

Lokal handling - nasjonal famling

Når nasjonal politikk hindrer
lokalt miljøarbeid

Av: Hilde Opoku



Rapport 5/2001

Framtiden i våre henders forskningsinstitutt (FIFI)

Forord

Det er nå ni år siden verdens ledere i Rio de Janeiro vedtok en handlingsplan for bærekraftig utvikling i det 21. århundret - Agenda 21. Der oppfordret de lokalsamfunn i alle land til å vedta tilsvarende, lokale handlingsplaner.

I 2002 møtes nasjonale delegasjoner igjen i Johannesburg for å oppsummere det som er gjort siden Rio-konferansen og drøfte vegen videre. Der vil Norge være blant de forholdsvis få landa som kan melde at over halvparten av kommunene i landet har tatt imot utfordringen fra Rio - i den forstand at de har vedtatt å arbeide med Lokal Agenda 21.

Hva mer vil en kunne melde? Har disse kommunene - og lokalsamfunnene de representerer - faktisk klart å ta vesentlige skritt i retning av bærekraft? Svaret på det vil nok variere. *Ambisjonsnivået* blant de kommunene som har vedtatt å jobbe med Lokal Agenda 21, varierer nemlig betydelig. Det samme gjør engasjementet de har greidd å vekke blant andre aktører i lokalsamfunnet: bedrifter, frivillige organisasjoner og enkeltinnbyggere.

Noen har derfor fått til mer enn andre. Likevel er det langt igjen før noe norsk lokalsamfunn kan kalle seg bærekraftig. Etter noen viktige målestokker er de fleste til og med lenger unna enn de var i 1992. Agenda 21 peker eksempelvis på rike lands forbruksmønster som hovedårsak til at det globale miljøet stadig forringes. På de siste ti åra har vi i Norge økt forbruket av det meste som belaster miljøet mest, og det til dels kraftig. Regnet per person har for eksempel bilbruken økt med 10 prosent, strømforbruket med 13 prosent, forbruket av kjøtt med over 20 prosent og av flyreiser med ca. 70 prosent.

Kunne arbeidet med Lokal Agenda 21 ha gitt større resultat til nå om nasjonale politiske signaler og rammevilkår i større grad hadde oppmuntret til det? De som er best i stand til å svare, er nok de kommunene og lokale aktørene som har villet mest. Det er de som våger mest, som også møter flest hindringer. I denne rapporten forteller representanter for ti av kommunene som vil og våger, om hvor de opplever at den nasjonale skoen trykker.

Rapporten utgis i samarbeid mellom Framtiden i våre hender og Stiftelsen Idébanken. Det er vårt felles håp at den vil komme til nytte i det pågående arbeidet med å utvikle en *nasjonal* Agenda 21 for Norge, og bidra til at denne også gir det lokale arbeidet et kraftig løft. En noe forkortet utgave av rapporten blir samtidig utgitt på engelsk, etter ønske fra ANPED - Den nordlige alliansen for bærekraft, et internasjonalt nettverk av 300 miljø- og solidaritetsorganisasjoner der Stiftelsen Idébanken deltar. Denne blir dermed en av flere nasjonale rapporter om vilkår og hindringer for Lokal Agenda 21, som ANPED vil bruke i arbeidet for å sikre at "Rio +10"-konferansen i Johannesburg setter disse høyt på dagsordenen.

John Hille
Idébanken

Arild Hermstad
Framtiden i våre hender

Sammendrag

Bakgrunn

Forberedelsene til tiårsmarkeringen av FN-konferansen om Miljø og Utvikling (UNCED) er i full gang. Når delegatene møtes i Sør-Afrika neste år, er det med visshet om at få av deltakerlandene har innfridd forventningene de var med på å skape ved å skrive under på Agenda 21 – handlingsdokumentet for bærekraftig utvikling - i Rio i 1992. Norge holdt høy profil både før og etter Rio konferansen, og forventningene var spesielt store til oppfølgingen her til lands. Dessverre er de fleste skuffet, ikke minst fordi landet aldri har vedtatt en nasjonal Agenda 21.

Formålet med denne rapporten er å identifisere og beskrive trekk ved norsk statlig politikk som virker hindrende for implementering av bærekraftig utvikling lokalt, samt å foreslå statlige virkemidler for videreføringen av disse prosjektene, kjent som Lokal Agenda 21 (LA 21). Resultatene vil bli brukt internasjonalt i prosessen fram mot Sør-Afrika og mot den nasjonale samlingen Synergi 21 som går av stabelen i Stavanger til høsten.

Metode

Undersøkelsen er utformet på bakgrunn av foreliggende data fra to tilsvarende undersøkelser i henholdsvis Sverige og Norge. Data materialet er innhentet fra intervjuer av miljøbyråkrater med ansvar for iverksettingen av Lokal Agenda 21-prosesser i 10 utvalgte norske kommuner, og knutepunktene i to fylker. Utvelgelsen ble foretatt basert på kommunenes/knutepunktets erfaringer og relative suksess med LA 21. Intervjuene foregikk per telefon og var strukturert gjennom et spørreskjema.

Spørreskjemaet var utarbeidet i et samarbeid mellom Idébanken, Framtiden i våre hender og utreder. Det ble reist i alt ni problemstillinger der informanten ble bedt om å beskrive eventuelle hindringer for implementering av bærekraftig utvikling forankret i den nasjonale politikken. Informantene ble bedt om å gradere opplevelsen av hindringer innenfor problemområdet. Deretter ble de bedt om å beskrive hindringene de eventuelt møter på det spesifikke området, for så å foreslå tiltak/virkemidler som kan bidra til å fjerne denne typen hindringer. Til slutt ble informantene bedt om å gi eksempler på tiltak kommunen kunne ha iverksatt dersom disse hindringen(e) ikke hadde vært der.

Hindringene som er beskrevet, kategoriseres innen fire dimensjoner ved den offentlige forvaltningen: Disse viser til styrings $systemet$ representert ved den dominerende styringsfilosofien; *strukturelle* trekk ved byråkratiet og til mer generelle og fleksible økonomiske, juridiske og pedagogiske *rammebetingelser* - som skatter, direktiver, informasjonsflyt etc.

Hovedfunn

Undersøkelsen identifiserer en rekke områder der den nasjonale politikken er på kollisjonskurs med det lokale miljøarbeidet. Følgende punkter ble framhevet av våre informanter:

- Fraværet av en *forpliktende* nasjonal Agenda 21
- Nasjonale mål om økonomisk vekst er uforenelig med bærekraftig utvikling lokalt
- Sprikende informasjon og signaler fra Storting og regjering

- For stor grad av sektortenkning og mangel på en helhetlig miljøpolitikk
- Staten er verst innen energi og samferdsel
- EØS direktivene virker forvirrende på kommunale innkjøpsordninger
- Bransjeavtalene for avfall hindrer lokale løsninger

Sammen med statlige mål om økonomisk vekst, framheves den statlige sektorpolitikken som den viktigste hindringen for lokal implementering av bærekraftig utvikling. Det er stor enighet om at den nasjonale energi- og transportpolitikken representerer betydelige hindringer for lokal oppfølging i bærekraftig retning, og at disse sektorene må vurderes i forhold til samlede mål for miljøforbedringer. Særlig ble prismekanismer trukket fram som viktige virkemidler for å påvirke energiforbruket innenfor begge sektorene.

Når det gjelder informasjon og signaler fra nasjonale myndigheter, var det enighet om at denne bør forbedres, og flere opplever at de bombarderes med motstridende informasjon.

Det var størst variasjon i svarene knyttet til bærekraftig og rettferdig privat forbruk, og hvorvidt dette var et nasjonalt anliggende eller ikke.

Rapporten finner færrest barrierer knyttet direkte til nasjonalt nivå innenfor kommunale innkjøpsordninger og avfallshåndtering. De som likevel identifiserte nasjonale hindringer innenfor disse områdene viste til internasjonale direktiver (mer spesifikt EØS reglene) og til at de frivillige avtalene mellom næringslivet og Miljøverndepartementet har negative konsekvenser for kommunene.

Rapporten gir klar støtte til dokumentasjonen fra det øvrige forskningsmiljøet på LA 21 i Norge: en nasjonal bærekraft strategi vil være en viktig støtte og stimulans for det videre miljøarbeidet i kommunene. Dersom en nasjonal Agenda 21 skal bidra med noe nytt i forhold til bærekraftig utvikling, må den være tverrsektoriell i sin tilnærming til miljø og utviklingsspørsmålene. En nasjonal Agenda 21 synes nødvendig for å kunne revitalisere innsatsen for bærekraftig utvikling både nasjonalt og internasjonalt.

Om forfatteren

Hilde N Opoku er stipendiat i statsvitenskap ved Norges Teknologiske Naturvitenskapelige Universitet (NTNU), hvor hun ser på implementeringen av prinsipper for industriell økologi innenfor rammene av Agenda 21.

Innhold

SAMMENDRAG	2
1. INNLEDNING	5
2. BAKGRUNN	6
2.1. ET GLOBALT MILJØREGIME BASERT PÅ LOKALE HANDLINGSPLANER OG NASJONAL STYRING.....	6
2.2. NORGE SETTER AGENDAEN	7
2.3. NORGES OPPFØLGING AV LOKAL AGENDA 21 ET PARADOKS.....	8
2.4. FORSKNINGSBASERT ETTERLYSNING AV EN NASJONAL AGENDA 21	10
3. HVA ER HINDRINGER?	11
3.1 TRE HINDRINGSPROSJEKTER SAMMENSTILLES	12
3.2 HINDRINGER LANGS TRE DIMENSJONER I STATSFORVALTNINGEN.....	13
4. STRATEGI OG METODE	14
4.1. STRUKTURERTE INTERVJUER.....	14
4.2. SYSTEM STRUKTUR OG RAMMEBETINGELSER	15
4.3. NYE LØSNINGER FOR ETABLERTE PROBLEMMOMRÅDER.....	16
5. PROBLEMMOMRÅDENE	17
5.1. FORBRUK.....	17
5.2. ENERGI	17
5.3. BÆREKRAFTIG TRANSPORT OG TRANSPORTPLANLEGGING	18
5.4. MILJØEFFEKTIV AVFALLSHÅNDTERING	19
5.5. BÆREKRAFTIGE KOMMUNALE INNKJØPSORDNINGER.....	20
5.6. BÆREKRAFTIG NÆRINGSUTVIKLING I KOMMUNENE	20
6. ANALYSE AV NASJONALE HINDRINGER OG BARRIERER	22
6.1. BREI ENIGHET OM NASJONALE HINDRINGER FOR LA 21 ARBEIDET LOKALT	22
<i>Effekten av staten og regjeringas holdninger</i>	22
<i>Manglende Utdanning og forskning på Agenda 21</i>	23
<i>Statlige overføringer til LA 21 tiltak</i>	23
<i>Sentraliseringspolitikk</i>	24
<i>Fraværet av en nasjonal Agenda 21</i>	24
6.2. BÆREKRAFTIG OG RETTFERDIG PRIVAT FORBRUK VANSKELIG MED RØKKE SOM FORBILDE	25
6.3. NASJONALE GASSKRAFTVERK OG LOKALE ENØK TILTAK I DISHARMONI	25
6.4. SCENARIER PÅ BÆREKRAFTIG TRANSPORTLØSNINGER	26
<i>Høyere drivstoffpriser og dårligere veier for å få bukt med privatbilismen</i>	26
<i>Transittransport over på tog og båt</i>	27
<i>Sentralisering skaper unødig godstrafikk</i>	27
<i>Tversektoriell og helhetlig tilnærming</i>	27
<i>Vegvesenet: Bukken med havresekken</i>	28
<i>Klima på alvor gjennom scenarierutvikling</i>	28
<i>Oppsummering</i>	28
6.5. BRANSJEAVTALENE TIL HINDER FOR MILJØEFFEKTIV AVFALLSHÅNDTERING	29
6.6. EØS DIREKTIVENE – EN HINDRING FOR KOMMUNALE INNKJØPSORDNINGER.....	31
<i>Minimumsstandarder og miljømerking</i>	32
6.7. BÆREKRAFTIG NÆRINGSUTVIKLING	32
7. VEIEN VIDERE: EN HELHETLIG BÆREKRAFTSTRATEGI	34
8. KONKLUSJON	36
LITTERATURLISTE	38
Appendix: Spørreskjema	

1. Innledning

Verdenssamfunnet har startet forberedelsene til ti års markeringen av FN-konferansen om Miljø og Utvikling (UNCED). Når representantene samles i Sør-Afrika neste år, skjer dette til tross for at mange av deltakerlandene fortsatt ikke har innfridd forventningene som ble skapt i Rio i 1992. Norge er ett av landene på den listen.

Den største suksessen etter av UNCED- 92 har vært den *lokale* drivkraften for bærekraftig utvikling. Med utgangspunkt i handlingsplanen fra Rio – Agenda 21 – har disse lokale tiltakene blitt kjent som Lokal Agenda 21 (LA 21). Dette er prosesser som lokalsamfunn selv kan ta initiativ til - eller pålegges av nasjonale myndigheter å gripe fatt i. Nasjonal tilrettelegging har imidlertid vist seg å være en viktig faktor for at man skal lykkes i begge tilfellene. Fraværet av et nasjonalt rammeverk for bærekraftig utvikling kan i motsatt fall skape *hindringer* for de lokale Agenda 21-prosessene. Utgangspunktet for denne rapporten har vært å identifiserer noen av de viktigste hindringene i norsk politikk for implementering av bærekraftig utvikling på det lokale styringsnivået.

Miljøbyråkrater med ansvar for å følge opp Lokal Agenda 21 i et utvalg norske kommuner er intervjuet, samt ”knutepunkter” for LA 21 i to fylker. Utvelgelsen ble foretatt basert på kommunenes/knutepunktets erfaringer og relative suksess med LA 21. Intervjuene foregikk per telefon og var strukturert gjennom et spørreskjema som på forhånd var sendt ut til informantene. Det ble stilt tre kategorier spørsmål. I den første kunne informanten selv peke på et politikkområde hvor kommunen opplevde hindringer for implementering av bærekraftig utvikling forankret i den nasjonale politikken. Deretter fulgte samme problemstilling spesifikt knyttet opp mot ulike sektorer som, forbruk, energi, transport, offentlig innkjøp, avfall og næringsutvikling. Den siste kategorien spørsmål var rettet mot den nasjonale oppfølgingen av kommunenes LA 21- arbeid og behovet for en overordna strategi gjennom en Nasjonal Agenda 21.

Med ulik tyngde ble det innenfor alle sektorene identifisert hindringer, forankret i den nasjonale politikken, for lokal implementering av bærekraftig utvikling. Disse er senere kategorisert innen tre grupper: *Systemets bærende filosofi*, ansvarsfordelingen og funksjonene i den politiske og administrative *strukturen* og hindringer i de generelle *rammebetingelsene*.

Rapporten er lagt opp slik at den skal være sammenlignbar med tilsvarende prosjekter som er gjennomført i Norge og Sverige: henholdsvis ”*Hindringsprosjektet i bærekraftig lokalsamfunnprosjektet*” og ”*Hållbare lokalsamfunn*”

2. Bakgrunn

2.1. Et globalt miljøregime basert på lokale handlingsplaner og nasjonal styring

Sluttrapporten fra Verdenskommisjonen for Miljø og Utvikling - Vår Felles Framtid (VFF) - som ble lansert i 1987 har dannet fundamentet for hele UNCED prosessen. Kommisjonen revitaliserte og populariserte begrepet ”bærekraftig utvikling” med definisjonen ”en utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov” (VFF: 1997: 42). Rapporten har blitt stående som en milepæl for sammenkoplingen av økologi- og utviklingstemaer i folks bevissthet (Hille: 1995). Konseptet som sådan oppnådde nærmest universell aksept og fikk gradvis status som bærer av en global etikk (Lafferty: 1997, NFR: 1996).

Den internasjonale politiske oppslutningen om begrepet ble manifestert ved at verdens statsledere undertegnet Agenda 21 – handlingsdokumentet for bærekraftig utvikling - i Rio. Oppslutningen er historisk unik. Selv om dokumentet benevnes i kategorien ”soft law”, det vil si at de som undertegnet ikke er juridisk forpliktet til å etterfølge dokumentet, ble det knyttet sterke forventninger til at nasjonale regjeringer etter hvert skulle ta utfordringen på alvor - særlig med tanke på den moralske forpliktelsen de har pålagt seg selv ved en slik anerkjennelse.

Agenda 21 gir først og fremst anbefalinger i forhold til det som oppfattes som de viktigste økologiske utfordringene for en bærekraftig utvikling; hvilke aktører som spesielt bør være seg sitt ansvar bevisst; og om hvordan disse kan og bør gå fram for å sikre en bærekraftig utvikling. Dokumentet har med andre ord både en økologisk, en sosial politisk og en økonomisk dimensjon. En reell oppfølging av begrepet og dokumentet bør derfor kombinere alle tre dimensjonene.

Summen av utfordringene som ble beskrevet i VFF, er erkjennelsen av at de globale miljøproblemene er et resultat av den samlede virksomheten i verdens lokalsamfunn. Løsningen til problemet slik det er beskrevet i VFF er en kombinasjon av tiltak på den ene side fra myndighetene i form av nasjonale grep innen såkalte makromodeller. Disse må suppleres av tiltak på bedrifts og individnivå i form av mikromodeller. Begrepet ”Tenke globalt handle lokalt” fikk en ny æra med rapporten. Implisitt i dette ligger at løsningen på miljøproblemene langt på veg ligger i de lokale samfunnene. Det er her vi finner de ulike aktørene som må draes med i prosessen dersom målsetningen om bærekraftig utvikling skal nås. Verdenskommisjonens rapport sa imidlertid lite om lokale myndigheters rolle i implementeringen av bærekraftig utvikling. Og i Agenda 21 er det det korteste kapittelet - kapittel 28 - som henvender seg til lokale myndigheter. Heller ikke her finner vi noen utfyllende beskrivelse av hva innholdet i en lokal politikk for en bærekraftig utvikling bør være. I stedet henvises det til hovedteksten. Denne manøveren kan i følge en av autoritetene innefor fagfeltet, leder for Program for forskning og utredning for et bærekraftig samfunn (ProSus), - William Lafferty - synes å stille lokale myndigheter overfor de samme utfordringer og krav som nasjonale myndigheter stilles overfor i Agenda 21. I sin mest ambisiøse form er oppgaven med andre ord å tilpasse Agenda 21 til lokale forhold og problemer (Lafferty: 1998).

Dette betyr ikke at nasjonale myndigheter ikke har et ansvar for at Lokal Agenda 21-prosesser blir gjennomført. Snarere tvert i mot. Både nasjonale og internasjonale institusjonelle systemer legger handlingsrammene for kommunene og andre aktør som gjør at disse ikke kan

handle isolert og uavhengig i miljøpolitikken (Naustdalslid: 1994). Politikk på nasjonalt nivå kan derfor fungere både som pådriver og bremsekloss for lokale myndigheters initiativ for bærekraftig utvikling.

Det er nettopp den internasjonale dimensjonen som er det genuint nye som bringes inn i den kommunale miljøvennspolitikken gjennom Agenda 21. I de tradisjonelle regimene har det først og fremst vært staten og lokalsamfunnene som har gitt innspill til den kommunale miljøvernpolitikken (SFT: 1999). Dette nye samspillet mellom et internasjonalt miljøpolitisk regime for lokal miljøpolitikk og nasjonale myndigheters rolle slik det etter hvert har utviklet seg gjennom UNCED – prosessen, kan framstilles i modellen ”*Politikkutforming for globale problemer*”.

I presentasjonen av modellen som er utarbeidet av Kaye og Solem (1992), etterlyses en global plan for global og nasjonal politikkutforming. Agenda 21 kan langt på veg betraktes som en slik plan (Malvik: 1997): Hovedkriteriet for å finne fram til en global problemløsning er imidlertid at det først undersøkes om det finnes nok tilgjengelig kunnskap til å beskrive en global modell. Vår Felles Framtid kartla både problemer i forhold til miljø og utvikling globalt, og presenterte en løsningsmodell.

Når en global modell er beskrevet, er neste trinn i modellen til Kaye og Solem å dele opp problemet slik at hvert enkelt land kan se at deler av problemet kan løses innenfor det enkeltes lands grenser, slik at nødvendige tiltak for å løse dem blir satt i verk lokalt. Som allerede nevnt spesifiserer Agenda 21 en rekke slike forhold. Modellens tredje trinn er å undersøke om de lokale resultatene etterhvert står i forhold til de overordna globale målene. Om nødvendig kan man på dette tidspunktet i prosessen både justere de globale og/ eller de lokale målene.

Globalt ble dette gjort ved FN's generalforsamlings særskilte symposium (UNGASS) for oppfølgingen av Rio konferansen i New York i 1997, kjent som ”Rio +5”. Det samme vil skje på ”Rio +10” i Sør Afrika neste år. Lokalt kan dette gjøres gjennom justeringer av delmålene i LA 21-planene basert på nye nasjonale og internasjonale signaler, eller fordi nye erfaringer har ført til omprioriteringer lokalt. Skal prosessen lede til en bærekraftig utvikling må den gjentas til problemet er løst (ibid).¹

I følge FN har den norske regjeringen annonsert at det er Den nasjonale komité for internasjonale miljøspørsmål (NIM), som vil fungere som nasjonal forberedelseskomité til ”UNCED 2002” (ProSus: 2001).. Denne rapporten er et ledd i denne forberedelsesprosessen. Vi vil her gi en kort historisk beskrivelse av Norge i UNCED- prosessen for bedre å kunne sette vår beskrivelse av situasjonen i dag inn i en kontekstuell ramme.

2.2. Norge setter Agendaen

Både før, under og etter Rio-konferansen i 92 har Norge i ulike sammenhenger holdt høy profil. Landets daværende statsminister, Gro Harlem Brundtland, ledet verdenskommisjonen for miljø og utvikling (WCED). Gro Harlem Brundtlands rolle har imidlertid ført til at rapporten er kritisert for å bygge på kvasi-sosialdemokratiske verdier etter den skandinaviske modellen (se Huber, 2000). Dette er en modell som tas til inntekt for å ha institusjonalisert

¹ Malvik var den første som tok modellen i bruk for å beskrive UNCED prosessen, framstillingen her bygger i prinsippet på hennes anvendelse av modellen.

målet om økonomisk vekst, for å kunne tilfredsstillende behovet til sine velgere som tradisjonelt har vært full sysselsetning og økt velferd (Jenssen:1994). Etter hvert som velgermassen har endret karakter og behov, har også strategien endret seg. Et ledd i den nye strategien har vært å sette miljøproblematikken på dagsorden. For å kunne opprettholde vekstfilosofien og samtidig sette miljø på dagsorden har Det norske arbeiderpartiet, i følge valgforsker Jenssen, omdefinert både miljøproblemet og løsningen på det slik at det fortsatt står til partiets filosofi. Slik har økonomisk vekst også blitt en forutsetning for å løse miljøproblemer (ibid). Denne filosofien, kjenner vi igjen fra sluttrapporten til WCED – også kjent som Brundtland - rapporten.²

Under forberedelsene til UNCED var Norge også vertskap for en kongress som skulle få betydelig innflytelse på handlingsprogrammet fra Rio – Agenda 21. På kongressen til The International Union of Local Authorities (IULA) i 1991 ble Oslo-erklæringen om miljø, helse og livsstil vedtatt. Erklæringen bygget på Vår Felles Framtid, men gikk et skritt videre i forhold til kommunenes rolle. Lokale myndigheters sentrale posisjon både i forhold til miljøproblemer og løsningene ble fremhevet. Oslo-erklæringen kom til å danne et viktig grunnlag for beskrivelsen av de lokale myndigheters ansvar for å iverksette bærekraftig utvikling i Agenda 21s kapittel 28 (Se Aall: 1997a).

Et avgjørende premiss som må endres for å kunne nå målet om en bærekraftig utvikling er dagens produksjon og forbruks mønster i de rike landene. Etter Rio har Norge vært vertskap for to konferanser med dette temaet. Den første ble til etter initiativ fra den norske miljøvernministeren på FN-kommisjonen for bærekraftig utviklings (CSD) første sesjon i 1993. Resultatet ble et symposium om bærekraftig forbruk avholdt i Oslo januar 1994. Resultatene herfra ble lagt fram på CSDs andre sesjon i mai i 1994. Forslagene fra symposiet framhevet strategier med mikrotilnæringer i tilrettelegging for bærekraftig forbruk. Det vil si en arbeidsdefinisjon for bærekraftig forbruk som fokuserte på miljøbelastningen fra enkelt produkter og tjenester, og hvor løsningen er å miljø- effektivisere produktene og tjenestene (Se Rasmussen: 1997). I annen sesjon av CSD fikk Norge mandat til å arrangere et ”*Ministerial Roundtable*” for å forberede elementer til et internasjonalt arbeidsprogram for bærekraftig produksjon og forbruk. Bakgrunnen for oppfølgingskonferansen, som ble holdt i Oslo i februar 1995, var at man fra norsk side ønsket en ytterligere konkretisering av intensjonene i A21, kapittel 4: ”*Changing consumption patterns*”. Her så man i likhet med WCED- rapporten både på makro- og mikromodeller for å finne løsninger på produksjon og forbruksproblematikken. Det vil si modeller som henholdsvis krever nasjonal tilrettelegging og løsninger som krever endring på individ- eller bedriftsnivå. Rapporten ble lagt fram for behandling på CSDs tredje sesjon i april 1995. CSD vedtok å videreføre sitt arbeidsprogram på basis av denne rapporten (MD: 1995). Arbeidsprogrammet er senere kritisert for å mangle prioriteringer og for å være lite forpliktende (Se Rasmussen: 1997).

2.3. Norges oppfølging av Lokal Agenda 21 et paradoks

Med utgangspunkt i Norges aktive rolle i selve UNCED-prosessen har mange funnet grunn til å ha høye forventninger også til Norges praktiske oppfølging, både i form av policyutvikling og iverksetting. Når det gjelder policyutviklingen har vi kommet langt, skal vi tro Utenriksdepartementets nasjonale rapport til CSD - utarbeidet av Den nasjonale komité for internasjonale miljøspørsmål (NIM) - for januar 2000. Her hevdes det at Norge har utviklet en

² Tolkningene av vekstfilosofien i VFF er imidlertid mange, skjønt det synes å være enighet om at økonomisk vekst er en forutsetning for bærekraftig utvikling i utviklings land.

policy, et program eller et lovverk for samtlige av de 17 områdene som er relevante for norske forhold – deriblant innenfor energi og transport (UD: 2000). Når det gjelder faktisk iverksettelse, er imidlertid bildet et annet.

Rett etter Rio '92 la regjeringen fram en stortingsmelding om Norges oppfølging av UNCED (St.meld.nr.13, 1992-93), denne nevner nesten ikke Lokal Agenda 21. Mange miljøaktivister betraktet sogar meldingen i sin helhet som et *tilbakeskritt* i forhold til sin forgjenger (St.meld.nr.46, 1988-89), som tok for seg Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport. Heller ikke i årene som fulgte etter UNCED ble det offisielt markert støtte til LA 21 i Norge, snarere tvert i mot. Statsminister Gro Harlem Brundtland proklamerte at miljøarbeidet i norske kommuner var kommet *lengere* enn å utarbeide LA 21-planer (Nasjonen, 10.06.94; cf. Dahle, 1997).

I 1994 begynte utålmodige miljøbyråkrater, sammen med en uavhengig organisasjon – Idèbanken – å etterspørre LA 21-prosesser i Norge. I løpet av det neste året fulgte andre, både enkeltpersoner og frivillige organisasjoner, inkludert Miljøheimevernet, etter (Opoku: 1999, Dahle: 1997, Armann et. al. 1995). Som de første kommunene i Norge startet Malvik og Fredrikstad sine Lokal Agenda 21-prosesser mot slutten av 1995, den førstnevnte etter direkte oppmuntring fra Miljøheimevernet. Samme høst utga Idèbanken i samarbeid med ProSus en rapport som sammenlignet den norske oppfølgingen av Rio på lokalnivået med pågående prosesser i Sverige, Danmark og Storbritannia. Her kom Norge heller dårlig ut, noe som tilbakeviste påstanden om at norske kommuner allerede lå foran utfordringene fra UNCED-92, slik Gro hadde hevdet. Rapporten frambrakte først en viss irritasjon, men offisielle holdninger til LA 21 begynte nå å endre seg

Tidlig i 1996 initierte Statens Forurensningstilsyn (SFT) prosjektet "bærekraftige lokalsamfunn". Syv kommuner var involvert i det som skulle bli et pilot prosjekt for LA 21 i Norge. Selve initiativet var toppstyrt, men for å bli med på prosjektet måtte kommunene vise til tett samarbeid med frivillige organisasjoner, næringsliv og andre samfunnsgrupper. I løpet av første halvdel av 1996 framsto også Kommunenes Sentralforbund (KS), Miljøverndepartementet, og flere større partier – inkludert Brundtlands regjerende parti, Arbeiderpartiet – støttende til LA 21. I Stortingsmelding 58 (1996-97): *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling* er LA 21 oppgradert som ett av fire hovedsatsingsområdene: (...) *Regjeringen legger (...) stor vekt på å tilrettelegge for en ønsket utvikling i kommunene, gjennom bl.a. å klargjøre mål og hensyn som kommunene bes legge til grunn for oppfølgingen av lokal Agenda 21 som del av kommuneplanen*" (s. 15).

Men det er først fra og med 1997 at det snakkes om en *LA 21-fase* i norsk miljøpolitikk (Aall: 2000). I denne fasen er en rekke statlige ordninger iverksatt for å stimulere til LA 21-aktiviteter i kommunene. Miljøverndepartementet etablerte en egen LA 21 komite og etter hvert et nettverk av regionale knutepunkter og kompetansemiljø for å støtte kommunens arbeid med lokal Agenda 21.

Nå knyttes det imidlertid stor usikkerhet til det videre arbeidet med Lokal Agenda 21 i Norge. Signalene fra MD og KS er uklare og i siste stortingsmelding om rikets miljøtilstand heter det bare; *"Miljøverndepartementet har etablert et nettverk av regionale knutepunkter og kompetansemiljø for å støtte kommunenes arbeids med lokal Agenda 21. Disse særskilte stimuleringstiltakene varer ut 2001, og erfaringene vil bli oppsummert på Synergi 21, en nasjonal lokal Agenda-mønstring i Stavanger i oktober 2001. Erfaringene fra arbeidet med lokal Agenda 21 vil danne et viktig grunnlag for vurderingen av hvilke støttefunksjoner som*

er hensiktsmessige når kommunene får større ansvar på miljøvernområdet” (St.meld.nr.24 2000-2001). Informerte kilder hevder i dag at den nasjonale LA 21 komiteen i navnet har opphørt, uten at det foreligger vedtak om dette, og at den i beste fall fungerer som koordineringskomite for Synergi 21. Tilsvaret fra det statsvitenskaplige miljøet som jobber med LA 21 og bærekraftig utvikling, er imidlertid grelt. Her er det stor enighet om at det Norge trenger, er en nasjonal Agenda 21 (Aall: 2000, Eckerberg og Lafferty: 1997 og 1999, Malvik: 1999 og 2000) .

2.4. Forskningsbasert etterlysning av en nasjonal Agenda 21

Dokumentasjonen på at nasjonale Agendaer er nødvendige for å lykkes med bærekraft prosjektene på lokalnivået, står etter hvert sterkt. En sammenlignende studie av LA 21- initiativ i Europa konkluderte allerede i forkant av Rio +5 med at lokale initiativ for bærekraftig utvikling sannsynligvis ikke vil lykkes uten støtte fra den nasjonale politikktutforming (Eckberg og Lafferty: 1997).

En tilsvarende studie av implementeringen av LA 21 lagt fram *etter* Rio + 5, understreket at nasjonal eller sentral tilrettelegging har vært avgjørende for hvor *utbredt* LA 21-aktiviteten er på lokalt plan. Av de tre landene som ble rangert i den første kategorien, ”Tidlig og mange” bidro regjeringen både i Sverige og Nederland til en tidlig utbredelse gjennom øremerkede midler for LA 21 og ved tidlig å etablere en nasjonal koordineringskomite. I Storbritannia fikk The Local Government Management Board (LGMB) denne rollen. I alle tre landene er spesifikke kampanjer, seminarer og utdanningsaktiviteter initiert av nasjonale organisasjoner, men i Sverige og Nederland er det først og fremst regjeringsorganene som har tatt de sterkeste initiativene (Eckberg: 1999). Norge ble i denne undersøkelsen kategorisert i gruppen; ”senere og mange”, sammen med Finland og Danmark.

I tråd med Kaye og Solems modell ”Politikk utforming for globale problemer” har også andre undersøkelser kommet fram til at den nasjonale oppfølgingen av Agenda 21 er avgjørende for utviklingen på lokalnivået: I en nasjonal analyse av norske kommuners implementering av LA 21 viser Malvik til at kommunene kan synes å ha behov for drahjelp: ”*i alle fall trenger de ikke å bli motarbeidet av de dominerende trendene i den nasjonale politikken*” (Malvik: 1999); Og i en komparativ analyse av implementeringsprosessen for LA 21 i en norsk og en svensk kommune, konkluderer hun med at de sentrale myndighetene i Sverige var en pådriver i den lokale prosessen, mens de i Norge var en bremskloss (Malvik: 2000). Også All konkluderer i sin doktoravhandling med at potensialet for fullt ut å kunne realisere LA 21 prosesser avhenger av en nasjonal Agenda 21 som man lokalt kan spille opp mot: ”*Uten en profilert og helhetlig støtte nasjonalt synes potensialet for Agenda 21-arbeidet lokalt å være begrenset til symbolpolitikk for det store flertallet av norske kommuner*” (Aall: 2000).

Når politisk rådgiver i Miljødepartementet på en konferanse om Lokal Agenda 21 i Oslo i November i fjor uttalte at – *Kanskje tiden nå er inne til at vi utarbeider en nasjonal Agenda 21* (Fjeldstad: 2000), er dette en høyst etterlengtet erklæring.

3. Hva er hindringer?

Vi har sett at lokale myndigheter ble tillagt et stort ansvar i Rio, men at de nasjonale myndighetene til syvende og sist er ansvarlige for å legge forholdene til rette for lokal implementering av bærekraftig utvikling. Basert på den litterære gjennomgangen innledningsvis kan vi konkludere med at målet om bærekraftig utvikling ikke kan tas for gitt. Signalene er imidlertid tvetydige. I regjeringspartiets langtidsprogram heter det blant annet:

”Arbeiderpartiet vil sørge for at velferden skal ha et økonomisk og økologisk grunnlag som er holdbart over tid. (...) Arbeiderpartiet vil ta initiativ til å utarbeide en Nasjonal Agenda 21, som er en langsiktig miljøplan. Samtidig vil vi ute i kommunene foreslå Lokal Agenda 21-planer. Disse skal ta utgangspunkt i de globale miljø- og utviklingsproblemene, ha et langsiktig perspektiv og bidra til løsninger på tvers av sektorer. Kunnskap knyttet til miljøutfordringene må også ha en sentral plass i skolen. Arbeiderpartiet mener alle offentlige etater bør innføre etiske retningslinjer og miljøkrav for innkjøp.” (Langtidsprogrammet, 2001-2005).

Partiet tar likevel nødvendig begrepet bærekraftig utvikling i bruk, verken i eget partiprogram eller i siste stortingsmelding om Rikets miljøtilstand. Denne er i seg selv tvetydig og bruker ulike begreper om målsetningene, Bærekraftig Utvikling ser nå først og fremst ut til å gjelde for forhold i sør. Lokal Agenda 21, som i sin helhet bygger på prinsippene for bærekraftig utvikling, er imidlertid et statlig satsningsområde ut året – vi tar derfor målet om bærekraftig utvikling lokalt for gitt - midlertidig.

I en situasjon hvor målet om bærekraftig utvikling *kan* taes for gitt argumenterer Lafferty og Langhelle (1995) for at utfordringene videre kan relateres til politisk og administrativ styring. I en slik situasjon rettes oppmerksomheten mot forholdet mellom uttalte mål og virkemidlene som velges for å nå det målet. Det avgjørende for om man lykkes eller ei, er hvorvidt valgte strategier og virkemidler bidrar til å realisere målene. Basert på andre forskningsprosjekter presentert over kan vi lett konkludere med at dagens statlige virkemidler ikke er optimale for lokal implementering av LA 21. Formålet med undersøkelsen blir derfor å kartlegge og beskrive lokale aktørers opplevelse av *hindringer* forankret i statlig politikk og forvaltning, og gi forslag til forbedringer i den statlige virkemiddel bruken i videreføringen av LA 21 prosessene.

Hvorvidt begrepet ”hindringer” var det mest dekkende uttrykket for de egenskapene ved den norske miljøpolitikken vi var ute etter å avdekke, ble debattert i forkant av den endelige utformingen av spørreskjemaet. Vi endte opp med dette begrepet fordi tidligere studier som denne rapporten bygger på også bruker ”hindringer”; lik ordlyd gjør det blant annet lettere å sammenligne resultatene fra de ulike undersøkelsene.

Ikke uventet hadde et betydelig antall av våre informanter behov for å spesifisere sin forståelse for ”nasjonale hindringer” før intervjuene kunne ta til. Deres argument var at ”hindringer” gav assosiasjoner til bevisste planer eller mål om å vanskeliggjøre det lokale arbeidet med LA 21. Dette har ikke vært intensjonen med rapporten. Vårt ønske har vært å kartlegge hva folk som sitter med ansvaret for LA 21 prosjektene lokalt opplever som vanskelig og problematisk ved den nasjonale politikken i forhold til realiseringen av delmålene mot bærekraftig utvikling lokalt. Datamaterialet har imidlertid vist at hindringer i vår betydningen av ordet ved flere anledninger ikke bare har hindret gjennomføringen av enkelte prosjekter, men også igangsettelsen av enkeltprosjekter. Med andre ord, rapporten inkluderer både hindringer som stopper utviklingen av ønskede prosjekter og hindringer som vanskeliggjør gjennomføringen av allerede iverksatte prosjekter.

3.1 Tre hindringsprosjekter sammenstilles

Det er særlig to tidligere undersøkelser som ligger til grunn for vår rapport. Den ene er den svenske undersøkelsen ”*Nationella hinder för Lokala Agenda 21*” utført for den svenske Naturskyddsföreningen og q2000 (Hultman et. al.: 1996), og den andre ”*Kartlegging av hindringer i prosjektet bærekraftig lokalsamfunn*” gjennomført for Statens Forurensnings tilsyn (SFT: 1999). Resultatene fra disse prosjektene blir eksplisitt sammenstilt med resultatene vi har kommet fram til.

Den svenske LA 21 historikken er ganske annerledes en den norske, og har resultert i en mye større oppslutning om LA 21 i kommunene. En del av forklaringen legges til den svenske iverksettelsen av en Nasjonal Agenda 21 kort tid etter Rio (Eckerberg og Lafferty: 1997). Likevel erfarte de som jobbet med miljø og utviklingsspørsmålene at kommunenes arbeide lå langt foran den politikken som ble ført på nasjonalt nivå. Spørsmålet rapporten fra Naturskyddsföreningen og q 2000 ønsket å få svar på var om ikke kommunene til og med ble hindret av den nasjonale politikken i sin streben etter, fra sitt lokale utgangspunkt, å oppnå bærekraftig utvikling. Femten kommuner ble intervjuet i perioden januar- februar 1996. De identifiserte energi, produsentansvar, trafikk og kjemikaliekontroll som noen av de områdene hvor tilretteleggingen på nasjonalt hold burde vært bedre (Hultman et al. 1996).

På norsk side ble SFT prosjektet Bærekraftige Lokal Samfunn (BLS) gjennomført fra og med våren 1996 til og med våren 1999 på oppdrag fra Miljøverndepartementet. En sentral målsetning med også dette prosjektet var å identifisere mulige ”hindringer” i tilretteleggelsen for en mer bærekraftig utvikling, fem nivåer ble evaluert – med mål om utbedringer der svakheter ble identifisert. Den nasjonale interessen for BLS- prosjektet var i utgangspunktet å konkretisere målet om bærekraftig produksjon og forbruk. Det var først etter hvert som de lokale delprosjektene skred fram at Lokal Agenda 21 ble et sentralt tema. Forstått som et nasjonalt virkemiddel ble BLS-prosjektet vurdert som en suksess. Først og fremst fordi man kom fram til en ytterligere konkretiseringer av målet om bærekraftig produksjon og forbruk; at dette målet ble satt på dagsorden i en rekke kommuner; og at man avdekket viktige hindringer for det samme målet.

Av de syv kommunene som var med i prosjektet inkluderer det endelige utvalget for vår undersøkelse Kristiansand, Stavanger og Flora. Av de fem hindringsnivåene prosjektet tok for seg er utgangspunktet for denne undersøkelsen de nasjonale hindringene som ble avdekket:

” Prosjektkommunene gir i mange sammenhenger uttrykk for at ”staten” er den store hindringen; enten på grunn av fravær av en mer offensiv miljøvernpolitikk eller fordi statens ”miljøhånd” ikke er samkjørt med den øvrige statlige politikken” (s. 89)

Informantene i dette prosjektet ga uttrykk for at kommunene ønsket å utrette ”mer” i arbeidet med å legge om til bærekraftig produksjon og forbruk, enn hva de opplevde å ha anledning til.

Kommunene pekte i denne sammenhengen på at statlige rammebetingelser – ofte i samspill med EØS og andre former for internasjonalisering – utgjør de klart viktigste hindringene. I denne sammenhengen viser rapporten til et av få *trivielle* hindringer på nasjonalt nivå, med det menes i dette tilfellet hvorvidt føringene som ligger i EØS direktivene blir forstått og tolket riktig. Eksempelet som beskrives er hentet fra innarbeidelsen av miljøhensyn i innkjøpsreglementet i Flora kommune og vil bli gjengitt i data presentasjonen under (s. 92)

Flere kommuner pekte spesielt på hindringer i de statlige rammebetingelsene for å føre en alternativ *transport* og *energipolitikk*. Endringer i rammebetingelsene ble her antatt å gi raske positive utslag lokalt. Prosjektet viste samtidig at kommunene, til tross for mangelfull tilrettelegging nasjonalt, har et visst potensiale for å få til prosjekter som reduserer energiforbruket i forbindelse med for eksempel bygging av nye boliger og gjennom direkte samarbeid med næringslivet (s. 8-9).

3. 2 Hindringer langs tre dimensjoner i statsforvaltningen

Vårt datamaterialet peker på tre dimensjoner av hindringer forankret på nasjonalt nivå som gjør det vanskelig å implementere bærekraftig utvikling i kommunene: Disse er (1) karaktertrekk ved det politiske, sosiale og økonomiske *systemet* representert ved den dominerende styringsfilosofien (diskurs/ideologi); (2) hindringer relatert til trekk ved den byråkratiske *strukturen*, og (3) hindringer basert på mer generelle økonomiske, juridiske og pedagogiske *rammebetingelser*. Disse dimensjonene blir satt i perspektiv i kapittelet om strategi og metode.

4. Strategi og metode

Dette er en empirisk deduktiv undersøkelse utformet på bakgrunn av foreliggende data fra de to tilsvarende undersøkelser i henholdsvis Sverige og Norge. Formålet med analysen er å informere prosessen mot Rio + 10 konferansen nasjonalt og internasjonalt. Undersøkelsen faller således inn under begrepet ”strategisk forskning” og kan sees som en mål- middel analyse (Se Hellevik: 1991).

4.1. Strukturerte intervjuer

Vår data innsamling er basert på strukturerte telefonintervjuer med utgangspunkt i et spørreskjema som ble sendt ut til informantene i god tid før intervjuene fant sted.

Spørreskjemaet besto av 8 grupper med spørsmål hvo av 3-4 spørsmålstyper i hver gruppe. Det tok fra en halv til en hel time å gjennomføre intervjuene. Spørsmålsstillingen var utformet slik at de innledningsvis til hver spørsmålsgruppe skulle fastsette hvorvidt de var enige eller ikke i at det faktisk forelå hindringer på nasjonalt nivå for å kunne gjennomføre strategier i henhold til LA 21 lokalt - innenfor den spesifikke sektoren som ble etterspurt. Deretter ble informanten bedt om å identifisere generelle og spesifikke hindringer innenfor det konkrete problemområdet. Påfølgende oppfølgingsspørsmål var løsningsorientert og hadde som formål å identifisere tiltak som kan løse problemet identifisert tidligere. Avslutningsvis i hver bolk ble det stilt et framtidsorientert spørsmål som oppfordret respondenten til å antyde mulige prosjekter for bærekraftig utvikling som kunne ha vært gjennomført dersom hindringen ikke lengere eksisterer.

De fleste personene som er intervjuet er kommunebyråkrater med spesielt ansvar for LA 21 aktiviteter; I mange av tilfellene er dette Miljøvernledere. Men som undersøkelsen har vist har endringen fra spesifikke bevilgninger til disse stillingene til generelle rammeoverføringer ført til at disse stillingene i 1/3 av de norske kommunene er trukket tilbake eller har fått endret ansvarsområde. Ikke alle informantene innehar derfor denne posisjonen.

En liste på 15 slike kandidater i 15 ulike kommuner forelå i utgangspunktet. Disse ble valgt ut på følgende kriterier:

- At deres kommune må ha et høyt ambisjonsnivå og en sterk historie for sin LA 21 innsats.
- At de samlet skulle representere en jevn blanding av små, store, urbane og rurale kommuner spredt rundt om i Norge.

Det første kriteriet betyr at de fleste av de syv kommunene som var med i *Bærekraftig Lokal Samfunn prosjektet*, så vell som de involverte i *Foregangskommuner i Lokal Agenda 21 prosjektet*, initiert av Idébanken i 2000, var med på lista, sammen med noen andre. Av de 15 som var med på den opprinnelige lista var 10 villige og i stand til å bli intervjuet.

I tillegg ble fire personer ansatt som knutepunkt hos Kommunenes Sentralforbund for LA 21 på fylkesnivå utpekt. To av disse var tilgjengelige for intervju.

Det totale antallet informanter er derfor 12.

I undersøkelsen har vi tatt utgangspunkt i sentrale problemområder for en bærekraftig utvikling som energi, samferdsel og forbruk. Dette er forholdsvis tunge og kontroversielle tema i den generelle samfunnsdebatten, og har derfor ofte blitt liggende i den nasjonale miljøpolitiske satsningen. I utgangspunktet var formålet å finne fram til statlige virkemidler som kunne danne et rammeverk som lettet den kommunale innsatsen mot bærekraftig utvikling i forhold til utfordringene innenfor disse områdene. Resultatene fra studien kan oppsummeres i tre kategorier av hindringer på nasjonalt- statlig nivå for implementering av bærekraftig utvikling gjennom LA 21. Disse viser til systemnivå, strukturelle løsninger og rammebetingelser. I realiteten er grensene som her er trukket opp vage. Vi har likevel funnet det hensiktsmessig å behandle datatilfanget i henhold til en slik forklaringsmodell, fordi den er med på å tydeliggjøre hvor problemene ligger. Vi skal her utdype hva vi mener med hver av disse dimensjonene.

4.2. System struktur og rammebetingelser

Lokal Agenda 21 representerer noe nytt i miljøpolitikken. Statens styring av disse og andre nye miljøoppgavene som har vokser fram på kommunalt initiativ, bærer preg av detaljstyring gjennom relativt omfattende bruk av øremerkede tilskudd (Johnsen: 1997). Johnsen antar at dette skyldes at sektoren er under oppbygging, og at for eksempel de øremerkede midlene til miljøvernsstillingen som nå er lagt inn i rammeoverføringene kan være et uttrykk for at utviklingen vil gå i retning av mer rammestyring etter hvert som sektoren blir mer etablert (ibid). Vår historiske gjennomgang av Norges oppfølgingen av UNCED- prosessen gir imidlertid grunn til bekymring når det gjelder viljen nasjonalt til implementering av bærekraftig utvikling. Dagens overføringer kan derfor i enkelte tilfeller virke fånytted dersom de lokale tiltakene de er tiltenkt er i uoverensstemmelse med de statlige politiske målene. Vi kan også godt tenke oss det motsatt, nemlig at uttalte miljøpolitiske mål ikke følges opp av tilstrekkelige tilskuddsordninger til kommunene slik at lokal oppfølging ikke kan realiseres selv om det tilsynelatende er politisk vilje for dette nasjonalt. I begge tilfeller kan årsaken være at den dominerende styringsfilosofien nasjonalt i realiteten er uforenelig med en reel oppfølging av kriteriene som må ligge til grunn for å kunne komme nærmere en bærekraftig utvikling. Resultatet kan bli at *systemet* blir et hinder både for statlige intenderte resultater lokalt, og for lokale initiativer.

Struktur er summen av relasjonene i et system, det vil si trekk ved systemet som er stabile over tid sier Bukve, en av autoritetene innen studiet av offentlig politikk i Norge (1992). Dersom LA 21 er en nyskapning i miljøpolitikken, er det generell grunn til å anta at de tradisjonsbundne organisasjonsstrukturene på området er utilstrekkelige for de nye problemløsningsstrategiene. Den politiske og administrative *strukturen* kan derfor være et hinder for tilnærmingen til bærekraftig utvikling lokalt.

Det som er virkemidler for staten, vil utgjøre rammebetingelser for kommunene. Hvordan oppgavefordelingen fastsettes mellom stat og kommune definerer de kommunale rammebetingelsene (Hagen og Sørensen: 1997). Rammebetingelsene kan være av juridisk, økonomisk og pedagogisk art. I motsetning til de tradisjonelle miljøoppgavene er de "nye" miljøoppgavene i mindre grad preget av statlig legal styring gjennom særlover (Johnsen, 1997). Pedagogiske virkemidler som forsøks- og utviklingsprogrammer synes heller å stå sentralt i de nye kommunale miljøoppgavene som ledd i utbygging og oppbygging av denne sektoren. Den økonomiske styringen gjennom øremerkede tilskudd skjer ofte i kombinasjon med forsøks- og utviklingsprogrammer. Johnsen konkluderer med at staten gjennom sin

styring ikke bare forsøker å få kommunene til å bygge opp en sektor på dette området, men også å styre denne sektoren i en bestemt retning (Johnsen: 1997). Hva denne retningen innebærer er imidlertid uklart. Mye tyder på at bærekraftig utvikling ikke er det overordna målet, også rammebetingelsene kan derfor være i uoverensstemmelse med kriteriene for å gjennomføre Lokal Agenda 21 i kommunene.

Myndighetenes signaler i det videre arbeidet med LA 21 er generelt vage. I siste miljømeldinga til Stortinget (St.meld.nr.24 200-2001) heter det at ” *Regjeringa vil gi kommunene større frihet til selv å velge ambisjonsnivå og virkemidler i arbeidet med lokale miljøproblemer. Kommunene vil også få den nødvendige myndighet til å kunne løse disse oppgaven*” (s.12). Hva dette konkret innebærer i praksis er fremdeles uklart. Det er også uklart om de gjenværende rammebetingelsene for LA 21 vil fortsette etter 2001.

4.3. Nye løsninger for etablerte problemområder

Tradisjonelt skilles det gjerne mellom to typer oppgaver innenfor miljøsektoren. Forurensning, støy og avfall utgjør ”den blå sektoren”, mens naturforvaltning, friluftsliv og nærmiljø blir omtalt som ”den grønne sektoren”(Mydske m.fl. i Johnsen: 1997). Det er den blå sektoren vi først og fremst har satt under lupen. Dette er tradisjonelt kommunaltekniske oppgaver som kjennetegnes ved at de har til dels sterke sektorlover knyttet til seg. Sammenlignet med den grønne sektoren er den blå en tung og etablert sektor som preges av regelstyring og klare ansvars – og myndighetsforhold med SFT og teknisk sektor i kommunene som sentrale aktører (Ibid). De tunge sektorrelaterte spørsmålene i denne undersøkelsen representerer de tradisjonelle arbeidsoppgavene innenfor miljøsektoren. Den store utfordringen i kommunene er å konvertere oppgaveløsningen innenfor denne sektoren til det vi har betegnet som den ”nye” miljøpolitikken som LA 21 representerer.

Begrepet bærekraftig utvikling blir ofte gitt en smal tilnærming konsentrert om miljømessige eller økologiske faktorer. Operasjonaliseringen av begrepet i Agenda 21 inkluderer som vi har sett også økonomiske og sosiale dimensjoner. I spørreundersøkelsen ble begrepet ikke definert og vi ba heller ikke informantene om å definere begrepet. Vi har slik ikke lagt føringer på hvilke dimensjoner de har vektlagt. Like fullt krever en reell oppfølging av LA 21 at alle tre elementene er tilstede i prosessen. Det er særlig den sosiale prosessen og kombinasjonen av elementene som kan være utfordrende i forhold til den tradisjonelle miljøpolitikken.

Problemområdene for implementeringen av bærekraftig utvikling krever som Vår Felles Framtid viste til løsningsmodeller både på makronivå, det vil si nasjonale eller overnasjonale grep i virkemiddelbruken, og løsningsmodeller på mikronivå som for eksempel endringer i industrielle produksjonsprosesser. Generelt etter Rio har mikromodellene i tilnærmingen til bærekraftig utvikling først og fremst blitt fremmet av næringslivet og regjeringer som har kviet seg for å rukke ved dagens overordna styringsmodell. Makroperspektivet har mer eller mindre blitt overlatt til de frivillige organisasjonene. Det er de som for eksempel har tatt opp de mindre behagelige spørsmålene knyttet til volumsdimensjonen ved forbruket, og som har jobbet med prinsippet om rettfærdig ressurs fordeling (Huber, 2000). Undersøkelsen har hatt en åpen spørsmålsstilling til løsningsforslag slik at virkemidler relatert til begge modellene kunne fanges opp.

5. Problemområdene

Hvert av problemområdene vi har tatt for oss er sammensatte og utgangspunkt for store debatter. Vi vil her bare gi en kort presentasjon av de enkelte temaene, for å danne et bakteppe til besvarelsene fra de kommunale miljøbyråkratene.

5.1. Forbruk

Uttrykket ”bærekraftig forbruk” har relativt sett ikke vært diskutert så lenge, men diskusjonen om det finnes ”grenser for vekst” er ikke ny (Hille, 1995). Verdenskommisjonen prioriterte ”endring i veksten” høyt, i prinsipp viser dette til endring i forbruksmønsteret så vell som produksjonsmetoder. Rapporten sier imidlertid ingenting om hvordan forbruksmønsteret må endres, eller om de sikter til spesifikke kategorier av varer, tjenester og forbrukere. Agenda 21 dedikerer et helt kapittel til temaet, kapittel 4 ”*Changing Consumption Patterns*”, hvor det heter ”..the major cause of the continued deterioration of the global environment is the unsustainable pattern of consumption and production, particularly in the industrialized countries, which is a matter of grave concern, aggravating poverty and imbalances” (4.3). Bortsett fra å peke på behovet for mer effektiv energi bruk, mer resirkulering og mindre avfallsproduserende emballasje, sier heller ikke Agenda 21 noe om hvordan forbruksmønsteret skal snus (altered) eller om det finnes grenser for vekst i Nord (Hille: 1995, Rasmussen: 1997). Ansvar for endring skyves i stor grad over på den enkelte forbruker. Regjeringens rolle er å være ledende i valg av forbruk (Rasmussen: 1997): ”*Governments and private – sector organizations should promote more positive attitudes towards sustainable consumption through education, public awareness, programmes and other means (.)*” (UN: 1992,4.26).

Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) pekte allerede i 1989 på at det fra et forbrukerpolitisk synspunkt er viktig at virkemidler rettet mot forbrukerne vurderes opp mot alternative tiltak rettet mot for eksempel foretak eller kollektive løsninger: ”*Regulering av utslipp er for eksempel et alternativ til miljøavgift, og utbygging av og lavere priser på kollektive transportmidler et alternativ til miljøavgift på bensin*”(SIFO:1989:152).

5.2. Energi

Brundtland kommisjonen identifiserte energi som den kanskje mest kritiske resursen i framtida. Den fant også at en bærekraftig energiframtid måtte baseres på fornybare energikilder (Hille: 1995). Skal vi få til dette må valg foretas, sier kommisjonen, ”*med den klare erkjennelse at valg av energistrategi nødvendigvis betyr at man også må velge en miljøstrategi*” (VFF: 1997: 127).

Innenfor energisektoren strider utviklingen i Norge mot anbefalingene fra Brundtlandkommisjonen. Fram til i de siste har prisen på elektrisitet vært relativt stabil, og lite har vært gjort for å stabilisere eller redusere det totale energiforbruket. Til tross for gjentatte uttalelser om å støtte fornybare energiresurser, har statlige bevillinger til forskning og utvikling variert mye – men generelt forblitt lave. I dag representerer faktisk fornybar energi en lavere andel av den totale energiproduksjonen enn for ti år siden. (Langhelle, 2000).

Forsker Oluf Langhelle peker på at ”miljønasjonen Norge” lett kan komme på kollisjonskurs med ”oljeprodusenten Norge”, og påvirke vår landets troverdighet. Klimapolitikken kan gi en annen innfallsvinkel til bærekraftig produksjon og forbruk og rettferdig fordeling. Hva er en rettferdig fordeling av forurensende utslipp og veksthusgasser? Norsk klima politikk ser, i

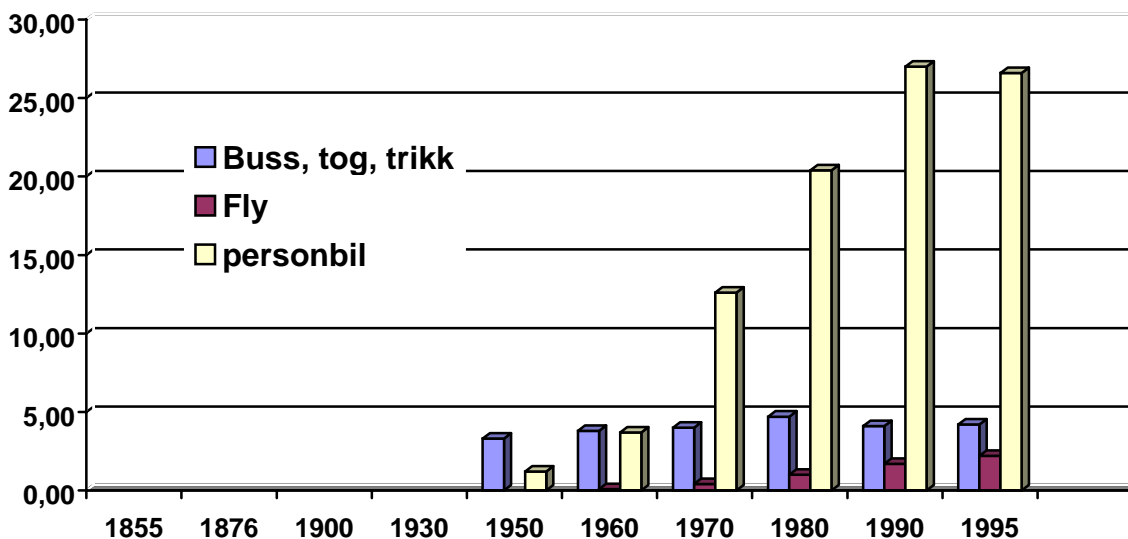
likhet til den amerikanske, ut til å være mest opptatt av ”rettferdig byrdefordeling” (Langhelle: 2001).

5.3. Bærekraftig transport og transportplanlegging

Diskusjonen om bærekraftig transport og transportplanlegging rommer mange dimensjoner. Norge har i likhet med Sverige og Danmark en offisiell nasjonal transport politikk som viser til et mål om bærekraftig utvikling. Norsk transportpolitikk har valgt den smale definisjonen av begrepet ”bærekraftighet”, det vil si en tolkning som legger miljømessige eller økologiske faktorer til grunn. Danmark har en tilsvarende tilnærming, i motsetning til Sverige som også inkluderer økonomiske og sosiale faktorer i sin tilnærming til bærekraftig transportpolitikk (Hansen et al. 2000). I norsk kontekst representerer derfor transportsektorens miljøproblemer først og fremst lokale luftforurensninger, støy, energi og materialforbruk. Både person og gods mobiliteten har hatt en eksplosiv økning i siste halvdel av 1900-tallet.

I fagterminologien skilles det mellom begrepene ”bærekraftig transport” i betydningen ”bærekraftig transportsystemer” og ”Bærekraftig mobilitet”. Det siste begrepet relateres til transport volum, målt i personkilometer eller tonnkilometer, og vurderes relativt i forhold til det samlede transportvolumet globalt. I slike sammenhenger snakkes det ofte om et økologisk rom (’ecospace’, ”din bit av jorden”) som må fordeles over en voksende verdensbefolkning. Begrepet ”bærekraftig transportsystemer” derimot, refererer til hvilke vilkår som må være oppfylt for at et vist transportsystem skal kunne sies å være bærekraftig. Her er det systemet og ikke de utskiftbare komponentene (veger, biler, fartøy osv.) som vurderes i forhold til ”bærekraftighet” (Hansen et.al.: 2000). Vår spørsmålsstilling sikter til begge dimensjonene.

Figur: Personmobilitet i Norge 1855-1995 (km per dag).

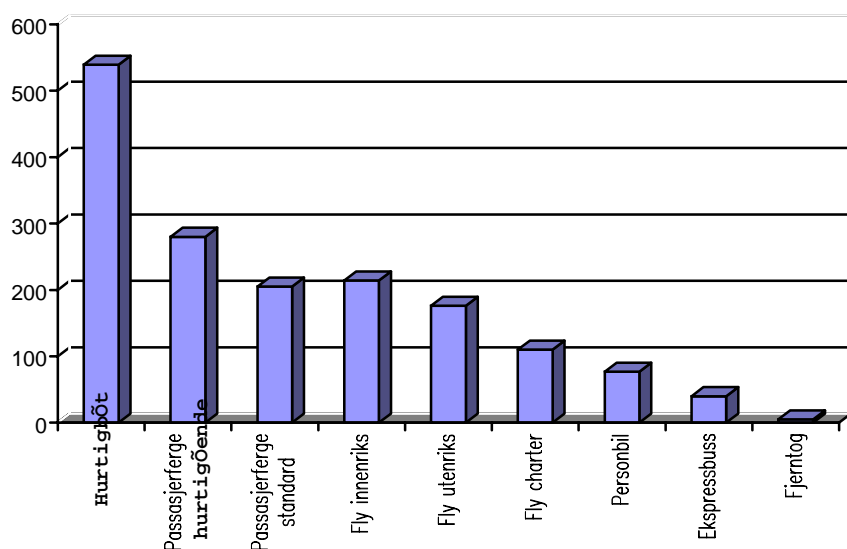


Kilde: Høyer (1996).

Vegtrafikkens miljøvirkninger er sammensatte og har både lokale, regionale og globale rekkevidde. Miljøproblemer knyttet til luftforurensninger og støy fra vegtrafikken bestemmes i hovedsak av: (1) Vegtrafikkens totale omfang, og dermed blant annet transportmiddelfordelingen; (2) Utslipp fra det enkelte kjøretøy; (3) Kanalisering av trafikkstrømmer, og: Utforming og bruk av det enkelte vegnett (NOU: 1995:4).

Forbrenning av fossilt brensel er den viktigste kilden til lokale luftforurensningsproblemer knyttet til vegtrafikk. Sammen med andre sektors forbrenning av fossilt brensel bidrar dette til globale miljøproblemer (klimaendringer) og regionale miljøkonsekvenser som forurensning og støy. Landsomfattende tverrsektorielle virkemidler knyttet til forbruk av fossilt brensel – primært med sikte på å redusere globale og regionale miljøproblemer – vil derfor også bidra til å redusere lokale problemer med luftforurensninger og støy. Etter å ha stadfestet problemene knyttet til vegtrafikk foreslo Norges Offentlige Utredninger i 1995 at nasjonale, sektorovergrepene virkemidler vil kunne påvirke den politikken som bør velges overfor lokale miljøproblemer (NOU: 1995:4).

Figur. Utslipp av CO₂ i gram per personkilometer for lange reiser. Tall for 1997.



Kilde: Lundli og Vestby (1999).

Et transportplanleggingsforsøk innenfor miljøsektoren i de største byområdene i Norge (TP-10) viser at statlige rammebetingelser gjør det vanskelig å løsne seg fra et tradisjonelt fokus på veiutbygging framfor miljøhensyn. Ambisjonene med TP-10 var en mer helhetlig areal- og transportplanlegging, der hensynet til globalt og lokalt miljø skulle prioriteres. Planen ble koplet til Norsk vei- og vegtrafikkplan (1994-97), ved at den skulle fungere som innspill til denne planen. I tillegg kontrollerte staten de institusjonelle og forvaltningsmessige rammene som bevaring av eksisterende arbeidsdeling mellom etatene, desentralisering av planleggingen, tidsfristene for planarbeidet og de økonomiske rammene (Lyssand Larsen m.fl. i Johansen:1997:30).

5.4. Miljøeffektiv avfallshåndtering

Da statsbudsjettet for 1995 skulle behandles i Stortinget, forelå det et forslag om en miljøavgift på en krone per emballasjeeinheit. På denne måten ville myndighetene presse produsenter og importører til å vurdere sin bruk av ulike emballasjematerialer, og stanse veksten i avfallsmengden.

Næringslivet kom raskt på banen, og foreslo en alternativ løsning: Om myndighetene utsatte avgiften, skulle næringslivet selv sørge for at returordninger ble stablet på bena. Videre ble det fastsatt klare mål om hvor stor andel som skulle gjenvinnes innen et gitt tidspunkt. Ut fra dette ble det opprettet flere materialselskap. Det er hvert av disse selskaperes oppgave å utvikle, organisere og styre returordninger for de ulike fraksjonene. Dette arbeidet krever markedsutvikling, produktutvikling, teknologiutvikling og fremfor alt, holdningsutvikling. I dag har vi slike ordninger for plastemballasje, kartongemballasje, drikkekartong, glass og metall (aluminium, stål, blikk). Materialretur AS er opprettet av de seks forskjellige norske materialselskaper for å samordne deres felles markedsrettede aktiviteter og for å stå for medlemsverving og -service på deres vegne.

5.5. Bærekraftige kommunale innkjøpsordninger

Viktigheten av at det offentlige skal vise lederskap gjennom en miljøtilpasning i sine innkjøp er nedfelt i Agenda 21. Det har imidlertid vist seg at det offentlige ikke er en stor pådriver til miljøeffektive innkjøp. Et seminar med tema grønne innkjøp for offentlige forvaltning og virksomhet i Jämtland og Trøndelag måtte nylig avlyses på grunn av sviktende oppslutning.

Innkjøp som fagområde er nytt, og har ikke vært betraktet som egen profesjon lenge. Denne situasjonen er nå i ferd med å endre seg. Fagområdet er i ferd med å bli anerkjent innenfor de fleste offentlige og private virksomheter, og det er allment akseptert at effektivisering av innkjøp kan gi store besparelser, ikke minst for miljøet. Likevel er det ikke mange bedrifter som får dette til i praksis (Hennissen, 2000).

Grip senter - stiftelsen for bærekraftig produksjon og forbruk - hevder at hovedårsaken til treg utvikling på området, er at innkjøpene har beveget seg inn på et område som tidligere var forbeholdt ingeniører, budsjettansvarlige, funksjonsledere med flere. Innblanding fra nye faggrupper har ikke nødvendigvis vært velkomment i utgangspunktet. Tradisjonelt har innkjøpsfunksjonen vært et sted hvor ansatte blir flyttet til ved omorganisering eller effektiviseringsprosesser. Dette har vært med på å gi innkjøperen lav status i organisasjonen, og dermed liten gjennomslagskraft i forhold til andre involverte i prosessen med kjøp.

Næringslivet har lett for å si at de ikke ser hensikten med miljøarbeidet hvis ingen etterspør, eller at det ikke vurderes som et konkurransefortrinn. Offentlige virksomheter er store etterspørre, og kan ved å stille krav til sine leverandører bidra til å få fart på miljøarbeidet i næringslivet. Det kan imidlertid se ut som om dette er et lite prioritert område.

5.6. Bærekraftig næringsutvikling i kommunene

Det mest framgangsrike konseptet for kommunal næringsutvikling i bærekraftig retning i Norge i dag er "Miljøfyrtårn". Miljøfyrtårn er primært tilrettelagt for offentlige virksomheter, handels- og servicevirksomhet, samt småindustri under 25 ansatte. I privat sektor retter programmet seg mot all virksomhet innen industri, transport, handel og service. Hensikten med Miljøfyrtårn-programmet er å heve miljøstandarden i så mange private bedrifter og offentlige virksomheter som mulig.³

³ All informasjonen om Miljøfyrtårn er hentet fra Miljøfyrtårn 2000 og 2001.

Organisatorisk er Miljøfyrtårnet en del av Kristiansand kommune. Miljøfyrtårn-programmet styres av en nasjonal styringsgruppe hvor GRIP senter, Næringslivets Hovedorganisasjon, Handels og Servicenæringens Hovedorganisasjon, Kommunenes Sentralforbund og Landsorganisasjonen er representert.

De lokale Miljøfyrtårn sekretariatene dannes av den enkelte kommunen eller regionråd/interkommunalt selskap. Kommunen kan også danne sekretariat i samarbeid med aktører som regionråd, interkommunalt selskap, næringselskap m.v. I kommuner med både næringsansvarlig og en miljøansvarlig utgjør gjerne disse to personene sekretariatet.

Miljøfyrtårn sekretariatet knytter til seg og gjør avtale med konsulent(er) med nødvendig kompetanse, disse loser bedriftene gjennom miljøanalysen. Rekruttering av bedrifter til programmet skjer i et samarbeid mellom Miljøfyrtårn sekretariatet, konsulenten(e) og næringslivets organisasjoner m.fl.

Bedrifter og virksomheter som er med i programmet går igjennom en miljøanalyse, og de som deretter oppfyller definerte bransjekrav, sertifiseres som Miljøfyrtårn. Miljøfyrtårn-sertifikat er etablert som et norsk offentlig sertifikat.

Kommunens miljøansvarlig(e) sertifiserer private bedrifter. Men det fins også andre sertifiseringsinstanser, for privat sektor kan blant andre LA 21-kontakten i fylkeskommunen stå for sertifiseringen. Offentlige virksomheter kan sertifiseres av miljøansvarlige i en nabokommune. Men også her finnes andre sertifiseringsinstanser, LA 21-kontakter i KS er blant disse. Kommuner/fylkeskommuner, SND og andre kan også være med å sponse bedriftene.

Per 11. mai 2001 er 195 bedrifter sertifisert som Miljøfyrtårn; 142 kommuner har kjøpt Miljøfyrtårnpakken; Ca. 60 kommuner er i gang med egne bedrifter; Og 47 bransjekrav er utarbeidet (3 under utvikling).

6. Analyse av nasjonale hindringer og barrierer

Alle kommuner i undersøkelsen har tidligere vært med i prosjekter for bærekraftig utvikling. Det er derfor god grunn til å anta at disse representerer det øvre sjiktet av innsikt og innsatsvilje i forhold til å utforme Lokal Agenda 21-planer, og at informantene fra disse kommunene har den vilje som skal til for å iverksette disse planene. Til tross for et avgrenset utvalg bør derfor hindringene som rapporteres under kunne antas å ha reell relevans som nasjonale barrierer for implementering av bærekraftig utvikling lokalt.

Datapresentasjonen følger oppsettet fra spørreundersøkelsen.

6.1. Brei enighet om nasjonale hindringer for LA 21 arbeidet lokalt

Innledningsvis i spørreundersøkelsen stilte vi et åpent spørsmål om hvorvidt forhold på nasjonalt nivå er med på å skape hindringer eller barrierer for LA 21 arbeidet i den enkelte kommune. Ni svarte uomtvistelig ja på dette, en kunne ikke komme på noe i farten og to svarte nei

Tabell 1. Oppfatning av hvorvidt nasjonalt nivå representerer hindringer for LA 21 arbeidet lokalt.

Ja	9
Nei	3*

* To av de som har svart nei argumenterte med at de ikke er enige i at det er hindringer på nasjonalt nivå, men at de savner drahjelp fra sentralt hold, og utdypet dette i tråd med vår tolkning av begrepet hindringer. Den siste svarte at han ikke kunne komme på noen i farten på dette konkrete spørsmålet, men oppfølgingskommentarene var også på linje med vår forståelse av hindringer. I sum kan vi derfor tolke alle 12 besvarelsene til å være enige i at forhold på nasjonalt nivå er med på å skape hindringer for LA 21-arbeidet lokalt. Svarene på oppfølgingsspørsmålet om hvilke hindringer kommunen møter på dette området er mangfoldige, men også karakteristisk for undersøkelsen sett under ett. Spørsmålsstillingens åpne karakter åpnet imidlertid for argumenter som ikke kom fram i de sektorrettede besvarelsene. Vi presenterer derfor en liste over besvarelsene med utdyping av argumentene under:

- Effekten av statens og regjeringas holdninger II
- Manglende utdanning og forskning på Agenda 21 III (Karmøy, Grong, Troms,)
- Kommuneøkonomien III
- Statlig styring av virkemidler kommunene ikke rår over
- Sentraliseringspolitikk
- Pris på transport
- Fraværet av en nasjonal Agenda 21

Effekten av staten og regjeringas holdninger

Argumentasjonen er at staten og regjeringas holdninger indirekte har negativ effekt på miljøtiltakene lokalt. Eksempelet som blir gitt er at regjeringa i posisjon går inn for gasskraftverk og er lite villig til å satse på kollektivtrafikk. *”Dette er områder med sterk symboleffekt for viljen til å føre en miljøvennlig politikk. I forhold til praktisk handling blir det i så måte lite annet igjen enn ord”*. Det ble vist til at for eksempel argumentasjonen for grønn skatt og miljøavgifter kunne styrkes dersom regjeringa hadde gått for CO 2-frie

gasskraftverk. En annen informant støtter dette synet i sin uttalelse: *”Noe av problemet på nasjonalt nivå er det politiske verdigrunnlaget som forfektes. Økonomien går så det suser, uten at man går inn og ser på hva som ligger i dette. Dette er signaler fra toppen som gjengis i media og representerer et ideal. Kommunene tar de statlige signalene innover seg og gjør det til sitt verdigrunnlag. Kommunene (er lydhøre og) følger opp den nasjonale politikken”*. Argumentasjonen understrekes med et eksempel på statlige overføringer til kommunen: *”Det er lett å få milliardstøtte til tunneller, men det er vanskelig å få miljøstøtte. Nå som staten har sluttet å finansiere miljøkompetansen i kommunene har 2/3 av kommunene prioritert å kvitte seg med miljølederne, eller oppgavene er omprioritert”*. Dette siste punktet kan utdypes med flere besvarelser som framhever manglende miljøkompetanse som en egen hindring eller manglende tilrettelegging for LA 21.

Manglende utdanning og forskning på Agenda 21

Under dette punktet har vi samlet besvarelser som både peker på manglende kompetanse i kommuneadministrasjonen, og mangelfull tilgang på forskning om LA 21. Ett av knutepunktene sier: *”Det er behov for økt utdanning og forskning på agendaen og bærekraftig utvikling. Ta for eksempel kommuneplanleggingen, mange av de som jobber med dette er sivilingeniører – men har sivilingeniører dette i sin utdanning? Alle offentlige ansatte må få bedre kompetanse på hva dette er. Slik det er nå er det vanskelig å implementere bærekraftig utvikling på alle plan”*. En av de mindre kommunene som i utgangspunktet ikke var enige i at nasjonalpolitikken hindrer iverksettingen av LA 21-tiltak sier følgende: *”Vi har prosjekter som vi ønsker å sette i gang og opplever at dette er i tråd med en nasjonal plan, men vi hindres ofte av ressursknapphet i forhold til personer som kan klare dette. (...) Det er vanskelig å finne økonomi til folk med kompetanse.”* Også mer generelt dras kommuneøkonomien og de øremerkede tilskuddene til LA 21-arbeidet fram som et eget punkt.

Statlige overføringer til LA 21-tiltak

Dagens økonomiske situasjon brukes som eksempel på den skjeve fordelingen mellom næringslivets innsats på produksjonssiden og myndighetenes oppfølging av konsekvenshandlinger: *”For hver krone som går med til å få kommunene til å handle riktig setter næringslivet inn 20000 kroner”*. Argumentet bak ligningen kan kanskje spesifiseres gjennom et annet sitat *”Økonomien går så det suser, uten at noen ser på hva som ligger av konsekvenser i dette”*.

På den andre siden finner vi en presset kommuneøkonomi som forklares som årsaken til at LA 21 ofte taper kampen om prioriteringer. Kommuneøkonomien handler om interne forhandlinger. Én påpeker at disse prioriteringene ofte er basert på holdninger hos folk, egentlig er spillerrommet mye større enn tankemønsteret innarbeidet hos folk flest tyder på

Utilstrekkelige overføringer merket LA 21-tiltak forklares med at konseptet ikke har politisk forankring og at det politiske miljøet, her nevnes storting og regjering, mangler en grunnleggende forståelse av konseptet og problemområdene knyttet til bærekraftig utvikling. Lokalt fører dette til stor usikkerhet fordi aktørene her ikke vet hva som vil skje videre. Situasjonen ble eksemplifisert med utviklingen i finansieringen av LA 21-prosjekter.: *”I fjor fordelte fylkeskommunen 100 000 nok, som i seg selv ikke er stort. I år er også disse midlene fjernet. Det som finnes av midler i MD utgjør bare peanøtter.”* Kommunen sitatet er hentet fra har søkt MD om 50 000 til et spesifikt tiltak. Til nå har de mottatt et tvetydig muntlig svar fra departementet, men tyder alle solemerker i retning av at de ikke kommer til å få midlene.

”Selv om vår kommune er en positiv kommune gjør situasjonen det vanskelig å stimulere folk og å sette i gang tiltak.”

”Staten rår over virkemidler kommunene ikke har”

Under den åpne spørsmålsstillingen viste flere til lokale eksempler på problemer kommunen sto overfor, men hvor de ikke råder over virkemidlene som må til for å løse dem. Ett av eksemplene er Hydro i Karmsundet. Karmsundet er et hardt belastet område i norsk forurensningssammenheng. *”Problemet er at Hydro slipper ut PAH. Dette er nå det eneste utslippet det ikke er satt inn tiltak i mot og som gjør at de for eksempel ikke er mulig å drive oppdrett i området. Fra Hydro sin side er dette et spørsmål om økonomi: utbytting av smelteovnene er løsningen, men så langt har staten satt foten ned for dette. Lokalt har det blitt øvet et hardt politisk press. SFT har fremmet krav om at utslippene må reduseres og Næringsmiddeltilsynet har vært inne i forhold til at fisken i området ikke er til å spise.”* Informanten er optimist og tror noe vil skje, men dette er et område hvor nasjonale myndigheter må gripe inn. Fellesnevneren for dette og andre eksempler er at staten sender ut negative signaler om holdninger til miljøet som gjør det vanskelig å sette inn tiltak rettet mot enkeltpersoner.

Et tilsvarende eksempel fra samme farvann er et skipsvrak som har gått på grunn, og som nå har stått parkert i et naturreservat det siste året. *”Både rederne og vi lokalt har forsøkt å få staten til å rydde opp. Statssekretæren i MD har vært på åstedet og gitt uttrykk for at dette er ”ille”, uten angivelig anledning til å kunne gjøre noe. Sjøloven på sin side begrenser hva rederne skal rydde opp i. Etter mye om og men har vi fått rederne til å hoste opp en million til opprydding. Vi har søkt fylkesskattesjefen om å slippe moms på dette beløpet, men fikk tommelen ned. Nå trenerer sannsynligvis skattedirektoratet saken. De har hatt den i 1 mnd nå, noe som ikke er lov i henhold til forvaltningsloven. Et paradoks at vi skal gå igjennom dette når skipet står i statens område som det ved lov ikke er tillatt å forurense”.*

Sentraliseringspolitikk

Statens sentraliseringspolitikk dras fram som et annet ankepunktene knyttet til de to sektorer som også av våre informanter dras fram som de mest problematiske i forhold til dagens miljøpolitikk, nemlig energi og transport. Poenget er at sentralisering av så vel jordbruk, næringsliv som avfallshåndtering fører til økt trafikk, og derfor også økt energiforbruk. Ett av problemene som påpekes er at prisingen av transport ikke står i forhold til målsetningene om bærekraftig utvikling. Et annet problem, som står i forhold til punktet over, er at kommunene ikke har noe å stille opp med overfor nasjonale myndigheter i ønsket om å få overført mer av transporten til for eksempel jernbane.

Fraværet av en nasjonal Agenda 21

Flere framhevet fraværet av en Nasjonal Agenda 21 som en betydelig hindring i det lokale arbeidet for bærekraftig utvikling. Ett av argumentene er at *”alt handler jo om bærekraftig utvikling. Det vi trenger er et klart mandat for å jobbe mot dette målet, samtidig som vi ønsker en tydeliggjørelse av at dette skal være en demokratisk prosess.”* En annen sier det litt annerledes: *”LA 21 omfatter miljøvern + demokratiseringsprosesser + utvikling. I og for seg er dette nedfelt i kommuneloven, den sikter jo mot bærekraftig utvikling. Dette må komme tydeligere fram”.*

Vi skal nå gå over til å se på besvarelsene når spørsmålsstillingen rettes inn mot en spesifikk sektor.

6.2. Bærekraftig og rettferdig privat forbruk vanskelig med Røkke som forbilde

75prosent av de spurte sa seg enige i at deres kommune eller region hadde erfart hindringer, forankret i den nasjonale politikken, av betydning for deres innsats med å påvirke til et mer bærekraftig og rettferdig forbruk blant egne innbyggere. 25prosent av disse var svært enige i påstanden. Blant de 25 prosentene som var uenige eller usikre, ble hele problemstillingen vurdert til *ikke* å være et anliggende for den nasjonale politikktutforming.

Under intervjuene ble temaet bærekraftig utvikling ofte presentert relatert til ett av de andre temabolkene i spørreundersøkelsen, så som bærekraftig energi, transport og avfallshåndtering. Svar som knytter disse sektorene til privat forbruk vil derfor bli vurdert i sammenheng – slik det oppfordres til i Vår Felles Framtid.

Tabell 2. De hyppigste svarene på spørsmålet om nasjonale hindringer for bærekraftig og rettferdig privat forbruk.

	Problem	Løsning	Tiltak
System	Fokus på økonomisk vekst og forbruk	Bryte mønsteret Fokus på livskvalitet Stat og regjering som forbilder	Lettere å fremme bærekraftig utvikling lokalt
Struktur	Kommunenes organisasjon ?	Mer fokus på miljømål: krever en annen struktur	Lettere å implementere nasjonale og lokale strategier
Ramme-betingelser	Høyt inntektsnivå Lite miljørelatert informasjon knyttet til produktet Ikke strenge nok krav til produktene: LCA	Lavere inntektsnivå: staten direkte inn i lønnsforhandlingene: andre former for kompensasjon eks. lengere ferie Prismekanismer Høyere avgifter på miljøskadelige produkter Mer utbredt bruk av miljømerking	Andra lokale strategier enn i dag: lettere å mobilisere til: Kjøpe fri dag; grønne familier; følge opp kjøpesenterstopp osv. Generelt lettere å jobbe med miljøspørsmål

6.3. Nasjonale gasskraftverk og lokale ENØK-tiltak i disharmoni

En fersk studie av strategier og initiativer for implementeringen av bærekraftig utvikling i land kjennetegnet av høyt forbruk konkluderer med at Norge har et troverdighetsproblem. Dette gjelder ikke bare i forhold til vår energipolitikk, men til vår miljøpolitikk generelt så lenge vi ønsker å være en ledende oljeprodusent (Langhelle: 2000). Vår studie reflekterer denne beskrivelsen i alle sektorer, men i energisektoren spesielt. En kommentar fra Os kommune i Hedmark fylke kan stå som en oppsummering: *"Hvordan skal vi klare å oppmuntre våre innbyggere til å redusere deres forbruk når de kjenner til at staten har planer om å legge en gassrørledning gjennom vår kommune? En gassrørledning som skal gå fra et potensielt gasskraftverk på Skogn til bosetningene lengere sør for å imøtekomme den økte etterspørselen!"*.

Et generelt svar som går igjen fra informantene er at fraværet av en nasjonal strategi for bærekraftig energiforbruk vanskeliggjør lokale prosesser, som har som formål å ta i bruk ukonvensjonell teknologi som for eksempel varmepumper, alternative energikilder som jordvarme og bioenergi og tiltak for å redusere det generelle energiforbruket. I alle tre tilfellene rapporteres det om nasjonale rammebetingelser som favoriserer de løsningene som på kort sikt er mest økonomisk lønnsomme. En oppgitt kommentar fra en av informantene var at *"vi må snart bevege oss fra å gjøre det som er lønnsomt til å gjøre det som er lurt!"*.

Det legges også stor vekt på at det er vanskelig å få oversikt over støttetiltak som faktisk finnes for omlegging, både i private og offentlige bygg. Kommunene opplever derfor å måtte bruke betydelige ressurser på å finne fram blant de ulike etatene som sitter på og fordeler bevilgningene, og at det er krevende søknader som ligger til grunn for de bevilgningene som faktisk blir overført. En annen fornemmelse som ble formidlet var at ulike etater tilsynelatende trenerte saksbehandlingen i og med at det i enkelte tilfeller har tatt oppimot ett år fra søknader er sendt, uten at man har fått svar på om de i de hele tatt er mottatt. Frislipp av enregimarkedet betraktes som det overordnede problemet. I tillegg til lave energi priser som ikke er fordelaktig for forbruksnivået, gjør dette det blant annet vanskeligere å få til lokale avtaler med energiprodusentene.

Tabell 2. De mest frekventerte svarene på spørsmål om hindringer for bærekraftig privat og kommunalt energiforbruk.

	Problem	Løsning	Tiltak
System	Samfunnsstrukturen: fokus på forbruksvekst Fravær av energibegrensende strategier	Mindre fokus på forbruk Reell oppfølging av Kyoto	Lettere å oppfordre til energisparing og andre løsninger
Struktur	Kompleks statlig administrasjon Ingen reguleringer av energibruk for nærings- og industrivirksomhet Markedsbasert energipolitikk	Bedre koordinering mellom departementene Tverrsektorielt samarbeid Reguleringer av energimarkedet: favorisere lokale produsenter	Lettere å søke om støtte til energibesparende/ omleggende tiltak dersom støtteordningene var mer oversiktlige Nettverksløsninger Lettere å få avtaler med lokale produsenter!
Rammebetingelser	Lav pris på elektrisitet Kostnader på kortsikt vurdert framfor langsiktige miljøhensyn i byggeprosjekter	Retningslinjer/kunnskap om alternativ	Forbruksreduksjon Alternativ energi/teknologi Flere muligheter

6.4. Scenarier for bærekraftige transportløsninger

Samtlige spurte var svært enige eller enige i at deres kommune, eller kommuner, møter hindringer på nasjonalt nivå i arbeidet for mer bærekraftig person- og varetransport. Mer enn noe annet spørsmål reflekterer diskusjonene relatert til transportspørsmålet en sentrum – periferidimensjon i vårt materiale. Utgangspunktet for begge gruppene er imidlertid de samme: nasjonale myndigheter må øke de øremerkede midler til kollektivtransporten. De urbane kommunene ønsker først og fremst billigere og hyppigere busstransport. For distriktskommunene er det først og fremst togtilbudet som må forbedres. Fra by og bynære kommuner går bemerkningen om at trafikkproblemene ikke løses med større veier igjen. I distriktene sees lave bensinpriser i kombinasjon med høye priser på kollektive alternativ som et viktig hinder for å redusere privatbilismen.

Høyere drivstoffpriser og dårligere veier for å få bukt med privatbilismen

”Svaret på trafikkproblemer i Norge i dag er desverre nye veier, og at lokale politikere støtter opp om dette” sier en informant. En annen viser til samme poeng og sier: ”Vi løser framtidens problem med dagens løsninger: Vi bygger ut veier, men ikke jernbane og busstilbud. Med en slik tilnærming blir det hult å si at man satser på kollektivtransport.” Løsningene som går igjen fra alle hold er økt satsning på kollektivtransporten gjennom øremerkede bevilgninger.

Deretter anses prising på transport som det viktigste hindret for å nå bærekraftig utvikling innen transportsektoren. Her vises det til eksempler hvor det er billigere å kjøre egen bil på ferie framfor å reise med tog. (Det pekes også på økningen i flytransport som i tillegg til lave priser sees i sammenheng med økte lønninger.)

Tiltak som nevnes for å redusere privatbilismen, og som også er i tråd med forslagene fra Norges Offentlige utredninger (1995), er veiprising, høyere parkeringsavgifter og spesielle tiltak med bompengavgiften som kortsiktige tiltak for en mer miljøvennlig transportpolitikk.

Transittransport over på tog og båt

For å redusere de negative miljøeffektene av transittransporten uttrykker distriktskommunene i innlandet et ønske om å få overført mer av denne til tog. Kystkommunene ser langtransport med båt som et godt alternativ. De frykter imidlertid at dette ikke vil skje så lenge de nasjonale føringene legger opp til at *"transport er billigere en sysselsetning"*. En av konklusjonene er at *"transport er billigere en det som er samfunnsøkonomisk lønnsomt"*, og trekker blant annet fram følgene av sentralisering av jordbruket og langtransport av dyr i relasjon til kugalskap som eksempel.

Sentralisering skaper unødig godstrafikk

For tungtransport som oppstår lokalt anser distriktskommunene nasjonale sentraliseringsstrategier som en viktig hindring for å få redusert denne. Her nevnes både sentralisering i Posten og for transport av avfall, men problemet oppleves særlig innenfor landbrukssektoren. Det ble gitt et eksempel på en lokal slakter som fikk levere sine produkter til utsalg i samme hus, og tilstøtende hus med eget kjøkken. Problemet oppsto når varen skulle leveres til et utsalg tvers over vegen, fordi butikken ikke innfridde kravet om eget kjøkken. For å få levere varer til dette utsalget måtte leveransen gå via en sentral aktør. Tilsvarende eksempel ble gitt for melkeprodusenter i fjellheimen. Direkte leveranse mellom nærliggende gårdsbruk og fjellstue er ikke lenger tillatt uten at melken først har vært innom det regionale meieriet. Våre informanter så dette både som fordyrende og mer miljøbelastende enn de gamle ordningene. Denne sentraliseringspolitikken ble, som nevnt også i andre sammenhenger, knyttet til helseisiko for mennesker og dyr som følge av lang og slitsom transport, samt økt smitterisiko. Sistnevnte problemstilling er særlig aktuell i forbindelse med kugalskap og munn- og klovsyken som i dag herjer Europa.

Tverrsektoriell og helhetlig tilnærming

Både i by og land påpekes det at bærekraftig transport og transportplanlegging krever en tverrsektoriell og helhetlig tilnærming: *"Staten må tale med én tunge"*. Bensinprisene er ett av eksemplene som blir gitt på fraværet av en nasjonal helhetlig tilnærming til bærekraftig utvikling: *"Skal vi nå målet om bærekraftig utvikling må prisen på bensin stå i forhold til dette målet, så lenge det ikke er slik, mister vi motet med å jobbe for bærekraftig utvikling lokalt"*.

En liten distriktskommune peker på at *"samferdsel faller snart bort fordi det er for få brukere i forhold til lønnsomhet. Det stadig dårligere tilbudet på buss, tog og flyavganger tvinger folk til å bruke privatbil."* Den aktuelle kommunen prøver å imøtekomme denne utviklingen ved å organisere samkjøring, til for eksempel store arrangementer. De har også forsøkt med sykkelprosjekter, men da ble avstandene for lange. Fortsetter denne utviklingen innen samferdsel kan det bli vanskelig å opprettholde ønsket bosetning i distriktene.

Fra bykommunene ble det rapportert om at forsøk fra lokale arbeidsgivere på å få ansatte til å reise kollektivt eller sykle til jobben, ble avskrevet fordi skattevesenet slo ned på fri tilgang til sykkel eller gratis busskort.

De institusjonelle barrierene er mange. Ordningen i dag er uoversiktlig, og kan være med på å skape mistillit til både lokalpolitikere og til administrasjonen. Som en av informantene sier ” *Folk lurer på hvorfor ikke planene som gjengis i lokalavisene iverksettes. De færreste vet hvem som har ansvar – eller hvordan systemet fungerer*”. En syndebook som går igjen er Statens vegvesen.

Vegvesenet: Bukken med havresekken

Vegvesenet ble kritisert for å hindre miljøeffektive løsninger i planarbeidet. Det pekes på at både kommuner og fylkeskommuner i realiteten har liten innflytelse på det som skjer med veiene. Det hevdes at ” *Vegvesenet er bare opptatt av veibygging. De fortsetter å bygge store veier fordi de er redd for å miste makt.*” Poengene sitert over støtter opp om erfaringer fra tidligere studier referert til ovenfor. Det er et paradoks når vegvesenet både sitter som utredere, planleggere og veibyggere, og samtidig utformer konsekvensutredningene av de samme prosjektene: ” *Ofte er det politisk vilje til å gå imot noen av disse planene, men reelt sett er det vanskelig å gjøre noe når man lokalt ikke disponerer midlene fritt.*”

Klima på alvor gjennom scenarieutvikling

Løsningene på de ulike utfordringene i forhold til samferdsel og transportplanlegging er som vi har sett avhengig av lokale forutsetninger. Som knutepunktet i Troms sier: ” *Det store spørsmålet er hvor i landet man befinner seg. Ta for eksempel privattransport. I distriktene må vi ha veinett. Men utbyggingene av dette må stå i relasjon til behovene i resten av landet*”. Miljøsjefen i en av byene ser litt annerledes på det: ” *By og land kjemper om midlene, det burde ikke være slik. Kollektivtransport i byene burde være et tema i seg selv.*” Begge vinklingene relateres til klimapolitikk: Fra Troms er argumentet ” *Vi vil ha veinett og tog for å redusere utslipp. Dette lar seg vanskelig relatere til lønnsomhet, men bidrar til velferd*”. Argumentet støttes av en annen informant som sier ” *Vi må slutte å gjøre det som er lønnsomt og begynne å gjøre det som er lurt*”. Løsningen på klimaproblemet i byene er mer kollektivtrafikk: ” *Vi må ha en reell oppfølging av Kyoto. Mer og bedre kollektivtransport vil være et insentiv til å kutte i privatbilismen framfor å omgå den slik vi gjør i dag*”.

I Troms har knutepunktansvarlig diskutert klimaavtalen med NHO. En av utfordringene de møter på i det videre arbeidet er å skape møteplasser for å kunne samle de sentrale aktørene, og derigjennom å skape engasjement rundt transport, og andre vanskelige tema som energi, næringsutvikling og forbruk. Hun tror på fylkesvise framtidswerksted, som legges fram for nasjonal sammenstilling. En forutsetning må være at de er forpliktende på den måten at det stilles krav om at planene blir iverksatt: ” *De store multinasjonale selskapene jobber på denne måten, hvorfor kan ikke vi*”, sier hun. Denne framgangsmåten krever imidlertid større bevilgninger til Lokal Agenda 21, det koster å arrangere profesjonelle framtidswerksted. Det krever også nasjonal politisk vilje til å sette inn de virkemidlene som er nødvendige for å få til endringene scenariene måtte fordre.

Oppsummering

Overordnet hindring beskrevet for bærekraftig samferdsel og transportplanlegging av våre informanter er fraværet av en nasjonal strategi på området. De tydeligste signalene på dette er drivstoffpriser og prioritering av vegbygging framfor å utvide de øremerkede midler til kollektivtransport. Resultatene av dette er miljøproblemer i forhold til persontrafikk knyttet til

volum og energiforbruk; Lokalt oppstått tungtrafikk på grunn av nasjonal sentraliseringspolitikk; Transitt-trafikk som på grunn av lave kjørekostnader ikke flyttes over på tog eller båt; Og økning i lange feriereiser med fly sett i sammenheng med lave priser på reiser og økt lønnsinntekt. Samlet peker besvarelsene på sosiale, økonomiske og økologiske problemstillinger knyttet til samferdsel– dette gjøres ikke i nasjonal transportplan som kun fokuserer på økologiske problemstillinger i sin bærekraft strategi (jmf. Hansen: 2000). Gjennom fylkesvise framtidswerksted, med bindende avtaler for de sentrale aktørene, som utgangspunkt for en nasjonal strategi, foreslås utfordringene imøtegått. En slik plan må forfekte endringer av styringsprinsippet for det norske samfunn som i dag er økonomisk vekst og effektivisering og tverrsektoriell tilnærming til bærekraftig utvikling; Strukturelle endringer med økt reell innflytelse på veiutbyggingsprosessene til kommuner og fylker: Og endringer i rammebetingelsene, som flere øremerkede midler til kollektivtransporten, flere økonomiske virkemidler med negativ effekt på privatbilismen og langtransport og fjernet beskatning på alternative tiltak som gratis sykkel og busskort. Først da er innvendingene fra våre informanter ivaretatt.

Tabell 3. De mest frekventerte svarene på spørsmål om nasjonale hindringer for bærekraftig samferdsel og transportplanlegging.

	Problem	Løsning	Tiltak
System	Effektivisering: veiutbygging Sentralisering: jordbruk; post: avfall	SCENARIER OG FRAMTIDSVERKSTED Færre veibyggningsprosjekt Desentralisering	Bedre utbygd kollektivtransport Mindre total transport
Struktur	Sektororientert Sentraliserte avgjørelser	Holistiske strategier Bredere lokal innflytelse	Bedre løsninger Andre prioriteringer
Ramme Betingelser	Økonomisk prioritering Skattesystemet: beskatning av miljøtiltak Kollektivtransporten for dyr Bensinprisene for lave	Øremerkede midler for offentlig transport Andre kriterier for beskatning Billig og bedre kollektivtransport Høyere bensinpriser	Bedre lokale løsninger Veg og parkeringsavgifter Skattefritak på miljøvennlige tiltak fra arbeidsgiver Mindre privat transport Samkjøring til større arrangement

6.5. Bransjeavtalene til hinder for miljøeffektiv avfallshåndtering

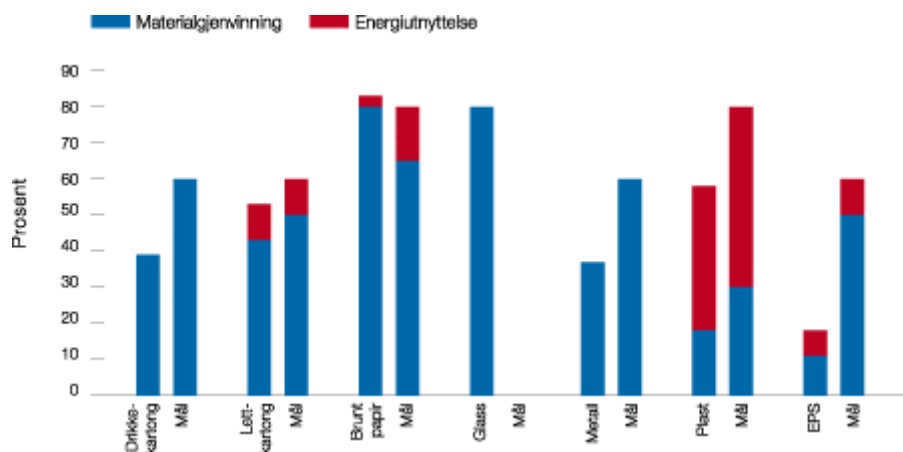
Færre problemer befestet i det nasjonale nivået ble rapportert i tilknytning til kommunale innkjøpsordninger og avfallshåndtering. Begge problemområdene har klare lokale ansvarstilskrivninger, en betydelig forklaringsfaktor i så måte. Flere viser imidlertid til indirekte hindringer som de selv ikke identifiserer i direkte relasjon til problemområdet, men som både kan knyttes til kommunale innkjøpsordninger og miljøeffektive løsninger for avfallshåndtering. Av eksempler som er gitt på dette peker særlig manglende eller mangelfulle nasjonale retningslinjer seg ut.

Selv om det er uenighet om hvorvidt problemene knyttet til avfallshåndtering er av nasjonal, regionale eller lokal karakter, er det enighet om at den overordna forklaringsfaktoren her er forbruksmønsteret. Enten det her siktes til forbrukets sammensetning og/eller forbruksvolumet.

Blant de som derimot opplever hindringer i arbeidet med å gjennomføre optimale tiltak lokalt peker samtlige på bransjeavtalene. Her legges det størst vekt på at kommunene ikke satt ved forhandlingsbordet da de frivillige avtalene mellom myndighetene og næringslivet ble

utformet. Dette har, i følge våre respondenter, gitt seg utslag i avtaler som ikke nødvendigvis er de beste i forhold til lokale behov. Mottaksapparatet som er etablert gjennom bransjeselskaper som er satt til å følge opp avtalene kan føre til lange transportavstander. I noen tilfeller påpekes det at fraksjonene de representerer ikke nødvendigvis er miljøoptimale og at man kunne tenke seg å stå mer fritt i forhold til å velge fraksjoner for innsamling. Argumentet er blant annet at det kan oppleves som demoraliserende å drive kildesortering av for eksempel plast, når store deler av denne fraksjonen går til energigjenvinning – til tross for at plast representerer en ikke-fornybar energikilde – mens kartong, som representerer en fornybar energikilde går til gjenvinning. Her vises det også til at siste stortingsmelding om miljø (St.meld.nr.24 2000-2001) åpner for høyere grad av energigjenvinning på bekostning av materialgjenvinning, og at hele 20 nye forbrenningsanlegg er foreslått. Til tross for statlige rammebetingelser sitter i tillegg kommunene fortsatt igjen med kostnader knyttet til innsamling og transport. Dette setter bransjeselskapene i en særstilling når det gjelder tilgang på råmateriale.

Figur 1. Gjenvinning av emballasjeavfall og mål i emballasjeavtalene 1999.



Kilde: Hjellnes/ COWI i St.meld.nr.24 (2000-2001) s. 81.

Basert på en såkalt uavhengig samfunnsøkonomisk analyse av nivået på målsetningene for reduksjon, innsamling, og gjenvinning av emballasje, foreslår regjeringa justeringer i emballasjeavtalen som går i mot signalene fra vår undersøkelse. Blant annet vil regjeringa nedjustere målsetningene for materialgjenvinning av emballasjeavfall, samtidig som regjeringa vil vurdere å øke målsetningene for energiutnyttelse av emballasjeavfall, ikke bare av drikkekartong, men også av plast (St.meld.nr.24 (2000-2001)). Dette er et svært kontroversielt tema både i det politiske og det faglige miljøet. I dag er det beregninger fra Statistisk sentralbyrå som er lagt til grunn for regjeringas politikk. Talspersoner for disse vurderingene beskrives av seksjonsleder i SFT, Janne Sollie, som "forbrenningsmafiaen". Faglig har det pågått en diskusjon mellom Bruvoll i SSB og Hanssen tilknyttet Stiftelsen Østfoldforskning og Program for Industriell Økologi ved NTNU, hvor sistnevntes undersøkelser motstrider SSB. Basert på en studie fra Drammensregionen gjennomført av Østfoldforskning for bransjeselskapet plastretur i 1999 konkluderes det i tråd med erfaringene fra vår undersøkelse "at det er riktig å satse videre på utbyggingen av gjenvinningsystemer for plastemballasjeavfall, og at en så høy andel som mulig bør gå til materialgjenvinning" (Raadal et.al. 1999:6). Videre i rapporten understrekes det at avtaler om leveranser av plastemballasje til forbrenning med energigjenvinning bør sikre at energien erstatter en

energibærer hvor man oppnår høyest mulig miljøeffektivitet for eksempel ved å erstatte kull eller utenlandsk importert elektrisitet (ibid).

Bransjeavtalene var som vi har sett i sin tid et tilsvar på statlige forslag til å avgiftsbelegge emballasje. Etter 5-6 års virke etterlyses fortsatt en slik avgift, eventuelt en avgiftslette på produkter uten unødvendig eller miljøbelastende emballasje. I realiteten etterlyses tiltak som hindrer at avfallet oppstår. Informantene etterspør med andre ord nasjonale løsningstiltak som hindrer at avfall oppstår, uten nødvendige samfunnsstrukturelle konsekvenser og tiltak som krever strukturelle endringer – som reduksjon i forbruksmønsteret.

I forhold til de pedagogiske virkemidlene ble det her vist til brist i logikken med generelle følger for folks holdninger til miljøkrav. For eksempel velger enkelte regionale avfallsselskaper å sende restavfall til deponi i Sverige fordi sluttbehandlingsavgiften er betydelig høyere på norsk side av grensen. Dette fører gjerne til transport over en mye lengere distanse og antas derfor å være samfunnsøkonomisk ulønnsom når miljøfaktorer innlemmes i beregningene.

	Hindring	Løsningstiltak	Forventet resultat
System	Forbruksmønsteret: økt avfallsmengde	Endret fokus politisk og i media	Lettere gjennomslag for BU
Struktur	Bransjeavtalene	Kommunene med i avtalene	
Ramme betingelser	.Kostnader lagt på kommunen Fraksjonene Dyrere å deponere i N enn S - lang transport Kompetanse et problem Ikke tiltak for å redusere avfallsmengden før den oppstår.	Kostnader inn i produktpris Panteordninger på alt Lokale/regionale løsninger Teknologi Bedre informasjon Avgiftslette på produkter med lite emballasje	Mer konstruktiv diskusjon Finne lokale løsninger

6.6. EØS direktivene – en hindring for kommunale innkjøpsordninger

Også i forhold til kommunale innkjøpsordninger ble det knyttet relativt få direkte forbindelser til nasjonale hindringer for en mer bærekraftig implementering, slik tilfellet var for avfallshåndtering. Og i likhet med spørsmålet om næringsutvikling synes det som om kunnskapsnivåer og erfaringer blant informantene er betydelig svakere her enn på de andre områdene vi har etterspurt.

Problemet er avtalen om et felles Europeisk Økonomisk Samarbeidsområde som har lagt grunnlaget for et nærmere og mer forpliktende miljøvernsamarbeid mellom EU og EFTA. EØS-avtalen har innvirkning på norsk regelverk, virkemiddelbruk og miljøforvaltning. Dette får betydning både i form av konkrete miljøvernregler som skal implementeres og for generelle prinsipper som Norge slutter seg til (ikke- diskrimineringsprinsippet, forbud mot kvantitative importrestriksjoner). Avtalen forplikter partene til å videreutvikle regelverket på en måte som ikke skaper nye handelshindringer (NOU:1995:4).

De som peker på hindringer på høyere autoritetsnivå har først og fremst vist til begrensninger knyttet til EØS direktivene, eller usikkerhet om hvilke begrensninger disse faktisk representerer. Det rapporteres om oppgitthet i forhold til begrenset frihet til å foreta lokale innkjøp der disse ikke er konkurransedyktig på pris i forhold til andre leverandører. Dette påvirker både trafikkproblematikken og strategier for lokal næringsutvikling.

Stavanger kommune har imidlertid gått i mot regelverket og fattet et vedtak på at de skal benytte lokale leverandører og produsenter innen en ramme på 10prosent høyere priser enn hva som er tilgjengelig fra andre hold. Kommunen har ennå ikke opplevd å bli saksøkt. Det hersker med andre ord stor forvirring omkring hva som er rett og galt på området. Igjen vises det til manglende informasjon fra nasjonalt nivå.

Minimumsstandarder og miljømerking

	Problem	Løsning	Mulig effekt
System			
Struktur	EØS direktiv: Europeiske restriksjoner for lokale innkjøp	Ikke EØS regler	Favorisere lokale produsenter/aktører Mindre transport
Ramme Betingelser	Fravær av miljøstandarder Komplekst lovsystem Røde avgifter på produkter	Minimum standarder: mer gjennomgripende økologisk merkningssystem: LCA Klarere retningslinjer Grønne skatter	Lettere å koordinere mellom sektorene (helse, skole etc.) Dokumentasjon påvirker lokale valg Priser oppmuntrer til mer miljøvennlige valg

6.7. Bærekraftig næringsutvikling

Spørsmålet om bærekraftig næringslivsutvikling avdekket en stor grad av usikkerhet blant kommunene. Vi har tolket dette, i likhet med noen av informantene, til at klarere signaler og retningslinjer fra nasjonalt nivå er nødvendig. Mange kommuner refererer til miljøfyrtårnstrategier, men føler at staten burde støtte disse initiativene enda sterkere enn hva de gjør i dag. Miljøfyrtårn konseptet ble utviklet av Kristiansand by og er senere adoptert av mer enn 100 andre norske kommuner. Kommunene tilbyr assistanse til næringer til utforming av treårsplaner for miljøforbedringer og ressurskonserveringer, og garanterer et sertifikat til virksomhetene så snart de har gjennomført det første målet. For å kunne motta denne belønningen må "Miljøfyrtårnet" dele sine erfaringer med andre virksomheter innen samme næring. Siden 1999, har staten gitt en begrenset årlig overføring til å støtte et senter med base i Kristiansand som fremmer og koordinerer Miljøfyrtårn konseptet.

	Problem	Løsning	Tiltak
System	Sentralisering	Desentralisering	Lokale løsninger: sentralisering
Struktur	SND prioriteringer Manglende sertifiserings organ for produksjonsprosess og ferdigprodukt	SND prioriteringer i forhold til miljø Sertifiseringsorgan	Nyetableringer oppmuntret Nærmere samhandling mellom lokalt næringsliv og kommune dersom retningslinjene og insentivene var bedre utviklet
Ramme betingelser	Nylig overføring av kommunal inntekt fra næringsliv til stat Manglende signaler og informasjon Byråkrati: dokumentasjon: mistillit	Lokale skattefordeler fra næringsvirksomhet: økt innflytelse Retningslinjer Skatt på utslipp Mindre byråkrati: ny teknologi	Miljøfordeler Signal effekt.

Informanter peker også på at et komplekst byråkrati gjør det vanskelig både for nye og gamle bedrifter å legge til rette for en mer miljøvennlig praksis. De føler seg ofte mistenkeliggjort av nasjonale myndigheter når de søker støtte til for eksempel installeringer av mer miljøvennlig teknologi.

7. Veggen videre: En helhetlig bærekraftstrategi

Samtlige informanter har signalisert et behov for uttrykt støtte og positive signaler fra nasjonale myndigheter for bedre å kunne utarbeide og iverksette deler av sine Lokal Agenda 21-planer. Og hele 10 av 12 er enige i at en nasjonal bærekraftstrategi vil kunne utgjøre en viktig støtte og stimulans til LA 21 arbeidet i deres kommune (r). De resterende to sa seg enig i denne påstanden.

En helhetlig og overordna strategi ansees som en forutsetning for at LA 21 arbeidet skal kunne forbedres. Like viktig er det at stat og regjering går foran som gode eksempler gjennom politisk handling. Signaleffekten av sentral handling synes å ha uvurderlig betydning blant våre informanter.

7.1. Drukner i informasjon som spriker i alle retninger

Selv de mest utviklede foregangskommunene kritiserer støtten de får fra nasjonale myndigheter til sitt LA 21 arbeid. De minst kritiske etterlyser en helhetlig strategi, men mener de ellers har fått god oppfølging. De mest negative hevder de ikke får noen støtte sentralt.

De aller fleste viser til sprikende signaler og informasjon. Det hevdes at miljøvern er det temaet med flest brosjyrer; ”Vi drukner i informasjon, som spriker i alle retninger”. En av konklusjonene på dette er at målet om bærekraftig utvikling konkurrerer med en rekke andre politiske målsetninger. En konkurranse kommunene ikke ser ut til å vinne på vegne av miljøet.

Mange peker på at de økonomiske bevilningene til LA 21-tiltak er for lave: ”I fjor fikk Troms 100 000 til LA 21 – dette er latterlig lite, disse midlene er nå borte. Overføringene tyder på at det ikke er politisk vilje nasjonalt til en reell satsning på LA 21. En kan si det samme om kommunene.” Fra en mindre kommune karakteriseres overføringene som ”Avlat i forhold til det som virkelig må til for å monne”. Igjen vises det til signaleffekten dette får for arbeidet lokalt: ”Hvorfor skal vanlige folk bry seg når stat og regjering gjør hva de kan for å slå i hjel Miljøverndepartementets initiativ”? En annen sier: ”Norsk miljøvernpolitikk må bli troverdig for at vi skal kunne gjøre noe lokalt”.

I tillegg til helhetlig informasjon og behovet for positiv signaleffekt gjennom statlig handling etterspørres kunnskapsheving både blant politikere og administrasjon – lokalt og nasjonalt – for at mobiliseringen i kommunene skal kunne øke. Det oppfordres også til at innsatsen nasjonalt settes inn der det skjer noe lokalt, framfor å bruke tid og ressurser på de som fortsatt ikke viser vilje til handling. I dag opplever enkelte kommuner at de nærmest blir straffet for å ha kommet langt, når de søker om nye tilskudd.

7.2. Handlingsorientert nasjonal bærekraftstrategi

Som vi har sett var det ikke intensjonene fra Rio at ansvaret for en helhetlig og tverrsektoriell oppfølging av Agenda 21 skulle overlates til det lokale nivået alene. På selve UNGASS konferansen ble det rettet en oppfordring til medlemslandene om at de i forbindelse med ”Rio+10” skulle legge fram nasjonale strategier for en bærekraftig utvikling (Aall: 2000). Blant de som jobber med LA 21 til daglig er det en unison oppfatning om at en nasjonal bærekraftstrategi vil kunne lette deres arbeid. Vårt materiale har imidlertid vist at formelle strategier ikke nødvendigvis avspeiler den reelle oppfølgingen av et gitt mål. Dette har også

blitt påpekt i intervjuene: ”En reell strategi for bærekraftig utvikling må være handlingsorientert, ellers er den ingenting verdt”. Dokumentasjon bør derfor være viktigere enn de formelle strategiene ved ”Rio + 10”.

Svarene som ble gitt på hva som bør være hovedpunktene i en nasjonal bærekraftstrategi for at denne skal styrke kommunens LA 21 – arbeid er forsøkt kategorisert under. Listen presenteres i det som oppfattes som prioritert rekkefølge ut fra hvor mange som har påpekt de aktuelle punktene. Mange har svart indirekte på dette spørsmålet, og tolkninger har derfor vært nødvendige. Ut fra hvordan spørsmålet ble besvart må listen ikke sees som uttømmende, men gjerne veiledende:

- **Samfunnsbeskrivelse**, i det ligger spørsmål om hva slags samfunn vi ønsker og hvilke prioriteringer som må foretas for å nå målet om et slikt samfunn.
- **Globalt ansvar**, her under; rettferdig fordeling, solidaritet, slett u-landsgjelda, fremme virksomhet i fattige land.
- **Veivisere i forhold til klimapolitikk**
- **Grønn beskatning**
- **Lengere perspektiv**

Listen er interessant fordi kritikken gjennomgående har vært rettet mot samfunnsstrukturen, mens løsningene som er skissert fram til nå først og fremst har vært rettet mot endringer i rammevilkårene. Samtlige punkter på listen over peker imidlertid på endringer på makronivå. Argumentet er at med en nasjonal helhetlig bærekraftstrategi ”..ville LA 21 arbeidet ha gått av seg selv.” Forutsetninger for at det skal kunne bli slik er, i følge våre informanter, at det gis klare prioriteringer både nasjonalt og lokalt: Og at en slik plan er handlingsrettet og forpliktende. Ellers fryktes det at planen skal bli en flopp uten reell betydning.

	Svært enig	Enig	Usikker*	Uenig	Svært uenig	N
Energibruk, privat og kommunalt	3	8	1			12
Samferdsel og transportplanlegging	4	8				12
Kommunal innkjøpsordning		3	3	6		12
Bærekraftig og rettferdig privat forbruk	3	6	1	2		12
Miljøeffektiv avfallshåndtering		8	1	3		12
Næringslivsutvikling	2	7	2	1		12
Mangel på informasjon og signaler fra nasjonale myndigheter	3	8***				11
Mangel på en nasjonal bærekraft strategi	10	2**				12

* Denne kategorien var ikke med i spørsmålstillingen, men er tilføyd i ettertid for å samle opp besvarelser som: ”ja og nei”, ”både og” og lignende

** Informantene har svart at de har mottatt mange gode planer, men savner det helhetlige. Med utgangspunkt i forståelsen av ”bærekraftstrategi” skissert ovenfor, tolkes denne besvarelsen som ”Enig”.

*** Informanter som har oppgitt ”ikke mangel på informasjon – men sprikende informasjon” er tolket til å ha svart ”enig”.

8. Konklusjon

Rapporten støtter uomtvistelig dokumentasjonen fra det øvrige forskningsmiljøet på LA 21 i Norge: En Nasjonal Agenda 21 synes nødvendig for å revitalisere innsatsen for bærekraftig utvikling både nasjonalt og globalt. For å kunne etablere en vital Nasjonal Agenda 21 må, i følge våre informanter, visse grunnleggende kriterier innfris. Basert på den totale gjennomgangen av datamaterialet er disse kriteriene en helhetlig samfunnspolitikk, ikke bare miljøpolitikk, på tvers av tradisjonelle sektorinndelinger og langs de grunnleggende retningslinjene gitt for bærekraftig utvikling i Vår Felles Framtid og Agenda 21. En nasjonal plan må også være handlingsrettet og forpliktende for å kunne tilby noe reelt nytt i forhold til dagens miljøpolitikk. Vi foreslår at et slikt forslag til en Nasjonal Agenda 21 legges fram for myndighetene på Synergi 21 i fellesskap av de forskningsmiljøer som har kommet fram til samme konklusjon.

Den viktigste hindringen i den nasjonale politikken synes å være en generell prioritering av økonomiske variabler framfor miljøindikatorer. Dagens forbruksmønster ble framhevet som et produkt bade av den dominerende samfunnsideologien og av regjeringas politikk. Identifisert som en *system-* basert hindring ble økonomisk vekst som ideologi - til tross for at dette prinsippet ble framhevet i VFF, i alle fall for landene i sør - erfart som uforenelig med bærekraftig utvikling av våre informanter.

Når det gjelder de sektorbaserte hindringene fant vi i likhet med analysen av hindringer i BLS prosjektet og den svenske undersøkelsen av "Hollbare lokalsamfunn" den sterkeste opplevelsen av hindringer på nasjonalt nivå innen energi og transport sektoren. Listen over hindringer representerte system funksjoner som fravær av en reell energikonserverende politikk; kompleks administrativ struktur; sentraliserte strategier for matproduksjon, gjenvinningssystemer for avfall etc.

Det ble rapportert om færrest hindringer relatert til den nasjonale politikken innenfor den kommunale innkjøpsordningen og avfallshåndtering generelt. En forklaring kan være at disse to problemområdene har en klar ansvarstilskrivelse til den lokale jurisdiksjonen. I likhet med besvarelsene på spørsmål rettet mot lokal næringsutvikling synes det imidlertid som om kommunene fortsatt har liten erfaring og kunnskap i forhold til offentlige innkjøp. De som faktisk refererte til hindringer på høyere myndighetsnivå viste, i likhet med i BLS prosjektet, til EØS reglene eller regionle avtaler basert på kostnadseffektivitet framfor økoeffektivitet.

Informantene rapporterte om *struktur-* baserte hindringer som et resultat av en generell sektororientert policy tilnærming. En mer miljøvennlig politikk ser ut til å kreve en tverrsektoriell tilnærming. Et annet institusjonsrelatert problem er at noen oppgaver, som tildeling av midler for eksempel alternative energikilder/teknologi er spredd over så mange enheter at det er svært ressurskrevende for kommunene som brukere og tilegne seg en god oversikt over alternativene som finnes.

Hindringer identifisert i den mer trivielle delen av *rammeverket* kan summeres som utilstrekkelig bruk av grønne skatter og andre prismekanismer. Gjennomgangen av hindringene vårt materiale viser til, har i likhet med VFF pekt på løsninger som krever endringer både på makro- og mikronivå.

Informantene har også berørt de tre dimensjonene ved bærekraftig utvikling som Agenda 21 bygger på: Den sosiale dimensjonen gjennom betydningen av livs kvalitet og solidaritet; den økonomiske dimensjonen, ved å fokusere på økonomiske mekanismer og også ved å sette spørsmålsteget ved hvorvidt økonomisk vekst er forenlig med lokal bærekraftig utvikling i Norge; og endelig den økologiske dimensjonen som, i likhet med den økonomiske, har dannet bakteppet for alle besvarelsene - direkte eller indirekte - relatert til vår undersøkelse.

Flere av hindringene som i BLS-prosjektet ble identifisert til lokalnivået, ble i vårt materiale også identifisert som et nasjonalt ansvar. Dette gjelder for eksempel holdningsskapende arbeid og ”det gode eksempelets makt” hvor også nasjonale myndigheter må gå foran og vise veg – for eksempel gjennom vilje til å legge til rette for kollektivtransport og oppmuntre til å redusere bilbruken.

Når det gjelder informasjon knyttet til bærekraftig utvikling spesielt, hevder flere av informantene at de ble ”bombardert” med informasjon og signaler fra nasjonalt nivå – men ingen fant denne informasjonen tilfredsstillende. Bare Stavanger kommune reservert seg fra å svare på dette spørsmålet fordi de gjennom foregangsprosjekter føler de har fått nødvendig støtte fra myndighetene og at problemstillingen derfor ble irrelevant. De andre peker på at signalene ofte er motstridende, og gjerne står i kontrast til lokale prioriteringer. Flere av informantene har gitt uttrykk for at man ser flere mulige prosjekter innenfor kategoriene vi har spurt etter, enn hva som lar seg gjennomføre med dagens nasjonale bærekraft strategi. Dette samsvarer med BLS- prosjektet .

Forhold som identifiseres som ”trivielle” problemer/hindringer på lokalt nivå anses også som et statlig anliggende. BLS-prosjektet viser i denne kategorien til for eksempel: Mangel på kunnskap om hvilke virkemidler som kan være aktuelle, hvordan man skal ta kjente virkemidler i bruk, eller effekten av et konkret virkemiddel. I vårt materiale peker flere informanter på at dette ofte oppleves som barrierer fra nasjonalt hold, gjennom manglene kompetanseheving og informasjon eller klare målformuleringer, utydelig regelverk. Ikke minst står disse erfaringene i grell kontrast til nasjonale myndigheters tilbaketrekkning av øremerkede midler til miljøledere i kommunene, som har ført til at 1/3 av kommunene har fjernet disse eller omprioritert deres oppgaver.

BLS-prosjektet antydte en dreining mot en ”mykere” form for miljøvernpolitikk. Inntrykket fra vårt datamateriale er at kommunene ønsker en klar struktur og ansvarsfordeling for miljøhåndteringen både nasjonalt og lokalt, og at dette skal komme i tillegg til myke strategier som ”gode eksemplers makt”, holdninger og informasjon.

Litteraturliste

- Aall, C. (2000). *Forandring som forandrer? Fra miljøvernpolitikk til bærekraftig utvikling i norske kommuner*. Sammendrag av PhD - avhandling ved Universitetet i Aalborg.
[http://www.vestforsk.no/samandrag/r17-00 .htm](http://www.vestforsk.no/samandrag/r17-00.htm)
- Aall, C. (1997a) *Norske kommuners oppfølging av Agenda 21*, i ed. Lafferty et al. Rio +5 Norges oppfølging av FN-konferansen om miljø og utvikling. Tano Aschehoug. Arbeiderpartiets program 2001-2005,
<http://www.dna.no/internet/politikk/program/3732/3738/>
- Bukve, O. (1992). Kommunal forvaltning og planlegging. Det norske samlag.
- Eckerberg, K. et al. (1999) *The status of LA 21 in Europe: A comparative overview*, i ed. Lafferty, W. Implementing LA 21 in Europe. European Commission and ProSus.
- Eckerberg, K. og Lafferty, W. (1997). *Comparative perspectives on Evaluation and Explanation*, i ed. Lafferty W.M. og Eckerberg, K. From Earth Summit to Local Forum, studies of Local Agenda 21 in Europe. ProSus
- Fjeldstad, Ø. (06.11.00) – *Norge er en sinke*. <http://www.agenda21.no/OKFrame/F21.htm>
- Hagen, T.P. og Sørensen, R.J. (1997). Kommunal organisering, effektivitet, styring og Demokrati. Tano Aschehoug.
- Hansen, C.J., Høyer, K.G og Tengström, E. (2000). Nordisk transport i framtiden. Krav til bærekraft og effektivitet. VF-rapport8/2000, Vestlandsforskning.
- Hellevik, O. (1991). Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap. Universitetsforlaget.
- Hennissen, Å (2000). ”*Grønne innkjøp. Dagens muligheter og morgendagens utfordringer*”, notat, Industriell økologi, NTNU.
- Huber, J. (2000). *Towards industrial ecology: sustainable development as a concept of ecological modernization* i Journal of Environmental Policy and Planning, Volum 2, issue 4.
- Hultman, E. Hildningsson, og R. Johansson, U. (1996). Nationella hinder för Lokal Agenda 21, utgitt av Naturskydds föreningen og q 2000.
- Høyer, K.G. (1996). ”Bærekraftig mobilitet”, i ProSus tidsskrift for et bærekraftig samfunn. Nr. 4196. Oslo: ProSus.
- Jensen, A.T. (1994). Growing environmental consciousness in a growth oriented society? The case of Norway. SMU rapport no 2/94, Universitetet i Trondheim.
- Johansen, V. (1997). Desentralisering til kommunalt nivå, en gjennomgang av studier av statlig styring. NIBR, Prosjektrapport 1997: 16.
- Kaye, G.D. og Solem, K.E- (1992). *Decision making for Global Problems*, i Futures. UK: Butterworth Heinemann Ltd.
- Lafferty, W. and Meadowcroft, J. (2000). Implementing Sustainable Development, Strategies and Initiatives in high Consumption Societies. Oxford University Press.
- Lafferty, W. (1999). Implementing LA 21 in Europe, New Initiatives for Sustainable Communities European Commission – ProSus.
- Lafferty, W. (1998). *Lokal Agenda 21 Teori og praksis for en bærekraftig utvikling*, i ProSus, tidsskrift for et bærekraftig samfunn 2/98. Universitets forlaget.
- Lafferty, W. (1997). "Sustainable Development as a Global Ethic," Paper presented at the Nordic Regional World Futures Studies Federation (WFSF) Symposium, Hotel Loftleidir, Reykjavik, 20-22 March.
- Lundli, H.E. (1999). Luftfart og miljø, Rapport 9/99. Vestlandsforskning.
- Malvik, I.V. (2000). Når lokale samfunn møter lokale problemer, en komparativ analyse av implementeringen av LA 21 i Trondheim og Østersund. Hovedoppgave i Statsvitenskap NTNU.

- Malvik, I.V. (1999). "Forklaringer og bortforklaringer, hvilke faktorer forklarer kommunenes gjennomføring av Lokal Agenda 21?" FIVH- rapport nr 3/1999.
- Malvik, I.V. (1997). "Agenda 21, fra internasjonal avtale til praktisk gjennomføring". SMU – rapport nr. 4/97, NTNU.
- Mathiassen, E. (1998). "Lyspunkter og sorte hull, - Norske kommuners arbeid med Lokal Agenda 21". FIVH rapport 8/98.
- MD (1995). Oslo Ministerial Roundtable, rapport fra Miljøverndepartementet.
- Miljøfyrtårn (2000). Miljøfyrtårn, sertifisering av små og mellomstore bedrifter. Informasjonsbrosjyre.
- Miljøfyrtårn (2001). <http://www.krkom.no/fyrtaarn/> (12.05.01).
- Naustdalslid, J. og Hovik, S. (1994). Lokalt Miljøvern. Tano.
- NFR (1996) "Bærekraftig utvikling: Panelets anbefalinger," Området for miljø og utvikling, Nasjonal konferanse 12-13 desember 1995, Konsensuskonferanse - Rapport nr. 1.
- NOU (1995). Virkemidler i miljøpolitikken. Norges Offentlige Utredninger, 1995:4.
- Opoku, H. (1999). "A Grand Objective lost in the Waste Bin? Local Agenda 21 and solid waste reduction in the Norwegian municipality of Trondheim". Rapport no:3/1999, Program for Industriell økologi, NTNU.
- ProSus (2001). Monitor, Et informasjonsblad om bærekraftig utvikling. Nr 1, 2001.
- Raadal, H.L., Hanssen, O.J., og Rymoene, E. (1999). Gjenvinning av plast i Drammensregionen. OR 17/99, Stiftelsen Østfoldforskning.
- SIFO (1989). Forbruksforskning i går - i dag og i morgen, Statens institutt for forbruksforskning.
- SFT (1999). Kartlegging av hindringer i prosjekt Bærekraftige lokalsamfunn SFT rapport 1999:01, Hovedrapport.
- St. meld. nr 24 (2000-2001) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.
- St. meld. Nr 58 (1996-1997) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling, dugnad for framtida.
- United Nations (1992). Agenda 21, The United Nations Programme of Action from Rio.
- Verdenskommisjonen for Miljø og Utvikling (1987). Vår Felles Framtid. Tiden Norske Forlag.

Appendix

Spørreskjema

A) Innledende spørsmål:

1. Er det forhold på nasjonalt nivå som skaper hindringer eller barrierer for LA-21 arbeidet i din kommune?
2. Hvis ja:
 - a. Hvilke hindringer/barrierer møter kommunen på dette området?
 - b. Har du forslag til tiltak/virkemidler som kan bidra til å fjerne denne typen hindringer?
 - c. Kan du gi eksempler på tiltak kommunen kunne ha satt i gang dersom disse hindringen(e) ikke hadde vært der?

B) Problemområde: Energiforbruk (privat og kommunalt)

1. Er du svært enig, enig, uenig eller svært uenig i følgende påstand: *"Kommunen møter viktige hindringer/barrierer på nasjonalt nivå i arbeidet for et mer bærekraftig energiforbruk"*
2. Hvilke hindringer eller barrierer møter kommunen på dette området?
3. Har du forslag til tiltak/virkemidler som kan bidra til å fjerne denne typen hindringer?
4. Kan du gi eksempler på tiltak kommunen kunne ha iverksatt dersom disse hindringen(e) ikke hadde vært der?

C) Problemområde: samferdsel og transportplanlegging

1. Er du svært enig, enig, uenig eller svært uenig i følgende påstand: *"Kommunen møter viktige hindringer på nasjonalt nivå i arbeidet for mer bærekraftig person- og varetransport"*
2. Hvilke hindringer eller barrierer møter kommunen på dette området?
3. Har du forslag til tiltak/virkemidler som kan bidra til å fjerne denne typen hindringer?
4. Kan du gi eksempler på tiltak kommunen kunne ha iverksatt dersom disse hindringen(e) ikke hadde vært der?

D) Problemområde: Kommunale innkjøpsordninger

1. Er du svært enig, enig, uenig eller svært uenig i følgende påstand: *"Kommunen møter viktige hindringer på nasjonalt nivå i arbeidet for å innføre mer bærekraftige kommunale innkjøpsordninger"*

2. Hvilke hindringer eller barrierer møter kommunen på dette området?
3. Har du forslag til tiltak/virkemidler som kan bidra til å fjerne denne typen hindringer?
4. Kan du gi eksempler på tiltak kommunen kunne ha iverksatt dersom disse hindringen(e) ikke hadde vært der?

E) Problemområde: Bærekraftig og retteferdig privat forbruk

1. Er du svært enig, enig, delvis enig eller uenig i følgende påstand: *”Kommunen møter viktige hindringer på nasjonalt nivå i arbeidet for å påvirke det private forbruket til innbyggere i kommunen i bærekraftig retning.*
2. Hvilke hindringer eller barrierer møter kommunen på dette området?
3. Har du forslag til tiltak/virkemidler som kan bidra til å fjerne denne typen hindringer?
4. Kan du gi eksempler på tiltak kommunen kunne ha iverksatt dersom disse hindringen(e) ikke hadde vært der?

F) Problemområde: Miljøeffektiv avfallshåndtering

1. Er du svært enig, enig, uenig eller svært uenig i følgende påstand: *”Dagens nasjonale ansvarstildeling for avfallshåndtering gjør det vanskelig å finne gode løsninger for kommunen”*
2. Hvilke hindringer eller barrierer møter kommunen på dette området?
3. Har du forslag til tiltak/virkemidler som kan bidra til å fjerne denne typen hindringer?
4. Kan du gi eksempler på tiltak kommunen kunne ha iverksatt dersom disse hindringen(e) ikke hadde vært der

G) Problemområde: Næringslivsutvikling

1. Er du svært enig, enig, delvis enig eller uenig i følgende påstand: *”Kommunen møter viktige hindringer på nasjonalt nivå i arbeidet for å påvirke næringslivet og næringsutviklingen i kommunen i bærekraftig retning.*
2. Hvilke hindringer eller barrierer møter kommunen på dette området?
3. Har du forslag til tiltak/virkemidler som kan bidra til å fjerne denne typen hindringer?
4. Kan du gi eksempler på tiltak kommunen kunne ha iverksatt dersom disse hindringen(e) ikke hadde vært der

H) Problemområde: Mangel på informasjon og signaler fra nasjonale myndigheter

1. Er du svært enig, enig, uenig eller svært uenig i følgende påstand: ” *Uttrykt støtte og positive signaler på nasjonalt nivå (rikspolitikere og riksmidler) ville gjort det enklere å engasjere kommunens innbyggere i LA-21 arbeidet.*
2. Hvordan opplever kommunen støtten fra nasjonale myndigheter til LA-21 arbeidet?
3. Har du forslag til tiltak på nasjonalt nivå som kan styrke arbeidet med å oppnå lokal mobilisering rundt LA-21 arbeidet i kommunen?

I) Problemområde: Mangel på nasjonal bærekraftstrategi:

1. Er du svært enig, enig, delvis enig eller uenig i følgende påstand: ”*En nasjonal bærekraftstrategi ville kunne utgjøre en viktig støtte og stimulans LA-21 arbeidet i kommunen*”
2. Hva bør være hovedpunktene i en nasjonal bærekraftstrategi for at denne skal styrke kommunenes LA-21 arbeid.
3. Hvordan ville en nasjonal bærekraftstrategi kunne støtte kommunens LA-21 arbeid?