemmelse med situasjonslogisk analyse, hvor de fysiske omgivelsene omfatter både forhold som er naturgitt og som er skapt tidligere av mennesker. Faktoren "endringer i omgivelsene" tar høyde for regionale *muligheter* så vel som (press)problemer. "Konsultasjon innbyggere" og "konsultasjon politikere" er slått sammen i faktoren "bred konsultasjon". Visjons- og verdistyring er lagt til som eget styringsinstrument. For øvrig er hovedtrekkene de samme som i GVRD-modellen – faktorene knyttet til fysiske omgivelser har relativt stor positiv effekt på RA21-arbeid.

5.2 Endringskontekst

5.2.1 Fysiske omgivelser

På samme måte som i GVRD, har de fysiske omgivelsene i DGD spilt en avgjørende rolle for det regionale arbeidet – i større grad det å være en økologisk region enn det å ha rike og attraktive fysiske kvaliteter i regionen.

Økologisk region

I likhet med GVRD utgjør DGD en økologisk region, og det legges stor vekt på betydningen av dette. Nær samtlige av samtalepartnerne sier faktoren er avgjørende, at det ikke ville blitt noe Grønn Dal-samarbeid hvis det ikke hadde vært en naturlig geografisk enhet, med felles vassdrag og dalføre fra fjell til fjord. Å være en økologisk region har påvirket Grønn Dal-prosessen på følgende måter:

- Endringer i omgivelsene. I GVRD førte regionens struktur til dårligere luftkvalitet i deler av regionen som følge av økt trafikk i andre deler av regionen. I DGD har forekomsten av en økologisk region ikke direkte ført til endringer i omgivelsene, men det å være et felles dalføre og et felles vassdrag i DGD har vært en forutsetning for at alle ble berørt av endringer i omgivelsene med betydning for den lokale miljø- og utviklingssituasjonen.
- Erkjennelse av økologisk fellesskap. I GVRD erkjente man at problemene knyttet til befolkningsveksten, med dårligere luftkvalitet og økt press på de grønne arealene, var regionale av natur, og at det var nødvendig med regionalt samarbeid for å møte vekstpresset. I DGD har man på samme måte erkjent at kommunene har felles problemstillinger knyttet til elva og vassdraget. I tillegg til å definere det regionale samarbeidet, vises det til at de naturgitte rammene er nødvendige for å opprettholde det regionale samarbeidet: Interkommunalt samarbeid krever et vedvarende fellesskap med fysisk fellesinteresse; det fysiske er håndgripelig og ikke en spontansak av midlertidig art ("ildsjeler varer ikke evig"), noe som er psykologisk avgjørende for å føle eierskap til samarbeidet.
- Strategiutvikling. I GVRD satte den naturgeografiske regionen grenser for ekspansjonen, slik at økt befolkningsvekst gav behov for en mer effektiv arealutnyttelse. Det førte til strategier om bevaring av de grønne sonene, en mer kompakt region, mer komplette lokalsamfunn og flere transportalternativer. I DGD har man ikke utviklet like tydelige strategier som i GVRD, men det er ikke tvil om at den naturgeografiske regionen har preget valget av prosjekter.

Rike og attraktive natur- og miljøkvaliteter

I likhet med GVRD har DGD rike natur- og miljøkvaliteter, om enn ikke så særegne som i GVRD. Numedalslågen er et av landets større vassdrag med en av landets største villaksstammer.⁷⁰ I tillegg har DGD mange kulturkvaliteter. Det som kanskje særpreger DGD, er mangfoldet i regionen, og at man greier å samarbeide om mangfoldet.⁷¹ Det legges

⁷⁰ Alle kommunene har mye jord- og skogbruk, og man har vannet felles. I regionen er det mye uberørt natur. Regionen er et tilnærmet ikke-forurensende distrikt. Der hvor Greater Vancouver har tre ressurser av global karakter (en av verdens beste jordbruksarealer, gyteelv for verdens største villaksstamme og sentrale våtmarks- og grøntarealer på trekkfuglruten Pacific Flyway mellom Nord- og Sør-Amerika), har DGD villaksen som ressurs av global karakter.

⁷¹ Regionen er inngangsport fra kontinentet og samtidig en akse til høyfjellet; regionen er nær det sentrale Østlandsområdet, men samtidig så langt unna; det er relativt kort distanse fra kystnatur via frodig innlandsnatur til skrinne fjellnatur i det samme dalføret; det er stort spenn i kulturlandskapet, fra brede jordbruksbygder til smale fjellbygder; det er stor spennvidde fra laksefiskekulturen i nedre del, som er unik med fangstmetoder som går tilbake til middelalderen, og fortsatt er i aktiv bruk, via sølvverkskulturen i Kongsberg til middelalderkulturen i Numedal; i regionen er det både by- og landkommuner, fra høyteknologi midt inne i dalen til tradisjonelt landbruk, og med ulike bykulturer; regionen har turistattraksjoner både sommer og vinter.

mindre vekt på betydningen av regionens kvaliteter enn det ble gjort i GVRD. Regionens rike og mangfoldige natur-, miljø- og kulturkvaliteter har påvirket Grønn Dal-prosessen på følgende måte:

- Grønn planleggingstradisjon/grønne prosjekter. Der hvor GVRD har hatt tradisjon for å ta vare på natur- og miljøkvalitetene, har regionens kvaliteter vært en viktig grunn til at tre av kommunene i DGD deltok i økokommuneprogrammet.⁷²
- Befolkningens innstilling. I forhold til GVRD er befolkningen i DGD mindre bevisst natur- og miljøkvalitetene, men kanskje mer bevisst kulturkvalitetene.
- Politisk lederskap. Både i GVRD og DGD har det politiske lederskapet vært opptatt av å ta vare på og utvikle regionens kvaliteter.
- Politisk støtte. Som i GVRD ligger de regionale kvaliteter til grunn for den politiske enigheten om det regionale samarbeidet.
- Strategiutvikling. I GVRD la man Green Zone til grunn for det videre arbeidet. I DGD ble profilering av regionens kvaliteter valgt som første prosjekt.

5.2.2 Sosiale omgivelser

I likhet med GVRD, om enn i noe mindre grad, har de sosiale omgivelsene i DGD spilt en rolle for det regionale arbeidet.

Erfaring med interkommunalt samarbeid

I likhet med GVRD har kommunene erfaring med interkommunalt samarbeid, dog ikke i hele regionen.⁷³ De fleste samtalepartnerne mener samarbeidsrelasjonene har hatt betydning for Grønn Dal-samarbeidet, samtidig som de synes det er vanskelig å si hvilken betydning fraværet av interkommunalt samarbeid i hele regionen har hatt.

I GVRD var det regionale planarbeidet en videreføring av samarbeidet og kulturen i regionen, med tradisjon for bred involvering i planleggingen, konsensus i beslutningene og bred involvering i iverksettingen – slik at planarbeidets innretning bidro til at planarbeidet generelt ble vellykket.

I DGD vises det til at samarbeidet om skogsvirke og tømmerfløtning har bidratt til at grunneiere og skogeiere tidlig fikk erkjenne at de ble møtt med samme problemstillinger fra øverst til nederst i vassdraget. Det vises til at noen av ordførerne har vært skogeiere, med erfaringer som har smittet over til deres politiske virke. Når det gjelder samarbeidet på kommunalt nivå mellom enkelte av kommunene, vises det til at samarbeidet har skapt positive relasjoner i kommuneforvaltningen, og at de samarbeidende kommunene har stått sammen i Grønn Dal-prosessen. Noen mener fraværet av interkommunalt samarbeid i hele regionen har hemmet arbeidet; mangel på arena har satt prosessen på vent, samtidig som det at man ikke har noe erfaring å bygge videre på har svekket den politiske ledelsen av

⁷² For Lardal sin del beskrives forholdet slik: "Det er tilbake til det at nøden lærer naken kvinne å spinne. Vi reiste på massevis av møter og konferanser for at vi skulle få ideer som vi kunne hente inn og utvikle egen kommune etter. Og vi skjønnte etter hvert at vi gikk over bekken etter vann, for det gjaldt å se sine egne ressurser og så utvikle dem. Å kurere oss selv mot hjemmblindhet, kalte vi det. Og det er jo det vi har prøvd å gjøre, tro på egne ressurser og verdier og utvikle dem – det er det vi har kalt miljøutvikling."

⁷³ Det har vært interkommunalt samarbeid mellom de tre Numedalskommunene, delvis mellom de tre Numedalskommunene og Kongsberg, og mellom Lardal og Larvik. I tillegg har det vært samarbeid mellom Lardal, Nore og Uvdal og Kongsberg i forbindelse med økokommuneprogrammet. Videre har det vært saksrettet samarbeid dels med enkelte av kommunene i dalføret, dels med andre kommuner, samt samarbeid utenfor den offentlige sektor.

prosessen. Andre mener det har fremmet arbeidet; man kan ikke skylde på at tidligere forsøk har strandet.

Tidligere erfaringer med grønne prosjekter

I likhet med GVRD har man erfaring med grønne prosjekter i Den Grønne Dalen, dog ikke som en grønn planleggingstradisjon på alle myndighetsområder. Nær samtlige av samtalepartnerne viser til at økokommuneprogrammet på begynnelsen av 90-tallet, som tre av kommunene deltok i, har hatt stor betydning for Grønn Dal-arbeidet – ikke som en avgjørende, men utløsende faktor. Noen viser til at arbeidet med fylkeskommunens vannbruksplan hadde en latent effekt på erkjennelsen av å tilhøre et økologisk fellesskap. En av kommunene (Kongsberg) viser til positive erfaringer fra prosessen rundt (involvering) og innholdet (bærekrafttema) i kommuneplanen og strategisk næringsplan (bygdenæring) – ikke som avgjørende faktor, men utløsende for kommunens deltakelse i Grønn Dal-samarbeidet.⁷⁴

Erfaringer med grønne prosjekter har påvirket Grønn Dal-prosessen på følgende måte:

- Støtte i befolkningen. På samme måte som den grønne planleggingstradisjonen på alle myndighetsnivåer i GVRD bidro til en "pro grønt"-holdning i befolkningen, har erfaringene med økokommuneprogrammet i DGD – om enn i mindre grad – smittet over på befolkningen.
- Endringer i omgivelsene. Økokommuneprogrammet gikk mot slutten, og ordførerne måtte ta stilling til en videreføring.
- Erkjennelse av økologisk fellesskap. Der hvor den grønne planleggingstradisjonen i GVRD bidro til at man fokuserte de regionale virkninger av økt vekstpress, har arbeid i DGD med større og mindre grønne prosjekter gradvis brakt fram en erkjennelse av tilhørighet til et økologisk fellesskap.
- Politisk ledelse. Det kreative miljøet rundt økokommuneprogrammet gjorde veien kort til å lede Grønn Dal-arbeidet.
- Strategiutvikling. I GVRD bidro den grønne planleggingstradisjonen, med fokus på utbyggingsgrenser, til at man valgte Green Zone som første politiske strategi. I DGD har økokommuneprogrammet bidratt til å "sette bærekraft på dagsorden i det indre liv i kommunene", "ufarliggjort miljøarbeidet" og preget det ideologiske grunnlaget for samarbeidet. Kongsbergs erfaringer fra arbeidet med kommuneplanen og strategisk næringsplan skapte engasjement for en ny arbeidsmåte og økt oppmerksomhet om bærekraft og dalen utenfor bysentrum i nye politiske miljø.
- Integret samarbeidskultur. Som i GVRD, hvor den grønne planleggingstradisjonen bidro til en integret samarbeidskultur, har deltakelsen i økokommuneprogrammet gjort det lettere å ta kontakt med andre kommuner, politikere og ansatte i DGD.

Støtte i befolkningen

I motsetning til i GVRD, er det ikke massiv støtte i befolkningen for grønne verdier. Samtalepartnerne i DGD *tror* befolkningen er for grønne verdier og at det er større støtte til Grønn Dal-prosessen hos de med relasjoner til dalføret enn i bybefolkningen. Med få unntak, opplever man liten *aktiv* støtte i befolkningen om tenkningen som ligger til grunn for Grønn Dal-samarbeidet. Befolkningens støtte tolkes av samtalepartnerne som en stilltiende aksept

⁷⁴ Det vises også til Lågastiene i Lardal, at utslipp til vann og vassdrag samt avfallshåndtering var lagt opp fra Fylkesmannen som en interkommunal prosess, felles driftsplan for fisk mellom Numedalskommunene og egne miljø- og ressursprosjekter, uten at disse forholdene tillegges særlig betydning for Grønn Dal-arbeidet.

for at DGD er viktig for kommunen, de ville sagt fra hvis de var uenige. Man sier oppslutningen om DGD avgjøres med valg og det er nærhet mellom innbyggere og politikere. Befolkningens innstilling tillegges mindre betydning i DGD enn i GVRD. Støtten fra befolkningen har påvirket Grønn Dal-prosessen på følgende måte:

- Grønne prosjekter. På samme måte som i GVRD, har støtte i befolkningen bidratt til å legitimere arbeidet med grønne prosjekter.
- Politisk ledelse. I GVRD bidro befolkningens grønne holdning til at det var en politisk fordel å ta lederskap på miljøspørsmål. I DGD har det manglet trykk på sentrale politikere, som har lagt sakene litt til side og vært forsiktige med miljø saker.
- Politisk støtte. På samme måte som i GVRD, har støtte i befolkningen bidratt til å skape politisk enighet om grønne tema.
- Ildsjeler. Støtte i lokalbefolkningen gir motivasjon til ildsjelene.
- Bred involvering. I GVRD var befolkningen bekymret over befolkningsvekstens konsekvenser, og deltok aktivt i visjons- og strategiutviklingen. I DGD har det vært vanskelig å engasjere befolkningen i Grønn Dal-problematikken.
- Strategiutvikling. I GVRD forventet man suksess ved å starte det politiske arbeidet med å fokusere på grønne tema, fordi befolkningen var positivt innstilt til grønne verdier. På samme måte har befolkningens holdning vært med å avgjøre valget av første strategi i DGD, men her ut fra et ønske om å bevisstgjøre befolkningen om regionens kvaliteter gjennom en profileringsstrategi.

Støtte og innsats fra andre myndigheter

I vel så stor grad som i GVRD, har andre myndigheter og andre innsatser hatt betydning for Grønn Dal-arbeidet.⁷⁵ Støtte og innsats fra andre myndigheter har påvirket Grønn Dal-prosessen på følgende måte:

- Erkjennelse av økologisk fellesskap. Felles befaring i vassdraget førte til en erkjennelse av at man tilhørte et økologisk fellesskap med vannet som fellesnevner.
- Stor oppmerksomhet. Fylkeskommunene måtte bli involvert i forbindelse med ny Nore-konsesjon, og de var flinke til å få med seg kommunene og grunneierinteressene.
- Strategiutvikling. I GVRD bidro andre myndigheters vedtak om parksystemet og jordvern til en vellykket etablering av strategien om grønne soner. I DGD har involveringen i forbindelse med Nore-konsesjonen bidratt til å sette vannet i fokus for samarbeidet. LA21 og Fredrikstad-erklæringen bidro med mer helhetstenkning.
- Styringsinstrumenter. I GVRD ble det innført Regional Context Statements, som bidro til større konsensus mellom regionnivået og medlemskommunene, samtidig som regionnivået fikk nye "tenner" overfor medlemskommunene i iverksettingen av de regionale planene. I DGD har "LA21 og Fredrikstaderklæringen bidratt til at man fikk en knagg å henge samarbeidet på, slik at prosessen kom raskere og sterkere".

⁷⁵ Fylkeskommunene og fylkesmennene har deltatt på møter, gitt midler og vært åpne for løsninger på tvers av fylkesgrensene. Fylkeskommunene involverte kommunene og grunneierinteressene i forbindelse med ny Nore-konsesjon. Det har delvis vært "pålegg" om LA21-arbeid fra Miljøverndepartementet og Kommunenes Sentralforbund, samtidig som Fredrikstaderklæringen gav motivasjon. Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) og Miljøverndepartementet har sett veldig positivt på prosessen, KRD har sågar gitt midler. Offentlige bidrag i startfasen oppgis som viktig for kommunene, fordi kommunene har vanskelig for å drive langsiktig arbeid pga lav tilbakebetaling i startfasen.

- Integret samarbeidskultur. I GVRD bidro provinsmyndighetenes arbeid med blant annet Transport 21 til en integrert samarbeidskultur på tvers av myndighetsnivåene. På samme måte har fylkeskommunenes involvering av kommunene i arbeidet med ny Nore-konsesjon fremmet en integrert samarbeidskultur i DGD.

Selvstyre

I likhet med GVRD har kommunene hatt formelt selvstyre på lokalt nivå, men i motsetning til GVRD ikke på regionalt nivå; i GVRD fikk regionnivået gjeninnført sin formelle planrolle, noe som både forsterket det man hadde initiert nedenfra og gav den regionale planen for veksthåndtering formell planstatus. I DGD opplever kommunene knapphet på tid og ressurser, både menneskelig og økonomisk. Det har medført at lovpålagte oppgaver og oppgaver det er knyttet øremerkede tilskudd til prioriteres foran andre oppgaver. For samtalepartnerne er det uklart hvor stor betydning tilstrekkelig selvstyre har hatt for Grønn Dal-prosessen, eller hvor stor betydning mengden av lovpålagte oppgaver og øremerkede tilskudd har hatt. Noen peker på at Grønn Dal-prosessen dels er en motreaksjon på statens press på den lokale kontrollen over naturressursene.

5.2.3 Problembeslutningssituasjonen

I likhet med GVRD har endringer i omgivelsene vært den sentrale utløsende årsaken til at Grønn Dal-arbeidet kom i gang, gjennom at man fikk en erkjennelse av å tilhøre et økologisk fellesskap og dermed vilje til regional handling.

Endringer i omgivelsene

I likhet med GVRD skjedde det endringer i samfunnet som kommunene i DGD opplevde som et press på den lokale miljø- og utviklingssituasjonen. Der hvor GVRD sto overfor et felles vekstpress, opplevde kommunene i DGD interessekonflikten i bruken av vannet i Numedalslågen i forbindelse med ny Nore-konsesjon som et press på "sin" del av vassdraget. I tillegg har flere av kommunene opplevd et press på distriktskvalitetene og eget eksistensgrunnlag, dels som følge av press på kommuneøkonomien, dels som følge av press fra staten/fylkesmannen på bruk av naturen. I og med at kommunene opplevde ulike typer press, varierer vurderingen av betydningen av de ulike press-elementene. Samtidig som en opplevde et press, så sto man overfor en situasjon hvor en så nye muligheter knyttet til et samarbeid. Blant annet aktualiserte avslutningen av økokommuneprogrammet spørsmålet om hvordan en kunne videreføre arbeidet.

Endringer i omgivelsene med betydning for den lokale miljø- og utviklingssituasjonen har påvirket Grønn Dal-prosessen på følgende måte:

- Grønne prosjekter.⁷⁶ I GVRD hadde man over tid arbeidet med problemstillinger knyttet til presset på regionens kvaliteter. I DGD har press-elementene på ulik måte vært en delårsak til deltakelse i økokommuneprogrammet. For eksempel søkte Nore og Uvdal om økokommune-status dels for å ha en mulighet til mer lokal kontroll over naturressursene.
- Erkjennelse av økologisk fellesskap. I GVRD var det en voksende erkjennelse av at de potensielle problemene som følge av befolkningsveksten var regionale av natur. I DGD bidro interessekonflikten om vannet i forbindelse med behandlingen av ny Nore-konsesjon, og en

⁷⁶ Årsaksretningen kan umiddelbart virke motstridende ift figur 5.1. Poenget her er at endringene i omgivelsene skjer over tid, og dermed kan prege de sosiale omgivelsene. Denne årsaksretningen er ikke vist i figur 5.1. fordi logikken i modellen ville blitt mindre tydelig.

felles befaring langs vassdraget, til at man så behov for samarbeid og en bedre prosess for å håndtere saker av felles interesse.

Erkjennelse av økologisk fellesskap

I likhet med GVRD vokste det fram en erkjennelse av at man tilhørte et fellesskap tuftet på et økosystem, og i likhet med GVRD henger erkjennelsen sammen med de regionale endringene som fant sted. Ny Nore-konsesjon brakte politikere og administrasjon fra kommunene sammen i et fellesskap, som består av en erkjennelse av at en har et dalføre og et vassdrag sammen, og at kommunene har felles problemstillinger knyttet til vassdraget og nedbørsfeltet. Samtalepartnerne mener de regionale endringene og erkjennelsen av at man tilhørte et naturlig fellesskap var avgjørende for at samarbeidet kom i gang. Erkjennelsen av fellesskap bidro til å definere samarbeidspartnere. Felles befaringer og mange involverte parter etablerte et ståsted å gå videre ut i fra. En går utenom kampen om vannet og samarbeider om andre politiske spørsmål, "fordi en ser at det er viktig å jobbe sammen, at en kan få til en utvikling, og stå sammen mot utidig press på områder".

Politisk ledelse

I likhet med GVRD har det vært en politisk ledet prosess i DGD. På begge sider av fylkesgrensen var det en politisk leting etter samarbeidsarenaer. Befaringen i forbindelse med ny Norekonsesjon utløste samarbeidet på tvers av fylkesgrensene. Noen av samtalepartnerne mener det har hatt en viktig betydning at ordførerne har ledet prosessen, mens andre synes det er vanskelig å si hvilken betydning det har hatt.

Den politiske ledelsen bidro til å sette prosessen i gang på regionalt nivå. Det vises til at det har vært vilje til å bryte opp i litt gamle formasjoner og tenke på nye samarbeidskonstellasjoner, en vilje til se muligheter. Ordførerforankringen var også nødvendig for å få prosessen i gang i kommunene; det skapte en anerkjennelse og forståelse for at Grønn Dal-prosessen var viktig.

Samtidig mener noen at "ordførerne har ventet for lenge med å ta neste skritt". Det vises til at ordførerne ikke klarer å arbeide konkret med Grønn Dal i hverdagen og at de har ventet litt på hverandre, slik at ingen har stått fram og tatt ledelsen. Det ble ikke gitt noen et ansvar for å arbeide med prosessen, og det forsinket prosessen, samtidig som prosessen "nesten ble litt latterliggjort". Følgen har vært at administrasjonen har fått lite midler og uklart mandat, slik at det ble et venstrehåndsarbeid fra administrasjonens side.

Noen mener en svakhet med ordførerforankringen er et svekket eierskap nedenfra hos både politikere og administrasjon, og dårligere forankring i befolkningen. Man sier det ville vært mer trykk og at en ville kommet mye lenger dersom saken var forankret i de politiske utvalgene/komiteene og i befolkningen.

Ildsjeler

I likhet med GVRD, pekes det på at aktive lokale ildsjeler har hatt stor betydning. Ildsjelene i administrasjonen har bidratt med faglig kompetanse innenfor miljøområdet, samt bidratt til å holde prosessen i gang og få framdrift i prosessen.

Politisk støtte

I DGD har det ikke vært så stor politisk støtte som i GVRD. I det alt vesentlige har det vært enstemmighet om Grønn Dal-satsingen. Prosessen har hatt stor støtte fra ordførerkorpset og de som står nær ordføreren, men har samtidig vært veldig fjernt fra den allmenne politiker. Stemningen beskrives som at det "aldri har vært negativt, heller ikke trampeklapp og jubel, men oppfattes som greit og kan være interessant". Samtalepartnerne mener den politiske støtten klart har hatt betydning.

Politisk støtte har påvirket Grønn Dal-prosessen ved at prosessen har blitt videreført (hvis politikerne var imot, ville prosessen vært avsluttet), med fokus på enkeltprosjekter, og det har blitt gitt midler fra andre myndigheter til prosjekter. Man sier at involvering av flere ville skapt mer trykk og press fordi flere ville etterlyst prosessen og progresjon.

Stor oppmerksomhet

Det har vært noe mindre oppmerksomhet i tilblivelsen av Grønn Dal-prosessen enn det var i GVRD. I forbindelse med Grønn Dal-erklæringen var det oppmerksomhet i media og i fylkeskommunene og blant fylkesmennene før og rundt konsensuskonferansen.⁷⁷ Film/TV-prosjektet har skapt stor mediaoppmerksomhet, samtidig som det har blitt avholdt flere åpne møter om prosjektet. I tillegg var det en politisk sak i alle kommunestyrene om Grønn Dal-erklæringen. Samtalepartnerne mener det har hatt noe betydning at det var oppmerksomhet i startfasen.

Oppmerksomheten i startfasen har fremmet Grønn Dal-arbeidet ved at det skapte forankring hos overordnede myndigheter, slik at det har vært lett å få gehør hos disse, samt at det fikk informasjon ut til folk, slik at en kunne bygge engasjement. Oppmerksomheten i startfasen bidro til å etablere "ytre drivere" i prosessen, som kunne følge opp og etterlyse fremdrift.

Den store oppmerksomheten fra andre myndigheter bidro imidlertid også til å hemme prosessen en periode. Ordførerne var ikke forberedt på den store interessen, og man hadde for lite konkret å komme med da man gikk ut med ideen: "Ordførerne holdt DGD litt for tett inntil brystet for lenge, slik at det var vanskelig å vite hva Den Grønne Dalen var for noe". Siden fagfolkene i fylkeskommunene også skulle jobbe med LA21, brukte de DGD som begrep. Følgen ble at hver aktør tolket Grønn Dal og la det inn i sine egne planer. Det skapte "uklarhet og oppgitthet, og gjorde at Grønn Dal-begrepet en periode nesten ikke ble tatt alvorlig". På den annen side bidro dette igjen til at man så nødvendigheten av å tydeliggjøre begrepet, identifisere innhold og avgrense i forhold til andre aktørers oppfatninger av "det grønne", noe som gjorde at man arbeidet fram Grønn Dal-erklæringen. Fraværet av mer oppmerksomhet i startfasen antas å ha hemmet Grønn Dal-arbeidet ved at det har blitt mindre forankring i kommuneorganisasjonen og i lokalsamfunnet.

5.3 Endringsprosess

5.3.1 Utvikling av prioriteringer og lokale handlingsplaner

I motsetning til GVRD, har Den Grønne Dalen ikke involvert befolkningen og den allmenne politiker i det regionale arbeidet, og det har ikke vært bred visjonsbygging og

⁷⁷ En årsak til den store oppmerksomheten fra andre myndigheter, er trolig at Den Grønne Dalen oppfattes som unikt i landssammenheng, med seks kommuner over to fylker hvor en tar utgangspunkt i naturen og vannet.

strategisk planlegging i regi av Den Grønne Dalen. Grønn Dal-prosessen oppsummeres kritisk av en av samtalepartnerne: "Befolkningen kjenner ikke til den, politikerne har gløtta til den og planleggerne har ikke hatt tid."

Konsultasjon med innbyggere

I motsetning til GVRD har ikke DGD hatt en bred involvering i planleggingen av Grønn Dal-arbeidet utover det representative system. Samtalepartnerne har ulike oppfatninger av betydningen av fraværet av involvering. Noen viser til at man gjennom det representative system har relativt bred involvering, som har bidratt til å holde samtalen i live. I forhold til GVRD er en langt større andel av befolkningen i DGD folkevalgt eller tillitsvalgte i det partipolitiske apparatet.

Andre viser det til at en bred involvering ville skapt forventninger som en ikke hadde et apparat til å håndtere. Enkelte mener en forutsetning for at konsultasjon med innbyggerne ville fremmet prosessen, er at man kan servere en klar visjon og strategi. Atter andre viser det til at det ville hatt en positiv betydning dersom befolkningen hadde vært med i planprosessen. Fraværet av involvering av innbyggerne antas å ha gitt dårligere forankring hos innbyggerne og næringslivet enn hvis det hadde vært en bred involvering, og mindre eierskap på grasrota preger politikerne. Prosessen har ikke kommet ut av kommunehusene, slik at man har ikke fått respons og blest omkring arbeidet. Flere aktører ville skapt mer trykk på prosessen.

Konsultasjon med politikere

I motsetning til GVRD har det ikke vært en bred involvering av den allmenne politiker i planleggingen av Grønn Dal-arbeidet. Politikerne deltar gjennom partiapparatet i forkant av møter. De folkevalgte har deltatt gjennom behandlinger, og ellers mottatt orienteringer. I GVRD var den brede involveringen sett på som en av de vellykkede aktivitetene i planarbeidet. Samtalepartnerne i DGD tillegger det liten betydning at den allmenne politiker ikke har vært mer involvert i planleggingen.

Konsultasjon gjennom partiapparatet har påvirket prosessen ved at administrasjonen er lydhøre overfor svingninger i det politiske miljø. Fraværet av mer konsultasjon med den allmenne politiker antas å ha gitt mindre forankring og eierskap i kommuneorganisasjonen, mindre kjennskap til prosessen, færre medspillere og ambassadører, og dermed mindre engasjement enn det ville vært med konsultasjon. Også her viser enkelte til at en forutsetning for at konsultasjon ville fremmet prosessen, er at det hadde blitt servert en klar visjon og strategi.

Visjonsbygging

I likhet med GVRD er den regionale visjonen nedfelt i et regionalt dokument – i dette tilfellet Grønn Dal-erklæringen – men i motsetning til GVRD er den regionale visjonen ikke framkommet på grunnlag av bred involvering med regionens interessenter. Grønn Dal-erklæringen er en intensjonserklæring, en forenklet Fredrikstad-erklæring. Noen mener Grønn Dal-erklæringen er passe rund for å oppnå tilslutning, men samtidig tydelig nok; den inneholder de vesentligste elementene. Andre mener erklæringen enten ikke er tydelig nok eller for lite konkret. Flere peker på at problemet først og fremst er at den ikke er kjent nok. Samtalepartnerne i DGD tillegger det mindre betydning at visjonen ikke er tydeligere eller

mer kjent, i motsetning til GVRD, hvor det ble lagt stor vekt på at en hadde en felles kjent visjon.

På samme måte som i GVRD, vises det til at erklæringen er en vilje til samarbeid som gir en forpliktelse til oppfølging og som gjør det lettere å gjennomføre saker når man kan vise til at man har vært enige om en visjon. På samme måte som i GVRD vises det til at erklæringen gir mulighet for normativ styring, at en kan oppnå styring uten formell styringsfunksjon. Erklæringen identifiserer et fellesskap, den er ikke et overordnet styringsinstrument, men en basis for verdier, og er således en basis for den regionale utvikling, samtidig som den kan være et arbeidsredskap i forbindelse med kommuneplanene. I motsetning til GVRD er erklæringen ikke et primært styringsdokument for kommunene i regionen. De som mener erklæringen er for utydelig viser til at erklæringen ikke er adoptert i kommunene, at det skaper usikkerhet om innholdet og at det kan føre til at kommunene mister interessen for samarbeidet.

Strategiutvikling

I forhold til GVRD, har det i DGD vært lite strategisk arbeid i felles regi.⁷⁸ Med unntak av Vestlandsforskings vurdering av samarbeidsgrunnlaget, har det ikke vært gjort en grundig undersøkelse av utviklingstrekk og alternativer i regi av DGD.⁷⁹ I GVRD var arbeidet med Livable Region Strategic Plan en viktig og vellykket aktivitet. I DGD er det flere som sier det har hatt betydning at det ikke har vært mer strategisk arbeid, eller at det er vanskelig å si hvilken betydning et slikt fravær har hatt.

Profilering med TV-serie og film som første strategi var dels et resultat av at det var politisk enighet om behovet for å kurere befolkningen mot hjemmeblindhet og behovet for profilering av regionen overfor omverdenen. Dels ble strategien til nærmest som en tilfeldighet ved at en fotograf på eget initiativ ønsket å lage en film om dalføret. Like fullt valgte man i likhet med GVRD å starte med det området en kunne forvente suksess; når det gjelder profileringsprosjektet var det "ingen som hadde noe lik med i lasten". Noen stiller spørsmål ved om det er tenkt nok strategisk rundt filmen.

De som mener det har vært for lite strategisk arbeid i felles regi viser til at det har hemmet Grønn Dal-arbeidet ved at det har blitt litt mer løse ting som legges inn i dokumentasjonen overfor andre myndigheter og at en er mindre bevisst på hvor en vil hen. Videre at en grundigere strategisk vurdering kunne gjort at prosessen hadde skutt fart tidligere. Noen mener fraværet av grundige strategiske vurderinger i felles regi gjør at prosessen ikke oppfattes som fornuftig og troverdig.

Gyldig programteori

I DGD er det langt fra så entydig oppfatning som i GVRD om at prosessen oppfattes som fornuftig og troverdig. Noen sier den oppfattes som fornuftig og troverdig generelt og i egen kommune spesielt. Det vises til at man ikke har møtt politiske motforestillinger, og at undersøkelser viser at det man holder på med er attraktivt. Noen sier DGD oppfattes som

⁷⁸ I noen kommuner mer enn andre, har det vært en bevisst tenkning om problematikken. Blant annet har det i Lardal vært vurdering av utviklingstrekk og alternativer siden 1987.

⁷⁹ Vestlandsforskings bidrag stimulerte diskusjonen om miljøbasert næringsutvikling versus samfunnsutvikling på bred basis. Vestlandsforskning anbefalte miljøbasert næringsutvikling, den administrative arbeidsgruppa valgte samfunnsutvikling, og ordførerne la senere inn at næringsutvikling skal være likestilt.

fornuftig og troverdig blant de involverte, og at oppfatningen blant de involverte har endret seg positivt underveis i Grønn Dal-prosessen. Dette har fremmet prosessen ved at tro på prosessen skaper engasjement og bevisstgjøring hos andre, og ved at man stadig spør hvordan det går med prosessen.

Andre oppfatter det som at man er positive til prosessen, men sliter med å få konsistens og faktisk innhold av hva det praktiske med prosessen dreier seg om, og er redde for at dette kan føre til at prosessen dør hen. Atter andre sier at prosessen til en viss grad oppfattes som fornuftig og troverdig, og at dette har påvirket Grønn Dal-arbeidet ved at lite kjennskap til innholdet gjør at en oppfatter DGD som organisasjon og struktur, mao. byråkrati. Det er også noen som ikke oppfatter prosessen som fornuftig og troverdig, og som frykter at enkelte av kommunene av den grunn kan miste interessen for Grønn Dal-prosessen.⁸⁰

5.3.2 Fastsettelse av passende styringsinstrumenter

I likhet med GVRD, fatter kommunene i Den Grønne Dalen beslutninger med konsensus, men har i mindre grad utviklet en integrert samarbeidskultur.

Kommunal konsensus

I likhet med GVRD fattes beslutningene i DGD med konsensus. Det har aldri vært uenighet i beslutningene i styringsgruppa; man er enige i mål, men kan ha nyanser i formuleringene.⁸¹ I likhet med GVRD mener samtalepartnerne i DGD at kommunal konsensus har vært avgjørende for prosessen. Kommunal konsensus har fremmet Grønn Dal-arbeidet ved at det viser en vilje til samarbeid, at en er villig til å strekke seg litt for å komme videre. Videre ved at det gir forankring og bredere involvering. Konsensus gir samtidig en forpliktelse ved oppfølging av vedtakene. Noen mener det tar mer tid fordi en må vente på den tregeste part, mens andre mener det ikke har forsinket prosessen fordi det ville tatt mer tid å håndtere en uenighet. En velger heller å sortere ut de temaene en ikke er enige om.⁸²

Integrert samarbeidskultur

I forhold til GVRD er det ikke på langt nær etablert en integrert samarbeidskultur i DGD. Samarbeidet innad i styringsgruppa og arbeidsgruppa og mellom disse gruppene, fungerer bra. Der hvor man i GVRD viste til at en integrert samarbeidskultur hadde stor betydning, vises det i DGD til at fraværet av en integrert samarbeidskultur har hatt betydning gjennom mindre forståelse for og kjennskap til Grønn Dal-samarbeidet og problemstillingene i Grønn Dal-erklæringen.

5.4 Oppsummering og konklusjon

Resultatene fra pattern matching-analysen gir økt innsikt i hvordan økologiske, økonomiske og sosiale forhold påvirker den prosessuelle utviklingen i retning bærekraftig

⁸⁰ Det er grunn til å tro at flere av innvendingene mot prosessens gyldighet og troverdighet er dempet etter som det er gjennomført flere prosjekter siden data ble samlet inn.

⁸¹ Flere av samtalepartnerne understreker at det så langt har vært lite grunnlag for konflikter, blant annet fordi det ikke har vært store, vanskelige saker på dagsorden som krever vesentlig kommunal innsats.

⁸² Paradoksalt nok startet DGD ved at det ikke var konsensus, men konflikt om vannet.

utvikling på regionalt nivå i vestlige demokratier. Det er svært lite avvik mellom GVRD-antakelsene og Grønn Dal-funnene når det gjelder forekomsten av faktorer, faktorenes betydning og relasjonene mellom faktorene. Funnene fra Den Grønne Dalen gir således GVRD-funnene større empirisk tyngde. Hver faktor antas å ha en positiv effekt for RA21, og enhver kombinasjon av faktorene antas å ha en kumulativ effekt.

Erfaringene tyder på at faktorer knyttet til fysiske omgivelser spiller en avgjørende rolle for vellykket RA21-arbeid, i større grad det at arbeidet er tilpasset en økologisk region enn det å ha rike og attraktive natur-, miljø- og kulturkvaliteter i regionen. Erfaringene tyder på at de sosiale omgivelsene har betydning for vellykket RA21-arbeid, i særlig grad tidligere erfaringer med grønne prosjekter, men også tidligere erfaringer med interkommunalt samarbeid, støtte og innsats fra andre myndigheter, støtte i befolkningen for grønne verdier og tilstrekkelig selvstyre.

Erfaringene tyder på at karakteristika ved problembeslutningssituasjonen har betydning for vellykket RA21-arbeid. Endringer i omgivelsene med betydning for den lokale miljø- og utviklingssituasjonen, kombinert med en erkjennelse om tilhørighet til et økologisk fellesskap, har vært avgjørende som utløsende faktorer. Videre har politisk lederskap, aktive lokale ildsjeler, politisk støtte og stor oppmerksomhet hatt betydning for at man går fra erkjennelse til handling.

Erfaringene tyder på at utvikling av prioriteringer og lokale handlingsplaner er en sentral fase i vellykket RA21-arbeid, og at faktorer som bred konsultasjon, visjonsbygging og strategiutvikling er sentrale i den forbindelse. Videre tyder erfaringene på at fastsettelse av passende styringsinstrumenter er en sentral fase i vellykket RA21-arbeid, og at beslutninger basert på kommunal konsensus, en integrert samarbeidskultur og normativ styring er sentrale styringsinstrumenter.

Flere av faktorene er sammenfallende med funnene i Lafferty og Eckerbergs studie av LA21 i åtte nord-europeiske land (Lafferty og Eckerberg 1997b): Tidligere erfaring med partnerskapsarbeid, tidligere erfaring med "grønne prosjekter", informasjon og bevisstgjøring om LA21-ideen, statlig finansiell støtte til LA21-initiativ, tilstrekkelig lokalt selvstyre til å gjøre LA21-ideen interessant og mulig, oppfattet trussel fra omgivelsene mot den lokale miljø- og utviklingssituasjonen og aktive lokale ildsjeler. Mye av årsaken til at jeg har funnet andre faktorer enn Lafferty og Eckerberg, er trolig at jeg har studert LA21 tilpasset det regionale nivå. Med andre ord er den institusjonelle sammenhengen noe annerledes.

Utgangspunktet for pattern matching-analysen var faktorer som fremmer og forklarer utviklingen av LA21/RA21. Fraværet av faktorer som antas å fremme LA21/RA21 har i flere tilfeller blitt oppfattet som hemmende for Grønn Dal-prosessen. I neste kapittel går jeg mer eksplisitt inn på hindringer i Den Grønne Dalen.

6 RESULTATER FRA HINDRINGSANALYSEN

I dette kapittelet presenteres resultatene fra hindringsanalysen av Den Grønne Dalen (DGD). Hindringene presenteres etter hindringsnivå og konfliktgrad, og det vises om hindringen er demografisk, organisatorisk, kulturell eller politisk.⁸³

6.1 Et samlet bilde

Tabell 6.1 Hindringer i Den Grønne Dalen.

Hindringsnivå	Konfliktgrad		
	Trivielle hindringer	Uklare virkemidler	Målkonflikter
Individuelle og lokale hindringer	<u>Demografisk:</u> <ul style="list-style-type: none"> • "Hjemmeblindhet" 	<u>Demografisk:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Manglende kjennskap til prosessen 	<u>Kulturelt:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Manglende identitet til vassdragsregionen
Kommunale og interkommunale hindringer	<u>Demografisk:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Arbeidsgruppas referanseramme <u>Organisatorisk:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Uklare mandater • Mangelfull kommunikasjon <u>Kulturelt:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Administrativ treghet • Ulike kommunale kulturer 	<u>Organisatoriske:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Svak ledelse • Dysfunksjonelle interkommunale strukturer • Mangelfulle og ulike styringssystemer <u>Politisk:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Prioriteringsproblemer 	<u>Organisatorisk:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Uklare mål <u>Politisk:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Lokale målkonflikter • Dysfunksjonelle allianser by/land • Målkonflikter i partnerskapsarbeid
Fylkeskommunale og statlige hindringer	<u>Organisatorisk:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Manglende tilpasning til prosjekter 	<u>Organisatoriske:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Fylkesgrensene • Kommuneloven <u>Politisk:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Lite reelt selvstyre 	<u>Politisk:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Fylkene ulike vannføringsinteresser

I tabell 6.1. er hindringene systematisert ut fra hvordan hindringene oppleves hos de lokale aktørene. Det innebærer at hindringer som fra lokal vinkel kan virke triviell, i normativ-teoretisk sammenheng kan illustrere normative målkonflikter mellom bærekraftig utvikling og demokrati. Sett fra de lokale aktørenes side oppleves ingen hindringer på globalt nivå. Når det gjelder hindringer knyttet til internasjonale føringer som målet om bærekraftig utvikling, blir det en utfordring for drøftingen i kapittel 7.

6.2 Individuelle og lokale hindringer

Individuelle hindringer omfatter hindringer på individnivå, mens lokale hindringer omfatter hindringer som kan knyttes til lokale aktører og lokale interessekonflikter, men som ikke i første rekke er kommunale. Hindringene på begge disse nivåer er identifisert i et demografisk og et kulturelt perspektiv.

⁸³ Det er ikke identifisert demografiske hindringer som dårlig tilpasning mellom individ og organisasjon, begrenset læring, begrenset eller lav motivasjon eller dysfunksjonelle arbeidsprosesser. Det er heller ikke identifisert organisatoriske hindringer som at ansatte ikke er lojale og kontrollerbare, eller politiske hindringer som mistillit.

6.2.1 "Trivielle" hindringer

Demografisk hindring: "Hjemmeblindhet"

Noen av samtalepartnerne peker på at mange i regionen ikke ser – eller mangler tro på – egne ressurser og verdier, og dermed heller ikke utvikler dem. Dette er med på å forklare graden av støtte i befolkningen for blant annet grønne verdier generelt og Grønn Dal-samarbeidet spesielt.

6.2.2 "Uklare" virkemidler

Demografisk hindring: Manglende kjennskap til Den Grønne Dalen

Flere av samtalepartnerne peker på at befolkningen kjenner relativt lite til Den Grønne Dalen og prosjekter i Grønn Dal-regi. Dette har bidratt til svakere forankring av hele prosessen.

6.2.3 "Uklare" mål

Kulturell hindring: Manglende identitet til vassdragsregionen

Tradisjonelt har man følt lite felles identitet i Numedalsregionen. Kongsberg har tradisjonelt hatt blikket rettet mot Drammensregionen, Larvik mot havet og kysten, mens "det mellom Kongsberg og Larvik har man hatt uklare forestillinger om". De fleste samtalepartnerne mener befolkningens orienteringer har hatt liten betydning for Grønn Dal-arbeidet, blant annet fordi DGD blir sett på som en ny måte å tenke på som kommer i tillegg til, og ikke i stedet for, andre måter å tenke på.

Noen peker på at de administrative grensene er med å forme befolkningens identitet, at det utvikler seg en kultur rundt de administrative grensene som går på identitet, hvor man hører hjemme. Dette gjelder både kommunegrenser og fylkesgrenser. Noen peker på at tilhørigheten til by versus land er med å forme befolkningens identitet. Bybefolkningen tenker annerledes: Man er bysentrert, og har fokus på jobb, bedriften og skolen. Dette har hemmet Grønn Dal-arbeidet ved at DGD har mindre relevans for bybefolkningen, og dermed bidratt til at man har mindre støtte i befolkningen og at man i byene i mindre grad oppfatter DGD som fornuftig og troverdig.

Noen peker på at media, og særlig avisenes nedslagsfelt, bidrar til å forme befolkningens identitet. Hver enkelt avis opprettholder en kulturell egenart i samfunnsdiskusjonen, slik at "den store samtalen i Lardal og Larvik primært holdes i gang av Østlandsposten, mens den i Kongsberg og Numedal primært holdes i gang av Laagendalsposten". Det vises også til at radioens lokalsendinger har endret seg fra Østlandssendingen via felles Buskerud/Vestfold-sending til sendinger for henholdsvis Buskerud og Vestfold. Media preger virkelighetsbildet, og når man hører lite om hverandre, er det vanskelig å bygge felles identitet.

Samtalepartnerne i DGD sier turistrelatert næring har vært positive og interessert i å løfte opp en felles profil, men at næringslivet i byene har vært mer tilbakeholdne. Næringslivet i byene er sterkere knyttet til de økonomiske aksene som E18 og E134 representerer enn den økologiske aksene som vassdraget representerer. Samtalepartnerne er enige om at næringslivet i byene sin identitet til andre akser enn vassdragsaksene har hatt mindre betydning for Grønn Dal-arbeidet, blant annet fordi samarbeidet så langt har handlet om å ta ut gevinster gjennom offentlig samarbeid. Næringslivet i byene sin orientering mot andre akser enn vassdragsaksene har dog hemmet Grønn Dal-arbeidet gjennom en litt vekslende interesse fra den politiske og administrative ledelsen i de to bykommunene.

6.3 Kommunale og interkommunale hindringer

Kommunale og interkommunale hindringer omfatter hindringer i henholdsvis kommuneorganisasjonen og den interkommunale organisasjonen – både det politiske og administrative nivået. Hindringer på disse nivåene er i hovedsak identifisert i et politisk og organisatorisk perspektiv, men også i et demografisk og kulturelt perspektiv.

6.3.1 "Trivielle" hindringer

Demografisk hindring: Arbeidsgruppas referanseramme

Noen av samtalepartnerne peker på at sammensetningen av arbeidsgruppa har bidratt til at det ikke har vært gjennomført en grundig strategisk vurdering i felles regi. Arbeidsgruppa har hatt mange med miljøfaglig bakgrunn som mener at det man holder på med er viktig. Deltakerne i arbeidsgruppa har oppfattet prosessen som gyldig og troverdig, man har trodd på en god idé, og ikke sett behov for flere analyser.

Organisatorisk hindring: Uklare mandater

Noen av samtalepartnerne i DGD viser til at det har vært noe uavklart i hvor stor grad deltakerne i den administrative arbeidsgruppa representerer rådmannen. Lite legitimitet gjennom toppledelsen i kommunen har hemmet Grønn Dal-arbeidet gjennom mindre integrert samarbeidskultur. (Fra og med høsten 2000 er det formelt avklart at deltakerne i arbeidsgruppa representerer rådmannen i det interkommunale samarbeidet.)

Organisatorisk hindring: Mangelfull kommunikasjon

Samtalepartnerne har ulik oppfatning av om det har vært manglende kommunikasjon i Grønn Dal-arbeidet. De fleste mener det har vært god kommunikasjon mellom styringsgruppa og arbeidsgruppa. Flere mener det ikke har vært en god nok kommunikasjon med berørte utenfor styringsgruppa og arbeidsgruppa. Mangelfull kommunikasjon med berørte utenfor styringsgruppa og arbeidsgruppa har hemmet Grønn Dal-arbeidet ved at det har vært mindre oppmerksomhet om prosessen, mindre involvering og en mindre integrert samarbeidskultur. Noen peker på at stor informasjonsmengde generelt for den enkelte politiker har bidratt til at den allmenne politiker i liten grad er konsultert.

Kulturell hindring: Administrativ treghet

Noen av samtalepartnerne viser til at kommunene er forskjellige, noe som gjør at prosessen tar mye lengre tid og krever mer ressurser. Noen viser til at det mangler kultur for å samarbeide mellom kommunene og at det har hemmet Grønn Dal-arbeidet ved at det ikke er utviklet en integrert samarbeidskultur. De fleste samtalepartnerne mener dog det i tilpasningen til en ny formasjon som DGD representerer, ikke har vært treghet hos de berørte i administrasjonen i forhold til de ressurser som er stilt til disposisjon. Man viser blant annet til at interkommunalt samarbeid har stått på dagsorden i flere år. Man sier at samarbeid over kommunegrensene oppfattes som positivt av de involverte; det gir den enkelte "mulighet til mer luft under vingene", mulighet til å bidra til videreutvikling i nabokommunene, mulighet til å styrke individet i fag og mulighet til å styrke fellesskapet gjennom gjensidig utfylling av sterke og svake sider. De som mener det til en viss grad er en administrativ treghet tillegger dette

forholdet liten betydning for Grønn Dal-prosessen, blant annet fordi det har vært få involverte i prosessen.

Kulturell hindring: Ulike kommunale kulturer

Samtalepartnerne viser til at det er ulike kulturer i kommunene for ordførers involvering av andre politikere og administrasjonen, noe som i noen grad har hemmet Grønn Dal-arbeidet ved mindre konsultasjon av politikerne i enkelte kommuner og en mindre integrert samarbeidskultur.

6.3.2 "Uklare" virkemidler

Organisatorisk hindring: Svak ledelse

Noen mener at ordførerne i en periode ikke hadde sterkt nok grep om prosessen, ikke fulgte godt nok opp med et apparat for å håndtere prosessen, ikke har informert andre politikere godt nok, og har hatt lite konkret om prosessen å kunne legge fram. Enkelte beskriver situasjonen med at det har vært "mangel på beslutningsdyktighet, mangel på krav til resultater og mangel på tidsramme". Dette har hemmet Grønn Dal-arbeidet ved at det har bidratt til mindre framdrift og at man ikke har gått bredere ut med prosessen.

Organisatorisk hindring: Dysfunksjonelle strukturer på interkommunalt nivå

Det er ulike oppfatninger mellom samtalepartnerne om den interne organiseringen av Grønn Dal-arbeidet. De fleste synes å mene at den organisatoriske oppbyggingen i hovedtrekk har vært riktig porsjonert "for at prosessen ikke skulle falle sammen som en flopp" – med utvikling fra ordførerne til å etablere arbeidsgruppe, til å etablere sekretariat og å ha egne prosjekter utenfor arbeidsgruppen. Samtidig har flere merknader til de enkelte elementene i den interkommunale organiseringen.

Flere peker på at det har vært for stor vekt på ordførerforankringen, og at dette har gitt mindre involvering av og forankring i kommunestyret og politiske utvalg, administrasjonen og befolkningen.

Flere peker på at det har vært satt av for lite ressurser til den administrative arbeidsgruppa, slik at Grønn Dal-arbeidet har blitt et venstrehåndsarbeid på toppen av annet kommunalt arbeid. Dette har særlig gått ut over det strategiske arbeidet i DGD, både i forhold til det grunnleggende strategiske arbeidet og i forhold til å planlegge oppfølging av profileringsstrategien. Det blir pekt på at manglende ressurser til arbeidsgruppa kan skyldes ressursmangel, eller manglende evne eller vilje til å gi engasjerte personer mer handlingsrom. Noen peker på at det har vært et stort skifte av personell i arbeidsgruppa, og at dette har visket ut relasjoner i gruppa og dermed bidratt til en mindre integrert samarbeidskultur. Andre mener det ikke nødvendigvis er negativt med bytte av personer, annet enn at det skaper mindre kontinuitet.

Flere peker på at sekretariatet burde vært etablert tidligere, slik at innbyggerne hadde hatt et sted henvende seg. Dette har særlig bidratt til mindre oppmerksomhet i starten – en har ikke gått mer ut fordi en var redd for å skape forventninger en ikke kunne innfri – og mindre involvering i de regionale prosessene.

Organisatorisk hindring: Mangelfulle og ulike styringssystemer

Noen av samtalepartnerne mener det er en svakhet at man ikke har bygget opp en integrert samarbeidskultur, fordi det blir vanskeligere å drive med tyngre regionale planprosesser. Fraværet av en integrert samarbeidskultur skyldes dels at man ikke har erfaringer fra felles interkommunalt samarbeid. Det skyldes dels også at noe av hensikten med Grønn Dal-prosessen er å ha en dynamisk prosess, der det er opp til kommunene å velge sin arbeidsform. Dette har sin pris i form av at kommunene har ulike styringssystemer som forsterker problemene med mangelfulle interkommunale styringssystemer. Særlig tydelig er forskjellen mellom bykommuner og landkommuner når det gjelder forholdet mellom administrasjon og politikk. I landkommunene har ordføreren en mer selvstendig politisk rolle i forhold til andre politikere, samtidig som det virker som man er mindre opptatt av skillet mellom politikk og administrasjon. Dette har bidratt til å gi prosessen sterk "ordførerforankring" og svakere allmennpolitisk og administrativ forankring.

Et annet problem som enkelte peker på, er at prosessen ikke er godt nok etablert i kommunene, noe som har bidratt til at man ikke har lagt opp til bred forankring internt i organisasjonen og ute i samfunnet, og dermed bidratt til mindre oppmerksomhet om prosessen i startfasen.

Politisk hindring: Prioriteringsproblem

Nær samtlige av samtalepartnerne i DGD peker på at det har vært et prioriteringsproblem i den enkelte kommune. De fleste peker på at dette har sammenheng med at kommunene opplever knapphet på ressurser i form av tid og penger, slik at man mangler ressurser til å drive utviklingsarbeid utover å produsere lovpålagte tjenester, samtidig som man har en tendens til å prioritere arbeid knyttet til øremerkede tilskudd. De lokale prioriteringsproblemene har hemmet Grønn Dal-arbeidet ved at det har bidratt til at etableringen av felles sekretariat ble utsatt, og dermed gjort det vanskeligere med strategisk arbeid og bred involvering.

6.3.3 "Uklare" mål*Organisatorisk hindring: Uklare mål*

Enkelte mener at ordførerne ikke har hatt klare mål med prosessen, og at dette i en periode bidro til uklarhet om begrepet "Den Grønne Dalen" og forsinkelse av prosessen.

Politisk hindring: Lokale målkonflikter

De lokale målkonfliktene knyttet til at kommunene langs vassdraget har ulike vannføringsroller, er en viktig årsak til at kommunene ikke har erfaring med felles interkommunalt samarbeid; en har ikke sett nytten med å samarbeide.

Etter at kampen om vannet ble lagt utenfor lokal kontroll, har det vært lite lokale målkonflikter i regionen. Det har vært en viss spenning knyttet til det politiske innholdet i prosessen, i forhold til vektleggingen av henholdsvis miljø, næring og samfunn. Den interne spenningen om innholdet i prosessen har hemmet Grønn Dal-prosessen ved at det har bidratt til skepsis og mistenksomhet hos andre myndigheter, relativt runde formuleringer i Grønn Dal-erklæringen og at man har forventet tunge planprosesser. Denne konflikten kan muligens også betraktes som "uklare" virkemidler, da man er enige om helheten, men uenige i vektleggingen av henholdsvis miljø-, næring- og samfunnsperspektivet.

I nær alle kommuner har enkeltpartier vært imot prosessen. Dette har hemmet Grønn Dal-prosessen ved at partipolitisk uenighet har gitt negative signaler til befolkningen og næringslivet om samarbeidsprosessen.

Politisk hindring: Dysfunksjonelle allianser by/land

Mange av samtalepartnerne viser til at bykommunene har andre prioriteringer og satsinger enn de som er knyttet til dalføret, at bykommunene har mindre nytte av samarbeidet og/eller at bykommunene har manglende vilje til å samarbeide med små kommuner. Det har resultert i ulik grad av politisk støtte til Grønn Dal-prosessen.

Politisk hindring: Målkonflikter i partnerskapsarbeid

Kommunene har vært tilbakeholdne i forhold til å respondere positivt på en henvendelse fra LABRO om å delta i et forprosjekt om etableringen av et Agenda 21-senter på LABRO. Selv om kommunene til dels var enige i prosessmålet for selve forprosjektet, så kommunene potensielle politiske konflikter knyttet til senterets innhold, lokalisering og organisering: Man har jevnt over oppfattet senteret som et Lokal Agenda 21-senter, og man har vært skeptisk til å sentralisere en slik funksjon og overlate styringen med LA21 som politikkområde til ikke-kommunale aktører. Disse forholdene handler igjen dels om frykt for å miste makt (Lindtvedt 2001).⁸⁴

6.4 Hindringer på fylkes- og statsnivå

Hindringer på fylkesnivå omfatter hindringer knyttet til fylkeskommunens folkevalgte og administrative system. Hindringer på nasjonalt nivå omfatter hindringer knyttet til staten, inkludert den regionale statsforvaltningen. Hindringer på disse nivåene er i hovedsak knyttet til hindringer i et organisatorisk perspektiv, selv om noen av hindringene også kan tolkes i et politisk perspektiv.

6.4.1 "Trivielle" hindringer

Organisatorisk hindring: Manglende tilpasning til prosjekter

Enkelte av samtalepartnerne peker på at andre myndigheter ikke er tilpasset interkommunalt samarbeid over fylkesgrenser. Dette skaper usikkerhet med hensyn til hvordan man skal søke om prosjektmidler og hvordan fylkeskommunene vurderer og prioriterer søknaden når de innstiller overfor statlige myndigheter.

6.4.2 "Uklare" virkemidler

Organisatorisk hindring: Fylkesgrensene som barriere

Nær samtlige av samtalepartnerne mener fylkesgrensene er kunstige sett i forhold til Grønn Dal-arbeidets naturlige avgrensning, og at de fungerer som effektive barrierer for

⁸⁴ Mange av de identifiserte hindringene er i realiteten trivielle hindringer og hindringer i virkemiddelbruk. Caset kan forstås som at ulik arbeidsform og ulik kultur over tid har bidratt til at det har bygget seg opp en skepsis i kommunene mot LABRO generelt, som preger nye prosjekter som initieres fra LABRO, og som forsterkes når kommunene oppfatter det slik at LABRO beveger seg inn på en politisk arena, og som igjen gir seg utslag i oppfatninger om manglende politiske og organisatoriske avklaringer (Lindtvedt 2001).

planprosesser på tvers av fylkesgrensene. Fylkesgrensene har hemmet Grønn Dal-samarbeidet på følgende måte:

- Ikke erfaringer med interkommunalt samarbeid. Fylkesgrensene har bidratt til å skape en oppfatning av at det ikke nytter å samarbeide på tvers fylkesgrensa.
- Befolkningens innstilling. Fylkesgrensene er trolig med på å forme befolkningens identitet direkte. Fylkesgrensene har trolig vært med å definere avisenes nedslagsfelt, og dermed bidratt til å forme befolkningens identitet indirekte.
- Hindret tilpasning til økologisk fellesskap. Man har ikke styringsstruktur som stimulerer til å kommunisere over forvaltningsgrensene; relasjoner som går ut over kommunestrukturen er rettet mot fylkesadministrasjonen. Manglende samordning mellom fylkeskommunene har resultert i at Buskerud og Vestfold har to forskjellige vannbruksplaner for det samme vassdraget.
- Mindre integrert samarbeidskultur. Et eksempel som brukes, er at Statens vegvesen i Buskerud og Vestfold samarbeider for dårlig om rasteplasser og turistveginformasjon. Et annet eksempel er at kollegialt samarbeid følger fylkesforvaltningens grenser.
- Manglende samordning skaper usikkerhet i DGD om hvor man skal søke om prosjektmidler og hvordan prosjektene vurderes i de to fylkene når fylkene innstiller til statlige myndigheter.

Organisatorisk hindring: Kommuneloven ikke tilpasset interkommunalt samarbeid

Noen av samtalepartnerne mener det er en svakhet ved dagens kommunelov at det er vanskelig å få demokratiske prosesser til å fungere godt i et interkommunalt samarbeid. Slike uklarheter gjør at det interkommunale samarbeidet i noen grad bærer preg av prøving og feiling for å etablere en hensiktsmessig og demokratisk tilfredsstillende struktur.

Politisk hindring: Lite reellt selvstyre

Flere av samtalepartnerne mener lovpålagte oppgaver og øremerkede midler har gitt mindre reelt selvstyre til å drive Grønn Dal-arbeidet. Dette innebærer større prioriteringsutfordringer for lokalt og interkommunalt utviklingsarbeid – hvor en ikke ser raske økonomiske gevinster. Denne hindringen er i grenselandet til å være en målkonflikt: Gjennom lover, forskrifter og øremerkede midler gir staten et klart uttrykk for hvilke mål staten prioriterer, noe som kan gå på bekostning av lokalt bærekraftarbeid og bred lokal mobilitet.

6.4.3 "Uklare" mål

Politisk hindring: Fylkene har ulike vannføringsinteresser

Fylkesgrensene innebærer at det folkevalgte regionale nivå ivaretar ulike interesser knyttet til vassdraget, noe som reduserer muligheten for en optimal vassdragsforvaltning på vegne av helheten i vassdraget.

6.5 Oppsummering og konklusjon

I dette kapittelet har jeg gjengitt de empiriske funn fra Grønn Dal-undersøkelsen med hensyn til faktorer som hemmer utviklingen av Grønn Dal-arbeidet. Funnene er presentert

etter hindringsnivå, konfliktgrad og etter om de er av organisatorisk, kulturell, demografisk eller politisk art.

På individuelt og lokalt nivå er det avdekket demografiske og kulturelle hindringer. Mest relevant er "hjemmeblindhet" og manglende identitet til vassdragsregionen. Disse hindringene knytter seg særlig til faktorene "rike og attraktive natur-, miljø- og kulturkvaliteter", "støtte i befolkningen for grønne verdier" og "erkjennelse av tilhørighet til et økologisk fellesskap" i pattern matching-analysen.

På kommunalt og interkommunalt nivå er det særlig avdekket organisatoriske og politiske hindringer. Mest relevant er mangelfulle og uklare styringssystemer, lokale målkonflikter og mulige dysfunksjonelle allianser. Disse hindringene er særlig knyttet til faktorene knyttet til sosiale omgivelser og prosess i pattern matching-analysen.

På fylkes- og statsnivå er det avdekket organisatoriske og politiske hindringer. Mest relevant er fylkesgrensene som barriere for virkemiddelbruk og som kilde til målkonflikter langs vassdraget, samt manglende reelt selvstyre. Disse hindringene er knyttet til de sosiale omgivelsene og faktoren erkjent tilhørighet til et økologisk fellesskap i pattern matching-analysen.

Gjennom hindringsanalysen forsterkes flere av resultatene i pattern matching-analysen i den forstand at hindringene underbygger betydningen av enkelte faktorene som fremmer utviklingen av LA21/RA21.

Sammen med beskrivelsen av Den Grønne Dalen og de empiriske funn av forhold som fremmer utviklingen av Grønn Dal-prosessen, danner de empiriske funn av forhold som hemmer utviklingen av Grønn Dal-prosessen en adekvat empirisk basis for praktisk arbeid med LA21/RA21 og en mer teoretisk drøfting i et statsvitenskapelig styringsperspektiv.

7 ANVENDTE OG TEORETISKE IMPLIKASJONER

De empiriske analysene gir en adekvat empirisk basis for praktisk arbeid med regional bærekraftig utvikling gjennom Regional Agenda 21. Samtidig gir de et grunnlag for å belyse de statsvitenskapelige diskursene om miljø/demokrati-interaksjonen og policy-implementeringsperspektivet. I dette kapitlet drøftes resultatene fra de empiriske analysene i forhold til oppgavens anvendte og teoretiske siktemål.

7.1 Innledning

Resultatene fra de empiriske analysene kan betraktes med utgangspunkt i analyseskjemaet for strategisk endring, som fokuserer de kontekstuelle, prosessuelle og substansielle sidene ved endring. Jeg går i denne sammenheng ikke nærmere inn på den substansielle siden ved endring, hvor diskursen om bærekraftig utvikling har sin egen dynamikk. Det kontekstuelle-prosessuelle perspektivet på endring oppfatter både de kontekster enheten opererer innenfor (hvorfor endring skjer) og selve endringsprosessen (hvordan endring skjer) som avgjørende når endring skal forklares. De empiriske analysene gir økt innsikt i hvordan økologiske, økonomiske og sosiale forhold påvirker den prosessuelle endringen i retning regional bærekraftig utvikling. De empiriske analysene viser også at man i store trekk finner den samme prosessen i Den Grønne Dalen i Norge som i Greater Vancouver Regional District (GVRD) i Canada. I generaliseringssammenheng er det særlig interessant å forstå prosess-elementet. Hva kan man lære om prosessen når man "skreller vekk" variasjonene i de ulike kontekster? Hva er det som er "overførbart" mellom ulike kontekster?

Ved å fokusere på den demokratiske prosessen knyttet til iverksettingen av kapittel 28 i Agenda 21, drøfter jeg praktiske og teoretiske spørsmål omkring hvordan eksisterende demokratiske styringsordninger mer effektivt kan håndtere kravene til en bærekraftig utvikling. I et praktisk perspektiv gir de empiriske analysene økt innsikt i LA21- og RA21-dynamikken, noe som kan bidra til en mer effektiv realisering av kapittel 28 som en del av UNCED-programmet for bærekraftig utvikling. I et mer teoretisk perspektiv kan de empiriske analysene brukes til å belyse ulike sider ved iverksettingsforskningen og miljø/demokrati-interaksjonen. Drøftingen nedenfor tar utgangspunkt i oppgavens ulike siktemål. Drøftingen kan vanskelig betraktes helt isolert. Eksempelvis er drøftingen av LA21/RA21-dynamikken ikke bare interessant i et anvendt perspektiv, men også for å forstå et politisk instrument knyttet til utviklingen av et økologisk demokrati.

7.2 LA21/RA21-dynamikken

7.2.1 Innledning

Opgavens anvendte siktemål er å bidra til en mer effektiv realisering av kapittel 28 i Agenda 21 som en del av UNCED-programmet for bærekraftig utvikling. Jeg bruker den underliggende logikken i iverksettingsoppgaven knyttet til kapittel 28 i Agenda 21, slik den kommer til uttrykk i Lafferty og Eckerberg (1997a), som organiserende prinsipp for drøftingen.

Den underliggende logikken i iverksettingsoppgaven er et uttrykk for generelle antakelser om hva som mest sannsynlig er nødvendig for å oppnå policy-målet. I dette tilfellet er policy-målet selve prosessen som anses som nødvendig for å bringe Agenda 21 nærmest mulig innbyggerne, organisasjonene og næringslivet.

Resultatene fra de empiriske analysene gir grunnlag for å drøfte de fire første fasene i den underliggende logikken i iverksettingsoppgaven knyttet til kapittel 28 i Agenda 21. Selv om verken GVRD eller Den Grønne Dalen primært er initiert som et LA21/RA21-arbeid, og den empiriske undersøkelsen derfor ikke var lagt opp i forhold til de to første fasene i den idealtypiske LA21/RA21-prosessen, er erfaringene fra GVRD og Den Grønne Dalen relevante for også å drøfte disse.

I forhold til det strategiske perspektivet på endring, kretser de fire første fasene i iverksettingsoppgaven knyttet til kapittel 28 rundt det kritiske punktet når det gjelder å knytte kontekst til substans gjennom prosess. Det vil si at de har betydning for den mobilisering som finner sted rundt indre og ytre kontekst, og den legitimitet for endring denne mobiliseringen klarer å framskaffe. De prosessuelle målsetningene i Agenda 21 beskriver en iverksettingsmodell der legitimiteten hentes i den enkeltes deltakelse (Røiseland 1996b). Det fordrer lokal mobilisering. Den lokale mobiliseringsprosessen kan deles i to faser (Sletterød 1997:39-40): Individuell bevisstgjøring og kollektiv organisering. De to første fasene i den generelle logikken for iverksetting av kapittel 28 fokuserer særlig individuell bevisstgjøring, mens de to neste i større grad fokuserer kollektiv organisering.

Drøftingen er relevant for hovedutfordringene norske kommuner står overfor i LA21- og RA21-arbeidet, slik de er presentert i Lafferty (1998). Hele drøftingen er relevant for utfordringen om å finne demokratiske prosedyrer og institusjoner som bedre ivaretar de krav om sosiale, økonomiske og kulturelle endringene som ligger i overgangen til et bærekraftig samfunn. Det vil også bli vist til de øvrige utfordringene.

7.2.2 Informere og bevisstgjøre – om den lokale ressursituasjonen

Fase 1 i den underliggende logikken for iverksetting av kapittel 28 i Agenda 21 er å informere og bevisstgjøre om Agenda 21, hvor det nye som Agenda 21 (i følge Aall m.fl. 1999) bringer inn i den norske kommunale miljøpolitikken er et internasjonalt miljøpolitisk regime, der lokalsamfunnet forholder seg både til globale miljøproblemer og globalt utformede miljøpolitiske styringssignaler.

Informasjon og bevisstgjøring om LA21 og Fredrikstaderklæringen har hatt positiv betydning i Den Grønne Dalen ved at man fikk en "knagg å henge samarbeidet på", slik at prosessen kom raskere og sterkere, samtidig som det har hatt betydning for samarbeidets mål og politiske innhold. Men i likhet med GVRD er det andre forhold som synes å være mer sentrale som forklaringer på hvorfor det har skjedd endring i retning regional bærekraftig utvikling. Disse forholdene peker i retning av å informere og bevisstgjøre om den lokale ressursituasjonen.

Informere og bevisstgjøre om endringer i omgivelsene med betydning for den lokale miljø- og utviklingssituasjonen

Både i GVRD og Den Grønne Dalen var endringer i omgivelsene med betydning for den lokale miljø- og utviklingssituasjonen, enten i form av nye/økete problemer eller nye/større muligheter, den direkte utløsende faktoren for endring i retning regional bærekraftig utvikling.

De lokale myndighetene ble stilt overfor nye oppgaver som har med miljø og utvikling å gjøre. Oppgavenes regionale natur førte til (ny/fornytt) erkjennelse av at man tilhørte et regionalt økologisk fellesskap. Siden det var gode grunner for å løse oppgavene på regional basis, utviklet man nye politiske instrumenter på regionalt nivå.

De empiriske analysene gir grunn til å anta at jo større endringer i omgivelsene, og jo mer relevante de er for den lokale miljø- og utviklingssituasjonen, jo større sannsynlighet er det for endring i retning regional bærekraftig utvikling. I policy-sammenheng er poenget imidlertid at LA21/RA21-arbeid bør kobles til endringer i omgivelsene, samtidig som en bør informere og bevisstgjøre om endringenes betydning for den lokale miljø- og utviklingssituasjonen. Siden oppgaver innen miljø og utvikling gjerne er regionale av natur, er LA21 tilpasset det regionale nivå et adekvat instrument for å løse oppgaver innen miljø og utvikling. Et mulig verktøy er scenarier, som kanskje er særlig egnet i situasjoner hvor man ikke forholder seg til faktiske, men mulige, endringer med betydning for den lokale miljø- og utviklingssituasjonen.

Informere og bevisstgjøre om tilhørighet til et økologisk system

Både i GVRD og Den Grønne Dalen var forekomsten av en økologisk region samt erkjent tilhørighet til den økologiske regionen avgjørende for endring i retning regional bærekraftig utvikling. Miljø- og utviklingsoppgavene var regionale av natur, tilpasset det økologiske system innenfor en naturgitt region. Men det ville ikke blitt endring i retning bærekraftig utvikling om en ikke hadde sett seg selv som en del av et fellesskap innenfor den økologiske regionen.

De empiriske analysene gir således grunn til å anta at jo klarere definerte økologiske grenser rundt det økologiske system, jo større er sannsynligheten for at det utvikles et økologisk fellesskap, og jo større er sannsynligheten for endring i retning regional bærekraftig utvikling. I policy-sammenheng er poenget imidlertid at de politiske styringsenhetene bør tilpasses et økologisk system, samtidig som en bør informere og bevisstgjøre om tilhørigheten til det økologiske system. En slik policy er relevant for en av hovedutfordringene norske kommuner står overfor i LA21- og RA21-arbeidet når det gjelder det politiske innholdet, nemlig overgangen fra kortsiktig til langsiktig planlegging. Ved å tilpasse de politiske styringsenhetene til en økologisk region, som er en vedvarende fysisk formasjon, for å løse oppgaver innen miljø og utvikling, som dermed også representerer en vedvarende fysisk fellesinteresse, vil en kunne bidra til å ivareta kravet om et 20- til 50-årsperspektiv i en kommunal hverdag der det 1- til 4-årige perspektivet dominerer.

Informere og bevisstgjøre om lokale natur-, miljø- og kulturkvaliteter

Både i GVRD og Den Grønne Dalen har de fysiske kvalitetene hatt stor betydning for mobiliseringen for endring i retning regional bærekraftig utvikling. De empiriske analysene gir grunn til å anta at jo rikere fysiske kvaliteter, jo større sannsynlighet for at kvalitetene oppfattes som attraktive, og jo mer attraktive kvaliteter, jo større mobilisering er det mulig å frembringe for endring i retning regional bærekraftig utvikling. I policy-sammenheng er poenget at lokale myndigheter bør informere og bevisstgjøre om de lokale miljø- og utviklingskvalitetene – enten for å forsterke en positiv innstilling til grønne verdier, eller for å kurere "hjemmeblindhet" – og slik skape legitimitet for endring som bygger på de fysiske kvalitetene. En slik policy er relevant for en annen hovedutfordring norske kommuner står overfor i LA21- og RA21-arbeidet når det gjelder det politiske innholdet, nemlig overgangen fra etter-snar til føre-var. Ved å informere og bevisstgjøre om de lokale natur-, miljø- og

kulturkvalitetene, og legge disse kvalitetene til grunn til for den regionale utvikling, vil en kunne bidra til å omsette føre-var-prinsippet til en praktisk anvendelig form i en konkret kommunal sammenheng.

7.2.3 Tolke og relatere – fra globalt til lokalt – og motsatt

Fase 2 i den generelle logikken for iverksetting av kapittel 28 i Agenda 21 handler om å tolke og relatere Agenda 21 til lokale forhold og problemer. Fasen er således relevant for en tredje hovedutfordring norske kommuner står overfor i LA21- og RA21-arbeidet når det gjelder det politiske innholdet, nemlig å gjøre globale miljø- og utviklingsproblemer relevant for lokal handling. De empiriske analysene tyder på at det er lettere å mobilisere for handling omkring den lokale/regionale miljø- og utviklingssituasjonen enn den globale, blant annet fordi man forbinder noe med det lokale.

Røiseland (1996b) viser til at i de kommuner hvor lokal miljøpolitikk faktisk utvikles i nær dialog med innbyggerne, og dermed også i tråd med sentrale ideer i Agenda 21, så er det de nære problemer som dominerer dagsorden. Han peker også på at tilsvarende forsøk innen forebyggende helsearbeid til og med viser at perspektivet blir *mer* lokalt jo mer direkte folk deltar i målformuleringsprosessen. På denne bakgrunn kan en spørre om det globale perspektivet egentlig er forenlig med målsetningen om bred folkelig deltakelse. Erfaringene fra GVRD og Den Grønne Dalen gir grunnlag for flere tilnærminger til problematikken. Disse tilnærmingerne peker på behovet for å koble lokal/regional substans til global substans, men varierer med hensyn til om det er det lokale eller det globale perspektivet som er utgangspunktet for en slik kobling.

Lokal ressurs- og miljøforvaltning

Både i GVRD og Den Grønne Dalen har man tatt utgangspunkt i den lokale miljø- og utviklingssituasjonen i arbeidet med regional bærekraftig utvikling. En tilnærming kan være å reise spørsmålet om det er *nødvendig* å tenke globalt for å handle lokalt for bærekraftig utvikling. Økosystemene har en høy grad av "gjensidig infiltrering" (Dryzek 1987). Det impliserer at en økologisk rasjonell styring av et lokalt økosystem har virkninger for regionale og globale økosystemer. Ut fra en slik tilnærming er en erkjennelse av at summen av lokal ressurs- og miljøforvaltning kan ha regionale og globale konsekvenser en av utfordringene i miljøpolitikken.

En annen side ved denne tilnærmingen er at lokalt arbeid gir grunnlag for å tenke globalt. I GVRD mener man å ha erfart at når folk gjør noe lokalt, øker bevisstheten om det globale. Man antar at håndteringen av egen region gir en læring som kan utvide folks horisont til å tenke mer globalt. Denne siden ved tilnærmingen kan betraktes ut fra demokratiets forutsetninger om rasjonalitet og fellesskap. Det kan være grunn til å tro at en økologisk rasjonell styring av det lokale økosystem gir økt forståelse for økologisk rasjonell styring av andre økosystem, både de som er infiltrert med "eget" økosystem og andre økosystem. Lafferty (1996) argumenterer for at man ved å utvikle fellesskap innenfor økologiske enheter bidrar til å skape bevissthet overfor totaliteten i de lokale, regionale og globale økosystemer, en bevissthet som fokuserer vår identitet som artsvesen og vårt ansvar overfor naturen, våre etterkommere og verdens fattige. Erfaringene fra GVRD og Den Grønne Dalen tyder på at det er lettere å skape ny bevissthet overfor totaliteten i lokale/regionale enn i globale økosystemer. Bevissthet overfor totaliteten i det lokale økosystem innebærer – i teorien –

bevissthet om at det lokale økosystem har en høy grad av "gjensidig infiltrering" med andre økosystemer. Av den grunn kan en anta at bevissthet overfor totaliteten i lokale økosystemer trolig bidrar til ny bevissthet overfor totaliteten i regionale og globale økosystemer. Ut fra denne siden ved tilnærmingen, er en av utfordringene i miljøpolitikken å stimulere lokal handling for derigjennom å utvikle forståelsen for det globale perspektiv.

Legge et lokalt perspektiv på globale problem

Både i GVRD og Den Grønne Dalen har man satt fokus på lokale problem som også er globale problem. Dersom vi med globale problemer mener problemer hvor nytten av tiltak i hovedsak tilfaller andre enn lokalsamfunnet selv, men hvor kostnaden rammer lokalsamfunnet, så vil den konvensjonelle policy-teorien, i følge Røiseland (1996b), tilsi at det ikke er mulig å tenke globalt, mens man handler lokalt. Dette synspunktet kan avledes fra teorien om rasjonelle, nyttemaksimerende aktører. Av den grunn argumenterer mange forfattere for at det globale perspektiv bare kan ivaretas av overkommunale institusjoner, f eks gjennom direkte statlig styring, eller gjennom forpliktende internasjonalt samarbeide. Til dette sier Røiseland (1996b:14): "Men dersom vi godtar dette synspunktet, så forkaster vi samtidig en sentral ide i Agenda 21: Nemlig at globale problem kan være utgangspunkt for lokal handling."

Røiseland (1996b) mener man kan snu poenget på hodet, ved at vi kan oppfatte Agenda 21 som noe som utfordrer våre forestillinger om hvordan det politiske system fungerer og kan fungere. Dette ligger blant annet til grunn for debatten mellom de som mener det globale perspektiv krever en annen samfunnsramme enn den vestlige demokratiske styringsmodellen og de som argumenterer for en overgang fra det "økonomiske demokrati" til et "økologisk demokrati". Denne debatten ligger utenfor policy-teoriens ramme, og drøftes senere i kapittelet.

Men det kan også være grunn til en nærmere revurdering av den konvensjonelle policy-teorien. Et relevant poeng, som kan avledes av Elinor Ostroms teori om kollektiv atferd, er i følge Røiseland (1996b:14-15) at mange globale problem også er høyst lokale problem: "Når globale problem omdefineres til lokale problem, så endres også betingelsene for lokal handling....På denne måten kan vi omformulere globale problem til noe som handler om våre barn og våre lokalsamfunn. Det kan tenkes at vanlige folk oppfatter dette "lokale språket" mer direkte enn det "globale språket", og at de derfor vil handle deretter. Hvis det er tilfelle, så innebærer det at den fremste utfordringen i miljøpolitikken ikke er å "tenke globalt", men å legge et "lokalt perspektiv på globale problem!"."

Erfaringene fra GVRD og Den Grønne Dalen underbygger fruktbarheten av en slik tilnærming. Både i GVRD og Den Grønne Dalen er villaksen en global ressurs som også er en lokal ressurs. Ved å legge et lokalt perspektiv på globale problem, er betingelsene for handling endret, fordi det handler om verdier i eget lokalsamfunn som må forvaltes i et langsiktig perspektiv. Bortfall av villaksen kan således omdefineres fra å være et globalt problem til å være et lokalt problem. Tilsvarende har man i GVRD lagt et lokalt perspektiv på de globale ressursene knyttet til de ekstremt gode jordbruksarealene, som også er et viktig næringsgrunnlag i deler av regionen.

Gjennom samarbeid om regionale spørsmål i Regional Agenda 21 har man erfaring med å omdefinere regionale problem til lokale problem, noe som trolig kan gjøre veien kortere for å omdefinere globale problemer til lokale problemer. For å kunne legge et lokalt perspektiv på globale problem kreves kunnskap om de lokale ressursers globale betydning.

Utvikling av regionale og globale mål

Erfaringene fra GVRD og Den Grønne Dalen gir også grunnlag for en annen tilnærming til spørsmålet om endrede betingelser for lokal handling. Både i GVRD og Den Grønne Dalen løser man oppgaver innen miljø og utvikling på regional basis. I noen tilfeller ser kommunene på regionen som et middel til å realisere lokale mål, og ut fra en erkjennelse av at det som må gjøres regionalt også er viktig lokalt, er man villig til å gi fra seg noe suverenitet eller yte sine bidrag for å oppnå dette. I andre tilfeller, og det er det interessante i denne sammenheng, ser kommunene på seg selv som et middel til å realisere sine egne regionale mål: Man setter seg regionale mål, og er villig til å gjøre det som må til lokalt for at man skal oppnå sine regionale mål. I GVRD har man sågar satt seg globale mål. Gjennom utviklingen av regionale og globale mål er regionale og globale problemer gjort relevant for lokal handling. Gjennom Regional Agenda 21 har man erfaring med å utvikle nye mål på regionalt nivå, noe som trolig gjør det lettere i neste omgang å utvikle globale mål. Visjoner har vist seg å være et sentralt verktøy for å utvikle mål med regionale og globale ambisjoner.

Kjennskap til og forståelse av målet om bærekraftig utvikling

Både i GVRD og Den Grønne Dalen har egne mål og prosjekter blitt preget av målet om bærekraftig utvikling. Gjennom kjennskap til og forståelse av begrepet bærekraftig utvikling, har det normative målet om bærekraftig utvikling blitt gjort relevant for lokal handling. Dette krever en klargjøring av målet for at det skal bli effektivt i en målstyringssammenheng. Visjoner har vist seg som et sentralt verktøy for å bruke en idé som kommer utenfra som grunnlag for lokal strategisk planlegging lokal handling.

7.2.4 Prioriteringer og handlingsplaner – med bruk av visjon

Fase 3 i den generelle logikken for iverksetting av kapittel 28 i Agenda 21 handler om å utvikle prioriteringer og lokale handlingsplaner, med både generelle og sektorspesifikke mål. Erfaringene fra GVRD og Den Grønne Dalen tyder på at dette er en sentral fase i arbeidet for regional bærekraftig utvikling. GVRD har gjort betydelig mer arbeid enn Den Grønne Dalen i denne fasen, og det ble lagt stor vekt på faktorer som bred konsultasjon, visjonsbygging, grundig strategiutvikling og det å ha en gyldig programteori. Faktorene underbygges av resultatene fra pattern matching-analysen og hindringsanalysen. Av disse faktorene utdyper jeg visjonsbygging, dels fordi faktoren er relevant også for flere faser, og dermed interessant i overgangen fra individuell bevisstgjøring til kollektiv organisering, dels fordi visjonsbygging er den faktoren i denne fasen jeg har mest empiri om, og dels fordi fokus på visjonsbygging fanger opp de øvrige faktorene i denne fasen.

Foran ble det vist til visjonsbygging som verktøy for å gjøre globale miljø- og utviklingsproblemer relevant for lokal handling. Visjonsbygging er også en faktor med positiv betydning for utviklingen av lokale prioriteringer og handlingsplaner, og som styringsinstrument. Styringsaspektet kommer jeg nærmere inn på senere.

Både i GVRD og Den Grønne Dalen vises det til at en felles visjon er et uttrykk for vilje til samarbeid. Visjonen gir en forpliktelse til oppfølging av konkrete saker, samtidig som en felles plattform er nyttig å vise til når man skal oppnå enighet om vanskelige beslutninger på regionalt nivå, eksempelvis om allokering av vekst og funksjoner. I GVRD ble det lagt stor vekt på den mobiliseringen en oppnådde i visjonsarbeidet. Grønn Dal-erklæringen er ikke utarbeidet gjennom en bred konsultasjonsprosess. Ut fra hindringsanalysen er det grunn til å

anta at fraværet av bred involvering i visjonsarbeidet forklarer mye av den reelle mangelen på forankring av dokumentet i kommuneorganisasjonene og i samfunnet for øvrig. Med deltakelse og innflytelse i visjonsprosessen øker trolig sannsynligheten for at prosessen oppfattes som meningsfull, og dermed som gyldig og troverdig. På bakgrunn av ovenstående er det grunn til å anta at involverende visjonsbygging kan være et sentralt element som forbedrer prosedyrene for strategisk planlegging, med nye former for deltakelse og koordinering blant berørte parter.

Erfaringene fra GVRD og Den Grønne Dalen tyder videre på at visjonsbygging kan være et instrument for å møte flere av utfordringene knyttet til utviklingen av et nytt fellesskap med en økologisk rasjonalitet. Å arbeide med visjon innebærer arbeid med helhet og langsiktighet, og kan således være et instrument for å komme rundt den siden ved dagens vestlige demokratimodell som setter pluralisme og flertallsprinsippet i sentrum.

Videre kan bred visjonsbygging være et instrument for å møte utfordringen om å finne en balanse mellom nødvendig ekspertkunnskap for en bærekraftig utvikling og behovet for folkelig innsikt, forståelse og kontroll. I visjonsutviklingen kan man kombinere faglige innspill om bærekraftig utvikling med bred involvering i utformingen av visjonen, og dermed samtidig imøtekomme behovet for folkelig deltakelse og innflytelse.

En beslektet side er besluttosomhet, der utfordringen er å utvikle tettere koblinger mellom økologisk kunnskap/risikovurdering og behovet for tidseffektive løsninger på den ene siden og på den andre siden langsomme, demokratiske beslutningsprosedyrer som gir medborgerne anledning til å utvikle sin innsikt og forståelse via dialog og læring. Bred visjonsbygging gir mulighet for å kombinere kort og lang sikt i planleggingen, samtidig som behovet for resultater på kort sikt virker i overensstemmelse med en langsiktig strategi. Visjonen virker både som et grunnlag for den videre strategiske planleggingsprosessen, og som et grunnlag for avledede prosjekter hos de som deltar i utviklingen av visjonen.

I og med at bred visjonsbygging innebærer deltakelse fra et mangfold av aktører, kan faktoren adressere utfordringen om å skape legitimitet til omfordelinger i retning større sosial rettferdighet globalt og innenfor hvert enkelt land innenfor et system der "demokratisk frihet" er så sterkt integrert med personlig autonomi og den private eiendomsretten. Dersom deltakerne opplever prosessen med visjonsbygging som meningsfull, vil det kunne virke positivt på eiendomsfølelsen til visjonen. Solid forankring i en felles plattform har vist seg nyttig i GVRD når vanskelige beslutninger skal tas, for eksempel fordeling av vekst og funksjoner. I Den Grønne Dalen har en ikke kommet så langt at den kommunale konsensus har blitt satt på prøve, men samtalepartene oppgir at intensjonen er den samme.

En visjon kan tilpasses et annet rom enn kommunegrensene, og kan slik bidra til å utvikle et nytt regionalt fellesskap med en større identitet til et økologisk fellesskap. Visjonsbygging kan også utvide representasjonen i beslutningsprosedyrene slik at hensynet til fremtidige generasjoner, verdens fattige og andre artsvesener blir ivaretatt. Visjon handler om fremtiden. Det gir i seg selv grunnlag for at hensynene til fremtidige generasjoner kan bli ivaretatt. Visjon handler om verdier. Det gir i seg selv grunnlag for at hensynene til andre artsvesener og verdens fattige kan bli ivaretatt. Videre kan man involvere barn og unge direkte i visjonsarbeidet, eller gi noen et ansvar for å representere barn og unge i visjonsarbeidet, og la deres synspunkter være viktigste premissleverandør i visjonsarbeidet. Tilsvarende kan relevante private og frivillige organisasjoner eller andre velgergrupper ha ansvaret for å representere verdens fattige og andre artsvesener som interessentgrupper i visjonsarbeidet.

Drøftingen adresserer flere av hovedutfordringene norske kommuner står overfor i LA21- og RA21- arbeidet. Når det gjelder den politiske prosessen, er faktoren relevant for utfordringen om å ta stilling til en noe annerledes medvirkningsprosess. I forhold til det politiske innholdet er faktoren relevant for utfordringen om en overgang fra kort til lang sikt, og utfordringen om å gjøre globale spørsmål relevant for lokal handling.

7.2.5 Styringsinstrumenter

Fase 4 i den generelle logikken for iverksetting av kapittel 28 i Agenda 21 handler om å fastsette passende styringsinstrumenter, inkludert frivillige ordninger mellom andelshaverne. Erfaringene fra GVRD og Den Grønne Dalen tyder på at denne fasen er sentral. Både i GVRD og Den Grønne Dalen har man benyttet styringsinstrumenter som visjon- og verdistyring, integrert samarbeidskultur og økologiske nisjeråd basert på kommunal konsensus. I GVRD har man i tillegg utviklet styringsinstrumenter som inkluderer frivillige ordninger mellom ulike interessenter, blant annet gjennom programmer, koalisjoner og komiteer.

Normativ styring

Erfaringene fra GVRD og Den Grønne Dalen tyder på at visjoner og verdier er sentrale styringsinstrumenter. I GVRD ligger Creating Our Future-visjonen til grunn for de regionale strategier. Creating Our Future-dokumentet (med visjon og handlingsplan) sammen med Livable Region Strategic Plan utgjør de primære styringsdokumentene i regionen, samtidig som dokumentene også setter sitt preg på innholdet i blant annet kommuneplanene. I Den Grønne Dalen er Grønn Dal-erklæringen ikke et primært styringsinstrument, men en basis for verdier for den regionale utvikling og for kommunenes eget arbeid med blant annet kommuneplanene.

Integrert samarbeidskultur

Ved å arbeide med felles mål, felles verdier og gi alle involverte en mulighet til å bli hørt, genererer man en samarbeidskultur, en felles virkelighetsoppfatning og en følelse av ansvar for å bidra til måloppnåelse. På den måten kan man oppnå samordnet styring uten å ha formell styringsfunksjon (samtidig som en sørger for at problemer blir løst tidlig i prosessen). En integrert samarbeidskultur har vist seg å ha positiv betydning for det regionale arbeidet for bærekraftig utvikling. En kan samtidig forvente hindringer som treghet i administrasjonen og ulike kommunale kulturer. I GVRD har en integrert samarbeidskultur også med andre interessenter enn de deltakende kommuner vist seg å ha en positiv effekt. I Den Grønne Dalen har man av ulike årsaker vegret seg for å etablere en integrert samarbeidskultur med andre interessenter enn de offentlige.

Økologiske nisjeråd basert på kommunal konsensus

Både i GVRD og Den Grønne Dalen har de lokale myndighetene tilpasset demokratiske prosedyrer og institusjoner til en økologisk enhet, ikke som en erstatning for, men som et supplement til eksisterende demokratiske ordninger. Den nye enheten representerer i så måte en adekvat størrelse for å løse oppgaver innen miljø og utvikling, samtidig som den gir muligheter for å utvikle et økologisk fellesskap.

I GVRD har den nye regionale enheten formell juridisk status. Det mangler i Den Grønne Dalen, hvor nettopp manglende avklaringer i kommuneloven om interkommunalt samarbeid ble oppfattet å være en hindring. Til tross for deres ulike juridiske status, fattes beslutninger i begge tilfeller med konsensus. Bruk av konsensus er i begge tilfeller oppfattet som en faktor med positiv effekt for demokratisk styring for bærekraftig utvikling.

En kunne tenke seg at dagens grenser for de politiske enhetene erstattes av nye politiske enheter som er tilpasset de økologiske enhetene, i stedet for å suppleres med nye formasjoner basert på interkommunalt samarbeid. Det er grunn til å anta at en rekke av hindringene som er identifisert i Den Grønne Dalen etter en overgangsperiode ville vært fjernet eller redusert dersom man i stedet for å basere seg på interkommunalt samarbeid hadde utviklet en ny politisk enhet. Særlig sentralt er potensialet for å utvikle en felles identitet til den nye formasjonen og hensynet til demokratisk representativitet i tradisjonell forstand. En kan trolig i større grad også oppnå tidseffektive løsninger for bærekraftig utvikling.

På den annen side har interkommunalt samarbeid basert på konsensusprinsippet andre egenskaper som virker fordelaktig med hensyn til miljø- og utviklingsproblematikken. I mangel av formell legitimitet for interkommunalt samarbeid, nærmest "tvinges" kommunene til i større grad å hente legitimitet gjennom mobilisering av den enkelte, noe som er i tråd med de prosessuelle målsetningene i Agenda 21. Videre er en avhengig av konsensus for å treffe beslutninger, noe som gir mulighet til i større grad å tenke holistisk og fatte holistiske beslutninger på miljø- og utviklingsområdet. Siden alt arbeid i interkommunalt samarbeid til syvende og sist er basert på frivillig tilslutning fra den enkelte kommune, er det desto viktigere med normativ styring i interkommunale prosesser enn i prosesser som følger etablerte styringsenheter. Det gir muligheter for at verdier knyttet til bærekraftig utvikling kan bli effektive i en målstyringssammenheng.

7.3 Utviklingen av iverksettingslitteraturen

7.3.1 Innledning

Fokus på iverksettingen av kapittel 28 i Agenda 21 gir grunnlag for å drøfte utviklingstrekk innen iverksettingsforskningen. Jeg har tidligere vist til at den akademiske diskursen i iverksettingslitteraturen har flyttet seg fra et "top-down"-perspektiv via et "bottom-up"-perspektiv til en situasjon hvor det gjøres forsøk på å etablere en syntese mellom de to perspektivene (Lafferty og Eckerberg 1997a:8-9; Kjellberg og Reitan 1997). Røiseland (1996a) tar utgangspunkt i noen av bidragene som forholder seg mer pragmatisk til skillet mellom "top down" og "bottom up", og drøfter tre aspekter som trolig kan utvikles videre, nemlig den empiriske avgrensningen, den teoretiske forankringen og forskningsmetoden. Med utgangspunkt i de empiriske analysene drøfter jeg disse tre aspektene ved utviklingen av iverksettingslitteraturen.

7.3.2 Empirisk avgrensning

Røiseland (1996a) viser til at studiet av iverksetting tradisjonelt har vært knyttet til spesifikke reformer og beslutninger. Han mener dette er et relativt snevert utgangspunkt, som trolig er problematisk av flere årsaker. En grunn er at enhver iverksettingsprosess har en bestemt historisk bakgrunn og foregår i en bestemt institusjonell sammenheng. Denne

innvendingen tilsier at studiet av iverksetting bør interessere seg for noe som er større enn enkeltbeslutninger. Røiseland mener *politikkområde* er en relevant avgrensning for iverksettingsstudiet.

Røiseland (1996a) viser til at det i litteraturen opptrer to svært ulike definisjoner av politikkområde: På den ene siden står bidrag som oppfatter politikkområde som en analytisk kategori, som defineres av forskeren selv, på den andre siden finner vi bidrag hvor politikkområde knyttes til aktørenes (felles) egenforståelse av sammenhengen mellom enkeltproblem og enkeltsaker. I følge Kjellberg og Reitan (1997:128) står en overfor en betydelig metodologisk utfordring: "Hvordan en skal avgrense innholdet av offentlig politikk og samtidig ikke øve vold mot variasjonene i de perspektivene som aktørene legger til grunn".

Røiseland (1996a) mener politikkområde bør defineres som noe relativt, dvs at et politikkområde er det settet av enkeltsaker og enkeltproblemer som for aktørene selv framstår som en sammenhengende enhet. Dette begrunnes med at man dermed åpner for et viktig poeng i iverksettingslitteraturen, nemlig at det eksisterer ulike virkeligheter på ulike nivå. Med en slik definisjon kan politikkområde defineres ulikt, avhengig av utgangspunktet. I forhold til "top down" og "bottom up"-perspektivene, legger politikkområde med en slik definisjon til rette for å utforske begge perspektivene innenfor en felles faglig ramme.

Min erfaring fra denne undersøkelsen er at *politikkområde* kan være en relevant empirisk avgrensning av studiet av iverksetting.⁸⁵ Ved å knytte studiet av iverksetting til politikkområdet regional bærekraftig utvikling i stedet for enkeltbeslutninger, har jeg kunnet studere case som ikke formelt er forankret i forhold til kapittel 28 i Agenda 21, men som likevel er relevant for å belyse politikkområdet. Videre har en slik avgrensning gjort det lettere å studere den virkning det normative målet om bærekraftig utvikling har på flere ledd i iverksettingsprosessen.

Når det gjelder definisjonen av politikkområde, er erfaringen fra min undersøkelse at valget av definisjon kan være avhengig av undersøkelsens formål eller hvor en er i forskningsprosessen. I relevansanalysen har det vært behov for å definere politikkområde som en analytisk kategori. Men i den *empiriske* undersøkelsen av faktorer som fremmer og hemmer utviklingen av LA21/RA21 har vært fruktbart å definere politikkområde som noe relativt. Siden regional bærekraftig utvikling er et politikkområde som omfatter aktører på flere nivåer, fra det globale til det lokale, har det vært hensiktsmessig å ta utgangspunkt i aktørenes egen virkelighetsforståelse.

Jeg har forsøkt å studere regional bærekraftig utvikling som et politikkområde, og da hovedsakelig med utgangspunkt i lokale aktørers perspektiv. Det er sannsynlig at virkeligheten fortøner seg annerledes for lokale aktører enn for fylkeskommunale og statlige aktører. For eksempel opplever de lokale aktører i mitt tilfelle den lokale ressursituasjonen som betingelse for endring i retning bærekraftig utvikling, samtidig som de opplever hindringer knyttet til det fylkeskommunale og statlige nivå. Når det er sagt, er jeg enig med Røiseland (1996a) i at beskrivelsen av hvordan virkeligheten fortøner seg for de lokale aktører ikke fortrenger behovet for også å gjøre det motsatte. Tvert i mot aktualiserer den behovet for også å undersøke om dette komplekset av enkeltproblemer henger sammen på samme måte for de sentrale aktørene.

⁸⁵ Samtidig kan det være behov for en presisering av de institusjonelle og politisk-administrative sammenhenger iverksettingen finner sted i dersom en har til hensikt å spesifisere hvilke faktorer som er mest avgjørende i forskjellige iverksettingssituasjoner. Det kommer jeg tilbake til.

7.3.3 Teoretisk forankring

Hvis iverksettingsstudiene skal utvide sitt empiriske interesseområde, så må det også skje en utvikling i deres teoretiske forankring (Røiseland 1996a). Røiseland viser at iverksettingslitteraturen er rik på teori i den forstand at det finnes en mengde ulike analytiske modeller over iverksettingsprosessen. Han mener disse modellene er viktige verktøy i forskningsprosessen, men samtidig ofte upresise og svakt begrunnede, noe som gjør at man i praksis må låne teorifragmenter fra andre områder dersom målet er å utlede testbare hypoteser i tilknytning til iverksettingsprosessen. Han mener en slik teoretisk import blant annet er nødvendig dersom man ønsker å belyse forholdet mellom selve iverksettingsprosessen og den kulturelle og institusjonelle kontekst prosessen foregår innenfor. På dette området mener Røiseland at bidrag fra den allmenne organisasjonsteorien utgjør viktige byggesteiner, for eksempel for å forklare at visse adferdsmønstre oppstår. På denne bakgrunn mener Røiseland at hele det statsvitenskapelige teorifeltet bør oppfattes som et teoretisk mulighetsområde.

Min erfaring fra denne undersøkelsen er at det er behov for teoretisk import fra andre områder, ikke minst for å belyse forholdet mellom selve iverksettingsprosessen og den kontekst prosessen forløper innenfor, både den kulturelle og institusjonelle, *men også den politisk-administrative*. Bidrag fra organisasjonsteorien har vært hensiktsmessig for å belyse hindringer i et regionalt styringsperspektiv, og bidrag fra normativ politisk teori har vært hensiktsmessig for å belyse potensielle normative hindringer mellom sentrale verdier ved fellesskap og rasjonalitet innenfor eksisterende demokratiske styringsordninger og alternative verdier knyttet til bærekraftig utvikling.

En rekke av faktorene jeg har kartlagt forsterker sentrale funn i litteraturen om faktorer som *kan* gjøre seg gjeldende i iverksettingssituasjonen: Klare og konsistente mål, en adekvat årsaksteori, den politiske forhistorien til et tiltak, at iverksettende etater er velvillig innstilt og at de har ledige ressurser, bakenforliggende sosio-økonomiske forhold, at nye politiske målsetninger må følges opp med finansielle og tekniske ressurser dersom iverksettingen skal lykkes, at iverksettingsprosessen er avhengig av vedvarende støtte fra beslutningstakerne og medias opptatthet av problemet. Jeg har imidlertid også identifisert andre forhold enn de som er oppgitt i iverksettingsforskningen. Både forekomsten av en økologisk region og graden av rike og attraktive natur-, miljø- og kulturkvaliteter i regionen har hatt betydning for utviklingen av LA21/RA21 i GVRD og Den Grønne Dalen. Bakenforliggende økologiske forhold kan således betraktes som en faktor som kan gjøre seg gjeldende i iverksettingssituasjonen.

Samtidig som Røiseland (1996a) mener det teoretiske mulighetsområde bør utvides, mener han det er behov for en nærmere avgrensning for å presisere innsikten knyttet til de mange generelle hypoteser om forhold ved iverksettingsprosessen som iverksettingsstudiene har etablert. Siden jeg har argumentert for at politikkområde utgjør en relevant

empirisk avgrensning av iverksettingsstudiet, er det naturlig å belyse hypotesen om den antatte sammenhengen mellom politikkenes innhold og iverksettingsprosessens forløp. En slik antakelse ligger innebygd i mange bidrag innen iverksettingslitteraturen.⁸⁶

Det grunn til å tro at iverksetting av kapittel 28 i Agenda 21 forløper på en annen måte enn iverksetting av annen politikk. En sentral forskjell fra iverksettingen av annen politikk er trolig den betydning bakenforliggende økologiske forhold har for iverksettingen av regional bærekraftig utvikling; økologisk bærekraft er minstekravet til en bærekraftig utvikling.

En av de sentrale utfordringene i den kausale kjeden mellom politikkenes innhold om bærekraftig utvikling og iverksetting på lokalt og regionalt nivå, er å gjøre globale problemer relevant for lokal handling. Bærekraftig utvikling er vanskelig i et policy-implementeringsperspektiv. Vanligvis starter iverksettingen med intern politikk, men her har man en idé *utenfra*, fra et globalt nivå, som skal iverksettes på et lokalt/regionalt nivå. Min erfaring fra denne undersøkelsen er at det i slike tilfeller er nødvendig å klargjøre målet for en vellykket substansiell endring. Videre at visjon er et instrument som gjør det mulig for kommunene å bruke et normativt mål som kommer utenfra som grunnlag for lokalt strategisk arbeid.

Kjellberg og Reitan (1997) tror veien videre ikke ligger i å formulere én teori om iverksetting, men flere teorier om iverksetting under forskjellige betingelser. Etter min oppfatning fungerer Kjellberg og Reitan sine "tre analytiske håndgrep" godt for å kunne spesifisere hvilke faktorer som er mest avgjørende i forskjellige iverksettingssituasjoner. Gitt at det er en sammenheng mellom politikkenes innhold og iverksettingsprosessens forløp, er det nødvendig med en klarere idé om faktorenes rekkevidde på ulike saksområder. En slik avklaring svarer godt til politikkområde som empirisk avgrensning for iverksettingsstudiet.

Mine erfaringer underbygger samtidig behovet for en langt mer presis avgrensning av de institusjonelle sammenhenger iverksettingen finner sted i. Erfaringene fra GVRD og Den Grønne Dalen peker i retning av at iverksettingen av bærekraftig utvikling er forskjellig på regionalt nivå og på kommunalt nivå. I interkommunale sammenslutninger fatter man gjerne beslutninger ved konsensus og ikke flertall. Bruk av konsensus krever forståelse for og oppslutning om målet for å oppnå en effektiv iverksetting. Normativ styring er særlig sentralt i frivillige sammenslutninger.

Erfaringene fra denne undersøkelse viser også at det er nødvendig med en presis avgrensning av de politisk-administrative sammenhenger som iverksettingen finner sted i. Mine analyser tyder på at det kan forventes andre hindringer i iverksettingen av bærekraftig utvikling i vestlige demokratier enn andre land, fordi rasjonaliteten som underbygger en bærekraftig utvikling er en annen enn rasjonaliteten som underbygger markedsliberalismen om den frie konkurransen. Dette kommer jeg nærmere inn på senere.

I forhold til Kjellberg og Reitans anbefaling om å formulere flere teorier om iverksetting under forskjellige betingelser, er min undersøkelse et bidrag til en mer teoretisk avklaring av hvilke faktorer som er mest avgjørende i iverksettingssituasjonen knyttet til bærekraftig

⁸⁶ Antakelsen om sammenhengen mellom politikkenes innhold og iverksettingsprosessens forløp er dog mer eksplisitt forankret i "policy-design-litteraturen" (Røiseland 1996b): Denne litteraturen understreker at det finnes en vedvarende vekselvirkning mellom politikkenes innhold og de virkemidler gjennomføres ved hjelp av; det finnes derfor ikke gode og dårlige virkemidler; men det finnes virkemidler som er egnet til å ivareta bestemte hensyn; derfor må valg av virkemiddel ses i sammenheng med politikkenes karakter. Bidragene fra "policy-design-litteraturen" kan i følge Røiseland (1996b:2) "trolig best beskrives som en "smeltedigel", der bidrag fra iverksettingslitteraturen, bidrag fra public-choice-litteraturen og demokratiteoretiske bidrag bringes sammen rundt et spesifikt formål". De nevnte bidragene samsvarer godt med den teoretiske importen jeg har benyttet i iverksettingsstudiet av kapittel 28 i Agenda 21.

utvikling på regionalt nivå i vestlige demokratier. Ut fra de empiriske analysene er det grunn til å anta at de mest avgjørende faktorene er knyttet til bakenforliggende økologiske forhold.

7.3.4 Forskningsmetode

Røiseland (1996a) viser til at en teoriutvikling som legger mer vekt på å presisere og bearbeide de mange hypoteser om iverksettingssituasjonen, i stor grad vil være avhengig av en tilsvarende utvikling på metodesiden. Han viser til at iverksetting tradisjonelt har vært studert i tilknytning til enkelt-tilfeller, og at "single-case-studier" langt på vei er iverksettingsstudienes metode. Videre at det kan tenkes at dette i seg selv er en forklaring på iverksettingsstudienes teoretiske orientering; fordi single-case-studien ikke legger til rette for eksempel å forklare eller studere forskjellen mellom ulike prosesser, så har forsknings-tradisjonen heller ikke interessert seg for slike sammenhenger.

Et annet, og beslektet problem, er i følge Røiseland (1996a) single-case-studienes manglende kontrollmulighet; på den ene siden bringes en lang rekke variabler inn i analysen; samtidig er undersøkelsesenheterne for få til at det er mulig å bestemme variablenes relative betydning. Røiseland (1996a:14) mener ulike forskningsmetoder vil dekke ulike behov, og at det derfor må åpnes opp for et større mangfold på metodesiden dersom studiet av iverksetting skal utvikles videre: "Blant annet vil studier av enkelttilfeller være egnet til å forstå dynamikken i iverksettingsprosessen. Den statistiske metoden vil først og fremst bidra gjennom sin velutviklede mulighet for statistisk kontroll for tredje-variabler. Ulike varianter av den komparative case-metoden vil representere en mellomløsning, som både vil legge til rette for en viss fordypningsmulighet, og som også til en viss grad vil innfri kontrollkravet."

Erfaringene fra GVRD og Den Grønne Dalen tyder på at det er fruktbart med et komparativt case-design innenfor studiet av iverksetting når en skal forsøke å avklare hvilke faktorer som er mest avgjørende i forskjellige iverksettingssituasjoner. Et komparativt design kan brukes også i studiet av enkelt-tilfeller gjennom å bruke flere undersøkelsesenheter. Ved å bruke flere undersøkelsesenheter i GVRD-studiet, kunne jeg i større grad bestemme den relative betydningen av hver enkelt faktor. Det komparative preget mellom GVRD-studiet og Grønn Dal-studiet – både med hensyn til empirisk avgrensning, teoretisk forankring, og undersøkelsesopplegg – kombinert med bruk av pattern matching som analysestrategi, har gjort det mulig å i enda større grad bestemme hver enkelt faktors relative betydning. Pattern matching som analysestrategi, der antakelser fra tidligere case er "pattern" og nye case er "matching", synes å være særlig fruktbart med tanke på å oppnå analytisk generalisering – også innen studiet av iverksetting.

7.4 Utviklingen av miljø/demokratidiskursen

7.4.1 Innledning

Fokus på den demokratiske prosessen knyttet til iverksettingen av kapittel 28 i Agenda 21 gir grunnlag for å drøfte utviklingen av miljø/demokrati-diskursen. Jeg har tidligere vist at en kan nærme seg forholdet mellom miljø og demokrati ved å se på hvilke spenningsforhold, prioriteringer eller konsekvenser som ligger i selve tilpasningen av de demokratiske normene til en samfunnsformasjon basert på bærekraftig utvikling som ideologisk fundament. Jeg har videre vist at et startpunkt er å identifisere potensielle konflikter mellom sentrale verdier ved fellesskap og rasjonalitet – premisene for demokratisk styring – innenfor eksisterende

demokratiske styringsformer og alternative verdier knyttet til en bærekraftig utvikling. Siden det her er snakk om å tilpasse demokratiske normer til noe som antas som nødvendige sider ved et bærekraftig samfunn, er det hensiktsmessig å hente erfaringer fra tilfeller hvor man har kommet relativt langt med å utvikle et bærekraftig samfunn basert på demokratiske normer, og undersøke muligheter og hindringer i disse tilfellene.

Som det går fram av relevansanalysen bygger både GVRD og Den Grønne Dalen på en økologisk rasjonalitet, samtidig som det eksisterer et økologisk fellesskap. Ser man på hva som utløste endring i de to tilfellene, er det grunn til å anta at en økologisk rasjonalitet og et økologisk fellesskap har vært forutsetninger for endring i retning regional bærekraftig utvikling: Endringer i omgivelsene med betydning for den lokale miljø- og utviklingssituasjonen førte til at demokratiske prosedyrer og institusjoner ble tilpasset et nytt økologisk fellesskap for å løse oppgaver som fokuserer en økologisk rasjonalitet. De to aspektene som her er fokusert – fellesskap og rasjonalitet – underbygger at utviklingen av et nytt (økologisk) fellesskap med en ny (økologisk) rasjonalitet er forutsetninger for et økologisk demokrati.

Med bakgrunn i resultatene fra pattern matching-analysen og hindringsanalysen går jeg her nærmere inn på forhold som fremmer og hemmer utviklingen av et nytt fellesskap med en ny rasjonalitet. For en nærmere drøfting av mulige instrumenter for utviklingen av et økologisk demokrati viser jeg til policy-analysen, som i særlig grad omhandler RA21, men også scenarier, visjoner, integrert samarbeidskultur og økologiske nisjeråd basert på konsensus.

7.4.2 Utviklingen av en økologisk rasjonalitet

Erfaringene fra Greater Vancouver og Den Grønne Dalen tyder på at egenskaper ved de fysiske omgivelsene er en viktig årsak til at det regionale arbeidet bygger på en økologisk rasjonalitet, både det at arbeidet er tilpasset en økologisk region og at det i regionen er rike og attraktive natur-, miljø- og kulturkvaliteter.

Både i Greater Vancouver og Den Grønne Dalen har de nye målene og oppgavene innen miljø og utvikling som er utløst av endringer i omgivelsene vært knyttet til en økologisk region, og man har derfor tilpasset demokratiet som sosial valgmechanisme til et økosystem. Et sammenfall mellom politiske og økologiske enheter samsvarer med forståelsen av økologisk rasjonalitet, som dreier seg om evnen menneskelige og naturlige systemer / *fellesskap* har til å takle miljøproblemer. Arbeid med oppgaver innen miljø og utvikling knyttet til en økologisk region fokuserer holisme som sentral verdi ved bærekraftig utvikling. For det første krever oppgaver knyttet til et økologisk system holistisk tenkning og holistiske beslutninger; miljøproblemerne kjennetegnes ved at de ofte er ikke-reduserbare, noe som gjør det vanskelig å løse problemet ved å redusere problemet til sine enkelte bestanddeler. For det andre er en naturgeografisk region en relativt stabil formasjon, noe som innebærer at arbeid med oppgaver knyttet til en økologisk region gir mulighet til langsiktighet og effektive, varige endringer. Økologiske regioner gir dermed potensiale for langsiktighet uavhengig av økonomiske, sosiale og politiske konjunkturer.

Erfaringene fra Greater Vancouver og Den Grønne Dalen tyder på at rike natur-, miljø- og kulturkvaliteter i regionen, dvs innenfor økosystemet som danner rammen for det politisk-administrative arbeidet, er en viktig årsak til at arbeidet er basert på en økologisk

rasjonalitet.⁸⁷ Erfaringene tyder samtidig på at det ikke er tilstrekkelig at det eksisterer rike regionale kvaliteter – de må også være attraktive. Dette samsvarer med forståelsen av økologisk rasjonalitet, som fokuserer verdier ved økosystemet som har verdi for mennesket.⁸⁸ De regionale fysiske kvaliteter er noe av bakgrunnen for at man tidligere har arbeidet med "grønne" prosjekter, og de har påvirket befolkningens innstilling til "grønne" verdier. Videre har de fysiske regionale kvalitetene fremmet politisk lederskap og politisk støtte til arbeid med regional bærekraftig utvikling, og bidratt til å fylle det regionale samarbeidet med et bærekraftig innhold. Man har ønsket å beskytte de regionale fysiske kvalitetene mot press, og/eller stimulere en regional utvikling på grunnlag av regionens fysiske kvaliteter.

Erfaringene fra Greater Vancouver og Den Grønne Dalen tyder på at særtrekk også ved de sosiale omgivelsene er en viktig årsak til at de regionale planprosessene har en økologisk rasjonalitet. Erfaring med grønne prosjekter, aktiv støtte i befolkningen for grønne verdier og bærekraftige innspill fra andre myndigheter preger det politiske innholdet i den politiske prosessen.

Utviklingen av en økologisk rasjonalitet har ikke vært uproblematisk. Resultatene fra de empiriske analysene bekrefter at det eksisterer normative konfliktene mellom sentrale sider ved rasjonalitet innenfor eksisterende demokratiske styringsformer og alternative verdier knyttet til bærekraftig utvikling.

"Kampen om vannet", som paradoksalt nok brakte kommunene sammen i en erkjennelse av at man hadde felles problemstillinger knyttet til vassdraget, bekrefter at det eksisterer konflikt mellom det vestlige demokrati som bygger på prinsippet om individuell frihet og autonomi og bærekraftig utvikling som forutsetter en omfordeling av tap, gevinst og risiko. Vannføringsnivået i vassdraget innebærer en avveining av mange ulike ressurser og interesser, og forvaltningsansvaret er fordelt mellom et antall politisk-administrative enheter. I forbindelse med behandlingen av ny konsesjon for Nore-kraftverkene var det "kampen om vannet" som preget forholdet mellom kommunene langs vassdraget, der kommunene i øvre del prioriterte "produksjonsressursene" og de nedre kommunene prioriterte "miljøressursene" fordi disse var viktige for lokalbefolkningens trivsel og for utvikling av turisme. Interessemotsetningene mellom kommunene forplantet seg videre i det politiske system. Først til fylkeskommunene, som utarbeidet hver sine fylkesdelplaner for Numedalslågen. Derneft i arbeidet opp mot sentrale myndigheter, der kommunene i øvre og nedre del sendte hver sine delegasjoner. Et poeng i denne sammenheng er at målkonflikter kan gjelde mellom miljø og andre hensyn, men også mellom ulike miljøhensyn; i lokal sammenheng er konflikten om vannføringsnivå i Numedalslågen en konflikt mellom "produksjonsinteressene" og "miljøinteressene", mens det i den nasjonale energipolitikken kan argumenteres for at "produksjonsinteressene" representerer "miljøinteressene".

I forhold til holisme bekrefter erfaringene fra Den Grønne Dalen at det eksisterer normative hindringer mellom pluralisme og flertallsbeslutninger som sentrale sider ved eksisterende demokratiske styringsordninger på den ene siden og kravet til holistisk tenkning, holistiske beslutninger og effektive, varige endringer på den andre siden. Dette til tross for at prosessen er tilpasset en relevant økologisk nisje, og organene for offentlig diskurs er basert på dialog, samtale og konsensuell viljeskaping. "Kampen om vannet",

⁸⁷ Riktignok tillegger samtalepartnerne i Den Grønne Dalen faktoren mindre betydning enn man gjorde i GVRD, men ut fra hindringsanalysen er det grunn til å forsterke faktorens betydning.

⁸⁸ Det kan være grunn til å minne om at antroposentrisk fokus anses som nødvendig for å relatere økologisk rasjonalitet til andre former for funksjonell rasjonalitet.

spenninger om vektleggingen av miljø versus næring og motstand mot Grønn Dal-prosessen fra enkelte politiske partier indikerer at det kan være vanskelig å handle på vegne av det totale fellesskapet i fellesskapets totale interaksjon med naturen. Et poeng i denne sammenheng er at en skulle anta at de kommunene som har vært økokommuner er "modne" miljøkommuner og dermed målbærer miljøhensynene. Men det er kun en av de tre tidligere økokommunene som målbærer miljøhensynene før næringshensynene, mens de to andre vektlegger næringshensynene. I DGD er det særlig de små distriktskommunene som målbærer miljøhensynene.⁸⁹

Når det gjelder demokratisert vitenskap, bekreftes det normative konflikter mellom demokratiets verdsetting av likhet og "common sense" og bærekraftig utviklings behov for vitenskap og ekspertise. Arbeidsgruppa har i hovedsak bestått av personer med "ekspertkunnskap" innen miljø og bærekraftig utvikling. Siden deltakerne har oppfattet prosessen som gyldig og troverdig, så man i starten ikke behov for å gjennomføre en grundig og bredt involverende strategiutvikling i felles regi. Det står i motsetning til behovet for folkelig innsikt, forståelse og kontroll.

En beslektet side er besluttsomhet, der det bekreftes normative konflikter mellom egenskapen ved at demokratiske prosedyrer virker langsomt slik at medborgerne skal få anledning til å utvikle sin innsikt og forståelse og bærekraftig utvikling sitt behov for tidseffektive beslutninger. Når man ikke har kommet så langt som mange i arbeids- og styringsgruppa skulle ønske seg, skyldes det dels manglende kjennskap til Grønn Dal-prosessen blant medborgerne, men også "hjemmeblindhet" i den forstand at medborgernes innsikt i regionens egne kvaliteter har vært såpass dårlig at det har vært bedre å la saken "modnes". "Hjemmeblindhet" oppgis som en av de sentrale hindringene i Den Grønne Dalen, og er en av årsakene til at man ikke har hatt større støtte i befolkningen for grønne verdier og at man ikke har hatt bredere involvering. TV-serien om Den Grønne Dalen har blant annet hensikt "å kurere for hjemmeblindhet" ved å informere og bevisstgjøre om regionens kvaliteter. Noe av grunnen til at det er større bevissthet om regionens fysiske omgivelser i GVRD enn i Den Grønne Dalen, er trolig at GVRD har "rikere" og mer særegne kvaliteter.

7.4.3 Utviklingen av et økologisk fellesskap

Både i GVRD og Den Grønne Dalen eksisterer det et økologisk fellesskap, forstått som at det eksisterer et kollektiv innenfor et naturgeografisk økosystem som identifiserer seg selv som en gruppe med en felles hensikt. "Gruppen" omfatter i GVRD nær sagt hele befolkningen, mens den i Den Grønne Dalen bare ser ut til å omfatte de mest involverte. Erkjennelsen av tilhørighet til et økologisk fellesskap har i begge tilfeller vært avgjørende for det regionale arbeidet for bærekraftig utvikling.

Forekomsten av en økologisk region har vært en betingelse for utviklingen av et økologisk fellesskap. For det første ved å definere samarbeidspartnere. Allokeringen av samarbeidspartnere er løst i relasjon til de erklærte mål og oppgaver hos de som er innenfor den økologiske region. Sammensetningen av "demos" er med andre ord fastsatt med utgangspunkt i mål og oppgaver knyttet til en økologisk region. For det andre ved å opprettholde samarbeidet. At samarbeidet har vært knyttet til et vedvarende fysisk element, har vært psykologisk viktig for at medlemmene har følt eierskap til samarbeidet – fellesskapet er ikke

⁸⁹ Dette står i motsetning til SFT's hindringsprosjekt, hvor man fant størst konflikt i distriktskommuner med en "umoden" miljøpolitikk (Aall m.fl. 1999).

knyttet til saker av midlertidig art, og er mindre avhengig av ildsjeler. Jeg har tidligere vist til at miljøproblemene kjennetegnes av variabilitet i tid og rom, noe som gjør at den økologiske sammenhengen et problem befinner seg i, ikke vil holde seg stabil fordi økosystemet vil kunne endre seg. Dette problemet synes å være mindre når man fastsetter fellesskapet rundt et økologisk system innenfor en naturgeografisk enhet, som av natur er en relativt stabil formasjon. I og med at fellesskapet er knyttet til et varig, fysisk element, kan forekomsten av en økologisk region bidra til å bygge opp en selvidentifikasjon til den nye formasjonen, noe som er avhengig av både den historiske-, kulturelle- og psykologiske binding deltakerne har til fellesskapet. Kvaliteten på denne selvidentifikasjonen har betydning for fellesskapets "demokratiske kultur".

Erfaringene fra GVRD og Den Grønne Dalen tyder samtidig på at forekomsten av en økologisk region ikke er en tilstrekkelig betingelse for et økologisk fellesskap. Det er *følelsen av identitet* til den økologiske regionen som avgjør om det blir endring i retning bærekraftig utvikling. Rike og attraktive fysiske omgivelser har hatt betydning for utviklingen av identitet til det regionale økologiske fellesskap. Rike og attraktive fysiske omgivelser øker trolig vår bevissthet overfor totaliteten i økosystemene, vår identitet som artsvesen og vårt ansvar overfor naturen og kulturen. Når det så har skjedd endringer i omgivelsene med betydning for den lokale miljø- og utviklingssituasjonen har dermed også den regionale identitet blitt satt under press, noe som har gitt vilje til handling.

Både i GVRD og Den Grønne Dalen har faktorer i de sosiale omgivelsene, slik som tidligere erfaringer med samarbeid innen regionen, tidligere erfaring med "grønne" prosjekter og innsats fra andre myndigheter modnet følelsen av tilhørighet til et fellesskap tuftet på et økologisk system. Men det er endringer i omgivelsene med betydning for den lokale miljø- og utviklingssituasjonen som har *utløst* en erkjent tilhørighet til et økologisk fellesskap. Endringer i lokale omgivelser bidrar til at de berørte søker etter nye fellesnevner, og med endringer som har betydning for den lokale miljø- og ressursituasjonen vil det være naturlig å søke økologiske fellesnevner.

Erfaringene fra GVRD og Den Grønne Dalen bekrefter at det eksisterer normative konflikter knyttet til identitet og rom, hvor dagens vestlige demokrati innebærer identitet innenfor historisk-geografiske enheter mens bærekraftig utvikling krever fellesskap innenfor økologiske enheter. Færre i Den Grønne Dalen enn i GVRD opplever tilhørighet til det regionale økologiske fellesskap. Manglende identitet til vassdragsregionen er en av de sentrale hindringene i Den Grønne Dalen. I Den Grønne Dalen har befolkning, næringsliv, administrasjon og politikere – særlig i byene – sin identitet og oppmerksomhet rettet mot andre fellesskap og akser enn vassdragsregionen og vassdragsaksen.

Samtalepartnerne har lagt til dels liten vekt på den manglende identiteten til vassdragsregionen. Det kan trolig forstås på bakgrunn av at samarbeidsprosessen ikke har gått så bredt ut, slik at hindringer i forhold til innbyggere og lokale aktører har hatt liten betydning for det arbeidet som er gjort. Samtidig er det grunn til å tro at nettopp de kulturelle hindringer som er identifisert på individuelt og lokalt nivå har hatt betydning for hva som *ikke* er gjort i felles regi. Med grunnlag i logikken bak det representative demokrati, er det rimelig å anta at innbyggernes og næringslivets orienteringer i andre retninger enn vassdragsaksen gjen-speiler seg på det politiske nivå i den enkelte kommune, og dermed også i det interkommunale samarbeidet. I miljøsammenheng, er det et poeng at begge byene ligger i krysningspunktet mellom flere akser: Vassdraget som en økologisk akse krysses av E134 i Kongsberg og E18 i Larvik, med de aktiviteter og virksomheter som er knyttet til slike økonomiske akser.

Den manglende identiteten til vassdragsregionen kan dels forklares ut fra økologiske forhold: Det er noe klarere definerte økologiske grenser i GVRD enn i Den Grønne Dalen, hvor det igjen er mindre klare definerte økologiske grenser rundt de to byene enn i dalføret for øvrig; de regionale fysiske kvalitetene er rikere og mer attraktive i GVRD enn i Den Grønne Dalen; endringene i omgivelsene har vært mindre og/eller har hatt mindre betydning for Den Grønne Dalen enn i GVRD, særlig for bybefolkningen og næringslivet i byene. Sistnevnte forhold underbygges av funnet av dysfunksjonelle allianser mellom by og land som en politisk hindring med høy konfliktgrad.

Samtidig tyder erfaringene på at også andre faktorer har hatt betydning for den manglende identiteten til vassdragsregionen: Regionen mangler tidligere erfaringer med samarbeid i hele regionen. Det svekker den historiske bindingen. Regionen mangler felles lokale aviser, radio og fjernsyn, noe som gir ulik virkelighetsoppfatning avhengig av plassering i dalføret. Det svekker den kulturelle bindingen. De administrative grensene – særlig fylkesgrensene – har fungert som barrierer for utviklingen av et nytt fellesskap. Det svekker den psykologiske bindingen i regionen.

Erfaringene fra GVRD og Den Grønne Dalen styrker således antakelsen om at det foreligger normative konflikter mellom miljø og demokrati knyttet til identitet og rom i overgangen til et økologisk demokrati. Samtidig tyder erfaringene på at det er vanskelig å realisere demokratisk styring for bærekraftig utvikling uten en sterkere identitet rundt et økologisk system.

Når det gjelder representasjon, bekreftes det normative hindringer mellom demokratiets hensyntagen til bestemte individuelle ønsker og bestemte gruppeinteresser på den ene siden og kravet i bærekraftig utvikling om at hensynene til dagens medborgere og interessegrupper tilpasses interessene til fremtidige generasjoner, verdens fattige og andre artsvesener på den andre siden. Erfaringene indikerer at det er en større hindring knyttet til hensyntagen til interessene til verdens fattige enn hensyntagen til kommende generasjoner og andre artsvesener i det lokale/regionale økosystem. Malnes (1995) gir en grundig drøfting av "nearest and dearest"-fenomenet.

7.5 Oppsummering og konklusjon

I et anvendt perspektiv er undersøkelsen et bidrag for å utvikle de nødvendige styringsredskapene for å øke framgangen mot målet om en bærekraftig utvikling. De empiriske analysene gir en adekvat empirisk basis for praktisk arbeid med regional bærekraftig utvikling gjennom Regional Agenda 21. Ved iverksettingen av bærekraftig utvikling i liknende settinger kan en forvente muligheter og hindringer i tråd med det som er drøftet i undersøkelsen. Samtidig finner vi i grove trekk de samme forhold knyttet til prosess i Den Grønne Dalen i Norge som i Greater Vancouver i Canada. I Norge har iverksettingen av LA21 et globalt perspektiv, mens man i GVRD og Den Grønne Dalen har et lokalt perspektiv. Erfaringene viser at det er fruktbart å informere og bevisstgjøre om den lokale ressursituasjonen, og at de lokale forhold skaper mobilisering for endring i retning bærekraftig utvikling. utfordringen er å koble lokal substans med global substans. I GVRD og Den Grønne Dalen har man praktiske erfaringer på dette. Visjonsbygging er et sentralt virkemiddel i overgangen mellom individuell bevisstgjøring og kollektiv organisering. Normativ styring, utvikling av en integrert samarbeidskultur og økologiske nisjeråd basert på konsensusprinsippet er sentrale styringsinstrumenter i RA21-sammenheng.

Bakenforliggende økologiske forhold er en faktor med stor betydning i iverksettingen av regional bærekraftig utvikling i vestlige demokratier. Bærekraftig utvikling er vanskelig i et policy-implementeringsperspektiv. Vanligvis starter iverksettingen med interne politiske vedtak. Her er det en ide utenfra, som skal realiseres på flere nivå. Det krever en klargjøring av målet for å oppnå vellykket substansiell endring.

Et økologisk fellesskap og en økologisk rasjonalitet er forutsetninger for et økologisk demokrati. Særlig faktorer med tilknytning til den lokale ressursituasjonen fremmer utviklingen av et økologisk demokrati. Samtidig bekreftes det normative hindringer mellom bærekraftig utvikling og eksisterende demokratiske styringsordninger ved utviklingen av et nytt fellesskap med en ny rasjonalitet. Regional Agenda 21, visjonsbygging og økologiske nisjeråd framstår som egnede instrumenter for utviklingen av et økologisk demokrati.

LITTERATURLISTE

- Andersen, Ib (1990): "Valg af dataindsamlingsmetode", kap. 8 i Ib Andersen (red.): *Valg af organisationssociologiske metoder – et kombinationsperspektiv*. København: Samfundslitteratur.
- Andersen, Ib og Harald Enderud (1990a): "Det teoretiske forarbejde – eller det videre arbejde med problemstillingen", kapittel 5 i Ib Andersen (red.): *Valg af organisationssociologiske metoder – et kombinationsperspektiv*. København: Samfundslitteratur.
- Andersen, Ib og Harald Enderud (1990b): "Udforming og brug av spørgekemaer og interviewguides", appendix 4 i Ib Andersen (red.): *Valg af organisationssociologiske metoder – et kombinationsperspektiv*. København: Samfundslitteratur.
- Baldersheim, Harald (2000): "Lokalmaktdebatten – fra nessekonger til globaliseringsfeller", kap. 4 i Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose (red.): *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Christensen, Tom og Per Lægred (1998): *Den moderne forvaltning*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Dahl, Ottar (1997): *Grunntrekk i historieforskningens metodelære*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dahle, Kjell (1997): *Forsøk for forandring? Alternative veier til et bærekraftig samfunn*. Oslo: Spartacus Forlag AS.
- Dahle, Kjell (2000): "Demokratiet og miljøkrisen. Nei takk til opplyst økologisk enevelde", *Dagbladet*. 8. februar.
- Dryzek, John S. (1987): *Rational Ecology. Environment and Political Economy*. Oxford: Basil Blackwell.
- Ekanger, Svein (2001): *Forprosjekt - Kartlegging av biologisk mangfold i "Den Grønne Dalen"*. Kongsberg: Prevista as. Oppdragsrapport nr 9/2001.
- Eriksen, Thomas Hylland og Ingjerd Hoëm (1999): "Norske diskurser om kulturell annerledeshet", *Norsk antropologisk tidsskrift* 2: 125-149.
- Fimreite, Anne Lise (2000): "Reorganiseringsteori – hvorfor kommer kommunene aldri i mål?", kap. 7 i Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose (red.): *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Gjelsvik, Sigbjørn (2001): *Forprosjektrapport. Miljøsertifisering i Den Grønne Dalen*. Svarstad: Konsulentselskapet ProSam DA. Rapport 2/2001.
- Gjessing, Just (1999): *Ressursgeografi. Temaer og perspektiver*. Oslo: Universitetet i Oslo. Geografisk Institutt. Ressurs- og miljøgeografi. Serie A – Nr. 20.
- Grønn Dal-erklæringen*. Flesberg: Grønn Dal-sekretariatet.
- Gullestad, Marianne (1999): "Kunnskap for hvem? Moderne virkeligheter og utfordringer for sosialantropologien", *Norsk antropologisk tidsskrift* 2: 81-96.
- Haukvik, Lars (1998): "Regional Agenda 21: Fylkeskommunenes Agenda 21-arbeid", *ProSus – tidsskrift for et bærekraftig samfunn* 2: 75-78.
- Hellevik, Ottar (1993): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hofstad, Ole (1999): *Kompendium i skogpolitikk. RØP 203*. Ås: Norges Landbrukshøgskole, Institutt for skogfag.
- Hovden, Eivind (1995): "Internasjonal bærekraftig utvikling: Fra regime-teori til internasjonal politisk teori", kap. 9 i William M. Lafferty og Oluf Langhelle (red.): *Bærekraftig utvikling*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.

- Hovi, Jon og Bjørn Erik Rasch (1996): *Samfunnsvitenskapelige analyseprinsipper*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Johansson, Staffan (1995): *Verksamhetsbedömning i mjuka organisationer*. Gøteborg: CEFOS.
- Kjellberg, Francesco og Marit Reitan (1997): *Studiet av offentlig politikk – en innføring*. Oslo: TANO.
- Kleven, Terje (red.) (1998): *Planlegging og handling. Kommunal planlegging som grunnlag for politisk styring*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Lafferty, William M. (1996): "Miljø og demokrati – en hovedutfordring for lokal Agenda 21", *ProSus – tidsskrift for et bærekraftig samfunn* 3: 73-90.
- Lafferty, William M. (1998): "Lokal Agenda 21 – Teori og praksis for en bærekraftig utvikling", *ProSus – tidsskrift for et bærekraftig samfunn* 2: 5-21.
- Lafferty, William M. (1999a): "Local Agenda 21: The Pursuit of Sustainable Development in Sub-National Domains", kap. 2 i Dimitri de Vhyst (red.): *Sustainable Assessment at the Local Level*. Columbia University Press.
- Lafferty, William M. (1999b): "Democracy in an Ecological State: Problems and Prospects". Oslo: ProSus. Paper.
- Lafferty, William M. (2000): *Democratic Parameters for Regional Sustainable Development: The need for a new demos with a new rationality*. Oslo: ProSus. Working Paper No. 1/00.
- Lafferty, William M. m.fl. (1998): *Fra miljøvern til bærekraftig utvikling i norske kommuner*. Oslo: ProSus. Rapport nr. 2/98.
- Lafferty, William M. og Katarina Eckerberg (1997a): "Introduction: The nature and purpose of "Local Agenda 21"", kap. 1 i William M. Lafferty og Katarina Eckerberg (red.): *From Earth Summit to Local Forum. Studies of Local Agenda in Europe*. Oslo: ProSus.
- Lafferty, William M. og Katarina Eckerberg (1997b): "Conclusions: Comparative perspectives on evaluation and explanation", kap. 10 i William M. Lafferty og Katarina Eckerberg (red.): *From Earth Summit to Local Forum. Studies of Local Agenda in Europe*. Oslo: ProSus.
- Lafferty, William M. og James Meadowcroft (red.) (1996): *Democracy and the environment. Problems and prospects*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Lafferty, William M. og Oluf Langhelle (1995a): "Bærekraftig utvikling som begrep og norm", introduksjon i William M. Lafferty og Oluf Langhelle (red.): *Bærekraftig utvikling*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Lafferty, William M. og Oluf Langhelle (1995b): "Fremtidens utfordringer", avslutning i William M. Lafferty og Oluf Langhelle (red.): *Bærekraftig utvikling*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Lafferty, William M. og Oluf Langhelle (1997): "På vei mot bærekraftig utvikling?" i William M. Lafferty m.fl. (red.): *Rio + 5. Norges oppfølging av FN-konferansen om miljø og utvikling*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Langhelle, Oluf (1995): "Natur, marked og uvitenhet – kan utviklingen styres?", kap. 7 i William M. Lafferty og Oluf Langhelle (red.): *Bærekraftig utvikling*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Lindtvedt, Frode M. (1999): *Iverksetting av Lokal Agenda 21 og Regional Agenda 21 – fra beskrivelse til forklaring gjennom evaluering av det regionale planarbeidet i Greater Vancouver*. Ås: Norges Landbrukshøgskole, Institutt for økonomi og samfunnsfag. Hovedoppgave.
- Lindtvedt, Frode M. (2001): *Forstudie LABRO Agenda 21-senter. En undersøkelse om forholdet mellom kommunene og LABRO*. Svarstad: Konsulentselskapet ProSam DA. Rapport 1/2001.
- Lundqvist, Lennart J. (1999): *Organising the Sustainable Society: The Territorial Dimension*. Presentert på forskningskonferansen Towards a Sustainable Society in the New Millennium. Umeå Universitet, 10.-12. juni. Konferansepaper.
- Malnes, Raino (1995): *Valuing the environment*. Manchester: Manchester University Press.
- Malnes, Raino (1997): *Filosofi for statsvitere*. Oslo: Tano Aschehoug AS.

- Malvik, Ingvild V. (1999): *Forklaring – og bortforklaring. Hvilke faktorer forklarer kommunenes gjennomføring av Lokal Agenda 21?* Oslo: Framtiden i våre hender. Rapport 99:8.
- Miljøverndepartementet og Kommunenes Sentralforbund (1999): *Bærekraftige kommuner. Er vi på rett kurs? Veiledende kriterier for lokal Agenda 21-arbeidet.* Oslo.
- Mortensen, Christer (1998): *Endringsledelse.* Ås: Norges Landbrukshøgskole, Institutt for økonomi og samfunn. Paper.
- Mugaas, Pål (1997): "Fra Stockholm via Rio til New York", kap. 1 i William M. Lafferty m.fl. (red.): *Rio + 5. Norges oppfølging av FN-konferansen om miljø og utvikling.* Oslo: Tano Aschehoug.
- Nøstdal, Bjørn Alsaker (2001): *Overvåking av Numedalslågen i 2001.* Drammen: Buskerud Vann- og Avløpssenter. BUVA-rapport 02/1.
- Profileringsprosjekt. Fjernsynsserie "Den Grønne Dalen". Prosjektplan. Versjon 10.02.2000.* Veggli: Numedalsutvikling BA.
- Profileringsprosjekt. Fjernsynsserie "Den Grønne Dalen". Sluttrapport. Versjon 17.10.2000.* Veggli: Numedalsutvikling BA.
- Foreløpige miljømål for Numedalslågen. Prosjektplan.* Flesberg: Grønn Dal-sekretariatet.
- Referat fra møte – et interkommunalt samarbeid over fylkesgrensene 22.01.1997.*
- Referat fra møte i Den Grønne Dalen. 19.02.1999.*
- Referat fra møte i forprosjekt "Den Grønne Dalen". 21.04.1998.*
- Referat fra samarbeidsmøte i den grønne dalen fra Fjord til Fjell. 02.12.1996.*
- Regional satsing fra Hardangervidda til Skagerak: "Den Grønne Dalen". Prosessplan. Versjon 15.02.2000.* Veggli: Numedalsutvikling BA.
- Regional satsing fra Hardangervidda til Skagerak: Den Grønne Dalen, livskraftige og bærekraftige lokalsamfunn. Beskrivelse av visjons- og strategiprojekt. Versjon 26.02.01.* Veggli: Numedalsutvikling BA.
- Rubin, Herbert J. og Irene S. Rubin (1998): *Qualitative interviewing. The art of hearing data.* London: SAGE Publications Ltd.
- Røiseland, Asbjørn (1995): *Teori, perspektiv eller strategi? En oversikt og gjennomgang av iverksettings-studier.* Nordlandsforskning. NF-arbeidsnotat nr. 1015/95.
- Røiseland, Asbjørn (1996a): *Iverksettingslitteraturen: Et fundament for framtidig forskning?* Nordlandsforskning. NF-arbeidsnotat nr. 1022/96.
- Røiseland, Asbjørn (1996b): *Agenda 21 i et norsk forvaltningsperspektiv.* Nordlandsforskning. NF-arbeidsnotat nr. 1023/96.
- Sletterød, Niels Arvid (1997): *Teoretiske og metodiske perspektiver på mobilisering.* Steinkjer: Nord-Trøndelagsforskning.
- St. meld. nr. 58 (1996-97): *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling. Dugnad for framtida.*
- St. meld. nr. 34 (2000-2001): *Om regional- og distriktspolitikken.*
- Utkast til kommunestyresak (2001): Videreføring av Den Grønne Dalen.* Flesberg: Grønn Dal-sekretariatet.
- Vedung, Evert (1998): *Utværdering i politik och förvaltning.* Lund: Studentlitteratur.
- Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (1987): *Vår Felles Framtid.* Tiden Norsk Forlag.
- Vestby, Sven Erik (1998): *"Den Grønne Dalen". En undersøkelse av grunnlaget for regionetablering langs Numedalslågen.* Sogndal: Vestlandsforskning. VF-notat 2/98.
- Vestfold fylkeskommune (2000): *Søknad om tildeling av midler over kap. 551 post 58 "Regionale samordningstiltak". 25.02.2000.*

- Wyller, Thomas Christian (1999): *Demokratiet og miljøkrisen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Yin, Robert K. (1994): *Case study research. Design and methods. Second edition*. London: SAGE Publications Ltd.
- Aall, Carlo m.fl. (1999): *Kartlegging av hindringer i prosjekt Bærekraftige lokalsamfunn. Hovedrapport*. Oslo: Statens forurensningstilsyn. 99:01.
- Aall, Carlo og Trygve Bjørnæs (1999): *Kartlegging av hindringer i prosjekt Bærekraftige lokalsamfunn. Dokumentasjonsrapport*. Oslo: Statens forurensningstilsyn. 99:02.