

# Agenda 21

- i et institutionelt perspektiv



## Roskilde Universitetscenter

Det Samfundsvidenskabelige Basisstudium

3. Semester, efterår 2005, hus P2

Vejleder: Ole Erik Hansen

Søren Loft Andersen  
Mette Bladt  
Amalie Hauge-Helgestad  
Anders Kern Kernel  
Nynne Staal Parvang



## **Abstract**

The discourse of sustainability is one out of several discourses concerned with global issues such as poverty, pollution and development. It contains the idea that social, economic and environmental dimensions should be incorporated in considerations and decisions aiming to solve these problems. The discourse was heavily conveyed in the report "Our Common Future" published by the Brundtland commission in 1987. The United Nations Conference on Environment and Development in Rio de Janeiro in 1992 promoted sustainability further on to the international political scene. It thus became the foundation of the international programme of action, Agenda 21, acceded by 179 countries at the UN-conference in Rio de Janeiro.

Today, 14 years after acknowledging Agenda 21, Denmark has its own implementation of Agenda 21. The notions of sustainability have different characteristics than the original Programme of Action, Agenda 21, prescribes. Both at the Danish and UN levels institutions have shaped and influenced these notions of sustainability. An analysis of these institutions offers an explanation as to why Agenda 21 in Denmark is mainly concerned with environmental issues. It also suggests why Agenda 21 and its institutional foundation are able to accommodate the Danish concept of sustainability.

## **Resumé**

Bæredygtighedsdiskursen er en blandt flere diskurser, der drejer sig om globale problemer. Den går ud på, at sociale, økonomiske og miljømæssige dimensioner skal integreres i problemløsning for at kunne afhjælpe fattigdom og miljøproblemer i verden. Diskursen bliver for alvor kendt igennem Brundtlandkommissionens rapport, Vor Fælles Fremtid, fra 1987 og bliver helt central på den internationale, politiske arena i forbindelse med FN's konference om miljø og udvikling i Rio de Janeiro i 1992. Her bliver handlingsprogrammet for bæredygtig udvikling - Agenda 21 - vedtaget af 179 lande.

I dag 14 år efter man underskrev handlingsprogrammet, har Agenda 21 i Danmark ikke det samme indhold som handlingsprogrammet fra Rio. En række institutionelle forhold har spillet ind i såvel den internationale udformning som den danske tolkning af bæredygtighedsprincipperne. Disse forhold er med til at forklare hvorfor Agenda 21 i Danmark overvejende er blevet behandlet som en

miljøkonvention, og også hvorfor international Agenda 21 og dets institutionelle betingelser kan rumme en sådan tolkning.

I dette projekt undersøger vi forholdene bag og følgerne af Agenda 21. Ved hjælp af John S. Dryzek undersøger vi bæredygtighedsdiskursen, som for alvor vinder indpas med Brundtland-kommissionens arbejde og Agenda 21s tilblivelse. Bæredygtighedsprincipperne som bliver formuleret i Agenda 21 drejer sig om bæredygtig social-, økonomisk-, kulturel- og miljømæssig udvikling, der skal integreres som en helhed i samtlige sektorer i de nationale forvaltninger. Vi undersøger vægtningen af de forskellige bæredygtighedsprincipper indeholdt i henholdsvis den version af Agenda 21 der blev vedtaget på FN-konferencen i Rio og den danske fortolkning.

I et nyinstitutionelt perspektiv undersøger vi hvordan forskellige regulative, normative og kognitive forhold, har været med til at forme den internationale institution omkring bæredygtighed og den danske fortolkning.

<b>1</b>	<b>INDLEDNING</b>	<b>3</b>
1.1	ET HELÅRSPROJEKT	3
1.2	PROBLEMFELT	3
1.3	PROBLEMFORMULERING	7
1.3.1	ARBEJDSSPØRGSMÅL 1	7
1.3.2	ARBEJDSSPØRGSMÅL 2	7
1.4	AFGRÆNSNING	8
1.5	FREMGANGSMÅDE	10
<b>2</b>	<b>EN INSTITUTIONEL TILGANG</b>	<b>12</b>
2.1	OPBLØMSTRING	12
2.2	MARCH OG ØLSSENS BRUD MED ANDRE RETNINGER	12
2.3	ER INSTITUTIONSBEGREBET NOGET NYT?	13
2.3.1	DEFINITION AF INSTITUTION	14
2.3.1.1	Præcisering af begrebet	15
2.3.2	ORGANISATION OG INSTITUTION	16
2.3.2.1	Sammenfatning	17
2.4	INSTITUTIONEL TEORIS TRE SØJLER	17
2.4.1	DEN REGULATIVE SØJLE	17
2.4.2	DEN NORMATIVE SØJLE	18
2.4.3	DEN KOGNITIVE SØJLE	18
2.4.3.1	De tre søjler sammen	19
2.5	INSTITUTIONERS INDEHOLDTE RECIPROCITET	21
2.5.1	DRYZEKS DISKURSTEORETISKE TILGANG	22
2.5.1.1	Videnskabsteoretisk grundlag	23
2.5.2	STRUKTUR/AKTØR-PROBLEMATIKKEN	24
2.5.2.1	Giddens til undsætning	25
2.6	OPSUMMERING	26
2.7	KRITISKE OVERVEJELSER OMKRING TEORI	26
<b>3</b>	<b>METODE</b>	<b>28</b>
3.1	METODOLOGI	28
3.2	METODIK	29
3.2.1	FORSKNINGSINTERVIEW SOM METODE	29
3.2.1.1	Jesper Holm – Lektor på RUC	30
3.2.1.2	Svend Auken – tidligere miljøminister	30
3.3	UNDERSØGELSESDSIGN OG ARBEJDSSPØRGSMÅL	32
3.3.1	DET INTERNATIONALE NIVEAU	33
3.3.2	HÅNDBTERINGSNIVEAUET	34
<b>4</b>	<b>AGENDA 21 HANDLEPLANEN</b>	<b>37</b>
4.1	AGENDA 21 I FN	37
4.2	DEN DANSKE STRATEGI	38
<b>5</b>	<b>BÆREDYGTIGHED, BRUNDTLAND OG INSTITUTIONER</b>	<b>40</b>

<b>5.1</b>	<b>DISKURS, INSTITUTION OG AGENDA</b>	<b>40</b>
<b>5.2</b>	<b>TILBLIVELSEN AF BÆREDYGTIGHEDSDISKURSEN</b>	<b>42</b>
5.2.1	DRYZEKS DISKURSER	42
<b>5.3</b>	<b>BRUNDTLANDKOMMISSIONEN</b>	<b>44</b>
5.3.1	BRUNDTLANDRAPPORTEN	44
<b>5.4</b>	<b>BÆREDYGTIGHEDSDISKURSEN – FOR OG IMOD</b>	<b>46</b>
<b>5.5</b>	<b>OPSUMMERING</b>	<b>47</b>

## **6 SUSTAINABILITY PÅ DANSK** **48**

---

<b>6.1</b>	<b>BÆREDYGTIGHEDSPRINCIPPERNES VÆGTNING</b>	<b>48</b>
6.1.1	PLACERINGEN AF AGENDA 21 I DANMARK	49
6.1.1.1	Den sektorielle placering	49
6.1.2	MILJØMINISTERIETS TOLKNING AF AGENDA 21	50
6.1.3	HVORFOR MILJØMINISTERIET?	52
6.1.3.1	Miljøministeriets politiske indsats	52
6.1.4	MILJØ FREM FOR ALT	53
<b>6.2</b>	<b>LOKAL AGENDA 21</b>	<b>54</b>
<b>6.3</b>	<b>OPSUMMERING</b>	<b>55</b>

## **7 AFSLUTNING** **57**

---

<b>7.1</b>	<b>KONKLUSION</b>	<b>57</b>
<b>7.2</b>	<b>VALIDITET</b>	<b>60</b>
7.2.1	INTERN KOHERÆNS	60
7.2.2	KONTEKSTAFHÆNGIG VIDEN	60
<b>7.3</b>	<b>PERSPEKTIVERING</b>	<b>61</b>

## **8 LITTERATURLISTE** **64**

---

## **9 BILAG** **66**

---

### **TABELOVERSIGT**

Tabel 2-1:	Videnskabsteoretisk placering af de 3 søjler	20
Tabel 2-2:	Skematisk opstilling af de 3 dimensioner	21
Tabel 3-1:	Skematisk opstilling af undersøgelsesdesign	36
Tabel 5-1:	Klassificering af miljødiskurser	43

# 1 Indledning

## 1.1 Et helårsprojekt

Dette projekt er skrevet på baggrund af en opfordring fra en Agenda 21-forening fra Møn kaldet Tvørsam. Tvørsam ønskede, at en RUC-gruppe skulle undersøge en række problematikker, de oplevede i deres arbejde; især manglende politisk interesse omkring initiativer for at forbedre den sociale del af en bæredygtig udvikling. Denne opgave vil vi komme med et bud på.

I forsøget på dette, er det imidlertid relevant at spore, hvorfor og hvordan den sociale bæredygtighed af Tvørsam opleves som forsvundet. For at finde ud af hvad Agenda 21 indeholder, kræver det bl.a. at fokus rettes mod den internationale arena, hvor Brundtlandkommissionen og bæredygtighedsdiskursen er centrale faktorer. Om end denne vinkel er nødvendig for at spore bæredygtighedsidealet, er den relativt langt væk fra det løsningsforslag som Tvørsam efterspørger. Derfor har vi valgt at dele projektet op i to, hvor det første projekt vil have et internationalt præg og udgøre baggrunden for næste projekt, som vil være lokalt fokuseret omkring Møn.

Dette projekt er således første del af et helårsprojekt. Det drejer sig om det helhedsorienterede bæredygtighedsbegreb og dets operationalisering i Agenda 21 i FN-regi. Desuden indeholder det en analyse af hvilke konsekvenser, den danske håndtering af Agenda 21 har haft for udformningen af den opfattelse af bæredygtighed, som eksisterer i Danmark.

## 1.2 Problemfelt

Foreningen Tvørsam oplever en række hindringer, når de forsøger at iværksætte de retningslinier, som de mener, Agenda 21 udstikker. Især oplever de det som et problem, at bæredygtighedsidealet om, at politiske, sociale, økonomiske og miljørelaterede problemer skal løses som en helhed, i mange tilfælde negligeres. Tvørsam får ikke reelt den indflydelse, som de mener, de formelt burde. Desuden oplever Tvørsam, at de som Agenda 21 forening, har svært ved at få forslag igennem, som ikke er relateret til miljøproblemer. Tendensen til hovedsagligt kun at prioritere miljøproblemer og dermed nedprioritere helhedstanken, er ikke kun kendt fra Møn, men snarere en generel tendens i kommunerne rundt om i hele landet. For eksempel beskriver de specialestuderende Braun og Lausen, at ”den sociale dimension bliver i nogen udstrækning reduceret til at være et redskab for de miljøpolitiske målsætninger” (Braun og Lauesen 1997: 40). På samme måde er de områder, som

staten bruger som indikatorer til at evaluere kommunernes Agenda 21-arbejde hovedsagligt knyttet til de miljørelaterede områder (Holm, Bilag 1: 7).

I tråd med dette bliver der hvert andet år foretaget undersøgelser af, hvordan Agenda 21 arbejdet udvikler sig i Danmark. I 2002-undersøgelsen ”Lokal Agenda 21, Dansk Status 2001” (ØKOconsult 2002)<sup>1</sup>, fokuseres der på to punkter: For det første på inddragelsen af borgere i forskellige Agenda 21-projekter (ØKOconsult 2002: 16-17). Det andet punkt drejer sig om miljø, såsom drikkevandskvalitet, styrkelsen af vedvarende energikilder og forvaltning af spildevand og affald (ØKOconsult 2002: 24). Igen er fokus på miljøet altså meget stærkere, end på de øvrige dele af bæredygtighedsidealet; de sociale, økonomiske og kulturelle dele. Miljøminister Connie Hedegaard fokuserede i en tale i 2005, om Agenda 21 på Nørrebro i København, på de samme to punkter:

”Det er nødvendigt med en arbejdsdeling. Der er ting, som politikere skal tage sig af. Men det rækker ikke alene, hvis der ikke samtidigt er aktive borgere ude omkring til at passe på miljøet og naturen(...) Indtil nu har kommunerne især beskæftiget sig med at få bedre styr på affaldshåndteringen – med kilde-sortering, indsamling, genbrugspladser osv. De har arbejdet på at nedbringe energiforbruget og kemikalieforbruget i den kommunale virksomhed, og der er sat aktiviteter for at spare på vandet i gang. Mange har også gjort noget ud af bymiljøet, - inklusiv de grønne træk i byen – og af at fremme miljørigtigt byggeri. Noget er i gang, men vi kan komme endnu længere.” (Mim.dk 2006).

På internationalt niveau drejer Agenda 21 sig om helhedsorienteret bæredygtighed, hvor lokalsamfund, stat, erhvervsliv, foreninger og borgere samarbejder om fire vigtige bæredygtighedspunkter: Social, miljømæssig (ressourcebevarende), økonomisk (fair- eller free-trade) og kulturel bæredygtighed. For at dette skal kunne lade sig gøre, gøres det klart i Agenda 21 dokumentet, at alle sociale grupper skal deltage under Agenda 21s handlingsplan:

“An effective strategy for tackling the problems of poverty, development and environment simultaneously should begin by focusing on resources, production and people and should cover demographic issues, enhanced health care and education, the rights of women, the role of youth and of indigenous people and local communities and a democratic participation process in association with improved governance” (Agenda 21 1992: 14).

---

<sup>1</sup> Undersøgelsen er foretaget af ØKOconsult AS for Landsplanafdelingen i Miljø- og Energiministeriet



Baggrunden for bæredygtighedsidealet opstod i løbet af 1960'erne i forbindelse med en stigende international erkendelse af, at den hidtidige økonomiske og teknologiske udvikling medførte en række miljømæssige problemer, hvis løsninger krævede en international koordineret indsats. En lang række lande støttede op om denne nye erkendelse, og dette førte til FN-konferencen i Stockholm i 1972. På konferencen blev det dog tydeligt, at interesserne mellem de deltagende lande var vidt forskellige. Især var der uenighed mellem i- og ulande. Uoverensstemmelserne kommer her til udtryk i daværende indiske leder Indira Gandhis ord:

"Aren't poverty and need the most important pollutions? How can we talk to villagers and slum-dwellers of the need to protect the air, the ocean and rivers when their own life is contaminated? The environment cannot be improved in conditions of poverty" (Bu.dk 2005).

Brundtlandkommissionen blev herefter nedsat i et forsøg på at forene udviklingslandenes krav om fattigdomsbekæmpelse med ilandenes krav om mulighed for økonomisk vækst, og disse igen med hensynet på miljøet. Resultatet kom i 1987 i en rapport der hed "Vor fælles fremtid". Denne var et oplæg til verdens regeringer om at samarbejde om en udvikling der kunne fremme det fælles bedste: "(A) Development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs" (Brundtlandkommissionen 1987: 51).

En sådan udvikling kaldte Brundtlandkommissionen en "bæredygtig udvikling", og med dette nøglebegreb, blev der for alvor sat spot på ordet "bæredygtig", som i dag er vidt udbredt og anvendes i talrige sammenhænge: "bæredygtig politik", "bæredygtig produktion", "bæredygtigt landbrug", "bæredygtig vækst" og "bæredygtig økonomi" (Lübcke 1995: 364). En præcis definition af hvad en bæredygtig udvikling består af, er svær at lægge sig fast på, hvilket ikke er mærkeligt, når den som sådan skal kunne indeholde en målsætning for alle verdens lande, deres forskellighed til trods. Brundtlandkommissionen slår dog fast, at en bæredygtig udvikling både omfatter det økonomiske, kulturelle, økologiske og sociale område.

Arbejdet med at udforme en konkret handlingsplan for sådan en udvikling var på dagsordenen i Rio de Janeiro i 1992, som med 118 stats- og regeringsledere, flere andre ministre, ca. 7000 embedsmænd, repræsentanter fra over 7.500 miljø- og udviklingsorganisationer og over 7.000 journalister blev den indtil da største internationale konference. Rio-konferencen blev en institutionel stadfæstelse af, at diskursen om bæredygtig udvikling var blevet et centralt tema på den

internationale politiske dagsorden. Outputtet fra konferencen var præget af kompromisser mellem de forskellige interessenter, men resulterede dog i 27 principper for et internationalt samarbejde (Riodeklarationen 1992).

Principperne består blandt andet i, at bæredygtig udvikling skal være grundelementet for den internationale udvikling. Desuden bliver ilandene pålagt et særligt ansvar, hvilket til dels skyldes, at de har de største økonomiske og teknologiske ressourcer og dels at deres hidtidige udviklingsproces har bidraget mest til problemernes omfang. Desuden, og meget vigtigt, fastslås behovet for folkelig deltagelse i processen for bæredygtig udvikling. Vejen for hvordan disse mål skal nås, bliver kaldt Agenda 21-handlingsprogrammet, og indeholder i ikke-juridisk bindende form en række retningslinier og målsætninger for det videre arbejde mod en bæredygtig udvikling, herunder anbefalinger omkring inddragelse af NGO'er, erhvervsliv og borgerdeltagelse.

Bæredygtighedsdiskursen er den første diskurs som forsøger at samle og løse problemer, som traditionelt har været tilknyttet forskellige administrative sektorer, og løse dem som en helhed. Man kan være i tvivl om, at tanken om at "løse alle problemer et sted" (MKLAF 1995: 11) i stedet for at "... løse et problem alle steder" (MKLAF 1995: 11) overhovedet er mulig i en forvaltning som den danske stat, hvor opdelingen i forskellige sektorer er så fasttømret, at de færreste kan forestille sig det anderledes (Henningsen og Juul 2001: 161).

Dette er imidlertid kun de formelle forhindringer. Det må dog fastholdes, at Agenda 21 handler om udvikling og miljø, og at forståelsen i Danmark negligerer den udviklingsmæssige del. Dette kan næppe kun være fordi Agenda 21 åbner op for bred fortolkning. Hvad har påvirket den danske tolkning til at blive som den er i dag; hvilke institutionelle faktorer har været afgørende?

De institutionelle faktorer der har været afgørende, må først og fremmest findes i implementeringen af Agenda 21, da denne første gang "kom" til Danmark. Det stiller nogle interessante problemstillinger op, såsom hvem der modtog det, hvilke ministerier det blev implementeret i, hvilken lovgivning, der blev lavet omkring Agenda 21. Endnu mere interessant er det dog at kigge på hvorfor at Agenda 21 blev placeret hvor den blev, hvorfor de personer der modtog Agenda 21, modtog det, og hvorfor den lovgivning der blev lavet om Agenda 21 blev lavet.

Vi undrer os over, hvad der har gjort, at den danske tolkning af Agenda 21 er anderledes end den tolkning man finder i FN-regi eller ved at læse Agenda 21. Vi vil undersøge de diskursive forhold og de institutionelle rammer omkring bæredygtighed på internationalt niveau. Vi vil finde ud af hvilke institutionelle forhold, der har gjort sig gældende for den danske fortolkning. Centralt for vores undersøgelse er derfor spørgsmålet:

### **1.3 Problemformulering**

**Hvilke institutionelle forhold er årsag til forskellen på Agenda 21 i Danmark og internationalt?**

For at besvare vores problemformulering, har vi udarbejdet følgende analytiske arbejdsspørgsmål. Disse kommenteres kort her, og uddybes fyldestgørende i den metodiske gennemgang før analysen.

#### **1.3.1 Arbejdsspørgsmål 1**

Hvilke institutionelle forhold ligger til grund for udformningen af Agenda 21, som den er formuleret i FN regi?

Med dette spørgsmål ønsker vi at komme ind på, og beskrive, de diskursive processer der fra starten af 1970'erne tog form, og som i høj grad påvirkede de institutionelle forhold der ligger til grund for Agenda 21. Spørgsmålet er styrende for den ene del af analysen; det internationale niveau.

#### **1.3.2 Arbejdsspørgsmål 2**

Hvilke institutionelle forhold ligger til grund for håndteringen af Agenda 21 i Danmark?

Dette spørgsmål sigter mod at afdække hvordan Agenda 21 ser ud i Danmark, og belyse hvorfor den danske udformning ser ud som den gør. Dette arbejdsspørgsmål er dermed det styrende for den anden del af analysen, det såkaldte håndteringsniveau.

## 1.4 Afgrænsning

Vi har igennem projektet måttet afgrænse os fra flere mulige emner. Den første afgrænsning kom naturligt i det vi blev rekvireret igennem Videnskabsbutikken på RUC, fordi vores rekvirents problemstilling gav os nogle forskellige retningslinier at holde os inden for.

I projektet betød dette, at vi i henhold til de problemstillinger vores rekvirent opstillede, besluttede først og fremmest at holde os til en helhedstankegang, når vi kiggede på problemstillinger inden for bæredygtighedsdiskurser og Agenda 21. Da organisationen Tværsam samarbejdede med Møn kommune igennem Agenda 21-rådet på Møn, blev problemstillingen i dette projekt konkretiseret ud fra dette. Her afskar vi os fra flere store hovedområder, der ellers kunne være en del af vores problemstilling: Vi beskæftigede os med Agenda 21 med rod i lokale problemer omkring social bæredygtighed, vi fokuserede på den danske forvaltning og statsapparat, og afskar forskellige civile organisationer bortset fra vores rekvirent.

Det Samfundsvidenskabelige Basisstudiums opbygning mht. krav til opgavens indhold var også medvirkende til at afgrænse opgaven. Dette semesters krav om fokus på videnskabsteoretiske spørgsmål og fremgangsmåder var med til at gøre, at vi valgte at køre dette projekt som et helårsprojekt. Vi mente nemlig ikke at ville kunne give et fyldestgørende svar på de problemstillinger vores rekvirent opstillede, uden at foretage et større empirisk arbejde, hvilket vi bedømte, at vi ikke havde mulighed for i dette semester. Dette gav os mulighed for at tage et overordnet blik på Agenda 21 og dennes sammenhæng med den danske stat i dette semester, mens vi afgrænsede os fra at undersøge Møns arbejde med Agenda 21 lokalt.

Vi havde fra start af et ønske om at arbejde med en problemstilling, der var forankret konkret og vores ambition var at frembringe et projekt, der kunne bruges af Tværsam. Dette gjorde, at vi besluttede ikke at lave et komparativt studie af Agenda 21 i Danmark i forhold til andre Agenda 21 projekter verden over. Denne afgrænsning håbede vi på ville betyde, at vi kom til nogle konklusioner, der kunne hjælpe os med at koncentrere os om de muligheder, der lå for Tværsam og Agenda 21 inden for landets grænser. Samtidig havde vi en formodning om, at denne disponering ville kunne være med til at frembringe en vigtig viden for arbejdet med næste semesters projekt.

Set i lyset af, at vi beskæftiger os med institutioner og diskurs, berører vi uundgåeligt nogle politiske områder, hvor især magtanalyse vil kunne bidrage positivt i forhold til f.eks. forståelsen af Agenda 21s udformning i Danmark og internationalt. Magtanalyse har vi stort set afgrænset os fra, idet grænsen jo må sættes et sted. Det kunne især have været relevant til at belyse et af de områder Jesper Holm fortæller om. Han indikerer i interviewet, at der kunne være tale om ministeriel ressourcekamp, i forhold til at ”vinde” Agenda 21, og dermed kunne være med til at sætte dagsordenen for andre ministerier, og udvide sit ”territorium”. Han nævner, at det for Svend Auken som minister også kunne spille en rolle, at Auken var detroniseret konge for Socialdemokratiet, og dermed søgte mærkesager, som han kunne profilere sig på (Holm, Bilag 1: 8).

Vi beskæftiger os, i besvarelsen af arbejdsspørgsmål 1 med bæredygtighedsdiskursen, som former og præger de institutionelle betingelser, som Agenda 21 blev til under. Vi undlader derimod at beskæftige os med den samme diskurs i Danmark, ligesom vi ikke beskæftiger os med spørgsmålet om og hvordan diskurser har formet Agenda 21 i Danmark. Dette kunne efter alt at dømme bidrage med nogle interessante vinkler på Agenda 21, som primært miljøtiltag i Danmark. Anders Folke Henningsen og Peter Juul (2001) konkluderer i specialerapporten ”Lokal Agenda 21 – fra helhed til miljø” at diskursive forhold har forstærket fokuset på miljø i dansk Agenda 21. Alligevel har vi udeladt en sådan diskursiv tilgang på dansk niveau, i det vi mener, at et lige så interessant perspektiv er Miljøministeriets oprindelige håndtering af Agenda 21 og dermed startskuddet til Agenda 21 i Danmark.

Når vi taler om, at Miljøministeriets håndtering af Agenda 21 har været det udslagsgivende for Agenda 21 i Danmark, bliver Miljøministeriet selvfølgelig vores primære fokus for den danske del af undersøgelsen. Det skal dog siges, at vi i princippet godt kunne have brugt mere empiri der belyser denne del. F.eks. kunne vi, som ovenfor nævnt, have suppleret med især interviews fra centrale personer internt i Miljøministeriet, i forhold til f.eks. forberedelsen til FN-konferencen i Rio, og i forhold til inddragelsen af forskellige organisationer i disse forberedelser. Brugbare aspekter af Miljøministeriets håndtering af sagen, kunne også være indhentet vha. aktindsigt i arbejdsrapporter, interne notater e.l. Vi har dog fravalgt at foretage os yderligere i denne sammenhæng, dels pga. den tid og de ressourcer vi har haft til udførelse af undersøgelsen, dels pga. at de afholdte interviews faktisk begge forsyner os med brugbar empiri.

## 1.5 Fremgangsmåde

I dette afsnit vil vi kort forsøge at give et overblik over rapportens opbygning.

Ved fortsat læsning af denne rapport vil man opleve, at vi starter ud med et teorikapitel. Dette kapitel indeholder en gennemgang af institutionel teori og diskursteori. At teorikapitlet er placeret så langt fremme i opgaven, skyldes nogle metodologiske overvejelser, der ligger til grund for analysen. Her arbejder vi nemlig overvejende med udgangspunkt i netop teorien, fordi vi har søgt at skabe en teoretisk forståelse af vores genstandsfelt. Derfor afspejler denne placering af teorikapitlet først i rapporten vores tilgang til vores genstandsfelt. Dette nødvendiggør også en kort redegørelse for hvad vi gennem rapporten har tænkt os at gøre, så læseren ikke læser i blinde.

Vi vil som sagt starte opgaven med et teorikapitel, hvor vi beskæftiger os med teoretiske tilgange inden for institutionel teori og diskursteori. I forbindelse med teorigennemgangen, vil vi komme ind på nogle videnskabsteoretiske overvejelser, der drejer sig om hvorledes vi kan benytte de forskellige teorier, når man ser på hvilke virkelighedsopfattelser og opfattelser af viden der ligger til grund for teoriernes udsagn. Dette er vigtigt at gøre sig klart, for at opnå den fulde forståelse af teorierne, og dermed i sidste ende for brugbarheden af de forskellige teorier i samspil. Vi må med andre ord vide, hvad det helt præcist er teoretikerne siger noget om, for at kunne bruge dem samlet. Vi vil også, i forbindelse med vores diskussion omkring dannelsen og forandringen af institutioner, komme ind på nogle videnskabsteoretiske overvejelser. Vi vil desuden præsentere de teoretikere, vi benytter løbende gennem teorikapitlet.

Efter at have sat de indledende, og i høj grad styrende, teoretiske rammer for projektet, fremfører vi de mere "jordnære" metodiske overvejelser, såsom refleksioner over vores empiriindsamling, interviews og undersøgelsesdesign. Vi afslutter med sidstnævnte, i det disse refleksioner medfører en god kontinuitet og læsbarhed i forhold til den egentlige analyse, som efterfølger de metodiske overvejelser.

Før vi når til den egentlige analyse vil vi lave et lille kapitel omhandlende fakta omkring international og dansk Agenda 21. Dette giver en god ballast til læsning af analysen, fordi læseren dermed er på det rene med hvad Agenda 21 konkret handler om.

Analysen vil tage udgangspunkt i to arbejdsspørgsmål, og vi vil her samle de forklarende tråde. Vi vil her anvende vores teori, men vi vil også i analysen inddrage den nødvendige empiri, i form af interviews, dokumenter og anden litteratur.

Afsluttende konkluderer vi naturligvis på analysen og undersøgelsens forløb, men der vil også undervejs forekomme delkonklusioner, der skal sammenfatte de centrale pointer løbende, og dermed øge læsbarheden af rapporten. Efter konklusionen præsenterer vi nogle tanker omkring validiteten af vores undersøgelse, og reflekterer ligeledes over andre emner og indfaldsvinkler, der kunne have bidraget til yderligere belysning af dette projekts genstandsfelt.

## 2 En institutionel tilgang

I dette kapitel vil vi redegøre for den teoretiske forståelse, som ligger til grund for vores opgave. Vi tager udgangspunkt i nyinstitutionel teori, da vi mener, at de institutionelle forhold er centrale for belysningen af vores genstandsfelt; at undersøge hvorfor tolkningen af Agenda 21 i Danmark ikke er overensstemmende med handlingsplanen fra Rio. Vi vil supplere den nyinstitutionelle teori med elementer fra diskursteori, som vi mener, kan hjælpe til at forstå nogle af de mangler den nyinstitutionelle teori har. Først vil vi dog skitsere den nyinstitutionelle teoris opblomstring, for at tegne et billede af, hvad den kan bidrage med.

### 2.1 Opblomstring

I samfundsvidenskaben er der siden 1980'erne sket en såkaldt institutionel drejning (Nielsen 2005: 7-11; March & Olsen 1989). Denne drejning er kommet til udtryk i det stigende antal nyinstitutionelle teorier, som vi ser i øjeblikket, og i det, at de gamle atter er kommet ind i varmen.

Den stigende interesse for, og fokus på, institutionel teori inden for politologien, sociologien, retsvidenskaben og økonomisk teori, kan ses som en utilfredshed med de eksisterende teories evner til at forklare det nutidige samfunds kompleksitet. I det nutidige samfund er fasttømrede samfundsmæssige forhold forsvundet eller under opløsning på grund af f.eks. jerntæppets forsvinden, USA's erhvervede rolle som supermagt, og ikke mindst globaliseringen. Der bliver derfor argumenteret for, at nye teorier som f.eks. de nyinstitutionelle må på banen i et forsøg på at forklare denne kompleksitet. Samtidig behandler nyinstitutionel teori en række teoretiske problemer og udfordringer på en anderledes måde. For eksempel struktur-aktør sammenhænge, i og med at nyinstitutionel teori bevæger sig væk fra de traditionelle yderpunkter i samfundsfaglig teori, og giver et bud på hvordan strukturer og aktører har et dialektisk<sup>2</sup> forhold.

### 2.2 March og Olsens brud med andre retninger

James G. March og Johan P. Olsen er med bogen "Rediscovering Institutions" (1989) blevet helt centrale for den politologiske nyinstitutionelle teori. De kan kategoriseres som normative nyinstitutionalister, hvilket vi vil komme ind på senere. Det er ikke de eneste institutionelle teoretikere vi støtter os til, men de skal fremhæves her, fordi de har en vigtig rolle i vores projekt,

---

<sup>2</sup> Jævnfør Giddens strukturationsteori, se nedenfor.



og dermed er centrale for belysningen af hvordan institutioner opstår, vedbliver og forandres. Et kort oprids af hvad March og Olsen vurderer en institutionel tilgang bidrager med, kan være interessant i forhold til relevansen af nyinstitutionel teori.

March og Olsen formulerer deres teori som et opgør med de teoretiske strømninger, som fra 1950'erne var de mest dominerende; kontekstualisme, reduktionisme, utilitarisme, instrumentalisme og funktionalisme (March & Olsen 1989: 2-8). Kort fortalt, gør March og Olsen oprør med kontekstualismens opfattelse af, at politik er iboende samfundet, idet de mener, at man skal adskille studiet af "polity" – staten – fra studier af samfundet som helhed (March & Olsen 1989: 3). De tager afstand fra den reduktionistiske opfattelse af, at politik er udtryk for summen af individuel handling, fordi de mener, at indflydelsen af organisatoriske strukturer negligeres sammen med reglerne om passende opførelse (det de i deres teori kalder for "logic of appropriateness"). De mener, at handlinger er afhængige af regler og forpligtelser, og ikke kun af kalkuleret egeninteresse, som utilitaristerne mener det. De mener desuden, at instrumentalisterne tager fejl, når de siger, at beslutningstagen og ressourceallokering er de mest centrale politiske emner; de mener, at man også skal se på hvordan politik drejer sig om meningsudvikling gennem symboler, ritualer og meninger (March & Olsen 1989: 3). Til sidst er March og Olsen uenige med den funktionalistiske opfattelse af, at historien i sig selv vil føre til passende og unikke balancer. På den måde vil de ikke være i stand til at forklare ubalancer i historien, siger March og Olsen (March & Olsen 1989: 7).

Udover at være et opgør med mange af 1950'ernes teorier, hænger den institutionelle drejning sammen med andre drejninger inden for samfundsvidenskaberne. Dette især den kognitive drejning og den massive interesse for diskurs og meningsdannelse (Nielsen 2005: 13). Historiske forhold såsom Marxismens krise og politiske magtesløshed, eller det "refleksive samfunds" manglende fikspunkter såsom eviggyldige normer og værdier, har desuden også bidraget til, at interessen for teorier om institutioner og diskurser er vokset<sup>3</sup>.

### **2.3 Er institutionsbegrebet noget nyt?**

At beskæftige sig med institutioner er ikke noget nyt, men de nyinstitutionelle teorier bidrager med noget mere end de traditionelle institutionsteorier. Vi benytter os primært af nyinstitutionelle

---

<sup>3</sup> Dette er bare to eksempler. Der er selvfølgelig flere grunde til at en sådan interesse opstår. F.eks. det at teorien ikke er færdig udviklet hvorfor mange finder det interessant at forsøge at bidrage til den (Diskurs.dk 2005).

teorier, fordi de giver os et mere nuanceret billede af hvilke institutionelle faktorer, der har påvirket fortolkningen og implementeringen af Agenda 21, end de traditionelle institutionelle teorier. Traditionelle institutionsteorier er hovedsagligt orienteret enten omkring rational choice-aktøren, eller en altafgørende struktur, og havde et fokus på formelle reglers betydning for institutioner. Vi mener ikke, at disse vinkler er tilstrækkelige, idet de bagatelliserer de mere underliggende processer, som også har betydning for institutioner (Mac 2005: 81). Dette perspektiv kan flere af de nyinstitutionelle retninger hjælpe os med, idet de fokuserer både på de regulative, normative og kognitive mekanismer.

### **2.3.1 Definition af institution**

Nu hvor vi har vist hvordan og hvorfor interessen for, og relevansen af, institutionel teori, er vokset så markant de seneste årtier, må det mindst talt være på tide nærmere at specificere hvad begrebet institution præcis dækker over. Der er mange forskellige bud på, hvad en institution er, og netop uenigheden om definitionen er kendetegnende for institutionel teori, og kan måske vidne om dens manglende modenhed (Nielsen 2005: 15). Vi vil dog forsøge at indkredse begrebet, så vi kan klargøre hvad vi mener, når vi i opgaven refererer til begrebet institution.

En af institutionel teoris pionerer, Thorstein Veblen, definerer institutioner som etablerede tankeformer med en vis udbredelse. Klaus Nielsen, redaktør af bogen ”Institutionel teori” (2005), retter dog en velbegrundet kritik mod denne definition, og kritiserer den for at være alt for bred, og udvider definitionen til at lyde: ”etablerede tankeformer og handlemønstre, der er fælles for en større gruppe mennesker” (Nielsen 2005: 15). Andre teoretikere har en anderledes tolkning af begrebet institution.

Douglas C. North definerer institutioner som de eksisterende spilleregler for individers samfundsmæssige interaktion. Han mener, at mange forhold sætter begrænsninger for hvad der muligt, f.eks. den ydre natur, menneskets egenskaber og kapitalapparatet, samt de eksisterende ressourcer og den nuværende teknologi. Dertil kommer de menneskeskabte spilleregler; det er dem North betegner som institutioner (Nielsen 2005: 15).

Bob Jessop forsøger at tydeliggøre begrebets fylde og kompleksitet i sin definition: Han mener, at sociale praksisformer eller handlemønstre, vil få karakter af at være en institution, hvis de har en

række særlige egenskaber. Disse praksisformer eller handlemønstre skal endvidere udgøre vigtige dele af den sociale struktur (Nielsen 2005: 16). Jessops definition ligger altså op til, at der er tale om en institution, hvis en særlig praksis gentages løbende, og hvis der hertil er knyttet sociale roller og relationer. Samtidig skal fastholdelsen af praksisformerne og sanktioneringen af afvigelserne understøttes af sociale normer. Jessops definition medfører ifølge Klaus Nielsen, at definitionen af institution kan gradbøjes; en social praksisform kan være mere eller mindre institutionaliseret, og kan over tid institutionaliseres og af-institutionaliseres, afhængig af hvilken grad de har af de ovennævnte karakteristika.

March og Olsens institutionsbegreb kan koges ned til ”*rule-bound behavior*” (March & Olsen 1989: 22). De skriver, at institutioner reflekterer eller afspejler hvordan mennesker gør, hvad der er meningen – eller passende – at de gør, ifølge reglerne. Dette kalder de for ”logic of appropriateness”; oversat med det mundrette ord ”passendehedslogik”.

### **2.3.1.1 Præcisering af begrebet**

Nu har vi gennemgået en række opfattelser af begrebet institution. Her vil vi kort opsummere og definere begrebet institution, som vi finder det anvendeligt igennem projektet. Begrebet institution er i vores projekt tankeformer og handlemønstre, spilleregler, eller sociale praksisformer med en vis udbredelse og varighed. Der er kun tale om institutioner, når der er tale om udbredte og stabile tanke- og handlemuligheder. Disse tanke- og handlemuligheder kommer til udtryk i vaner og sædvaner. Endvidere er de et udtryk for forventet adfærd, og afvigelser fra denne adfærd sanktioneres (Nielsen 2005: 18). Vi bruger denne definition igennem projektet, da vi ønsker at arbejde med et begreb, der giver os mulighed for at se på både kognitive, regulative og normative<sup>4</sup> aspekter af institutionel teori, da vi mener, at samspillet mellem disse, giver os mulighed for i vores analyse at illustrere forskellige nuancer af institutionelle virkemåder.

Vores forståelse af institutionsbegrebet kan dog kritiseres, for at være for åben i og med, at den ikke siger noget om, *hvor* udbredte og stabile tanke- og handlemuligheder skal være for at blive institutionaliseret.

---

<sup>4</sup> Jævnfør ”the three pillars of institutions” som uddybes senere i kapitlet.

### 2.3.2 Organisation og institution

Efter at have defineret hvad en institution er, er det relevant at se på forskellen på institutioner og organisationer. Der er en tendens til at forveksle de to begreber, eller at betragte dem som identiske: Et problem vi selv har kæmpet med under projektet. Vi vil her redegøre for forskellen på de to begreber.

Når vi hører ordet institution, vil vi umiddelbart tænke på konkrete organisationer som f.eks. daginstitutioner, universiteter eller Europaparlamentet. Disse "enheder" er imidlertid ikke institutioner i teoretisk forstand, men *organisationer*, og er kendetegnet ved, at de alle har bestemte opgaver og måder at udføre dem på. Det er korrekt, at disse organisationer er underlagt institutionelle rammer, men det er ikke det samme som at de *er* institutioner.

Nogle samfundsvidenskabelige teorier, der definerer institutioner meget bredt, opfatter organisationer som en delmængde af institutioner. Det vil sige at organisationerne identificeres ved hjælp af adresser, telefonnumre osv. Endvidere at organisationer har en fysisk karakter, hvor dette ikke nødvendigvis er tilfældet for institutioner. Ifølge denne definition, kan institutionsbegrebet opfattes som en russisk Babushkadukke, hvor den inderste er de formelle organisationer, den næste er et regime, defineret som formelle regler, rutiner og konventioner. Den yderste er så kulturen; det vil sige de sociale normer, der er den sidste og yderste, som indrammer alle samfundets institutioner (Nielsen 2005: 17).

North har en anden opfattelse af forholdet mellem institution og organisation. Han opfatter dem som to helt adskilte fænomener. Han definerer organisationer som spillere, og institutioner som spilleregler.

Jessop har igen en anden definition; han opfatter som førnævnt institutioner som gentagende sociale praksisformer, der understøttes af relationer, roller, normer og sanktioner. Han opfatter organisationer som en kombination af sådanne institutioner. Det vil sige, at der kan være mange institutioner i hver enkelt organisation, og samtidig kan de samme institutioner "leve" i forskellige organisationer (Nielsen 2005: 17).

### **2.3.2.1 Sammenfatning**

Vi vil her sammenfatte de forskellige opfattelser af begrebet organisation, og definere en organisation som en delmængde af forskellige institutioner, der er underlagt disse institutionelle rammer. Samtidig er organisationer af materiel karakter, og kan betragtes som aktører eller spillere, der er underlagt de institutionelle spilleregler.

Grunden til at vi mener, at det er vigtigt at lave denne teoretiske sondring, er at vi igennem vores arbejdsspørgsmål blandt andet vil kigge på f.eks. Miljøministeriet, og omtale organisationer som Agenda 21-råd. Disse organisationer er underlagt de institutionelle rammer, vi ønsker at undersøge, men vi mener ikke, at de i sig selv er institutioner.

## **2.4 Institutionel teori tre søjler**

Den form for institutionel teori vi har valgt at benytte os af, og det brede institutionsbegreb, giver os mulighed for at inddrage de analyseredskaber, der bliver kaldt institutionel teori tre søjler. I Richard W. Scotts bog "Institutions and Organisations" (1995) formuleres de tre søjler som forskellige opfattelser af hvad der er karakteriserende, styrende og understøttende for institutioner (Mac 2005: 71). De tre søjler eller aspekter af institutioner er de regulative, normative og kognitive. Disse er hentet fra forskellige traditioner indenfor institutionel teori, og når vi beskriver søjlerne, vil vi benytte dele af forskellige forfatteres værker. Vi vil hovedsageligt bruge March & Olsen til at repræsentere det normative aspekt, John Campbell til at repræsentere dele af det kognitive og Klaus Niensens "Institutionel teori" (2005) til det regulative.

### **2.4.1 Den regulative søjle**

Teorier som fremhæver det regulative aspekt fokuserer på institutioners formelle regler og deres funktion som instrumentelle styringsformer koncentreret omkring sanktioner og belønninger. Det vil sige, at institutioner udmøntes, støttes og bæres af identificerbare regler. Disse regler kan både være juridiske, tekniske standarder, lokale bestemmelser og policies f.eks. i en virksomhed. Når regler definerer den institutionelle dynamik, er det instrumentelle styringsformer, som sanktioner og belønninger der fokuseres på. Dette regulative aspekt ved institutioner fremhæves af tilgange, der lægger vægt på individers rationelle valg, og er dermed et perspektiv, der ligger nær traditionel økonomisk teori. Samtidig er det ifølge Scotts systematik et institutionsbegreb, der trækker på en realistisk videnskabsteori, der forstår regler som institutioners dynamiske princip. Opfattelsen af

regler som handlingsstyrende princip hænger sammen med opfattelsen af den rationelle aktør, der arbejder på at maksimere sin egen nytte. Regler fungerer her som et tvangsmæssigt aspekt, der regulerer aktørens rationelle valg (Mac 2005: 71).

#### **2.4.2 Den normative søjle**

De teorier der vægter normer, fokuserer på institutioners rolle som uformelle sociale spilleregler, der definerer hvad der er passende adfærd i en bestemt kontekst. Normer opfattes som en regulerende mekanisme i institutionsbegrebet. Normer vil sige uformelle og ikke-regelsatte sociale spilleregler, der gælder i en bestemt kontekst. Disse normer er delvist synlige, og det er derfor muligt at erfare de givne normer gennem deltagelse og iagttagelse, og derved at tilslutte sig eller fornægte de givne normer. Normer fungerer som implicite handlingskoder i modsætning til eksplicite nedfældede regler, og det er derfor, de kun er delvist synlige (Mac 2005: 71). Både den klassiske sociologi og den politologiske nyinstitutionalisme som bliver repræsenteret af March & Olsen, tillægger dette normative aspekt stor betydning (Nielsen 2005: 19) men forståelsen af normer som institutioners dynamiske princip trækker stadig på en realistisk videnskabsteori. Opfattelsen af normer som bærere af institutioner indebærer, at aktøren tænkes at handle ud fra en tilpasning til normer og moralske imperativer (Mac 2005: 72); altså at handlingsrationaler som March & Olsen siger opfattes som "a logic of appropriateness", de uddyber det således:

"(I)nstitutional routines are followed even when it is not obviously in the narrow self-interest of the person responsible to do so ... individuals seem to act on the basis of rules of appropriateness rather than rational consequential calculation" (March og Olsen 1989: 22).

#### **2.4.3 Den kognitive søjle**

Til sidst fokuserer de teorier, der vægter de kognitive aspekter på institutioner, på det, der definerer det, der tages for givet. Det der tages for givet kan nuanceres til at indeholde to forhold; det eksplicite og det implicite. Det implicite skal forstås som det uerkendte grundlag for fortolkning og handling. Det vil sige det tavst virkende grundlag for handling og fortolkning, som er umuligt at iagttage (Campbell 2004: 22); deri det implicite. Denne fokusering på de institutionelt indlejrede kognitive rammer og kultur hører under sociologisk nyinstitutionel teori. Endvidere trækker betoningen af kognition på en socialkonstruktivistisk videnskabsteori. Her er aktørens handlingsrationaler præget af indsocialiserede erfaringer, der på et tavst grundlag er handlingsstrukturerende (Mac 2005: 72).

Kognition beskrives af flere teoretikere som det paradigme aktører handler ud fra. Hvis en aktør har visse ideer om hvordan verden ser ud, og bliver præsenteret for information der ikke passer ind i dette verdensbillede, vil han enten fortolke denne information, så den passer ind i paradigmet eller ignorere den (Nielsen 2005: 199). For at kognition ikke bare skal føre til, at ny viden ignoreres eller reproducerer paradigmet, skal der ske en dissonans<sup>5</sup>. Dette kan ske ved, at ny viden ændrer de rammer, der allerede eksisterer, eller at nye rammer dannes (Nielsen 2005: 201). Denne form for kognition fremhæver Campbell. Han beskæftiger sig til gengæld ikke med den eksplicite kognition.

Den eksplicite kognition kan forstås som den akkumulerede intellektuelle begrebsramme, vi hver især har. I modsætning til den implicite kognition som vi ikke kan betragte, er vi i en vis udstrækning, klar over at vi har den, og har dermed mulighed for at reflektere over den. Ens uddannelse vil for eksempel medføre, at man tillægger problemløsning et bestemt perspektiv, som afspejler ens faglige ballast.

De i institutionen implicite kognitive rammer kan dermed forstås som det filter, man ser verden igennem. Dermed også det filter hvorigennem man tilegner sig en faglig viden; de eksplicite kognitive rammer.

Institutionelle teorier ligger ofte vægt på en af søjlerne, og undlader at beskæftige sig med de to andre. Scott anbefaler, at alle aspekter inddrages i et samlet perspektiv på institutioners dannelse, funktion og forandring (Nielsen 2005: 19). Vi vil følge Scotts opfordring, da vi også mener, at institutioner indeholder alle aspekter og at de tre dimensioner, er tre perspektiver på samme sag. Vi mener samtidig, at det vil være mangelfuldt for en analyse af institutionelle forhold, ikke at opfatte institutioner som bærere af alle tre aspekter.

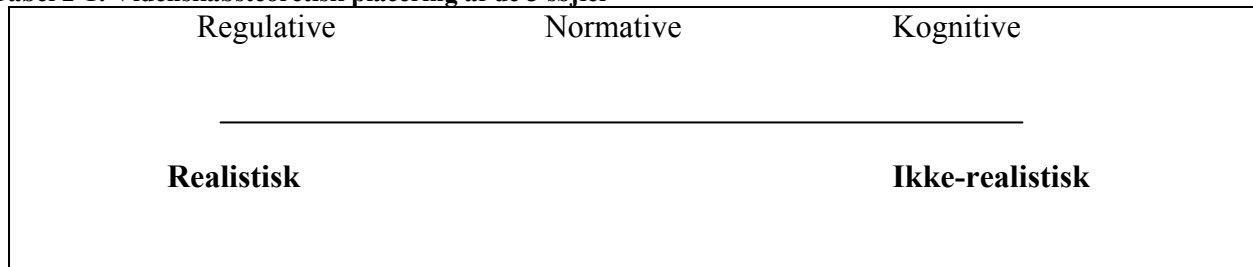
#### **2.4.3.1 De tre søjler sammen**

Scott relaterer de tre søjler til en glidende linie med to yderpunkter; den konstruktivistiske og realistiske videnskabsteoretiske retning. Den regulative bliver placeret i den realistiske ende, den normative placeret på midten af linien, mens den kognitive stammer fra en konstruktivistisk tradition (Nielsen 2005) som vist neden for i boksen.

---

<sup>5</sup> Dissonans beskrives i Nielsen 2005, s. 199 som information der ikke passer ind i de kognitive rammer. For at de kognitive rammer skal ændres, skal der ske en ”højlydt og meget tydelig dissonans...”.

**Tabel 2-1: Videnskabsteoretisk placering af de 3 søjler**



(Kilde: Mac 2005: 72)

På trods af de forskellige videnskabsteoretiske udgangspunkter, vælger vi at beskue de tre søjler som mulige at bruge sammen, ved at anskue dem som analytiske redskaber. Den regulative står som formelle nedskrevne regler, den normative som uformelle ”retningslinjer”, og den kognitive som meningssammenhænge. Vi betoner disse tre som ligevægtige indenfor karakteriseringen, styringen og understøttelsen af institutioner. Vi er opmærksomme på, at de tre søjler stammer fra forskellige videnskabsteoretiske traditioner, og at det kan være problematisk at anvende realistiske og konstruktivistiske tilgange til genstandsfeltet. Vi vil derfor forsøge at bruge de tre dimensioner metodisk, og vælger ikke at gå ind i en videnskabsteoretisk diskussion om deres forskellige ontologi og epistemologi. Et problem ved brugen af de tre aspekter i analyse kan være, at det er svært at komme med en præcis adskillelse af de tre aspekter. Vi vil igennem analysen prøve at redegøre for hvornår de forskellige aspekter er i spil, men da vi betragter dem, som at de alle er under den samme institution, kan dette være svært. Herunder er de tre dimensioner opstillet skematisk.



**Tabel 2-2: Skematisk opstilling af de 3 dimensioner**

	Regulative	Normative	Kognitive
Handlingsgrundlag <sup>6</sup>	Nyttemaksimering <sup>7</sup>	Social forpligtigelse	Taget for givet
Mekanismer	Tvingende	Normative	Mimetiske
Logik	Instrumentel	Passendehedslogik	Ortodoksi
Indikatorer	Regler/love/sanktioner	Attestering/anseelse	Almindelige/ isomorfisme
Legitimitets grundlag	Legalt sanktioneret	Moralsk styret <sup>8</sup>	Kulturelt understøttet

(Kilde: Mac 2005: 73)

## 2.5 Institutioners indeholdte reciprocitet

Vi har nu illustreret, hvad en institution er, og hvilke begreber vi vil bruge igennem analysen fra nyinstitutionel teori. Her vil vi forsøge at forklare hvordan institutioner dannes, forandres og virker.

Inden for samfundsvidenskaben hersker der en heftig debat omkring de grundlæggende faktorer for hvordan institutioner virker, dannes og forandres. På den ene side argumenterer strukturalister for, at betingelsen for institutioners eksistens, i sidste ende er bestemt af strukturer. På den anden side står aktørorienterede teoretikere, der ser institutioner som produkter af aktørernes rationelle viljeshandlinger (Torfing 2005: 166). Vi ønsker i dette projekt at finde en tilgang til vores genstandsfelt, der hverken ligger sig helt op ad den strukturdeterministiske eller den aktørorienterede tilgang. Dette kan vi gøre ved at nuancere vores forståelse af institutioner, sådan at vi inkorporerer relevante elementer fra begge tilgange i vores måde at anskue det komplekse forhold mellem politik og institutioner.

For at kunne operationalisere denne diskussion har vi valgt at få hjælp fra March og Olsen med deres nyinstitutionalistiske teori, og inddrage John S. Dryzeks (1997) forståelse af diskurser. Vi har valgt disse teoretikere, da hovedfokuset for dem netop drejer sig om samspillet mellem institutioner

<sup>6</sup> Frit oversat efter udtrykket: Basis of compliance – vi mener det henviser til aktørens handlingsgrundlag

<sup>7</sup> Frit oversat fra ordet expedience

<sup>8</sup> frit oversat efter governed

og politik. Som March og Olsen er bevidste om, indeholder deres teori ikke alle aspekter, hvorfor de gør opmærksom på, at det kan være hensigtsmæssigt at supplere deres teori med andre teorier: "This institutional perspective can be seen as an adjunct to theories... and we are happy to endorse such a view" (March & Olsen 1989: 16). Vi har valgt at supplere nyinstitutionel teori med Dryzeks diskursteori, da diskursteoris styrke er dens begreb om politik, og den politologiske nyinstitutionelle teoris styrke er dens viden om institutioner (Torfing 2005: 167). Samtidig har Dryzek det perspektiv, at diskurser og institutioner har en tæt forbindelse: "Discourses can be embodied in institutions. When this happens, discourses constitute the informal understandings that provide the context for social interaction, on a par with formal institutional rules" (Dryzek 1997: 19). Denne betragtning er i god tråd med vores forestilling om, at diskurser kan være med til at danne institutioner; det vil sige, at institutioner kan opfattes som en sedimenteret diskurs.

### **2.5.1 Dryzeks diskursteoretiske tilgang**

John S. Dryzek udgav i 1997 bogen "The Politics of the Earth" om miljødiskurser. Det er denne bog, vi støtter os til i vores projekt, når vi snakker om bæredygtighedsdiskursen. For at kunne anvende Dryzeks diskursteoretiske tilgang i vores teorisammenkobling omkring dannelsen og forandringen af institutioner, vil vi kort redegøre for denne, og vise hvordan diskursteorien kan bidrage med en politisk vinkel.

Dryzek tillægger sig Foucaults diskursanalyse. Han mener dog ikke, som mange nutidige tilhængere af Foucault, at individer "(f)or the most part are subject to the discourses in which they move, and so seldom able to step back and make comparative assessments and choices across different discourses" (Dryzek 1997: 20). Han påpeger, at diskurser er styrende men *ikke* altoverskyggende. Virkeligheden består ikke kun af diskurser, og der er dermed sociale forhold, der ikke er konstitueret af diskurser. Han mener ligeledes ikke, at diskurser kan være hegemoniske i den forstand, at en bestemt diskurs er dominerende til enhver tid og sted. Dryzek fremhæver, at der er utallige forestillinger om, hvordan verden ser ud, og hvad der kan gøres, men samtidig at aktørerne stadig har mulighed for at tage rationelle, kritiske og sammenlignelige beslutninger. Dryzek mener endvidere, at der er en tæt forbindelse mellem diskurser, politik og institutioner: "In fact, I shall have plenty to say about institutions, policies, political philosophies, and case studies, for all owe much to the discourse in their vicinity" (Dryzek 1997: 9).

### 2.5.1.1 Videnskabsteoretisk grundlag

For at kunne bruge disse teorier sammen, må vi være opmærksomme på eventuelle videnskabsteoretiske uoverensstemmelser. Det kan nemlig være problematisk at sammenflette teorier, og man skal være opmærksom på de videnskabsteoretiske implikationer det kan medføre. Som Torfing siger:

”Det er ikke nemt, og til tider endog farligt, at sammenligne appelsiner og pærer, men det går lidt nemmere med appelsiner og grapefrugter” (Torfing 2005: 167).

Derfor vil vi i det følgende forsøge, at se på de videnskabsteoretiske implikationer i forhold til at sammenflette March og Olsens nyinstitutionalisme og Dryzeks diskursteori, i forhold til de to teories ontologiske og epistemologiske grundlag.

En videnskabsteoris ontologi beskriver *hvad* der opfattes som genstandsfeltet, og *måden* genstandsfeltet opfattes på (Fuglsang og Olsen 2005: 29). Både Dryzeks tilgang til diskursteorien og March og Olsens politologiske nyinstitutionalisme, har et konstruktivistisk element i deres ontologi, jævnfør deres fokus på kognition og normer. March og Olsen har f.eks. en konstruktivistisk opfattelse af værdier, normer og regler. Deres teori sammenfatter regler, rutiner og normer til at være det styrende for ”passendehedslogikken”<sup>9</sup>. Passendehedslogikken er indlejret i institutioner, som er dynamiske og foranderlige (March & Olsen 1989: 53-117); de mener altså, at værdier, normer og regler ikke er aprioriske, eviggyldige fænomener, men derimod resultatet af en konstruktionsproces. Dryzeks diskursteoretiske tilgang til sit genstandsfelt, betyder ikke at han mener, at virkeligheden er en diskurs og ikke findes: ”just because something is socially interpreted, it does not mean it is unreal” (Dryzek 1997: 10). Han lægger vægt på, at problemer faktisk eksisterer. Dermed er han ikke radikal konstruktivist, og siger at alting *er* diskurser, men hævder, at diskurser er et dynamisk filter, som vi ser virkeligheden igennem (Dryzek 1997: 8). Heraf kommer det konstruktivistiske element. Der er altså et konstruktivistisk element i både Dryzeks diskursive tilgang og hos March og Olsen. Samtidig har begge teoretiske tilgange også en realistisk opfattelse af verdens beskaffenhed – verden eksisterer. Dette gør det muligt at sammenkoble dem på det ontologiske niveau.

---

<sup>9</sup> Oversat fra ”logic of appropriateness”.

Epistemologien beskriver en videnskabsteoretisk tilgangs opfattelse af hvordan genstandsfeltet kan studeres (Fuglsang og Olsen 2005: 30), for eksempel gennem udvikling af fortolkningsvidenskab, eller afprøvning af empiriske udsagn. Forskningsmæssig viden kan inden for både Dryzeks diskursteori og March og Olsens nyinstitutionelle teori, siges at have et pragmatisk berettigelsesgrundlag. Dette skal forstås som, at begge teorier vurderer viden på dets evne til at skabe orden i denne verden (Torfing 2005: 168), eller med andre ord evnen til at løse problemer (Dryzek 1997: 10). Dermed vurderer de *ikke* viden ud fra universelle målestokke, som er uafhængige af tid og rum, sådan som positivismen gør det. Begge teoretikere har en hermeneutisk tilgang til hvordan genstandsfeltet studeres. Dryzek skriver at "... it is possible to subscribe to both a hermeneutic epistemology ... and a realist ontology" (Dryzek 1997: 10). Samtidig beskriver Torfing March og Olsen som havende en hermeneutisk tilgang til studiet af institutioner (Torfing 2005: 55). Denne overensstemmelse på det epistemologiske niveau gør det igen mulig at bruge deres teorier sammen.

Både epistemologisk og ontologisk er det muligt at bruge teorierne sammen. I tråd med Torfings metafor fra ovenfor, kan vi konkludere, at teorierne måske ikke er identiske i deres opfattelser, men de er begge i citrusfrugtfamilien!

### **2.5.2 Struktur/aktør-problematikken**

Vi vil nu prøve at diskutere hvordan de to teoretiske tilgange forholder sig til institutionsdannelse og institutionel forandring. Substantielt set er diskursteorien og nyinstitutionel teori enige om at se institutioner som et resultat af politiske kampe. March og Olsen vurderer, at meget få teoretikere i dag, hverken fra den ene eller anden tradition, mener at beslutninger udelukkende er kontekstbaserede eller udelukkende resultater af den rationelle konkurrence. Det der sker er at den politik der produceres påvirkes af begge, hvilket kan formuleres som at en dislokation indenfor institutionelle strukturer, skaber et vakuum der gør, at politik er mulig. Den politik der er mulig foregår dog altid indenfor relativt strukturerede rammer (Torfing 2005: 170). Det er disse strukturelle eller institutionelle rammer, vi finder i vores tilgang til institutionel teori, nemlig de tre aspekter, normative, kognitive og regulative.

Problemet vi lades tilbage med her, er hvor stor betydning de institutionelle rammer har for aktørens handlemuligheder. Vi har valgt at benytte os af Giddens strukturationsteori for at forstå denne kompleksitet. Vi mener at strukturationsteorien kan give et kvalificeret bud på denne dialektik.

### **2.5.2.1 Giddens til undsætning**

Giddens bidrag til diskussionen er udformningen af strukturationsteorien. Giddens gør i sit arbejde op med både handlingssociologien og strukturalismen/funktionalismen. Han mener, at handlingssociologien har en mangelfuld redegørelse for vilkårene for handling og den samfundsmæssige objektivitet pga. deres subjektorienterede position. Samtidig mener han, at strukturalismen/funktionalismen ikke tillægger handlingsdimensionen, dvs. det forhold at aktøren er i stand til at ændre på de strukturelle rammer, nok betydning. Giddens fremhæver, at dette ender i determinisme, der ikke tager højde for, at de samfundsmæssige handlingsvilkår også er *mulighedsskabende* og ikke kun begrænsende (Kaspersen 2000: 48).

Strukturationsteorien er ikke kun en sociologisk teori, men også en socialteori der skal dække over hele det samfunds- og humanvidenskabelige perspektiv. Giddens mener, at samfundsvidenskaben skal vende sig fra de endeløse epistemologiske diskussioner, om hvordan verden skal erkendes og i stedet koncentrere sig om de ontologiske spørgsmål, nemlig om virkelighedens beskaffenhed. Han mener, at et sådant fokus indebærer en begrebsliggørelse af mennesket, dets gøren, reproduktion og transformation af det sociale liv (Giddens 1993: 2).

Giddens går væk fra den traditionelle opfattelse af struktur og aktør, idet han stiller dualitet i stedet for den traditionelle aktør-struktur dualisme. Det betyder, at strukturen ikke længere bestemmer aktørens handlinger, og omvendt er det ikke kun aktørernes handlinger, der udgør strukturen; samfundet skal opfattes som en strukturationsproces:

“The basic domain of study, is neither the experience of the individual actor, nor the existence of any form of social totality, but social practices ordered across space and time” (Giddens 1984: 2).

Strukturer er altså på en og samme tid både et medium for og outcome af social handling. Når aktørerne handler, trækker de på nogle strukturelle regler og ressourcer og gennem deres handlinger og interaktioner, producerer eller reproducerer de systemet og dets struktur. Systemets reproduktion

og dannelse af institutionaliseringsprocesser er en kontingent proces, der afhænger af aktørernes handlinger (Torfing 2005: 177).

Om handlingerne resulterer i produktion eller reproduktion, afhænger af om handlingen var intenderet eller ikke-intenderet. Reproduktion er ofte ikke-intenderet. Giddens mener imidlertid ikke, at reproduktion skal opfattes som noget, der foregår bag om ryggen på aktøren. Dette kan ifølge Giddens føre til en nedvurdering af individets refleksivitet. Det er netop refleksiviteten, der gør individet i stand til at ”gøre en forskel i forhold til strukturen” (Torfing 2005: 177). Individet kan pga. evnen til refleksivitet, hele tiden forholde sig til strukturens begrænsninger og muligheder. Som Jacob Torfing formulerer det i sin gennemgang af Giddens’ strukturationsteori, kan individer udnytte deres refleksivitet til at stikke en kæp i hjulet på reproduktionen eller opretholde status quo. Under alle omstændigheder gælder det, at reproduktionen af det sociale system ikke er garanteret af bestemte regel- og resourcesæt. Refleksiviteten gør, at aktøren ikke kan reduceres til ”strukturelle brikker”, hvis handlinger determineres af strukturen (Torfing 2005: 177). Ligeledes er de institutionelle rammer både defineret af og definerende for aktørernes handlinger.

## **2.6 Opsummering**

Vi har gennem dette teoretiske kapitel, gennemgået hvordan vi opfatter og kan bruge institutionel teori, og hvordan det er hensigtsmæssigt at kombinere institutionel teori med diskursteori, når man taler om institutioners dannelse, forandring og virkemåde. I forhold til struktur-aktør diskussionen har vi vist, hvordan vi betragter dannelsen og forandringen af institutioner som det komplekse samspil mellem politik og institutioner, hvor aktørens refleksivitet gør det muligt ikke blot at rekonstruere institutioner, men også at producere nye, i det tilfælde at aktører refleksivt vælger denne mulighed, ud fra de givne institutionelle rammer. Dette er vigtigt i analysen, når vi beskæftiger os med hvilke forhold, der har spillet ind i udformningen af Agenda 21.

## **2.7 Kritiske overvejelser omkring teori**

Der kan stilles spørgsmål ved Giddens strukturationsteoris opfattelse af aktørens refleksivitet. I stedet for at beskæftige sig med hvorvidt aktører eller strukturer er determinerende, foreslår Giddens, at der er tale om en udviklende strukturation, hvorunder individet har mulighed for at reflektere mens de handler, og derved tage stilling til at skulle rekonstruere institutionen eller ej. Både Giddens, March og Olsen og Dryzek, sætter deres lid til en aktør, der er i stand til at være

refleksiv. Selvom aktøren handler på baggrund af institutionelle forhold, så er den i stand til i et vist omfang at gennemskue disse rammer og handle efter egne refleksive overvejelser, og derfor kan denne strukturationsproces foregå. Men hvor kommer denne refleksivitet fra? Hvis den ikke udelukkende kommer på baggrund af de strukturelle rammer, må den jo have karakter af at være et apriorisk fænomen. Netop denne aprioritet kan problematiseres.

### 3 Metode

Her vil vi beskrive vores metodiske overvejelser. Vores metodeovervejelser handler både om metodologi, strategi for analysen, metodikkerne, dvs. de overvejelser vi har gjort os i forbindelse med vores forskningsteknikker, herunder vores indsamling af empiri, interviewteknik og til sidst vores undersøgelsesdesign og arbejdsspørgsmål.

#### 3.1 Metodologi

Vi har i analysen taget udgangspunkt i teorien, forstået på den måde, at vi har fundet det teori, som vi vurderede kunne hjælpe os til at forstå vores genstandsfelt. Vi har dog ikke haft nogen ambition om at udlede empiriske lovmæssigheder ud fra teorien. Vi har snarere forsøgt at skabe en teoretisk forståelsesramme, vi kunne anvende til at beskue vores problemstilling og genstandsfelt.

Vores hensigt med denne rapport er forståelsesorienteret; vil vi forsøge at forstå hvorfor Agenda 21 er anderledes i Danmark, end den er internationalt. Vi har så at sige forsøgt at se bagom det umiddelbare fænomen, nemlig at der er en forskel i håndteringen af Agenda 21 i Danmark, og som den er formuleret i FN. Vi har også forsøgt at forstå de bagvedliggende institutionelle mekanismer, der ligger til grund for denne forskel (Olsen og Pedersen 2003: 151). Dette har vi gjort ikke alene på baggrund af teori, men også på baggrund af den empiri, vi har valgt til at belyse vores problemstilling. Vi har altså tilnærmelsesvist en abduktiv tilgang til vores analyse<sup>10</sup>.

Vi har forsøgt at lade vores teori og empiri indgå i et dynamisk samspil for at afprøve, belyse og videreudvikle vores forståelse igennem analysen. Denne proces er dog ikke geografisk tilknyttet analysen, men har løbende fundet sted i vores arbejde. De forestillinger vi møder vores empiri med, kunne vi ikke have formuleret, da vi gik i gang med projektet, idet de er opstået i dynamisk samspil, med de erkendelser vi har foretaget.

Vi forsøger at være agtpågivende, så vi ikke ukritisk overtager teoriernes, informanternes eller empiriens antagelser, men forsøger i videst mulig udstrækning at bringe disse i spil med hinanden, og gennem denne triangulering sandsynliggøre at projektets konklusioner holder vand. Det har vi

---

<sup>10</sup> Tilnærmelsesvis da vores opgave ikke tager udgangspunkt i teori men alligevel søger at gå bag om selve fænomenet og sige noget om de underliggende mekanismer.



gjort ved i analysen at forsøge at bibeholde det dynamiske samspil og dermed sandsynliggøre og underbygge de abduktive præmisser, vi her har opstillet. Særligt for teorierne som vi i høj grad tager udgangspunkt i, gælder det, at vi til dels er afhængige af deres holdbarhed og udsagnskraft, og vi har derfor tilstræbt at sikre disse gennem brug af andre kilder (dokumenter, interviews osv.). I samspillet mellem empiriske og teoretiske fakta og abstraktioner, videreudvikler vi vores analyse og reflekterer løbende over det hensigtsmæssige i vores teoretiske og empiriske valg.

## **3.2 Metodik**

Her vil vi redegøre for vores indsamling af empiri, interviewteknik og til sidst vores undersøgelsesdesign og arbejdsspørgsmål.

### **3.2.1 Forskningsinterview som metode**

Vi har benyttet interviews som en del af vores empiri, og i det følgende vil vi komme med nogle metodiske overvejelser i forbindelse med gennemførelse og brug af interview.

Steinar Kvale deler interviewpersoner op i to forskellige kategorier i forhold til gyldigheden af den viden, der fås fra de interviewede personer. Han skelner mellem repræsentant og informant (Kvale 1997: 214). Den ene kategori repræsenterer et genstandsfelt, og den anden kategori giver os viden om genstandsfeltet. Denne kategorisering kan bruges til at skitsere, hvordan vi bruger interviewene, men vores interviewpersoner kan ikke entydigt placeres i disse kategorier. Gennem interviewene erfarede vi nemlig, at denne kategorisering ikke var hensigtsmæssig i forhold til den empiri, vi fik fra de enkelte interviews.

Vores ”informant” Jesper Holm talte ud fra bestemte forståelseshorisonter, grundet den eksplicit kognitive indlejring de var i og blev således også repræsentant for bestemte overbevisninger. På samme måde informerede vores ”repræsentant” Svend Auken os om ny empiri, og nuancerede eller udvidede vores genstandsfelt; altså ”informative” informationer, selv om vi havde forestillet os at skulle bruge ham som repræsentant.

Vores brug og vurdering af interviewene har derfor igennem projektet været til løbende revision, efterhånden som processen skred frem, og vi reflekterede over interview og interviewpersoner.

### 3.2.1.1 Jesper Holm – Lektor på RUC

Den første vi interviewede var Jesper Holm, der er lektor på RUC. Vi valgte at interviewe Jesper Holm, fordi han er ekspert på det felt vi undersøger i denne rapport, og har lavet flere publikationer om emnet. Grunden til at vi ville have et interview med en ekspert, er at der ikke er så mange skrevne kilder, som går bagom Agenda 21, og tilsyneladende heller ingen, som har den vinkel vi søger til at belyse vores problemstilling.

I brugen af interviewet med Jesper Holm, har vi tilstræbt at forholde os kritiske til hans fremstilling af sagsforløbet. Desuden bestræbte vi os på at stille så åbne spørgsmål som muligt, selv om den viden vi søgte var meget specifik, sådan at vi ikke med vores spørgsmål lagde op til bestemte svar, som stemte overens med vores forforståelse. Vi var på den måde meget opmærksomme på, at vores erkendelsesbehov ikke skulle komme til at blive styrende, på en måde der kunne virke uhensigtsmæssigt begrænsende. Det er en svær balance, for straks vi har et erkendelsesbehov, afspejler det en bestemt forforståelse, der igen har betydning, for det vi definerer som vores erkendelsesbehov, hvilket former vores spørgsmål.

Alt i alt var det dog ikke i praksis et udtalt problem, da Jesper Holm er så sikker på området, at vi kun få gange behøvede at stille spørgsmål. Jesper Holm øsede ud af sin viden, og vi har brugt den viden, som vi vurderede relevant. Dette både til besvarelsen og *udformningen* af arbejdsspørgsmålene. Udformningen fordi vi lavede interviewet tidligt i projektforsøget, og dermed kunne bruge den viden vi fik, til at guide os i retning af hvilke ting der var vigtige at undersøge nærmere.

### 3.2.1.2 Svend Auken – tidligere miljøminister

Vores interview med Svend Auken havde et andet formål. Med dette interview ønskede vi at få et ”bud på de flydende indtryk, der søges fikseret” (Hansen 2004: 407). Vores hensigt med at interviewe Svend Auken var nemlig at få en forståelse af, hvordan mennesker der har arbejdet med implementeringen af Agenda 21 i Danmark, opfatter og forstår Agenda 21s indhold og hensigt. Dette fordi vores problemstilling netop handler om forskellen mellem fortolkningen og implementeringen af Agenda 21 i Danmark i forhold til internationalt niveau. Svend Auken var miljøminister i Agenda 21s opstartsperiode, og den første der udtalte sig om Agenda 21 i Danmark.

Han var dermed med til at skitsere regeringens planer med Agenda 21, samt til at forme retningslinierne for lokal Agenda 21. Dette gør, at vi mener, at Svend Auken er en god repræsentant for den officielle danske opfattelse af Agenda 21.

Interviewet med Svend Auken indeholdt ligesom interviewet med Jesper Holm nogle faldgruber, som vi bestræbte os på at undgå i udformningen af spørgsmålene til ham. Disse bestod især i, at de spørgsmål vi stillede, ikke skulle være for kritiske, da dette kunne have påvirket Svend Aukens svar. Vi var ikke interesserede i at få Aukens bud på besvarelsen af vores problemformulering; altså hans ekspertviden. Derimod ville vi spørge åbent til hans forståelse af Agenda 21, fordi vi havde en formodning om, at dette kunne hjælpe os til at undersøge de institutionelle forhold i Danmark omkring Agenda 21.

Vi har måttet erfare, at Svend Auken i høj grad er en mand, der er vant til at blive interviewet. Han var meget talende og styrende i løbet af den tid, vi havde fået tildelt, hvilket gjorde, at det var svært at få mulighed for at stille de spørgsmål vi havde forberedt. Grundet vores formål med interviewet, var dette dog ikke så problematisk, da vi alligevel fik et rigtig godt billede af hans forståelse af hvad Agenda 21 er.

Interviewet med Svend Auken gav altså et godt indblik i hans overvejelser omkring Agenda 21. Imidlertid havde Svend Auken også en tydelig partipolitisk agenda, som vi ikke havde forestillet os ville komme så meget i spil, som den faktisk gjorde. Det gjorde os opmærksomme på også have dette aspekt med i vores overvejelser, når vi vurderer hans udsagns kvalitet. Desuden er der en anden ting, som er vigtig for vores analytiske brug af interviewet; nemlig Svend Aukens ”miljømæssige ballast”.

Svend Aukens egenskab af, at have været miljøminister og arbejdet meget med miljøproblemer, kan ifølge den kognitive teori, som vi allerede har beskrevet, forklare hvorfor han automatisk tænker i miljørelaterede baner, når han taler om Agenda 21. På den måde kan interviewet, isoleret set, ikke bruges direkte som afspejling af de institutionelle forhold omkring Agenda 21 i Danmark. Dette forhold ændres der dog ved, idet vi ikke har kunnet finde nogen interviewpersoner, uden en ”miljømæssig ballast”, som i Danmark har beskæftiget sig så meget med Agenda 21, at deres udsagn ville være interessante. Desuden kan man argumentere for, at Svend Auken jo netop var en

af de første til at formulere, hvad Agenda 21 skulle indeholde i Danmark hvorfor denne miljømæssige ballast er en vigtig faktor.

Med disse to forbehold in mente, mener vi at kunne bruge Svend Aukens interview – kombineret med empiriske forhold – som afspejling af de institutionelle forhold omkring Agenda 21 i Danmark. Desuden gav han os nogle faktuelle informationer, vi ikke havde i forvejen, men som vi efter at have fundet andre kilder på, har brugt i vores videre arbejde.

### **3.3 Undersøgellesdesign og arbejdsspørgsmål**

I det følgende vil vi klarlægge analysens opbygning. Dens opbygning er afspejlet i undersøgelsesdesignet, hvori vi har samlet problemformuleringen, arbejdsspørgsmålene og erkendelsesmålene. Først uddybes og kommenteres de enkelte dele, dernæst samler vi det hele i et let overskueligt skema, så analysens logiske struktur gerne skulle stå tydeligt frem.

Problemformuleringen er som følger:

#### **Hvilke institutionelle forhold er årsag til forskellen på Agenda 21 i Danmark og internationalt?**

Den vil vi svare på gennem to arbejdsspørgsmål. Et der relaterer sig til de internationale forhold omkring Agenda 21, og et der relaterer sig til den danske håndtering af Agenda 21.

De to arbejdsspørgsmål afspejler de erkendelsesmål vi vil nå, og knytter sig til to overordnede empirisk adskilte erkendelsesniveauer, som vi har valgt at kalde det internationale niveau og håndteringsniveauet. Disse niveauer vil samtidig være styrende for opbygningen af analysen. Samtidig udspringer det af problemstillingen, at der netop er et paradoks imellem de to empirisk adskilte erkendelsesniveauer.

### **3.3.1 Det internationale niveau**

Det overordnede erkendelsesmål for denne del af analysen er at forstå hvilke samfundsmæssige, institutionelle, og diskursive forhold, der ligger til grund for det bæredygtighedsbegreb, som bliver formuleret i Brundtlandrapporten og videreført i Agenda 21. Det første arbejdsspørgsmål er derfor:

**Hvilke institutionelle forhold ligger til grund for udformningen af Agenda 21 som den er formuleret i FN regi?**

Da vores brug af teori afspejler vores opfattelse af, at diskurser er det processuelle, der leder hen mod en institution, som er det mere varige/stabile; den sedimenterede diskurs, får vi et vigtigt fingerpeg om hvordan de institutionelle forhold omkring Agenda 21 er mulige, ved at undersøge hvordan bæredygtighedsbegrebet som diskurs og institution opstod. Dette arbejdsspørgsmål sigter derfor meget mod at afdække de diskursive processer, der fra starten af 1970'erne tog form gennem og gennem forskellige kampe løbende udviklede sig, for endeligt at give plads til den "nye" diskurs: bæredygtig udvikling. Vi vil her undersøge og analysere diskursen og de institutionelle forhold omkring "bæredygtig udvikling" med udgangspunkt i Brundtlandrapporten (Vor Fælles Fremtid), John S. Dryzeks diskursanalyse, og interview med lektor på TEKSAM på RUC, Jesper Holm. Disse valg af empiri er begrundet af følgende forhold:

Med hensyn til Dryzek, har vi valgt ham fordi han har identificeret og bearbejdet de diskurser, vi arbejder med og særligt bæredygtighedsdiskursen. Det ville kræve et meget omfattende historisk arbejde fra vores side at opstille lignende empiri. Brundtlandrapporten er central, fordi den står som en milepæl i forhold til bæredygtighedsbegrebets udvikling, og dermed danner baggrunden for den senere handlingsplan Agenda 21.

Jesper Holm har vi opsøgt på grund af den ekspertviden han sidder inde med, og han har dermed bidraget på flere punkter, både helt konkret mht. litteratur, et nyttigt fugleperspektiv på tingene og forskellige fakta omkring vores genstandsfelt. Den empiri vi benytter her, er altså af kvalitativ karakter, og valget af den er affødt af vores teoretiske tilgang, vores kvalitative metode men også vores forståelsesorienterede erkendelsesmål med rapporten (Andersen 2003: 41).

### 3.3.2 Håndteringsniveauet

Det overordnede erkendelsesmål for denne del af analysen er at forstå, hvordan Agenda 21 i Danmark er blevet implementeret og fortolket. Dermed også forstå mulige årsager til hvorfor Agenda 21 er anderledes i Danmark end i FN regi. Det andet arbejdsspørgsmål lyder derfor således:

#### **Hvilke institutionelle forhold ligger til grund for håndteringen af Agenda 21 i Danmark?**

Det primære sigte med dette arbejdsspørgsmål er at afdække, hvordan Agenda 21 ser ud i Danmark, samt at komme med bud på hvorfor det ser sådan ud. Vi er af den opfattelse, at Agenda 21 i Danmark ser anderledes ud, end den gør som nedfældet til FN-konferencen i Rio de Janeiro i 1992. Det må der være en grund til, og det er den vi vil undersøge. Det er især her, vi vil gøre brug af vores interview med Svend Auken, der har været ansvarlig minister for Agenda 21 lige efter FN-konferencen i Rio, i det han har været helt tæt på processen med at fortolke og implementere Agenda 21. Ligeledes skal en del af besvarelsen af dette arbejdsspørgsmål tage udgangspunkt i forskellige bud på institutionelle forklaringer. Her benytter vi især Klaus Nielsens ”Institutionel teori” (2005), der sætter os i stand til at benytte mere end én institutionel tilgang. I denne bog bliver desuden redegjort for Richard W. Scott kategorisering af de institutionelle teorier som henholdsvis kognitive, normative og regulative, som vi har beskrevet i teorikapitlet. Dette sætter os i stand til at benytte mere end et perspektiv ad gangen, når vi undersøger hvilke institutionelle forhold, der gjorde sig gældende i forhold til fortolkningen og implementeringen af Agenda 21 i Danmark. Interviewet med Jesper Holm vil også her blive inddraget i det omfang, det synes at bidrage til den samlede besvarelse af dette arbejdsspørgsmål.

Samtidig ønsker vi med dette arbejdsspørgsmål at vise nogle af de forskelle, der helt konkret er mellem Agenda i dens danske afskygning, og så dens oprindelige form fra FN-konferencen i Rio. Derfor bliver besvarelsen af spørgsmålet også en gennemgang af forskelle og ligheder mellem selve Agenda 21 dokumentet fra Rio, og så den konkrete danske implementering. Med andre ord rummer dette arbejdsspørgsmål den mest selvstændige empiri i rapporten, da vi udover interviews benytter officielle dokumenter (såsom Agenda 21 dokumentet fra Rio, den danske implementeringsstrategi, diverse undersøgelser og statusrapporter omhandlende Agenda 21 i Danmark). Vi benytter samtidig flere forfattere med en kritisk stillingtagen til Agenda 21 i Danmark, herunder Erik Christensen,

lektor ved Aalborg universitet, og Poul Lübcke, redaktør af bogen Miljøet, Markedet og velfærdsstaten.

Vi er dog bevidste om at udvælgelsen og tolkningen af denne empiri, er vores egen, valgt på baggrund af det, vi har fundet relevant. Det vi har fundet relevant, er til dels på baggrund af vores teoretiske forståelse af genstandsfeltet, men når vi i processen så at sige er ”faldet” over oplysninger, vi har fundet relevante, har vi selvfølgelig forfulgt dette, så igen er der sket en form for vekselvirkning imellem teori og empiri.

I det vi ønsker at forstå og fortolke, er vores metodiske tilgang i langt overvejende grad er kvalitativ, som beskrevet under arbejdsspørgsmål 1. Derfor vil vi kort anføre nogle bemærkninger i forhold til de kvantitative undersøgelser vi dog benytter. Det drejer sig om de danske Agenda 21-statusundersøgelser, som Miljøministeriet med jævne mellemrum rekvirerer. Disse er metodisk kvantitative, og forsøger at give et overordnet billede af karakteren af det danske arbejde med Agenda 21. Vi er klar over, at sådanne undersøgelser ikke kan være objektive, selvom det nok er hensigten. Dette må vi være særligt opmærksomme på, ved at forsøge at holde en kritisk distance til udformningen af spørgsmålene og til de fremkomne resultater.

Ovenstående redegørelse for undersøgelsesdesign, analyse og arbejdsspørgsmål, er i forenklet form fremstillet i følgende skema.

**Tabel 3-1: Skematisk opstilling af undersøgelsesdesign**

<p><b>Problemformulering:</b> Hvilke institutionelle forhold er årsag til forskellen på Agenda 21 i Danmark og internationalt?</p>	
<p><b>Arbejdsspørgsmål 1:</b> Hvilke institutionelle forhold ligger til grund for udformningen af Agenda 21, som den er formuleret i FN regi?</p>	<p><b>Arbejdsspørgsmål 2:</b> Hvilke institutionelle forhold ligger til grund for håndteringen af Agenda 21 i Danmark?</p>
<p><b>Erkendelsesmål:</b> At forstå hvilke samfundsmæssige forhold og diskurser der ligger til grund for det bæredygtighedsbegreb som bliver formuleret i Brundtlandrapporten og videreført i Agenda 21.</p>	<p><b>Erkendelsesmål:</b> At forstå hvordan Agenda 21 i Danmark er blevet implementeret og fortolket, og dermed forstå mulige årsager til hvorfor Agenda 21 er anderledes i Danmark end i FN regi.</p>
<p><b>Forkortet konklusion:</b> Institutionelle forhold har lavet en ramme for bæredygtighedsdiskursen mulighed for operationalisering igennem Agenda 21, som har været afgørende for dens udformning i FN-regi. Danmarks fortolkning af Agenda 21 bærer på samme måde præg af de kognitive, regulative og normative institutionelle forhold, som har været med til at betinge, at Agenda 21 er blevet fortolket som et miljøtiltag i Danmark. Det vil sige, at hele den samlede bæredygtighedstanke, indeholdende de økonomiske, kulturelle og sociale dele af en bæredygtig udvikling, i en eller anden udstrækning er blevet negligeret i Danmark.</p>	



## 4 Agenda 21 handleplanen

Da vi beskæftiger os med, hvorfor Agenda 21 er forskellig i Danmark og i FN-regi, er det relevant kort at se nærmere på, hvad Agenda 21 indeholder. Derfor vil dette kapitel kort omhandle fakta omkring international og dansk Agenda 21, da det vil give en god ballast til læsning af analysen, fordi læseren dermed kan få et indblik i hvad Agenda 21 konkret handler om både internationalt og i Danmark.

### 4.1 Agenda 21 i FN

Agenda 21 blev vedtaget i Rio de Janeiro i 1992 under United Nations Conference on Environment & Development. Konferencen blev afholdt på baggrund af Brundtlandrapporten. I 1983 havde FN nedsat en kommission om miljø og udvikling, der havde til mål at redegøre for hvilke konsekvenser, den daværende og fremtidige udvikling ville have. Kommissionen blev ledet af den norske statsminister Gro Harlem Brundtland, og i 1987 kom resultatet i Brundtlandrapporten. Brundtlandrapporten konstaterede, at der måtte ske drastiske ændringer i den globale adfærd. Som svar på dette kom Rio-konferencen i 1992.

Agenda 21 er et handlingsprogram for, hvordan vi i det 21. århundrede skal opnå en bæredygtig udvikling. Agenda 21 blev vedtaget på konferencen i Rio de Janeiro i 1992, og blev ratificeret af 179 lande, og kan ses som politisk enighed og forpligtelse på globalt plan (Keating 1994: 7).

Agenda 21 er en tredelt handlingsplan. De tre sektioner er ”Social and Economic Dimensions”, ”Conservation and Management of Resources for Development” og ”Strengthening the Role of Major Groups” (Agenda 21 1992: 1). Det første Agenda 21 gør opmærksom på, er nødvendigheden af et internationalt samarbejde, for at støtte op om den nationale indsats der kræves for at gennemføre handlingsplanen. Ansvar for implementeringen af handlingsplanen ligger hos de enkelte regeringer, men der opfordres til at Agenda 21 bliver indført på alle niveauer af statsapparatet, og inddrager ikke-statslige aktører (Agenda 21 1992: 3). Selve handlingsprogrammet er helhedsorienteret, i og med at det ser problemerne udvikling, fattigdom og miljø som tæt forbundne, og at en handlingsplan ligeledes måtte sætte ind på alle disse områder (Agenda 21 1992: 14).

Udviklingsbegrebet og bæredygtighedsbegrebet der er centrale i Agenda 21, indbefatter både udvikling og bæredygtighed indenfor 3. verdens lande, byområder, arbejdsløshed, fattigdom, forbrug, sundhed og demografi<sup>11</sup>; ressourcer og forvaltningen af disse<sup>12</sup> og grupper og deltagelse i Agenda 21<sup>13</sup>. Begge begreber henviser både til en nuværende stillingtagen til problematikkerne og til en fremadrettet strategi, der igen understreger helhedstanken med Agenda 21 (Agenda 21 1992: 3).

## 4.2 Den danske strategi

Danmark indførte i år 2000 en ændring i planloven, der gjorde kommunerne ansvarlige for at rapportere til Miljøministeriet om udviklingen af Agenda 21. Der er beskrevet 5 punkter som skal indgå i kommunernes strategi for Agenda 21:

- 1) Mindskelse af miljøbelastningen,
- 2) fremme af en bæredygtig byudvikling og byomdannelse,
- 3) fremme af biologisk mangfoldighed,
- 4) inddragelse af befolkningen og erhvervslivet i det lokale Agenda 21-arbejde og
- 5) fremme af et samspil mellem beslutningerne vedrørende miljømæssige, trafikale, erhvervmæssige, sociale, sundhedsmæssige, uddannelsesmæssige, kulturelle og økonomiske forhold.

Agenda 21, eller Lokal Agenda 21<sup>14</sup>, vurderes årligt gennem undersøgelser foretaget af Miljøministeriet, eller forskellige konsulentvirksomheder<sup>15</sup>.

Udover Lokal Agenda 21 har regeringen udgivet en national strategi for bæredygtig udvikling i 2004. Indikatorerne og målsætningen fra 2004 omtales i udgivelsen ”Nøgleindikatorer 2004 - Danmarks nationale strategi for bæredygtig udvikling - Fælles fremtid – Udvikling i balance”. Her beskrives den danske nationale målsætning i 8 punkter:

---

<sup>11</sup> Agenda 21 handlingsplanen omtaler disse områder i 1. sektion, under punkt 2 – 8.

<sup>12</sup> Sektion 2 punkt 9 – 22 i Agenda 21 omhandler denne form for bæredygtighed og udvikling.

<sup>13</sup> Agenda 21s sektion 3 punkt 23 – 40.

<sup>14</sup> I planloven §33 omtales Lokal Agenda 21, ligeledes i regeringens udgivelse fra 2002, Fælles Fremtid – Udvikling i Balance.

<sup>15</sup> ØkoConsult 2002, CASA 2004.

- 1) Velfærdssamfundet skal udvikles, og der skal ske en afkobling mellem vækst og miljøpåvirkning
- 2) Der skal være et sikkert og sundt miljø for alle, og vi skal opretholde et højt beskyttelsesniveau
- 3) Vi skal sikre en høj biologisk mangfoldighed og beskytte økosystemerne
- 4) Ressourcerne skal udnyttes bedre
- 5) Vi skal yde en aktiv international indsats
- 6) Miljøhensyn skal indgå i alle sektorer
- 7) Markedet skal understøtte bæredygtig udvikling
- 8) Bæredygtig udvikling er et fælles ansvar, og vi skal måle fremskridt

Til målsætningen hører et indikatorsæt der er under ”årlig opdatering” (Regeringen 2004: 3). I 2004 var hovedkonklusionerne på Danmarks nationale bæredygtighed at der er:

“... sket en afkobling mellem den øgede økonomiske vækst og energiforbruget, og antallet af miljømærkede produkter stiger. På andre felter giver udviklingen os fortsat udfordringer. Der er f.eks. stadig brug for at reducere udslippet af drivhusgasser fra transport og erhvervssektoren, og arbejdet med klassificering af kemikalier skal fortsat intensiveres” (Regeringen 2004: 3)

Der er i Danmark to forskellige strategier for Agenda 21, den ene på kommunalt plan og den anden på nationalt plan. Begge disse har hjemmel under Miljøministeriet.

## **5 Bæredygtighed, Brundtland og institutioner**

Baggrunden for dette projekt er en undren over, at Agenda 21 i henholdsvis Danmark og FN er forholdsvis forskellige. For at belyse dette har vi som sagt anlagt et institutionelt perspektiv, idet vi mener, at de institutionelle forhold er afgørende ved dannelsen og implementeringen af politik og politiske tiltag, såsom Agenda 21-handlingsplanen. De institutionelle betingelser, for og i bæredygtighedsdiskursen, er afgørende for Agenda 21, hvilket kan lyde forvirrende, så til at begynde med, vil vi teoretisk beskæftige os med hvordan alt dette hænger sammen. Herefter vil vi, ved hjælp af Dryzek, se på indholdet af bæredygtighedsdiskursen, samt på de historiske og institutionelle forhold omkring og i den.

### **5.1 Diskurs, institution og Agenda**

Her vil vi beskrive hvordan bæredygtighedsdiskursen hænger sammen med de institutionelle forhold der har betinget udformningen af Agenda 21.

En institution kan kort fortalt forstås som en indlejret diskurs. En diskurs, som vi bruger begrebet, er én bestemt måde blandt andre at tale om tingene på. En institution er herimod noget der er indlejret, sådan at det ikke længere er relevant at tale om tingene på andre måder for de aktører, der er i institutionen. En diskurs bliver dog ikke en institution blot ved at blive politisk udvalgt; institutionsbegrebet rummer mere end det!

Begrebet institution beskriver i vores projekt; stabile og udbredte tankeformer og handlemønstre, spilleregler, eller sociale praksisformer, som kommer til udtryk i vaner og sædvaner, og hvorfra adfærdsafvigelser sanktioneres (Nielsen 2005: 18). Hvordan skabes sådan en så, hvis det ikke er nok blot at ”vælge” en diskurs?

Jacob Torfing skelner stilistisk mellem to forskellige forståelser af hvordan institutioner bliver til; den decisionistiske forklaring og de mere subtile institutionaliseringsprocesser. En decisionistisk forklaring går ud på, at institutioner er resultatet af en ”formel politisk beslutning (...) som er taget af kompetente beslutningstagere” (Torfing 2005: 171). Den decisionistiske forklaringstype lægger mest op til dannelsen af formelle institutioner, idet det som oftest er dem, der bliver dannet ved formelle beslutninger. Den definition vi bruger af institutioner, ligger ikke op til forståelsen af

institutioner som formelle enheder, men i højere grad som sociale foranstaltninger og udbredte tanke- og handlemønstre. Den slags institutioner kan være resultatet, af det man kan kalde ”subtile processer”. Dette er ikke så suspekt som det lyder, men betyder blot, at politisk skabte sociale relationer gradvis tager form af regelstyret og rutineret interaktion, uden at der er truffet en beslutning herom (Torfing 2005: 171).

Som Torfing også fremhæver, kan man dog ikke adskille forklaringen af institutionsdannelsen så skarpt. De politiske beslutninger har betydning for de sociale relationer, og vil derigennem også influere de ”subtile processer”. På samme måde vil subtile processer kunne tage form af politiske tiltag, som vil forstærke grundlaget for de subtile processer. På den måde er institutioner noget, der bliver dannet i samspil mellem aktørers beslutninger og strukturelle forhold; under indflydelse af de eksisterende institutioner<sup>16</sup> ligesom det fremgår, når vi støtter os til Giddens strukturationsteori. De institutionelle rammer er en form for sorteringsmekanisme, der afgør hvilke ideer, der overhovedet kan blive accepteret som mulige ideer i en given institution.

En institution bliver dannet eller forandret, når de etablerede institutioner udfordres og rystes (Nielsen 2005: 170)<sup>17</sup>; når den måde man plejer at forstå en del af verden på, ikke længere rækker. Når det sker, opstår der et vakuum, et tomrum, som kan være handlingsbegrænsende, idet aktørerne mangler anvisninger for hvordan de skal agere. Enten vil institutionen herfor forandres eller udvides, så den kan rumme det ”udfordrende element”, eller en ny institution vil blive dannet gennem politik, hvori det udfordrende ikke længere udfordrer. Om bæredygtighedsdiskursen kan blive institutionaliseret, afhænger dermed af hvilke institutionelle forhold den møder, og hvilke betingelser den selv indeholder.

Bæredygtighedsdiskursens indhold er afgørende for hvordan dens muligheder er for at blive institutionaliseret, og dermed have større mulighed for at vinde terræn i det internationale samfund.

Agenda 21 vil derfor, i egenskab af at være en form for operationalisering af bæredygtighedsdiskursen, afspejle samspillet mellem bæredygtighedsdiskursen og de institutionelle

---

<sup>16</sup> ”*Political institutions define the framework within which politics takes place*” (March & Olsen 1989: 18)

<sup>17</sup> Begrebet ”dislokation” som bruges i diskurs-teorien beskriver det samme, og vi benytter os også af dette begreb, når vi snakker om at institutioner rystes i deres grundvold

forhold i og omkring FN. For at forklare hvorfor udformningen af Agenda 21 er blevet som den er i FN-regi, må vi derfor kigge nærmere på bæredygtighedsdiskursens opståen.

## **5.2 Tilblivelsen af bæredygtighedsdiskursen**

For at forstå hvorfor netop bæredygtighedsdiskursen blev central for Brundtlandkommissionens arbejde, er det både vigtigt at se på dens indhold og den historiske og institutionelle kontekst den opstod i; hvilke forhold Agenda 21 er opstået under, med andre ord.

I 1960'erne indtog miljøproblemer toppen af de politiske dagsordner i så mange lande, at det nåede den internationale offentligheds opmærksomhed. Der opstod i forbindelse med, en helt ny vidensdeling, som gik ud på, at folk fra miljøbevægelserne langsomt integreredes i statsapparater og forsknings- og vidensinstitutioner (Holm, Bilag 1: 3). Det var desuden i denne periode man første gang fotograferede jorden fra rummet, og dermed fik et billede af hvor lille og skrøbelig den er (Dryzek 1997: 20). De europæiske miljøbevægelser var med til at bringe denne nye problematik i toppen på den internationale dagsorden (Holm, Bilag 1: 3): Der blev tale om, at mennesket ikke ville kunne overleve på jorden, hvis udviklingen fortsatte i samme hast.

Denne opfattelse rystede den eksisterende; der opstod en dislokation af den eksisterende opfattelse af økonomisk vækst som noget absolut positivt/nødvendigt. Der var dermed skabt et vakuum i ønsket om fortsat udvikling og vækst, samtidig med bevidstheden om svindende ressourcer. Det vakuum der blev skabt medførte en mulighed/behov/plads for sedimenteringen en ny diskurs til at reducere kompleksiteten, og dermed forstørre ydeevnen (March & Olsen 1989: 17). Der var flere forskellige forståelser af hvordan de nye globale ressourceproblematikkens uoverensstemmelser med økonomisk vækst skulle løses, og Dryzek inddeler overordnet disse i fire kategorier.

### **5.2.1 Dryzeks diskurser**

Generelt siger Dryzek om miljødiskurser, at de er opstået som modstykker til det industrielle samfunds (tilsyneladende) hegemoniske tilstand. Fælles for de industrielle samfund<sup>18</sup> var/er en negligering af miljøet på bekostning af industrielt fremskridt (Dryzek 1997: 13). Derfor er diskurser

---

<sup>18</sup> Industrielle samfund har været præget af mange forskellige ideologiske overbevisninger (fascismen, liberalisme mm.) men har alle haft en fælles stræben efter teknologisk vinding og dens materialistiske følgekonskvenser (Dryzek 1997: 12).

som bærere af et ønske om at tilgodese miljøet i en eller anden udstrækning, nødsaget til at tage en vis afstand til industrialismen. Dryzek deler derfor diskurserne op efter hvordan denne afstandtagen formuleres; enten er diskurserne reformistiske eller radikale i deres afstandstagen, jævnfør Tabel 5-1.

Derudover deler Dryzek miljødiskurserne op i enten at være prosaiske eller visionære. De prosaiske tilgange accepterer på sin vis spillereglerne i det (industrielle) samfund vi lever i (Dryzek 1997: 13); tilhængere af denne tankegang ønsker handling, men ikke et nyt samfund (ibid.). Den visionære tilgang repræsenterer diskurser som søger at skabe et nyt samfund, hvor miljøet er en ligeså stor en del som kulturen og økonomien er det: "(...) rather than being seen as a source of difficulties standing outside these systems" (Dryzek 1997: 13).<sup>19</sup>

Skematisk kan man vise kategoriseringen således:

**Tabel 5-1: Klassificering af miljødiskurser**

	<b>Reformist</b>	<b>Radical</b>
<b>Prosaic</b>	Problem solving	Survivalism
<b>Imaginative/visionær</b>	Sustainability	Green Radicalism

(Dryzek 1997: 14)

Diskursen "*Environmental problem solving*" er reformistisk, og miljømæssige "kriser" håndteres liberalistisk, ved f.eks. at lave sanktioner på firmaer der yder vold på miljøet eller ved at institutionalisere miljømæssig ekspertise<sup>20</sup>. *Survivalism* derimod er radikal, idet den går ud på, at en stadig økonomisk vækst samt befolkningstilvækst på et tidspunkt vil nå et punkt, hvor jordens naturlige ressourcer ikke længere rækker. Den repræsenterer det synspunkt, at en "wholesale reorientation away from perpetual economic growth" (Dryzek 1997: 14) er nødvendig. Tilgangen ser det industrielle samfund som "the only game in town", hvorfor der kæmpes om større kontrol med indeværende systemer. *Green radicalism*-tilgangen er af en helt anden karakter idet den

<sup>19</sup> I den prosaiske tilgang kan ønsket om ændringer i samfundet være dramatiske og radikale. Hos de opfindsomme kan tilgangen til ændringer både være små og reformistiske eller store og radikale.

<sup>20</sup> "within the overall discourse of environmental problem solving there may be substantial disagreements as to which of these forms is appropriate" (Dryzek 1997: 14)

afviser, at det industrielle samfunds vilkår skulle være altoverskyggende, og dermed fremsætter den nogle yderst alternative måder at anskue samfundet og miljøets rolle i dette på (Dryzek 1997: 15).

Ingen af disse diskurser bliver dog indlejret i Brundtlandkommissionens arbejde da den beror på den sidste diskurs, nemlig sustainability.

### **5.3 Brundtlandkommissionen**

Gro Harlem Brundtlands kommission som bestod af højt kvalificerede og politisk indflydelsesrige personer fra hele verden, havde til opgave at formulere mulige løsningsforslag til de globale problematikker, som verdenssamfundet stod over for.

Brundtlandkommissionen ville udarbejde en rapport, der skulle være med til at fremme en fælles forståelse og fælles ansvarsfølelse verden over (Brundtlandkommissionen 1992: 12) Brundtland støttede sig dog hverken til Green Radicalism, eller nogen af de andre diskurser, men formulerede sin egen løsningsmodel, som blev kaldt bæredygtig udvikling:

”The beginning of the temporary discourse of sustainable development can be dated ... quite precisely, to December 1983, when Gro Harlem Brundtland, Prime minister of Norway was asked by the Secretary-General of the United Nations to chair an inquiry into interrelated global problems of environment and development” (Dryzek 1997: 126)

#### **5.3.1 Brundtlandrapporten**

Kommissionens arbejde resulterede i 1987 i en rapport, Brundtlandrapporten Vor fælles fremtid, og den blev fremlagt for FN's generalforsamling. Sammenfattende kan den beskrives som anbefalinger om en fremtidig multilateral bæredygtig udvikling på tværs af nationer og sektorielle grænser:

”... en udvikling, der opfylder de nuværende behov uden at bringe fremtidige generationers muligheder for at opfylde deres behov i fare” (Brundtlandkommissionen 1991: 51).

Brundtlandkommissionen fandt at udviklingen krævede:

- Et politisk system som sikrer borgernes effektive medvirken i beslutningsprocessen,



- Et økonomisk system som er i stand til at skabe overskud og teknisk viden på en selvhjulpen og bæredygtig basis,
- Et socialt system som sikrer løsning af de spændinger som opstår som følge af en uharmonisk udvikling
- Et produktionssystem som respekterer forpligtelsen til at bevare det økologiske grundlag for udvikling
- Et teknologisk system som hele tiden kan søge efter nye løsninger
- Et internationalt system som fremmer bæredygtige mønstre for handel og finansvæsen
- Et administrativt system som er fleksibelt og har evnen til at korrigere sig selv (Brundtlandkommissionen 1991: 73)

Formålet med løsningsforslagene var, at

”... anbefale veje til hvordan interessen for miljøet kan omsættes til et større samarbejde mellem udviklingslandene og mellem lande på forskellige trin i den økonomiske og sociale udvikling, og føre til virkeliggørelse af fælles mål som gensidigt støtter hinanden, og som tager højde for den indbyrdes forbindelse mellem mennesker, ressourcer, miljø og udvikling” (Brundtlandkommissionen 1991: 7).

Kommissionen ønskede gennem rapporten at nå ud til de enkelte landes regeringer og multilaterale institutioner med budskabet om, at en adskillelse af økonomiske udviklingsspørgsmål og miljøspørgsmål ikke var mulig. Kommissionen påpegede, at miljøet i mange tilfælde netop blev nedbrudt af udvikling, og at økonomisk udvikling blev undergravet af forringelser af miljøressourcerne (Brundtlandkommissionen 1991: 15). Samtidig ville kommissionen have verdenssamfundet til at anerkende globaliseringens vilkår, der betød at miljøproblemer ikke kunne ordnes inden for de enkelte landegrænser. Den tidligere stramme nationale sektoropdeling blev antastet af kommissionen, fordi miljøproblemer ikke længere begrænsede sig til bestemte sektorer<sup>21</sup> eller brede interesseområder<sup>22</sup>.

Hermed var startskuddet for marathonet om bæredygtig udvikling affyret, og dette skulle resultere i en sedimentering af bæredygtighedsdiskursen, som blev grundlæggende for Agenda 21s udformning.

---

<sup>21</sup> F.eks. handel og sundhed.

<sup>22</sup> F.eks. miljø og økonomi

## 5.4 Bæredygtighedsdiskursen – for og imod

Bæredygtighedsdiskursen er et forsøg på at udfylde det institutionelle vakuum der er opstået i og med bevidstheden om den økonomiske væksts negative konsekvenser for miljøet og den fremtidige mangel på ressourcer. Grunden til, at netop bæredygtighedsdiskursen bliver central for Brundtlandkommissionens arbejde er dens evne til at sammentænke miljø- og udviklingsmæssige problematikker, dens brede formuleringer, og dens forhold til det kapitalistiske samfund.

Brundtlandkommissionens forståelse af hvordan udviklingsproblemer og miljøproblemer må løses som en helhed var ved dens opblomstring en relativ ny ide, og var et forsøg på at udfylde det tomrum der var opstået i og med forståelsen af hvordan økonomisk vækst ville dræne kloden for ressourcer. Dette er en af grundene til, at den blev (forsøgt) integreret i FN's tænkemåde, slap igennem de kognitive, normative og regulative institutionelle barrierer. En anden grund til at den ikke stødte på nogen institutionelle barrierer i første omgang, er, at de formuleringer den indeholder, er så brede, at de kan accepteres af de fleste. Måske vigtigst af alt er, at Brundtlandrapporten tillader fortsat økonomisk vækst, hvilket tilsyneladende stadig er den hegemoniske diskurs på verdensplan. Dog tilføjer Dryzek, at selvom om bæredygtighedsprincipperne tillader økonomisk vækst, har de stadig ikke en chance på den internationale arena "even if combat were to be engaged, sustainable development would surely still lose against these massive structural forces and powerful institutions now directing global economy" (Dryzek 1997: 136). Der kan altså rejses diskussion om det vakuum vi før beskrev. Dette vakuum kan beskrives institutionelt som et *normativt* tomrum; de gamle ideer om hvad der "bør" ske med verdens udvikling, industrialismen, er blevet udfordret og kan ikke rumme den nye viden vi har om verdens situation. De kognitive briller vi har på, i søgningen efter en løsning på denne normative dislokation, er dog stadig industrialismens briller, blandt andet fordi, at de mekanismer, som er altafgørende for hvad der sker i verden lige nu er betinget af kapitalistiske institutioner. For at kunne få indflydelse i disse, mangler diskursen om bæredygtig udvikling at kunne demonstrere, at "environmental conservation were obviously good for business profitability and economic growth everywhere, not just that these competing values can be reconciled" (Dryzek 1997: 136).

## 5.5 Opsummering

Agenda 21 er altså via bæredygtighedsdiskursen sprunget ud af en institutionel kontekst, der kan beskrives som et tomrum eller et vakuum. Imidlertid er de institutionelle krav, der er til den diskurs, der skal opfylde det tomrum, ikke helt overensstemmende med bæredygtighedsdiskursens betingelser, selvom disse dog er så brede, at det kunne se sådan ud, hvorfor Brundtlandkommissionen og resten af verden har brugt meget tid på bæredygtighedsdiskursen. Det er som sagt muligt at den store tilslutning til bæredygtighedsdiskursen dækker over et ”ønske” eller normativt krav fra verdenssamfundet om at vedkende den bæredygtige udvikling, om end det så kun er for syns skyld. Dette kan nok ikke ændres så længe den industrielle diskurs stadig er i højsædet. Dog kan institutioner dannes og andre reformeres, og kun tiden vil vise hvordan det vil gå med Agenda 21 og dens bæredygtighedsideal.

Når dette er sagt, så er det væsentligt at huske at bæredygtighedsdiskursen og dermed Agenda 21 er udsprunget af nogle institutionelle forhold der stammer fra et ønske om nytænkning på miljø og udviklingsområdet.

## **6 Sustainability på dansk**

Baggrunden for dette projekt er som sagt en undren over, at Agenda 21 i henholdsvis Danmark og FN er forholdsvis forskellige. For at belyse dette har vi som sagt anlagt et institutionelt perspektiv, idet vi mener, at de institutionelle forhold er afgørende ved dannelsen og implementeringen af politik og politiske tiltag. I dette kapitel vil vi undersøge hvorfor Agenda 21 i Danmark er blevet fortolket og udformet som den er. Da vi tillægger os et institutionelt perspektiv vil vi følgelig undersøge hvilke institutionelle forhold, der har betinget den danske tolkning og håndtering af Agenda 21.

### **6.1 Bæredygtighedsprincippernes vægtning**

Altafgørende for Agenda 21 er den ministerielle håndtering, idet den betinger (og er betinget af) opfattelsen af Agenda 21. Vi vil derfor undersøge, hvorfor Agenda 21 er blevet placeret i Miljøministeriet og behandlet som et miljøtiltag, fordi det er afgørende for de regulative, normative og kognitive mekanismer, der har påvirket arbejdet med Agenda 21.

De institutionelle forhold vi vil undersøge er dermed i vid udstrækning koncentreret om Miljøministeriet. Vi er opmærksomme på, at Miljøministeriet ikke er en institution men derimod en organisation. Vi har i teori afsnittet gjort rede for denne forskel og defineret en organisation, som en delmængde af forskellige institutioner, der er underlagt disses institutionelle rammer. Vi benytter den institutionelle teori da vi ønsker at forstå de institutionelle forhold Miljøministeriet er underlagt og ikke de organisatoriske forhold.

De institutionelle forhold vi har identificeret omkring håndteringen af Agenda 21 i Danmark har været centrale for følgende afsnit: ”Placeringen af Agenda 21 i Danmark”, ”Miljøministeriets tolkning af Agenda 21”, ”Hvorfor Miljøministeriet?” samt afsnittet ”Miljø frem for alt”.

### **6.1.1 Placeringen af Agenda 21 i Danmark**

Alle organisationer virker inden for bestemte institutionelle rammer. Når Agenda 21 bliver adopteret af Miljøministeriet<sup>23</sup> betyder det derfor, at den bliver underlagt de institutionelle rammer omkring Miljøministeriet. Institutionelle rammer forstår vi som de aspekter, der er styrende og understøttende for institutioners virke; de regulative, normative og de kognitive.

#### **6.1.1.1 Den sektorielle placering**

Vi har valgt at starte ved udvælgelsen af danske repræsentanter til Rio-konferencen om miljø og udvikling i 1992. Dette fordi det er afgørende for den senere tolkning og sektorielle placering af Agenda 21.

Deltagerne på konferencen var Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen, repræsentanter fra 92-gruppen, diverse NGO'er, en kontorchef fra Skov og Naturstyrelsen samt Danmarks daværende miljøminister Per Stig Møller (Holm bilag 1: 6).

Det er muligt, at der allerede ved udvælgelsen af disse deltagere er sket en normativ tolkning af Rio-konferencens indhold. Dette kan blandt andet ses ved, at de danske repræsentanter ved Rio overvejende repræsenterede miljøsektoren. Per Stig Møller der på daværende tidspunkt var miljøminister, skulle vise sig at være den højst rangerende repræsentant fra dansk side. Endvidere har embedsmænd fra Danmark været med til at lave forarbejder til biodiversitetskonventionen, der også blev underskrevet på Rio-konferencen (Keating 1998: 6). Denne konvention var miljørelateret, hvilket kan have haft indflydelse på Danmarks forståelse af, at hele Rio-konferencen drejede sig om miljø.

At det netop var miljøministeren, der deltog, kan have haft afgørende betydning for Agenda 21s placering i Miljøministeriet. Denne fortolkning er dog ikke helt åbenlys, hvilket vi fandt ud af da Svend Auken fortalte, at daværende statsminister Poul Schlüter faktisk skulle have repræsenteret Danmark, ”men han kom ikke af sted fordi vi havde afstemningen 2. juni om Maastricht-traktaten som faldt, så derfor var der politisk krise i Danmark under Rio.” (Auken, Bilag 2: 3). Det er svært at

---

<sup>23</sup> Miljøministeriet kan beskrives som en organisation i og med den har bestemte opgaver og måder at udføre dem på, kan identificeres ved hjælp af adresser, telefonnumre og er af materiel karakter. Organisationer er underlagt de institutionelle spilleregler.

anklage Schlüters prioritering i denne sammenhæng. I stedet for Poul Schlüter kunne Danmark dog have valgt at sende f.eks. indenrigsministeren eller for den sags skyld udenrigsministeren af sted. Dog kan man ikke fortænke udfaldet mere end højst nødvendigt, da konferencen handlede om *miljø* og udvikling. Muligvis var Agenda 21 dog allerede placeret i Miljøministeriet ved forarbejdet til Rio, og Schlüters rolle som repræsentant for Danmark kan have været, at medgive vigtigheden af Agenda 21, frem for at symbolisere den sektorielle placering.

Det, at Danmark anså Rio-konferencen som en miljøkonference og, at Danmarks miljøminister blev sendt af sted, havde dog den betydning, at den helhedsorienterede handleplan Agenda 21 blev placeret i Miljøministeriet.

Agenda 21s placering i Miljøministeriet har i et institutionelt perspektiv været afgørende for udformningen af bæredygtighedsprincipperne i dansk sammenhæng. Som vi forklarede indledningsvist, vil netop denne placering have afgørende betydning for Agenda 21s fremtid, fordi de institutionelle rammer omkring Agenda 21 er udformet af og i Miljøministeriet. Det vil altså sige, at en del af de institutionelle forhold, der ligger til grund for Agenda 21 i Danmark, har noget at gøre med placeringen af Agenda 21 i Miljøministeriet. Dette kan samtidig være en del af svaret på hvorfor Agenda 21 er forskellig i Danmark fra FN, fordi at der i det danske Miljøministerium er nogle andre institutionelle rammer end i FN. Dette betyder, at de regulative, normative og kognitive ”kræfter” er nogle andre, hvilket kan være årsag til den i problemstillingen opridsede forskel. Om denne placering er besluttet før eller efter Rio-konferencen, kan vi ikke vide.

### **6.1.2 Miljøministeriets tolkning af Agenda 21**

Miljøministeriets tolkning af Agenda 21 kommer tydeligt til udtryk i daværende miljøminister Svend Aukens svar, da vi spørger ham hvad Agenda 21 egentligt er:

”... det er den handlingsplan, som blev vedtaget på verdensstopmødet om miljø i Rio i 1992. Det var sådan, at en lang række spørgsmål blev rejst i forbindelse med topmødet, og grundlaget for hele diskussionen var Brundtlandrapporten, om at man ikke skulle sætte udviklingen i stå, men man skulle sørge for, ... at den blev sustainable; at den blev bæredygtig. Det vil sige, at man passede på jordens ressourcer i sin udvikling og sørgede for, at der var den samme tilgang til ressourcer i de kommende generationer, som man selv havde i sin generation. Det er kernen i det bæredygtige. *Siden hen er det blevet sådan et noget bredere begreb; at bare man tænker både på miljø og det sociale og det*

*økonomiske, så er det bæredygtigt. Det er slet ikke det, der ligger i tanken. Det der ligger i tanken, er, at man skal passe på ressourcerne, sådan at man sikrer, at der er den samme tilgang til naturgoder og naturressourcer, ... altså ligeså meget adgang til ren luft og naturrigdom, mineraler og så videre, så man ikke tømmer alle ressourcer nu; det er ideen i det” (Auken, Bilag 2: 1 – vores kursivering).*

Som det fremgår af svaret, giver Svend Auken udtryk for den opfattelse, at Agenda 21 i langt overvejende grad handler om miljø. Han siger direkte, at det ikke drejer sig om at integrere den sociale og økonomiske dimension, hvis man vil skabe en bæredygtig udvikling. Man kan altså sige, at handleplanen er blevet ”miljøificeret”.

Dette kan forklares ved, at Miljøministeriets problemløsning afspejler deres eksplicite kognitive forståelsesramme, altså deres erhvervsrelaterede og faglige ballast, som netop er miljørelateret. Denne påvirker også det outcome om Agenda 21, som Miljøministeriet producerer, med henblik på at skabe en bæredygtig udvikling på kommunalt niveau, altså retningslinier for lokal Agenda 21. Dette kommer tydeligt til udtryk i Svend Aukens første udtalelser om lokal Agenda 21 på den europæiske byøkologikonference i Aalborg i maj 1994:

*”Auken opfordrede her til at ’lave lokale Agenda 21’ere - lokale miljøplaner’. Men her blev grunden også lagt til den senere uklarhed omkring, hvad en lokal Agenda 21 plan egentlig er. Auken kaldte en lokal Agenda 21 for en lokal miljøplan og skabte dermed forvirring. Men sagde også, at man ikke skulle til at ’opfinde nye plantyper’, men i stedet ’udvikle de redskaber, der ligger i kommuneplanlægningen til lokale Agenda 21’ere’. Det gøres klart, at Agenda 21 er noget mere end miljøsektorplaner f.eks. lokale trafikmiljøhandlingsplaner” (Erik Christensen 1994: 4).*

Igen udtrykker han den danske tolkning af Agenda 21 som en miljøhandlingsplan. Selv i sin fremhævelse af, at Agenda 21 er mere end miljøsektorplaner, er dette ”mere” relateret til miljø; nemlig trafikmiljøhandlingsplaner.

Den danske placering af Agenda 21 i Miljøministeriet betyder, at de institutionelle rammer Miljøministeriet er underlagt, betinger det arbejde og de tiltag, der bliver udformet omkring Agenda 21. Dette er med til at gøre, at Agenda 21 handler om miljø i Danmark.

### 6.1.3 Hvorfor Miljøministeriet?

For at finde ud af hvilke institutionelle mekanismer, der har gjort, at Agenda 21 blev placeret i Miljøministeriet, vil vi nu analysere en række forhold, der har haft betydning for denne placering.

#### 6.1.3.1 Miljøministeriets politiske indsats

Vi vil her se nærmere på Miljøministeriets aktive indsats i forbindelse med håndteringen af Agenda 21 i Danmark. Jesper Holm mener, at Miljøministeriet har kæmpet en brav kamp (dog uden brave modstandere) for at vinde Agenda 21 som ressortområde (Holm, Bilag 1: 8). En af de aktive spillere har været Per Stig Møller, som Jesper Holm mener, havde en særlig interesse i Agenda 21, da:

”Per Stig Møller ikke mente, at andre i regeringen ville være i stand til eller bakke om at løfte den opgave, fordi han har set de der bæredygtighedsplaners skæbner, og at Miljøministeriet udmærket på Agenda 21-området, kva deres kendskab til kommuneplanlægning og kontakter til kommunen, kunne løfte den dimension” (Holm bilag 1: 8).

Holm mener altså, at Per Stig Møller har lavet en vurdering af, hvor Agenda 21 ville have størst mulighed for at få indflydelse. Han supplerer denne betragtning med den, at der er en vækststrategi i Miljøministeriet, som går ud på, at de vil være et ”ministerium der kan facilitere de andre ministerier; der kan sætte denne her dagsorden (Agenda 21) mere suverænt” (Holm bilag 1: 8). Desuden har Miljøministeriet igen vurderet, at ”hvis vi spreder dagsordenen til flere, så kan man risikere, at den udvandes (...) det giver støj, og det bliver udvandet.” (Holm, Bilag 1: 8).

Den borgerlige regering med Per Stig Møller nåede kun at bestyre Agenda 21 i en kort periode, men det var i denne periode tolkningen, og dermed placeringen af Agenda 21 i Miljøministeriet fandt sted. Imidlertid overtog Svend Auken og de andre socialdemokrater regeringsmagten i januar 1993. Her kunne den nye socialdemokratiske regering principielt have gået ind og lavet en omfortolkning af Agenda 21, sådan at den kom til at indeholde et mere helhedsorienteret bæredygtighedsbegreb, og ville have fået tildelt den rolle, som var den oprindelige idé fra Rio. Dette ræsonnement fordi Agenda 21 som resultat af Brundtlandkommissionens arbejde, af flere bliver fortolket som et socialdemokratisk projekt<sup>24</sup> om at udbrede velfærdsstaten til resten af verden. Den socialdemokratiske regering valgte imidlertid at beholde Agenda 21 i Miljøministeriet; en beslutning som Svend Auken sandsynligvis har været med til at tage.

---

<sup>24</sup> Denne forståelse kommer for eksempel til udtryk hos Poul Lübcke, som har skrevet en analytisk artikel om netop bæredygtighed og velfærdsstaten (Lübcke 1995: 380)



Jesper Holm forklarer Svend Auken ministerielle politiske indsats, som en vigtig faktor for at Agenda 21 blev i Miljøministeriet under den socialdemokratiske regering. Han beskriver Svend Auken som en "detroniseret konge", som havde et behov for at gå ind og være ekspansiv i sit ministerium, og tegne sin egen dagsorden. Han bekræfter, at Miljøministeriet har vundet en ressourcekamp over de andre ministerier. En kamp de er gået ind i for at få en mulighed for at vinde et kompetenceområde, som rager ud over de ministerielle ressortområder: "Og de fleste ministerier, hvis de kan få lov til at have den dagsorden, at være pådrivende, så er de jo glade for det" (Holm, Bilag 1: 8).

Ovenstående tyder på, at Miljøministeriet har haft et ønske om og "kæmpet" for, at Agenda 21 skulle placeres i netop deres ministerium. Det er også muligt, at de andre ministerier (socialministeriet, indenrigsministeriet osv.) simpelthen ikke har set Agenda 21 som et ønskværdigt ressortområde. Man skal dog ikke glemme, at Agenda 21 faktisk handler om miljø, så det er altså ikke decideret fejltolket.

#### **6.1.4 Miljø frem for alt**

Et andet forhold der kan have været medvirkende til den danske tolkning af Agenda 21 og dermed placering i Miljøministeriet, er Danmarks rolle som miljøfrontløber.

Jesper Holm nævner som en vigtig faktor for Danmarks tolkning og deltagelse i Rio, at Danmark traditionelt har været langt fremme på miljøområdet, og derfor ser sig selv som miljøfrontløber. Dette kan have medført, at der fra dansk side allerede i Rio har været en forståelse af, hvad Danmark kunne bruge Agenda 21 til. Grunden til at Danmark ikke vurderede at den sociale dimension var noget at gå efter, kan forklares ved, at Danmark som velfærdsstat har en tradition for at løse sociale problemer inden for de nationale grænser. Danmark har ikke på samme måde mulighed for at klare miljømæssige problemer, da sådanne naturligvis ikke lader sig bremse af nationale grænser.

Danmark har, som ovenfor nævnt, sendt miljøfagligt uddannede repræsentanter til Rio, hvilket medførte, at vi mødte Agenda 21 med en bestemt faglig motivation; en miljøekspertise. Den faglige ballast gør, at vi har mødt Agenda 21 med en eksplicit kognitiv forståelsesramme. At Danmark hovedsagligt har fokuseret på miljødelen, kan ses som en normativ tolkning.

At vi i Danmark kun har koncentreret os om miljøhensyn, har betydet, at den helhedstanke, der er grundlæggende for Agenda 21 er blevet nedprioriteret. I stedet for at tænke helhedsorienteret og tværsektorielt i forhold til integration af den sociale, økonomiske og miljømæssige dimension, er det i stedet kommet til at dreje sig om, at miljø skal huskes alle steder. Da vi spørger Svend Auken om Agenda 21 er integreret tværsektorielt, svarer han, at ”Ja, ... i og med, at du laver en plan hvor du integrerer miljøhensyn, naturbeskyttelseshensyn, ressourcehensyn i andre politikker.” (Auken, Bilag 1: 4).

## 6.2 Lokal Agenda 21

I det følgende vil vi vise hvordan de institutionelle forhold omkring Miljøministeriet, har påvirket den lokale udformning af Agenda 21, og kommunernes forhold til Agenda 21.

I november 1994 udsendte miljø- og energiministeren i samarbejde med kommunernes landsforening (KL) og Amtsrådsforening en pjece til landets amter og kommuner om det lokale Agenda 21 arbejde. Her anbefalede Miljøministeriet, at kommunen i sin videre planlægning og administration orienterer sig i retning af de 5 nævnte Agenda 21 kendetegn<sup>25</sup>. Disse var utroligt vagt formulerede, og svære at se som konkrete tiltag:

”Selvom man overordnet forsøger, at fastholde Agenda 21 som en overordnet plan for en bæredygtig udvikling, lægger man op til at hver kommune selv må definere, hvad den vil forstå ved Agenda 21 arbejde og ikke på nogen måde er forpligtet til at komme med en samlet plan i 1996.” (Christensen 1995: 7)

Samtidig var opfordringen om at udføre Agenda 21 arbejde ”alene af politisk-moralsk karakter og ikke formelt juridisk bindende”. De vage formuleringer og det manglende incitament kan have gjort det svært for kommunerne at vide hvad de skulle stille op med Agenda 21 (Christensen 1995: 6).

Måske var det et forsøg på at skabe et sådant incitament, da der i foråret 2000 blev vedtaget en ændring i Planloven, der betyder, at alle amtskommuner og kommuner én gang hver fjerde år skal udarbejde en redegørelse, der beskriver strategien for det lokale Agenda 21 arbejde (CASA 2004: 7).

---

<sup>25</sup> Jf. kapitel 4 om Agenda 21 i Danmark

Hvordan kommunerne senere forholdte sig til Agenda 21, kan man se i undersøgelsen fra 2001 udarbejdet af ØKOconsult i samarbejde med Miljøministeriet og landsplanafdelingen. De fastslår, at der er sket en fremgang ”dels i antallet af lokal Agenda 21-aktive amter og kommuner (75%) – og dels i omfanget af aktiviteter i de enkelte amter og kommuner.” (ØKOconsult 2002: 2). Dog bemærker de, at der er en vis mætning i Agenda 21-indsatsen, hvilket kommer til udtryk ved, at der er en del kommuner, der er holdt op med at være Agenda 21 aktive, samt udtalelser om at flere amter og kommuner ikke vil intensivere indsatsen. Dette begrundes af ØKOconsult med manglende ressourcer, tid samt manglende politisk og administrativ interesse fra kommunernes såvel som fra borgernes side. Dette kan komme sig af den manglende politiske standhaftighed og konkretisering, der fra starten har været kendetegnende for Miljøministeriets udmeldinger.

Mangel på en konkret handleplan kan for mange kommuner have virket uoverskueligt, og på den måde have været med til at stigmatisere Agenda 21-arbejdet som et ”irriterende” miljøprojekt. Det kan nemt tænkes, at disse vage formuleringer hænger sammen med, at selve bæredygtighedsdiskursen og dermed den internationale Agenda 21 heller ikke udstikker specifikke retningslinier (Dryzek 1997: 136). Agenda 21 har selv været vag og lagt op til selvfortolkning af bæredygtighedsprincipperne. En af grundene til, at Agenda 21 fik en sådan fremtrædende rolle på den internationale dagsorden, var jo netop at både i- og ulande og diverse ideologier kunne vedkende sig handleplanen. ”[Agenda 21] is a dynamic programme. It will be carried out by the various actors according to the different situations, capacities and priorities of countries and regions” (Agenda 21 1992: 3).

### **6.3 Opsummering**

Agenda 21 er i Danmark overvejende tolket som en miljøhandlingsplan. Dette kan begrundes med, at Danmark har haft interesse i at indgå i et samarbejde på tværs af nationer om løsningen af miljøproblemer, fordi de ikke kan løse disse problemer inden for de nationale grænser. Modsat forholder det sig med sociale og udviklingsmæssige problematikker. Disse har Danmark tradition for selv at tage sig af, og det er måske grunden til, at vi ikke har vurderet, at udviklingsperspektivet var noget, der var relevant for os.

Mange af de danske repræsentanter på Rio-konferencen havde en miljøfaglig kognitiv horisont, hvilket kan være forstærkende for den danske opfattelse af, at Agenda 21 handler om miljø, idet det var disse aspekter, der blev ledt efter. Agenda 21 blev yderligere indlejret som et miljøhenseende i og med placeringen i Miljøministeriet, som betød, at de institutionelle rammer Miljøministeriet er underlagt, betinger arbejdet med Agenda 21. Alle disse forhold er afgørende for, at Agenda 21 handler om miljø i Danmark.

## 7 Afslutning

### 7.1 Konklusion

Tværsam på Møn oplever, at de har svært ved at få politisk opbakning og indflydelse til at lave Agenda 21-arbejde. Især når det er arbejde, der ikke drejer sig om miljø, men for eksempel er knyttet til den sociale del af en bæredygtig udvikling. Baggrunden for dette kan have at gøre med hvordan Agenda 21 er blevet fortolket i Danmark. Agenda 21 i Danmark handler nemlig mere om miljøperspektiverne og i mindre grad om den helhedstanke, der integrerer den sociale, miljømæssige og økonomiske dimension i løsningen af globale problemer som foreskrevet i den internationale handleplan. I et institutionelt perspektiv har vi undersøgt hvorfor det forholder sig sådan, og centralt for vores arbejde på dette semester, har derfor været spørgsmålet ”Hvilke institutionelle forhold er årsag til forskellen på Agenda 21 i Danmark og internationalt?”. De forskelle der er mellem Agenda 21 i Danmark og på internationalt plan, afspejler to forskellige institutionelle kontekster.

Udformningen af Agenda 21 på internationalt niveau er betinget af diskursen om bæredygtig udvikling. Bæredygtighedsdiskursen kan ses som et forsøg på at udfylde det institutionelle vakuum, der er opstået i og med bevidstheden (eller diskursen) om den økonomiske væksts negative konsekvenser for miljøet og den fremtidige mangel på ressourcer. Det industrielle samfunds institutionelle rammer underminerer bæredygtighedsdiskursens mulighed for at blive sedimenteret, fordi den ikke har haft en overbevisende argumentation for at ”miljøpåpasselighed” er godt for den økonomiske vækst. Diskursen møder institutionelle barrierer for institutionalisering, selv om der er et politisk ønske herom. Dette kan være et udtryk for, at der på verdensplan er en normativ forståelse af, at det er vigtigt at arbejde sammen om globaliseringens vilkår men at det samtidig er svært udførligt. Grunden til at den alligevel er nået så højt op på den internationale politiske dagsorden, kan være fordi dens brede formuleringer er svære at opponere imod, og dermed nemme at tilslutte sig. Agenda 21 er altså blevet til i forsøget på at lave en global bæredygtig udvikling. Der var teoretisk set et vakuum for dannelsen af en ny institution, men bæredygtighedsdiskursen blev bremsset af institutionelle barrierer knyttet til industrialismen eller kapitalismen. Der bliver dog stadig fulgt op på Agenda 21, hvilket måske er en af grundene til at bæredygtighedsdiskursen har forgrenet sig, såsom til diskursen om Ecological Modernisation der også forsøger at løse de samme problemer som bæredygtighedsdiskursen beskæftiger sig med; nemlig miljø og udvikling.

I Danmark er Agenda 21 overvejende blevet behandlet som et miljøtiltag, og tanken om en helhedsorienteret bæredygtig udvikling er mere eller mindre røget ud med badevandet. Dette skyldes den måde Agenda 21 er blevet implementeret i Danmark. Allerede ved forarbejdet til Rio-konferencen, hvor Agenda 21 blev vedtaget, havde man fra dansk side tolket den som værende et miljøhenseende. Dette skyldes flere forhold. For det første er det vigtigt at fremhæve, at Agenda 21 er et miljøtiltag, og der er derfor ikke fuldstændig hen i vejret at behandle den som sådan. Agenda 21 er bare mere end det! Den indeholder udover det miljø- og ressourceorienterede aspekt, en social udviklingsdimension og en helhedstanke, som er svær at få øje på i den danske tolkning. At den sociale udviklingsdimension ikke bliver særligt behandlet af Agenda 21, kan dog heller ikke betragtes som et udpræget problem, da det kan argumenteres at disse aspekter bliver behandlet af den danske velfærdsstats sociale sektor.

Agenda 21s uspecifikke målsætninger gør det muligt for nationalstaterne at lave deres egen tolkning, hvilket også er i overensstemmelse med Agenda 21s retningslinier. Vægtningen af helhedsprincippet lever dog slet ikke i Danmark op til formuleringerne i Agenda 21. Tværtimod bruger Danmark Agenda 21 som en paraply hvorunder de integrerer i forvejen eksisterende tiltag. De tiltag som tages initiativ til under Agenda 21, er i langt overvejende grad koncentreret om miljø, og har en anden opfattelse af hvad det vil sige at behandle problemer på tværs af sektorer. I Danmark betyder det, ifølge Svend Auken og regeringens evalueringsrapporter, at alle sektorer skal tænke på miljø. Denne pointe er også at finde i Agenda 21, men her understreges det, at det tværsektorielle arbejde også gælder den sociale og økonomiske dimension; ikke at disse skal reduceres til at være værktøjer for en miljømæssig udvikling! Det afspejles tydeligt at Agenda 21 er blevet indrullet i Miljøministeriet, og at det påvirker den danske tolkning af Agenda 21. Denne slutning er dog ikke ekstraordinær, idet det er logisk, at et tiltag kommer til at afspejle de regulative, kognitive og normative opfattelser der ligger bag.

Det interessante er altså hvorfor Agenda 21 er havnet i Miljøministeriet til at begynde med. Dette kan skyldes den danske velfærdsstatslige tradition for at løse især sociale problemer inden for egne grænser. Dette er ikke muligt med natur- og miljøproblemer, da disse logisk nok ikke lader sig bremse af nationale grænser, hvor tydeligt vi end forsøger at markere dem. Desuden er det, at tænke sociale- og udviklingsbetonede problemer sammen udtryk for en ny måde at tænke på, som kommer

i kølvandet på en række diskurser orienteret om miljø. Dette kan være en anden grund til at den danske håndtering af Agenda 21 er forskellig i Danmark og i FN-regi, altså de barrierer den er blevet mødt af og er udtryk for. I FN spiller den økonomisk orienterede institutionelle normative og kognitive barrierer en rolle i, hvorfor Agenda 21 er blevet formuleret så bred som den er. I Danmark har man skrevet under på en handlingsplan og brugt den til de tiltag, der var interesse for at udføre. Den sociale del af bæredygtig udvikling kan forklares undladt, idet bæredygtighedsdiskursen ofte fremstår som et socialdemokratisk velfærdsprojekt, hvilket gør at Danmark kan tolke sig selv som "den gode dreng i klassen" og dermed uden for målgruppen af lande, som skal have anvist retningslinier for hvordan man opnår en bæredygtig udvikling. De ting der ikke var direkte basis for at udvikle i Danmark er blevet frasortet, og det er derfor ikke underligt at Tværsam oplever, at de ikke just får vind i sejlene i udarbejdningen af tiltag, der ikke handler om miljø, thi det var nok hele tiden hvad Danmark ønskede at opnå med Agenda.

## 7.2 Validitet

### 7.2.1 Intern koherens

Vi har været optaget af at styrke vores teoretiske tilgang ved at inddrage empiri, forstået som kvalitativ empiri, primært dokumenter fra FN og dansk forvaltning, interviews og bearbejdet kvantitativ empiri. Denne empiri er udvalgt med henblik på at styrke validiteten af vores konklusioner, ved at tilføje disse en højere grad af korrespondens, forstået som overensstemmelse med virkeligheden. Dette tilføjer en yderligere dimension i validiteten af vores konklusion, i det vi, pga. den teoretiske tilgang, også er afhængige af, og tilstræber en ”intern gyldighed” i projektet, dvs. kohærens i betydningen modsigelsesfri argumenter, konsistente definitioner osv. Et eksempel på dette kunne være definitionen af begrebet ”institution”. Med en upræcis definition af dette begreb ville hele konklusionen kunne ændre sin betydning, og validiteten af vores konklusion ville være i fare. Dette har vi naturligvis søgt at modvirke, ved hele tiden at være bevidst om brugen af begreber. Vi har også søgt, netop gennem det ovenfor nævnte korrespondensprincip, at underbygge de centrale argumenter empirisk, og gerne fra flere kilder. Et eksempel på dette kunne være den historiske analyse af bæredygtighedsdiskursen, hvor vi primært benytter Dryzek (1997), men hvor vi også har informanten Jesper Holm (Bilag 1) til på nogle punkter at understøtte Dryzek. På denne måde opnår vi generelt set en høj intern gyldighed, koblet med empirisk understøttede udsagn, hvilket yderligere øger validiteten af vores undersøgelse.

### 7.2.2 Kontekstafhængig viden

Igennem projektet har vi tilstræbt et videns ideal der er kontekstuel frem for korresponderende<sup>26</sup>. Der er to grunde til dette. For det første arbejder vi med en specifik opfattet problematik, en forskellig opfattelse af et begreb, sammenkædet til et specifikt genstandsfelt, Agenda 21, Miljøministeriet i Danmark og FN. Det er forholdet mellem disse vi igennem rapporten undersøger, og det ville ikke være muligt at sige noget om f.eks. Miljøministeriet i Danmark ud fra vores analyse eller konklusioner, uden også at medbringe den kontekst vi behandler. Ligeledes er vores analyse, teori og empiri også sammenhængende. Vi gennemarbejder og benytter os af et teoretisk begrebsapparat, der er forbundet til den analyse vi foretager os, og ligeledes er empirien tilknyttet

---

<sup>26</sup> Jf. Bent Flyvbjergs (1991: 170) argumentation for kontekstbaseret viden i samfundsvidenskaberne, hvor han netop siger at forudsigelige teorier og universaliser ikke kan findes i studiet af menneske og samfund, hvorfor han finder konkret og kontekstafhængig viden værdifuld i samfundsvidenskaben.



analysen og teorien. Det ville formodentligt ikke være muligt at udlede noget generelt om det genstandsfelt vi betragter, samtidig ville vores analyse ikke frembringe samme konklusion hvis vi benyttede det i en anden kontekst.

Vores kontekstafhængighed afgør også hvad vi kan sige noget om, og hvilken gyldighed dette har. Som sagt før kan man ikke adskille projektet og bruge de enkelte dele, og samtidig opnå samme konklusion, det samme gælder for gyldigheden i vores projekt. Konklusionerne i projektet er kun gyldige for det genstandsfelt vi anlægger os, og analysen samt begrebsapparatet er udfærdiget for at beskue dette genstandsfelt og besvare vores specifikke problemformulering.

### **7.3 Perspektivering**

Som altid støder man undervejs i projektet ind i ting der ville have været oplagte at forfølge for at styrke sine konklusioner yderligere, men man kan ikke hovedløst forfølge disse senere tilkomne spor, og samtidig bevare sit fokus. Herunder vil vi kort anføre nogle bemærkninger desangående, der skal læses med projektets afgrænsning i tankerne.

En mere omfattende undersøgelse af den danske håndtering af Agenda 21, kunne oplagt suppleres med et bredere fokus, der kunne indbefatte de øvrige ministerier i Danmark. Fx ville det være interessant at kigge på Socialministeriet og undersøge hvorfor Socialministeriet tilsyneladende ikke i nævneværdig grad har kastet sig over Agenda 21 som noget der aktivt kunne bruges i udformningen af den danske socialpolitik, og dermed den danske velfærdsstat. I den forbindelse kunne man vælge yderligere at inddrage Poul Lübcke (1995: 380), der netop kredser om forholdet mellem den socialdemokratiske velfærdsstat, og bæredygtighedsbegrebet som det ses i Agenda 21.

I forlængelse af ovenstående, kunne det være interessant at undersøge om sociale råd og bevægelser (NGO'er) har interesseret sig for Agenda 21. Med andre om sådanne, ligesom Socialministeriet, ikke har set en mulighed for at benytte Agenda 21 som en løftestang til i højere grad at integrere socialpolitik, og den sociale bæredygtighed, i en mere omfattende og tværsektoriel udgave.

Endvidere kunne et interessant perspektiv på vores problemstilling have været at, konkret arbejde med organisationer og organisationsanalyse. Vores fokus er som sagt på institutioner der dækker andet og mere end organisationer. Men helt konkret i forhold til at forstå f.eks. den interne placering

af ansvaret for Agenda 21 i Miljøministeriet, kunne organisationsanalyse sikkert have bidraget positivt.

På det internationale niveau kunne vi også have beskæftiget os mere generelt med forholdet mellem Danmark og FN. Det kunne f.eks. yderligere have belyst vores problemstilling at klarlægge hvorledes og specifikt af hvem Danmark normalt er repræsenteret ved konferencer i FN. Vi kunne også have undersøgt andre FN handlingsplaner, for at prøve at bestemme hvorledes disse er blevet håndteret i Danmark, med det formål at afdække nogle mønstre i den måde hvorpå den slags handlingsplaner generelt håndteres i Danmark.

Et andet perspektiv vi kunne have valgt at forfølge i forbindelse med at forstå den danske placering og håndtering af Agenda 21, er af politisk ”mærkesags” karakter. I tiden op til og for Rio-konferencen var der et stort ”grønt” flertal i folketinget, dette kan have medvirket til at Agenda 21 blev opfattet og tolket som et miljø hensyn.

Som vi har skrevet i afgrænsningen, kunne det have været hensigtsmæssigt at beskæftige os med magt i forbindelse med vores problemstilling. Et magtperspektiv kunne f.eks. have været anvendt i forhold til placeringen af Agenda 21 internt i Miljøministeriet, hvor Jesper Holm påpeger at der, pga. intern omorganisering og nedlæggelse af Planstyrelsen, kunne sidde embedsmænd der, i den nye Landsplanafdeling under Departementet (Holm, Bilag 1: 8), var interesserede i ekspansion, grundet en form for fortørnethed over decimeringen af den tidligere Planstyrelse. Dette magtperspektiv kunne naturligvis yderligere være suppleret med nogle interviews, af centrale personer i Miljøministeriet. Det ligger også lige for at supplere undersøgelsen med Christensen og Jensens institutionelle magtbegreb i ”Kontrol i det stille” (2001), som lægger sig tæt op ad den måde i hvert fald de normative og kognitive institutionelle teorier fungerer på, og dette kunne bidrage til en yderligere forståelse af institutioners virkemåde, og dermed Agenda 21s internationale og danske udformning. Foucault kunne med sit noget mere differentierede magtbegreb, hvor magt eksisterer i alle relationer og er noget der udøves hele tiden, også have været interessant at inddrage, i det han blandt andet supplerer diskursteori godt.

Et sidste, og for Agenda 21s fremtid, vigtigt perspektiv kunne være den forestående kommunesammenlægning. Som det ser ud nu har de fleste kommuner et Agenda 21 råd, men i den

sammenlægning Møn kommune bliver en del af, er det kun Møn der har et Agenda 21 råd, dette kan have stor betydning for Agenda 21 rådet og for foreningen Tværsam. Heldigvis er dette projekt bare den første del af et helårsprojekt, så vi har mulighed for at tage nogle, af de her i perspektiveringens nævnte meget spændende emner med os i næste projekt.

## 8 Litteraturliste

Agenda 21: Agenda 21 – Programme of action for Sustainable Development, United Nations - Office of Public Information, 1992

Andersen, Ib: Den skinbarlige virkelighed – Vidensproduktion indenfor samfundsvidenskaberne, 2. udgave, Samfundslitteratur, 2003

Braun, Thomas R. og Lausen, Jakob E.: Dialog over ligusterhækken, Specialerapport, Institut for miljø, teknologi og samfund, RUC, 1997

Bruntlandkommissionen: Vor fælles fremtid, Oxford University Press, 1987

Campbell, John L.: Institutionel forandring og globalisering, Akademisk Forlag A/S, 2004

CASA: Undersøgelse af det lokale Agenda 21 arbejde – Dansk status 2004, Miljøministeriet, 2004

Christensen, Erik: Lokal Agenda 21 – perspektiver og problemer i forsøgene på at skabe en lokal bæredygtig udvikling, Kendskabsforøgeren, 1995

Dryzek, John S.: The Politics of the Earth, Oxford University Press, 1997

Flyvbjerg, Bent: Rationalitet og Magt, Bind 1: Det Konkrete Videnskab, Akademisk Forlag, 1991

Fuglsang og Olsen (Ed.): Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne, 2. udgave, Roskilde Universitetsforlag, 2004.

Giddens, Anthony: The constitution of society, Polity Press, 1993

Henningsen, Anders Folke og Juul, Peter: Lokal Agenda 21 – fra helhed til miljø, Specialerapport, Institut for miljø, teknologi og samfund, RUC, 2001

Hansen, Allan Dreyer: Diskursteori i et videnskabshistorisk perspektiv, i Fuglsang & Olsen (Ed.): Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne, 2. udgave, Roskilde Universitetsforlag, 2004.

Højbjerg, Henriette, Hermeneutik - forståelse og fortolkning i samfundsvidenskaberne, i Fuglsang & Olsen (Ed.), Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne, 2. udgave, Roskilde Universitetsforlag, 2004.

Kaspersen, Lars Bo: Anthony Giddens – introduktion til en samfundsteoretiker, Hans Reitzels Forlag A/S, 1995

Keating, Michael: Agenda 21 – en dagsorden for bæredygtig udvikling, 2. udgave, Mellempøkeligt Samvirke og Det Økologiske Råd, 1998

Kvale, Steinar: Interview – en introduktion til det kvalitative forskningsinterview, 11. oplag, Hans Reitzels Forlag A/S, 2004

Lübcke, Poul: Bæredygtighed og velfærdsstat, i Lübcke (Ed.), Miljøet, markedet og velfærdsstaten, 1. udgave, Forlaget Fremad og AIF København, 1995

Mac, Anita: Kapitel 3, i Nielsen, Klaus (Ed.): Institutionel teori, 2. udgave, Roskilde Universitetsforlag, 2005

March, James G. og Olsen, Johan P.: Rediscovering Institutions, The Free Press, 1989

Miljøministeriet: Strategi for lokal Agenda 21 – en vejledning, Miljøministeriet, 2002

Nielsen, Klaus (red.): Institutionel teori, 2. udgave, Roskilde Universitetsforlag, 2005

Olsen, Poul Bitsch og Pedersen, Kaare: Problemorienteret projektarbejde, 3. udgave, Roskilde Universitetsforlag, 2003

Regeringen: Fælles fremtid, Miljøministeriet, 2002

Riodeklarationen: Rio Declaration on Environment and Development, United Nations - Office of Public Information, 1992

Thielst, Peter, Det sande. Erkendelse og videnskab, Det lille forlag, 1999

Torffing, Jakob: Kapitlerne 2, 6 og 8, i Nielsen, Klaus (Ed.): Institutionel teori, 2. udgave, Roskilde Universitetsforlag, 2005

ØKOconsult: Lokal Agenda 21 – Dansk status 2001, Miljøministeriet, 2002

### **Internethenvisninger:**

Mim.dk, Miljøministeriets hjemmeside, 5/1 2006:  
[http://www.mim.dk/Ministeren/Taler/090305\\_agenda\\_21.htm](http://www.mim.dk/Ministeren/Taler/090305_agenda_21.htm)

Bu.dk, Bæredygtig Udvikling, 29/11 2005:  
<http://www.bu.dk/pages/25.asp>

Diskurs.dk, Dansk Center for Diskursteori, RUC, 5/12 2005:  
<http://www.diskurs.dk/skaermkursus/skaerm1.pdf>

## **9 Bilag**

De følgende sider indeholder vores bilag:

- Bilag 1: Transskription af interview med Jesper Holm
- Bilag 2: Transskription af interview med Svend Auken
- Bilag 3: § 33 fra Planloven af 2004

Alle bilagene har selvstændig sidenummerering

## **Transskription af interview med Jesper Holm - ansat ved TEKSAM på RUC**

**Sted og dato:** Tirsdag d. 29/11 2005, køkkenet i hus 10.2, RUC

**Tilstede:** Jesper Holm, Søren Loft Andersen (interviewer) og Mette Bladt (interviewer).

**Søren:** Yes, men vi har Ole Erik som vejleder og vi er ved at skrive et projekt om Agenda 21, som jeg tror Amalie skrev til dig i mailen der, og det er et projekt ovre fra Videnskabsbutikken, hvor en lille lokal Agenda 21 forening på Møn, har rekvireret et projekt fordi de lokalt oplever at der er nogen problemer, altså noget om social bæredygtighed i forholdet mellem klient og sagsbehandler, og så noget om at det tværsektorielle arbejde i den kommunale forvaltning det også halter. Og så har de nogen problemer med at inddrage, at få inddraget borgerne i de sådan lokale udviklingsprocesser.

**Jesper Holm:** Okay

**Søren:** Og det er sådan det endelige mål, kan man sige, men vi skriver så et helårsprojekt, og vi skal ned på Møn til næste semester, og samle empiri og lave interviews og sådan noget.

**Jesper Holm:** Ja

**Søren:** Og sådan mere konkret tage stilling til hvordan vi drejer den, dernede, når vi kommer derned. I det her semester tager vi den sådan mere overordnet, og undersøger hvad Agenda 21 egentlig er, og hvordan Agenda 21.. altså, hvad skal man sige, hvad for nogle forudsætninger de har at arbejde med nede på Møn i forhold til hvordan Agenda 21 ser ud internationalt, og sådan på det nationale...

**Jesper Holm:** Okay, ja

**Søren:** ...statslige niveau i Danmark. Og det vi sådan primært skal undersøge på det her semester, det er simpelthen hvorfor at Agenda 21 det i Danmark håndteres overvejende som et miljøtiltag.

**Jesper Holm:** Mm

**Søren:** Så det er sådan kernen i det, vi vil spørge dig om, og snakke med dig om.

**Jesper Holm:** Okay, ja.

**Søren:** Så vi har lavet nogen spørgsmål, hvor vi sådan bare starter fra toppen, og vi prøver at spørge dig om noget baggrund, for Agenda 21 og så videre.

**Jesper Holm:** Godt, skyd løs

**Søren:** Så det vil vi bare gøre.

**Jesper Holm:** Yes

**Søren:** Hvad var baggrunden for konferencen i Rio i 92, hvorfor blev den afholdt, hvorfor blev der taget initiativ til den. Kan du fortælle det sådan i store linier?

**Jesper Holm:** I de helt store liner, altså har det været for at skabe, en... åh der er jo flere baggrunde, men altså... et overordnet aspekt har været at grænser for vækst folkene, som jo skabte en del røre fra Sussex, og fra... altså den her engelske tænketank, og Rom-klubben som den hed, jeg tror den startede tilbage i 71 eller 72, jeg kan ikke helt huske det, men altså de håndterede jo spørgsmålet som befolkningstilvækst og ressourcedræn, altså det her billede af en klode der er begrænset, og en situation der appellerede til eksperter om at gribe ind. Og beregningsmodeller på befolkningsprognoser, på materielle forbrugsmønstre osv. Og siden den... den blev håndteret og kritiseret for at være, jeg tror sådan man kan sige den Malthusiansk, altså en forestilling om at der var absolutte grænser, og at teknologiniveau og forbrugsmønstre var af størrelser som ikke ville blive modificeret i takt med ressourceudviklingen, eller i takt med tryk på... befolkningstryk osv. Så var der en stor kritik af hvorvidt at det har dommedagsprojekt fra Club of Rome, egentlig havde noget at gå på, men jeg opfatter det som den første impuls hvor der sættes en global, eller forsøgsvis global dagsorden, der indkæder så befolkningstilvækstsspørgsmålet, og befolkningstilvækstsspørgsmålet er selvfølgelig et kildent emne. Det kan jo være... det kan jo ægge til, altså 40'ernes euteni ikke? Altså skal vi sige befolkningshygiejniske...

**Søren:** Åhh, ja

**Jesper Holm:** ...tiltag ikke. Eller det kan adressere problemet i 3. verdens lande, ikke. Så jeg tror der lå, en næsten årtlang bevidsthed om faldgruberne i den her diskussion om det globale, men alligevel nødvendigheden af at tale om vækst og det globale. Men på en ny måde der kunne være, skal vi sige, mere integrativ i forhold til 3. verdens lande.

**Søren:** Hm.

**Jesper Holm:** Deraf Bruntlandrapportens succes med at være med til at sætte, altså som jo var FN-initieret, succes med at sætte en anderledes dagsorden som kunne have en mere global tiltrækningskraft, i hvert fald.

**Søren:** Ja

**Jesper Holm:** Og deraf også et afsæt i bæredygtighedsforestillingen som netop noget integrerende problemstillinger og som noget 3. verdens lande har rumsteret med, og ikke blot grænser for vækst. Ikke blot et reduktionsudspil, at der er for meget. Men forudseende de ting som vi løber ind i øjeblikket, med Kina og Indien, med Asiens økonomiske boom.

**Søren:** Ja

**Jesper Holm:** Det er én ting. Så er der anden ting jeg vil også sige, det har været... i er nød til at stoppe den nu, nu kommer der en telefonsamtale.

(Diktafon slukkes mens Jesper Holm taler i telefon)

**Søren:** Ja, den starter en ny fil



**Jesper Holm:** Nå, men altså, det vil altså sige, det den foregående fil så har handlet om, den globale dagsorden, og integrere hvad der tidligere blev udgrænset i Club of Romes grænser for vækst... opmærksomhed, det fik meget stor international opmærksomhed.

**Søren:** Okay

**Jesper Holm:** Det næste det har så været behovet for at finde en strategi, og en udviklingsvej på, skal vi sige den europæiske miljøbevægelse, men også den amerikanske, men nok mest den europæiske miljøbevægelse, og også japanske miljøbevægelses successive skridt i deres strategier for en, hvad skal man kalde det, institutionalisering af miljøhensyn i statsapparatet og i virksomheder. De dyre ord for at sige, at på et tidspunkt der bliver den dagsorden der blev sat i 70'erne i den kritiske miljøbevægelse på noget der også orienterede sig mod vækstimperativet, noget der også orienterede sig mod, at man skal tilbage til at se på, altså kunstigheden i samfundet i 70'erne, det her kemibaserede samfund, kunstigt behovsgenererende samfund, kapitalakkumulation, og et ekstremt arbejdsdelingssamfund, som generede et fortsat drive for at tilfredsstille behov via produkter. Sagt med andre ord, vækst og kapitalismekritiske positioner i miljøbevægelsen. I løbet af 70'erne gik ind i arbejde i forbindelse med miljøbevægelser og i forbindelse med professionelle ansættelser på universiteter, eller på forsknings- og vidensinstitutioner og konsulentbureauer og whatever. Og bruge, så at sige, var ovenpå det her drive og energi af, her er altså... det er noget helt nyt vi skal til at arbejde med og gøre med. At meget naturligt så assimileres man, altså man bliver en del af et system og i takt med at man opnår, hvad skal vi sige, forbedringer, og kompromisser eller man opnår at flytte nogle dagsordener helt specifikt, reduceres, skal vi sige, radikaliteten af kravene. Og jeg mener at, at det lykkedes, altså det er det som i dag, bliver diskuteret, og allerede blev taget op, var det i 1989, omkring økologisk modernisering.

**Søren:** Undskyld, hvad?

**Jesper Holm:** Om økologisk modernisering, altså forestillingen om at miljøbevægelsen eller eksperter eller whatever, vil kunne formå at få samfundet til at iagttage sit eget miljøbelastning og justere på dets reguleringsmekanismer, på dets økonomi, på dets vidensproduktion, gennem at kommunikere miljøprofil så vil vores samfund kunne indoptage det som dagsorden, og forandre sig. Og få miljø og vækst til at gå op i en højere enhed. Og det bliver en iagttagelse af en forestilling der kan gøres på tidspunkt, netop hvad man kan sige miljøbevægelsen integreres og det lykkes, man kan sige, og koble virksomheder og brancher, konsulenter og andre, ind i at det her miljøområde det er andet end bare at skælde ud systemet ud, men det faktisk har noget på sig, og der kan tjenes penge på det, og der kan skabes nye typer af viden, altså sagt med andre ord, at det bliver et tiltrækkende felt i takt med at staten begynder at sætte standarder, tekniske normer, etablere vidensinstitutioner hvortil nye videnssystemer skal udformes, dvs. der genereres nye kompetencer, der genereres nye kognitive mønstre blandt virksomhedsfolkene, der kommer miljøledere på, det vi tager som selvfølgelig i dag der findes. Det var jo op ad bakke på det tidspunkt og staten og miljøbevægelsen stod overfor hinanden, og miljøbevægelsen så bare staten som nogen der beskyttede virksomheder og et bestemt forbrugsniveau, og kritikken var at det kan I ikke. Kritikken forforandres så og går ind og bliver på hvad staten bør gøre, hvad der bør ske af reduktioner for virksomheder og landbrug. Og i takt med, man kan sige, at staten så gør det, og der institutionaliseres lovgivning og et miljøapparat så bliver kritikken så også rettet ind derefter, altså den bliver ad hoc, på specifikke grænseværdier eller overholder man nu loven, ikke. Der kommer kratluskere der undersøger hvorvidt statens myndigheder, eller statens lovgivning, sludder, miljømyndigheder, de faktisk håndhæver lovgivningen mv. Nå. Den der form for pludselig at man

forfølger så staten og kritiserer den for ikke at være hård nok og man begynder at få virksomheder, også miljøbevægelsen koblet, på en miljødagsorden op bliver begejstret for at her er der måske i højere grad af konsensus den løber ind i på et tidspunkt kunne kritiseres for at blive alt for systemintegrativt, altså det vil sige det er på et vækstpolitisk projekt, der ikke forandrer sig en tøddel. Hvis man kun vil lægge miljøtekniske standarder og et særskilt sektorministerium, der skal tage sig af at ryde fra De øvrige sektorer arbejder, så er det et sissyfosarbejde. Ergo bliver det en erkendelse at, altså selv fra langt mindre rabiater, eller langt mere, skal vi sige, politisk konforme kredse, i FN-regi, at der bliver det meget mere oplagt at stable en ny vision på benene, der tænker integrativt.

**Søren:** Ja

**Jesper Holm:** Dvs. der tænker miljødagsorden ind i vores økonomiske, tekniske forbrug, dvs. der tænker sektororienteret, og afbalancerende i forhold til det sociale, det økonomiske og, skal vi sige, det mere natur og miljøteknisk-miljømæssige.

**Søren:** Ja

**Jesper Holm:** Det bliver simpelthen en måde at stable en strategi på benene der forsøger at sige det her miljøspektrum, ligesom, ja, opfatter det lidt som, på samme måde som fagbevægelse og socialdemokratiet der fra 1870 til 1890'erne, i starten af 1900-tallet, sætter velfærdssamfund på dagsordenen efter en lang række, skal vi sige, delkampe om social sikring, mindstelønssikring, retten til at anvise arbejde. Som man kan sige at forskellige typer af rettighedskampe og kampe for at sikre minimumsniveauer og et bestemt type af velstand og gardere sig mod en udhuling af arbejdsvilkår, og løfte det ind til et statsprojekt, som så giver velfærdsstatsdannelsen. På samme måde kan man sige at bæredygtigheds, altså Rio, og projektet bliver også at løfte, udover at løfte 3. verdens lande ind, og nye vækstøkonomier ind i ind dagsorden som på det første punkt, så er det så også at komme, hvad skal vi sige, ud over de faldgruber eller ud over den reducerede gevinst der er ved en ren miljøsektorpolitisk indsats som ville skulle hele tiden være oppe imod andre sektorer overhaling af miljømål, ikke.

**Mette:** Kunne du sige, det er måske lidt mere praktisk eller sådan noget, men dem der ligesom prøver at få det her nye på banen, hvem er det?

**Jesper Holm:** Jamen, i Danmark er det jo 92-gruppen, bliver de så kaldt, altså en samling af miljøgræsrodder, som består af Ibis, Noah, Greenpeace og også Danmarks Naturfredningsforening og Mellempolitisk Samvirke og... jeg kan ikke huske dem du.

**Mette:** Nej

**Jesper Holm:** Men altså de hoved... Så er det også genereret af de byøkologiske rødder, altså miljøbevægelse i slutningen af firserne, som arbejder med lokale miljødagordener, grønne kommuner, forskellige lokale græsrodsinitiativer, folk omkring, altså sådan noget som, altså fra arkitektskolen, altså fra DTU og Ålborg Universitet og her, altså det vil sige forskellige miljøtværfaglige institutioner, og eksperimenterende entreprenører og deres tilknytning til forskellige miljøbevægelser. Men, så det er arkitektskolen, det er By og Land, det er grønne kommuner, det er... i kan læse lidt om det i Jeppe Læsø har skrevet en udmærket artikel, om den danske miljøbevægelses historie.

**Søren:** Okay

**Mette:** Okay

**Jesper Holm:** ...fra 1870'erne. Der får I et meget godt fat på hvad de kræfter er for noget. Han skriver den op til 92 eller sådan noget.

**Søren:** Men er det, det så, altså det er dem der sådan i Danmark presser på op til op til Rio.

**Jesper Holm:** Ja

**Søren:** Men er det sådan et, ved du om det er et mønster der er set, hvad skal man sige, sådan globalt, i forhold til at de lokale, eller nationale regeringer, de sådan generelt har oplevet et et et pres fra fra fra græsrodsbevægelser og miljøorganisationer osv, så det ligesom det pres der har har skubbet eller båret Rio, altså konferencen i Rio, frem?.

**Jesper Holm:** Ja, altså det helt klart der er forskel på det om, om det der er gældende, altså det her det har været gældende i flere vesteuropæiske sammenhænge...

**Søren:** Mm

**Jesper Holm:** ...mens i andre sammenhænge har det været, skal vi sige, en nationalpolitisk elite, der har, der indgår i internationale forhandlinger, og som har lugtet, at her var der en mulighed for at at forhandle sig frem til nogen interesser man kunne bruge i andre sammenhænge. Altså hvis man deltog i det her. Men jeg har forstand på det. Altså jeg har ikke forstand på, overblik på nogen måder, over de der forskellige positioner.

**Søren:** Nej

**Jesper Holm:** Det er et interessant spørgsmål, altså I kan læse i William Laferty, om baggrunden for Agenda 21 dokumentet og de forskellige positioner der dukkede op mellem omkring Agenda 21. Der kan I læse lidt tættere ind på, men det handler sådan meget om at iklæde den her europæiske organisation for lokale miljøadministrationer i kommunerne, som nogen der er meget pådrivende hedder det, ikke. Altså på at få de lokale myndigheder med ind i sådan en global deal.

**Søren:** Mm

**Mette:** Mm

**Jesper Holm:** Men ikke generelt omkring hele Rio-konferencen. Og hele den størrelsesorden.

**Søren:** Mm

**Mette:** Yes

**Søren:** Skal vi gå videre til næste på listen?

**Mette:** Ja

**Søren:** Det var, sådan det, hvad skal man sige, sådan at ja meget det det vi var ude efter, det brede omring, hvad skal man sige omkring tilblivelsen af Rio og sådan noget. Så nu vil vi godt snakke, nærme os Danmark, ved at spørge hvordan og af hvem Danmark var repræsenteret i i Rio?

**Jesper Holm:** Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen, Per Stig Møller, han var god til inkludere græsrodde, altså der var repræsentanter fra 92-gruppen og så Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen.

**Søren:** Okay

**Jesper Holm:** Og så havde han, altså en, jah, så mener jeg, jeg ved ikke, altså en kontorchef fra Miljøstyrelsen kommer typisk med i den forbindelse, men hvem var det? Haven't got the idea.

**Søren:** Nej nej, deet. Ved du om, vi var inde på det med, hvad skal man sige de danske miljø- og lokalorganisationers, hvad skal man sige, i forhold til at drive det frem i Danmark osv. Som vi har kunnet forstå på Ole Erik, så har, så så fungerede, som forberedelse op til Rio-konferencen, så fungerede Miljøministeriet som sekretariat for for for forberedelsen til til til Rio, og det vi sådan lidt er er ude efter, altså, er lidt hvorfor, nej nu skal jeg lige se... Hvorfor, jo altså hvordan hvad gjorde egentlig at at at... nej det har vi faktisk været inde på det meste af det, har vi ikke?

**Mette:** Jo

**Søren:** Ja

**Mette:** Det tror jeg

**Søren:** Langt forud for mine noter

**Jesper Holm:** Det der er interessant det er sådan set at man involverer lokale myndigheder og man involverer græsrodsorganisationer omkring specielt Agenda 21 dokumentet, men at man man man følger en tradition for, hvad kan man kalde det, korporativisme.

**Søren:** Mm. Ja, som vi er ret gode til i i Danmark.

**Jesper Holm:** Ja. Osse på det her område, ikke. At man så gør det.

**Søren:** Ja

**Søren:** Skal vi gå videre til den der...

**Mette:** Ja

**Søren:** Hvordan kan det være at det så, at Agenda 21 i Danmark, det så blev placeret under Miljøministeriet.

**Jesper Holm:** Ja altså, jeg tror den ene... Det er rigtig interessant. Og jeg har kun den type af forklaring der er ræsonnerende, jeg har ikke talt... jeg har tænkt jeg vil en gang interviewe Per Stig Møller, og folkene omkring for at få nærmere at vide, hvorfor var det egentlig at det skete som sådan.

**Søren:** Ja

**Jesper Holm:** Jeg er ret sikker på at en stor del af forklaringen skyldes at man mente, at Danmark var en miljøfrontløber og derfor var Rio-konferencen med biodiversitetskonventionen og agenda 21-dokumentet et spørgsmål om at trække sydeuropæerne og asiaterne og afrikanerne med i noget, som DK allerede havde skubt i og var en frontløber på. Og spørgsmålet har sådan primært været fra dansk side, at sikre sig at læring og politikker fra Europa og Skandinavien kunne blive spredt. Altså Danmark som forgangsland... Der er nogle interesser.. man havde også den politiske selvforståelse af, at man var en frontfigur og havde gjort det arbejde, de andre nu skulle ud i. I skal også huske på, at når vi taler om... jeg skal tilbage til spørgsmålet... Spørger du om hvordan kan det være.. vil gerne have et nøjagtigt spørgsmål.

**Søren:** Hvorfor blev Agenda 21 i Danmark placeret under miljøministeriet?

**Jesper Holm:** Ja, fordi man laver jo oven på Brundtlandrapporten og som man også trækker med til Rio, så laver man jo sektorvis bæredygtighedsstrategier, på transportområdet... energiområdet... Jeg mener også man gør det på landbrugsområdet. Og den socialdemokratiske regering på det tidspunkt i 1988, det kan jeg ikke helt huske, men i hvert fald, at der bliver lanceret ”tænkt globalt handl lokalt”, altså en bæredygtighedsstrategi i 1988 eller 1989 altså ret hurtigt efter Brundtlandrapporten. Det bidragede jo så til Danmarks førerposition – selvforståelse, at man på policydokumenter følger hurtigt op på en global dagsorden der sættes i FN-regi. Og det sektorintegrative, som kommer først i Danmark på dagsordenen som noget fra et bevidst strategisk koordineringsforsøg og fælles dokument-udformning. Det kommer først senere, altså i kølvandet på fra Cardiff til Helsinki-processen i Eu om sektorintegration. Og man kan sige, at man allerede havde uddelegeret fordringen om at integrere miljøhensyn i planlægning – strategisk planlægning. Der var opsigt internationalt på transport energi og landbrug. Men som I vil kunne læse i Klaus Hedegaards Ph.d.-afhandling fra 2004 omkring transportministeriet og deres miljøministerium, som gennemgår integrationen i ministeriet, eller manglen på samme. Altså utroligt tæt på, kan man sige, en udgrænsning af miljødagsordenen og udgrænsningen af miljødagsordenen, til at være noget der piller ved selve nerven af et transportministeriets formål; altså at skabe en maksimal transportfremkommelighed. Altså er det både institutionelt – det er kognitivt – det er kampe med miljøministeriet der gør sig gældende. Der kan ifølge lidt tættere på med et ministerium; hvordan er det der går, og hvorfor? Det sagt, så tror jeg, at miljøministeriet i egen selvforståelse lærer, at ”det er egentlig os der har denne her dagsorden. Det er også... Hvis vi spreder dagsordenen til flere, så kan man risikere at den udvandes. Og omvendt, så er det i miljøministeriet der er en vækststrategi på at være det ministerium der kan facilitere de andre ministerier; der kan sætte denne her dagsorden mere suverænt. Altså man kan også se på det som et ressortkamp. Det kunne jeg også bare have sagt. Og det gør man så. Man gør det oven på en læring som går ud på at smide de her bæredygtighedsplaner ud i de andre ministerier – det giver støj, og det bliver udvandet.

**Søren:** Ja fordi, vi har netop spekuleret over, hvorfor man ikke har valgt at placere Agenda 21 i indenrigsministeriet for eksempel. Det ville jo have været oplagt, for det ville, hvis man ser på den oprindelige formulering af Agenda 21 virke mere indlysende, i forhold til det som det ligger op til, i

forhold til det her integrative, og der mener du så, at det simpelthen er miljøministeriet og den politiske selvforståelse om at ”Danmark er miljø” der har gjort, at den er blevet placeret i miljøministeriet, så miljøministeriet har ”vundet” den.

**Jesper Holm:** Ja, det er miljøministeriet der har haft førertrøjen på og har i ressourcekampen med de andre ministerier sagt, at ”det her er vores fordring.” Miljøministeriet har også haft den type af erkendelse af, at det her er et policyfelt, som kan løbe ind i en fastlåshed på alene tekniske normer og standarder over for virksomheder og landbrug, men at her begyndte.. det er et policyvindue for at formulere en strategi, der går langt ud over miljøministeriets ressortområde. Og de fleste ministerier, hvis de kan få lov til at have den dagsorden, at være pådrivende, så er de jo glade for det. Altså alt andet lige ud fra sådan en bureaukratikamp-forståelse. Så sådan fortolker jeg det. Men jeg har ikke svaret fra – tættere på, kan det jo godt ligge, at Per Stig Møller mente, at han i den situation med en borgerlig regering – og senere hen svend Auken – men at Per Stig Møller ikke mente, at andre i regeringen ville være i stand til eller bakke om at løfte den opgave, fordi altså han har set de der bæredygtighedsplaners skæbner også, og at miljøministeriet udmærket på Agenda 21-området – kva deres kendskab til kommuneplanlægning og kontakter til kommunen – kunne løfte den dimension, og svend Auken ville jeg mene var altså af selv samme opfattelse, at når han nu blev minister, altså han var jo detroniseret konge, ikke, og her var et felt for ham så at sige at gå ind på og være ekspansiv med sit ministerium og tegne egen dagsorden for en opgave, hvor miljøministeriet pludselig – har i læst Nils Åkerstrøms ”selvskabt forvaltning”?

**Søren:** Nej.

**Jesper Holm:** Det er hans Ph.d.-afhandling; den hedder selvskabt forvaltning. Der er det navnlig miljøministeriet han gennemgår, og det er interessant i sådan et administrationspolitisk udviklingstrin at netop bæredygtighedsstrategi og Agenda 21, har en anråbelse af et forskerfællesskab, eller en strategisk mission, på samme måde som velfærdssamfundet eller økonomisk ligevægtssamfundet. Altså de der typer. Ud fra en forestilling om, at offentligheden - institutioner - agerer strategisk ved på et tidspunkt at forlade rene juridiske og planlægningsmæssige ruter på optimering af egen indsats. At de politisk agerer omkring ressourcer ved at producere forestillinger, der anråber andre. Og altså hidtil har statsministeriet og finansministeriet jo været dominerende på banen, og er det for så vidt stadigvæk også, men her var der et vindue, hvor miljøministeriet kunne producere et forskningsunivers orienteret omkring natur- og miljøorienteret balancehorisont, som andre ressortområder skulle forholde sig til. Så man kan betragte det som miljødagsordenens styrke er til stede internationalt og bliver brugt som et politisk vindue, eller en mulighed for en minister, der gerne vil have indflydelse, ved at producere forestillinger, der forpligter de andre ministerier på en helt anden måde. Fordi de grundforestillinger omkring samfundsmodellen – omkring indvandrere -... og plus det, er miljøministeriets folk jo også folk, som bliver ivrige. Altså der er jo også rent administrations- eller hvad man skal sige personalepolitiske ting ude at gå i at det jo er dygtige folk som i alle mulige andre ministerier. De er jo akademikere som sidder og arbejder – ikke kun ud fra ”javel hr. minister”, men også mere eller mindre autonomt – og medproducerer på forskninger, og griber det her som en luns, som de kan drive politik på, og det har noget, det har god energi over sig. Det har internationalt drive; En forestilling om, at her kan man gå ind... Og så har jeg en forestilling om, og det her kan være det er næste spørgsmål. At når det så lander i landsplansafdelingen – lokal Agenda21 – så er det fordi, dels det er dér man naturligt har kontakt til kommunerne. Men det er så også der, hvor man har en – jeg mener det er på det tidspunkt hvor planstyrelsen forsvinder inde i miljøministeriet – som har haft at gøre med sammenfattende planlægning, sektorplanlægning og fysisk planlægning og strategioplæg.

**Søren:** Okay, altså der omorganisering

**Jesper Holm** (afbryder): Og det er så forsvundet... Og den opdeling der så har haft at gøre med fysisk planlægning er så lagt ind under – hvad er det nu det hedder – departementet. Det vil sige miljøministeriets departement. Som ofte har sådan en tæt servicerende position til ministeren. Og det er særligt vigtigt, for der sidder så den her afdeling for kommuneplanlægning og fysisk planlægning. Altså landsplansafdelingen inden for departementet. Og er egentlig blevet noget detroniseret. Og der bliver det her agenda 21-område en luns for dem, som en kompensation. Sådan forestiller jeg mig det...

**Søren:** Altså Agenda 21 er attraktiv, og man måtte ligesom kaste sig over den?

**Jesper Holm:** Ja, og inden i ministeriet bliver den ikke regnet for noget interessant, altså i miljøministeriet som sådan, der anser man det her... jeg har set i deres personaleblad, som jeg ikke kan huske hvad hedder, men der er det helt klart, der gør man grin men agenda 21.

**Søren:** I indenrigsministeriet?

**Jesper Holm:** Nej, i miljøministeriet. Man ser det som et område, der er soft-policy, der ikke rigtig rummer noget hardcore eller juridisk over sig.

**Søren:** Nå, det var da pudsigt.

**Mette:** Det er måske lidt tilbage igen, men vi har lige nogle punkter vi skal have dækket ind

**Jesper Holm:** Det gør i bare.

**Mette:** Du sagde tidligere, at det var som om at Danmark så sig selv som en miljøfrontløber der havde noget at give til den her tanke om bæredygtig udvikling. Men hvad med det der med at tage imod den anden vej? Altså jeg tænker, var det sådan at man tænkte at ”vi kan bidrage med en masse gode tanker til den her Rio-konference som vi allerede ved i forvejen?” Altså jeg tænker hvordan havde man tænkt sig at implementere det? Tænkte vi bare, at så siger vi hvordan det skal være, for det kan vi, eller hvad?

**Jesper Holm:** Ja, altså vi havde bæredygtighedsstrategier for sektorområdet. Vi havde decentraliseret miljøforvaltningen til kommunerne, opbygget et særskilt miljøapparat til at tage sig af miljøproblemer, og denne her dagsorden om integrationen af det sociale og det økonomiske, altså helt ærligt, så har den været tænkt i forhold til planer i ministerier og mere tænkt som noget der skulle få balancen.. altså få opbakning fra tredjeverdenslande og få USA til at gå ind i det, fordi det kunne jo ligesom vendes og drejes som et spørgsmål om, at jamen vi afbalancerer jo de her hensyn. Ikke som noget der havde en decideret en decideret afsmittende virkning når man ratificerer det her, at det har en voldsomt afsmittende virkning på Danmark. Altså som jeg har læst... ligesom ved at følge... Svend Aukens, miljøministeriets og kommunernes landsforening og amtsrådsforeningen ageren på feltet, så er det måske nok at integrere sociale og økonomiske hensyn, men det er en svag stat der er på knæ der er på knæ over for dets egen økonomiske ekspansionspolitik over for en stærk industri, en stærk eksportsætter, og så videre. Jeg fortolker det lidt som en minister og en regering som lader en så radikal dagsorden omveksle til noget der er trendy på det tidspunkt, nemlig

frivillighedsprincippet; det konsensusøgende. I skal huske på igen, at miljøbevægelsens meget kritiske og økonomi og miljø over for hinanden er blevet afløst på grund af den succes er afløst af en forestilling om, at her har vi at gøre med en balance og nu skal denne her balance, altså udover det kan være rart at lave økologisk mælk og reducere materialeforbrug, reducere energiforbrug, altså man kalder det ”pollution prevention pays”, ikke... Jamen så er denne opgave om nu at tage sig af helheden, af settlements – daginstitutioner og byområder, trafik – ja så er vi ude i en helhed, der er visioner omkring som en afløsning af denne her meget, hvad skal vi sige, teknisk reducerede eller fokuserede miljøhensyn. Så er det ud fra den force om, at det her er altså af frivillighedens vej. For vi er alle sammen vækstjunkier. Hele systemet er i den horisont, derfor så er det på knæ at bede befolkningen... brobyggere, whatever, om, at løfte denne opgave. Og det er jo samtidig med, eller af... altså i skal huske, på det her tidspunkt hvor Agenda 21 kommer ind i Danmark, der er det jo efter vi har haft forsøg med, og i igangsat forestillingen omkring industrien der egenhændigt skal løfte rene teknologiprojekter, altså der skal løfte opgaven ved frivilligt at reducere brug af PBC, væksthormon, whatever, det er Lone Dybkjær der var minister på det tidspunkt hvor de her frivillige aftaler kom frem. Altså kan man sige, at oven på økologisk moderniserings balancegangstænkning, så kommer der en tanke om, at så må det også kunne lade sig gøre at få industrien og landbruget til at rykke selv, frem for at løfte de her opgaver. Og der kommer frivillighedsdimensionen ind i Agenda 21. Som det der i stedet for, hvad skal man sige, at nu skal socialministeriets sørge for, at nu skal beskæftigelsesprojekter og arbejdsministeriet skal sørge for at der kommer miljøkrav tilknyttet kompetenceudviklingen inden for alle fag. Det har man jo en gang forestillet sig. Jamen så er der denne her, igen, sorry, på-knæ-bøn om, at det lokale civilsamfund skal løfte det her som et nyt identitets- sammenhængs-skabende policy-filter. Der er meget vision i det, der er meget energi i det, det er ikke sådan en, altså misforstå mig ikke, det er ikke sådan en ”hvor kan det her bringes hen for det ikke er ufarligt”, men det er jo sådan set inden for en fordring om, at det her er der virkelig meget energi på, det er der virkelig meget grokraft i, men skal man lykkes med sådan noget, så er det altså af frivillighedens vej, for det er et omfattende radikalt tiltag, altså man kan ikke fra miljøministeriet gå ind og dekretere de her forandringer

**Søren:** Det er altså for radikalt til at kunne sættes i værk fra centralt hold?

**Jesper Holm:** Ja.

**Søren:** Har vi været inde på de ting?

**Mette:** Ja, måske, men altså for at skære det lidt ud i pap, at før var det der med at man mente, at man allerede kunne de der ting med miljøet, så det så ligeså dan ud med den sociale del af bæredygtigheden, tror du? Altså har man en velfærdsstat allerede... Altså jeg mener, det der med at vi var miljøeksperter, men hvad med den sociale del af det?

**Jesper Holm:** Altså i Danmark er den måde... jeg tror kun jeg kan svare fra en symptom-side, jeg kan ikke svare ud fra en viden om på hvilken måde man fra socialministeriet eller fra socialtidende har tænkt den sociale dimension ind i det, men jeg kan sige, at de projekter og de initiativer der i sin tid kom fra socialministeriet, det har mere været spørgsmål om at tænke dels positivt; hvad kan man gøre for at integrere marginaliserede inde i miljøområdet? Hvordan kunne man benytte sig af miljø som et vækstimperativ, der kunne suge arbejdsløshed op. Som en dimension. En anden dimension kunne man sætte i stedet for bevidstløse beskæftigelsesprojekter, kunne man så lave noget meningsfuldt? Jobskabelse af forskellig art, men med en miljødagsorden på. Mens, når man taler om bæredygtighed der afbalancerer social, økonomisk, miljømæssigt, så kunne det jo have rummet



så forfærdelig meget andet, altså så kunne det jo have rummet spørgsmålet om socialsammenhængskraft i samfundet, og at analysere ressource-dræn ud fra kompensation for manglende social netværksdannelse eller socialkontaktflade, altså jeg mener, vi kunne jo sidde her og diskutere alle mulige ting det rummer ud fra de forestillinger der inden for bæredygtighedstanken. Men der er det den dagsorden der allerede er sat af en arbejdsmarkeds- og velfærdspolitisk-, keynesiansk udviklingsprojekt, hvor det sociale har fået den placering i håndtering af de udstødte, vedligeholdelse – det lyder så kynisk – men opretholdelse af de fornødne livsomstændigheder for de arbejdsløse. De har slet ikke den – der er ikke nogen resonans i den danske sociale... Socialpolitik ligger på grænsefladen til arbejdsmarkedspolitik og handler meget om arbejdsmarkedets udsnit.

**Jesper Holm:** Der er ikke nogen ræson for at den dagsorden ikke kunne være fanget af social dzzz eller fagbevægelsen eller whoever, til at forsøge at lave et nyt politisk projekt. I tyskland har der været noget ude at gå der har heddet mådeholdsprojektet, eller mådeholdsfilosofi, om begrænsning, og forvaltning af konsumorientering, med en stigende grad af social orientering eller højere grad af social service, som har været funderet i de der tanker om agenda 21, eller i hvert fald i en filosofi der har gået på noget mere kulturelt, omkring væstkultur eller industrisamfundskultur, eller produkt konsums kultur. Her kan man sikkert finde alle mulige socialbevægelseshistoriske baggrunde for at det har slået an i tyskland og aldrig rigtig har slået an i Danmark. Hvis I kigger på lokal agenda 21 projekter så er det forbløffende få af dem der har en sådan form for selv begrænsning. Der er forbløffende få af dem der sætter forbrugsniveauet på dagsordenen. Det handler meget om miljø, og det er jo små projekter, og det er tit sådan noget der handler om at få folk ud og lave noget miljø, eller ud og tænke over nogle affaldsprojekter. Ligesom de eksempler der kommer ude fra miljøministeriet, og landsplanafdelingen, og så kommer der jo flere, der kommer jo noget fra socialministeriet der bliver involveret på et tidspunkt, og kommer med en rapport, men det bliver sådan en one-shot deal, der...

**Søren:** Undskyld sagde du socialministeriet?

**Jesper Holm:** Ja, der er en enkelt sådan en rapport de har lavet, foranlediget af et samarbejde med miljøministeriet om eksempler på integration af socialpolitiske virkemidler som også handler om at der er flere kommuner der også benytter sig af at her er der altså ressourcer der kan gå ind og lave udvidelse af en genbrugsplads eller et mødested eller udstillinger af energibesparelser eller sådan noget. Det er jo en arbejdskraft eller nogle ressourcer som kan bringes i sving til at lave sådan nogle ting.

**Mette:** Ved du hvornår den er fra, den rapport?

**Jesper Holm:** 1996, altså jeg kan give jer nogle, jeg har noget litteraturoversigt.

(Jesper Holm forlader lokalet)

**Søren:** Jamen så kører vi da bare på med fil nr. 3.

**Søren:** Vi vil spørge om hvilken forskel der er på Agenda 21 i den måde det er formuleret på i Rio og så på den hvad skal man sige den danske udgave. Vi har været inde på det flere gange, men måske du kan sige det sådan mere punktvis, de kernepunkter der er. Hvor Danmark adskiller sig, den danske fortolkning af agenda 21.

**Jesper Holm:** Der er jeg, der går jeg ud fra når vi siger Agenda 21 så mener vi kapitel 28 i det der Earth Summit Agenda 21 dokument. Agenda 21 det er jo meget. Det er en moppedreng. Med en masse hensigtserklæringer. Men paragraf 28 handler om lokal Agenda 21. Det skal I have styr på, men den er ikke særlig lang, paragraf 28 tror jeg er den korteste, men det er også den mest præcise. Den siger at man skal arbejde med borgere og stakeholder inddragelse i miljøarbejde, derved det at de ved bedst hvor skoen trykker hvor problemet befinder sig henne, det vil sige der er et videnselement, de lokale myndigheder skal agere fordi de er dem der egentligt håndterer infrastruktur spørgsmål, institutioner men også relationer til virksomheder, og de siger derudover at det giver nogle deadlines på hvad der skal ske hvornår og så taler det om involvering af nogle ellers forskellige udsatte grupper. Hvis vi nu tager den sidste så siger den at kvinder og unge skal der gøres en særlig indsats for at involvere og inddrage i det. det vil i lede længe efter i Danmark altså særskilt, og igen hvorfor? Jamen det der med ungdom og særligt ungdomsprojekter jeg tror simpelthen ikke man har haft øje for at som noget der var nødvendigt det har man mere , det kan måske være nogle frynseelementer, men det har ikke været noget man har lagt særligt vægt på i starten. det er så kommet senere, i forløbet men i forhold til den danske implementering, som er en horisontal koordinering mellem miljøstyrelsen, Kommunernes Landsforening, og Amtsrådsforeningen gennem udvikling af eksempelmateriale, gennem udpegning af fem søjler som Danmark skulle arbejde efter. og så gennem netværksdannelse, ad frivillighedens vej alt sammen. Så ville jeg mene det særligt adskiller sig det er at det lokales opkobling til det globale er næsten fraværende. Det vil sige at lokal Agenda 21 i Danmark handler meget om det lokale. altså de forbedringer, de optimeringer i lokalt perspektiv, det er uhyre lidt koblet op til et globalt perspektiv. Dernæst at kvinder og unge ikke særskilt er udpeget som målgruppe for lokal Agenda 21 arbejdet, dernæst at centrale aktører som virksomheder og fagforeninger, som er eksplicit nævnt i punkt 28 som noget man skal involvere, er uhyggeligt dårligt involveret i Danmark fordi at det jo har været sådan at Agenda 21 er blevet placeret, i ét ministerium af alle mulige ministerier, men det er også placeret i en specifik afdeling af et ministerium, og derved ikke forpligtende affalds, industri tilsyn landbrug, whatever som miljøministeriet i øvrigt beskæftiger sig med og i dets styrelser, men er isoleret i en afdeling der har at gøre med kommuneplanlægning og tilsyn med kommunernes håndtering af planloven, og er juridisk rådgivende i forhold til kommunens fortolkningspraksis. Så man kunne ikke uden at selvstændigt at overskride sit ressort gå ind og sige vi er jo nød til at tænke, det her er jo helhedstænkning, det er kredsløbstanker der er ude at gå, så det kunne man jo have benyttet som anledning til at sige hvorledes kunne man få spildevandskontor og renere teknologikontor i miljøstyrelsen og tilsvarende i kommunerne. De tankegange til at arbejde sammen i fx dimensioneringen i kloakinfrastruktur, dimensioneringen i spildevandsrensningsanlæg, fordi man må sige ud fra en helhedstænkning var det måske smartere og gå ind og optimere virksomhederne mere, eller man kunne måske reducere folks vandforbrug hvis det var det der var tilfældet. Altså Agenda 21s helhedstænkningensfilosofi og kredsløbstænkningensfilosofi er landet på ideologi og borgernes helhedstænkning og ikke myndighedernes helhedstænkning. Det er fordi at det igen er for mig at se en miljømæssigt set svag stat der går i knæ og beder sine borgere og aktører om at løfte denne her opgave i stedet for at sige at det er altså en forpligtelse for os at lave om på vores egen forvaltning hvis det skulle være det. så og børn og unge og jeg kan ikke huske om ældre, men kvinder, de er ikke helt med på hvorfor det er men jeg tror man opfatter det som et ulandsprojekt det med kvinder, altså danske kvinder er fuldt ud integreret det ville være diskriminerende at se særskilt på dem, det tror jeg og det kan være med rette, hvis man nu sagde bæredygtighed, miljø og kvinder, eller også ville det lugte af en eller anden form for økofeminisme.

**Søren:** Ja det kunne godt rejse lidt modstand over nogle...

**Jesper Holm:** Ja ja

**Mette:** Hvad med det her helhedsprincip, altså i forhold til hele helheden, altså Agenda 21 med altså i stedet for at det var to afdelinger af miljøministeriet skulle det i virkeligheden være alle ministerier inden for feltet der skulle begynde at arbejde sammen, hvis man tænker Agenda 21, det var aldrig nogensinde på tale?

**Jesper Holm:** Nej, det er blevet skudt til hjørnet eller man kan sige at afhængig af hvordan man vil kigge på det, jeg vil vælge at se på det som at landsplansafdelingen var blevet decimeret, planstyrelsen nedlagt, og erfaring omkring frivillighed som det næste løft når der nu ikke skulle være konflikter og kamp omkring miljødagsordenen, så ligger det et sted hvor kommunerne er tæt på ministeriet og så handler det om at tænke i partnerskaber og igen, kooperativ ånd, at det løfter vi i fællesskab, med de gode eksempler, så vil det genereres i det civile samfund. Det er også en tid hvor selv SF, det er jo ikke en nyliberal politik der har opfundet for meget stat, for lidt samfund. Det kom jo der i midt 80'erne slut 80'erne som en generel bevægelse der kaldte på øget borgerinitiativer, mere civilsamfund og det er også i regi af det at man skal se det. Det kan være let for os at sidde og kritisere. For mig, jeg kritiserer den danske agenda 21 strategi for at være for meget konsensusuppe, søgende og for berøringsangst over for de store spillere i industrisamfundets forbrugsdynamik, men man må også forstå det på dets egen tids præmisser, og en resignation på forøget statsbureaukrati, hvor meget det ville kunne nytte noget, ikke.

**Mette:** Skal vi gå videre?

**Søren:** Skal vi tage det afsluttende spørgsmål? Nu er vi faktisk ved at være igennem de fakta som vi føler vi har behov for at få afdækket. Her til slut vil vi bare spørge om der er nogle fremtidsperspektiver i Danmark, for eksempel hvis man tænker i den mere helhedsorienterede udgave af Agenda 21 med et tværministerielt samarbejde osv. Er der nogen... Hvordan ser du fremtiden for Agenda 21 i Danmark?

**Jesper Holm:** Altså jeg tror snarere, jeg tror der kan være noget i de nye storkommuner der ville kunne bruges, der vil være noget problemtryk, der vil være noget udgiftspres på at betale for udstødning fra arbejdsmarkedet, som jo skal ligge i kommunerne, at betale forringet livskvalitet og forringet sundhedstilstand, at betale for en voksende ældregruppe. Og under et økonomisk pres der kan hedde skattestop eller skatteloft, og konkurrence for de bedst betalende borgere på bl.a. lav skat, de der virkningsmekanismer. De ville kunne blive brugt til at Agenda 21 blev mere integrativt orienteret for at håndtere miljø og sundhed, natur og sundhedsramme ting. At naturvejledere, Agenda 21 folk også bliver brugt til, som de allerede bliver nu, til at udskrive recepter til gåture og naturoplevelser, altså at man laver tiltag der kan løse nogle af kommunernes presserende problemer, frem for at de bliver de mere visionære langsigtede dagsordener. Realpolitikken er benhård og prioriteringer er benhårde, og Agenda 21 folk og miljøfolk i afdelinger der måtte arbejde med det, skal de have en chance så skal de kunne abonnere på løsninger af en eller anden art som også kunne være løsningen for de andre, g således kunne det blive integrativt, altså det kunne blive integrativt i kommunernes projektstyringsværktøjer overfor entreprenører, altså omkring byggematerialer og miljøhensyn, der tror jeg der sker noget, omkring grønne indkøb miljøorienterede indkøb offentlig bespisning Der er allerede sket meget oven på Agenda 21 arbejdet der virker integrativt. Der har Danmark faktisk noget at vise frem som man kan være stolt af. Så er spørgsmålet om presset for at få forsørgerbyrden overfor arbejdsløse marginaliserede vil gøre at man vil have betydeligt mere på

iværksættelsesarbejdet. Altså at jobbeskæftigelse involverer miljø. Det ved jeg ikke rigtigt, det kan jeg ikke se i krystalkuglen på. Jeg kan kun sige i øjeblikket har man oven på de sidste ti års udviklingsdynamik i Agenda 21 arbejdet knapt ti år, der har man jo institutionaliseret fordringen om Agenda 21 strategier til at være et krav i kommuneplanlægningen. Alle kommuner skal i deres kommuneplaner fremstille en Agenda 21 strategi.

**Mette:** Også de nye storkommuner?

**Jesper Holm:** Ja. Og det er jo en puls og retning der er kommet for nogle år tilbage i tiden, men som fastholdes, fordi det er for politisk illegitimt at pille det ud, og de der Agenda 21 strategier kan i sig selv blive politiseret for at være for vage, og for uigennemskuelige om de vil indfri noget eller ej afhængigt af politiske partier eller andre der griber det an. I øjeblikket så ser det ud som om der bliver en differentiering mellem frontløbergrupper og så andre grupper hvor det stagnerer i. Der er simpelthen grupper der går sammen i sådan noget Dogme 21 regi, der går sammen i netværk på at være avancerede Agenda 21 kommuner i forskellige udgaver, laver erfaringsudvekslingsgrupper omkring de ting. Så der er meget differentierede mønstre på hvor godt det går, på hvor langt man rækker. Så derfor bliver mit svar også denne gang måske lidt fler-facetteret. Så i de der kommuner hvor man rykker og går langt tror jeg man vil se de integrative projekter fordi der er politisk bevågenhed til at bruge det til at pege på muligheder for andre forvaltninger i at gå ind i det, og få noget ud af det og være med på det. Nogle af de kommuner hvor agenda 21 ansatte er tæt på borgmesteren, eller hvor de samarbejder med andre forvaltninger af forskellig art. Det er noget materiale jeg godt vil finde frem til jer, men jeg kan ikke nå det nu for jeg skal nå noget andet også, jeg skal skrive det som desværre jeg er nødt til at prioritere. Men jeg kan samle noget materiale til jer hvis I ligger et brev, eller en konvolut, eller også kommer herop igen på et tidspunkt og henter det.

## Transskription af interview med Svend Auken - tidligere miljøminister

**Sted og dato:** Torsdag d. 1/12 2005, Svend Aukens kontor på Christiansborg.

**Tilstede:** Svend Auken, Nynne Staal Parvang (interviewer) og Anders Kern Kernel (interviewer)

**Nynne:** Vi vil høre om du kan fortælle os hvad Agenda 21 er?

**Svend Auken:** Ja det er den handlingsplan som blev vedtaget på verdenstopmødet om miljø i Rio i 1992 det var sådan at en lang række spørgsmål blev rejst i forbindelse med topmødet og grundlaget for hele diskussionen var Bruntlandrapporten om at man ikke skulle sætte udviklingen i stå men man skulle sørge for at den fik en at den blev sustainable at den blev bæredygtig det vil sige at man passede på jordens ressourcer i sin udvikling og sørgede for at der var den samme tilgang til ressourcer i de kommende generationen som dem man selv havde i sin generation det er kernen i det bæredygtige. Siden hen er det blevet sådan et noget bredere begreb at bare man har tænker både på miljø og det sociale og det økonomiske så er det bæredygtigt, det er slet ikke det der ligger i tanken, det der ligger i tanken er at man skal passe på ressourcerne sådan at man sikrer at der er den samme tilgang til naturgoder og naturressourcer som der var altså ligeså meget adgang til ren luft og naturrigdom mineraler og så videre så man ikke tømmer alle ressourcer nu, det er ideen i det. Og det gav så anledning til en masse forskellige forslag ideer og tanker og så opstod det forslag at frem for at sidde og færdigbehandle hver enkelt af disse forslag så lavede man ligesom en handlingsplan, Agenda betyder en handlingsplan eller en dagsorden for det 21 århundrede som blev til Agenda 21 hvor man faktisk dels samlede nogle meget overordnede principper om bæredygtigudvikling og dels område for område; energi, landbrug, industri transport osv. der prøvede man at finde nogle konkrete målrettede initiativer som man så skulle kunne arbejde videre med og så udkastede man den ide at samtidig med at verden som sådan havde en plan som hver enkelt land var forpligtiget til og gennemføre og samarbejde med andre lande og leve op til så lagde man også op så lagde man også en tanke frem at lokalsamfundene kommuner amter osv. regioner at de skulle prøve at lave deres konkrete Agenda 21 planer sådan at man fx hvis man nu tager Roskilde at man tager økologisk mad i daginstitutioner eller hvor meget af vores CO2 udslip fra kommunens køretøjer eller hvad det nu kan være eller trafikregulering eller eller noget andet, men altså prøve at gøre det meget konkret man havde at slagord hvor man sagde man skal tænke globalt men handle lokalt. Det førte så til en lang række Agenda 21 planer som faktisk spillede en stor rolle i kommuner og amter helt frem til regeringsskiftet i Danmark, det blev også understøttet i Danmark af at man gav arbejde eller man gav støtte til lokal græsrodsarbejde, ansatte grønne guider, der hvor der var ligesom grundlag for det i kommunerne og man satte en masse lokale aktiviteter foreninger osv. til at arbejde med de her ting. Det første den nuværende regering gjorde var og...

(mødeklokke ringer)

...til alle den slags formål og i realiteten tage livet af Agenda 21 tankegangen, det skete i meget stor hast allerede ved de første finanslove, men altså det Agenda 21 på verdensplan skete der desuden det at man sagde vi må ha oprettet en kommission der med samme måde at operere på som FN's generalforsamling tager sig af bæredygtigudvikling, den skal mødes hvert år i foråret det har den så gjort der har så haft det der hedder CSD altså Commission for Sustainable Development til at mødes i New York og tage kapitel for kapitel og se hvad kan vi mere konkret anbefale, for og man ligesom kunne sige at nu fortsætter denne her proces og så var der lagt op til at man ved topmødet 10 år senere det første topmøde var jo i Stockholm i 72 og så det næste var i 92 i Brasilien og så skulle det i 2002 finde sted i Johannesburg og der var så tanken at man, efter dette 10 år med dette

bæredygtigudvikling skulle prøve at sætte noget mere konkret forpligtigende op. Og vores tanke i den daværende regering var at prøve at indgå en global aftale mellem rige og fattige lande hvor vi lod handel miljø overførsel af teknologi bedre styring osv. alle disse store temaer går ind samlet i en pakke og så se om det ved at komponere en række af elementer ikke var muligt at lave sådan en bæredygtig aftale, ud af hele konferencen i Johannesburg kom der imidlertid ikke andet end selve partnerskabstanken altså dette med at virksomheder kan samarbejde på tværs af lande grænser, virksomheder kan samarbejde med regering, offentlig privat sektor mobilisering omkring bæredygtighed. Så det er i kort form historien om Agenda 21 man vedtog i Johannesburg både ved 5 års mødet i New York altså i 97 og i Johannesburg ikke at ændre i Agenda 21 og det er fordi at med en udvikling der har været siden 92 så ville den blive svækket teksten og det siger jo desværre noget om hvor meget engagementet og meget følelsen af at nu skal vi virkelig gøre noget, det er ikke fordi at problemerne er blevet mindre tvært imod de kører derudaf men det politiske system, befolkningerne, hvor herre du milde gud nu har vi hørt nok om det der miljø, rigtige kvinder og mænd vi vil det kan vi ikke klare mere plus at de økonomiske interesser er blevet så dominerende som tilfældet er.

**Anders:** Op til optil Rio kan du fortælle lidt om hvad vi valgte at sende af sted til Rio konferencen for det var jo sådan set på en eller anden måde skabelsen af Agenda 21 som...

(så taler Anders og Svend Auken i munden på hinanden)

**Svend Auken:** Man havde samlet alle de her projekter men så havde man to andre projekter man havde henholdsvis haft et konventionsarbejde om biologisk mangfoldighed altså det man kalder biodiversitet, altså en arts mangfoldighed en biologisk mangfoldighed og da var der arbejde med en konvention en rammekonvention for beskyttelse af landenes biodiversitet hvor de dels skulle registrere hvor meget biodiversitet de havde dels fik tildelt en ejendomsret til deres egne ressourcer men også at de blev forpligtiget til at beskytte deres deres deres hvad hedder det deres artsrigdom og de blev tilskyndet til at samarbejde med andre lande om det, det er biodiversitetskonventionen. Og der var Danmark ganske aktiv fordi hovedforfatteren til den var kontorchef ude i Skov- og naturstyrelsen hed Fejd Kyster det er også ham der har lavet den protokol om biosikkerhed der senere hen er kommet under biodiversitetskonventionen. Den anden store ting udover biodiversitet der skete det var vedtagelsen af rammeoverenskomsten om klimaforandringen. Inden for hvilken ramme man så senere lavede Kyoto protokollen. Og det vil sige man havde to færdigt forhandlede konventioner som landene så underskrev i Rio det var egentlig ikke et stort diskussions emne biodiversitet og det andet, det blev underskrevet i Rio og så var hele debatten omkring Agenda 21 og sådan noget, der var også planer om og diskussioner af om man skulle lave sådan en egentlig rammekonvention om skovbrug hvad der formentlig havde været en super god ting at have hvis man havde gjort det men det valgte man så ikke man valgte så en skov erklæring om at alle lande skulle være optaget af deres skovressourcer og sådan noget og der er jeg i min tid i de år som jeg var miljøminister der sloges jeg så som en rasende for at vi faktisk fik vedtaget forpligtigende tilkendegivelser om skoven altså der er forsvundet mere regnskov end nogensinde, det går virkelig virkelig hurtig og vi kan jo frygte at hvis der kommer styr på Rusland en dag så ryger de Boyale skove altså de semo altså de der nord(øgne) skove som jo også er en del af kan man sige klodens lunger i det. Men Danmark havde dengang en borgerlig regering i 92 men vi var et flertal i folketinget for en meget progressiv linje så Danmark kom ind i det men en Progressiv linje og der var to næ tre konkrete ting udover at vi selvfølgelig ratificerede både klima og biodiversitet så var der to-tre konkrete beslutninger der blev truffet den ene beslutning var at vi skulle arbejde for at fordoble skov og natur områder i Danmark i løbet af en generation i løbet af en træ-generation altså

i løbet af en halvfjerds firs år skulle vi fordoble det areal hvis vi siger at der var skov og natur områder i Danmark elleve tolv procent så skal vi altså op på toogtyve treogtyve fireogtyve procent, (som man kan sige) var en ganske flot målsætning den anden målsætning vi havde det var at vi i samlede ekstra bistand udover den ene procent til miljøbi- eller til udviklingsbistand så skulle vi have en halv procent til til til fredsstabilitetsarbejde og miljø og det er den der kom til at hedde miljøfredsstabilitet MiFresta ikke.

**Anders:** Ja

**Svend Auken:** MiFresta-rammen og den skulle så gradvist udbygges til at være en halv procent hvor miljø blev fastlagt til at være halvdelen og så skulle det andet være den anden halvdel og det gav Danmark i halvfemserne den stærkeste internationale profil af noget land overhoved vi var suverænt den største bidragsyder på alt hvad der havde med miljø og gøre den største i Østeuropa den største internationalt og vi byggede meget markante industrielle beskæftigelse miljø og op og meget fine netværk over hele verden, det blev afviklet så snart den nuværende regering, man kan sige de to ting de virkelig stoppede med det samme det var alt der hed Agenda 21 grønt græsrodsarbejde i Danmark og så hele vores internationale aktivitet de skar hele øst-bistanden væk og nedskar miljøbistanden med firs procent eller sådan noget i til 3.verden.

**Nynne:** For lige at vende tilbage til det med Rio hvem deltog altså hvem sendte man derned?

**Svend Auken:** Det var Per Stig Møller der deltog som miljøminister dengang så det er altså før min tid

**Anders:** Ja

**Svend Auken:** Altså Rio finder sted der i sommeren 92 i juni 92 og vi kommer til i januar 93

**Anders:** Ja

**Svend Auken:** Så vi er nogle måneder så det er ham der er af sted

**Nynne:** Ja

**Svend Auken:** Der kom topmødet derfor var de jo meningen at Schlüter skulle have været af sted men han kom ikke af sted fordi vi havde afstemningen 2. juni om Maastricht-traktaten som faldt så derfor var der politisk krise i Danmark under Rio.

**Nynne:** Hvor ligger ansvaret for implementeringen af Agenda 21 i Danmark?

**Svend Auken:** Ja den ligger jo havde jeg nær sagt fordelt på alle relevante aktører der alle har et ansvar altså der er et globalt ansvar hvor vi globalt samarbejder i de globale institutioner prøver at gøre noget sammen der er et ansvar for fx har EU en strategi for bæredygtigudvikling altså om du vil kalde det en Agenda 21 plan det har EU har sådan en plan selvom det er blevet sådan mere småt ned at gøre noget så har man sådan en en plan og så endelig har de enkelte lande og de enkelte lokalsamfund og borgere en tilsvarende forpligtigelse Agenda 21 kan kun lade sig gøre hvis man virkelig selv yder en indsats. Men man kan sige at det største ansvar ligger på staterne, staterne

skulle inden 5 år udarbejde en national bæredygtighedsstrategi altså inden vi mødtes i 1997 skulle de være færdige med sådanne strategier, så det har været staterne der har haft hovedansvaret.

**Nynne:** Men hvis man så taler indenfor staten Danmark?

**Svend Auken:** Ja

**Nynne:** Er der nogle bestemte sektorer der har fået ansvaret for Agenda 21?

**Svend Auken:** Nej nej det er staten og så lokale Agenda 21 planer men så er der i den nationale bæredygtighedsplan men nu er den jo også blevet skrottet af den nuværende regering ja jeg er lidt ked af at sidde og sige det det er fandme det er et livsværk det her som de bare har smidt ad helvedes til ikke men der var tanken det at man så ansvarliggjorde landbruget ansvarliggjorde industrien satte nogle bestemte mål op for energi sektoren du ved der så skulle følge dem så du kan sige at ved at lave en ordentlig forpligtigende Agenda 21 ramme forpligter man de enkelte sektorer

**Nynne:** Ja øh så skal jeg høre om der er blevet gjort tiltag for at Agenda 21 kan fungere tværsektorielt?

**Svend Auken:** Ja men det gør de jo altså i og med at du laver en plan hvor du integrerer miljøhensyn, naturbeskyttelseshensyn, ressourcehensyn i andre politikker og det er jo en af de grundlæggende tankegange det er at man skal ikke bare og tænke på landbrug og hvordan får vi mest muligt landbrugsproduktion vi skal også tænke på hvordan vi belaster naturen, forurener vi grundvandet ødelægger vi rigdommen i naturen så det skal landmændene også tænke over og det (?) vandmiljøplaner og noget andet så har også landmanden som produktionsenhed, kraftværkerne skal tænke over at de ikke bare skal lave strøm men de skal også prøve at lave strøm på en anden måde så man bruger fornybare altså vedvarende energikilder og ikke kun bruge noget der bliver tømt ud de skal tænke på på luftforurening osv. ikke så alle sektorer man kan sige at alle sektorer blev ansvarliggjort den eneste sektor hvor man med rette kan sige at vi svigtede det var på transport ellers var det jo i høj grad tanken om at integrere miljøhensyn det vil sige noget meget tværsektorielt.

**Nynne:** Så skal jeg høre det har vi nok fået lidt svar på men er fokus på Agenda 21 større eller mindre i dag altså?

**Svend Auken:** Det er jo jamen altså det er grotesk meget mindre

**Nynne:** Ja

**Svend Auken:** Ja det er grotesk meget mindre og det indgår jo ikke i nogen så vender der jo lidt tilbage at nu siger miljøministeren at nu skal vi huske og ikke lade vandet løbe når vi børster tænder eller sådan noget, altså vi er tilbage til square one vi er tilbage til square one der er intet der er intet, der bliver overhoved ikke talt ved den sidste kommunalreform bliver ordet Agenda 21 overhovedet ikke nævnt og man har fjernet enhver form for overordnet planlægning andet end det staten påtvinger kommunerne de nye regioner må kun tage sig af sygehuse og kan slet ikke tage sig af alt det andet der så nej der er desværre ikke meget tilbage nu det lever heldigvis nogle steder videre i sådan lokalt regi hvor man har nogle ildsjæle.



**Nynne:** Ja

**Svend Auken:** Men men det har ikke det bliver ikke understøttet af det offentlige og staten gør ikke noget ud af deres egen bæredygtighedsstrategi.

**Anders:** Vi har nemlig tænkt lidt på det her med kommunalreformen hvordan det kommer til at indvirke vi arbejder med Møn kommune meget specifikt med deres Agenda 21 råd og kommer til det i løbet af et års tid og hvilke indvirkninger har du overblik over hvilke konsekvenser kommunalreformen kommer til

**Svend Auken:** Det er helt op til de nyvalgte sammenlagte kommunalbestyrelser om de vil det ene eller det andet hvis tre kommuner bliver lagt sammen og kun den ene har Agenda 21 så kan man forestille sig det helt forsvinder men man kan også forstille sig at man vil sige vi har altså noget der fungerer her på Møn skulle vi ikke til at udvide det

**Anders:** Ja

**Svend Auken:** Hvem bliver de lagt sammen med de bliver lagt sammen med?

**Anders:** Øh Svendborg

**Svend Auken:** Nej ikke

**Anders:** Nej hvad pokker er det den hedder

**Nynne:** Jeg kan ikke huske det

**Anders:** Det er øh

**Nynne:** de bliver i hvert fald den lille

**Anders:** Ja Møn bliver den lille kommune i det og de er den eneste kommune der har et Agenda 21 råd af de tre kommuner der bliver lagt sammen også har de selvfølgelig også en ansat i kommunen i tekniskforvaltning har de en agenda 21 medarbejder.

**Svend Auken:** Ja men det er det der kan ske

**Anders:** Præcis

**Svend Auken:** Nå, har i et sidste spørgsmål?

**Nynne:** Det sidste spørgsmål det er hvordan ser du at Agenda 21 indflydelse i fremtiden?

**Svend Auken:** Altså jeg håber jo meget altså jeg tror lidt på den der teori om jeg kan huske Anker Jørgensen engang sagde at politik det er som sådan et gammelt stue ur at så svingede pendulet til den ene side men på et eller andet tidspunkt kom det også hen til den anden side. Og behovet for denne her tankegang er enormt jeg sidder i Kinas råd for internationalt samarbejde for miljø og udvikling og der sidder en 15-20 kinesere og vi er en 15-20 udenlandske eksperter og i samarbejde

giver råd om alle mulige forhold til kineserne med anbefalinger og sådan noget og vi taler om transport eller om beskyttelse af deres naturrigdom vi taler om deres energipolitik landbrug osv. og hvor det hele er jo Agenda 21 kan man sige for Kina og vores situation i dag er så alvorlig at 70 procent af de kinesiske byer har luftforurening der ligger over hinsides noget sundheds det vil sige at folk bliver forgiftet bare ved at indånde luften i de der 20 til 30 procent af dem af bysamfund har problemer med overhoved at skaffe drikkevand og den procent stiger hele tiden 70 procent af deres floder og søer er alvorligt forurenede man kommer til at mangle alt og sådan noget der og det vil sige at den der forestilling vi alle sammen har at nu skal det hele flytte til Kina og nu skal de bare og sådan og sådan sker på bekostning af at man fuldstændig smadrer det her land og der siger kineserne med en hvis rette jamen hvad er vore interesse i at kagen vokser hvis hver bid man tager af det indebærer en sundhedsrisiko ikke at hver del af kagen er sundhedsfarlig så vi har.

**Nynne:** Hvad med i Danmark?

**Svend Auken:** Ja det kommer an på hvem der vinder næste valg

**Nynne:** Ja

**Svend Auken:** Altså den nuværende miljøminister er jo sådan set mere sympatisk end den den tidligere men hun har jo overhoved ikke noget at skulle have sagt hun har intet at skulle have sagt og nu har hun så synes jeg fortjenstfuldt kæmpet for for kemikalierne ik men der er de jo også blevet underløbet og statsministeren sagde jo at det flytter vi fra miljøministeriet ministerietsråd over til konkurrence ministernesråd så det nu er det blevet sådan ren erhvervspolitik og det vil så sige så nu sker der så lidt som overhoved muligt nej nu skal jeg jo ikke ødelægge det gode humør det er desværre lidt nedslående lige nu synes jeg og jeg synes det er så ærgerligt at det det på mig virker det som om at det her var så stor en succes for Danmark og så godt for Danmark og så godt i det hele taget vi kunne gøre en forskel i verden at der ligesom kom en eller anden back lash nu kunne det kraftedme være nok nu gad vi fandme ikke høre mere på det, det gik, nu havde vi allerede gjort alt for meget ik, som Fogh han siger der er jo ikke en fugl eller en fisk eller en frø der har fået det dårligere efter jeg er holdt op ik, det aner han ikke en skid om i øvrigt

**Anders:** Præcis

**Svend Auken:** Men det er bare sådan en typisk tankegang at

**Nynne:** Hm det er det nok

**Svend Auken:** Ja – godt

### **Bilag 3**

Uddrag fra ”Bekendtgørelse af lov om planlægning”:

#### Kapitel 6 a *Lokal Agenda 21*

**§ 33 a.** Amtsråd og kommunalbestyrelser skal inden udgangen af den første halvdel af den kommunale valgperiode offentliggøre en redegørelse for deres strategi for amtskommunens henholdsvis kommunens bidrag til en bæredygtig udvikling i det 21. århundrede med oplysninger om, hvordan der skal arbejdes helhedsorienteret, tværfagligt og langsigtet, og hvordan befolkningen, virksomheder, organisationer og foreninger vil blive inddraget i arbejdet (lokal Agenda 21). Strategien skal indeholde amtsrådets henholdsvis kommunalbestyrelsens politiske målsætninger for det fremtidige arbejde inden for følgende indsatsområder:

- 1) Mindskelse af miljøbelastningen,
- 2) fremme af en bæredygtig byudvikling og byomdannelse,
- 3) fremme af biologisk mangfoldighed,
- 4) inddragelse af befolkningen og erhvervslivet i det lokale Agenda 21-arbejde og
- 5) fremme af et samspil mellem beslutningerne vedrørende miljømæssige, trafikale, erhvervsmæssige, sociale, sundhedsmæssige, uddannelsesmæssige, kulturelle og økonomiske forhold.

*Stk. 2.* Den i stk. 1 nævnte redegørelse skal samtidig med offentliggørelsen sendes til miljøministeren.

**§ 33 b.** Miljøministeren giver hvert fjerde år en redegørelse for det lokale Agenda 21-arbejde i amtskommuner og kommuner til et af Folketinget nedsat udvalg. Redegørelsen skal tilvejebringes i samarbejde med de kommunale organisationer.