

Agenda 21 - Styrning och demokrati i konflikt?

Agenda för det 21: a århundradet - möjligheternas agenda?

”Agenda 21 utgör en kraftfull uppfordran till handling. Den är att se som ett uppdrag såväl till stater som till alla grupper och individer i samhället att delta i arbetet med miljö- och utvecklingsfrågorna under resten av 1900-talet och in i nästa sekel.”¹

Ovanstående står att finna i inledningen till den svenska sammanfattningen av Agenda 21; handlingsprogrammet för en hållbar utveckling som antogs vid FN:s konferens om miljö och utveckling (UNCED) i Rio de Janeiro i juni 1992². Av citatet ovan kan man utläsa att Agenda 21 är ett *uppdrag* som innehåller någon form utav miljö- och utvecklingsarbete. I detta avseende är Agenda 21 ett miljöpolitiskt unikt projekt som gör anspråk på att på ett eller annat sätt engagera samtliga samhällsmedborgare i miljö- och utvecklingsfrågor. Det finns därför inga tidigare erfarenheter att blicka tillbaka till när det gäller frågan hur ett sådant gigantiskt projekt skall genomföras. Detta är förmodligen också en av anledningarna till att Agenda 21-arbetet så här långt lett till mycket skiftande resultat³, något som jag i min analys ämnar belysa. Agenda 21 består utav 40 kapitel i fyra avsnitt; sociala och ekonomiska dimensioner, bevarande och förvaltande av resurser, stärkande utav viktiga samhällsgrupper samt medel för genomförande. Riktlinjerna är inte juridiskt bindande men har formen av rekommendationer. Dessa framhålls i dokumenten som starkt politiskt och moraliskt förpliktigande för de undertecknade staterna⁴. Syftet med denna analys är att undersöka relationen mellan den politisk-administrativa styrningen och det demokratiska systemet kring Agenda 21-projektets utformning i Sverige. Min utgångspunkt är att det i det västerländska moderna samhället finns en tendens till ökad statlig centralisering, styrning och reglering⁵. Inom allt fler områden anses det finnas behov utav styrning och reglering och inom miljöområdet har detta belysts av bland andra Timothy W. Luke;

”... one can see the growing importance of a green governmentality in the state's efforts to steer, manage and legitimate all of its various policies.”⁶

Om denna tendens var den ända och i sin tur uppfattades som ett problem skulle åtgärder för att komma åt detta vara tämligen enkla att utforma. Ett minskat statligt inflytande genom avregleringar skulle vara receptet. Nu är det dock inte så enkelt. Simultant med den ökade statliga centraliseringen, styrningen och regleringen äger en ökad decentralisering, liberalisering och valfrihet rum i samma samhälle⁷. Fokus för mitt intresse blir sålunda hur Agenda 21 bör tolkas i detta sammanhang? Är Agenda 21 ett exempel på ökad decentralisering, liberalisering och valfrihet? Leder detta i så fall till en ökad demokratisering? Eller innebär Agenda 21 istället ökad offentlig och överstatlig styrning? Hur legitimeras i så fall denna? Jag avser främst att behandla agendans tredje avsnitt; *Att stärka viktiga samhällsgruppers roll*. Detta kapitel betonar bland annat *de lokala myndigheternas centrala roll* (Kap. 28) när det gäller att upplysa om och engagera allmänheten i Agenda 21-arbetet samt vikten av att *alla samhällsgrupper engageras* (Kap. 23). Även kapitel 4 och 36 berörs då dessa behandlar *förändring av konsumtionsmönstren respektive utbildning och det allmänna miljömedvetandet*.⁸ Dessa tre kapitel i relation till det lokala Agenda 21-arbetet i de svenska kommunerna utgör kärnan i min analys.

¹ Miljö- och naturresursdepartementet (1993)

² Ibid.

³ Naturvårdsverket (1998)

⁴ Ibid.

⁵ Michel Foucault (1991) 87-104.

⁶ Timothy W. Luke (1999)

⁷ Även detta fenomen ryms delvis i Foucaults teorier om Governmentality, se Michel Foucault Ibid. Se också Inger-Johanne Sand (1996) Kap. 13, samt Mitchell Dean (1999) Kap. 5.

⁸ Miljö- och naturresursdepartementet (1993) 8-9.

Komplikationer kring det lokala Agenda 21-arbetet

I miljödebatten talas det ofta om livsstil och attityder och dessa områden lyfts vanligen i Agenda 21-sammanhang fram som avgörande punkter där stora förändringar krävs. Detta torde ses som den kanske största utmaningen för miljöpolitiken idag och det är också om detta den svenska offentliga debatten kring Agenda 21 har kommit att handla. Det vill säga; hur vi ska lyckas förändra våra beteenden till gagn för miljön?⁹ Men vem är det egentligen som formulerat denna problemställning? Kan den anses vara demokratiskt förankrad? Låt oss för ett ögonblick rent hypotetiskt inta den kritiske individens perspektiv:

Förutom den lagstiftning och de ekonomiska incitament och styrmedel som varje dag reglerar och styr människors miljörelaterade handlingar genomförs en lokal Agenda 21. Detta *skulle kunna* ses som ett för individerna mycket provocerande miljöpolitiskt instrument. Myndigheterna kommer släpande med en genom överstatliga beslut antagen agenda som sträcker sig ända in i individens eget hushåll. Denna ifrågasätter och gör dessutom anspråk på att förändra det sätt på vilket denna lever sitt liv. Samtidigt förväntas denna engagera sig i detta förändringsarbete. De flesta skulle nog anse detta absurt. Men hur ser det då ut i verkligheten? Är denna typ av hypotes ett reellt problem?

Det lokala Agenda 21-arbetet i Sverige har på senare år stött på problem i flera avseenden. I en rapport från december 1996 framhåller Naturvårdsverket det lokala Agenda 21-arbetet som ”fantastiskt” framgångsrikt.¹⁰ Två år senare ger Naturvårdsverket ut en exempelsamling där förvisso många lyckade projekt tas upp men också många och komplicerade problem.¹¹ Ett starkt intryck man som läsare får är att det kanske inte var så enkelt ändå, det som började så bra. Problemformuleringen i Agenda 21 när det gäller allmänhetens engagemang fokuserar alltjämt på behovet utav kunskap. Genom utbildning och information anser man sig kunna öka engagemanget för miljöfrågorna.¹² Studiecirklar, föreläsningar, informationsfoldrar, kurser, utställningar och seminarier dominerar bland exemplen där man på ett eller annat sätt försöker ”inspirera till aktivt deltagande” bland medborgarna.¹³ Vad händer då om man ser till resultaten utav dessa initiativ? Har allmänhetens medvetande kring miljöproblematiken påverkats utav dessa informationskampanjer? Om det inte har det, vad beror det på? Ytterligare en frågeställning som bland andra Lars J. Lundgren ägnat en hel del tankemöda åt kan vara av intresse i sammanhanget, nämligen; Hur vill egentligen regeringen och Naturvårdsverket att vi ska leva?¹⁴

Jag har funnit ovanstående problemställningar intressanta av flera skäl. Dels för att förstå de ambitioner som Agenda 21 innehåller avseende stärkandet av enskilda individers och grupper roll samt hur dessa är planerade att genomföras och fungera. Dels för att på ett rimligt vis kunna tolka de resultat som Agenda 21 hittills har genererat. En miljöpolitisk paradox framträder när man granskar Agenda 21-dokumentet, där ökad styrning och ökat medborgerligt deltagande delvis blir motpoler. Det finns som jag ser det anledning att synliggöra relationen mellan detta mycket ambitiösa program och det moderna samhällets demokratiska system som detta är tänkt att verka i. För ett seriöst fortskridande och en positiv utveckling av Agenda 21-arbetet torde detta vara nödvändigt. Detta kommer jag att utveckla i min analys.

Analysen behandlar uteslutande det svenska Agenda 21-arbetet och då framför allt den lokala nivån då det är här som de demokratiska värdena med påföljande ambitioner tydligast framhålls. I min analys kommer jag att använda mig utav exempel ifrån det lokala Agenda 21-arbetet i Sveriges kommuner och då främst utifrån Naturvårdsverkets rapport 4936; *Agenda 21 - en exempelsamling*.¹⁵ Mitt syfte är att genom analys av denna och andra likartade texter lyfta fram och tolka resultaten av Agenda 21-arbetet så här långt utifrån dels ett styrnings- och dels ett demokratiperspektiv. En central aspekt är att lyfta fram de problem som uppstår mellan dessa två perspektiv.

Agenda 21 som informationsapparat

⁹ Lars J. Lundgren (1999) 9-35.

¹⁰ Naturvårdsverket (1996)

¹¹ Naturvårdsverket (1998)

¹² Per Wickenberg (1994)

¹³ Naturvårdsverket (1998)

¹⁴ Denna frågeställning kommer jag att utelämnas på grund av utrymmesskäl, men den kan dock vara intressant att ha i bakhuvudet för att vidga diskussionen ytterligare. Se vidare; Lars J. Lundgren (1999) 9-35.

¹⁵ Naturvårdsverket (1998)

Kommunerna fick i uppdrag att senast 1996 ha inlett ett samrådsförfarande med lokalbefolkningen och ha uppnått samförstånd om en lokal Agenda 21 för området i fråga.¹⁶

Tonvikten på information som det viktigaste medlet för att skapa engagemang och inspirera till aktivt deltagande är mycket tydlig. Jag har tidigare nämnt studiecirklar, föreläsningar, informationsfoldrar, kurser, utställningar och seminarier som de viktigaste komponenterna i denna strävan. I en exempelsamling av lokala Agenda 21-projekt som Naturvårdsverket gett ut pekar kommunerna ut en mängd problem och svårigheter kring engagerandet av lokalbefolkningen varav många upplevs som komplicerade och svårhanterliga. Många kommuner pekar på svårigheterna med att "nä ut med budskapet och engagera" och det som beskrivs som förhållandevis lätt är att engagera "de redan frälsta".¹⁷ Initiativtagare och deltagare påvisar likartade problem med att i sin tur engagera kommunerna. I Karlstads har Studieförbundet Södra Värmland tillsammans med teaterkooperativet Draken producerat en forumteater vars syfte har varit att utifrån bilismen spegla individens konflikt mellan att vara miljömedveten och samtidigt leva i ett konsumtionsamhälle.¹⁸ Idén bakom en forumteater är att skapa en dialog med publiken där denna får vara med och styra spelet. Målgruppen för teatern har varit gymnasieelever och vuxna. Pjäsen har marknadsförts till bland annat kommuner och företag men intresset har enligt initiativtagarna varit blandat. Man har hos vissa kommuner upplevt att "det inte får kosta något att kommunicera med invånarna om Agenda 21".¹⁹ I Naturvårdsverkets kommentar till projektet klargörs att idén med forumteater stämmer väl överens med tankarna i Agenda 21 om att inspirera till ett aktivt deltagande samt att idén är värd att pröva i fler sammanhang. Trots uppmaningarna i Agenda 21 att stödja gräsrotsinitiativ väljer kommunerna alltså inte alltid att ta dessa till vara.

När Naturvårdsverket problematiserar formen av projektanställningar som varit kännetecknande för det kommunala Agenda 21-arbetet konstaterar de att; "Agenda 21-arbetet står och faller ofta med enstaka eldsjälar". Tendensen har varit att när projektanställningen upphör så upphör Agenda 21-arbetet.²⁰ Samtidigt betonar kommunerna den personliga kontakten samt vikten av att processen får ta tid.²¹ 1996 tillkännagav Naturvårdsverket att Agenda 21-arbetet redan avtagit på vissa platser. Detta som en följd av att gällande kommuners Agenda 21-dokument var klara. Agenda 21 har således inte på alla platser uppfattats som ett långsiktigt projekt, utan främst som framställandet utav ett dokument. I några kommuner har invånarnas egna idéer och synpunkter lyfts fram som viktiga men det är bara några enstaka som betonar vikten av att engagemanget och initiativen till deltagande kommer underifrån.²² Hur ser då det direkt aktiva deltagandet i Agenda 21-arbetet ut? Enligt en undersökning genomförd utav SCB under hösten 1996 så medverkade ca 3 % i det lokala Agenda 21-arbetet. Ca 40 % av de tillfrågade sade sig känna till Agenda 21 överhuvudtaget.²³ En viktig iakttagelse i detta sammanhang att denna period mycket väl kan vara den mest intensiva och att detta tidiga arbete i efterhand beskrivits i termer utav mycket livliga interaktioner mellan befolkningsgrupper och miljöadministratörer.²⁴ Problembilden som växer fram kan illustreras enligt följande: Ökad styrning och ökat medborgerligt deltagande blir motpoler och invånarna utsätts följaktligen för ett slags korstryck. Anna-Lisa Lindén har beskrivit detta genom följande exempel:²⁵

"Korrigerande åtgärder sätts in mot enskilda individer, /.../ genom förändring av lagar, normer och sanktioner.

Sådana exempel i trafiksammanhang är hastighetsbegränsningar, trafikövervakningar, höjning av straffsatsen eller vägavgifter. Den enskilde individen har frihet, till och med uppmuntras, att skaffa transportmedel, erbjuds transportleder, men nyttjandet av tekniken kringgärdas av restriktioner så att den i praktiken inte går att använda i full kapacitet. /.../ Genom det dubbla budskapet – "Du får, men du får inte" utsätts individer i ett samhälle för korstryck. I klassisk socialpsykologi har åsiktsförändringar under korstryck studerats tämligen ingående /.../. Några av de mera generella resultaten från denna forskning pekar på både svårighet och tröghet i att åstadkomma attitydförändringar under korstryck. Ju mer komplexa de värderingar man vill ändra är, ju större tröghet stöter man på under korstryck."

¹⁶ Anders Bro, m.fl. (1998)

¹⁷ Naturvårdsverket (1996)

¹⁸ Naturvårdsverket (1998) 16-17.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Naturvårdsverket (1996) 17.

²¹ Naturvårdsverket (1998) 17.

²² Ibid. 32.

²³ Ibid.

²⁴ Lennart J. Lundqvist (1998)

²⁵ Lindén, Anna-Lisa (1994) 29.

Min tes är att Agenda 21 bygger på en miljöpolitisk paradox, där ökad styrning och ökad demokrati blir en svår kombination. Agenda 21-dokumentet pläderar för ökat medborgligt inflytande och ökad demokratisering samtidigt som det slås fast att det är regeringarna i de olika länderna som bär huvudansvaret för att rekommendationerna i Agenda 21 genomförs. Dessa rekommendationer innefattar bland annat förändringar av konsumtionsmönster²⁶ och måste därför i mångt och mycket ses som ”färdigtänkta” koncept. Även i programmet för det fortsatta arbetet med Agenda 21 som antogs 1997 ligger tonvikten på information och utbildning:

Utbildning för en hållbar framtid bör engagera ett brett spektrum av institutioner och sektorer, inklusive men inte begränsat till näringsliv/industri, internationella organisationer, ungdomar, yrkesorganisationer, icke-statliga organisationer, den högre utbildningen, regeringar och utbildare och stiftelser, att ta itu med begreppen och frågorna som berör hållbar utveckling, i enlighet med Agenda 21 i dess helhet. Sådan utbildning bör även innefatta utarbetandet av utbildningsplaner och -program för hållbar utveckling, i enlighet med det arbetsprogram från kommissionen som antogs 1996. /.../ Begreppet utbildning för en hållbar framtid skall i samarbete med andra utvecklas ytterligare av FN: s organisation för utbildning, vetenskap och kultur.²⁷

Lägg märke till att man i texten flera gånger betonar att utbildningsplaner och program skall utformas i enlighet med Agenda 21 som arbetsprogram. Dessa formuleringar ger inget utrymme för en ökad flexibilitet eller ökat medborgerligt inflytande i Agenda 21-arbetet.

De komplexa sambanden mellan viljan att styra, den ökade regleringen och styrningen i det moderna samhället och den ökade liberaliseringen sammanfattas av Foucault;

”...state centralization on the one hand and of dispersion and religious dissidence on the other: it is /.../ at the intersection of these two tendencies that the problem comes to pose itself with this peculiar intensity, of how to be ruled, how strictly, by whom, by what methods, etc.

There is a problematic of government in general.”²⁸

”...art of government /.../ speaks also of ‘governing’ a household, souls, children, a province, a convent, a religious order, a family. /.../ all these other kinds of government are internal to the state or society.”²⁹

Medan analysen för Foucault och hans följeslagare är en fråga om styrning och hur denna står i relation till individen så är utgångspunkten för denna analys *delvis* en annan då jag främst intresserar mig för de demokratiska aspekterna på denna styrning. Hur vet man när man styr för mycket? Mitchell Dean är en av dom som har närmat sig detta resonemang:

”If it is always necessary to suspect that one is governing too much, this is because the imperatives of biopolitical norms that lead to the creation of a coordinated and centralized administration of life need to be weighted against the norms of economic processes and the norms derived from the democratisation of sovereign subject of right.”³⁰

Kan den typ av styrning som präglar Agenda 21 anses vara demokratisk? Eller kanske mer korrekt; Uppfattas Agenda 21 av allmänheten som ett demokratiskt legitimt miljöpolitiskt instrument? För att kunna närma sig denna frågeställning krävs en teoretisering utav demokrati- och legitimitetsbegreppen.

Demokrati, legitimitet och konsensus

När det gäller demokrati frågor på 1980- och 1990-talen är det alltså demokratins funktionsproblem som står i fokus. Lösningarna handlar dock inte som tidigare främst om att stärka folkinflytandet:

”Effektiviteten har fått en framskjuten betydelse i själva demokratifrågan och konstrueras inte sällan på ett sådant sätt att demokrati och effektivitet uppfattas som självklart förenliga”.³¹

²⁶ Miljödepartementet (1993) Kap. 4

²⁷ Nationalkommittén för Agenda 21(1997)

²⁸ Foucault (1991)

²⁹ Ibid.

³⁰ Mitchell Dean (1999) 101.

³¹ Kerstin Jacobsson (1997) 255.

Kerstin Jacobsson är en av de som menar att demokratin som i 60- och 70-talens författningsarbeten måste förvaltas, idag i hög grad tas för given av myndigheterna:

”När inflytande diskuteras är det inte främst *medborgarnas* inflytande över *regeringsmakten* som avses, utan det *politiska systemets* inflytande eller makt över *händelseutvecklingen och framtiden*. I detta läge då politikens institutioner kan behöva göras mer handlingskraftiga och därmed räddas för framtiden, anses extraordinära åtgärder krävas för att inte tilltron till demokratin skall urholkas på sikt. En effektivitetsvinst idag blir en demokrativinst på sikt.”³²

Kerstin Jacobssons slutsatser utifrån detta resonemang är att legitimiteten inte i första hand söks i spelreglerna utan i resultaten och att den konsensus som förutsätts gäller de viktiga samhällsmålen snarare än tillvägagångssätten.³³ Anledningen till att jag tar upp detta i min analys är att Agenda 21 mycket väl skulle kunna ses som ett praktexempel på denna problematik. Om vi begrundar hinderproblematiken som från lokal nivå framhålls i Agenda 21-arbetet så framstår det ovannämnda konsensustänkandet mycket tydligt. Naturvårdsverket, som har i uppgift att följa upp det lokala Agenda 21-arbetet, påvisar att det i flera olika sammanhang framkommit önskemål om insatser från centrala myndigheter i arbetet mot en hållbar utveckling.³⁴ Detta är mycket intressant. Begreppet hållbar utveckling populariserades genom ”Vår gemensamma framtid” och kom sedan att bli ledmotivet i Rio-dokumentet och därigenom ledmotiv för Agenda 21-arbetet. Vi ska inte trassla in oss i en djupgående analys utav detta begrepp utan här nöja oss med att konstatera att detta begrepp kan sägas utgöra grunden för den förutsatta konsensus som finns kring Agenda 21. Detta leder mig osökt in på ett kanske väl spekulativt spår, men jag tror ändå det kan vara intresse för diskussionen. Faktum är att man redan i Brundtlandrapportens titel; ”Vår gemensamma framtid”, kan skönja ett slags konsensustänkande. ”Vår” syftar till hela jordens befolkning. I begreppet ”gemensamma” finns ett antagande om att hela jordens befolknings förutsättningar är likartade och i slutändan är det alltså en framtid som är gemensam för oss alla som utgör ämnet för rapporten. Rapportens rekommendationer som senare resulterade i Rio-dokumentet blir alltså gemensamma angelägenheter och förutsättningen för att de skall fungera i praktiken är att det råder konsensus. Konsekvensen blir att konsensus måste förutsättas och tas för given i Agenda 21-arbetets alla lägen. Men vad är egentligen problemet i detta? Globalt gemensamma mål och strävanden är väl att se som någonting positivt och kraftfullt? Risken är dock att den här typen av överstatliga mål bygger på kraftiga förenklingar. För det första kan inte världens problembild kring implementeringen av Agenda 21 antas vara densamma. De stora skillnaderna i förutsättningar runt om i världens länder behöver knappas redogöras för här. Men det finns också i min mening demokratiska problem relaterade till detta konsensustänkande. Lars Emmelin använder följande modell för att beskriva konsensus som problem (Figur 1).³⁵

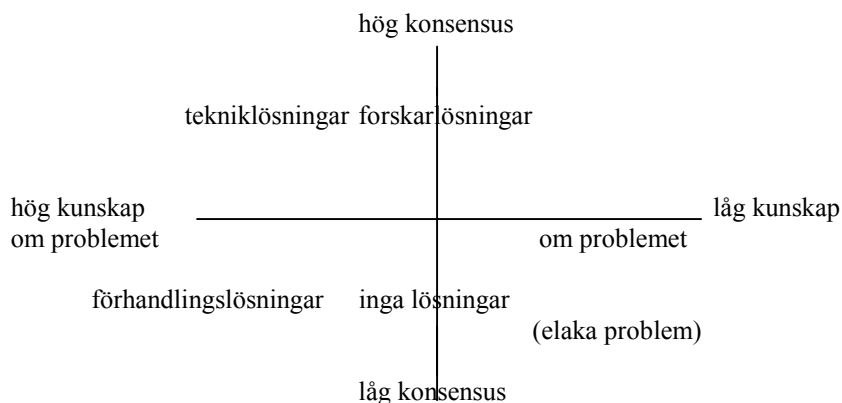
³² Ibid.

³³ Ibid.

³⁴ Naturvårdsverket (1996) 41.

³⁵ Lars Emmelin (1997)

Figur 1.

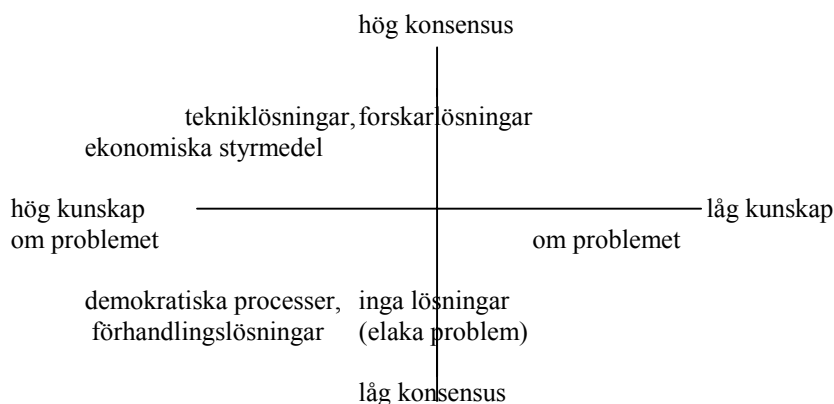


Emmelins syfte är att framhålla insikter i kunskapshanteringens problem inom miljövärden:

”I ett samhälle med hög grad av tro på konsensus och i kulturer som är konfliktskygga blir forskning och teknik centrala medel för att lösa samhällsproblem. Att byråkrater skolade i teknologi eller naturvetenskaplig forskning har intresse av eller tendens att undvika konfliktperspektiv på problem blir en självförstärkande mekanism.”³⁶

Den höga tron på konsensus bör följaktligen ses som ett hinder för de demokratiska processerna då dessa rimligtvis bör återfinnas i området för förhandlingslösningar i modellen. Efter min egen modifikation ser modellen ut som följer (Figur 2):

Figur 2.



”När det gäller positiva förändringar för miljön uppger de flesta kommunerna att de största förändringarna har varit de drastiskt minskade avfallsmängderna. I vissa kommuner har avfallsmängderna minskat med upp till 50 %.”³⁷ Detta anses dock av flera kommuner och länsstyrelser bero på viktbaserade taxor, producentansvar och konjunktur snarare än på Agenda 21.³⁸ Utifrån Naturvårdsverkets konstaterande kan man antaga att tekniklösningar vunnit störst framgångar i det lokala Agenda 21-arbetet, åtminstone fram till och med 1996. På avfallssidan har man ansett sig ha stor kunskap om problemområdet samt utgått ifrån att konsensus råder kring denna kunskap. Ekonomiska styrmedel och andra tekniska lösningar har följaktligen satts in. Det kan tyckas enkelt, men hur ska miljöadministrationen gå vidare med de mer komplexa problemen kring engagemang, livsstilar och beteendemönster? Var hamnar dessa problemställningar i modellen? Informationstekniska lösningar verkar av allt att döma inte vara den mest effektiva åtgärden. Kanske måste det inses att den

³⁶ Ibid. 59.

³⁷ Naturvårdsverket (1996) 39.

³⁸ En viktig poäng man missat här är att ekonomiska incitament och styrmedel utgör en väsentlig del utav rekommendationerna i Agenda 21. Ibid. 39.

postulerade höga enigheten inte råder kring dessa komplexa problemområden? Om vi utifrån denna insikt därtill antar att hög kunskap råder kring miljöproblemen idag, något som bör sannolikt vara fallet i förhållande till de faktiska åtgärderna, hamnar vi i modellen på förhandlingslösningar, d.v.s.; demokratiska processer. Här återstår således mycket att göra och detta är någonting som jag avser behandla i nästa avsnitt.

Agenda för det 21: a århundradet – frågeställningarnas agenda

Det finns många tänkbara orsaker till det lokala Agenda 21-arbetets problem och avtagande intensitet. Måhända uppfattas Agenda 21 som ett ”färdigt” koncept som utifrån ett konsensustänkande bygger på effektivitet snarare än demokrati och därför saknar den legitimitet som krävs. Ett dominerande perspektiv med information som redskap skapar knappast någon dialog eller debatt, vilka är grundläggande komponenter i ett demokratiskt system. I och med att konsensustänkande som sådant döljer motsättningar så kommer inte viktiga intressekonflikter upp till ytan och konsekvensen blir att de inte kan inlemmas i de demokratiska processerna. Kanske har den tyske sociologen Ulrich Beck rätt i sin uppfattning att demokratisering är detsamma som att beröva politiken makten.³⁹ När Naturvårdsverket bland annat konstaterar att ”Agenda 21-arbetet står ofta och faller med enstaka eldsjälar”⁴⁰ måste ambitionerna och målet att alla grupper och individer i samhället ska engageras anses ha misslyckats. Källsortering och kompostering lyfts ofta fram som bra exempel på ett ökat miljömedvetande. Det är enligt analysen främst genom styrtekniska åtgärder som dessa framgångar nåtts och hur stor del den sociala påverkan är i detta sammanhang är mycket dåligt utredd. Optimismen som genomsyrar Naturvårdsverkets sammanställningar av det lokala Agenda 21-arbetet saknar således till stor del grund. Stora framgångar har onekligen nåtts på en del områden, men det finns alltså anledning att se de största framgångar som i första hand tekniska. Trots att forskning på livsstil, levnadsmönster, attityder och beteende under 1990-talet har varit ett prioriterat område så kvarstår centrala frågor.⁴¹ Vad styr uppkomsten av en livsstil? Social påverkan? Fysiska eller ekonomiska begränsningar? Personliga upplevelser? Medvetna beslut?⁴² Frågor kring demokrati, beslutsfattande och deltagande är ett icke-prioriterat område på forskningsfronten⁴³ och här skulle insatser kunna göras när det gäller att tolka det lokala Agenda 21-arbetets problem och brister samt för att kunna bidra till en positiv utveckling av Agenda 21. I den miljöpolitiska paradox som framträder när man undersöker Agenda 21-projektet blir resultatet av ökad styrning och ökad liberalisering att invånarna utsätts för korseld⁴⁴. De problem som uppstår däri har diskuterats i analysen. En hypotes som förslagsvis skulle kunna fungera som utgångspunkt för vidare studier kan vara; Om invånarna upplevde att de var delaktiga i besluten genom att de själva utformat problemställningarna och de påfallande lösningarna skulle detta kunna ha betydelse för engagemanget och deltagandet. Agenda 21 bör också analyseras med utgångspunkt i demokratifrågan i stort. Bristande engagemang i politiska frågor i allmänhet är ett välkänt faktum i den svenska demokratidebatten och gäller alltså inte specifikt för Agenda 21. För att på ett mer genomgripande sätt ha möjlighet att svara på frågan om Agenda 21 uppfattas som ett demokratiskt legitimt miljöpolitiskt instrument eller krävs fler och mer omfattande studier baserade på större empiriska underlag, exempelvis intervjuer.

³⁹ Ulrich Beck (1998)

⁴⁰ Naturvårdsverket (1996) 17.

⁴¹ Forskningsrådsnämnden (1998) 31.

⁴² Lars Lundgren, (1999)

⁴³ Forskningsrådsnämnden (1998)

⁴⁴ Lindén, Anna-Lisa (1994) 29.

Referenser

- Beck, Ulrich (1998) , *Risksamhället*, Daidalos AB, Göteborg
- Bro, Anders m.fl. (1998) *Grön Demokrati – Om implementeringen av Agenda 21 i åtta svenska kommuner*, Rapport 1998:5, Novemus, Högskolan i Örebro
- Dean, Mitchell (1999) *Governmentality – Power and Rule in Modern Society* SAGE Publications Ltd. London.
- Forskningsrådsnämnden (1998) *Forskning för hållbar utveckling – en nationell strategi*, Forskningsrådsnämnden Stockholm
- Emmelin, Lars (1997) ”Föreställningar om rationalistisk planering” i *Samspelet Mark – Vatten – Miljö, Fysisk planering för att nå samhällliga mål* Red. Tuija Hilding-Rydevik, Forskningsrådsnämnden Rapport 1997:1
- Foucault, Michel (1999) “Governmentality” i *The Foucault Effect – Studies in governmentality*, red. Graham Burchell, m.fl. the University of Chicago Press, Chicago
- Jacobsson, Kerstin (1997) *Så gott som demokrati*, Boréa Bokförlag Umeå
- Luke, Timothy W. (1999) “Environmentality as green governmentality” i *Discourses of the environment* Red. Éric Darier Blackwell publishers Ltd. Oxford
- Lundgren, Lars J. (1999) ”Önskemål och möjligheter” i *Livsstil och miljö* Forskningsrådsnämnden Stockholm, Naturvårdverket Stockholm m.fl.
- Lundqvist, Lennart J. (1998) “Sweden: From environmental restoration to ecological modernisation” i Red. Kenneth Hanf & Alf-Inge Jansen, *Governance and Environment in Western Europe - Politics, Policy and Administration*, Addison Wesley Longman Ltd.
- Miljö- och naturresursdepartementet (1993) *Agenda 21 – en sammanfattning*, UNCED-Biblioteket Volym III, Regeringskansliets Offsetcentral, Stockholm
- Miljö- och naturresursdepartementet (1993) *Agenda 21 – en sammanfattning* UNCED - Biblioteket Volym III
- Naturvårdsverket (1996) *Agenda 21 i den offentliga sektorn - Kommunerna*, Rapport 4681 Naturvårdsverket Förlag, Stockholm
- Naturvårdsverket (1998) *Agenda 21 – en exempelsamling*, Rapport 4936 Naturvårdsverket Förlag, Stockholm
- Nationalkommittén för Agenda 21 (1997) *Program för det fortsatta genomförandet av Agenda 21* Rapport 1997:1
- Sand, Inger-Johanne (1996) *Styrning av komplexitet – Rettslige former for statlig rammestyring og desentralisert statsforvaltning*, Fagbokforlaget Vigmostad & Björke
- Wickenberg, Per (1994) *Agenda 21 – lagen, skolan och livsstilen* i *Forskning om livsstil och miljö*, Rapport 94:6 Forskningsrådsnämnden Stockholm