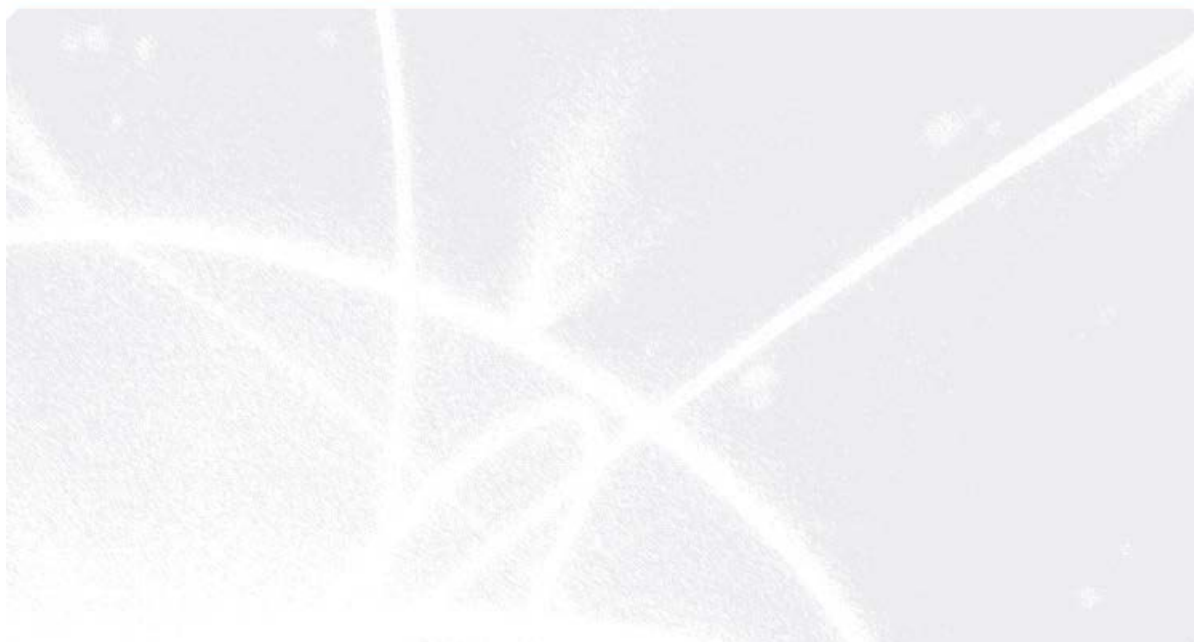


Vestlandsforskning-notat nr. 3/2020

# Korleis kan distriktskommunar arbeide med berekraftig utvikling?

*Notat utarbeidd på oppdrag frå Distriktssenteret*

Kyrre Groven og Carlo Aall



## Vestlandsforsking-notat

<b>Tittel</b> Korleis kan distriktkommunar arbeide med berekraftig utvikling?	<b>Notatnummer</b> 3/2020 <b>Dato</b> 20.04.2020 <b>Gradering</b> Open
<b>Prosjekttittel</b> Distriktkommunar og berekraftig utvikling	<b>Tal sider</b> 28 <b>Prosjektnr</b> 6552
<b>Forskar(ar)</b> Kyrre Groven og Carlo Aall	<b>Prosjektansvarleg</b> Kyrre Groven
<b>Oppdragsgivar</b> Distriktssenteret	<b>Emneord</b> Berekraftig utvikling Berekraftmål Distrikt Kommune

### Samandrag

Notatet er laga på oppdrag frå Distriktssenteret som innspel til ein prosess som skal utgreie forutsetningar for at små kommunar med utgangspunkt i stadbundne natur- og kulturressursar kan arbeide heilskapleg med berekraftig utvikling.

## Innhald

1. Tolking og løysing av oppdraget .....	4
2. Ulike forståingar av berekraftmålet .....	6
3. Forutsetningar for heilskapleg arbeid med berekraft i distrikta .....	10
3.1. Fire prosjekt om kommunar og berekraft .....	10
Økokommuneprogrammet.....	10
Kommunal miljørevisjon.....	11
Hindringsprosjektet .....	11
Bærekraftige kommuner i praksis .....	12
3.2. Erfaringar med berekraftarbeid i distriktskommunane .....	12
Oppslutning frå politisk-administrativ leiding.....	12
Eldsjeler.....	13
Lokal forankring.....	13
Kompetanse og administrativ kapasitet .....	14
Bruk og vern .....	14
Stadbundne natur- og kulturressursar .....	15
Miljøkonsekvensar av reiselivet .....	15
Bruk av miljøstyringsverktøy .....	16
3.3. Oppsummerande perspektiv på berekraftarbeid i distrikta .....	18
Bærekraftig utvikling krev omstilling – også i distrikta .....	18
Distrikta er viktige forvaltarar av natur- og kulturkapitalen .....	19
Integrering av berekraftomsyn.....	19
Er distriktskommunane større klimasyndarar enn byane? .....	20
4. FNs berekraftsmål og distriktskommunane.....	22
4.1. Erfaringane frå LA21 .....	22
4.2. Medviten bruk av FNs berekraftsmål .....	22
4.3. Eit nytt internasjonalt vegkart for lokal handling .....	23
4.4. Fylkeskommunen si rolle .....	24
4.5. Distriktskommunane si rolle.....	25
Referansar .....	27

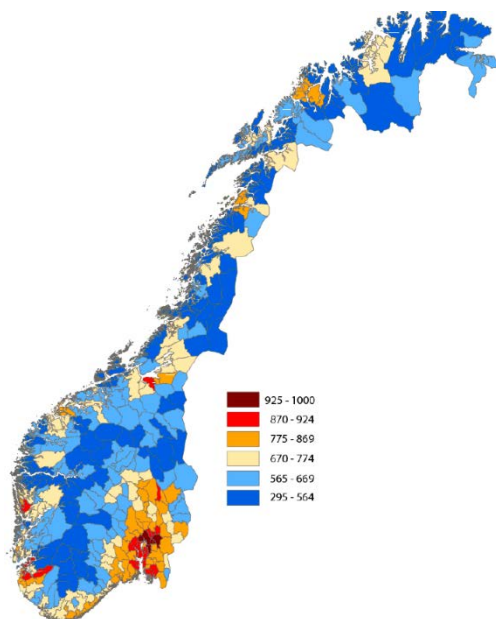
# 1. Tolking og løysing av oppdraget

Vestlandsforskning har blitt invitert av Distriktsenteret til å utarbeide eit notat om *korleis små kommunar kan arbeide med berekraftig utvikling*. Eit viktig formål med notatet er at det skal fungere som innspel til ein arbeidsverkstad om same temaet. NMBU og Telemarksforskning har tatt i mot tilsvarande invitasjonar. Under gjengir vi hovudpunkt frå oppdragsbrevet, og gjer greie for korleis vi tolkar oppdraget. Distriktsenteret har sett opp desse hovudpunkta som skal drøftast:

1. Kva er viktige forutsetningar for at små kommunar med utgangspunkt i stadbundne natur- og kulturressursar kan arbeide heilskapleg med berekraftig utvikling?
2. Kva føringar, utfordringar og utviklingspotensial kan FN sine berekraftsmål<sup>1</sup> gje spesielt for små norske distriktskommunar?
3. Korleis kan nasjonal politikk bidra til å styrkje distriktskommunane, i samspel med fylkeskommunane, i arbeidet med berekraftig utvikling?

Bestillinga gjeld *små norske distriktskommunar* (jf. punkt 2 ovanfor), og har med ei avgrensing til kommunar i sentralitetsklasse<sup>2</sup> 5 og 6. Dette gjeld 209 av dei 356 kommunane i landet (59%), og svarer til kommunar med lys blå (sentralitetsklasse 5) og mørk blå farge (sentralitetsklasse 6) i Figur 1 (Høydahl, 2020). Kartet viser at dette gjeld både små og mellomstore kommunar. Til dømes i Sogn og Fjordane er det berre Sunnfjord som høyrer til sentralitetsklasse 4, medan både Kinn (Flora/Måløy) og Sogndal med høvesvis 17.000 og 12.000 innbyggjarar ligg i sentralitetsklasse 5. Sjølv om det er mykje som skil livskraftige regionsenter frå dei minste, fråflyttingstruga utkantkommunane, har vi valt å ikkje utelate denne gruppa kommunar. Det er fordi vi meiner at mange av erfaringane med berekraftarbeid i mellomstore distriktskommunar har overføringsverdi også til dei mindre kommunane.

FNs berekraftsmål vart vedtatt i 2015 som del av *2030-agendaen for berekraftig utvikling*, og representerer universelle mål som alle land har forplikta seg til å innfri innan 2030. I mange land blir det no arbeidd med å finne ut korleis ein skal omsette berekraftmåla i handling på lokalt nivå, og det er i denne samanhengen vi må sjå initiativet frå Distriktsenteret. Berekraftmåla vart til gjennom ein FN-styrt prosess som går fleire tiår tilbake i tid, med 1987 (Vår felles framtid) og 1992 (Rio-konferansen, Agenda 21) som særleg viktige milepælar. Som innspel til ein diskusjon om berekraftig utvikling i distriktskommunane, meiner vi det er nyttige erfaringar å hente ved å sjå tilbake til den første perioden med berekraftarbeid i kommunane.



Figur 1 Kommunar etter sentralitetsklasse (lys blå = 5, mørk blå = 6). Kjelde: SSB (Høydahl, 2020).

Vestlandsforskning er det forskingsmiljøet i Norge som over lengst tid har forska systematisk på berekraftig utvikling; både om sjølve omgrepet; om styring for berekraftig utvikling – m.a. spørsmålet om utvikling og bruk av berekraftindikatorar; om offentleg forvaltning og politikk for berekraftig utvikling med særleg fokus på det lokale og regionale forvaltningsnivået; og om berekraftomgrepet nytta i sektorsamheng – som berekraftig mobilitet og berekraftig reiseliv. Denne forskinga har funne stad heilt sidan berekraftmålet vart lansert i 1987, på den tida miljøvern vart eit kommunalt forvaltningsområde og omgrepet berekraftig utvikling kom på dagsorden i kommunane på slutten av 1980-talet. Ettersom Vestlandsforskning ligg i ein typisk distriktsregion, har det også vore naturleg at mykje av

<sup>1</sup> FNs berekraftsmål blir ofte omtalt som SDGs, ei forkorting for *sustainability development goals*.

<sup>2</sup> Sentralitetsindeks og sentralitetsklasse blir rekna ut frå kor mange arbeidsplassar og servicefunksjonar dei som bur i kvar enkelt grunnkrets kan nå med bil i løpet av 90 minutt.

forskninga vår har vore retta inn mot dei særlege berekraftutfordringane som gjeld i distrikta samanlikna med urbane strøk.

Dette gir oss eit naturlig fortrinn i nettopp å sjå bakover i tid, og oppsummere erfaringane i Norge når det gjeld den generelle debatten om berekraftig utvikling som ei overordna ramme, og meir konkret om kommunane sitt bidrag i arbeidet med å fremje ei berekraftig utvikling, og då spesielt kva som særpregar distriktskommunar i dette.

Vi har løyst oppdraget med dette notatet ved å ta utgangspunkt i eit knippe forskings- og utviklingsprosjekt som vart gjennomført ved Vestlandsforskning i perioden 1989-2002, og som har omfatta små og mellomstore distriktskommunar. Frå desse prosjekta har vi trekt ut erfaringar som grunnlag for ein diskusjon rundt problemstillingane Distriktsenteret reiser. Oppdraget gir rett nok berre rom for ei avgrensa drøfting av desse store spørsmåla.

Den vidare strukturen på notatet er slik:

- *Ulike forståingar av berekraftmålet:* Det å ha innsikt i dei ulike forståingane av berekraftmålet er avgjernade for å forstå og kunne dra nytte av erfaringar med berekraftarbeidet i norske kommunar.
- *Erfaringar med berekraftarbeid i distriktskommunane:* Vi ser på tidlege eksempel på distriktskommunar sitt arbeid med berekraftig utvikling, og peikar på både gode og dårlege erfaringar som kan seie noko om forutsetningar for å lykkast med dette arbeidet.
- *FNs berekraftsmål og distriktskommunane:* Med LA21 som bakteppe diskuterer vi korleis norske distriktskommunar i dag kan arbeide for å innfri FN's berekraftsmål.
- *Korleis det regionale nivået kan bidra:* Vi ser nærare på fylkeskommunen si rolle i berekraftarbeidet, med bakgrunn i erfaringane frå RA21.

Vestlandsforskning er med i eit forskingsprosjekt<sup>3</sup> som nyleg har starta, og som nettopp dreier seg om kva rolle kommunar og fylkeskommunar kan spele i arbeidet med å innfri berekraftsmåla. Venteleg vil det prosjektet bidra til ei grundigare utforsking av korleis distriktskommunane kan arbeide med berekraftig utvikling.

---

<sup>3</sup> Field of goals: Co-production of knowledge and implementation of the Sustainable Development Goals in regional and local planning (FOG), finansiert av Noregs forskingsråd.

## 2. Ulike forståingar av berekraftmålet

Målet om ei berekraftig utvikling har ulike opphav: På den eine sida kan vi skilje mellom ein fagleg og ein politisk debatt, på den andre sida ein debatt som har dreid seg om naturressurs- og miljøproblem og ein som har dreid seg om utviklingsproblem.

Det *faglege* opphavet til *berekraftdelen* av debatten dreide seg først om å forstå korleis ein kan hauste naturressursar (skogbruk, fiske osv.) på ein slik måte at uttaket kan vere på eit vedvarande (berekraftig) nivå på lang sikt. Dette er ein gamal debatt som går tilbake til 1800-talet. Etter kvart som miljøkrisa kom på dagsorden internasjonalt frå midten av førre hundreåret, vart debatten utvida til å omfatte spørsmålet om korleis ein skal løyse problem som gjeld ureining og naturinngrep.

Det *politiske* opphavet til berekraftdelen kan knytast til slagordet «tenke globalt – handle lokalt», som først vart lansert som eit politisk slagord rundt 1900 av ein pioner innanfor byplanlegging, Patrick Geddes. Geddes nytta dette som ein metafor for å bringe natur («globalt») inn i byane («lokalt»), for på den måten å betre livsmiljøet i dei store industrialiserte byane. Slagordet har seinare blitt sterkt knytt politisk til berekraftarbeidet. På same måten som for det faglege opphavet, vart berekraftdelen frå midten av førre hundreåret knytt til spørsmålet om politiske løysingar på miljøproblema.

Opphavet til *utviklingsdelen* av berekraftmålet heng saman med den faglege og politiske debatten om ei meir rettvis fordeling av økonomiske gode mellom den fattige og rike delen av verda. Den faglege delen av denne debatten kan knytast til diskusjonen om behov, ikkje minst forsøk på å skilje mellom ulike typar behov, som grunnleggjande og meir luksusprega behov. På 1960-talet oppsto ein fagleg diskusjon om samanhengen mellom folkeauke og matmangel, leia av m.a. den svenske plantefysiologen Georg Borgström. Bodskaen hans var at det var behov for ei radikal omfordeling globalt for å unngå svoltkatastrofe og auka fattigdom. På 1970-talet oppsto dei første meir omfattande politiske initiativa for å løyse dei globale miljøproblema, men det viste seg å vere vanskeleg å få til semje mellom det som då vart kalla industri- og utviklingslanda. Posisjonen til utviklingslanda var at miljøproblema var skapt av i-landa, og måtte difor løysast eine og aleine i den rike delen av verda. Det u-landa ønskte var internasjonale avtalar for å sikre ei meir rettvis fordeling av gode globalt, og då særleg at i-landa skulle betale ein høgare pris for råvarer frå fattige land. Konkret vart det fremja forslag om eit avtaleverk med nemninga *ny økonomisk verdsordning* (NØV). Desse initiativa stranda på midten av 1970-talet etter den såkalla oljekrisa, som leia til ein stor auke (sett frå dei oljeimporterende i-landa si side) av oljeprisane globalt. Dermed smuldra den politiske støtta i i-landa til å betale ein høgare pris også for andre råvarer.

Dette var bakgrunnen for initiativet til FN sin verdskommisjon for miljø og utvikling; nemleg (1) å få utviklingslanda med på arbeidet med å løyse miljøproblema («berekraftig»), ved (2) å kople miljøarbeidet med arbeidet for ei meir rettvis fordeling av gode mellom den fattige og rike delen av verda («utvikling»). Denne forståinga finn vi i definisjonen av berekraftig utvikling i Verdskommisjonens rapport frå 1987. Den mest siterte definisjonen er slik (Verdskommisjonen for miljø og utvikling, 1987, s. 42):

«Bærekraftig utvikling er utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov».

Dette er berre ei side ved berekraftmålet, det som har fått nemninga «generasjonsrettferd». Dei følgjande presiseringane frå Verdskommisjonen blir ofte gløymt (Op. cit):

«Den omfatter to nøkkelmomenter: det å dekke behov, spesielt grunnbehovene til verdens fattige, som bør gis første prioritet, og idéen om begrensningene som dagens teknologi og sosiale organisering legger på miljøets muligheter til å imøtekomme dagens og framtidens behov».

Det *første* poenget i denne presiseringa over er at utviklingsdelen av berekraftmålet er avgrensa til først og fremst å dreie seg om tiltak for å styrke dei grunnleggande behova – og difor utviklinga (og dermed økonomien) i den fattige delen av verda. Det *andre* poenget gjeld ei viktig erkjenning av dei klare avgrensingane i kva teknologiske

tiltak og sosial organisering kan bidra med av løysingar, og at samfunnet difor må akseptere *absolutte fysiske grenser* for kva belastningar *miljøet* kan utsetjast for.

Berekraftig utvikling blir ofte feilaktig knytt til spørsmålet om naturen si tolegrense. Rett nok presiserer Verdenskommisjonen at kravet om å oppretthalde natursystema – eller den 'økologiske' berekrafta – må forståst som ein naudsynt føresetnad og ei avgrensning i høve til utviklingsdelen av målet (Verdenskommisjonen 1987, s. 42). Det som likevel ofte vert gløymd er at Verdenskommisjonen tar utgangspunkt i mennesket; ikkje miljøet (Lafferty og Langhelle 1995). Spørsmåla om dekking av dei grunnleggande behova og ei meir rettvis fordeling av gode i tid (mellom generasjonar) og rom (mellom ulike delar av verda), høyrer til den 'sosiale' berekrafta. Verdenskommisjonens rapport understrekar sterkt at den sosiale berekrafta er eit nødvendig supplement til den økologiske berekrafta, og at desse saman utgjer målet om ei berekraftig utvikling. Like fullt påpeiker rapporten at *økologisk* berekraft ligg som eit *minstekrav* i definisjon av berekraftmålet (Verdenskommisjonen 1987, s. 43).

Den same todelinga og spissinga av berekraftmålet finn vi i dei norske stortingsmeldingane om berekraftig utvikling. Stortingsmelding 58 (1996-97) om «Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling» skil t.d. mellom eit økologisk, velferds- og generasjonsperspektiv på berekraftmålet, som omhandlar høvesvis det å sikre dei essensielle økosystema, ei meir rettvis fordeling av byrder og gode mellom fattige og rike land, og at framtidige generasjonar skal ha same tilgang til grunnleggande gode som vi har i dag.

I den vidare politiske prosessen etter framlegginga av Verdenskommisjonens rapport i 1987 i regi av FN, så vel som den faglege debatten, har det vore ein vedvarande og stor debatt omkring innhaldet i omgrepet og dei praktiske konsekvensane av dette. Desse debattane har gått langs tre aksar:

- Kva skal reknast som 'grunnleggande behov'? (Sharpley, 2009)
- Kva prioritet skal dei ulike tema ha som til kvar tid vert lagt inn i berekraftmålet? (Høyser, 2010)
- Kva vekt skal leggst på økologiske grenser for økonomisk utvikling? (Holden, Linnerud, Banister, Schwanitz & Wierling, 2017)

Ei viktig drivkraft i utfallet av desse debattane har vore eit skifte i korleis berekraftmålet vert omtalt, frå den opphavlege todelinga ('økologisk' og 'sosial' berekraft, som samsvarer med todelinga - 'berekraftig' og 'utvikling' – i sjølve omgrepet) til tredeliga 'økologisk berekraft', 'sosial berekraft' og 'økonomisk berekraft' (Aall, 2014). Tredeliga har sitt opphav i boka «Cannibals with Forks – The Triple Bottom Line of 21st Century Business» frå 1997 av miljøaktivisten John Elkington. I boka lanserer han 'berekraftig utvikling' samla sett som ei tredje 'botnline'. Målet var å få næringslivet til å interessere seg for berekraftmålet, noko Elkington ville få til ved å ta utgangspunkt i den økonomiske botnlina (den 'første' botnlina). Han viste til at mange verksemder dei siste tiåra hadde supplert den tradisjonelle økonomiske tankegangen med ein sosial profil som går ut over dette, som å sørge for gode arbeidstidsordningar, gode ferieordningar, avskaffe barnarbeid osv. Dette kalla han den 'sosiale' eller 'andre' botnlina. Desse to omgrepa brukte han så som plattform for å lansere berekraftmålet som ei 'tredje' botnline. Elkington sine ide vart kalla 'triple bottom line', og fekk stor tilslutning. Etter kvart vart tredeliga hans tatt tilbake frå forretningsverda og inn i offentleg politikk, men i den prosessen skjedde det ei pervertering av omgrepa slik at dei tre botnlinene – der berekraft i Elkington sitt opphavslege oppsett var den eine av dei tre – blei gjort om til tre berekraftperspektiv: Den økonomiske, sosiale og miljømessige berekrafta. Dermed vart spørsmålet om å avvege tre ulike omsyn (økonomiske, sosiale og berekraftomsyn) opp mot kvarendre gjort om til eit spørsmål om 'intern' balansering mellom tre likeverdige berekraftdimensjonar. Då kunne ein t.d. legge stor vekt på økonomiske omsyn, men framleis hevde at ein var innafor eit 'berekraftrom'; noko som er vanskelegare om ein må velje mellom eit økonomisk omsyn versus eit berekraftomsyn.

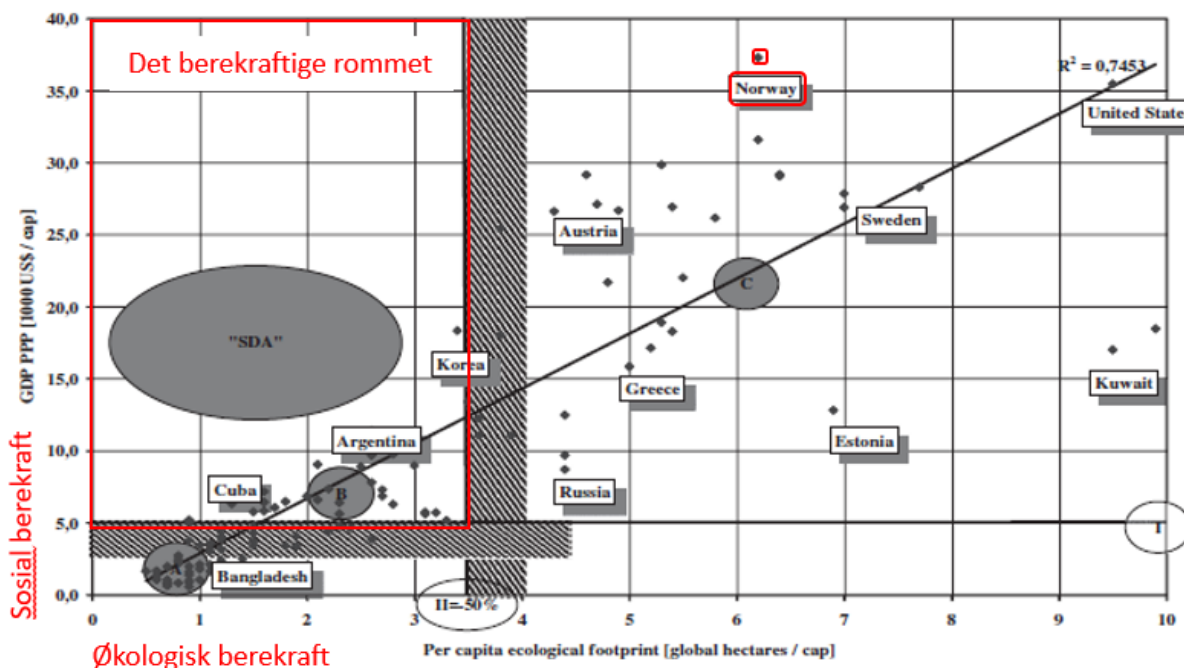


Tabell 1 Karakterisering av hovudinnretningane i forståinga av berekraftmålet.

Karakteristika	Brei og flat	Smal og spiss
Berekrafttema	Mange (t.d. kulturell, økonomisk, sosial, miljømessig berekraft mfl.)	Få (økologisk og sosial berekraft)
Prioritering mellom delmål	Flat struktur der alle delmål i prinsippet har lik vekt	Hirearkisk målstruktur der miljømessige delmål er overordna sosiale
Spesifisering av delmål	Lita vekt på kvantifisering av tolegrensar	Stor vekt på kvantifisering av tolegrensar
Beslutningskriterium	Konfliktdempande og konsensusorientert	Konfliktorientert og fleirtalsvedtak
Syn på teknologi og sosial organisering	Stor vekt på teknologiske løysingar, innretta mot endringar av produksjonen i samfunnet, ingen kritikk av økonomisk vekst	Mindre vekt på teknologiske løysingar, innretta også mot endringar av forbruk i samfunnet, kritikk av økonomisk vekst

I sum har dette gitt grunnlag for å skilje mellom to ytterpunkt i grunntolkinga av berekraftmålet; ei 'brei og flat' og ei 'smal og spiss' forståing. I tabellen under har vi vist ulike karakteristika for desse to ytterpunkt.

Det viktige poenget her er at dei to grunntolkingane vist i tabell 1 vil gje totalt ulike konklusjonar om kva som er mest og minst berekraftig. Vi skal illustrere dette med to eksempel på rangering av nasjonar ut frå kven som er dei 'mest' og 'minst' berekraftige. I følgje Sustainable Development Index<sup>4</sup> kjem Norge ut som det tredje *mest* berekraftige landet, berre forbigått av Sverige og Danmark. Dette er ei inndeling som fell saman med det vi i tabell 1 har karakterisert som 'brei og flat'. I ei anna inndeling, vist i figuren under, som heng meir saman med vår karakterstikk 'smal og spiss', kjem Norge ut mellom dei *minst* berekraftige landa; altså dei som ligg lengst utanfor det berekraftige rommet definert ut frå dei to aksene sosial og økologisk berekraft (Holden & Linnerud, 2007).



Figur 2 Rangering av land ut frå økologisk og sosial berekraft, basert på tal for the Living Planet Report (WWF), det internasjonale energibyrået (IEA) og FN's utviklingsprogram (UNDP) (Holden & Linnerud, 2007).

<sup>4</sup> <https://www.weforum.org/agenda/2017/03/countries-achieving-un-sustainable-development-goals-fastest>



Gjennomgangen over viser at det er ikkje slik at det finst éin fagleg og politisk korrekt måte å forstå berekraftmålet, ikkje minst fordi målet (eller måla) alltid må settast inn i – og dermed tilpassast – den konkrete samanhengen der måla skal nyttast. Ulike land, ulike kommunar og ulike sektorar i samfunnet har ulike berekraftutfordringar, og dette må dei sjølv vurdere. I tillegg kjem, slik vi har vist over, at berekraftmålet kan forståast svært ulikt, også på eit overordna og generelt nivå; eksempelvis vil synet på teknologiske løysingar spele ei viktig rolle. Det same gjeld vektlegging av og balanseringa mellom utviklings- og berekraftdelen av målet. Denne typen skilnader vil naturleg nok kunne slå ut også ved vurdering av kommunar sin faktiske innsats og vilkår for slik innsats – kanskje til og med i enda større grad enn det som gjeld på land-nivå.

## 3. Forutsetningar for heilskapleg arbeid med berekraft i distrikta

Norske kommunar har engasjert seg i spørsmål rundt berekraftig utvikling heilt sidan omgrepet vart sett på dagsorden på slutten av 1980-talet. Vestlandsforskning har, som vi har peikt på i innleiinga, dokumentert og forska på mykje av dette kommunale berekraftarbeidet, både i store og små kommunar. Her vil vi nytte delar av denne erfaringsbasen som utgangspunkt for å løfte fram viktige perspektiv på berekraftarbeidet i distriktskommunane. Kapittelet er delt i tre: (1) Omtale av prosjekta vi hentar materiale frå, (2) tematisk gjennomgang av dei prosjektbaserte erfaringane, og (3) ein oppsummerande diskusjon rundt særlege forutsetningar for berekraftarbeid i distriktskommunar.

### 3.1. Fire prosjekt om kommunar og berekraft

Vi har valt ut fire forskingsprosjekt frå den tida kommunalt miljø- og berekraftarbeid vaks fram og vart etablert, og som kan kaste lys over distriktskommunane sine forsøk innanfor det nye politikkområdet. Drøftinga bygger på desse prosjekta:

1. Økokommuneprogrammet 1989-1996
2. Miljørevisjonsprosjektet 1993-1996
3. Hindringsprosjektet 1997-1998
4. Bærekraftige kommuner i praksis 2001-2002.

#### Økokommuneprogrammet

Økokommuneideen vaks fram på 1980-talet som eit av dei første og sterkast formulerte forsøka på å arbeide for berekraftig utvikling i norske distriktskommunar. Økokommuneprogrammet vart gjennomført i 1992-1996 av Forum for norske økokommuner, finansiert av Miljøverndepartementet og KS, og med Vestlandsforskning som fagleg ansvarleg. Omgrepet *økokommune* oppsto i Suomussalmi kommune i Nord-Finland i 1980, og vart vidareutvikla av Øvertorneå kommune i Nord-Sverige tre år seinare. Desse initiativa var forsøk på å utforme ein alternativ utviklingsstrategi for distriktskommunar prega av stor fråflytting, og representerte ei ny kopling mellom ideologisk tankegods henta frå miljø- og alternativrørsle og tradisjonell "kommunalisme" med vekt på lokal mobilisering og lokal ressursutnytting (Aall, 1991). Utgangspunktet for økokommuneideen i Norge var eit privat initiativ frå Eirik Myrhaug og hans organisasjon Norsk forum for økologisk økonomi. Myrhaug la vekt på lokalsamfunnsutvikling og næringsutvikling basert på lokale ressursar og lokal bytteøkonomi. Nokre av desse ideane var såpass utradisjonelle at dei vekte skepsis i kommunane, og sto i vegen for etablering av eit økokommuneprogram. I 1987 vart det gjennom Sogndal kommune etablert kontakt med Vestlandsforskning for å få hjelp til å utforme ein søknad om eit nasjonalt økokommuneprogram. Vestlandsforskning foreslo å kople eit slikt program opp mot tilrådingane i Verdenskomisjonens rapport og lansere "*Økokommunene (...) som prøve-kommuner for oppfølging av sentrale tilrådingar i Brundtland-kommisjonen på lokalt nivå i Norge*" (Høyer 1987). I 1988 vart Forum for norske økokommuner (FONØ) etablert med sekretariat i Sogndal. Etter ein forprosjektperiode vart FONØ formelt skipa i 1991, og ni medlemskommunar<sup>5</sup> forplikta seg til å følge *økokommuneerklæringa*:

En økokommune forplikter seg til å arbeide for en bærekraftig utvikling. I dette ligger bl.a.:

1. Økologiske mål inn i kommuneplanleggingen
2. I den kommunale saksbehandlingen skal miljøkonsekvenser utredes
3. Mobilisere befolkningen til å bruke lokale kunnskaper og naturressurser for å skape en bærekraftig utvikling
4. Vern og bruk av det lokale natur- og kulturgrunnlaget
5. Gi lokale bidrag til løysning av globale miljøproblemer
6. Løse lokale miljøvernutfordringer
7. Sterk vekt på lokal styring og engasjement.

---

<sup>5</sup> Dei ni økokommunane var Nesseby, Tingvoll, Tolga, Nore og Uvdal, Lardal, Sogndal, Ølen, Suldal og Forsand.

Det fireårige økokommuneprogrammet vart etablert i 1992, bygd opp rundt ei rad delprosjekt. Problem med tilleggsfinansiering og til dels vanskar med rekruttering av kommunar, gjorde at om lag halvparten av dei 17 planlagte delprosjekta ikkje vart realisert. Det største delprosjektet, *kommunal miljørevisjon*, er omtalt separat nedanfor fordi det i stor grad foregikk på utsida av økokommuneprogrammet. *Økologisk basert kommuneplanlegging* dreide seg om kursverksemd for administrativt tilsette, mest kommuneplanleggarar, og med klare element av deltakarstyring frå dei seks økokommunane som tok del. *Politikerskolen i miljølære* var forankra i «Ressursenteret i miljølære» i Tingvoll, og innebar miljøopplæring av folkevalde i meir enn 50 kommunar, av dei 6 økokommunar. Delprosjektet *kommunal forvaltning av kulturlandskapet* hadde som mål å avklare om kommunane gjennom reguleringsplanlegging kunne styrke si rolle i kulturlandskapsforvaltninga. Det vart utarbeidd reguleringsplanframlegg for Vingelen i Tolga kommune i dialog med lokale interessentar, og erfaringane munna ut i tilrådingar om ulike typar verkemiddel og vilkår for å nytte desse (Heiberg, 1996).

Blant delprosjekta som ikkje vart gjennomført etter planen, finn vi *berekraftig næringsutvikling*, som hadde som mål å fremje meir miljørett produksjon i lokalt næringsliv. Prosjektet hadde fokus på på å betre miljøstandarden hos det eksisterande næringslivet, og innfridde med det ikkje forventningane hos deltakarkommunane om at prosjektet skulle bidra til å skape nye næringar og arbeidsplassar med grøn profil. Dette, og det at det tok lang tid før ein fekk ekstern finansiering på plass, gjorde at ein ikkje klarte å skaffe deltakarkommunar, og prosjektet vart redusert til ei utgreiing. *Redusert forbruk – kommunal handling* var eit anna delprosjekt som kommunane ikkje viste interesse for å delta i. Dette skulle sjå på kva moglegheiter kommunane har til å påverket forbruksnivået eller -mønsteret i lokalsamfunnet. Utgangspunktet for prosjektideen var ein resolusjon som vart vedtatt på landstinget i KS i 1992, som peikte på at «vårt høye forbruk og vår økonomiske vekst i vest er uforenlig med en bærekraftig utvikling og global fordeling av verdens ressurser» (Aall, 1997).

### Kommunal miljørevisjon

Det treårige forskingsrådsprosjekt *kommunal miljørevisjon* sprang ut frå økokommuneprogrammet, men berre to av ni deltakarkommunar var økokommunar.<sup>6</sup> Det gjekk ut på å ta miljørevisjon, eit verktøy som har blitt utvikla til bruk i næringslivet, og prøve det ut som miljøpolitisk styringsinstrument i norske kommunar. Vestlandsforskning og Stiftelsen Østfoldforskning utarbeidde ei handbok i kommunal miljørevisjon (Aall, Erstad & Vestby, 1996) der det vart presentert ein metodikk som deltakarkommunane skulle følgje. Kommunane gjennomførte i alt 20 revisjonsforsøk med ein samla arbeidsinnsats på 5,5 årsverk. Den tilrådde metoden vart i hovudsak følgt fram til sluttstilling av revisjonsrapporten, medan etterarbeidet – i form av oppfølging av påviste manglar – svikta i ein del kommunar (Aall, 1996).

### Hindringsprosjektet

Prosjektet *Kartlegging av hindringer for å oppnå et bærekraftig lokalsamfunn* («hindringsprosjektet») gjekk ut på å kartlegge hindringar i lokal og sentral verkemiddelbruk i arbeidet med å oppnå meir bærekraftig produksjon og forbruk lokalt. Det vart gjort ved å evaluere lokale delprosjekt som vart gjennomført i dei sju kommunane som tok del i «Bærekraftige lokalsamfunn» (BLS), eit fleirårig prosjekt i regi av Statens forurensningstilsyn<sup>7</sup> (Aall & Bjørnæs, 1998). Det vart gjennomført i alt 90 kommunale delprosjekt i BLS, og hindringsprosjektet gjorde i samråd med SFT eit strategisk utval av eitt case per kommune. Vi skal her omtale aktivitetar i to distriktkommunar, Steigen og Røros, med fokus på høvesvis bygdemobilisering og miljøvenleg reiseliv.

Steigen kommune i Nordland var den mest perifere av BLS-kommunane, og der vart det breitt anlagte bygdemobiliseringsprosjektet *Miljøbygda Leines* gjenstand for evaluering. Øya Leines hadde på den tida om lag 700 innbyggjarar fordelt på 200 husstandar, og var prega av fråflytting og rekrutteringssvikt til kystfiske. Kommunen sette som langsiktig mål å «oppnå varige endringer i bærekraftig retning på Leines», eit mål som i praksis vart utlagt som at ein gjennom delprosjektet ønskte å motverke fråflyttinga. Ambisjonen var å utvikle ein modell for miljøvern i distrikta, og denne «Steigenmodellen» var basert på dei fire elementa historisk identitet, tradisjonelt miljøvern, livskvalitet og helse og eit globalt perspektiv. Bygdemobiliseringa skjedde i tett samarbeid med organisasjonar, skulen og næringslivet lokalt. Det vart lagt vekt på å formidle tradisjonell kunnskap og auke

---

<sup>6</sup> Desse kommunane var med i miljørevisjonsprosjektet: Bærum, Bømlo, Fredrikstad, Rakkestad, Sogndal, Stavanger, Steinkjer og Tingvoll, og i tillegg Nord-Trøndelag fylkeskommune.

<sup>7</sup> Blant dei sju kommunane som deltok i SFT-prosjektet Bærekraftige lokalsamfunn, var distriktkommunane Steigen, Røros og Flora.

statusen til næringer basert på lokale ressursar. Hindringane som vart identifisert spente frå prosjektinterne, trivielle utfordringar til strukturelle forhold (rammevilkår for distriktsnæringsane) og haldningar (statusen til fiskaryrket og oppfatningar av kva livskvalitet er).

Rørøros kommune deltok i BLS med to reiselivsrelaterte prosjekt, «Grønt reiseliv» og «Destinasjon Rørøros». Desse vart i praksis handtert under eitt, og hadde dessutan koplingar til delprosjektet «Lokal mat». Hindringsprosjektet evaluerte reiselivsprojekta på Rørøros med vekt på den reiselivsrelaterte transporten. Prosjektet tok mål av seg å lage miljøsertifikat for reiselivet, og å endre transportvanane både blant lokale innbyggjarar for å få ned biltransporten i sentrum, og blant dei som besøker bergstaden ved å få fleire til å reise med buss eller tog. To hotell deltok i prosjektet, og det vart gjort forsøk på å få NSB og busselskap med på å etablere betre kollektivtilbod. Det vart arbeidd med å få reiselivsverksemdar og andre aktørar til å kjøpe lokal mat frå «fjellregionen», både for å styrke lokal produksjon og redusere transportomfanget (Aall og Bjørnæs, 1998 s. 82-93).

### Bærekraftige kommuner i praksis

Prosjektet *Bærekraftige kommuner i praksis* vart utført av Vestlandsforskning og Stiftelsen Idébanken på oppdrag frå KS. I samarbeid med sju kommunar og fylkeskommunar<sup>8</sup> skulle ein utvikle og prøve ut eit styringssystem for integrering og konkretisering av bærekraftig praksis i kommunal verksemd (Aall, Breisnes, Hille & Høyer, 2002). Utgangspunktet var KS sitt ønske om å fremje bruken av miljøstyringssystem og bærekraftindikatorar i kommunane. KS la til grunn at det skulle utviklast eit system eksplisitt retta inn mot målet om bærekraftig utvikling; det skulle omfatte kommunens rolle både som samfunnsutviklar og tenesteproducent; bygge på eksisterande kommunale styringssystem; tene i første rekke interne styringsbehov; fungere for alle kommunetypar; og framfor alt vere enkel i oppbygging og bruk. Det vart lagt opp til at kommunane som nytta systemet skulle tilfredsstille tre krav som kunne gi eit tilstrekkelig styringsgrunnlag: dei skulle ha ein miljøplan, ha slutta seg til Fredrikstaderklæringa<sup>9</sup> og ha tilstrekkeleg miljøkompetanse. Styringssystemet fekk ein trappetrinnsmodell med eit enkelt *basissystem* og *påbyggingsverktøy* for meir avanserte styringssystem. Ein kjerneindikator vart etablert for kvart av sju bærekrafttema, medan supplerande og valfrie bærekraftindikatorar høyrte til påbyggingsdelen. Basisdelen var tenkt brukt i to samanhengar, som *retningsanalyse* (der ein t.d. i årsmeldinga kan slå fast om kommunen nærmar seg bærekraftmåla eller ikkje), og til *konsekvensvurdering* i sakshandsaminga. I tillegg inneheldt styringssystemet eit eige opplegg for *innkjøpspolicy*.

### 3.2. Erfaringar med bærekraftarbeid i distriktskommunane

Over har vi omtalt fire forskings- og utviklingsprosjekt om kommunar og bærekraftig utvikling, som alle fann stad på 1990-talet eller dei næraste åra før og etter det tiåret. I det som følgjer skal vi bruke funn frå desse prosjekta, illustrert med eksempel frå enkeltkommunar, som utgangspunkt for å drøfte den første problemstillinga: «Kva er viktige forutsetningar for at små kommunar med utgangspunkt i stadbundne natur- og kulturressursar kan arbeide heilskapleg med bærekraftig utvikling?»

Dei omtalte prosjekta har i stor grad gått ut på å lansere endringsforslag i form av nye perspektiv eller verktøy, som det har vore eit mål å få deltakarkommunane til å innlemme i eigen organisasjon eller i lokalsamfunna gjennom politiske prosessar og/eller sosial mobilisering. Parallelt med dette har det blitt forska på utfallet av desse forsøka. Prosjekta har såleis hatt eit normativt utgangspunkt, det har vore eit mål å bidra til meir bærekraftig utvikling i dei aktuelle kommunane, og til auka kunnskap om vilkåra for å oppnå det same i samfunnet som heilskap.

### Oppslutning frå politisk-administrativ leiing

Det går att som ein raud tråd gjennom alle dei fire prosjekta at god forankring hos leiinga i kommuneorganisasjonen er ein viktig føresetnad for å lykkast. Manglande oppslutning i administrasjonen har blitt

---

<sup>8</sup> Desse kommunane var med i prosjektet «Bærekraftige kommuner i praksis»: Porsgrunn, Bydel Gamle Oslo, Sund, Tingvoll, Vega, Akershus fylkeskommune og Sogn og Fjordane fylkeskommune.

<sup>9</sup> Erklæring presentert på landskonferansen i Fredrikstad i februar 1998 og signert av «kommuner, fylkeskommuner og organisasjonar som vil ta ansvar for at norske lokalsamfunn bidrar til en bærekraftig samfunnsutvikling». Dette innebar ei forplikting til å mobilisere egne lokalsamfunn til aktiv medverknad i LA21-prosessar. Ved inngangen til 2000 hadde 160 kommunar og 17 fylkeskommunar slutta seg til erklæringa.

nemnt som grunn til problem med gjennomføring i fleire av delprosjekta i Økokommuneprogrammet og for enkelte av kommunane som var med i Bærekraftige kommuner i praksis. Under kartlegging av hindringar som oppsto i Bærekraftige lokalsamfunn (BLS), gav prosjektleiar i Steigen uttrykk for at støtta frå rådhuset var for svak, at ein i stor grad måtte «dytte på» kommuneleiinga. Likevel såg ein mot slutten av prosjektet teikn til at ting endra seg til det betre, m.a. i form av godt oppmøte på den kommunale miljøskolen og ved at miljøomsyn vart innlemma i innkjøpsreglementet.

Mange kommunale reformar blir innført gjennom top-down-prosesser, drive fram av statlege styresmakter og med svak politisk forankring lokalt. Her var økokommuneprogrammet på mange måtar eit unntak, ettersom deltakinga i dei fleste tilfella kom i stand etter initiativ frå lokalpolitikarar. Felles for alle økokommunane var at ordførarane nokså raskt slutta seg til ideen om å delta, og dette var ein viktig føresetnad for å kome i gang. Evalueringa av økokommuneprogrammet viste likevel at den politiske forankringa ofte var svakare enn ein kunne ønskje, og at skepsisen som var til stades blant ein del av dei folkevalde ikkje kom til uttrykk da kommunestyret samrøystes slutta seg til økokommuneerklæringa. Denne var meint som ei forplikting kommunane tok på seg mot retten til å kunne kalle seg «økokommune», og det vart stilt krav om tilslutning til erklæringa i kommunestyret for å vere med i økokommuneprogrammet. Basert på vurderingane hos lokale respondentar, konkluderte evalueringa med at etterlevinga var svak i sju av dei ni kommunane. Tingvoll var ein av dei kommunane som i størst grad oppfylte intensjonane bak økokommuneerklæringa, sjølv om administrasjonen i utgangspunktet var skeptisk til deltaking fordi ein var redd det ville gi signal som kunne svekke sjansane for å trekke ny næringsverksemd til kommunen. Der ser det ut til at den politiske forankringa var sterk nok til at økokommuneideen til ein viss grad festa seg i organisasjonen.

## Eldsjeler

Oppslutning hos den kommunale leiinga blir i stor grad påverka av entusiastiske enkeltpersonar og deira evne til å utløse endringsprosesser, så dette er to tema som grip inn i kvarandre. Eit generelt funn i studie av føregangskommunar på miljøområdet, store som små, er at den såkalla eldsjelleffekten er viktig (Dannevig, Hovelsrud & Husabø, 2013). Lokale eldsjeler har hatt mykje å seie for å løfte miljø- og bærekraftengasjementet rundt om i kommunane. Dette har særleg vore tilfelle under oppbyggingsfasen av det kommunale miljøvernet, før politikfeltet etter kvart vart institusjonalisert. Fenomenet er særleg tydeleg i småkommunar, noko som verkar naturleg med tanke på at administrasjonen er mindre, og at gjennomslagskrafta for einskildpersonar i administrasjonen og mellom dei folkevalde derfor vil vere større enn i store organisasjonar. I alle dei omtalte prosjekta såg vi eksempel på dette. I økokommunane Ølen, Sogndal, Tolga og Tingvoll var det politisk leiing ved ordførar eller varaordførar som var den drivande krafta i arbeidet, og dermed fungerte som eldsjeler. I Sogndal var det varaordførar Bjørg Rimeslaatten som hadde denne posisjonen, ho evna å sette kommunalt bærekraftarbeid på dagsorden, både innanfor eigen kommune og som leiar for Forum for norske økokommuner. I andre, som Lardal, var det personar i administrasjonen som var den drivande krafta.

Miljørevisjonsprosjektet skilte seg ut frå biletet der det er ei eldsjel som driv fram arbeidet, ved at prosjektet var retta inn mot å etablere eit formelt styringssystem (miljørevisjon). Like fullt var det også her viktig med eldsjeler for å starte arbeidet med å etablere eit nytt system i kommunen, og i dette prosjektet var det utelukkande eldsjeler frå administrativt nivå. Faktisk var det slik at det politiske nivået i fleire av kommunane var heller skeptisk til etableringa av miljørevisjon som system (Aall, 1996).

Fenomenet eldsjeler kan ein gje både ei negativ og ei positiv innramming. På den eine sida er den viktige posisjonen til eldsjelene eit noko forstemmande uttrykk for at bærekraftig utvikling ikkje har blitt ein naturleg del av kommunal forvaltning og politikutforming. Innsatsen frå sterke entusiastar må til for at frivillige «kan-oppgåver» skal hevde seg i konkurranse med dei mange lovpålagte «må-oppgåvene» som kommunane slit med å utføre. Dette gjeld særleg i små kommunar med svak administrativ kapasitet. På den andre sida kan dei små kommunane vere ein takknemlig arena der eldsjelene lettare kan få utfalde seg. Det betyr at distriktkommunar, der ein i utgangspunktet kunne tru at forholda ligg dårleg til rette for miljøpolitiske eksperiment, nettopp gjer det mogleg for eldsjeler å få gjennomslag for bærekraftengasjement som går lenger enn det dei meir tungrodde storkommune-organisasjonane gir rom for.

## Lokal forankring

Utan god lokal forankring vil det vere vanskeleg, sjølv for eldsjeler, å vekke og oppretthalde interessa for bærekraftarbeidet. I Tingvoll kan det ha vore avgjerande for den politiske oppslutninga at prosjektet gav ressonans i lokalsamfunnet. Dei mest vellykka aktivitetane i økokommuneprogrammet var nettopp kjenneteikna av at dei

sprang ut frå lokale initiativ og miljø, som arbeidet i Tingvoll for å spreie heimekompostering. Ein innbygger i kommunen hadde konstruert komposteringsbingen «Hagakompen», som vart produsert i stort tal og selt over heile landet. Dette var bakgrunnen for at profilering av kompostering vart eit hovudsatsingsområde i Tingvoll sitt økokommunearbeid, og vart eit av dei relativt få døma blant dei ni kommunane på at økokommune-statusen vart nytta aktivt for å styrke lokalt engasjement. Ressurscenteret i Tingvoll, som arrangerte politikarskole i miljøkunnskap, og Norsk senter for økologisk landbruk (NORSØK) var andre lokale aktørar som truleg var med og støtta opp om økokommuneideen i lokalsamfunnet. Døme på vellykka aktivitetar med sterk lokal forankring i andre økokommunar, var Tolga kommune sitt kulturlandskapsprosjekt i Vingelen og skuleprosjektet i Suldal. Sjølv om mobilisering av lokalbefolkninga var nedfelt som eit mål i økokommuneerklæringa, og noko som peikte fram mot LA21 nokre år seinare, var dette noko ein ikkje lyktes med i fleirtalet av økokommunane. Evalueringa peikte på at programmet mangla strategiar for å utnytte ressursane i lokalbefolkninga systematisk (Ramsdal, 1997 s. 52).

I «Miljøbygda Leines», eit av delprosjekta i BLS, var mobilisering av lokalsamfunnet eit hovudpoeng. Det vart gjort med å involvere lokale organisasjonar, næringsliv, skule og barnehage. I tillegg vart det kvar månad gitt ut ei eiga prosjektavis, «Nesslendingen», med informasjon til innbyggerane. Aviser og radio vart brukt til å formidle at prosjektaktivitetane skapar trivsel, at det er pengar å spare og at ein tar omsyn til miljøet. Dette førte til at så godt som alle innbyggerane på Leines kjente til prosjektet, og for det meste såg positivt på det.

Måten eit prosjekt eller ein reform er organisert på, har også innverknad på forankringa, og det kan vere krevjande å finne den rette balansen mellom to omsyn: på den eine sida det å la prosessane springe ut frå kommunen sjølv for å styrke den lokale eigarskapen, mens det på den andre sida kan vere naudsynt med ekstern hjelp i form av kompetanse, idear og prosessleiing for at endring i det heile skal kome i gang. Erfaringane tydar på at det er mykje å vinne på å spele på lag med eksisterande initiativ i lokalsamfunnet, både organisasjonar, skuleverk og næringsliv. Det å innlemme miljø- og berekraftarbeidet i det etablerte planverket i kommunen, og ikkje prøve å utvikle berekraftarbeidet som eit avsondra politikk- og forvaltningstema, er også med på å styrke den lokale forankringa.

### **Kompetanse og administrativ kapasitet**

Personellressursar og kompetanse blir ofte peikt på som ein viktig knappheitsfaktor i små kommunar. I miljørevisjonsprosjektet kom dette til syne både i administrasjonen og det politiske miljøet, der mykje sto og fall på nokre få eldsjeler. Til dømes vart det gitt uttrykk for at fagleg tunge prosessar knytt til miljørevisjon ikkje eigna seg for fritidspolitikarar i små kommunar. Små distriktskommunar er også kjenneteikna av tette band mellom dei ulike aktørane. I mange samanhengar vil det vere ein ressurs, men det kan også skape hindringar i form av lojalitetskonfliktar som berekraftarbeidet lett kan bringe fram.

Mange analysar av vilkår for kommunalt miljøvernarbeid peiker på «småkommune-problemet», altså at små kommunar har for små administrative ressursar og for svak spisskompetanse til å kunne bidra effektivt i miljøarbeidet. Samstundes viser mange studiar, som Hindringsprosjektet, at også store kommunar målt i innbyggjartal kan oppleve tilsvarande problem knytt til mangel på kompetanse og administrativ kapasitet.

### **Bruk og vern**

Gjennom heile miljøvernet si historie har det vore latente konfliktar mellom verneinteresser og næringsinteresser, sjølv om det også har oppstått alliansar mellom miljøvernorganisasjonar og ulike næringar (småskala landbruk og kystfiske er eksempel på dette). Den første regionale Agenda 21-planen, som vart laga av Nordland fylkeskommune i 1995, formulerte denne konflikten i berekraftsamanheng på følgjande måte: «Berekraftig utvikling eller berre kraftig utvikling?».

Om vi brukar økokommuneprogrammet som eksempel, ser vi at spenninga mellom bruk og vern er med på å forklare skepsisen hos ein del rådmenn og næringsssjefar til å bli med i første omgang. Også politisk skepsis kom til uttrykk da kommunestyra skulle slutte seg til økokommuneerklæringa. Dette botna ofte i frykt for at miljøvern skulle kome i vegen for primærnæringsane og utnytting av utmarksressursane. I Lardal vart noko av denne skepsisen rydda av vegen ved at det vart presisert at økokommuneprogrammet ikkje vart kopla til omgrepet miljøvern, men til miljø*utvikling*. Denne spenninga mellom næringsinteresser og berekraftomsyn heldt fram vidare i prosjektperioden, og Ramsdal (1997, s. 50) seier at mange av kommunerepresentantane som vart intervjuva i samband med evalueringa «uttrykte skepsis mot oppfølgingen [av økokommuneerklæringa] i konkrete valgsituasjonar, der en hevder at det skal mye til før langsiktige, økologiske hensyn skal telle mer enn lokale,



kortsiktige interesser». Eit sitat frå ein av økokommuneordførarane illustrerer denne motsetninga mellom berekraft og næringsinteresser: «Hvis jeg som ordfører sier nei til arbeidsplasser i kommunestyret fordi de ikke er «bærekraftige nok», ville jeg være politisk død» (Ramsdal, 1997 s. 80).

I Hindringsprosjektet kom det fram at prosjektleiarane i Miljøbygda Leines hadde som overordna mål å motverke fråflyttinga på Leines. Dette skulle skje mellom anna ved å betre rekrutteringa til kystfiske og på anna vis blåse nytt liv i tradisjonelle næringar og aktivitetar. Måten Steigen kommune tolka BLS-oppdraget på skilte seg vesentleg frå dei større og meir sentrale prosjektkommunane, og botna i ei oppfatning om at det tradisjonelle leveviset, med nærleik til natur og ressursar, er langt meir berekraftig enn den urbane livsstilen. Dermed ville det å stoppe fråflyttinga vere i samsvar med berekraftmåla. Denne tilnærminga reiser eit dilemma som hindringsanalysen peikte på: Ein kan kome i den situasjonen at alle tiltak som fremjer spreidd busetting per definisjon blir oppfatta som berekrafttiltak, og at det blir nærliggande for perifere kommunar å sette likapsteikn mellom distriktspolitikk og miljøpolitikk (Aall og Bjørnæs, 1998 s. 114).

### **Stadbundne natur- og kulturressursar**

Dei stadbundne natur- og kulturressursane framstår som sjølve trumfkortet i ermet til distriktskommunane. Her ligg det unike og fornybare ressursar som, dersom dei blir rett forvalta, kan legge grunnlag for identitetskjennele, bulyst og næringsutvikling. Her skil rimeligvis distriktskommunar seg frå større bykommunar, gjennom det reine arealmessige omfanget av desse ressursane.

Det er ofte ulike syn i lokalsamfunnet på korleis desse verdiane best skal forvaltast, og avvegingane mellom vern og bruk kan slå ulikt ut frå kommune til kommune. Eit av punkta i økokommuneerklæringa var nettopp «vern og bruk av det lokale natur- og kulturgrunnlaget». Dette var på ei tid da vernedebatten hadde gått høgt i bygde-Norge gjennom to tiår, med vassdragsvern og områdevern som dei mest kontroversielle spørsmåla. Her kom det til syne nokså motsette haldningar til vernespørsmål, som mellom Suldal og Forsand, der det i den første kommunen var brei støtte for vern av Suldalslågen ut frå ønske om å bevare og utvikle fiskeressursane der, mens kraftutbygging hadde stor oppslutning i Forsand fordi konsesjonskraft var kjelde til viktige inntekter. I Nore og Uvdal var områdevern særleg kontroversielt etter at opprettinga av Hardangervidda nasjonalpark i 1981 hadde skapt djupe konflikter lokalt. Motsett var det med Tolga kommune, der lokalbefolkninga i løpet av reguleringsplanarbeidet gjekk langt i å be om strenge restriksjonar for å ta vare på verdier i kulturlandskapet i Vingelen. Sjølv om materialet vitnar om ulike tilnærmingar til bruk og vern mellom økokommunane, delte dei eit felles ønske om å skape ny økonomisk aktivitet med utgangspunkt i det lokale natur- og kulturgrunnlaget, eit ønske som ikkje kunne bli innfridd gjennom deltaking i Økokommuneprogrammet, slik mange nok hadde hatt forventingar om.

Eit viktig grep i prosjektet Miljøbygda Leines var å legge til rette for utnytting av lokale ressursar som utgangspunkt for næringsdrift og trivselsskapande aktivitetar. Dette vart organisert som ei bygdemobilisering med opne temamøte, studieringar og verkstader som involverte fleire generasjonar og ulike grupper i lokalsamfunnet. Tematisk spente aktivitetane vidt, frå safting av bær og tradisjonsbasert kokkekunst til reparasjon av fiskereiskapar og det å gjere fiskefartøy og foredlingsanlegg meir tilgjengelege for barn og unge. Det såg ut til at dette var med på å skape stoltheit og fornya interesse for heimbygda hos deler av lokalbefolkninga. Eit sitat frå evalueringa i hindringsprosjektet viser korleis bygdemobiliseringa tok utgangspunkt i etablerte aktivitetar, organisasjonar og verdier, og hadde ein effekt på lysta på å flytte tilbake til heimbygda (Aall og Bjørnæs, 1998 s. 114):

Man ønsker å få frem et bilde av at det tradisjonelle er moderne og fornuftig, og har forsøkt å møte folk "hjemme" gjennom å gripe fatt i og gi status til det som allerede skjer i bygda. Verdier og livskvalitet har vært lagt vekt på, og man har fokusert på at Steigen og Leines er et sted det er godt å bo. Kommunen peker på at flere utflyttede Steigenboere vil tilbake til Steigen når de skal etablere seg, fordi de opplever at det nå «skjer» mye der.

### **Miljøkonsekvensar av reiselivet**

Reiselivsnæringa er i høg grad basert på dei stadbundne natur- og kulturressursane, og for mange distriktskommunar er det her ein ser det største potensialet for å skape arbeidsplassar. I berekraftsamanheng er konsekvensar av transporten den største miljøutfordringa for reiselivet, eit faktum som har vore lite påakta både av styresmakter og næringa sjølv heilt fram til i dag. Det var derfor spesielt at Røros midt på 1990-talet, som ein av dei seks nasjonalt prioriterte reiselivsdestinasjonane, ønskte å ta opp den tematikken som del av Bærekraftige lokalsamfunn-prosjektet. Den lokale prosjektleiinga hadde ei vid tilnærming til reiselivsrelatert transport, og




inkluderte både kurs- og konferansereiser til Røros, ferie- og fritidsreiser utført av utlendingar og nordmenn til/innanfor Røros, og fritidsreiser innanfor Røros utført av lokalbefolkninga. I tillegg til denne persontransporten kom transport av varer som reiselivsbedriftene nytta. For å auke andelen tilreisande som kom med kollektivtransport, vart det arbeidd for å få NSB til å etablere betre tilbod, å få betre samordning av kollektivtilbodet mellom ulike transportformer, og få på plass betre informasjon om kombinasjonar av fly/tog/buss. Ikkje noko av dette arbeidet verka å ha suksess. Kundegrunnlaget på Rørosbanen var dalande (NSB hadde nyleg lagt ned nattoget), og ei anna hindring var vanskane med å nå turistar med informasjon før dei kom til Røros. Det viste seg også vanskeleg å halde på «gløden» hos dei lokale hotella som deltok, m.a. fordi dei opererte innanfor konferansemarknaden, der marknadsføring av Røros som «grønt» reisemål var venta å ha liten verdi. Hotella viste likevel interesse for miljøtiltak knytt til innkjøpsordningar, reinhaldsrutinar og bruk av lokal mat. Vidare arbeidde kommunen med ein trafikkplan for å møte dei lokale trafikkproblema. Sjølv om dårleg kollektivtilbod var ein reell barriere, har Røros eit kompakt sentrum som ligg godt til rette for gange og sykkel. I dette arbeidet opplevde ein som eit særleg hinder at lokalbefolkninga si haldning til bilbruk var sterkt knytt til ei oppleving av fridom, til og med hos dei som deltok i eit eige prosjekt for «grøne familiar». Alt dette illustrerer på ein god måte kor vanskeleg det er å oppnå endringar av reisevanar og redusert transportvolum, mens miljøinnsatsen i reiselivet lett blir avgrensa til forbetringar på destinasjonen.

### **Bruk av miljøstyringsverktøy**

Formelle styringsverktøy blir gjerne presentert som verktøy for å auke kvaliteten på arbeidet til ein organisasjon og gjere det meir føreseieleg, eventuelt også for å kompensere for kapasitets- og kompetansemangel. I berekraftarbeidet har det også blitt lagt stor vekt på slike verktøy, som t.d. berekraftindikatorar, merkeordningar (t.d. økologisk mat) og sertifiseringsordningar (t.d. Miljøfyrtårn). Prosjektet Bærekraftige kommuner i praksis er eit døme på framstilling av miljøstyringsverktøy i tråd med prinsippa for LA21. Dette er arbeidsformer som også kan høve i små distriktkommunar, noko både Miljørevisjonsprosjektet og Bærekraftige kommuner i praksis har dokumentert. Tabell 2 viser døme på sjekklister for berekraftvurdering i sakshandsaming i Tingvoll kommune.

Tabell 2 Sjekkliste for berekraftvurdering i saksbehandling i Tingvoll kommune, utarbeidd i prosjektet "Bærekraftige kommuner i praksis" (Aall, Breisnes et al. 2002:56).

 <b>Bærekraftvurdering av enkeltsak/plan i Tingvoll</b> Sak/plan: .....			
Bærekrafttema	Indikatorer	Relevante forhold	Bærekraftvurdering
Livskvalitet	Forventet levealder Antall trafikkskade Andel godkjente badeplasser Andel offentlig tilgjengelig strandareal		
Lokal forurensning	Utslipp av fosfor og nitrogen fra husholdninger og kommunalt avløp, eventuelt fordelt på resipient (sjø, ulike ferskvannslokaliteter) Andel utsatt for innendørs støy over 35dBA Andel vatn, vassdrag og fjord med tilfredsstillende vannkvalitet		
Ressursforvaltning	Mengde husholdningsavfall per innbygger Mengde husholdningsavfall som ikke gjenvinnes Antall gardsbruk i drift Andel økologiske gardsbruk		
Biologisk mangfold	Antall plan- og utbyggingssaker der bestandssituasjonen for sårbare eller truede arter har blitt negativt berørt andel kommuneareal uten tekniske inngrep andel vassdragsmeter med naturlig kantvegetasjon		
Energi og klima	Utslipp av CO <sub>2</sub> -ekvivalenter per innbygger antall reg. personbiler/innb. andel boliger og yrkesbygg med alternativ oppvarming		
Bærekraftig forbruk og produksjon	Andel private bedrifter og kommunale virksomheter som er miljøsertifisert andel økologisk/lokalprodusert mat av samlet matvaresalg		
Kommunal drift	Andel ansatte i kommunene som har gjennomført miljøopplæring Andel politikere som har deltatt på miljøopplæring Energibruk i kommunale bygninger/m <sup>2</sup> Andel offentlige bygge med dårlig inn klima.		

Kommunal miljørevisjon er eit av styringsverktøya Vestlandsforskning har utvikla og hausta erfaringar med å prøve å implementere. Sluttrapporten frå Miljørevisjonsprosjektet (Aall, 1996) trekker mellom anna fram at miljørevisjon ser ut til å bidra til auka kvalitet på det kommunale miljøvernarbeidet ved å stimulere til å etablere nye miljømål og gi ny innsikt i eigne og eksterne krav på miljøområdet. Miljørevisjon har også potensial som bidrag til bærekraftig utvikling, mellom anna ved å stimulere til ein meir årsaksorientert miljøpolitikk (skal ein korrigere avdekte manglar må ein spørje seg korleis manglane har oppstått), og gjennom utvikling og kvalitetssikring av berekraftindikatorar.

På den andre sida viser Aall (1996) til ei rad fallgruver og faremoment ved miljørevisjon: Det er eit verktøy som er vanskeleg å forstå og såleis krev høg kompetanse i organisasjonen, det krev stor ressursinnsats og må derfor nyttast med måte, og det inneber ein fare for overfokusering på gitte tema som er gjenstand for miljørevisjon. Fordi dette verktøyet etterspør målbare mål, ligg det ein fare for forskyving av fokuset i organisasjonen frå tema der det er vanskeleg å kvantifisere miljømål (t.d. kulturminnevern og friluftsliv) til tema der slike mål ligg meir oppe i dagen (t.d. avfallshandtering og kommunalt avløp). Eit anna faremoment gjeld byråkratisering, både gjennom kravet til systematikk og dokumentasjon. Det er rett nok fleire døme på at skjerpa krav til systematikk og dokumentasjon har vore kjærkomment, ikkje minst i små kommunar som har hatt svake rutinar på området. Det er likevel ein fare for at ein einseitig kjem til å fokusere på system og systemfeil, medan ein i liten grad nyttar miljørevisjon til å stille spørsmål ved dei miljøpolitiske vegvala vedtatte mål representerer, og kva ambisjonsnivå dei ligg på. Endeleg peikar Aall (1996) på faren for symbolproduksjon, i verste fall ved at resultatene av miljørevisjonen ikkje blir brukt til noko og kommuneleiinga ikkje tar stilling til funna, slik tilfelle var i nokre av forsøkskommunane. I så fall blir miljørevisjon redusert til eit verktøy for datainnsamling, medan styringselementet fell bort.

### 3.3. Oppsummerande perspektiv på berekraftarbeid i distrikta

#### Berekraftig utvikling krev omstilling – også i distrikta

Ei berekraftig utvikling må nødvendigvis femne vidt: Det gir ikkje meining at nokre avgrensa område eller samfunnssektorar skal omstille seg, medan utviklinga elles held fram som før. Kravet om at berekraftsmåla skal vere universelle, betyr likevel ikkje at dei skal vere altomfattande. I kapittel 2 har vi argumentert for ei «smal og spiss» forståing av omgrepet berekraftig utvikling, der vi i tråd med Vår felles framtid konsentrerer oss om få berekrafttema – økologisk og sosial berekraft – og der dei absolutte tolegrensene til naturen gjer at det økologiske berekrafta nødvendigvis må få forrang. Norge er eit av dei rikaste landa i verda, med nokre av dei beste velferdsordningane, mest utbygde offentlege tenestene, og minste økonomiske forskjellane. Samstundes er Norge mellom dei landa i verda med størst miljøbelastning per innbyggjar. Med dette utgangspunktet er det klart at det er 'berekraftdelen' eller den økologiske berekrafta som representerer den største utfordringa for landet vårt. Vi meiner dette er ein konklusjon som står solid på fagleg grunnlag, sjølv om det nok er interesser i samfunnet som vil argumentere mot eit slikt syn. Til dømes har Innovasjon Norge utvikla eit sett med ti prinsipp for berekraftig reiseliv – ein tematikk som er særleg relevant for norske distriktskommunar – som klart er i konflikt med påstanden vår. I dette oppsettet tar Innovasjon Norge utgangspunkt i det vi innleiingsvis omtalte som den perverterte versjonen av tripel bottom line, som igjen kan plasserast under den 'breie og flate' berekrafttilnærminga. Her vert i utgangspunktet miljø, sosial og økonomisk berekraft sidestilt, mens t.d. klimaproblemet – som er den klart alvorlegaste miljøutfordringa for reiselivet internasjonalt – ikkje er tatt med. Målet om økonomisk overskot for norske reiselivsverksemdar er derimot omtalt i to av dei ti prinsippa.

Tabell 3 Innovasjon Norge sine ti prinsipp for berekraftig reiseliv<sup>10</sup>

Bevaring av natur, kultur og miljø	Styrking av sosiale verdier	Økonomisk levedyktighet
1. Kulturell rikdom	5. Lokal livskvalitet og sosial verdiskaping	9. Økonomisk levedyktige og konkurransedyktige reiselivsdestinasjoner gjennom lokal verdiskaping
2. Landskapets fysiske og visuelle integritet	6. Lokal kontroll og engasjement	10. Økonomisk levedyktige og konkurransedyktige reiselivsbedrifter
3. Biologisk mangfold	7. Jobbkvalitet for reiselivsansatte	
4. Rent miljø og ressurseffektivitet	8. Gjestetilfredshet og trygghet; opplevelses-kvalitet	

Sjølv om kvart lokalsamfunn og del av samfunnet må finne *sin* veg i arbeidet med berekraftig utvikling – alle må gjere eigne prioriteringar blant dei 17 berekraftmåla og 169 delmåla – kan eit seriøst engasjement for å innfri berekraftsmåla aldri kome utanom dei grunnleggande krava til berekraftig utvikling slik omgrepet vart lagt fram av Verdskommisjonen. Etersom samfunnsutviklinga, både nasjonalt og globalt, i stor grad er i strid med desse krava, vil berekraftig utvikling måtte bety djuptgripande endringar. Det gjeld også for norske distriktskommunar, sjølv om ein kan seie at desse har eit mindre økologisk fotavtrykk enn meir sentrale strøk, og at fleire av drivkreftene bak den ikkje berekraftige utviklinga er med på å utarme distrikta. Også i norske distriktskommunar er det mange strukturelle forhold, forbruksmønster og praksisar med negative følgjer for global rettferd, klima og biologisk mangfald. Når ein skal konkretisere substansielle lokale bidrag til ei berekraftig utvikling, vil det derfor lett oppstå interessekonfliktar. Desse kan kome til syne i mange samanhengar der kommunen har ei nøkkelrolle, som i arealplanlegging, næringspolitikk og helse- og sosialpolitikk. Det å ta desse interessekonfliktane på alvor, og anerkjenne at berekraftig utvikling vil krevje endringar i levemåte og fordeling av gode, er eit av dei mest fundamentale vilkåra for å kome vidare i berekraftarbeidet.

<sup>10</sup> <https://www.innovasjonnorge.no/no/tjenester/reiseliv/merket-for-berekraftig-reiseliv/>

## Distrikta er viktige forvaltarar av natur- og kulturkapitalen

Distriktskommunane rommar mykje av naturgrunnlaget vårt: Biologisk mangfald, fiskeressursar, matjord, beiteområde, mineralressursar, fornybar energi og andre naturgode som i siste instans skal til for å oppretthalde liva og samfunna våre. Berekraftmåla krev at desse tilgangane blir forvalta i eit langsiktig perspektiv, slik at dei ikkje blir utarma og mistar evna til å fornye seg sjølve. Derfor kviler det eit stort forvaltaransvar på distriktskommunane. Samstundes gir desse naturverdiane store moglegheiter, fordi dei – dersom dei blir forvalta på berekraftig vis – representerer gode som vil bli stadig meir ettertrakta. Det gjeld mellom anna tilgang til naturopplevingar, rein mat og fornybar energi. Ei viktig utfordring blir å legge til rette for at meir av den økonomiske verdiskapinga knytt til ressursutnyttinga blir verande i lokalsamfunna der desse naturressursane finst.

Bygdene forvaltar også kulturverdiar som storsamfunnet set pris på, og som har mykje å seie for identitet og mening for dei som bur der. For mange er opplevinga av naturen og kulturen tett integrert, og nettopp det som gir distrikta sitt særpreg. Tradisjonar og kulturhistorie er ein sterk komponent i dette, slik at det å halde gamle næringar, handverk og kulturuttrykk i hevd blir ein del av limet som skal til for å gjere bygdene til gode stader å leve, og til attraktive reisemål.

Dei tidlege berekraftprosjekta vi har omtalt ovanfor, viser ulike tilnærmingar til bruk og vern, men jamt over stor kommunal skepsis mot å la verneinteresser gå på bekostning av næringsinteresser. Vi ser stadig oftare at vern om natur- og kulturverdiar ikkje like eintydig blir oppfatta som eit trugsmål mot arbeidsplassar og økonomi, men i staden ein potensiell ressurs. Nyare forskning i nettopp distriktskommunar har vist at den tradisjonelle konflikten mellom bruk og vern kan gjørast om til eit samspel. Dette er m.a. vist i studiar frå Sogn og Fjordane, på det kanskje mest klassiske konfliktområdet: vern etter naturvernlova. Avgjerande her har vore at statlege styresmakter arbeider på tvers mellom verneinteresser (miljøstyresmaktene) og bruksinteresser (landbruksstyresmakter), at lokale styresmakter arbeider på tvers gjennom aktiv involvering av grunniegarar, at statlege og lokale styresmakter samarbeider godt vertikalt, og at alle partar har vore opptatt av å synleggjere – for i neste omgang å avbøte – konfliktane (Brendehaug, 2013).

## Integrering av berekraftomsyn

Berekraftig utvikling oppstår ikkje gjennom isolerte sektorvise innsatsar, men fordrar integrering på tvers av sektorane. Kommunale fagetatar opptre ofte som «silolar» med god vertikal kontakt mellom ulike nivå innanfor sektoren, også på dei nivåa som ligg over kommunen, men med svak horisontal kontakt mellom etatane. Dårleg tverrsektoriell samhandling er nok eit større problem i bykommunar med stor administrasjon enn i mindre kommunar der avstandane på rådhuset er korte, og der ein del tilsette til og med må handtere ansvarsområde som i større kommunar sorterer under ulike sektorar. Svakt utvikla administrasjon er i mange samanhengar ein ulempe, men *kan* gjere det lettare å få til samhandling på tvers av sektorane. Dette poenget blir underbygd av ei granskning gjort for Fylkesmannen i Rogaland, som viser at dei mellomstore og store kommunane har like store, men andre typar styringsutfordringar samanlikna med dei små, og at det er mangel på kompetente fagfolk i alle kommunegrupperingar (Leknes, Ridderstrøm & Rommetvedt, 2019). Den same undersøkinga viser også at store bykommunar oppgir oftare enn mellomstore og små kommunar at «avgrensa kapasitet» skaper problem på dei to berekraftrelevante tenestekområda «areal- og samfunnsplanlegging» og «beredskap og klimatilpassing».

Ei anna side ved integrering, gjeld måten berekraftmål blir innarbeidd i beslutningsprosessar i alle sektorar, også dei som vi normalt ikkje tenkjer har særskilt miljø- eller berekraftansvar. Dette refererer til styringsprinsippet «environmental policy integration» (EPI), som blir omtalt som ein prosess eller mekanisme der andre sektorar enn miljøvernsektoren vurderer dei samla miljøkonsekvensane av aktivitetane sine og set i verk tiltak på alle relevante nivå for å redusere desse konsekvensane (Jordan & Lenschow, 2010). EU og fleire nasjonar har vedtatt EPI som grunnleggande prinsipp, altså at miljøomsyn skal gjennomsyre all politikktutforming, men vegen frå teori til praksis har vist seg å vere lang og vanskeleg. Lafferty og Hovden (2003) skil mellom tre nivå av EPI: Koordinering i form av å fjerne motsetningar, harmonisering ved å realisere synergjar, og prioritering ved å favorisere miljømål. Dei er opptatt av eksistensen av ein berekraftstrategi, at ansvaret for integrering er plassert, at det finst klart formulerte berekraftmål, tidskjema med målbare resultatmål for integrering, system for å kartlegge og rapportere i kva grad integrering har funne stad, og i siste instans rutinar for å sanksjonere manglande integrering.

I lys av signala i regjeringa sin reiselivsstrategi frå 2012 om at berekraftig utvikling skulle vere eit overordna og styrande mål for all reiselivsutvikling, utførte Vestlandsforskning ein analyse av kor godt berekraft var integrert i ulike delar av reiselivet i Sogn og Fjordane (Brendehaug, Aall & Dodds, 2016; Brendehaug, Aall, Solbraa &

Dannevig, 2016). Studien omfatta fire ulike case: cruiseturisme, naturvern og turisme, berekraftsertifisering av reiselivsdestinasjonar, og hyttebygging. Analysen tok utgangspunkt i Innovasjon Norge sine ti berekraftprinsipp, og identifiserte frå case til case ulike konstallasjonar av styresmakter (kommune/region/stat) og næringsaktørar med omsyn til kven som bestilte integrering (dvs. etterspurte innføring av berekraftomsyn), og kven som skulle gjennomføre integreringa. Ved vurdering av berekraftprofilen i dei ulike integreringsprosessane vart det skilt mellom lokale og globale perspektiv innanfor kvar av dei tre berekraftdimensjonane økologisk, sosial og økonomisk berekraft, jf. tabellen under.

Tabell 4 Analytisk rammeverk for vurdering av berekraftprofil i bestilling og utfall av dei lokale integreringsprosessane knytt til reiselivet i Sogn og Fjordane (etter Brendehaug, Aall, Solbraa, et al., 2016).

Berekraftdimensjon	Lokalt perspektiv	Globalt perspektiv
Økologisk berekraft	(1) ..reducere lokal ureining	(2) ..reducere utslepp av klimagassar og verne biologisk mangfold
Sosial berekraft	(3) ..tilpasse reiselivet til lokale kulturelle forhold	(4) ..utjamne skilnader mellom fattige og rike land
Økonomisk berekraft	(5) ..styrke lokal verdiskaping	(6) ..fremje global vekst i reiselivsnæringa

Vi kan ikkje gå inn på detaljane i analysen her, men må nøye oss med å referere nokre av konklusjonane: Krava om berekraftintegrering var tydelegast for dei lokale perspektiva, og med ei (svak) overvekt på økologisk berekraft. Berekraftprofilen vart klart endra gjennom dei lokale integreringsprosessane ved at det globale perspektivet og den økologiske bærekrafta vart svekka til fordel for eit lokalt og økonomisk bærekraftperspektiv. Når staten gir ulike styringssignal om kva ein legg i berekraftig reiselivsutvikling, blir det uklart kva som skal integrerast. Dermed har dei økonomiske omsyna og interessene fått forrang framfor økologiske og globale bærekraftomsyn (Brendehaug, Aall, Solbraa, et al., 2016). Det er eit paradoks at all den tid kommunane og Innovasjon Norge legg så stor vekt på at lokal verdiskaping er ein viktig del av målet om eit berekraftig reiseliv, er det få verkemiddel tilgjengeleg for å styrke nettopp den lokale verdiskapinga. Særleg hyttecasen og cruisecasen illustrerer dette. Det lokale styresmakter sit att med, er verkemiddel for å auke omsetninga totalt – for eksempel i form av auke talet på hytter eller cruiseanløp – utan at ein verken har sikkerheit for eller informasjon om dette også vil auke den lokale verdiskapinga. Svakt forankra berekraftmål hos avsendar (oftast statleg styresmakt) og svake rutinar for integrering hos mottakar (t.d. kommune eller næring) er blant årsakene til desse resultatane.

### Er distriktskommunane større klimasyndarar enn byane?

Med jamne mellomrom dukkar spørsmålet opp om distrikt eller by bidreg mest med miljøskadelege utslepp. Statistisk sentralbyrå (SSB) sine kommunefordelte utslepp til luft blir ofte lagt til grunn, og det blir vist til at utsleppa per innbyggjar – særleg av klimagassutslepp – er større dess meir perifere kommunane er og dess mindre kommunane er i folketal.<sup>11</sup>

SSB sin modell for kommunevise klimagassutslepp gir tal for dei fysiske utsleppa som skjer innanfor kommunegrensene. Det fører til at utsleppa frå bilreiser innbyggjarne tar utanfor heimkommunen hamnar i rekneskapen til ein annan kommune, mens utslepp frå gjennomfartstrafikken i den aktuelle kommunen kjem med. Vidare, ettersom det ikkje ligg nokon flyplass innanfor grensene til Oslo kommune, er det ingen utslepp frå flyreiser på klimarekneskapen til hovudstaden. Det dei kommunale utsleppstala frå SSB faktisk viser, er altså fordelinga av næringsverksemd i Norge. Den usentrale industrikommunen Årdal har for eksempel eit stort

<sup>11</sup> Sjå t.d. ein video lagt ut av faktisk.no om utslepp av klimagassar per person: <https://www.faktisk.no/artikler/B7K/er-distriktene-mer-klimavennlige-enn-byene>

punktutslepp frå aluminiumsindustrien (97 prosent av dei lokale klimagassutsleppa), utslepp som blir regulert av staten utan innverknad frå vertskommunen. Kor interessant er det å dele dette utsleppet på tal innbyggjarar i Årdal og sammenlikne med eit tilsvarende vesentleg mindre utslepp per person for Oslo? Ein alternativ måte å bruke SSB-tala, som også vert gjort på andre område enn utslepp til luft, er å fordele på tal kvadratkilometer. Da ville rangeringa ofte bli motsett. Eksempelvis vil Oslo på denne måten ha eit utslepp som er nesten 6 gongar større enn utsleppa frå Årdal, medan rekna per innbyggjar har altså Årdal nesten 47 gongar større utslepp enn Oslo.

Når utsleppa blir delt på innbyggartal, blir tankane ført i retning av at utsleppet er bestemt av 'deg og meg'. Dersom dette er eit mål, må ein i staden bruke tall for dei utsleppa som blir utløynt av privat forbruk gjennom heile livsløpet til varane, frå produksjon til kassering. Slike rekneskap er ikkje ein del av den offisielle kommunefordelte utsleppsstatistikken. Den internasjonale databasen «Carbon Footprint of Nations»<sup>12</sup> har slike tal, men dei er ikkje brotne ned på kommunenivå, noko som heller ikkje er veldig interessant. Skilnadene i utslepp per person er nemleg større innan enn mellom kommunar. Det er likevel nokre forskjellar som kan slå ut i forholdet mellom by og bygd. Den gjennomsnittlige inntekta – og dermed utsleppa – er noko høgare i sentrale enn i usentrale kommunar. Brukar vi igjen Oslo og Årdal som illustrasjon, var gjennomsnittleg brutto inntekt per person 13 prosent høgare i 2018 i Oslo enn i Årdal.<sup>13</sup> Vi veit også at det er nokre generelle skilnader i forbruksmønster mellom by og distrikt som er viktig i klimasamheng. Folk busett i byar – nær store flyplassar – flyg meir til utlandet enn folk i distrikta, samtidig som folk i storbyar køyrer mindre med privatbil i kvardagen fordi dei har god tilgang på kollektivtransport, og dei bur i litt mindre bustader enn i distrikta. I sum vil desse forskjellane utlikne kvarandre, slik at klimautsleppet per person er tilnærma likt for by og bygd. Den ulike utsleppsprofilen gjer at tiltaka ikkje bør vere dei same i distrikta som i byane. Eksempelvis vil dyrare utanlands flyreiser gi størst utsleppsreduksjon for folk i byane, mens styrking av kollektivtransporten og avgrensing av storleiken på bustader gir størst utsleppsreduksjon for folk på bygda.

Om vi går tilbake til dei offisielle klimagassutsleppa og reknar dei per person, så seier desse oss noko viktig, ikkje om 'fordeling av synder' men 'fordeling av risiko'. Det at distriktskommunar som t.d. Årdal har eit høgare utslepp av klimagassar per innbyggjar er ein indikasjon på at distriktskommunar kan vere meir sårbare for klimatiltak i form av t.d. avgifter enn bykommunar. Ein dramatisak auke i flyprisar, som kan skje både av klimaomsyn og som ein langsiktig konsekvens av corona-pandemien<sup>14</sup>, vil kunne få store negative utslag, i alle fall på kort sikt, i delar av reiselivet som er særleg avhengig av fly (t.d. «Nordlysturisme» og «cruiseturisme»). Den typen næringsliv betyr relativt sett meir lokaløkonomisk i distriktskommunar enn i store bykommunar.

---

<sup>12</sup> <https://worldmrio.com/footprints/carbon/>

<sup>13</sup> [https://www.kommuneprofilen.no/Profil/Inntekt/DinRegion/innt\\_hovedposter\\_region.aspx](https://www.kommuneprofilen.no/Profil/Inntekt/DinRegion/innt_hovedposter_region.aspx)

<sup>14</sup> <https://www.nrk.no/nordland/flyhistoriker-tror-flyprisene-vil-stige-kraftig-etter-koronakrisen---for-tidlig-a-spa-mener-nho-1.14990511>



## 4. FNs berekraftsmål og distriktskommunane

### 4.1. Erfaringane frå LA21

Agenda 21 var, saman med klimakonvensjonen og konvensjonen for biologisk mangfald, eit av dei tre hovudresultata frå FNs konferanse om miljø og utvikling i Rio de Janeiro 1992. Dette var handlingsplanen frå Rio-konferansen som alle land forplikta seg til å følgje. Eit av dei siste innspela til Agenda 21 før denne vart ferdigstilt, var å innlemme eit eige kapittel som oppmoda alle lokalsamfunn om å utforme sin eigen lokale handlingsplan, Lokal Agenda 21, gjennom ein konsultasjonsprosess mellom lokale styresmakter og innbyggjarar, organisasjonar og næringsliv. Da erfaringane frå Agenda 21 vart gjort opp, viste det seg at kapittel 28 om LA21 var den delen som fekk størst oppslutning og innverknad på praktisk politikk (W. M. Lafferty, 1999). Dette er ein indikasjon på kor viktig rolle det lokale nivået kan spele i den globale innsatsen for berekraftig utvikling. Men det er også eit bilete på manglande innsats frå staten. At LA21 framsto som ein suksess kan også tolkast som eit relativt resultat, som ein må sjå i samanheng med fråværet av nasjonal innsats (op.cit).

LA21-arbeidet kom seint i gang i Norge samanlikna med mange andre land, mellom anna fordi Miljøverndepartementet lenge meinte at reformen Miljøvern i kommunane (1992-1996) skulle erstatte LA21 her til lands. Dette synet møtte kritikk med bakgrunn i at MIK-reformen ikkje stimulerte kommunane til å gjere noko med dei globale miljøproblema, ikkje tematiserte rettvis fordeling i tid og rom, og la lite vekt på det demokratiske deltakaraspektet samanlikna med LA21 (Bjørnæs & Lindseth, 2006). I ein periode på fire år frå 1997 til 2001 vart det likevel lagt aktivt til rette for kommunal LA21-innsats ved hjelp av støttefunksjonar på nasjonalt og regionalt nivå. Mykje tydar på at utbreiinga og betydninga av LA21 i Norge vart hemma av mangelen på ein nasjonal Agenda 21. Lærdommen frå denne perioden av det kommunale miljøvernet, er at kommune pluss stat er sterk, medan kommune utan stat er svak (W. M. Lafferty, Aall, Lindseth & Norland, 2006, s. 239-258).

### 4.2. Medviten bruk av FNs berekraftsmål

I kapittel 2 viste vi korleis ulike tolkingar av omgrepet berekraftig utvikling kan føre til heilt ulike resultat når ein skal peike ut kva som er berekraftig praksis eller ikkje. Vi har argumentert for det vi kallar ei «smal og spiss» forståing av berekraftmålet, der ein legg avgjerande vekt på at vi må respektere naturens tolegrensar, og at dette er eit vilkår for at vi skal kunne innfri grunnleggande behov og oppnå rettvis fordeling. Om ein i staden legg ei «brei og flat» forståing til grunn, med mange og innbyrdes likeverdige berekraftsmål, vil ein til dømes få ei heilt anna rangering av nasjonane i verda med omsyn til kva land som er mest eller minst berekraftige. I faglitteraturen finn ein støtte for begge posisjonane, og kva tilnærming ein skal legge seg på er til sjuande og sist eit politisk spørsmål. Vårt poeng er at dette må skje gjennom bevisste val som også involverer dei etiske dimensjonane ved berekraftig utvikling: respekt for miljøet sine tolegrensar, tilfredsstilling av grunnleggande behov og sikring av sosial rettferd.

Når vi brukar såpass mykje plass på denne tematikken i eit lite notat om distriktskommunar sitt arbeid med berekraftig utvikling, er det fordi val av tilnærming kan gi store utslag også på det lokale nivået. Distriktskommunar som skal innrette politikken etter, og arbeide for å innfri FNs berekraftsmål, må gjere prioriteringar ut frå kva SDGar som har lokal relevans og kva det er politisk vilje til å ta tak i. Samstundes vil vi hevde at det er viktig å ha eit bevisst forhold til dei grunnleggande elementa i berekraftomgrepet, og vurdere om dei meir pragmatiske vala som blir gjort, er faktiske bidrag til ei meir berekraftig utvikling for lokalsamfunnet og for kloden. Det er ikkje kortsiktige politiske mål og særinteresser som skal diktere innhaldet i berekraftig utvikling, idealet må vere nettopp å «tenke globalt, handle lokalt». Det har blitt reist som kritikk mot 2030-agendaen at dei 17 berekraftmåla og 169 delmåla i for stor grad fokuserer på kva vi *ønskjer* å gjere (av pragmatiske årsaker), og i for liten grad på kva vi *burde* gjere for å oppnå berekraftig utvikling (Holden et al., 2017). Det er også slik at FNs berekraftsmål spenner svært vidt med omsyn til berekrafttema: Under eit nasjonalt seminar for medlemmane i dei kommunale kontrollutvala i 2020, stilte riksrevisor Per-Kristian Foss det retoriske spørsmålet om det i det heile finst delar av offentleg politikk som *ikkje* er omfatta av SDGane<sup>15</sup>. På den same konferansen vart denne utsegna gjengitt i foredraget «Bekraft – kva er det»<sup>16</sup>: «If sustainable development is everything – maybe it is nothing», henta Lidskog og Gleeson (2000).

<sup>15</sup> <https://youtu.be/GgkzRZWcTDM>

<sup>16</sup> <https://www.nkrf.no/assets/documents/Kurs-og-konferanser/KU2020/TO-1000-Aall.pdf>



Vi vil hevde at det er mogleg å plukke blant berekraftmåla på ein måte som gjer at ein unngår å konfrontere både arealdisponering som går ut over artsmangfaldet, økonomisk aktivitet som bidreg til auka klimagassutslepp, for ikkje å snakke om det aller mest kontroversielle miljøpolitiske temaet: det høge private forbruket.

Etter denne «moralpreika» vil vi skunde oss å legge til at 2030-agendaen har stor legitimitet. Berekraftmåla og delmåla som vart vedtatt i 2015, vart meisla ut gjennom svært omfattande medverknadsprosessar i alle verdsdelar over ein treårsperiode. I motsetning til tusenårsmåla skal dei gjelde i alle land, ikkje berre dei fattige landa, og det er lagt vekt på iverksettingsmekanismar (mobilisering av finansielle ressursar, kapasitetsbygging og teknologi). Sjølv om naturens tolegrensar i liten grad er tematisert, er det sett av eit eige berekraftmål (SDG 13) for å få bukt med menneskeskapte klimaendringar, og eigne mål for å ta vare på økosystem i havet (SDG 14) og på land (SDG 15).

### 4.3. Eit nytt internasjonalt vegkart for lokal handling

Lokal Agenda 21 var 1990-talet sitt 'vekart' for lokalt berekraftarbeid. Kva seier FNs berekraftmål om det lokale forvaltningsnivået? Det er sett av eit eige berekraftmål, SDG 11, med tittelen *berekraftige byar og samfunn*. Ut frå namnet skulle målet i prinsippet gjelde alle lokalsamfunn, men i praksis er hovudfokuset på byar, og i kortform blir målet ofte omtalt som «SDG 11 Sustainable Cities». Denne prioriteringa heng saman med den sterke urbaniseringa (60 prosent av folket på jorda kjem til å bu i byar i 2030) og dei store sosiale problema i mange storbyar (slumområde husar 1 milliard menneske). Av dei ti delmåla under SDG 11 er det fire som kan vere relevant for lokalsamfunn også i norske distriktkommunar:<sup>17</sup>

11.2) Innen 2030 sørge for at alle har tilgang til trygge, lett tilgjengelige og bærekraftige transportsystemer til en overkommelig pris, og bedre sikkerheten på veiene, særlig gjennom utbygging av offentlige transportmidler og med særlig vekt på behovene til personer i utsatte situasjoner, kvinner, barn, personer med nedsatt funksjonsevne samt eldre.

11.4) Styrke innsatsen for å verne om og sikre verdens kultur- og naturarv.

11.a) Støtte positive økonomiske, sosiale og miljømessige forbindelser mellom byområder, omland og spredtbygde områder ved å styrke nasjonale og regionale utviklingsplaner.

11.b) Innen 2020 oppnå en betydelig økning i antall byer og bosettinger som vedtar og gjennomfører en integrert politikk og plan med sikte på inkludering, bedre ressursbruk, begrensning av og tilpasning til klimaendringer samt evne til å motstå og håndtere katastrofer, samt utvikle og iverksette en helhetlig og altomfattende risikostyring i forbindelse med katastrofer, i tråd med Sendai-rammeverket for katastrofeberedskap 2015-2030.

I 2013 vart *Global Task Force of Local and Regional Governments* oppretta som eit samarbeid mellom dei fremste internasjonale nettverka for lokale styresmakter. Dei deltok aktivt i prosessen som førte fram til opprettinga av FNs berekraftmål i 2015, og arbeidde i den samanhengen spesielt for å få på plass SDG 11. Saman med FNs busettingsprogram og FNs utviklingsprogram har dei utarbeidd eit «vekart» for å omsette berekraftmåla til handling på lokalt og regional nivå.<sup>18</sup> Vegkartet inneheld råd om korleis lokale og regionale styresmakter kan (1) arbeide for å auke merksemda om berekraftmåla, (2) støtte arbeidet for SDGane, (3) sette dei ut i livet i eigne lokalsamfunn og (4) overvake og evaluere utviklinga vha. berekraftindikatorar.

Vegkartet gir desse råda for å lykkast med den lokale implementeringa (punkt 3):

- Gjere ei behovsvurdering for å prioritere og lokalisere berekraftmåla, med sikte på lokal relevans/eigarskap. Her kan ei ordførarstyrt SDG-arbeidsgruppe vere ein måte å samordne arbeidet i kommuneorganisasjonen.
- Samhandle med andre samfunnsaktørar (cooperative governance) for å etablere felles prioriteringar. Dette gjeld både mellom styringsnivå (stat-fylke-kommune), interkommunalt samarbeid og ulike samarbeid mellom lokale styresmakter, næringsliv og sivilsamfunn.

<sup>17</sup> <https://www.fn.no/Om-FN/FNs-baerekraftsmaal#&gid=1&pid=2>

<sup>18</sup> [https://www.uclg.org/sites/default/files/roadmap\\_for\\_localizing\\_the\\_sdgs\\_o.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/roadmap_for_localizing_the_sdgs_o.pdf)

- Bringje lokale og regionale planar i samsvar med SDGane.
- Mobilisere lokale ressursar, først og fremst ved at SDG-prioriteringane må få budsjettkonsekvensar, men òg ved etablering av nye partnerskap (offentleg-privat), alternative finansieringskanalar og samarbeid mellom lokale og regionale styresmakter.
- Styrke kapasiteten for effektivt og responsivt leiarship. Dette gjeld å bygge opp både institusjonar, infrastruktur, teknologi og menneskelege ressursar.
- Fremje eigarskap til og medansvar for iverksetting av strategiske prosjekt gjennom brei deltaking frå ulike grupper i samfunnet.
- Delta i utviklingssamarbeid og læring mellom likemenn (ta steget frå bistand til samarbeid).

Samstundes er det verdt å ta med ein meir politisert kommentar frå dette arbeidet. I den same rapporten peiker dei på følgjande (vår omsetting):

«Under-nasjonale styresmakter bør være proaktive i å motstå top-down tilnærmingar som reduserer deira rolle til berre å vere ein iverksetjar av tiltak vedteke av sine statlege styresmakter.»

Dette sitatet byggjer opp under ein av hovudkonklusjonane i eit doktorgradsarbeid som omfatta dei kommuneprosjekta som er omtalt i dette notatet; nemleg at berekraftarbeidet i norske kommunar, både distriktskommunar og andre kommunar, gir grunnlag for eit viktig skilje mellom kommunar som *struktur* for iverksetting av statleg berekraftpolitikk, og kommunar som sjølvstendig aktør, der aktørrolla ikkje minst omfattar det å utfordre statleg politikk (Aall, 2000).

#### 4.4. Fylkeskommunen si rolle

Fylkeskommunen sin plass i norsk offentlig forvaltning har dei siste åra vore opp til sterk debatt, og gjennom eit kompromiss i Stortinget har fylkeskommunen 'overlevd' og (meiner i alle fall nokon) kome styrka ut som forvaltningsorgan. Eitt av argumenta for at fylkeskommunen skulle halde fram som forvaltningsnivå var den viktige rolla fylkeskommunane har som folkevald organ i å støtte lokale kommunane sitt arbeid med samfunnsutvikling.

FN sin handlingsplan for berekraftig utvikling – Agenda 21 (LA21) – hadde eitt kapittel (nummer 28) om lokale styresmakter sin rolle i berekraftarbeidet, men inga omtale av regionale styresmakter. Grunnen til det er at 'region' ikkje er eit einheitleg omgrep internasjonalt. Det kan vere samarbeid mellom land, det kan vere eit folkevald nivå, det kan vere eit reint administrativt nivå, det kan vere svært store einingar i nokre land (t.d. «Länder» i Tyskland), og det kan vere totalt fråverande i andre land. Like fullt oppstod det etter kvart som arbeidet med LA21 kom i gang tilsvarande initiativ på regionalt (i tydinga under-nasjonalt) nivå i fleire land i Europa (William M. Lafferty & Narodoslowsky, 2003). Dette skjedd også i Norge, der Nordland (1996), så Sogn og Fjordane og Akerhus (1997), var dei første fylkeskommunane til å vedta ein Regionale Agenda 21.

Regional Agenda 21 (RA21) fungerte i nokon grad til å fylle det vakuemet som oppstod i Norge, som i fleire andre land, i fråværet av ein Nasjonal Agenda 21 (NA21) som spele direkte opp mot dei lokale Agenda 21-prosessane (W. M. Lafferty et al., 2006). Fram mot årtusenskiftet forsvann referansen til både LA21 og RA21 (og for den del, også NA21), men det er mange argument for at det framleis er behov for eit aktivt regionalt folkevald organ i berekraftarbeidet framover, og då særleg som ei støtte til berekraftarbeidet i mindre distriktskommunar.

Viktige sider ved både LA21 og RA21 var element av *motpolitikk* sett opp mot den rådande nasjonale politikken. Dei omtalte prosjekta i kapittel 3 gir fleire eksempel på lokale og regionale initiativ som utfordra nasjonal politikk – under overskrifter som t.d. 'berekraftig reiseliv', 'berekraftig forbruk' og 'økologisk basert kommuneplanlegging'. Alliansar mellom kommunar og dei respektive fylkeskommunane vil auke styrken og styrke vilkåra for gjennomslag. Etter kvart som viktige sider i berekraftarbeidet – ikkje minst klimaarbeidet, men også arbeidet med vern av biologisk mangfald – venteleg vil krevje meir ambisiøse tiltak, vil slike alliansar kunne bli stadig viktigare.

Dei mest omfattande sidene ved kommunal forvaltning og politikk – i tydinga der den økonomiske innsatsen, og dermed også den politiske merksemda er størst – er innanfor individuelle rettighetsstyrte område som skule, barnehage, sosial omsorg og helse. Sjølv om berekraft inneheld ein sosial del – og denne nok kan utvidast i tråd

med den 'breie og flate' tilnærminga til berekraftarbeidet – vil nok berekraftarbeidet framover først og fremst vere assosiert med dei arbeidsområda som går ut over dette, der utfordringane i større grad er styrt av kvalitetar ved og omfanget av 'areal', som då gjeld næringsliv og naturgrunnlag. På desse områda vil småkommune-problemet lettare oppstå, i og med at ressurstilgang i form av skatteinngang og statlege overføringar ikkje er styrt ut frå innbyggjartal. I motsetning til dei individuelle rettighetsstyrte oppgåvene, der regionale styresmakter i større grad har ei rolle å kontrollere at rettane blir oppfylte og difor best blir løyst av Fylkesmannen, vil dei arealbestemte oppgåvene i større grad ha nytte av støtte frå eit folkevald organ der politiske prioriteringar naturleg vil måtte inngå i utforming og innretting av slik støtte.

Gitt at kommunereforma ikkje har redusert, men kanskje tvert om auka den relative skilnaden mellom 'store og sentrale' kommunar og 'små distriktskommunar', at fylkeskommunen som forvaltningsnivå vil 'overleve' det vidare arbeidet med reformering av offentleg verksemd, og at ambisjonsnivået i berekraftarbeidet – i alle fall miljødelen av berekraftarbeidet – vil måtte auke framover, så kan fylkeskommunen bli endå viktigare som støttespelar for distriktskommunane sitt berekraftarbeid framover. Teikn tydar også på at fylkeskommunane rustar opp arbeidet på dette området, ved å ta på seg ei større rolle innanfor både det generelle berekraftarbeidet og innanfor klimaarbeidet.

#### 4.5. Distriktskommunane si rolle

Til slutt vil vi oppsummere nokre av dei punkta frå framstillinga ovanfor som peiker på korleis distriktskommunar skil seg frå større og meir sentrale kommunar når det gjeld vilkår for arbeid med berekraftig utvikling. Distriktskommunane er kjenneteikna ved både spesielle utfordringar og fortrinn i berekraftarbeidet. Blant utfordringane vil vi trekke fram:

- Mange små distriktskommunar har svak administrativ kapasitet og kompetanse, og er derfor ekstra avhengige av eldsjeler for at berekraftarbeidet skal bli løfta fram i konkurranse med obligatoriske kommuneoppgåver.
- Der dårleg økonomi og fråflytting bestemmer dagsorden, vil berekraftomsyn som kjem i konflikt med arbeidsplassar ofte måtta vike. I utkantkommunane har lokale næringsinteresser derfor hatt ei særleg sterk stilling når det gjeld å definere innhaldet i det lokale miljøvernet og dermed også det lokale berekraftarbeidet.

Distriktskommunar som ønskjer å arbeide med å innfri berekraftmål, har også nokre fortrinn samanlikna med meir sentrale kommunar:

- Der kommuneadministrasjonen består av få folk med ansvar innanfor fleire sektorar, ligg det godt til rette for kontakt mellom etatane og dermed den forma for tverrsektorielt arbeid som truleg er avgjerande for å styrke berekraftarbeidet.
- Medan småkommunar kan seiast å vere særleg avhengige av eldsjeler, kan desse til gjengjeld få friare spelerom enn dei ville hatt i større kommunar. Det kan også legge forholda til rette for at radikale initiativ får sleppe til.
- Mange distriktskommunar rommar stadbundne natur- og kulturressursar med potensial for verdiskaping og identitetsbygging.

Punkta over gjeld i praksis vilkår for berekraftarbeid forstått som 'justeringar' av samfunnsutviklinga. Men kva om berekraftmålet føreset radikale omstillingar av samfunnet? Kan distrikta vere ein del av den langsiktige løysinga på berekraftproblema?

Den stadige sentraliseringa og auken i mobilitet har blitt trekt fram som mellom dei viktigaste drivkreftene bak mange av berekraftproblema både globalt og i Norge (Aall & Koens, 2019; Holden, Banister, Gössling, Gilpin & Linnerud, 2020; Høyer, 2000). Desse drivkreftene kan i framtida endre retning.

I dag bur meir enn halvparten av menneska på jorda i byar, og denne delen er venta å nå opp mot 70 prosent i 2050<sup>19</sup>. Det verkar opplagt at denne utviklinga må stoppe før eller seinare, om ikkje av andre grunnar så av omsyn til klimaendringar. Ein stor del av storbyane i verda vil bli råka av ei eller fleire alvorlege følgjer av klimaendringar, som havnivåstigning, urban flaum på grunn av auka nedbør, auke i flaum frå elvar, og/eller aukande problem med urbane heitebølgjer. I tillegg kjem ein venta global auke i talet på flyktningar, som saman med aukande problem i store byar kan gjere at busetting i det som i dag reknast som «distrikt» eller «utkant» kan bli meir aktuelt. Om dette fenomenet viser seg også i Norge står att å sjå.

Ein kombinasjon av klimatiltak og auka omsyn til pandemiar kan føre til endringar i den globale mobiliteten vekk frå dagens trend med stadig aukande mobilitet for både personar og gods. Vi kan kome til å sjå ei endring vekk frå den utviklinga vi har hatt så langt, som har ført til lengre, fleire og raskare reiser, og aukande del av dei mest energi- og utsleppsintensive transportformene (fly og privatbil). Dette kan i neste omgang endre vilkåra også for distriktskommunar. Kortreist og saktereist kan slå positivt ut, men neppe som ein automatisk prosess. Her, som i mange andre situasjonar, kan teknologiske endringar slå ulikt ut, og kva politikk og verkemiddelbruk styresmaktene legg opp til kan påverke retninga. Den norske satsinga på å leggje til rette for digital infrastruktur også i distrikta er eit eksempel på ei slik medviten satsing.

Problem med global matvaresikkerheit på grunn av klimaendringar vil også kunne bidra til at distriktskommunane styrkar sin posisjon i framtida, i eigenskap av å rå over viktige ledige ressursar til matproduksjon.

---

<sup>19</sup> <https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-Report.pdf>

## Referansar

- Aall, C. (1991). Forprosjektrapport: Økokommuneprogram for 9 norske økokommuner *Prosjektrapport 14/91*. Sogndal: Vestlandsforskning.
- Aall, C. (1996). Kommunal miljørevisjon. Oppsummering av forsøk med miljørevisjon i ni kommuner i perioden 1993-96. En rapport fra KOMTEK-programmet i Norges forskningsråd *VF-rapport 6/96*. Sogndal: Vestlandsforskning.
- Aall, C. (1997). Det kommunale miljøvernet - fra lokalt til globalt? Oppsummering av det norske økokommuneprogrammet 1989-96 *VF-rapport 2/97*. Sogndal: Vestlandsforskning.
- Aall, C. (2014). Sustainable tourism in practice: Promoting or perverting the quest for a sustainable development? *Sustainability, 6*, 2562-2583. doi: 10.3390/su6052562
- Aall, C. & Bjørnæs, T. (1998). Dokumentasjonsrapport: Hindringer for å oppnå en bærekraftig produksjon og forbruk lokalt - eksempler fra syv forsøkskommuner i prosjektet «Bærekraftige lokalsamfunn» *VF-rapport 10/98*. Sogndal: Vestlandsforskning.
- Aall, C., Breisnes, K., Hille, J. & Høyer, K. G. (2002). Bærekraftige kommuner i praksis. Omtale av et styringssystem for integrering og konkretisering av bærekraftig praksis i kommunen *VF-rapport 17/02*. Sogndal: Vestlandsforskning.
- Aall, C., Erstad, E. & Vestby, S. E. (1996). *Håndbok i kommunal miljørevisjon*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Aall, C. & Koens, K. (2019). The Discourse on Sustainable Urban Tourism: The Need for Discussing More Than Overtourism: Multidisciplinary Digital Publishing Institute.
- Bjørnæs, T. & Lindseth, G. (2006). Lokal Agenda 21 som nasjonalt politisk tiltak. I W. M. Lafferty, C. Aall, G. Lindseth & I. T. Norland (red.), *Lokal Agenda 21 i Norge: Så mye hadde vi - så mye ga vi bort - så mye har vi igjen* (s. 65-90). Oslo: Unipub.
- Brendehaug, E. (2013). Mobilisering, makt og endring. Ein studie av deltaking i verneplanprosessen for oppretting av Breheimen nasjonalpark med tilgrensande verneområde *Doctoral theses at NTNU, 2013:232*. Trondheim: Faculty of Social Sciences and Tehcnology Management, Norwegian University of Science and Technology.
- Brendehaug, E., Aall, C. & Dodds, R. (2016). Environmental policy integration as a strategy for sustainable tourism planning: issues in implementation. *Journal of Sustainable Tourism*. doi: 10.1080/09669582.2016.1259319
- Brendehaug, E., Aall, C., Solbraa, T. & Dannevig, H. (2016). Vilkår for integrering av bærekraft. En studie av ulike utbyggings- og utviklingstiltak i reiselivet i Sogn og Fjordane *VF-rapport 1/2016*. Sogndal: Vestlandsforskning.
- Dannevig, H., Hovelsrud, G. K. & Husabø, I. A. (2013). Driving the agenda for climate change adaptation in Norwegian municipalities. *Environment and Planning C: Government and Policy, 31*(3), 490-505.
- Heiberg, E. (1996). Med reguleringsplan i kulturlandskapet. Reguleringsplan som virkemiddel for å styre utviklingen i særlig verdifulle kulturlandskap *VF-rapport 14/96*. Sogndal: Vestlandsforskning.
- Holden, E., Banister, D., Gössling, S., Gilpin, G. & Linnerud, K. (2020). Grand Narratives for sustainable mobility: A conceptual review. *Energy Research & Social Science, 65*, 101454.
- Holden, E. & Linnerud, K. (2007). The sustainable development area: satisfying basic needs and safeguarding ecological sustainability. *Sustainable Development, 15*(3), 174-187.
- Holden, E., Linnerud, K., Banister, D., Schwanitz, V. J. & Wierling, A. (2017). *The Imperatives of Sustainable Development. Needs, Justice, Limits*. Oxon/New York: Routledge.
- Høydahl, E. (2020). Sentralitetsindeksen. Oppdatering med 2020-kommuner *Notater 2020/4*. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Høyer, K. G. (2000). Sustainable Mobility - the Concept and its Implications *PhD thesis, Department of Environment, Technology and Social Studies, Roskilde University*. Roskilde, Denmark.

- Høyer, K. G. (2010). Seven theses on CO<sub>2</sub>-reductionism and its interdisciplinary counteraction. I R. Bhaskar, C. Frank, K. G. Høyer, P. Næss & J. Parker (red.), *Interdisciplinarity and climate change: Transforming knowledge and practice for our global future* (s. 35-54). London: Routledge.
- Jordan, A. & Lenschow, A. (2010). Environmental policy integration: a state of the art review. *Environmental Policy and Governance*, 20(3), 147-158.
- Lafferty, W. M. (1999). Implementing LA21 in Europe. New Initiatives for Sustainable Communities. Oslo: Program for Research and Documentation for a Sustainable Society (ProSus).
- Lafferty, W. M., Aall, C., Lindseth, G. & Norland, I. T. (2006). *Lokal Agenda 21: Så mye hadde vi - så mye ga vi bort - så mye har vi igjen*. Oslo: Unipub forlag.
- Lafferty, W. M. & Narodoslawsky, M. (2003). *Regional Sustainable Development in Europe*. Oslo: ProSus.
- Leknes, E., Ridderstrøm, L. & Rommetvedt, H. (2019). Rogalandskommunene og kommunestrukturspørsmålet.
- Lidskog, R. & Gleeson, B. (2000). *Consuming cities: The urban environment in the global economy after the Rio Declaration*. Psychology Press.
- Sharpley, R. (2009). *Tourism Development and the Environment: Beyond Sustainability?* London: Earthscan.
- Verdenskommisjonen for miljø og utvikling. (1987). *Vår felles framtid*. Tiden Norsk Forlag.