

Bærekraftindikatorer

Et blikk bakover – og framover – ment å være til nytte og inspirasjon for kommuner og fylkeskommuner i arbeidet med å realisere FNs bærekraftmål

Carlo Aall



Vestlandsforskning rapport

Tittel:

Bærekraftindikatorer. Et blikk bakover – og framover – ment å være til nytte og inspirasjon for kommuner og fylkeskommuner i arbeidet med å realisere FNs bærekraftmål

Rapportnummer 7-2021**Dato** 01.11.2021**Prosjekttittel**

Fra mål til mening til handling - Samproduksjon og implementering av FNs bærekraftsmål i regionalt og lokalt planarbeid

Tal sider 22**Prosjektnr** 6556**Forskarar**

Carlo Aall

Prosjektansvarleg

Kyrre Groven

Oppdragsgjevar

Norges forskningsråd

Emneord

Bærekraftig utvikling, FNs bærekraftmål, bærekraftindikatorer

Sammendrag

Rapporten sammenfatter erfaringer fra arbeidet med lokale bærekraftindikatorer under Lokal Agenda perioden fra tidlig 1990-tallet og over 2000-tallet. Erfaringene er ment å gi et erfaringsgrunnlag for arbeidet som har startet i mange kommuner med å utvikle lokale indikatorer knyttet opp mot FNs bærekraftmål som ble vedtatt av FNs hovedforsamling i 2015.

ISBN: 978-82-428-0436-5**Pris:** 100 kroner

«The indicators a society chooses to report to itself about itself are surprisingly powerful. They reflect collective values and inform collective decisions. A nation that keeps a watchful eye on its salmon runs or the safety of its streets makes different decisions than does a nation that is only paying attention to its GNP»

Donella Meadows (medforfatter av boka «Limits to Growth»)

Forord

I dette notatet har vi sammenfattet erfaringene fra den forrige runden med lokale bærekraftindikatorer som ble gjort i forbindelse med satsingen internasjonalt på lokale bærekraftplaner – Lokal Agenda 21 – fra midten av 1990-tallet og noen tiår fremover. Disse erfaringene er viktige å ha med seg når arbeidet med lokale bærekraftindikatorer igjen skyter fart, denne gangen knyttet til FNs bærekraftmål.

Sogndal, 1 november 2021

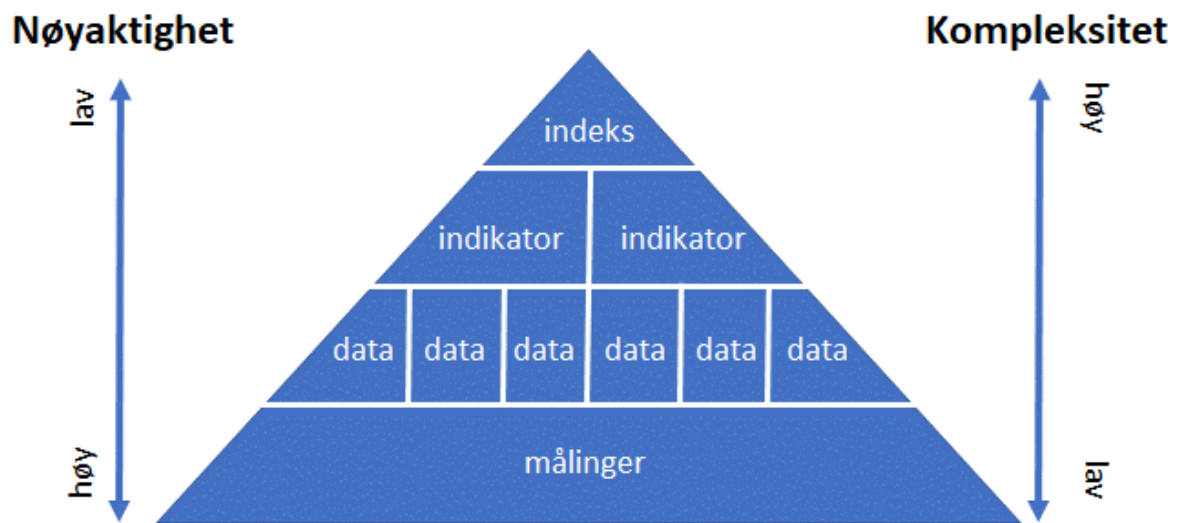
Carlo Aall

Innhold

HVA ER EN INDIKATOR OG HVA KAN DEN BRUKES TIL?	6
<i>Overordna mål</i>	<i>6</i>
<i>Indikatorenes målgruppe, formål og bruksområde</i>	<i>6</i>
<i>Ovenfra-og-ned og nedenfra-og-opp indikatorsystemer</i>	<i>7</i>
<i>Kalde, varme, og passe varme indikatorer</i>	<i>7</i>
<i>Årsaks-virkningskjede</i>	<i>7</i>
<i>Barrierer</i>	<i>8</i>
<i>Det som telles, teller</i>	<i>8</i>
<i>Målstyring på dagsorden</i>	<i>8</i>
<i>Faren for symbolproduksjon</i>	<i>8</i>
<i>Målstyring med fornuft</i>	<i>8</i>
<i>Bærekraftindikatorer for samfunnsendring</i>	<i>8</i>
BÆREKRAFTINDIKATORENES HISTORIE	9
<i>Fra BNP-kritikk til bærekraftindikatorer</i>	<i>9</i>
<i>1990-tallet: Lokale miljøindikatorer</i>	<i>9</i>
<i>1990-tallet: Lokal Agenda 21 bevegelsen</i>	<i>10</i>
<i>2000: Det offisielle norske <u>lokale</u> bærekraftindikatorsettet</i>	<i>10</i>
<i>2005: Det offisielle norske <u>nasjonale</u> bærekraftindikatorsettet</i>	<i>12</i>
<i>2000-tallet: «Klima» overtar som overskrift for det lokale miljøvernarbeidet</i>	<i>12</i>
<i>Det som telles teller</i>	<i>14</i>
<i>Viktige historiske lærdommer til arbeidet med lokale bærekraftmål-indikatorer</i>	<i>15</i>
PRAKTISKE RÅD OM ARBEIDET MED LOKALE OG REGIONALE BÆREKRAFTMÅL-INDIKATORER	17
<i>FNs bærekraftmål</i>	<i>17</i>
<i>Nasjonale eller også lokale bærekraftmål-indikatorer?</i>	<i>17</i>
<i>Seks gode råd</i>	<i>18</i>
<i>Høna bør i de fleste tilfeller komme før egget: lag politikken først, så indikatorene</i>	<i>18</i>
<i>Som man roper, får man svar: diskuter den grunnleggende bærekraftforståelsen før de konkrete målene</i>	<i>18</i>
<i>Det som virkelig teller bør telles – noe er viktigere enn annet</i>	<i>19</i>
<i>‘Hvorfor’ er viktigere enn ‘hva’: bestem bruksområde og målgruppe før valg av konkrete indikatorer</i>	<i>20</i>
<i>‘Hvordan’ er også viktig: få på plass kobling mellom indikatorer og kommunale beslutningssystemer</i>	<i>21</i>
<i>Den siste finpussen</i>	<i>21</i>
KILDER.....	24

Hva er en indikator og hva kan den brukes til?

Overordna mål



Figur 1 Informasjonspyramiden

Indikatorenes målgruppe, formål og bruksområde

Overraskende ofte er det lagt ned lite energi i å avklare hva man skal bruke indikatorer til, og dermed også hvem som er målgruppen for indikatorer. Ulike målgrupper, formål og bruksområde kan innebære ulike krav til utforming og innretning av indikatorer.

Vi kan skille mellom følgende seks *formål* ved å ta i bruk indikatorer:

- **Retningsanalyse:** Beskrive utviklingsretning i natur og samfunn
- **Konsekvensvurdering:** Beskrive konsekvenser av planer eller planlagte handlinger.
- **Evaluerings:** Registrere eller evaluere effekter av gjennomførte handlinger.
- **Overvåking:** Registrere og overvåke tilstanden og/eller utviklingen i et system.
- **Rapportering:** Rapportere oppover i et beslutningssystem.
- **Sammenligning:** Sammenligne utviklingen og/eller tilstanden mellom to systemer (eks kommuner)

Videre kan vi skille mellom tre *styringsmessige sammenhenger* bruken av indikatorer kan inngå i innenfor offentlig virksomhet, og dermed også målgruppe:

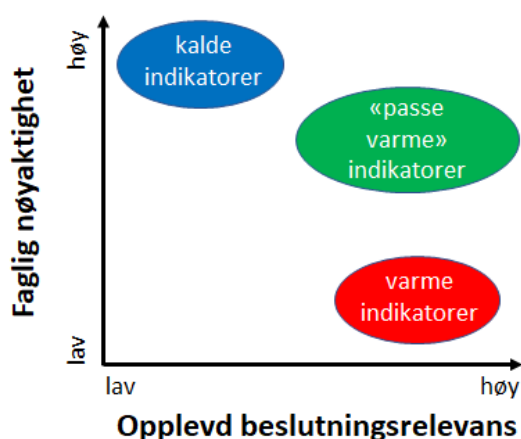
- **Informasjon og debatt,** med publikum generelt og/eller aktører og interessegrupper i samfunnet som målgruppe.
- **Politisk** styring, med folkevalgte på ulike forvaltningsnivå som målgruppe.
- **Administrativ** styring, med ansatte i offentlig virksomhet på ulike forvaltningsnivå som målgruppe.

En indeks eller et indikatorsystem kan gjerne ha flere formål, og dermed også flere målgrupper, men ofte vil det være slik at ulike kombinasjoner av formål og styringsmessige sammenhenger (og dermed målgrupper) kan betinge ulike utforminger av indekser og indikatorsystemer.

Ovenfra-og-ned og nedenfra-og-opp indikatorsystemer

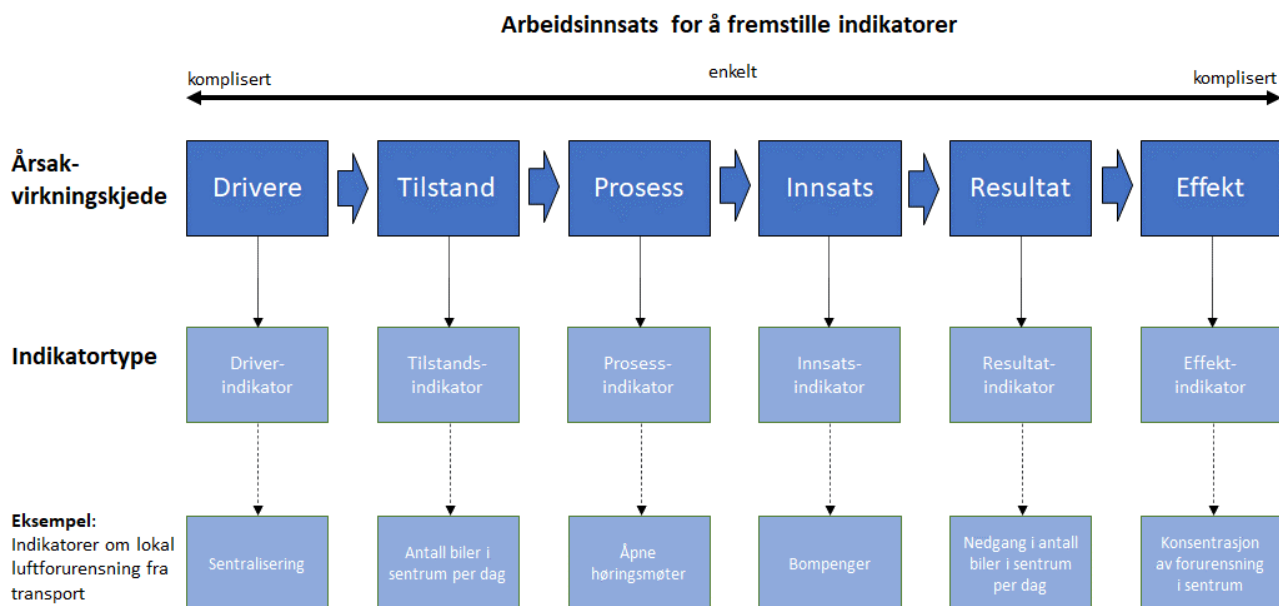
Et hovedskille for lokale indikatorer er standardiserte systemer laget på et høyere nivå (gjerne nasjonalt, men også internasjonalt) for lokale myndigheter, og indikatorsystemer laget av lokale myndigheter. Standardiserte ovenfra-og-ned systemer gir i prinsippet mulighet for direkte sammenligning av utgangspunkt og prestasjoner mellom kommuner, mens individuelt utformede lokale systemer vil normalt gjøre slik sammenligning vanskeligere.

Kalde, varme, og passe varme indikatorer



Figur 2 Balansering av faglig nøyaktighet og beslutningsrelevans i utforming av indikatorer

Årsaks-virkningskjede



Figur 3 Årsaks-virkningsinnretning av indikatorer

Barrierer

Vi kan skille mellom to hovedtyper av barrierer: Barrierer knyttet til å det å *lage*, og det å *bruke* indikatorer. Barrierer knyttet til det å lage barrierer omfatter oftest problemer med tilgang til relevante data (tekniske problemer og/eller mangel på økonomiske og personellmessige ressurser til å samle inn og systematisere data), mens barrierer knytte til bruk av indikatorer kan være mer sammensatte. Som påpekt over kan det være at indikatorene er for 'kalde' – at de ikke blir forstått av målgruppen de er laget for – og at de derfor ikke blir opplevd å være relevante. Men det kan også bety manglende vilje til å ta hensyn til den informasjonen indikatorene representerer.

Det som telles, teller

Det blir gjerne hevdet at det som telles – altså hva man velger å registrere av data og hvilke indikatorer man tar i bruk – vil få gjennomslag ('teller') i beslutningsprosesser. Velger en kommune å telle antall el-biler som en indikator for å vurdere effekten av kommunens klimapolitikk, vil innholdet i klimapolitikken over tid kunne bli litt annerledes enn om kommunen for eksempel istedenfor valgte å bruke antallet parkeringsplasser i sentrum, eller antall km sykkelvei i kommunen.

Målstyring på dagsorden

Offentlig forvaltning i Norge - i enda større grad i andre vestlige land - har vært i sterk endring de siste tiårene. Deregulering i form av økende vekt på selvregulering og bruk av økonomiske virkemidler og semi-markedsmekanismer – gjerne knyttet til styringsmodeller med betegnelser som 'målstyring', 'mål- og resultatstyring' og tilsvarende – har vært en sterk trend. Den økende interessen for bruk av rasjonelle styringsteknikker og indikatorer som virkemiddel i offentlig miljøforvaltning må vurderes på denne bakgrunnen.

Faren for symbolproduksjon

En utfordring med rasjonelle organisasjonsmodeller er faren for strategisk spill og symbolproduksjoner. Det kan være to grunner til dette. For det *første* at de rasjonelle organisasjonsmodellene ikke klarer å ta hensyn til politiske konflikter og maktspill. For det *andre* at de ikke fanger opp samspillet mellom de instrumentelle og de symbolske sidene ved politikken. Resultatet kan da bli at man bruker tid på å kvantifisere mål og indikatorer ingen kjenner seg forpliktet av og som derfor bare i begrenset grad blir lagt til grunn i den faktiske styringen.

Målstyring med fornuft

I en drøfting av målstyring i miljøsammenheng tar forsker Øyvind Glosvik til orde for det han betegner som "målstyring med fornuft"¹. Glosvik peker på tre trekk ved tankegangen som gjør at mange - til tross for kritikken - likevel ser på målstyring og bruk av indikatorer som fornuftig:

- Målstyring er en grei oppskrift på organisering av en rasjonell organisasjonsprosess, og mye positivt kan komme ut av det.
- Målstyring krever planlegging, og all form for planlegging har noen gode sider ved seg.
- I situasjoner med relativt avklarte mål kan målstyring være en god måte å styre organisasjoner på.

I disse tre punktene ligger at denne typen rasjonelle styringsmodeller kan bidra til å gjøre beslutningssituasjonen mer oversiktlig og forutsigbar, noe som igjen kan være en viktig forutsetning for å sikre medvirkning og oppslutning fra lokalbefolkningen og lokale interessegrupper i den kommunale miljø- og bærekraftpolitikken.

Bærekraftindikatorer for samfunnsendring

Vi trenger altså indikatorer og andre former for rasjonelle styringsteknikker på miljøområdet, ikke minst trenger vi lokale bærekraftindikatorer. Men det er viktig hele tiden å reise det kritiske spørsmålet om bruken av slike styringsteknikker. Over har vi understreket betydningen av en sterkere bevissthet om hva indikatorer skal brukes til og i hvilken styringsmessig sammenheng de skal inngå. Det er viktig at indikatorer kan bidra til informasjon og debatt. Men det er ikke tilstrekkelig. Bruk av bærekraftindikatorer må også kunne begrunnes ved at de på en systematisk måte bidrar til samfunnsendring, slik målet om en bærekraftig utvikling grunnleggende sett dreier seg om.

Bærekraftindikatorernes historie

Fra BNP-kritikk til bærekraftindikatorer

1947:
Etablering av BNP som en sentral indeks for måling av utvikling

Sent 1960 til tidlig 1970-tallet:
Kritikk av økonomisk vekst og BNP

1970-tallet:
Miljøvern- og utviklingsdebatten

1980-tallet:
Bærekraftig utviklingsdebatten

1990 til 2000-tallet:
Miljøvern i kommune reformen og Lokal Agenda 21-bevegelsen

2000-tallet og fremover:
Klimadebatten

2015 og fremover:
FNs bærekraftsmål og lokale bærekraftsmål på dagsorden



Figur 4 Fra BNP til lokale bærekraftmål-indikatorer i Norge²

1990-tallet: Lokale miljøindikatorer

Sent på 1980-tallet startet statlige myndigheter i dialog med daværende Norske kommuners sentralforbund det som etter hvert skulle bli en reform av det kommunale miljøvernarbeidet (Miljøvern i Kommunene, eller MIK-reformen). En viktig del av reformarbeidet var å legge til rette for overføring av statlige miljøvernoppgaver til kommunene. I dette inngikk også flere store prosjekter med utprøving av delegert myndighet og utvikling av lokale

miljøindikatorer. I 1996 ble erfaringer fra en rekke utviklingsprosjekter sammenfattet i en veileder utgitt av de daværende tre miljødirektoratene med forslag til 280 lokale miljøindikatorer innenfor fem statlig definerte miljøkategorier³:

- Miljø- og ressursvennlig by- og stedsutvikling,
- Avfall og gjenvinning,
- Biologisk mangfold,
- Kyst- og vannmiljø, og
- Kulturlandskap, kulturminner og andre kulturmiljøer

Dette arbeidet og andre tilsvarende prosjekter endte opp med tilsvarende tematisk inndeling av miljøarbeidet, der hovedvekten var på miljøvernområder med få referanser til områder dekket av arbeidet med utvikling av sosiale indikatorer.

1990-tallet: Lokal Agenda 21 bevegelsen

Et spesielt trekk på 1990-tallet er den omfattende aktiviteten for å utvikle *lokale* bærekraftindikatorer og dermed den omfattende graden av folkelig medvirkning i utviklingen av indikatorene. Dette kom i kjølvannet av den globale lanseringen av lokale initiativ for en bærekraftig utvikling gjennom et eget kapittel i FNs handlingsplan for bærekraftig utvikling fra 1992: Kapittel 28 om Lokal Agenda. I disse prosessene utvides bærekrafttematikken, og da særlig på området betegnet som den sosiale bærekraften. LA-21 arbeidet ble satt på dagsorden av KS gjennom et landstingsvedtak i 1993, for så i 1996 å bli innarbeidet i den statlige oppfølgingen av kommunenes miljøvernarbeid. Internasjonalt fikk LA21 er stor oppslutning, og utvikling av bærekraftindikatorer – ofte gjennom omfattende lokale medvirkningsprosesser – var en viktig del av dette arbeidet.

2000: Det offisielle norske lokale bærekraftindikatorsettet

I 2000 fikk KS utviklet et forslag til et miljøstyringssystem for norske kommuner kalt «Bærekraftige kommuner i praksis» som blant annet inneholdt forslag til et sett lokale bærekraftindikatorer. Systemet var utviklet av Vestlandsforskning i samarbeid med Stiftelsen Idebanken i praksis.

Systemet bygget på et tidligere prosjekt for KS-forskning med tittelen «Retningsanalyse for en bærekraftig utvikling i kommunal planlegging og politikk», som bl.a. inneholdt en prinsipiell drøfting av bærekraftbegrepet og dets relevans for det norske regionale og lokale beslutningsnivået. En konklusjon fra dette arbeidet var forslag om åtte sentrale karakteristika ved begrepet bærekraftig utvikling²:

1. *Tilfredsstillelse av grunnleggende behov*: Kravet om tilfredsstillelse av de grunnleggende behov representerer kjernen i utviklingsdelen av begrepet bærekraftig utvikling.
2. *Økologisk bærekraft*: Mangfoldet av arter, livsformer og økosystemer skal opprettholdes som en nødvendig – men ikke tilstrekkelig – forutsetning for bærekraftig utvikling.
3. *Naturens egenverdi*: I sin mest elementære form innebærer en oppfatning av at naturen har en egenverdi at biologisk mangfold skal tilskrives en verdi i seg selv uavhengig av den instrumentelle verdien for mennesket.
4. *Langsiktighet*: Bærekraftig utvikling forutsetter langsiktighet som blant annet innebærer en forpliktelse til å vektlegge fremtidige miljøkonsekvenser minst like mye som nåtidige.
5. *Rettferdig fordeling av goder og byrder globalt og over tid*: Verdenskommisjonen understreker at de grunnleggende behov må dekkes overalt i verden og for alle fremtidige generasjoner. Tilsvarende er det grunnlag for å hevde prinsippet om en rettferdig fordeling av byrder. Miljøpolitikken må ta i betraktning situasjonen for de minst begunstigede medlemmene av det globale samfunnet, nå og i fremtid.
6. *Årsaksorientert miljøvern*: I Verdenskommisjonens rapport skisseres to hovedtilnærminger til miljøpolitikken: den «tradisjonelle» med vekt på miljøeffekter, og den «nye» som konsentrerer oppmerksomheten om den praksis som er årsak til disse effektene. Dette krever kontroll og styring av de prosesser som skaper utslippsproblemene.
7. *Føre-var prinsippet* er et viktig politisk verktøy for å oppnå overgangen fra en effekt- til en årsaksorientert miljøpolitikk.
8. *Offentlighet og folkelig deltakelse*: Det er ulike oppfatningene om hva omlegging til en bærekraftig utvikling vil innebære i praktisk politikk. Verdenskommisjonens rapport tar til orde for at miljøkrisen er av grunnleggende karakter – og at det ikke er tenkelig å løse de utfordringene verdens befolkning står

overfor uten gjennom radikale samfunnsendringer. Offentlighet og folkelig deltakelse er gjennom Agenda 21 vektlagt som nødvendige forutsetninger for å få til slike endringer.

I miljøstyringssystemet «Bærekraftige kommuner i praksis» ble det gitt anbefalinger om både bruksområde og målgruppe for indikatorene (jf. figuren under), og det ble lagt til rette for bruk via Internett. Systemet ble etter noen år tatt ned fra KS sine nettsider, og er i dag ikke i bruk.



Figur 5 Presentasjon av styringssystemet «Bærekraftige kommuner i praksis» på KS sine nettsider

Sentralt i systemet var forslaget om et to-delt indikatorsystem: Et begrenset antall kjerneindikatorer som ble foreslått som felles for alle kommuner, og som derfor kunne brukes til å sammenligne kommunene, og et påbyggingssett med indikatorer som skulle reflektere forskjeller i bærekraftutfordringer og politiske prioriteringer mellom kommunene. Det finnes ingen systematisk oversikt over bruken av systemet «Bærekraftige kommuner i praksis» ut over at systemet ble utviklet sammen med og utprøvd i 5 kommuner/bydeler (Porsgrunn, Bydel Gamle Oslo, Sund, Tingvoll, Vega) og 2 fylkeskommune (Akershus, Sogn og Fjordane)⁴. I en undersøkelse fra 2002 svarte 10 prosent av norske kommuner at de hadde tatt i bruk en eller annen form for miljø- eller bærekraftindikatorer.

Tabell 1 Inndelingen i kjerneindikatorer og supplerende indikatorer i «Bærekraftige kommuner i praksis»⁵

Bærekrafttema	Kjerneindikator	Eksempel på supplerende indikator
Livskvalitet	Levekårsindeks	Forventet levealder
Lokal forurensning	Utslipp av fosfor og nitrogen fra husholdninger og kommunalt avløp	Antall bosatte plaget av støy fra veitrafikk beregnet ut fra støyplageindeks
Ressursforvaltning	Mengde husholdningsavfall per innbygger	Husholdningsavfall som går til gjenvinning
Biologisk mangfold	Innvilget søknad om dispensasjon for tiltak i landbruks-, natur- og friområde, prosent	Antall plan- og utbyggingssaker der bestandssituasjonen for sårbare eller truede arter har blitt negativt berørt
Energi og klima	Utslipp av CO₂-ekvivalenter per innbygger	Personbiltall per innbygger
Bærekraftig produksjon og forbruk	Andel private bedrifter og kommunale virksomheter som er miljøsertifisert	Bruksareal for nye boliger per bolig
Kommunal drift	Andel ansatte i kommunen som har gjennomgått miljøopplæring	Energibruk i kommunale bygninger per ansatt

2005: Det offisielle norske nasjonale bærekraftindikatorsett

I 2005 – fem år etter at kommune-Norge hadde fått utviklet sitt sett med bærekraftindikatorer – la det såkalte Ekspertutvalget for bærekraftig utvikling frem en utredning der de foreslo et sett med 16 bærekraftindikatorer. Disse var ment å illustrere tilstand og mulige trusler på de hovedområdene som var pekt ut i regjeringens Nasjonal Agenda 21⁶. Statistisk sentralbyrå la frem tall for indikatorene fra 2005 til 2014 som en del av nasjonalbudsjettet. Ordningen ble lagt ned i 2014 av daværende finansminister Siv Jensen (Frp).

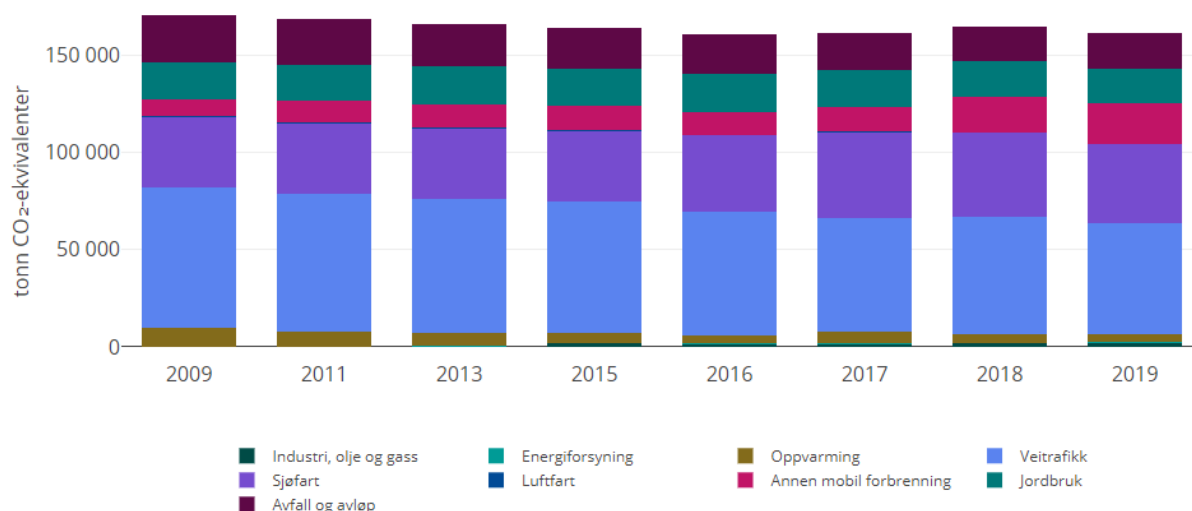
Tabell 2 De norske nasjonale bærekraftindikatorene sammenstilt av SSB i perioden 2005-2014⁷

Bærekrafttema	Del av nasjonalformuen	Bærekraftindikatorer
Bærekraftig økonomisk og sosial utvikling	Økonomisk kapital	• Netto nasjonalinntekt per innbygger fordelt på kilder • Innstrammingsbehov i offentlige finanser som andel av brutto nasjonalprodukt
	Human- og sosialkapital	• Utvikling i inntektsulikhet • Befolkningen fordelt etter høyeste utdanning • Mottakere av uførepensjon og personer på arbeidsavklaringspenger • Forventet levealder ved fødsel
Klima, ozon, og langtransporterte luftforurensninger	Ressurs- og miljøkapital	• Norges klimagassutslipp relatert til Kyoto-målet • Utslipp av NOx, NH3, SO2, og NMVOC
Biologisk mangfold og kulturminner		• Naturindeks. Delindekser for hav og kystvann • Naturindeks: Delindekser for landøkosystemer og ferskvann • Tilstandsutvikling for fredete bygg
Naturressurser		• Samlet energibruk per enhet brutto nasjonalprodukt • Gytebestandens størrelse i forhold til «føre-var» grenseverdi for viktige fiskebestander • Irreversibel avgang av produktivt areal
Helse- og miljøfarlige stoffer		• Helse- og miljøfarlige stoffer i forbrukskjemikalier
Internasjonalt samarbeid for en bærekraftig utvikling og bekjempelse av fattigdom	(ikke angitt)	• Offisiell norsk bistand, nivå og andel av BNP • Import fra MUL og andre utviklingsland som andel av samlet norsk import

2000-tallet: «Klima» overtar som overskrift for det lokale miljøvernarbeidet

Utover på 2000-tallet overtar «klima» til fordel for «Lokal Agenda 21» som overskrift for det lokale miljøarbeidet både internasjonalt og i Norge. Og med det skjer det også et skifte når det gjelder indikatorer, fra bærekraft- til klimaindikatorer. I første omgang gjelder dette skiftet utslippsdelen av klimaarbeidet, men utover på 2000-tallet dukker det opp prosjekter om indikatorer som omfatter også tilpasningsdelen av klimaarbeidet. I begge tilfeller er koblingen til tidligere arbeider med miljøindikatorer sterkere enn til arbeidet med bærekraftindikatorer. Indikatorsettene blir også i mindre grad utviklet gjennom medvirkningsprosesser og blir derfor i større grad ekspertbaserte indikatorer som dermed risikerer å bli oppfattet som 'kalde' av beslutningstakere.

Innen *utslippsdelen* av klimaarbeidet blir indikatorene i de fleste tilfeller reduserte til automatiserte nedskaleringer av lokale klimagassregnskap lagt til rette av Miljødirektoratet. Dette er effektindikatorer (jf. kategoriene i Figur 3) som det i praksis har vist seg å være svært vanskelig å koble mot lokale resultat- eller innsatsfaktorer. Dette skyldes delvis at datagrunnlaget i mange tilfeller er matematiske nedskaleringer av nasjonale datasett – og dermed blir ikke den faktiske lokale situasjonen alltid fanget opp (for eksempel utslipp fra lokal trafikk), og delvis at systemgrensene for lokale utslipp ikke alltid sammenfaller med en rimelig oppfatning av lokale aktiviteter (for eksempel er utslipp fra flyreiser begrenset til vertskommuner for flyplasser).



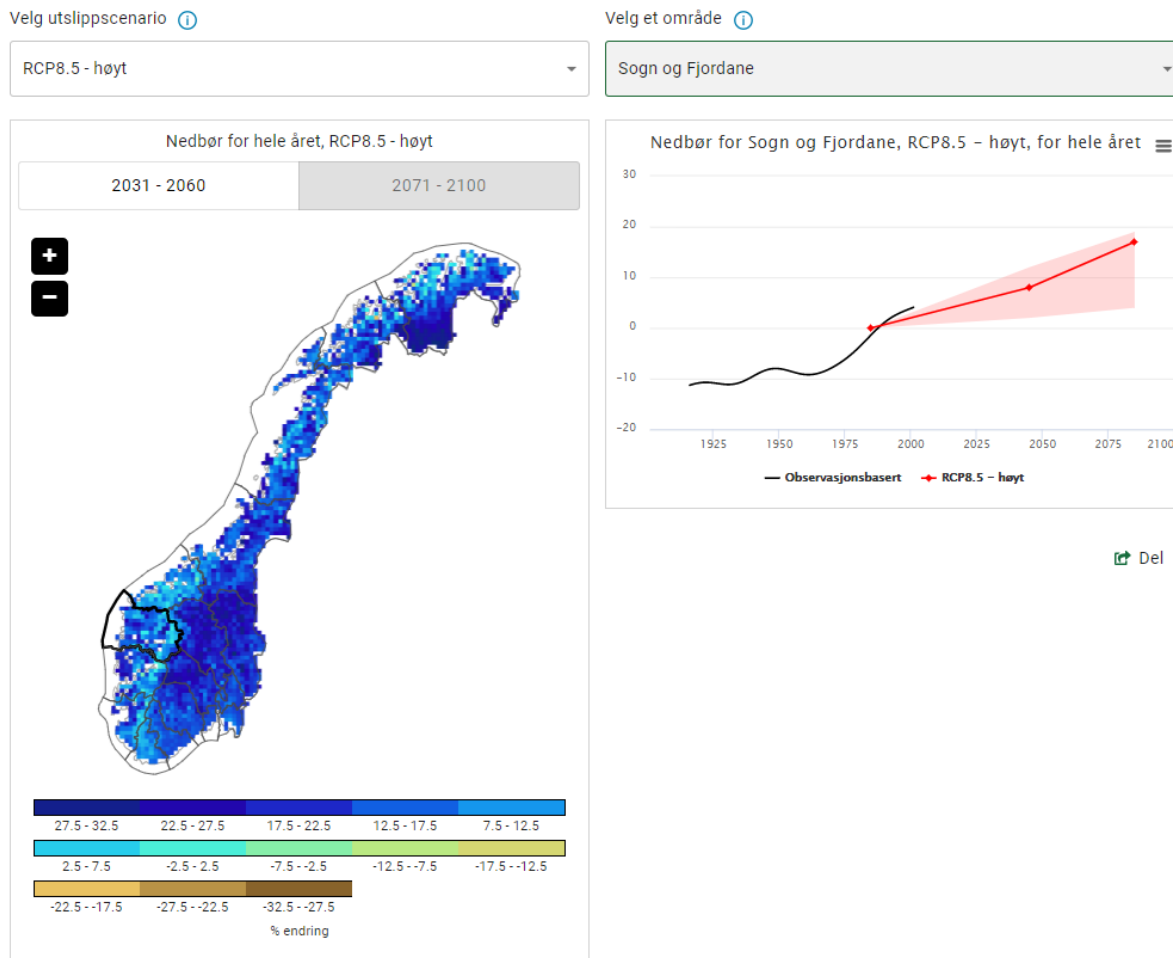
Figur 6 Eksempel på lokal klimaindikator (utslippsregnskap for Larvik kommune)⁸

Både KS⁹ og Miljødirektoratet¹⁰ har nylig gitt ut veiledere som åpner opp for andre systemgrenser enn den offisielle 'territorielle' inndelingen av utslippsregnskap, altså at 'lokale' utslipp ikke bare skal begrenses til utslipp som fysisk skjer innenfor kommunegrensene. Under er vist et eksempel på forslag til forbruksinnretta klimaindikatorer, som altså retter seg inn mot klimagassutslipp som utløses av forbruk (privat eller offentlig).

Tabell 3 Eksempel fra tidligere Sogn og Fjordane fylkeskommune på forbruksinnretta klimaindikatorer¹¹

Hovudkategoriar av forbruk	Fylkeskommunalt forbruk	Privat forbruk
"Biff"	Del forbruk av økologisk mat ved fylkeskommunale kantiner/kjøken	- Kroneforbruk per innbyggjar til kjøt versus planteprodukt (frukt/grønt/kornprodukt) - Del økologisk mat innafor ulike produktkategoriar. - Tal medlemmar i organsiasjonen Hanen Sogn og Fjordane som leverer lokalmat.
"Bil"	Bruk av bil og fly på tenestereiser per tilsett	- Tal bilar per innbyggjar - Tal elbilar per innbyggjar - Tal flyreiser til utlandet per innbyggjar
"Bustad"	Energibruk per m² i fylkeskommunale bygg	- Bustadareal per innbyggjar for nybygde bustader - Energibruk per m² i private bustader - Tal hytter eigd av innbyggjarar i fylket og del av desse knytt til offentlig straumnett og kollektivtransport
Anna forbruk	- Forbruk av papir per tilsett - Forbruk av elektroniske hjelpemidlar (PC, ipad osv) per tilsett	Ei vidare analyse av elektronisk betalingsstatistikk for å avklare kva forbrukskategoriar som er robuste nok til å bruke

Innen *tilpasningsdelen* av klimaarbeidet er det lokale eller regionale nedskaleringer av klimaendringer som inntar plassen som 'indikator'¹². Med en slik innretning av indikatorer er koblingen mellom lokal tilstand (forventede endringer i klimaparameter som temperatur og nedbør) og lokale tiltak (for eksempel flomdempende tiltak) per definisjon fraværende, slik at selve grunnlogikken i det å etablere og ta i bruk indikatorer dermed blir brutt.



Figur 7 Eksempel på regional klimafremskrivning (Sogn og Fjordane)

Med utgangspunkt i definisjonene av klimarisiko som sumvirkningen av «klimaendring», «eksponering», og «sårbarhet» er det utviklet forslag til indikatorsystemer som i tillegg til status-indikatorer fanger opp driver-indikatorer, jf. inndelingen i Figur 3. Et tidlig eksempel på dette, fra 2003, er vist under, og har senere blitt videreutviklet til mer avanserte og kartbaserte indikatoroppsett¹³.

Tabell 4 Forslag til indikatorer for klimasårbarhet¹⁴

Indikator hovedtema	Indikator undertema	Indikator
Sårbarhet for klimapolitikk	Næringsvirksomhet	• Andel sysselsatte innen risikonæringer med særlig høye utslipp av klimagasser per enhet av verdiskaping
	Infrastruktur	• Utslipp per person av klimagasser fra mobile kilder
Sårbarhet for klimaendringer	Næringsvirksomhet	• Andel sysselsatte innen risikonæringer som er særlig utsatt for virkninger av klimaendringer
	Infrastruktur - transport	• Regional sårbarhetsvurdering av transportinfrastruktur gjort i forbindelse med Nasjonal transportplan
	Infrastruktur - ledninger	• Lengde avløpsledning per innbygger
	Infrastruktur - bygninger	• Endring i nedbør som snø
Institusjonell kapasitet	Økonomisk evne	• Skatteinntekt per innbygger
	Kompetanse	• Befolkningsframskriving
	Proaktiv evne	• Stillingsdel som kommunal miljøvernleder
	Reaktiv evne	• Lønnsutgifter til funksjonen «fysisk planlegging, kulturminnevern, natur og nærmiljø» fra KOSTRA
	Gjennomføringsevne	• Årsverk til funksjonen «forebygging av branner og andre ulykker» fra KOSTRA
		• Netto driftsutgifter til funksjonen «fysisk planlegging, kulturminner, natur og nærmiljø» fra KOSTRA

Det som telles teller

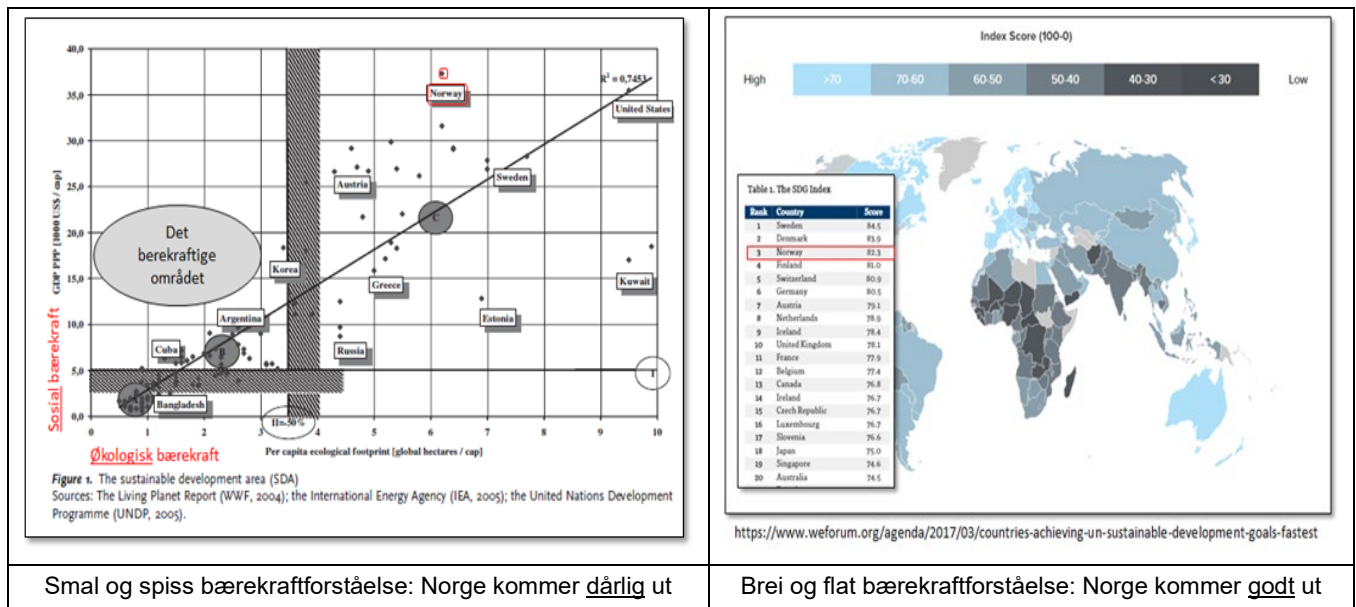
En viktig lærdom fra mer enn 30 års forskning på bærekraftig utvikling er ut den grunnleggende forståelsen av bærekraftmålet er avgjørende for innhold og utfall av den praktiske bærekraftpolitikken, og dermed også for valg

av bærekraftindikatorer. I en nylig oppsummering av disse erfaringene, gjort for Distriktssenteret – Kompetansesenter for distriktsutvikling, ble det gjort et hovedskille mellom en 'brei og flat' og 'smal og spiss' hovedforståelse (jf. tabellen under). Hovedskillet gjøres langs fem akser: Antall tema som inngår i bærekraftdebatten, i hvilken grad det gjøres klare prioriteringer mellom ulike bærekraftdelmål, i hvilken grad bærekraftdelmålene er kvantifisert, den strategiske vektleggingen av konsensus versus konfliktorientering, og til slutt synet på teknologi og sosial organisering som virkemidler i bærekraftarbeidet.

Tabell 5 To hovedforståelser av målet om en bærekraftig utvikling¹⁵

Karakteristikk	'Brei og flat'	'Smal og spiss'
Bærekrafttema	Mange (kulturell, økonomisk, sosial, miljømessig osv)	Få (økologisk og sosial bærekraft)
Prioritering mellom delmål	Flat (alle delmål har lik vekt)	Hierarkisk (miljø overordna økonomiske mål)
Presisering av delmål	Lite Lite vekt på kvantifisering av tolegrenser	Mykje Stor vekt på kvantifisere av tolegrenser
Vedtaksriterium	Konsensus Konfliktdepande og søk etter vinn-vinn løysingar	Konfliktorientert Søker opp konfliktar og vilje til å fleirtalsvedtak
Syn på teknologi og sosial organisering	Teknologi-optimisme Endring av produksjon, ingen kritikk av økonomisk vekst	Kritisk til økonomisk vekst Også endring av forbruk, kritikk av økonomisk vekst

Det sentrale poenget i gjennomgangen av de to hovedforståelsene av bærekraftig utvikling er at valg av hovedforståelse vil vise seg igjen i evaluering av måloppnåelse, og derfor være relevant også i diskusjoner om valg av bærekraftindikatorer. Figurene under, som gjelder for evaluering av bærekraft på nasjonalt nivå, illustrerer at man kan ende opp med stikk motsatte konklusjoner avhengig av hvilken hovedforståelse man legger til grunn. En smal og spiss kan rangere Norge blant de dårligste land mens en brei og flat kan rangere Norge blant de beste landene. Tilsvarende utslag kan rimeligvis forventes også i en lokal og regional sammenheng.



Figur 8 Ulike bærekraftforståelser kan gi ulike svar

Viktige historiske lærdommer til arbeidet med lokale bærekraftmål-indikatorer

Under har vi oppsummert noen erfaringer vi mener kan være nyttig for arbeidet med å utvikle bærekraftmål-indikatorer.

- **Medvirkning i lokal indikatorutvikling**

Et viktig - og kritisk - trekk i framveksten av det store antallet lokale bærekraftindikatorer er at denne utviklingen i mange tilfeller har skjedd i prosesser med *bred folkelig deltakelse* – dette til forskjell fra de mange samtidige initiativene til å utvikle lokale miljøindikatorer; initiativ som ofte har vært initiert av nasjonale myndigheter.

- **Mest erfaring med å utvikle indikatorer – mindre med å bruke dem**

Men folkelig deltakelse er i seg selv ingen garanti for vellykkethet. Deltakelse må også omfatte bruken av indikatorene og innhenting av erfaringene om bruken, ikke bare utviklingen av indikatorene. Her er det dessverre langt mindre å vise til av konkrete resultater.

- **Indikatorer for 'bærekraftig utvikling' – eller bare 'utvikling'?**

Et annet kritisk spørsmål er indikatorenes faktiske bærekraftinnhold. Ikke minst i England – som hadde en særlig omfattende innsats når det gjaldt å utvikle lokale bærekraftindikatorer på 1990-tallet - er det mange eksempler på indikatorsystemer som hadde en svært vid definisjon av 'bærekraft'. Det er for eksempel rimelig å stille spørsmålstegn ved om indikatorer som gjelder karies hos barn eller omfanget av røyking og rusmisbruk er sentrale indikatorer for en bærekraftig utvikling, selv om de er viktige som helseindikatorer, og selv om de altså er utviklet gjennom lokal deltakelse.

- **Lokale indikatorer uten en nasjonal forankring?**

Et viktig trekk med Agenda 21-arbeidet i både Norge og andre land er det store omfanget av lokale Agenda 21-prosesser og enten et fravær – eller i beste fall en forsinkelse – i arbeidet med nasjonale Agenda 21-prosesser; og som følge av det den ofte svake politiske koblingen mellom det lokale og nasjonale arbeidet med bærekraftig utvikling. Dette viser seg også i politikk (og dermed også) i indikatorinnhold. Måten kommuner konkretiserer bærekraftig utvikling kan være svært forskjellig fra det staten gjør. Stor uenighet om innhold i bærekraftpolitikk mellom stat og kommune vil nødvendigvis begrense kommunenes handlingsrom.

- **Enklere å måle innsats enn effekt – og kontroversielt å måle drivere**

Det er med bærekraft som andre politikkområder: det er enklere å måle innsats (for eksempel antall el-biler) enn å måle effekten av innsats (for eksempel reduksjon i global oppvarming). Men vel så viktig er at det er politisk kontroversielt å etablere indikatorer for drivere; altså indikatorer som er ment å måle drivere for en bærekraftig eller (enda mer kontroversielt) ikke-bærekraftig utvikling. Er for eksempel økonomisk vekst, sentralisering, urbanisering, eller økt mobilitet en driver bak en ikke-bærekraftig utvikling? Noen vil mene 'ja', mens andre vil være sterkt uenig.

- **Bærekraften blir borte i klimadebatten**

Etter hvert som 'klima' overtok som overskrift for kommunenes miljøarbeid utover på 2000-tallet, og Lokal Agenda 21 og 'bærekraftig utvikling' ble tonet ned, forsvant også bærekraftindikatorene. Da risikerer man at bærekraftshensyn reduseres til klimahensyn, jf. debatten om elektrifisering av samfunnet der problemstillinger knyttet til produksjon av batterier og de miljøproblemer og sosiale problemer uttak av sjeldne materialer medfører blir prioritert ned ut fra et overordna hensyn om å motvirke klimaendringene.

Praktiske råd om arbeidet med lokale og regionale bærekraftsmål-indikatorer

FNs bærekraftsmål

Arbeidet med å utvikle den offisielle forståelsen av hva bærekraftig utvikling «er» har utviklet seg gjennom flere faser; fra Brundtlandrapporten i 1987, via FNs handlingsplan for bærekraftig utvikling (Agenda 21) i 1992, til de såkalte tusenårsmålene vedtatt i 2000, til bærekraftmålene vedtatt av FN i 2015. Disse består av 17 hovedmål, 169 delmål, og 232 indikatorer¹⁶. Nettstedet «SDG-Tracker.org», som beskriver seg selv som et søsterprosjekt til OurWorldinData.org, har laget en oversikt over tilgangen til data for de ulike indikatorene som munner ut i en vurdering av hvilke indikatorer det per i dag ikke finnes internasjonale datasett (merket rødt i figuren under). EN tilsvarende vurdering når det gjelder tilgangen til lokale data ville økt andelen rødt vesentlig.

All 232 SDG Indicators: What data is available?

This visualization shows for which of the 230 Sustainable Development Goals (SDGs) Indicators data is available at SDG-Tracker.org.

- = Indicators for which recent global official metrics are available, or for which alternative good-quality cross-country source are available (e.g. estimates from independent research institutes).
- = Indicators that do have official metrics, but for which available data is very incomplete or outdated.
- Yellow boxes also mark indicators for which there are no official metrics, but for which closely related estimates are available that allow informative but imperfect monitoring.
- = Indicators for which – to the best of our knowledge – global monitoring is not currently possible.

OurWorld
in Data



Figur 9 Vurdering av tilgangen på internasjonale datasett for FNs sett av bærekraftindikatorer¹

Den internasjonale sammenslutningen av lokale myndigheter for en bærekraftig utvikling (ICLEI) har kritisert FN for ikke å konkretisere lokale myndigheters ansvar i samme grad som tilfellet var i forbindelse med Agenda 21-arbeidet på tidlig 1990-tallet. Spesielt har de pekt på at arbeidet med FNs bærekraftsmål ikke avklarte hvilke indikatorer som er viktige for nasjonale og hvilke som er viktige for lokale myndigheter, og videre har ICLEI pekt på at mange av indikatorene er så overordna at de ikke får frem hvor det er behov for lokal handling¹⁷.

Nasjonale eller også lokale bærekraftsmål-indikatorer?

FN har ikke utformet et mandat for lokale myndigheters ansvar i arbeidet med å realisere bærekraftmålet som motsvarer det som ble gjort i 1992 med kapittel 28 i Agenda 21 - handlingsplanen for en bærekraftig utvikling. Det har medført at organisasjoner utenom FN har følt et behov for å fylle det opplevde tomrommet, også det som gjelder å foreslå spesifikke lokale bærekraftsmål-indikatorer¹⁸.

Først ute var organisasjonen «Global Taskforce of local and regional governments for post-2015 development agenda»¹⁹ som alt i 2014 presenterte sitt forslag til lokale bærekraftsmål-indikatorer. De la særlig vekt på å fremheve viktigheten av et eget bærekraftsmål for det lokale forvaltningsnivået (mål 12 om bærekraftige byer og lokalsamfunn) og fremmet forslag om til sammen 87 indikatorer spesielt utviklet med tanke på å kunne brukes av lokale myndigheter. Ett år etter la EU kommisjonen frem «European Handbook for SDG Voluntary Local Reviews»²⁰. Her foreslås 71 indikatorer, men avgrenset til det som er relevant for byer. Et tredje eksempel er «A

¹ https://ourworldindata.org/uploads/2018/06/SDG-Data-Matrix-01.png?fbclid=IwAR2ggrugsy1UYmXiW_jHsVJxwJHCVSUGuNkIVpid_1uWQprWMxchksnikYs

Territorial Approach to the Sustainable Development Goals» utgitt samme året av OECD²¹. Her foreslås 135 indikatorer uten den tematiske avgrensningen til byer.

Seks gode råd

Avslutningsvis i dette notatet vil vi komme med noen råd til kommuner og fylkeskommuner som ønsker å etablere indikatorer som del av arbeidet med å støtte opp under realiseringen av FNs bærekraftsmål basert på erfaringer fra arbeidet med lokal bærekraftig utvikling frem til i dag. Rådene tar utgangspunkt i følgende spissformulerte overskrifter:

- Høna bør i de fleste tilfeller komme før egget: lag politikken først, så indikatorene.
- Som man roper, får man svar: diskuter den grunnleggende bærekraftforståelsen før de konkrete målene.
- 'Hvorfor' er viktigere enn 'hva': bestem bruksområde og målgruppe før valg av konkrete indikatorer.
- Inspirere – ikke standardisere: Bli gjerne inspirert av indikatorsett utformet nasjonalt eller internasjonalt
- Årsaks- heller enn effektorientert politikk: Ikke vik tilbake for å utvikle driverindikatorer
- Medvirkning er bra: ikke bare i politikktutforming, men også i indikatorutforming

Høna bør i de fleste tilfeller komme før egget: lag politikken først, så indikatorene

Bærekraftig utvikling er en utvikling som i de fleste tilfeller er radikalt forskjellig fra dagens utvikling. Å endre dagens utvikling til å bli bærekraftig vil derfor måtte medføre viktige verdivalg, som også ofte vil oppleves som politiske og på andre måter kontroversielt og konfliktfylt. Det er derfor naturlig at politiske avklaringer og veivalg må gjøres før man bestemmer seg for valg av indikatorer for å hjelpe til å vurdere måloppnåelse, men overraskende ofte starter aktører i den motsatte ende: Altså å diskutere valg av indikatorer.

Det å starte prosessen fra slutten – med valg av indikatorer før avklaring av politisk innhold - kan skyldes at aktørene tror at bærekraftmålet er ukontroversielt og noe 'alle' ønsker, og at det derfor er uproblematisk å begynne i indikator-enden når bærekraftpolitikken skal utformes. Det åpenbare problemet med 'egget-før-høna' tilnærmingen er at konfliktavveieringer kan bli skjult gjennom valg av indikatorer.

På den andre siden kan det å velge ut indikatorer nettopp få frem konflikter ved at indikatorer i de fleste tilfeller er konkrete og dermed enklere å forholde seg til en mer ulne mål. Dermed kan en 'egget-før-høna' inngang tvinge frem at aktører må ta stilling til kontroversielle spørsmål.

Som man roper, får man svar: diskuter den grunnleggende bærekraftforståelsen før de konkrete målene

Valg av grunnleggende bærekraftforståelse vil som vist over (jf. *Tabell 6* og *Figur 9*) bestemme det konkrete innholdet i bærekraftpolitikken – og dermed også påvirke valg av bærekraftindikatorer. I figuren under har vi vist et oppsett som kanskje kan være til hjelp i en slik innledende diskusjon om den overordna tilnærmingen til bærekraftarbeidet for en kommune eller fylkeskommune:

- **Tematisk bredde**

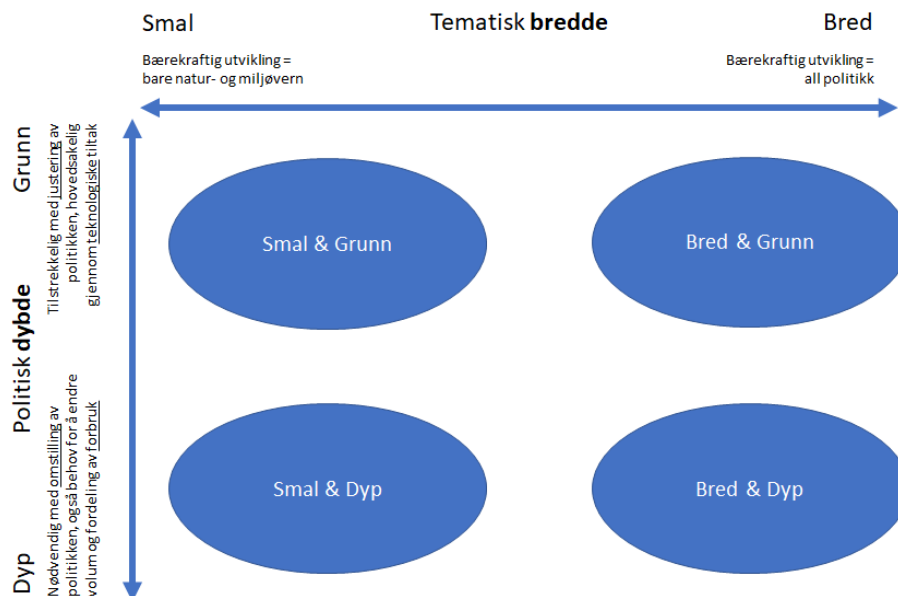
Den enkleste avgrensningen er trolig å bestemme hvor mange tema man ønsker å knytte opp mot bærekraftarbeidet; er det 'bare' bare den tradisjonelle og smale natur- og miljøvernsektoren, eller i den andre ytterligheten ønsker man nærmest å døpe om 'kommunal politikk' til å bli 'bærekraftarbeid'? I det siste tilfellet vil det for eksempel bety at alt kommunen driver med i prinsippet plasseres inn under bærekraftoverskriften.

Avledet av denne første avgrensningen er det konkrete spørsmålet om hvordan kommunens arbeid med to viktige miljøområder skal kobles til – eller eventuelt innlemmes – i det lokale bærekraftarbeidet: Klimapolitikk og energipolitikk, og vern av biologisk mangfold. Grunnen til at vi løfter frem disse to områdene er fordi begge ble koblet fra bærekraftarbeidet på FN-nivå under Rio-konferansen i 1992 da landene vedtok tre separate dokumenter, og dermed tre separate politiske spor internasjonalt: Handlingsplanen for en bærekraftig utvikling (Agenda 21), klimakonvensjonen, og biomangfoldkonvensjonen. Denne tredelingen finner vi igjen på ulike områder i norsk politikk, eks i ulike lovverk (jf. Klimaloven og Naturmangfoldloven) og ulike stortingsmeldinger (ét sett meldinger for hver av de tre politikkområdene). I kommunene viser dette seg ved overgangen fra 'Lokal Agenda 21' til 'klima' som overskrift for det kommunale miljøvernarbeidet mot slutten av 2000-tallet (jf. *Figur 5*).

- **Politisk dybde**

Den andre aksene i figuren under er nok litt mer problematisk å plassere seg langs, men like fullt viktig å reflektere rundt. Den aksene avgjør i realiteten 'dramatikken' i bærekraftpolitikken. Hvis man mener at en bærekraftig

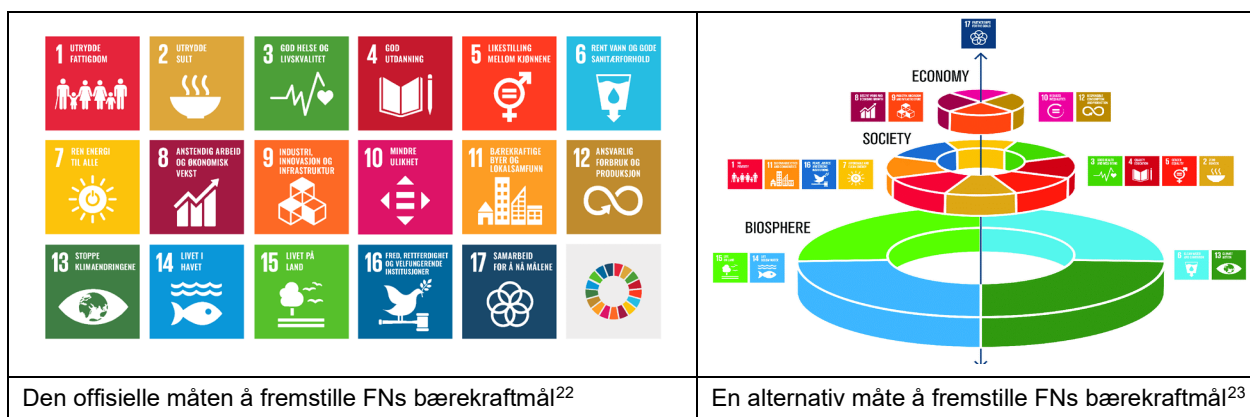
utvikling – i alle fall innenfor det handlingsrommet en kommune eller fylkeskommune kan fylle - i hovedsak kan nåes gjennom teknologiske tiltak og justeringer av dagens politikk, så kan man klare seg med det som er betegnet som en grunn tilnærming i figuren. Alternativt kan man legge til grunn at det kreves langt større lokale eller regionale politiske grep enn 'justeringer' – mer i retning av omstilling – som også medfører at det i tillegg til teknologiske tiltak også er behov for endringer i volum og fordeling av offentlig og privat forbruk.



Figur 10 Forslag til rammeverk for å bestemme hovedforståelsen av det lokale og regionale bærekraftarbeidet

Det som virkelig teller bør telles – noe er viktigere enn annet

Den vanlige måten å fremstille FNs bærekraftsmål er i en rekke av innbyrdes uprioriterte mål. Selv om hovedmålene er nummerert – fra 1 til 17 – er ikke dette ment som at mål nummer 1 er mest viktig mens mål nummer 17 er minst viktig. Samtidig er det naturlig å tenke seg at det likevel er slik, i alle fall i ulike nasjonale (eller for den del fylkesvise og kommunale) sammenhenger. Mål nummer 10 om mindre ulikhet er rimeligvis viktigere i land med større sosiale ulikheter enn Norge, og mer trivielt: Mål nummer 14 om livet i havet er mindre viktig (men neppe uviktig) for en innlands- enn en kystkommune.



Figur 11 To måter å fremstille FNs bærekraftsmål: Uten (til venstre) og med (til høyre) en prioritering mellom målene

Mer prinsipielt viktig er imidlertid den rangeringen Stockholm Resilience Center har gjort av bærekraftmålene, som for eksempel Vestland fylkeskommune har lagt til grunn i sitt bærekraftarbeid. Her sier man at målene som gjelder biosfæren (6 om rent vann og gode sanitærforhold, 13 om klimaendringer, 14 om livet i havet, og 15 om livet på land) – eller det som tidligere gjerne ble betegnet som den økologiske bærekraften – er viktigst, i den forstand at de danner de økologiske grensene for de øvrige bærekraftmålene, som i figuren under er delt inn i de to hovedkategoriene 'samfunn' og 'økonomi'. Det betyr for eksempel at spørsmålet om hvorvidt verden samlet

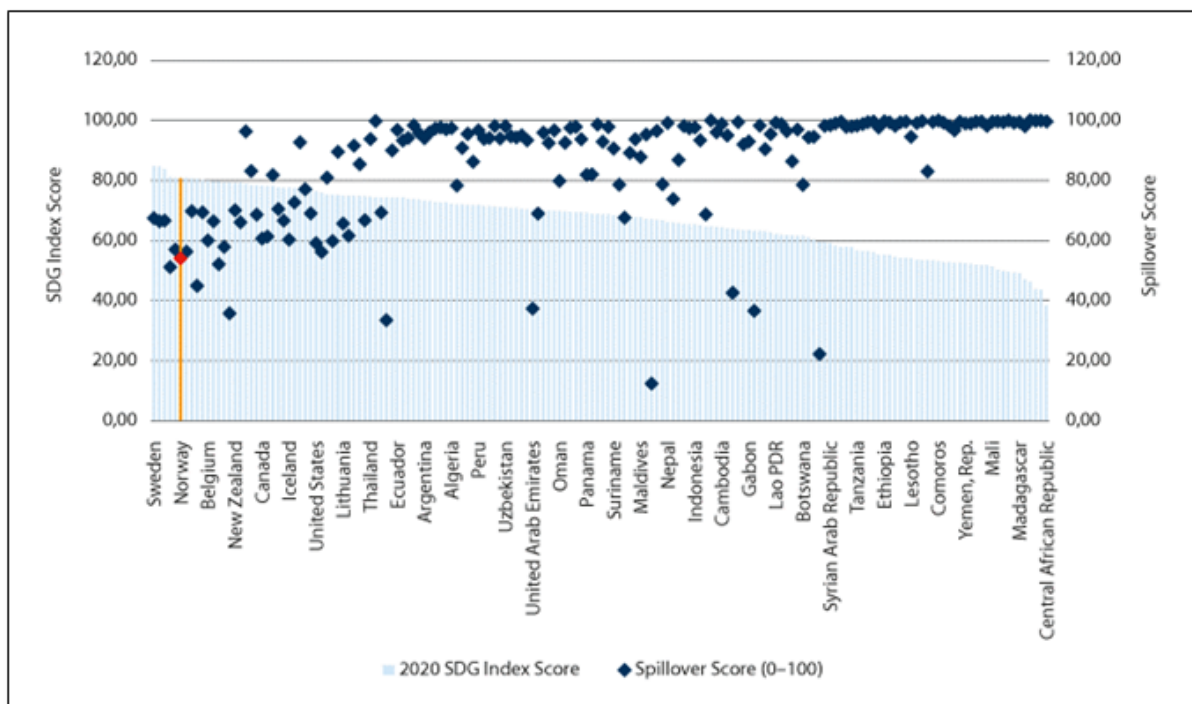
sett kan fortsette med økonomisk vekst er underordnet spørsmålet om de grensene målene om å ta vare på biosfæren setter. Økonomisk vekst kan derfor bare skje så lenge disse målene ikke overskrides.

Om å tenke globalt og handle lokalt

Slagordet 'tenke globalt og handle lokalt' har ofte feilaktig blitt tillagt Brundtlandrapporten. Slagordet er ikke nevnt der, selv om mange opp gjennom årene – også fra stortingets talerstol² – har hevdet det motsatte. Slagordet har sitt opphav fra 1960-tallets folkelige engasjement mot atomvåpen, og var ment å fungere som en motivasjon for at aktivister skulle involvere seg i demonstrasjoner ('handle lokalt') mot trusselen om atomkrig ('tenke globalt'). Slagordet ble først tatt i bruk i miljøvernarbeidet i forbindelse med FNs første internasjonale miljøkonferanse i Stockholm i 1972, også der som en motivasjon for lokal handling rettet inn ikke bare mot lokale miljøproblemer, men også mot globale miljøproblemer – som klimaproblemet.

Stortingsmeldingen om bærekraftmålene fra 2021 peker på et viktig forhold, at det å prestere høyt på lokale eller nasjonale bærekrafttema kan innebære en tilsvarende lav prestasjon på globale bærekrafttema. Dette forholdet er illustrert ved å sammenligne to ulike bærekraftindekser – «SDG score» og «spillover score» der den siste er et uttrykk for at et lands handlinger kan ha positive eller negative effekter på andre lands evne til å oppnå bærekraftsmålene. At Norge får en dårlig vurdering når det gjelder spillover index forklares på følgende måte (side 15 i stortingsmeldingen³):

“land som skårer høyt på SDG-indeksen – som Norge og andre OECD-land – skårer lavt på spillover-indeksen og på visse områder bidrar negativt til andre lands evne til å oppnå bærekraftsmålene. Årsaken er at vestlige land har gode levevilkår, men et høyt materielt forbruk”.



Figur 12 Sammenligning av hvordan land presterer ut fra en tradisjonelle bærekraftindeks versus spillover indeks ²⁴

‘Hvorfor’ er viktigere enn ‘hva’: bestem bruksområde og målgruppe før valg av konkrete indikatorer

Når man kommer til det punktet at indikatorer skal diskuteres er det viktig først å diskutere hva man ønsker å bruke indikatorne til – herunder hvem som er målgruppe for indikatorne – før man diskuterer innholdet i sitt indikatorsystem. Tabellen under kan være en hjelp for å kartlegge behov de lokale bærekraftmål-indikatorne er tenkt å dekke og hvilke målgrupper de skal rette seg inn mot.

² I Miljøministerens redegjørelse for Stortinget våren 1987, da Verdenskommisjonens rapport ble lagt fram, gjøres det for eksempel en slik eksplisitt kobling.

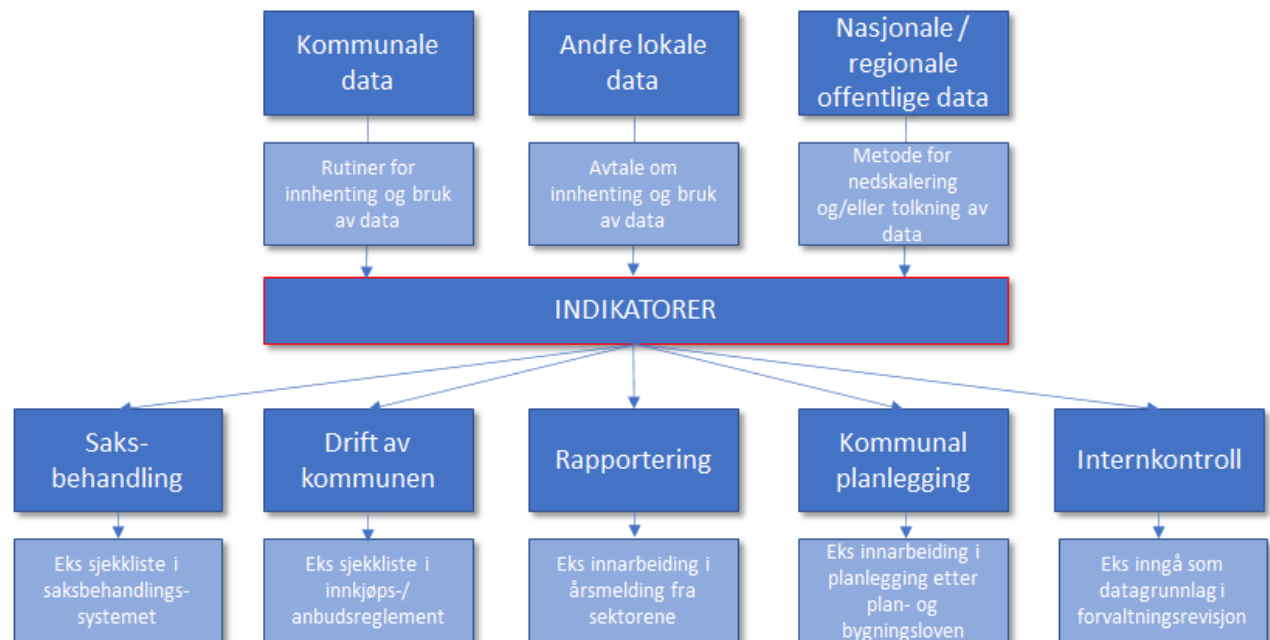
³ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-40-20202021/id2862554/>

Tabell 6 Eksempel på kobling av formål og målgruppe for et gitt indikatorsystem

Kommunikasjonens primære formål	Informasjon og debatt			Politisk styring		Administrativ styring	
	Media	Innbyggere	Interesse-grupper	Folkevalgte lokalt	Folkevalgte i overordna organ	Ansatte lokalt	Ansatte i overordna organ
Retningsanalyse							
Konsekvensvurdering							
Evaluering							
Overvåkning							
Rapportering							
Sammenligning							

'Hvordan' er også viktig: få på plass kobling mellom indikatorer og kommunale beslutningssystemer

Bruk av indikatorer vil normalt inngå i et styringssystem. Under er vist et eksempel på hvordan bærekraftindikatorer kan kobles opp mot og dermed bygge opp under andre styringselementer. Det å etablere slike koblinger er med andre ord en følge av hvilke formål man har lagt til grunn med å ta i bruk indikatorer.



Figur 13 Eksempel på innarbeiding av indikatorer i ulike deler av det kommunale styringssystemet

Den siste finpussen

Når man har gjort de avveiningene og valgene som er omtalt over gjenstår kan det være fornuftig til slutt å tenke gjennom følgende forhold – før man altså går til den konkrete utformingen av indikatorer:

- Vi har i notatet gitt flere referanser til tidligere indikatorsett innen bærekraft, miljø og klima; samt noen internasjonale initiativ som er tatt for å utvikle standardiserte lokale bærekraftmål-indikatorer. Disse kan kanskje inspirere til valg av indikatorer i din kommune eller fylkeskommune, noen kan kanskje også brukes mer eller mindre direkte, men vi vil ikke råde til å kopiere noe av dette direkte. Slike ovenfra-og-ned forslag er i de fleste tilfeller ment som *inspirasjon*, ikke standardisering.
- Lokalt miljø-, bærekraft- og klimaarbeid har opp gjennom historien vært preget av varierende grad av medvirkning. Vi mener at medvirkning er bra, ikke bare i politikkutforming, men også i indikatorutforming. Medvirkning er imidlertid ikke et tilstrekkelig – men mener vi nødvendig - vilkår for å oppnå gode indikatorer. I tillegg til medvirkning trengs gode politiske avklaringer og god faglig innsikt fra administrasjonen for derved å oppnå 'passe varme' indikatorer.
- En av hovedanbefalingene i Brundtland-rapporten for å oppnå en bærekraftig utvikling var å legge om fra en effekt- til en årsaksorientert miljøpolitikk. Denne anbefalingen har også konsekvenser for valg av bærekraftmål-indikatorer på den måten at man også må prøve å utvikle det vi i *Figur 4* har kalt

driverindikatorer. Dette er en type indikatorer som er særlig krevende å utvikle, fordi det både er faglig vanskelig og kan være politisk kontroversielt. Like fullt, eller kanskje nettopp derfor, er det viktig å utvikle også den typen indikatorer.

Den politiske og styringsmessige sammenhengen for lokal indikatorutvikling

Vårt siste poeng gjelder hvilken politisk sammenheng indikatorene – og dermed også indikatorutviklingen – inngår i. Tabellen under viser fire idealtypiske situasjoner bestemt ut fra to akser:

- **Indikatorutforming:** Hvem som utformer indikatorene, hhv kommunen selv (intern) og aktører utenfor kommunen – eks KS, staten, internasjonale organisasjoner (ekstern).
- **Kommunalt handlingsrom:** Grad av kommunalt handlingsrom (reelt og/eller opplevd), hhv stort (kommunen som politisk aktør) og lite (kommunen som struktur for iverksetting av statlig definert politikk).

Når det gjelder *indikatorutforming* er det opp gjennom historien – fra LA21 og frem til dagens bærekraftmål-indikatorer - et vel av forslag til lokale bærekraftindikatorer som er utformet av aktører utenfor eller 'over' kommunene, både nasjonalt (for eksempel KS under LA21-perioden) og internasjonalt (jf. omtalen over av ulike internasjonale organisasjoner sine forslag til bærekraftmål-indikatorer). Det er imidlertid få eksempler på statlig utformede indikatorer på dette politikkområdet, i motsetning til det som finnes på andre sektor-politikkområder – som skole, helse, og arealplanlegging – og rapporteringen kommuner er pålagt å gjennomføre innen KOSTRA-systemet. Denne mangelen på statlige rapporteringskrav samsvarer med tidligere funn fra Agenda 21-perioden, om *fraværet* av nasjonale og *nærværet* av lokale Agenda 21-strategier/planer/mål.

Det kan være vanskelig å avgjøre hva som er det *kommunale handlingsrommet*, av to grunner: For det *første* er det slik at en kommune kan selvsagt ikke alene bestemme størrelsen på handlingsrommet for et gitt politikkområde. I lokal næringspolitikk utenom jordbruk har kommunen rimeligvis større valgmulighet enn innenfor jordbruket, som i svært stor grad er bestemt av den statlige jordbrukspolitikken. For det *andre* kan det være slik i enkelte tilfeller at det ikke er enkelt å fastslå det faktiske lokale handlingsrommet. Dette gjør at det objektivt sett faktiske handlingsrommet kan være annerledes enn den lokale oppfatningen; kommuner kan være 'overambisiøse' og tro (og ønske) at de har et større handlingsrom enn det som viser seg i praksis; eller motsatt kan de være 'pessimistiske' og dermed unnlate å utnytte fullt ut et handlingsrom som faktisk er til stede.

Tabell 7 Indikatorenes primære oppgave ut fra politisk og styringsmessig sammenheng

		Indikatorutforming	
		Intern	Ekstern
Kommunalt handlingsrom	Selvstendig politisk aktør	1 Intern styring	3 Benchmarking
	Struktur for iverksetting av statlig politikk	2 Intern rapportering	4 Ekstern rapportering

De fire idealtypiske primære formålene et lokalt bærekraftsystem kan ha ut fra det som står over er vist i **Tabell 7**. I praksis kan et gitt indikatorsystem dekke flere enn ett formål, men da er det viktig at man lokalt er klar over en slik kombinert funksjon. For eksempel kan staten ha klare rapporteringskrav (type 4) og kommunen kan i tillegg ha ambisjoner om å være en selvstendig politisk aktør (type 1). Det vil normalt bety at kommunen bør etablere sine egne indikatorer i tillegg til det som staten etablerer av spørsmål-indikatorer.

Det som er vel så viktig å ta med seg er følgende to kritiske forhold:

- **Timing:** Hva som skal komme først av det å utvikle lokale bærekraftmål og lokale bærekraftindikatorer?
- **Medvirkning:** Hvor stor vekt skal man legge i det å involvere lokale interessegrupper i utviklingen av indikatorer (for så vidt også mål)?

Svaret på disse to spørsmålene vil ofte være forskjellig for de fire kategoriene vist i tabellen over.

Når det gjelder timing vil det for type 2, 3 og 4 normalt være slik at indikatorene kommer 'først', i den forstand at de kommer på den kommunale dagsorden enten som et rapporteringskrav fra staten (type 2 eller 4) eller forslag – for eksempel fra KS - til indikatorer (type 3). Ofte vil det da være at kommunene så bruker dette som

inspirasjonsgrunnlag for – eventuelt – å utvikle egne lokale mål som kan spille opp mot de aktuelle eksternt gitte indikatorene. Det er derfor i praksis bare i type 1 («*intern styring*») at kommunene reelt sett har et valg om de vil formulere mål før de uformer indikatorer. Vårt råd er at kommunen bør utnytte den muligheten, altså å bestemme for innholdet i politikken ('målene') *før* de bestemmer seg for hvordan 'måle' utgangspunktet for eller gjennomføringen av den samme politikken.

Vektlegging av *lokal medvirkning* i utvikling av indikatorer følger samme mønster som over. Eksternt gitte indikatorer er per definisjon uten lokal innvirkning, er bare i begrenset grad relevant for type 2, og er altså dermed i praksis bare aktuelt for type 1 («*intern styring*»).

Det kritiske her er altså hvorvidt kommunen ser på det lokale bærekraftarbeidet hovedsakelig som en respons på statlige eller andre eksterne krav og anbefalinger, og derfor reduseres til hvordan best mulig iverksette slike krav og anbefalinger, eller om kommunen også ønsker å påta seg en *aktør-rolle* som går ut over (eventuelt på tvers av eller i konflikt med) eksterne krav og anbefalinger. Bare i dette siste tilfellet gir det full mening i å sette av ressurser til lokal medvirkning i det å utvikle lokale bærekraftindikatorer og – eventuelt – å bruke tid på først å utvikle lokale bærekraftmål før utforming av lokale bærekraftindikatorer. I motsatt fall risikerer man å bruke ressurser på å utvikle indikatorer som i praksis ikke har noen praktiske konsekvenser i form av å påvirke innholdet i lokal politikk.

Kilder

- ¹ Glosvik, Ø. (1994): "Miljømålstyring" - er det mogelig? Målstyring som verkemiddel i iverksetting av kommunal miljøpolitikk. VF-notat 5/94. Vestlandsforskning, Sogndal
- ² Oppdatering av Høyer, K.G. og Aall, C. (1997): *Miljø- og bærekraftindikatorer. En internasjonal kunnskapsoversikt*. VF-rapport 13/97. Sogndal: Vestlandsforskning. https://www.vestforsk.no/sites/default/files/migrate_files/rapport-13-97-r-re-ind.pdf
- ³ Direktoratet for naturforvaltning, Statens forurensningstilsyn, Riksantikvaren (1996): *Idésamling for kommunalt miljøvern. Et utvalg nasjonale miljømål. Forslag til kommunale mål, strategier og indikatorer for fem satsningsområder*. TE-713. Oslo.
- ⁴ https://www.vestforsk.no/sites/default/files/migrate_files/rapport-17-02.pdf
- ⁵ Aall, C., Breisnes, K., Høyer, K.G., Hille, J. (2002): *Bærekraftige kommuner i praksis. Omtale av et styringssystem for integrering og konkretisering av bærekraftig praksis i kommunen*. VF-rapport 17/02. Sogndal: Vestlandsforskning. https://www.vestforsk.no/sites/default/files/migrate_files/rapport-17-02.pdf
- ⁶ <https://www.regjeringen.no/contentassets/f3fe20e0ceb44e769521537259a05a94/no/pdfs/nou200520050005000dddpdfs.pdf>
- ⁷ Finansdepartementet (2005): *Enkle signaler i en kompleks verden. Forslag til et nasjonalt indikatorsett for en bærekraftig utvikling*. NOU 2005:5 <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/nokkeltall/indikatorer-for-barekraftig-utvikling>
- ⁸ <https://www.miljodirektoratet.no/tjenester/klimagassutslipp-kommuner/?area=618§or=-2>
- ⁹ <https://www.ks.no/fagomrader/samfunnsutvikling/klima/veileder-for-klimabudsjett/>
- ¹⁰ <https://www.miljodirektoratet.no/myndigheter/klimaarbeid/kutte-utslipp-av-klimagasser/klimasats/2019/nasjonal-veileder-for-klimabudsjett-og-styring/>
- ¹¹ https://www.vestforsk.no/sites/default/files/migrate_files/vf-rapport-7-2012-korleis-vurdere-effekten-av-ein-regional-klimapolitikk.pdf
- ¹² www.klimaservicesenter.no laget i samarbeid mellom Meteorologisk institutt, Norges vassdrags- og energidirektorat, NORCE og Bjerknessenteret.
- ¹³ Eksponerings- og klimasårbarhetskart for norske kommuner: <https://folk.ntnu.no/opach/tools/viewexposed/> og <https://folk.ntnu.no/opach/tools/climres/>
- ¹⁴ Aall, C., Norland, I. (2003): *Indikatorer for vurdering av lokal klimasårbarhet*. Rapport 15/03. Sogndal: Vestlandsforskning. https://www.vestforsk.no/sites/default/files/migrate_files/rapport15-03.pdf
- ¹⁵ Groven, K., Aall, C. (2020): *Korleis kan distriktskommunar arbeide med berekraftig utvikling? Notat utarbeidd på oppdrag frå Distriktssenteret*. VF-notat 3/2020. Sogndal: Vestlandsforskning https://www.vestforsk.no/sites/default/files/2020-05/PP-KA-samlet%20presentasjon_0.pdf
- ¹⁶ <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/>
- ¹⁷ <https://www.local2030.org/library/236/ICLEI-SDGs-Briefing-Sheets-06-Measuring-Monitoring-and-Evaluating-the-SDGs.pdf>
- ¹⁸ https://www.uclg.org/sites/default/files/localization_targets_indicator_web.pdf
- ¹⁹ <https://www.uclg.org/en/organisation/about>
- ²⁰ Siragusa A., Vizcaino P., Proietti P., Lavalle C., (2020). *European Handbook for SDG Voluntary Local Reviews*, EUR 30067 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg. https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC118682/european_handbook_for_sdg_voluntary_local_reviews_online.pdf
- ²¹ <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/e86fa715-en/index.html?itemId=/content/publication/e86fa715-en>
- ²² <https://www.fn.no/om-fn/fns-baerekraftsmaal>
- ²³ <https://www.stockholmresilience.org/images/18.36c25848153d54bdba33ec9b/1465905797608/sdgs-food-azote.jpg>
- ²⁴ Sachs, J., Schmidt-Traub, G., Kroll, C., Lafortune, G., Fuller, G., Woelm, F. 2020. The Sustainable Development Goals and COVID-19. Sustainable Development Report 2020. Cambridge: Cambridge University Press. Visualisering: KMD.