



**VESTLANDSFORSKING**



**ProSus**

**VF-rapport 7/01**

# **Ansvars- og myndighetsfordeling mellom stat og kommune på miljøområdet.**

**Oppsummering av erfaringer fra forskning omkring  
kommunalt miljøvern**

**Vestlandsforskning / ProSus, Universitetet i Oslo**

**Carlo Aall, William Lafferty, Gard Lindseth**

# VF Rapport

|   |   |
|---|---|
| <b>Rapport tittel:</b> Ansvars- og myndighetsfordeling mellom stat og kommune på miljøområdet. Oppsummering av erfaringer fra forskning omkring kommunalt miljøvern   | <b>Rapportnr.</b><br>7/01   |
|   | <b>Dato</b><br>02.05.01   |
|   | <b>Gradering</b><br>Åpen  |
| <b>Prosjekttittel:</b> Ansvars- og myndighetsfordeling mellom stat og kommune på miljøområdet.  | <b>Antall sider</b><br>240  |
|   | <b>Prosjektnr</b><br>2190   |
| <b>Forskarar:</b> Carlo Aall (Vestlandsforskning), William Lafferty (ProSus), Gard Lindseth (ProSus)  | <b>Prosjektansvarlig</b><br>Carlo Aall  |
| <b>Oppdragsgiver:</b> Miljøverndepartementet  | <b>Emneord</b><br>Kommunalt miljøvern, bærekraftig utvikling, Lokal Agenda 21 |
| <b>Sammendrag</b><br>Rapporten sammenstiller erfaringer fra forsøksvirksomhet og forskning omkring kommunalt miljøvern siden slutten av 1980-tallet som kan være relevant for spørsmålet om overføring av miljøvernoppgaver fra stat til kommune. Rapporten er laget på oppdrag for Miljøverndepartementet som et kunnskapsgrunnlag for diskusjoner om en ytterligere overføring av miljøvernoppgaver fra stat til kommune. |   |
| <b>ISBN nr</b> 82-428-0200-9<br>ISSN 0804-8835  | <b>Pris</b><br>250  |

## Forord

Rapporten sammenstiller erfaringer fra forsøksvirksomhet og forskning omkring kommunalt miljøvern siden slutten av 1980-tallet som kan være relevant for spørsmålet om overføring av miljøvernoppgaver fra stat til kommune. Rapporten er laget på oppdrag for Miljøverndepartementet som et kunnskapsgrunnlag i forbindelse med pågående diskusjoner i departementet om en ytterligere overføring av overføring av miljøvernoppgaver fra stat til kommune.

I rapporten er også tatt med referat fra et seminar som ble arrangert på Soria Moria konferansesenter i Oslo 25. januar. Seminaret ble arrangert som del av vårt oppdrag for Miljøverndepartementet. Rapporten er laget i samarbeid ved Vestlandsforskning og ProSus ved Universitetet i Oslo. Den er skrevet av forsker II Carlo Aall (Vestlandsforskning), vitenskaplig assistent Gard Lindseth (ProSus) og professor William Lafferty (ProSus).

Rapporten ble utarbeidet før regjeringen la fram innstillingen om oppgavefordelingsutvalget, der det blant annet blir tatt til orde for å overføre ansvaret for miljø og landbruk fra fylkesmannen til fylkeskommunen. Dette og andre spørsmål knyttet til det regionale forvaltningsnivået er i lite eller ingen grad berørt i rapporten.

Takk til vitenskaplig assistent Ingrid Norland (ProSus) for hjelp med å skrive referat fra seminaret. Takk også til forskningsleder Karl Georg Høyen ved Vestlandsforskning for nyttige kommentarer til rapporten.

Sogndal 2. mai 2001

Carlo Aall  
prosjektleder

# Innhold

|   |     |
|---|-----|
| Sammendrag.....   | 8   |
| Summary .....   | 17  |
| 1 Innledende perspektiver .....   | 26  |
| 1.1 Bakgrunn og problemstilling .....   | 26  |
| 1.2 Noen generelle perspektiver på fordeling av ansvar i offentlig forvaltning.....                     | 28  |
| 1.3 Horisontal integrering og vertikal arbeidsdeling i norsk miljøvernpolitikk.....                     | 31  |
| 1.4 Metodisk tilnærming .....   | 34  |
| 2 Erfaringer fra relevante prosjekter .....   | 37  |
| 2.1 Forsøksvirksomhet på miljøområdet.....  | 37  |
| 2.2 Statlige initierte forsøk.....  | 40  |
| 2.2.1 MIK-programmet.....   | 40  |
| 2.2.2 Miljøpakkordningen.....   | 45  |
| 2.2.3 MIK-reformen.....   | 50  |
| 2.2.4 Transportplanarbeidet i de 10 største byområdene (TP10).....                                      | 56  |
| 2.2.5 Miljøbyprogrammet .....   | 60  |
| 2.2.6 Forsøk med videreutvikling av målstyring av kommunene.....  | 65  |
| 2.2.7 Forsøk med kulturlandskap i kommuneplanen (KLIK).....   | 72  |
| 2.2.8 Forsøk med kartlegging av biologisk mangfold i kommunene... 73                                    |     |
| 2.2.9 Bærekraftige lokalsamfunn (BLS).....  | 80  |
| 2.2.10 Miljøverndepartementets støtte til arbeidet med Lokal Agenda 21 ("stimuleringsprogrammet") ..... | 83  |
| 2.3 Kommunalt initierte forsøk.....   | 90  |
| 2.3.1 Økokommuneprogrammet .....  | 90  |
| 2.3.2 Miljørevisjonsprosjektet .....  | 95  |
| 2.3.3 Retningsanalyseprosjektet.....  | 100 |
| 2.4 Forskningsprogrammer om kommunal miljøvernpolitikk.....   | 104 |
| 2.4.1 Natur og miljøvennlig tettstedsutvikling (NAMIT).....   | 104 |
| 2.4.2 Miljøvern i kommunal planlegging (MILKOM) .....   | 107 |
| 2.4.3 Lokal transport- og arealpolitikk (LOKTRA).....   | 109 |

|  |     |
|--|-----|
| 2.4.4 Miljø, makt og styring (MILMAKT).....  | 116 |
| 3 Oppsummering av erfaringer .....   | 122 |
| 3.1 Innledning til den avsluttende oppsummeringen .....  | 122 |
| 3.2 Perspektiver på ansvarsfordeling mellom stat og kommune .....  | 124 |
| 3.3 Forskjeller mellom stat og kommune i virkemiddelprofil .....   | 134 |
| 3.4 Forutsetninger for en ”vellykket” overføring av oppgaver.....  | 138 |
| 3.5 Perspektiver på utforming av en ”ny” styringsdialog mellom stat og kommune.....  | 143 |
| 4 Perspektiver på den videre debatten.....   | 146 |
| 4.1 Viktige politiske føringer.....  | 146 |
| 4.2 Eksterne impulser til debatten om oppgavefordeling i miljøvernpolitikken.....  | 153 |
| 4.3 To hovedmodeller for overføring av miljøvernoppgaver fra stat til kommune.....   | 156 |
| 4.4 En mulig strategi for å få til økt horisontal integrering av miljøvern hensyn nasjonalt .....  | 160 |
| Litteraturoversikt.....  | 163 |
| Vedlegg: Referat fra seminar om ansvarsfordeling mellom stat og kommune på miljøområdet, Soria Moria konferansesenter, 25. januar 2001 ..... | 176 |
| Program for seminaret.....   | 177 |
| Bakgrunnsnotat for seminaret .....   | 178 |
| Jostein Aanestad: Innledning .....   | 181 |
| Guttorm Grundt : Intensjonene bak MIK-reformen.....  | 182 |
| Erling Vindenes: Intensjonene bak MIK-Reformen .....   | 184 |
| Alf i Jansen: Evaluering av MIK .....  | 187 |
| Einar Lund: Økokommuneprogrammet.....  | 194 |
| Eli Heiberg: Økokommuneprogrammet.....   | 198 |
| Terje Kleven: MILKOM/ ”Miljø, Makt og Styring” .....   | 202 |
| Lars Wang: Buskerudprosjektet.....   | 210 |
| Per Kristen Mydske: TP10/Miljøpakkeordninga .....  | 214 |
| Arvid Strand: Miljøbyprogrammet .....  | 218 |
| Trygve Bjørnæs og William M. Lafferty: Lokal Agenda 21 .....   | 223 |
| Stene Berg: Erfaringer med delegering av myndighet etter kulturminneloven .....  | 227 |

|  |     |
|--|-----|
| Svein Karlsen: Biologisk mangfold og naturvern.....                  | 228 |
| Werner Olsen: Delegering av myndighet på forurensningsområdet..      | 229 |
| Harald Baldersheim: Desentralisering i et komparativt perspektiv ... | 230 |
| Jostein Aanestad: Avslutning.....                                    | 236 |
| Deltakere på seminaret.....  | 238 |

## Tabeller

|  |                   |
|--|-------------------|
| <i>Tabell 1 Klassifisering av aktuelle forsøk innenfor offentlig miljøvernforvaltningen.....</i>   | <i>39</i>         |
| <i>Tabell 2 Miljøvernoppgaver som kan tenkes overført fra stat til kommune (Miljøverndepartementet 1991) .....</i>   | <i>43</i>         |
| <i>Tabell 3 Andel kommuner med tilsatt miljøvernleder (Lafferty m.fl. 1998)</i>  | <i>51</i>         |
| <i>Tabell 4 Valg av modell for organisering av det kommunale miljøvernet (Lafferty m.fl. 1998) .....</i>   | <i>52</i>         |
| <i>Tabell 5 Typologi for miljøproblem (Naustdalslid 1994) .....</i>  | <i>53</i>         |
| <i>Tabell 6 Planlagte og realiserte delprogram i Økokommuneprogrammet (Aall 2000a) .....</i>   | <i>92</i>         |
| <b><i>Tabell 7 Forsøk med miljørevisjon gjennomført i perioden 1995-96 (Aall 1996) .....</i></b>   | <b><i>96</i></b>  |
| <b><i>Tabell 8 Forslag til kommunal bærekrafttema (Høyen og Aall 1997).....</i></b>  | <b><i>101</i></b> |
| <i>Tabell 9 Vurdering av dokumentasjon og relevans for prosjektene som er omtalt i rapporten .....</i>   | <i>123</i>        |
| <i>Tabell 10 Idealtypisk fremstilling av forskjeller mellom stat og kommune i virkemiddelprofil i miljøvernpolitikken (etter Aall 2000b).....</i>  | <i>136</i>        |
| <i>Tabell 11 Oversikt over myndighetsforhold mellom stat og kommune etter Viltloven, innen Fiskeriforvaltningen og etter Forurensningsloven. .</i>   | <i>152</i>        |
| <i>Tabell 12 Eksempler på miljøvernoppgaver som i prinsippet kan være aktuelle å overføre fra stat til kommune, men der det er uavklarte spørsmål om horisontal integrering på nasjonalt nivå.....</i>           | <i>157</i>        |
| <i>Tabell 13 Mulige utfall ved overføring av miljøvernoppgaver som forutsetter horisontal integrering fra stat til kommune gitt ulike utgangspunkt med hensyn til ambisjoner om horisontal integrering .....</i> | <i>158</i>        |

## Figurer

|   |            |
|---|------------|
| <i>Figur 1 Styringsmessig sammenheng for den kommunale miljøvernpolitikken.....</i>                         | <i>37</i>  |
| <i>Figur 2 "Lokal bærekraft" som strategi for å fremme tiltak for horisontal integrering nasjonalt.....</i> | <i>162</i> |

# Sammendrag

## *Gjennomføring av prosjektet*

Vestlandsforskning og ProSus ved Universitetet i Oslo ble i desember 2000 bedt av Miljøverndepartementet om å arrangere et seminar som skulle samle representanter for sentrale utviklings- og forskningsprosjekter det siste tiåret innenfor temaet kommunal miljøvernpolitikk. Det som kom fram under seminaret skulle så danne grunnlag for en rapport med drøfting av hva departementet kan lære av erfaringer fra de utviklings- og forskningsprosjektene som her ble belyst. I tillegg skulle vi supplere med relevant skriftlig materiale fra de samme prosjektene.

I dialog med Miljøverndepartementet ble det ført opp fire *hovedproblemstillinger* for rapporten i tillegg til i alt 17 underspørsmål:

1. Hva er en hensiktsmessig (og god) ansvarsfordeling mellom stat og kommune?
2. Hvilke virkemidler trenger kommunene?
3. Hvilke kompetansebehov og andre støttefunksjoner vil kommunene ha behov for?
4. Hvordan skal staten kommunisere med kommunesektoren og om hva?

I rapporten gjennomgår vi systematisk erfaringene fra i alt 13 sentrale utviklingsprosjekter innenfor temaet kommunal miljøvernpolitikk som har pågått i tiden 1988 og frem til skrivende stund. Videre har vi gjennomgått erfaringene fra det vi oppfatter å være de fire mest sentrale forskningsprogrammene i denne sammenhengen: Natur og miljøvennlig tettstedsutvikling (NAMIT), Miljøvern i kommunal planlegging (MILKOM), Lokal transport- og arealpolitikk (LOKTRA), og Miljø, makt og styring (MILMAKT).

I rapporten framhever vi tre mulige *innfallsvinkler* til en diskusjon om overføringsproblematikken:

- I utgangspunkt har vi *Miljøverndepartementets egne mål* om å overføre et betydelig større ansvar på miljøvernområdet til kommunene.
- Så har vi hovedhensikten med denne rapporten: Det å kartlegge og oppsummere de mest relevante *erfaringer* fra tidligere forsøk og prosjekter der overføring av miljøvernoppgaver har vært berørt.
- Som en tredje innfallsvinkel har vi profilere tre *eksterne politiske prosesser*: Lokal Agenda 21, Fornyelse av offentlig sektor, og arbeidet til Oppgavefordelingsutvalget som etter vår mening kan forventes å ha direkte innvirkning på hvordan overføringstiltak vil kunne struktureres, formidles og implementeres.

Hensikten med den tiltenkte overføringen av miljøvernoppgaver er i følge Miljøverndepartementet å tydeliggjøre det kommunale miljøansvaret; sikre miljøkvaliteten lokalt; stimulerer til lokal forankring, øke forståelse og aksept for viktige miljøvernpolitiske oppgaver; bidra mer effektivt til arbeidet med nasjonale og overnasjonale miljøutfordringer; og vitaliserer lokaldemokratiet. Tilsvarende perspektiver lå til grunn for reformen



Miljøvern i kommunene (MIK), men ambisjonene om å få til en omfattende overføring av miljøvernoppgaver til kommunene ble ikke fulgt opp mens reformarbeidet pågikk fra 1991 til 1997. Det synes derfor naturlig å tolke de prosessene som nå er startet som et forsøk på å ta opp igjen ambisjonene fra MIK-reformen, og slutføre det man ikke rakk den gangen.

#### *Erfaringer fra tidligere prosjekter i forhold til prosjektets første hovedproblemstilling*

- Hva er en hensiktsmessig ansvarsfordeling mellom stat og kommune

Den *første* hovedproblemstillingen gjelder spørsmålet om hva som er en hensiktsmessig ansvarsfordeling mellom stat og kommune. Det er imidlertid viktig å påpeke at det i utgangspunkt ikke finnes noe abstrakt ”korrekte” styringsnivå – bare forskjellige mulige kombinasjoner av arbeidsdeling med hensyn på nivå og styringsinstrumenter. Det vi derfor gjør i rapporten er å kaste lys over ulike *perspektiver* man kan legge til grunn i diskusjonen om ansvarsfordeling mellom stat og kommune.

- Lokale og globale miljøproblemer lite egnet som kriterium for ansvarsfordeling

Med utgangspunkt i forskningen omkring MIK-reformen ble det lansert en modell for å skille mellom ”lokale” og ”globale” miljøproblemer der modellen var ment dels å *forklare* hva man observerte i kommunene; men også i en viss forstand som en modell for hvordan det *burde* være. Modellen foreskriver at hvis virkningene er lokale, interesser og verdier er lokale og inngrepene er reversible er dette kriterier som tilsier at den aktuelle miljøvernoppgaven bør legges til *kommunene*. Motsatt vil virkninger som når ut over kommunegrensen, som eventuelt er av irreversibel karakter og som utfordrer nasjonale eller globale interesser og verdier, være kriterier som innebære at den aktuelle miljøvernoppgaven bør være et *statlig* ansvar. Inndelingen lokal-global kan virke umiddelbart innlysende i sin enkelhet. Det er imidlertid grunn til å stille spørsmål ved hvor *meningsfull* og *interessant* en slik inndeling er.

Flere av de prosjektene vi har referert i vår rapport viser at kommunene ved utgangen av det 20. hundreåret står overfor ”nye” miljøproblemer som skiller seg fra de ”tradisjonelle” miljøproblemene man var opptatt av på starten av ”MIK-fasen”. Disse ”nye” miljøproblemene har mer til felles med de ”globale” miljøproblemene. Mange kommuner synes også å ha ambisjoner om å gripe fatt nettopp i denne typen ”nye” miljøproblemer. Hvis det lokale forvaltningsnivået skal kunne bidra konstruktivt i forhold til de globale miljøproblemene er det avgjørende å klargjøre koblingen mellom lokal og global. Erfaringer tyder på at denne koblingen kan bare gjøres på en meningsfylt måte nettopp gjennom det *lokale* forvaltningsnivået. Nå kan imidlertid det globale – og dermed også koblingen global-lokal – være høyst forskjellig for de ulike miljøproblemene. I noen tilfeller er det åpenbart at lokale myndigheter bare kan ha en begrenset oppgave, eventuelt bare som ren struktur for statlig miljøvernpolitikk, mens andre tilfeller kan tilsi at kommunene også har en avgjørende rolle som selvstendig aktør. Det synes derfor fornuftig å legge til grunn et *både/og perspektiv*: det vil si at lokale

og nasjonale myndigheter har viktige roller å spille i forhold til både de globale og lokale miljøproblemene.

- Sammenhengen mellom horisontal integrering av miljøvern hensyn og vertikal arbeidsdeling av miljøvernoppgaver

Mye av det evalueringsarbeidet som er gjort av forsøksvirksomhet innenfor lokal miljøvernpolitikk viser at graden av horisontal integrering av miljøvern hensyn nasjonalt bestemmer *omfanget av* og *hvilke typer* miljøvernoppgaver som framstår som hensiktsmessige å overføre fra stat til kommune. Et sentralt funn fra flere av de studiene vi har referert peker på at *manglende horisontal integrering på nasjonalt nivå vanskelig lar seg rette opp gjennom integreringstiltak lokalt*. Overføring av miljøvernoppgaver som ikke forutsetter integreringstiltak nasjonalt er i prinsippet relativt uproblematisk, mens overføringer av oppgaver som forutsetter horisontal integrering vil kunne være meget problematisk gitt en manglende horisontal integrasjon av miljøvern hensyn på nasjonalt nivå.

- Gir flere miljøvernoppgaver også ”mer” lokaldemokrati?

Det synes å være en utstrakt oppfatning at det å overføre flere miljøvernoppgaver fra staten til kommunene vil kunne være et virkemiddel for å *vitalisere lokaldemokratiet*. Det kan også tenkes at dette blir tilfellet, men det trenger ikke bli slik. Erfaringene viser at engasjementet lokalt i forhold til lokal miljøvern *planlegging* er relativt beskjedent, mens engasjementet når det gjelder gjennomføring av konkrete miljøvern *tiltak* er relativt stort. Erfaringer fra enkelte prosjekter viser at signaler om overføring av miljøvernoppgaver fra stat til kommune kan skape urealistiske forventninger om hvor stor påvirkningskraft kommunen faktisk har i miljøvernpolitikken. I situasjoner der evne eller vilje til å følge opp ikke står i stil med forventninger lokalt til innsats kan resultatet lett bli et lokalpolitisk ”backlash”. Interessen for og tiltroen til kommunen som miljøvernpolitisk aktør kan dermed bli svekket. En annen, og muligens mer alvorlig innvending mot forestillingen at overføring av miljøvernoppgaver kan representere en stimulering av lokaldemokratiet, er de signalene som tyder på at miljøvernorganisasjoner – som andre frivillige organisasjoner – mister medlemmer og blir stadig mer ”topptunge”. Dermed reduseres også muligheten til å fungere som medspiller i miljøvernpolitikken lokalt.

- Gir større miljøvernansvar lokalt mer bærekraft?

Det er også reist spørsmål om overføring av flere miljøvernoppgaver til kommunene vil styrke eller svekke arbeidet for en *bærekraftig utvikling*. Erfaringene er såpass mangelfulle på dette området at det er vanskelig å komme med klare synspunkter. Det synes likevel klart at miljøpolitisk ambisiøse kommuner ønsker å gripe fatt i tunge bærekrafttema som biologisk mangfold, energi, klima og transport. De som har prøvd seg på disse utfordringene møter imidlertid fort alvorlige hindringer i form av nasjonale eller internasjonale føringer som trekker i en motsatt ikke-bærekraftig retning. Bærekraftmålsettingen forutsetter integrering av bærekrafthensyn i alle sektorer, og kan derfor vanskelig tenkes realisert av det lokale forvaltningsnivået uten at integreringstiltak samtidig gjøres nasjonalt. Utenlandske og norske studier antyder at man lokalt kan oppleve

større gjennomslag for en ambisiøs miljøvernpolitikk i forhold til globale enn tilfellet er nasjonalt. Gitt at det gjennomføres de nødvendige integreringstiltak nasjonalt kan det dermed åpne seg et hittil lite utnyttet handlingsrom lokalt.

#### *Erfaringer fra tidligere prosjekter i forhold til prosjektets andre hovedproblemstilling*

- Flere miljøvernoppgaver fordrer økte ressurser

Den andre hovedproblemstillingen gjelder spørsmål om *virkemiddelbruk*. En sentral diskusjon er spørsmålet om hvorvidt økt *ressurstilgang* er en nødvendig betingelse for at kommunene skal ta på seg nye miljøvernoppgaver. Selv om erfaringene fra de relativt begrensede forsøkene med overføring av miljøvernoppgaver som ble gjennomført på 1990-tallet viser at for enkelte typer kontrolloppgaver var kommunene interessert i å få økt ansvar selv om de ikke fikk tilført nye oppgaver, viser erfaringer fra andre prosjekter at kommunene er lite villige til å påta seg nye miljøvernoppgaver i noe særlig omfang uten at det følger med ressurser. Spørsmålet om ressurstilgang som kritisk faktor blir videre forsterket i en situasjon der mange kommuner har redusert eller fjernet stillingen som miljøvernleder.

- Ulik statlig og kommunal virkemiddelprofil et mulig problem for økt overføring av miljøvernoppgaver

Flere av de prosjektene vi har gjennomgått får frem en problemstilling knyttet til *forskjeller i virkemiddelprofil* mellom stat og kommune. Det kan være viktig at stat og kommune har en noenlunde lik virkemiddelprofil i miljøvernpolitikken. Internasjonalt - etter hvert også i Norge - er det en sterk fokus på bruk av *økonomiske* virkemidler i den *nasjonale* miljøvernpolitikken. Dette synes imidlertid ikke å gjelde for kommunene. Det synes som om kommunene forventes først og fremst å ta i bruk juridiske og kommunikative virkemidler. Videre synes det å være et misforhold mellom forventninger til kommunal bruk av juridiske virkemidler, og de premissene som gis nasjonalt for en slik virkemiddelbruk. Dels gjelder dette manglende avklaringer om juridisk lovhjemmel for lokale tiltak, dels er det et spørsmål om utilstrekkelig bruk av normative virkemidler nasjonalt for å legitimere lokal bruk av restriktive juridiske virkemidler.

- Uklare ansvarsforhold en viktig hindring på transportsiden

Erfaringer fra flere prosjekter peker på problemer med *uklart og spredt ansvarsforhold* som gjør det vanskelig å få til en helhetlig og tversektoriell miljøvernpolitikk. Dette forholdet framtrer særlig tydelig i arbeidet med å redusere forurensning fra transport. Det viser seg i praksis ofte meget vanskelig å få til en integrering av miljøvern hensyn i samferdselspolitikken, ikke minst på grunn av den oppstykkete forvaltningsstrukturen på dette området.

- Overføring av ulike miljøvernoppgaver til ulike kommunetyper

Flere erfaringer peker i retning av at det kan være nyttig å drøfte muligheten for å *differensiere overføring av nye miljøvernoppgaver etter kommunetype*.

Mange studier har advart mot å legge opp til standardiserte ”opplegg” som skal ha gyldighet overfor alle kommuner, det være seg anbefalinger om bruk av virkemidler, valg av organisasjonsmodell eller for den del overføring av miljøvernoppgaver. I oppsummeringen av LOKTRA blir det for eksempel foreslått ulike mål og tiltak på transport- og miljøområdet for spredtbygde strøk, by- og tettsteder og storbyområder. Studier av hva kommuner faktisk er opptatt av viser at kommunetype og lokal miljøproblematikk reflekteres i valg av innsatsområder. Eksempelvis har landkommuner gjerne stor fokus på spørsmål om naturforvaltning mens bykommuner har stor fokus på lokal luftforurensning.

#### *Erfaringer fra tidligere prosjekter i forhold til prosjektets tredje hovedproblemstilling*

- Nedgang i administrativ kapasitet i kommunene på miljøvernområdet en viktig utfordring

Den tredje hovedproblemstillingen gjelder spørsmålene om hvilke kompetansebehov og andre støttefunksjoner kommunene kan ha behov for. Et sentralt stikkord i denne sammenhengen er de kommunale miljøvernlederstillingene. Her er det viktig å skille mellom *kompetanse* og *administrativ kapasitet*. Ved årsskiftet 1996-97 hadde om lag 90 prosent av kommunene tilsatt fast eller midlertidig en miljøvernleder. Fire år senere har fortsatt 75 prosent av kommunene tilsatt en ”miljøvernansvarlig” person, men antallet kommuner med hel stilling som miljøvernleder der vedkommende arbeider utelukkende med miljøvernsaker har falt dramatisk fra om lag 200 i 1996 til 90 kommuner i år 2000. Fra enkelte hold blir det argumentert for at dette bare viser at kommunene har klart å integrere miljøvernkompetansen i hele organisasjonen. Det vil si at man har sørget for å tilføre kommuneorganisasjonen den nødvendige miljøvernkompetansen gjennom etterutdanning av nøkkelpersoner og innarbeide rutiner som sikrer at miljøvern hensyn blir ivaretatt i drift, saksbehandling og planlegging - med andre ord innføring av et *miljøstyringssystem* som erstatning for stillingen som miljøvernleder. I den siste nasjonale kartleggingen av status i kommunenes miljøvernarbeid oppgir imidlertid bare åtte prosent av kommunene at de har innført miljøindikatorer eller mer omfattende systemer for miljøstyring. Det synes derfor rimelig å stille spørsmålsteget ved om kommunene har den nødvendige administrative kapasiteten – eventuelt også miljøvernkompetansen - til å overta et stort antall nye miljøvernoppgaver. Det kan videre synes som om mangel på *miljøvernpolitisk* kompetanse hos politikerne kan være kritisk for den videre utviklingen av det kommunale miljøvernet. Erfaringer tyder også på det kan være viktig å styrke kommunenes *internasjonale nettverkskompetanse* gitt at det blir stilt større forventninger til kommunal innsats i forhold til globale miljøproblemer. Det synes også å være et behov for styrking av den *organisatoriske* kompetansen når det gjelder å ta i bruk nye *analyseverktøy* som spesielt belyser koblingen mellom det lokale og globale.

- Fravær av en nasjonal Agenda 21 en hindring for miljøpolitisk ambisiøse kommuner

De kommunene som har gjort et alvorlig forsøk på å gripe fatt i de globale miljøproblemene opplever at de blir sterkt avgrenset av *nasjonale hindringer*. Den store utfordringen peker i retning av å utarbeide en *nasjonal Agenda 21*. Erfaringer viser at den form for ”støtte” LA21-foregangskommuner særlig etterspør er avklaring av den statlige miljøvernpolitikken opp mot konkurrerende (og ofte overstyrende) mål innenfor andre sektorer. For det store flertallet av kommuner vil det ventelig være behov for mer trivielle former for ”støtte” i form av et økt behov for *veiledning*. Erfaringene fra MIK-programmet viser viktigheten av å etablere gode nettverk mellom statlige og kommunale myndigheter for å sikre den tilstrekkelige faglige veiledningen av kommunene.

*Erfaringer fra tidligere prosjekter i forhold til prosjektets fjerde hovedproblemstilling*

- Behov for forsterking av styringsdialogen på miljøvernområdet

Den *siste* av prosjektets fire *hovedproblemstillinger* gjelder spørsmålet om hvordan staten skal kommunisere med kommunesektoren, og hvordan organisere overføringen av nye oppgaver og ansvarsområder. Erfaringsgrunnlaget med relevans for den siste hovedproblemstillingen har vært dårligere enn tilfellet har vært for de tre øvrige, slik at vi bare i begrenset grad har kunnet belyse de spørsmålene som her er reist. De noe begrensede erfaringene peker i retning av å involvere det *regionale* forvaltningsnivået sterkere i *styringsdialogen* mellom stat og kommune. Videre at dialogen bør forenkles ved at rapporteringskrav fra kommunen til stat og styringssignaler fra stat til kommune i sterkere grad samordnes. Dette gjelder både innenfor miljøvernpolitikken og i forholdet mellom miljøvernpolitikken og andre politikkområder. Gitt at man ønsker å at styringsdialogen faktisk skal dreie seg om *bærekraftig utvikling* synes det naturlig at begge dialogpartene har et mandat for å utøve *politisk skjønn*. Det foreligger ingen ”fasitt” for hvordan en politikk for bærekraftig utvikling skal legges opp, så det vil alltid være viktig å gi rom for politiske vurderinger. Dette peker i retning av *fylkeskommunen* som naturlig dialogpartner for kommunenes, gitt vel og merke at det er politisk vilje lokalt og regionalt til å legge vekt på arbeidet for en bærekraftig utvikling.

- ”Program” som forløper til ”reform”

Erfaringene fra MIK-reformen peker i retning av å tenke ”*program*” som forløper til ”reform” i spørsmålet om hvordan man kan *organisere overføringen av nye miljøvernoppgaver*. Erfaringene fra MIK-programmet viser viktigheten av en tung politisk og administrativ satsing på den typen omfattende program som vi kan se for oss her. Videre vil det ventelig være avgjørende å etablere sterke regionale nettverk. Her kan de regionale LA21-knutepunktene være ett element å bygge videre på. Det er også viktig å framheve verdien av et strukturert opplegg for *underveis-* og *sluttevaluering* slik det ble gjort blant annet i forbindelse med MIK-programmet.

*Tre viktige pågående prosesser som vil påvirke den videre "overføringsdebatten"*

I rapportens siste kapittel drøfter vi mulige føringer de tre "eksterne" prosessene *Lokal Agenda 21*, *Fornyelse av offentlig sektor*, og arbeidet til *Oppgavefordelingsutvalget* kan gi i forhold til den videre overføringsdebatten. I tråd med den differensieringen som gjøres av oppgavefordelingsutvalget er det viktig å framheve at overføring av miljøvernoppgaver hovedsakelig omfatter "utviklingsoppgaver" og bare i mindre grad det utvalget betegner som "tjenesteytingsoppgaver". Det er i første omgang overføring av tjenesteoppgavene oppgavefordelingsutvalget drøfter. Selv om noen oppgaver av kontrollmessig karakter vil ha tjenesteytende sider vis a vis husholdninger og bedrifter, er både miljøvern og spesielt bærekraftig utvikling av en slik art at oppgavene må formuleres og implementeres innenfor mer helhetlige og langsiktige rammer enn tilfellet er for tjenesteytingsoppgaver. Dette siste poenget betyr at mye av effektivitetstenkningen i programmet for fornyelse av offentlig sektor må relativiseres til en "utviklingsmodell" heller enn en "tjenesteytende modell". Fornyelsesprogrammets mål om effektivisering - i betydningen "effektivisering av ressursbruk" - blir dermed bare i begrenset grad relevant på miljøvernområdet. Istedenfor å spørre hva som best tilfredsstiller brukernes umiddelbare behov, må kriteriene hentes fra de overordnede verdier som kan avledes fra vedtatte lokale, nasjonale og globale mål for bærekraftig utvikling. Her må retningslinjene fra oppgavefordelingsutvalget anvendes på en slik måte at kommunen får den primære myndigheten over kun de oppgavene som kan bidra til bærekraftig utvikling lokalt *uten å svekke bærekraftig utvikling regionalt, nasjonalt eller globalt*. Dette er et annet prinsipp enn det som ligger i den opprinnelige subsidiaritetstanken; altså den såkalte "omvendte bevisbyrden" som innebærer at overordnede styringsnivåer må eksplisitt argumentere for at en gitt oppgave skal være et statlig ansvar. I motsatt fall skal oppgaven legges til det lavest mulige forvaltningsnivået. Vi mener det må utvises stor forsiktighet når det gjelder å rette et "omvendt bevisbyrde" oppover i styringskjedet for å realisere bærekraftig utvikling. Dette gjelder generelt i forhold til målet om bærekraftig utvikling, men *spesielt* i en situasjon der man ikke har på plass verken en nasjonal styringskomité for bærekraftig utvikling eller en nasjonal Agenda 21. Under slike forhold kan den omvendte bevisbyrden lett føre til irrasjonell styring på miljøområdet; i verste fall legge grunnlaget for nasjonal ansvarsfraskrivelse gjennom delegering av "avmakt" heller enn overføring av miljøvernoppgaver. Poenget er at overføring av miljøvernoppgaver relatert til de mer tunge og komplekse bærekraftutfordringene ikke kan skje i et styringsmessig vakuum nasjonalt, men må kombineres med tiltak for horisontal integrering av miljøvern hensyn på nasjonalt nivå.

*Våre forslag til modeller og strategier som kan være fruktbare for det videre arbeidet*

- Sektormodell for overføring av miljøvernoppgaver

I den avsluttende delen av rapporten lanseres to *hovedmodeller* for overføring av miljøvernoppgaver fra stat til kommune (1) *Sektormodellen*

med overføring av sektoroppgaver som i prinsippet ikke forutsetter nye samordningstiltak nasjonalt eller lokalt; og (2) *samordningsmodellen* med overføring av samordningsoppgaver som forutsetter horisontal integrering av miljøvern hensyn nasjonalt for at tilsvarende skal kunne skje lokalt.

*Sektormodellen* innebærer i hovedsak at man følger opp de ambisjoner om overføring av miljøvern oppgaver fra stat til kommune som lå inne i MIK-programmet, ble gjentatt i stortingsmeldingen om miljøvern i kommunene, men som ikke ble fulgt opp annet enn i noen begrensede forsøk på 1990-tallet. Overføring av en rekke oppgaver innenfor *naturforvaltning*, *forurensningskontroll* og *kulturminneforvaltning* bør i prinsippet kunne skje uten for store problemer. Her vil det være mer ”trivielle” betingelser som avgjør om denne formen for myndighetsoverføring blir vellykket, for eksempel om det er tilstrekkelige ressurser lokalt til å løse de nye oppgavene, og om kommunene har den tilstrekkelige administrative kapasitet og kompetansen. På disse områdene er det også alt startet prosesser for å avklare mulige oppgaver som kan overføres til kommunene.

- Samordningsmodell for overføring av miljøvern oppgaver

Mens sektormodellen framstår som relativt ”rett fram” og enkel å arbeide ut fra, er *samordningsmodellen* langt mer krevende og mangeartet som modell å betrakte. Det avgjørende for utfallet av å overføre samordningsoppgaver er hvilke ambisjoner nasjonale og lokale myndigheter har i retning av horisontal integrering. I en situasjon med *lave* ambisjoner både nasjonalt og lokalt når det gjelder horisontal integrering, vil vi kunne oppleve en *avhengig miljøvern politikk*, der miljøvernet blir tillagt mål fra andre sektorer. Hvis man lokalt har ambisjoner om horisontal integrering *på tross* av situasjonen nasjonalt vil man lett ende opp med *symbolpolitikk*. Det vedtas gjerne planer og ambisiøse mål men disse lar seg vanskelig følge opp i praksis, ikke minst på grunn av konflikter med konkurrerende statlige styringssignaler innenfor andre sektorer. Hvis man nasjonalt faktisk gjennomfører tiltak for horisontal integrering av miljøvern hensyn, men tilsvarende ikke skjer lokalt, vil vi kunne få en *kontraproduktiv miljøvern politikk*. I et slikt tilfelle vil integreringstiltak nasjonalt bli motarbeidet av manglende oppfølging lokalt. Her kan det være viktig at staten beholder mulighet til å ”trekke tilbake” den overførte myndigheten hvis man lokalt ikke følger opp integreringsambisjonene fra nasjonalt hold. Den siste muligheten er at både stat og kommune gjennomfører integreringstiltak; noe som kan gi grunnlag for en *styrende miljøvern politikk*.

- Sektormodellen som mest realistisk?

Gitt dagens politiske klima med tilsynelatende *liten* vilje til ytterligere horisontal integrering av miljøvern hensyn på nasjonalt nivå, kan det synes mest hensiktsmessig å konsentrere seg om å styrke den *kommunale miljøvern sektoren* og overføre oppgaver som kan håndteres innenfor denne sektoren. Strategien blir dermed å satse på det vi har betegnet som *sektormodellen*. Motsatsen til sektormodellen er det mer ambisiøst anlagt prosjektet med å legge *samordningsmodell* til grunn for overføring av miljøvern oppgaver. Her forutsettes det betingelser om horisontal integrering

nasjonalt før overføring av de aktuelle miljøvernoppgavene. Viktige sektorer som transport, energi og landbruk vil da måtte styres sterkere ut fra miljøvern hensyn. Det er imidlertid et åpent spørsmål om de samfunnsmessige betingelsene er til stede for å forvente at noe slikt vil skje i nær framtid.

- ”Lokal bærekraft” som mulig strategi for å få til nasjonal integrering av miljøvern hensyn

Erfaringer fra enkelte av forsøkene vi har gjennomgått peker i retning av en mulig *alternativ* strategi for å *få til* integreringstiltak nasjonalt, selv om de samfunnsmessige betingelsene i utgangspunktet ikke synes å være til stede for slike tiltak. Strategien - som vi har gitt betegnelsen ”*lokal bærekraft*” - går ut på å invitere kommuner til forsøk med overføring av såkalte samordningsoppgaver knyttet til for eksempel transport, energi, biologisk mangfold, klima o.a.. Poenget er å få til en situasjon der symbolpolitikken kan utvikle seg til styrende miljøvernpolitikk. Erfaringer fra flere utviklingsforsøk viser at det kan være mulig å få til dette. Det avgjørende blir gjennom forsøksvirksomheten å få fram synspunkter *lokalt* på behovet for horisontal integrering nasjonalt og sikre formelle kanaler som kan bringe disse synspunktene ”oppover” i systemet, for så å gi grunnlag for at det faktisk gjennomføres slike integreringstiltak nasjonalt. En mulighet for å få til denne typen prosesser er å knytte forsøksvirksomheten til utprøving av plan- og bygningsloven, og bruke *plandialogen* mellom stat og kommune som formidlingskanal av lokale synspunkter på behovet for nasjonale integreringstiltak.

Kommunene har tradisjonelt en oppgave å samordne lokalt til dels sprikende nasjonale politiske styringssignaler. Denne utfordringen gjelder også i miljøvernpolitikken, men det er klare grenser for hvor langt kommunene kan gå i å samordne miljøvern hensyn med andre sektorhensyn hvis tilsvarende ikke er gjort på nasjonalt nivå. Den kritiske faktoren når det gjelder spørsmålet om hvorvidt overføring av miljøvernoppgaver fra stat til kommune skal innebære vesentlige endringer av norsk miljøvernpolitikk i retning av å kunne skape ”mer bærekraft” blir dermed ikke spørsmålet om overføring av miljøvernoppgaver i seg selv, men om betingelsene er til stede for å overføre de miljøvernoppgavene som virkelig vil kunne ”monne”: Det vil si om det er politisk handlekraft til å gjennomføre tiltak for horisontal integrering av miljøvern hensyn nasjonalt innenfor viktige bærekraftsområder som energi, transport og landbruk.



# Summary

In December 2000, the Ministry of the Environment invited the Western Norwegian Research Institute and ProSus<sup>1</sup> at the University of Oslo to arrange a conference on municipal environmental policy. Representatives from important research and development projects of the previous decade were invited. The results of the conference provided the background for a report and discussion of what the Ministry could learn from these projects. This was supplemented with other relevant material from the same projects.

In this dialogue with the Ministry of the Environment, *four main questions* were identified. These were further divided into 17 subcategories:

1. What is the most practical and productive distribution of responsibility between government and municipality?
2. What do the municipalities need in order to implement measures?
3. What competence requirements and support functions will the municipalities require?
4. How should the government communicate with the municipal sectors, and what should they discuss?

In this report, the data from 13 central development projects based on municipal environmental protection policy was systematically examined. These projects have been carried out from 1988 and up to the present day. Furthermore, we have studied data from what we consider to be the four most important research programmes in this connection: Environmentally sound urban development<sup>2</sup> (NAMIT project), Environmental protection in municipal planning<sup>3</sup> (MILKOM), Local transport and land-use policies<sup>4</sup> (LOKTRA), and Environment, power and management<sup>5</sup> (MILMAKT).

In the report we emphasise three possible *approaches* to the discussion of the problem of transfer of responsibilities and tasks:

- To begin with, we have the *Ministry of the Environment's own goals* concerning the transfer of a larger share of the responsibility for environmental policy to the municipalities.
- We also have the main purpose of this report: to chart and summarise the most relevant *experience* gained from earlier studies and projects in connection with the transfer of environmental tasks.

---

<sup>1</sup> Program for Research and Documentation for a Sustainable Society (ProSus).

<sup>2</sup> In Norwegian: Natur og miljøvennlig tettstedutvikling (NAMIT).

<sup>3</sup> In Norwegian: Miljøvern i kommunal planlegging (MILKOM).

<sup>4</sup> In Norwegian: Lokal transport- og arealpolitikk (LOKTRA).

<sup>5</sup> In Norwegian: Miljø, makt og styring (MILMAKT).

- As a third approach, we have profiled three *external political processes*: Local Agenda 21, renewal of the public sector and the work of the Division of Responsibilities Commission<sup>6</sup>; which we believe will have a direct influence on how transfer measures will be structured, communicated and implemented.

In the Ministry of the Environment's view, the purposes of the intended transfer of environmental policy responsibilities are: to clarify the areas of municipal environmental responsibility, protect the quality of the local environment, stimulate local involvement, increase understanding and acceptance of important environmental policy goals, contribute more effectively to the work on national and international environmental challenges and finally, vitalise local democracy. Corresponding approaches formed the basis for the Environmental policy reform in the municipalities<sup>7</sup> (MIK), but the goal of an extensive transfer of environmental responsibilities to the municipalities was not realised while the work with the reform was in progress from 1991 to 1997. This new initiative could therefore be interpreted as an attempt to carry out the intentions of the MIK-reform, and conclude the unfinished work.

Our *first* main question concerned the appropriate division of responsibility between government and municipality. However, it is important to point out that there is no abstract "correct" level of government - only varying allocations of responsibility in relation to level and steering. For this reason, the report throws light on the different *approaches* in order to broaden the basis for a discussion concerning the division of responsibility between government and municipality.

Taking the research in connection with the MIK reform as a starting point, a model was proposed to differentiate between "*local*" and "*global*" environmental problems. The model was meant partially as an *explanation* for what was observed in the municipalities, but was also in a sense a model of how it *should* be. The model predicts that when the effects on the environment are local, then interests and values are local, and the encroachments are reversible. These criteria appear to imply that responsibility should be allotted to the *municipalities*. The opposite would apply when the impact on the environment extends beyond the limits of the municipality and might be irreversible, thereby threatening national and global interests and values. Such criteria would imply a *governmental* responsibility. The division local-global responsibility may appear obvious in its simplicity. However, there is good reason to ask if such a division is *meaningful* and *relevant*.

Several of the projects discussed in our report show that the municipalities were faced with "new" environmental problems at the end of the twentieth century. These differed from the "traditional" environmental problems, which received most of the attention at the start of the "MIK-phase". These

---

<sup>6</sup> In Norwegian: Oppgavefordelingsutvalget.

<sup>7</sup> In Norwegian: Miljøvern i kommunene (MIK).

“new” environmental problems have more in common with “global” environmental problems. Many of the municipalities seem to be particularly eager to tackle the “new” environmental problems. If local level of governance is to contribute constructively to the solution of global environmental problems, then it is necessary to clarify the relationship between local and global levels. Experience suggests that such co-operation can only be established through initiative from the *local* level of governance. However, international solutions, and consequently joint global-local co-operation, may vary, depending on the type of environmental problem in question. In some cases it is obvious that the local authorities can only be allotted limited responsibilities, possibly acting only as a channel for governmental environmental policy. Other cases, though, seem to suggest that the municipalities should also have a decisive role as independent actors. It seems therefore reasonable to adopt a ‘*yes and no*’ approach: in other words, both local and national authorities should have important roles to play in relation to both global and local environmental problems.

The assessment of the studies and research, concerning local environmental policy, shows that *the extent and type* of environmental policy tasks, which it would be appropriate to transfer from government to municipality, is determined by the extent of horizontal integration of environmental policy nationally. An important finding from several of the studies suggests that *a lack of horizontal integration on the national level is difficult to put right through integration measures done locally*. Transference of environmental policy responsibilities that do not presuppose integration measures nationally is in principle relatively unproblematic. Transference of responsibilities that do presuppose horizontal integration, though, will be very problematic, when there is a lack of horizontal integration of environmental concerns at the national level.

It seems to be a widely held view that transference of several environmental policy responsibilities from the government to the municipalities could be a means of *vitalising local democracy*. This may be the case, but experience shows us that involvement locally in relation to local environmental *planning* is relatively modest, while involvement concerning the implementation of actual environmental policy *measures* is relatively large. Experience gained from the individual projects show that the signals given regarding the transference of environmental policy responsibilities from government to municipality can create unrealistic expectations of how great an influence the municipality actually has concerning environmental policy. In the situation where the ability or the desire to follow up does not match the expectations locally concerning the effort invested, may then easily result in a local political “backlash”. Belief and confidence in the municipality as an environmental policy actor may in this manner be weakened. Another and possibly more serious objection to the idea that the transference of environmental policy responsibilities represents a stimulation to local democracy, are the signals that suggest that the environmental organisations, similar to other voluntary organisations, are losing members and becoming more and more “top heavy”. This lessens the

possibility of them being able to function as a partner in environmental policymaking locally.

A question has also been raised of whether or not the transference of a number of the environmental policy responsibilities to the municipalities will strengthen or weaken the work towards *sustainable development*. Little data exists in this area, making it difficult to express a clear opinion here. Nevertheless, municipalities with high environmental ambitions seem willing to work with important sustainability themes such as biological diversity, energy, climate and transport. The municipalities which have tackled these challenges, however, have met tough obstacles in the form of national or international directives which pull in an opposite non-sustainability direction. The aim of sustainability presupposes an integration of sustainability concerns in all sectors, and it is therefore difficult to see how this can be achieved at the local level without integration measures being carried out nationally. Foreign and Norwegian studies suggest that greater support and understanding can be achieved at the local level, than at the national level, for ambitious global environmental protection policies. Provided that the necessary integration measures are carried out nationally, then a hitherto little exploited room for action *might* open itself locally.

Our *second* main question concerns the *use of measures*. An important area of discussion concerns to what extent increased *access to resources* is a necessary condition if the municipalities are to take on new environmental protection responsibilities. The experience gained from the relatively limited studies concerning transference of environmental policy responsibilities, carried out in the 1990s, shows that for certain control issues, the municipalities were interested in getting increased responsibility. Although they were not allotted new responsibilities, experience gained from other projects shows that the municipalities are not willing to take on new environmental policy responsibilities to any great degree without receiving resources. The question of access to resources as a critical factor was further strengthened in a situation where many municipalities have reduced or removed the position of environmental officer.

Several of the projects we have studied exhibit a problem formulation connected to *differences in "measures profile"* between government and municipality. It may be important that government and municipality have a reasonably similar measures profile in environmental policy. Internationally, and gradually also in Norway, there is a strong focus on the use of *economic* measures in *national* environmental policy. However, this does not seem to be the case for the municipalities. It seems it is expected that the municipalities should first and foremost employ legal and communicative measures. Further, there seems to be a disparity between expectations concerning municipal use of legal measures, and the premises that are laid down nationally for this use. This concerns to some extent the lack of clarification regarding legal authority for local initiatives, and partly the insufficient use of normative measures nationally in order to legitimise local use of restrictive legal measures.

The experience gained from several projects indicates problems with *unclear and spread responsibility conditions* which makes it difficult to

achieve a comprehensive and cross-sectorial environmental policy. This is especially evident in the work concerned with the reduction of pollution from transport. It is often in practice difficult to achieve an integration of environmental concerns in transport and communication policy, especially because of the fragmented administration structure in this area.

Experience indicates that it may be useful to discuss the possibility of *differentiating transference of new environmental protection responsibilities based on the type of municipality*. Many studies have warned against setting up a standardised "plan" which will have validity for all municipalities, concerning recommendations on use of means, choice of organisation model or for the transference of environmental policy responsibilities. For example, LOKTRA, in summary, proposes different goals and measures for sparsely populated areas, town, city and urban areas, in the areas of transport and environment. Studies of what the municipalities are in fact concerned with show that the type of municipality, and which environmental problems they have, reflects which areas are chosen for input. For instance, rural municipalities often stress physical environment management, while urban municipalities stress local air pollution.

Our *third* main question concerns which competency needs and other support functions the municipalities require. Important in this connection is the position of environmental officers in the municipalities. In this context it is important to differentiate between *competence* and *administrative capacity*. At the turn of the year 1996-97, roughly 90 percent of the municipalities had appointed permanent or temporary environmental officers. Four years later there were still 75 percent of the municipalities who had appointed someone as responsible for "environmental policy". In relation to full time positions concerned exclusively with environmental policy though, there was a dramatic reduction from about 200 in 1996 to 90 in 2000. Some critics argue, though, that this only shows that the municipalities have managed to integrate environmental competence into the whole of the organisation. In other words, it has been possible to supply the municipality organisation with the necessary competence in the area of environmental policy by the schooling of key persons and by establishing routines, securing that environmental concerns are taken care of in case management, and planning, i.e. an introduction of an *environment management system* as a replacement for the position of an environmental officer. However, in the latest national survey regarding the status in municipal environmental policy-making, only 8 per cent report that they have introduced environmental indicators or more extensive systems of environment management. It therefore seems reasonable to ask whether or not the municipalities have the necessary administrative capacity, or the environmental competence, to take over a large number of new environmental policy tasks and responsibilities. Furthermore, it seems that the lack of *environmental policy* competence among local *politicians* may be a critical factor concerning the further development of environmental policy-making at the local level. Experience also shows that it may be important to strengthen the municipalities' *international network competence*, taking into consideration that there will be greater expectations concerning municipal efforts in the area of global environmental problems.

There also seems to be a need of *organisational* competence in relation to the use of new *analytical tools*, which especially shed light on the relationship between the local and global levels.

The municipalities who have made a serious attempt at tackling global environmental problems experience that they are severely limited by *national obstacles*. An important challenge, it seems, will be the preparation of a *national Agenda 21*. Experience also shows that the form of “support” LA21-pioneer municipalities especially call for is a clarification of governmental environmental policy in relation to the competing (and often overruling) goals in other sectors. For the large majority of municipalities, there will probably be a need for more trivial forms of “support”, in the form of an increased need for *supervision*. Experience gained from the MIK-programme shows the importance of establishing a good network between government and municipal authorities in order to secure sufficient professional supervision of the municipalities.

The *last* of our four *main questions* relates to how the government should communicate with the municipality sector, and how to organise the transference of new responsibilities and areas of responsibility. The data in relation to our last main question is poorer than for the three other problems. This means that we could only to a limited extent highlight the questions that were raised. The limited data, though, indicates that the *regional administration* should be involved to a greater degree in the *steering dialogue* between government and municipality. Further, the dialogue should be simplified by co-ordinating to a greater degree the need for the municipalities’ reporting to government, and also the steering signals from government to municipality. This concerns both environmental policy, and the relationship between environmental policy and other policy areas. Provided that there is a desire that the steering dialogue should in fact be concerned with *sustainable development*, it seems natural that both dialogue partners have a mandate to exercise their own *judgement in policy matters*. There is no “standardised formula” of how a sustainable development policy should be drawn up, so it is always important to leave room for policy assessment. This suggests that the *county municipality* might function as a natural dialogue partner for the municipalities, given of course that there exists the political inclination locally and regionally to focus on sustainable development.

Experience gained from the MIK-reform suggests that one should think in terms of “*programme*” as the forerunner of “*reform*”, concerning the question of how the *transference of new environmental policy responsibilities should be organised*. Experience also suggests the importance of a substantial political and administrative investment of the type of extensive programme that we envision here. Further, it will probably be important to establish a strong regional network. The established regional LA21 nodal-points can be an important element for further development. It is also important to stress the value of a structured plan for *ongoing* and *final assessment*, for example such as was done with the MIK-programme.

In the report’s last chapter we discuss the possible guidelines provided by the three “external” processes *Local Agenda 21*, *renewal of the public*

*sector*, and the work with *Division of Responsibilities Commission* in relation to the debate on transference. In line with the differentiation which is done by the Division of Responsibilities Commission, it is important to stress that the transference of environmental policy responsibilities mainly comprises “*development responsibilities*” and only to a lesser extent that which the Commission terms as “*rendering of services*”. Primarily, it is the transference of service tasks and responsibilities that the Division of Responsibilities Commission discusses. Some of the tasks are of a control aspect, and will involve the rendering of services to households and enterprises. Both environmental policy issues, and especially sustainable development, though, are of such a nature that the tasks must be formulated and implemented within a more complete and long-range policy framework than would be the case for service-rendering tasks. This last point means that much of the effectiveness thinking in the programme for renewal of the public sector needs to be made relative to a “*development model*” rather than a “*service-rendering model*”. The renewal programme’s goal of effectiveness - meaning “*effective use of resources*” - is therefore only to a limited extent relevant in the area of environmental policy. Instead of asking what best meets the user’s immediate needs, the criteria have to be taken from the superior values that can be directed from the local, national and global goals for sustainable development. In this case, the guidelines for the Division of Responsibilities Commission are employed in such a way that the municipality gets the primary authority for those responsibilities and tasks which can contribute to sustainable development locally *without weakening sustainable development at the regional, national and global levels*. This principle differs from the original ‘subsidiary idea’; in other words, the so-called “*inverted burden of proof*” which requires that the superior administrative levels must explicitly argue that a given task should be a government responsibility. If not, then the task should be allotted to the lowest possible level of administration. We believe that great caution should be exercised, though, concerning the use of inverted burden of proof upwards when realising sustainable development. This concerns in general the goal of sustainable development, but *especially* in a situation where there is no room for a national steering committee for sustainable development or a national Agenda 21 – which for present is the case for Norway. Under such conditions the inverted burden of proof can easily lead to an irrational steering in the area of environmental policy; and at worst provide a foundation for disclaiming responsibility at the national level through delegation of “*incapacity*” rather than transference of environmental policy responsibilities. Transference of environmental policy responsibilities related to substantial and complex sustainability challenges cannot take place in an administrative vacuum nationally, but must be combined with measures of horizontal integration for environmental concerns at the national level.

In the final part of the report two *main models* are presented for the transference of environmental policy responsibilities from government to municipality (1) *the Sector Model* by means of transference of sector responsibilities which in principle does not presuppose new integration measures nationally or locally; and (2) *the co-ordination model* by means of

the transference of responsibilities which presupposes horizontal integration of environmental consideration nationally so that the same may occur locally.

*The Sector Model* mainly involves following up previous aims of transferring environmental policy responsibilities from government to municipality formulated through the MIK-programme, and was reiterated in the Government White Paper on Municipal Environmental Policy from 1991, but only followed up in limited efforts in the 1990s. The transference of a number of responsibilities should be carried out without great difficulty in the following areas: *nature management*, *pollution control*, and *cultural heritage management*. It will be the more “trivial” conditions that decide whether this form of transference of authority succeeds or not; for example, if there are sufficient resources locally to solve the new tasks, and if the municipalities have the sufficient administrative capacity and competence. In these areas, processes have also been initiated to clarify the possible responsibilities that can be transferred to the municipalities.

While the sector model is seen as being relatively “direct” and straightforward to work with, the *co-ordination model* is much more demanding and diverse as a model. The crucial factor for the outcome of transferring co-ordination responsibilities involves which ambitions the national and local authorities have concerning horizontal integration of environmental concerns.

In a situation with *low* ambitions both nationally and locally in relation to horizontal integration, we may well see a *dependent environmental policy*, where environmental policy is assigned goals from other sectors. An aim of horizontal integration locally, *despite* the situation nationally, may easily result in *symbol policies*. Plans and ambitious goals may be adopted, but these are often difficult to follow up in practice, not least because of conflicts with competing government steering signals in other sectors. If measures are actually adopted nationally for the horizontal integration of environmental concerns, but not at a corresponding local level, then the result may be environmental policies that are *counter-productive*. In such a situation, national integration measures will be counteracted by a lack of follow up locally. In this case it may be important that government retains the possibility of “withdrawing” the transferred authority, if national integration ambitions are not followed up locally. The last option is that both government and municipality carry out integration measures. This is something that can provide a basis for a *steering environmental policy*.

Taking into consideration the present political climate with what seems to be *little* interest for more horizontal integration of environmental concerns at the national level, then it may seem more appropriate to concentrate on strengthening the *municipal environmental sector*, and transfer tasks that can be tackled within this sector. Subsequently, this strategy is to concentrate efforts on what we have termed the *sector model*. The opposite to the sector model is the more ambitious project which makes use of the *co-ordination model* as a basis for the transference of environmental policy tasks and responsibilities. In this case it is presupposed that the conditions for horizontal integration exist nationally, before transference of the



environmental policy tasks in question. Important sectors such as transport, energy, and agriculture will have to be strengthened in relation to environmental concerns. It is however an open question of whether the necessary pre-conditions in society exist which would enable this to take place in the near future.

Experience obtained from some of the studies we have considered suggests a possible *alternative* strategy concerning the *attainment* of integration nationally, even if the conditions in society do not seem to be present for such measures. The strategy, which we have termed “*local sustainability*”, involves inviting the municipalities to participate in an investigative study concerning the transference of so called co-ordination tasks in relation to the areas of, for example, transport, energy, biological diversity, and climate. The aim would be to reach a situation whereby symbol policies could develop into steering environmental policies. Experience from several development studies shows that it may be possible to achieve this. In this case, it would be crucial through the study activity to advance opinions *locally* concerning the need for horizontal integration nationally, and to secure formal channels that could direct these opinions “upwards” in the system, providing a foundation so that such integration measures could actually be carried out. One possibility for this type of process would be to connect the work concerned with the study to the testing of the Planning and Construction Act, and then use the *planning dialogue* between government and municipality as a dissemination channel of local opinion for the need for national integration measures.

Traditionally, the municipalities have the task of co-ordinating at the local level somewhat incoherent national policy steering signals. This also is the case concerning environmental policy. There are clear limits, though, concerning the extent to which municipalities can co-ordinate environmental concerns with other sectors, if the same is not done at the national level. To what extent the transference of environmental policy responsibilities from government to municipality should comprise essential changes to Norwegian environmental policy in the direction of creating “more sustainability” is not just a question of transference of environmental policy responsibilities in itself. It concerns, rather, whether or not the conditions exist to transfer the environmental policy tasks that would really “help”; in other words, whether or not the political drive exists to carry out measures for horizontal integration concerning environmental considerations nationally within important sustainability areas such as energy, transport and agriculture.

# 1 Innledende perspektiver

## 1.1 Bakgrunn og problemstilling

Miljøverndepartementet ønsker i forbindelse med den videre oppfølgingen av det kommunale miljøvernarbeidet å ta opp spørsmålet om overføring av nye miljøvernoppgaver fra stat til kommune. I den forbindelse ble Vestlandsforskning og ProSus i desember 2000 bedt om å gjøre en gjennomgang av relevante forsknings- og utviklingsprosjektet innenfor kommunal miljøvernpolitikk de siste 15 årene, og med det grunnlaget drøfte erfaringer som kan være av relevans for spørsmålet om overføring av nye miljøvernoppgaver fra stat til kommune.

Den *politiske forankringen* for prosjektet er Stortingsmelding 58 (1996-97) om "Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling" og stortingsmelding 24 (2000-01) om "Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand". I begge meldingene blir det gitt signaler om styrking av kommunenes rolle i miljøvernpolitikken.

I *stortingsmelding 58* signaliseres det at LA21 skal overta for "MIK" som overskrift for det kommunale miljøvernarbeidet. Videre blir kommunenes arbeid med LA21 presentert som én av i alt fire hovedsatsningsområder fra regjeringens side<sup>8</sup>. Videre blir det lagt stor vekt på en horisontal integrering av miljøvernpolitikk på statlig nivå, blant annet gjennom utarbeiding av sektorvise miljøhandlingsplaner og innføring av en ordning med en årlig rapportering til stortinget om rikets miljøtilstand og regjeringens miljøvernpolitikk (Miljøverndepartementet 1997).

I *stortingsmelding 24* signaliserer regjeringen at kommunenes miljøvernarbeid skal styrkes ved å overføre større ansvar og myndighet innenfor miljøvernpolitikken. Konkret vises det til at det skal settes i gang konkrete tiltak for å overføre ansvar og myndighet på kulturminnefeltet, i motorferdselssaker, ved forvaltning av verneområder og innenfor deler av rovviltforvaltningen. Som ledd i arbeidet med å revidere forskriften om grenseverdier for lokal luftforurensing og støy, ønsker regjeringen også å vurdere å gi kommunene økt ansvar og myndighet for oppfølgingen (Miljøverndepartementet 2001).

*Målsettingen* med prosjektet er å gi en oversikt over relevante erfaringer fra utviklingsarbeid og forskningsprosjekter innenfor kommunal miljøvernpolitikk. Som utgangspunkt for denne målsettingen, har vi blitt veiledet av fire hovedspørsmål og et sett underspørsmål som ble utarbeidet i dialog med Miljøverndepartementet. Spørsmålene fanger opp de viktigste utfordringene som knytter seg til spørsmålet om overføring av miljøvernoppgaver fra stat til kommune, og kan brukes her til å introdusere temaet som behandles i vår rapport:

---

<sup>8</sup> De øvrige tre er vern og bærekraftig bruk av det biologiske mangfoldet, helse- og miljøfarlige kjemikalier og klima og energi.

- 1) Hva er en hensiktsmessig (og god) ansvarsfordeling mellom stat og kommune?
  - Hvilke følger får en økende desentralisering for lokaldemokratiet og den folkelige deltakelsen rundt miljøspørsmål?
  - Realiserer vi målet om bærekraftig utvikling ved å legge et større ansvar på kommunene?
  - Blir staten tydeligere overfor kommunene – skjer det en forenkling av offentlig sektor?
- 2) Hvilke virkemidler trenger kommunene?
  - Har kommunene tilfredsstillende virkemidler selv?
  - Hva slags nye virkemidler trengs?
  - Hva slags innretning bør statens virkemidler få?
  - Kan det tenkes differensiering mellom ulike kommunetyper og/eller på ulike miljøområder i virkemiddelinnetningen?
  - Hvilke hindringer og muligheter finnes i den kommunale miljøvernpolitikken?
  - I hvilken grad er økonomiske ressurser nødvendig?
- 3) Hvilke kompetansebehov og andre støttefunksjoner vil kommunene ha behov for?
  - Er forankring av stillinger på miljøområdet nødvendig for at kommunene skal klare å ta på seg nye oppgaver?
  - Hva slags kompetanse er kritisk?
  - Kan LA21 inspirere til nye strategier for kompetanseoppbygging?
  - Hvilke støttefunksjoner bør staten legge til rette?
- 4) Hvordan skal staten kommunisere med kommunesektoren og om hva?
  - Hvordan kan dialogen mellom stat og kommune tilrettelegges?
  - Hvordan organisere overføringen av nye oppgaver og ansvarsområder?
  - Hvilke retningslinjer og virkemidler bør staten formidle at kommunene skal ta i bruk?
  - Hvilke former for kommunal resultatoppfølging er ønskelige og nødvendige?

Vårt oppdrag er rettet inn mot forholdet mellom statlig og kommunalt nivå. Det er viktig å understreke at vi *ikke* har forholdt oss til det *regionale* nivået. Dette er et bevisst valg ut fra den uavklarte situasjonen som gjelder hvilken rolle fylkeskommunen og fylkesmannen vil ha. Disse spørsmålene vil bli avklart gjennom stortingets behandling av NOU 2000: 22 "Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune". Det at vi ikke forholder oss til det regionale nivået gir selvsagt føringer for rapporten. I første omgang innebærer det at vi ikke forholder oss til prosjekter som har vært rettet inn mot fylkeskommunens og fylkesmannens rolle i miljøvernarbeidet. Videre innebærer dette også noen begrensninger på drøftingene av enkelte av de spørsmålene som er liste over.

Ambisjoner om og argumentasjonen for en omfattende overføring av miljøvernoppgaver som ligger til grunn for vårt prosjekt finner vi igjen i Stortingsmelding 34 (1990-91) "Om miljøvern i kommunene" som avsluttet programmet "Miljøvern i kommunene" (MIK) og innledet MIK-reformen. Miljøverndepartementet visete der til retningslinjer som i sin tid ble utarbeidet av Hovedkomitéen for reformer i lokalforvaltningen og som

Stortinget sluttet seg til gjennom behandlingen av Stortingsmelding 31 (1974-75). Retningslinjene baserte seg på tre sentrale begreper: Demokratisering, desentralisering og delegering. Departementet pekte på at det er vanskelig å lage kriterier med en slik detaljeringsgrad at forskjellige oppgaver på en enkel måte kan sorteres direkte mellom de ulike forvaltningsnivåene. Det moderne samfunnet er komplekst, og oppgavene må ofte løses på tvers av grenser både mellom sektorer og forvaltningsnivåer. I tillegg vil oppgaver mange ganger måtte løses på tvers av kommunegrenser, selv om de må løses lokalt. Departementet lanserte likevel et generelt prinsipp om at (Miljøverndepartementet 1991, s. 24):

*”Kommunene bør...gis den myndighet som kreves for å ivareta innbyggernes interesser i miljøvernsammenheng, med mindre dette kommer i streid med tungtveiende nasjonale interesser. Et hovedkriterium for delegering bør således være at kommunene bør ha stor handlefrihet innenfor nasjonale rammer og retningslinjer”.*

Dette er et prinsipp som til forveksling er likt det som signaliseres fra Miljøverndepartementets side i forkant av den prosessen med overføring av miljøvernoppgaver som nå er startet (Miljøverndepartementet 2000, s. 2):

*”For å bidra til vitaliseringen av lokaldemokratiet, bør kommunene få mest mulig ansvar og samtidig frihet til selv å velge ambisjonsnivå og virkemidler på de områdene hvor de får ansvar og myndighet. De områdene som ikke skal legges til kommunalt nivå, skal derfor defineres og begrunnes særskilt, dvs. en 'speilvendning' i forhold til tradisjonell tenkning. Kommunene kan tillegges oppgaver også på områder hvor staten har hovedansvar, men på disse områdene vil det være større behov for statlig styring. Plassering av hovedansvaret er således ikke avgrensende for hvilke oppgaver kommunen kan utføre, men vil være avgjørende for hvilken grad av styring staten skal ha med oppgaveløsningen”.*

Ut fra det som er vist over synes det rimelig å tolke departementets de prosesser vår rapport inngår i som en gjenopptaking av tidligere ambisjoner fra MIK-programmet og MIK-reformen.

## **1.2 Noen generelle perspektiver på fordeling av ansvar i offentlig forvaltning**

*Overføring av ”myndighet” eller ”oppgaver”?*

Gitt de omfattende implikasjonene som hefter seg ved spørsmålet om overføring av miljøvernoppgaver fra stat til kommune, er det i utgangspunkt viktig å etablere noen brede rammer for diskusjonen. Fordeling av ansvar mellom forskjellige institusjoner og styringsnivåer er fundamentale spørsmål i både offentlig rett og statsvitenskap. Det dreier seg om potensielle endringer i juridisk ansvar og praktisk makt – om hvem som får lov til å gjøre hva, hvor og overfor hvem. Spektrumet for ansvarsfordeling dreier seg i de mest langsiktige og radikale tilfeller om konstitusjonelle

endringer; og i de mer kortsiktige og pragmatiske tilfeller om en administrativ tilpasning mellom forskjellige styringsenheter og nivåer.

I denne sammenheng kan det være fruktbart å skille mellom overføring av *myndighet* (et konstitusjonelt spørsmål), og overføring av *oppgaver* (et spørsmål om instrumentell arbeidsdeling med hensyn til implementering). En slik differensiering er i tråd med begrepsbruket i NOU 2000: 22 "Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune", og åpner dermed for en lettere integrering av perspektivene til denne og vår rapport. Med den første sikter man til en overføring der hensikten er å endre de konstitusjonelle spilleregler for samfunnsstyring, med alt dette innebærer for offentlig rett og juridisk ansvar. Intensjonen er å markere og stadfeste overføringen på en slik måte at ansvars plassering hos "mottakerenheten" er relativt uheftet av kontroll og sanksjoner fra "giverenheten".

Med en overføring av *oppgaver* er problemstillingen mer avgrenset og instrumentell. Det behøver ikke å dreie seg om store prinsipielle spørsmål, men om mest hensiktsmessig styring. Hvilket styringsnivå, og hvilken arbeidsdeling mellom nivåene, ser ut til å gi "beste resultat" med hensyn til bestemte politiske tiltak? Slik vi betrakter problemstillingen som ligger til grunn for denne rapporten, er det først og fremst snakk om en *pragmatisk* overføring av *miljøvernoppgaver*. Hele språkbruket rundt den senere tids diskusjon av styringsproblematikken – om dette behandles som "desentralisering", "mål og resultat styring", "modernisering" eller "fornyelse" av offentlig sektor – reflekterer instrumentelle, rasjonelle styringsverdier, og ikke grunnleggende konstitusjonelle konflikter. Dette betyr imidlertid ikke at konstitusjonelle spørsmål kan holdes helt utenfor. Som vi skal se er det ikke alltid lett å være pragmatisk uten å røre ved mer fundamentale spørsmål om offentlig myndighet og juridisk ansvar.

#### *Horisontal integrering og vertikal styring*

Når det gjelder rapportens tematiske fokus – miljøvern og bærekraftig utvikling – har debatten om ansvar og styring – politisk så vel som faglig – utviklet seg langs to hoveddimensjoner: "horisontal integrering" og "vertikal styring". Helt siden den første internasjonale miljøkonferanse i Stockholm i 1972, og med økende tyngde etter Brundtlandrapporten i 1987 og Rio toppmøtet i 1992, har integrering av hensynet til miljø og utvikling stått sentralt i styringsdebatten. Gitt at de alle fleste problemer for miljø og utvikling kan spores tilbake til produksjonsprosesser relatert til en stadig økende tilfredsstillelse av materielle behov og velferdsgoder, ble det konstatert at en bedre balanse mellom ressursbruk og økonomisk vekst måtte komme via en sterkere integrering av økologiske verdier i alle vekstdrivende sektorer. Nyere forskning (Lafferty og Meadowcroft, 2000) har i denne sammenheng differensiert mellom to typer integrering: (1) integrering av miljøvernhensyn *innad* i offentlige styringsorganer, og (2) integrering og prioritering *mellom* offentlig organer og deres politikk. Mens vi i Norge har opplevd flere forsøk på den første form for integrering på nasjonalt nivå (via det såkalte "Grønn budsjettet" og departementale "miljøhandlingsplaner"), har vi enda ikke opplevd alvorlige forsøk på integrering (prioritering) av miljø og utvikling *på tvers* av de sektorvise styringsorganene.

Når det gjelder ”vertikal styring”, har det lenge foregått i Norge (og i de fleste andre europeiske land) en debatt om den ”ideelle” balansen mellom hierarkiske styringsnivåer. Fordeler og ulemper ved alternative allokeringer av oppgaver og ansvar mellom de sentrale, regionale og lokale myndighetene er gjenstand for omfattende diskusjoner og utredninger. Den aller siste i serien er den tidligere nevnte NOU 2000: 22, en nokså massiv rapport om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune. Uten å gå i detalj om denne utredningen her, har vi lyst å påpeke bare to ting.

For det *første* at utredningen og diskusjonen rundt den skaper en viktig politisk kontekst for diskusjonen av overføringsproblematikken med hensyn til miljø og utvikling. Selv om utredningen fokuserer mest på det regionale styringsnivået (spesielt skjebnen til fylkeskommunen), er behandlingen såpass grundig at den reiser flere sentrale utfordringer for styringsdebatten på miljøsektoren.

For det *andre* vil vi fremheve et meget sentralt skille som går igjennom hele utredningen og som kan vise seg å ha store implikasjoner for våre egne konklusjoner her: forskjellen mellom ”tjenesteyting” og ”utvikling” som sentrale offentlige oppgaver. Etter vår vurdering har veldig mye av debatten rundt oppgavefordeling og styringsnivå dreidd seg om instrumentelle overveielser av alternative modeller for offentlig *tjenesteyting* overfor individuelle brukere. Slik vi ser det imidlertid faller de alle fleste styringsproblemer rundt miljø- og utviklingsproblematikken i den andre av oppgavefordelingens kategorier; nemlig spørsmålet om ”*utvikling*”. Dette innebærer at svært mange av de mest grunnleggende resonnementer rundt nivådebatten – spesielt med hensyn til ”modernisering” og ”fornyelse” av offentlig sektor – har en umiddelbart begrenset relevans for miljøproblematikken. Godene tilknyttet miljø og utvikling er både mer helhets-, felleskaps- og utviklingsorientert enn de fleste offentlige tjenester. Dette kommer vi tilbake til flere steder i rapporten.

### *Subsidiaritet*

Endelig har vi lyst i denne sammenheng å påpeke enda en viktig debatt for hele problemstillingen. I Europa forøvrig har mye av diskusjonen rundt oppgavefordeling og styringsnivåene foregått under rubrikken ”*subsidiaritet*”. Idéen har blitt stemplet som et ”gummibegrep” fordi det kan tøyes og dras i alle mulige semantiske retninger. Dette har imidlertid ikke hindret en omfattende og vedvarende debatt om begrepets betydning – ikke bare blant akademikere - men først og fremst som en vesentlig del av debatten om demokrati og styring i den Europeiske Unionen. Uten å gå i detalj om denne debatten her, har vi bare lyst å formidle hovedresultatet av et nylig avsluttet prosjekt der ideen om subsidiaritet ble gjenstand for mer inngående analyse.

I en komparativ analyse av innføring av Lokal Agenda 21 i 12 europeiske land (SUSCOM-prosjektet: Lafferty og Ekerberg, 1997; Lafferty, 1999; og Lafferty et al., 2001), ble begrepet subsidiaritet ansett for å være en høyst relevant referansepunkt for Agenda 21s oppfordring til lokale myndigheter om å ta initiativ for en mobilisering for bærekraftig utvikling i lokalsamfunnet. I den mest vanlige forståelsen av subsidiaritet, tilsier

prinsippet at beslutninger skal tas så nært dem det gjelder som mulig. Beslutninger og styring på et høyere nivå (først og fremst EU) skal kun anvendes *der det kan påvises at oppgaven ikke kan løses like effektivt (eller like legitimt) på det lavere nivået*.

Drøftelsene i SUSCOM-prosjektet førte til en klar *nyansering* av subsidiæritetstanken. Flere diskusjoner på tvers av de 12 landene som deltok i undersøkelsen viste at begrepet hadde forskjellige betydninger alt etter hvilket styringsnivå man mente var det mest "korrekte" eller "hensiktsmessige". Dette førte til en forståelse i forskergruppen om at begrepet måtte først og fremst betraktes *instrumentelt* – altså at hele subsidiæritetsdebatten dreide seg om løpende *diskusjoner og forhandlinger om tilpasninger mellom bestemte oppgaver og styringsnivåer*.

Idéen dreier seg med andre ord ikke om normative prinsipper for plassering av styringsansvar og legitimitet, men om pragmatiske retningslinjer for å avveie forholdet mellom målbestemte oppgaver og en hensiktsmessig arbeidsdeling mellom forskjellige myndighetsdomener. Innsikten fra SUSCOM-prosjektet burde da kunne legges til grunn for debatten i Norge om "delegering", "modernisering", "fornyelse" eller "oppgavefordeling". Det finnes i utgangspunkt ingen abstrakte "korrekte" styringsnivå – bare forskjellige mulige kombinasjoner av arbeidsdeling med hensyn på nivå og styringsinstrumenter. En delegering av ansvar *oppover* kan være like relevant (og "korrekt") som en delegering av ansvar *nedover*; som en *annerledes* delegering av instrumenter på samme nivå; som en omrokering av både instrumenter og nivåansvar over hele linjen. Dette er en innsikt som står godt på lag med hovedlogikken i oppgavedelingsutvalgets "overordnede hensyn" og "retningslinjer" (NOU 2000: Kap. 5), men som er mer i ulag med hovedtendens i regjeringens program for "Fornyelse i offentlig sektor" (jf [www.odin.dep.no/aad/fornyelse/](http://www.odin.dep.no/aad/fornyelse/)).

### **1.3 Horisontal integrering og vertikal arbeidsdeling i norsk miljøvernpolitikk**

*Institusjonalisering av miljøvernpolitikken på nasjonalt nivå*

Miljøverndepartementet var opprinnelig tenkt som et overordnet departement som skulle ha ansvar for forvaltningen av naturressursene, på linje med Finansdepartementet som har det overordnede ansvaret for forvaltningen av finansressursene. Tanken om en nærmest total horisontal integrering av miljøspørsmål i den statlige forvaltningen var med andre ord sentral helt fra begynnelsen av institusjonaliseringen av miljøvernpolitikken i Norge. Tilsvarende diskusjoner finner vi også i andre land. Utfallet ble imidlertid annerledes i Norge, som i andre land; i og med at vi isteden langt på vei fikk et tradisjonelt sektordepartement (Jansen og Osland 1996, Langhelle, Kap. 7 i Lafferty og Meadowcroft, 2000).

Spørsmålet om den vertikale fordelingen av ansvar mellom stat og kommune på miljøområdet har også vært et sentralt tema siden miljøvernpolitikken ble institusjonalisert tidlig på 1970-tallet. Ved at Miljøverndepartementet ble tillagt ansvaret for det som da het

”bygningsloven”, og nå heter ”plan- og bygningsloven”, har det vært tette koblinger mellom statlig og kommunal miljøvernforvaltning.

#### *Institusjonalisering på regionalt nivå*

Da miljøvernpolitikken ble institusjonalisert på fylkesnivå på begynnelsen av 1980-tallet sto spørsmålet om kobling til fylkesmann eller fylkeskommune sentralt. Ett av argumentene for å legge ansvaret til fylkeskommunen var at dette ville styrke muligheten for en horisontal integrering av miljøvernpolitikken på det regionale forvaltningsnivået. Utfallet ble imidlertid at ansvaret for miljøvern ble lagt til fylkesmannen, men det synes å ha vært en forståelse - i alle fall innen deler av forvaltningen og det politiske miljøet - at når ”tiden var moden” skulle ansvaret overføres fra fylkesmannen til fylkeskommunene. Den pågående debatten om oppgavefordeling mellom stat og kommune har aktualisert dette spørsmålet igjen.

#### *Institusjonalisering på kommunalt nivå*

Spørsmålet om overføring av myndighet fra stat til kommune var sentral – i alle fall i utgangspunktet – da arbeidet med å institusjonalisere det kommunale miljøvernet tok til på slutten av 1980-tallet. På sett og vis mistet man likevel fokus på dette spørsmålet etter hvert som MIK-programmet gikk over til å bli en mer generell reform. Det ble gjennomført noen forsøk i et mindre antall kommuner med delegering av myndighet innenfor naturforvaltning, forurensning og kulturminnevern, men betegnende for den lave oppmerksomheten dette temaet hadde, er disse forsøkene ikke oppsummert og evaluert på skikkelig vis. Den siden ved spørsmålet om vertikal ansvarsfordeling som likevel ble gjort noe med under MIK-perioden, gjaldt en styrking av den statlige målstyring av kommunene på miljøområdet. Gjennom innføringen av forskrift om internkontroll etter forurensningsloven ble statlig tilsyn lagt om fra regel- og løsningsorientering til større vekt på å etter spørre etablering av interne kontroll- og tilsynsordninger i kommunene. I prinsippet innebærer dette at kommunene får et større ansvar for selv å se til at de etterlever statlige krav og anbefalinger. Klargjøring av statlige forventninger på miljøområdet gjennom ulike rundskriv og retningslinjer inngår i det samme bildet.

Spørsmålet om horisontal integrering på kommunalt nivå var også et sentralt tema i MIK-sammenheng, og kan muligens synes å ha kommet noe lengre enn det som så langt synes å gjelde i spørsmålet om overføring av myndighet fra stat til kommune. Selv om miljøvernet fortsatt ofte fungerer som en sektor i kommunene, har det vært klare ambisjoner i retning av å styrke den horisontale integreringen. Dette kommer kanskje enklest til uttrykk gjennom det store antallet kommuner som har lagt det administrative miljøansvaret til rådmannens stab og tillagt formannskap eller kommunestyre ansvaret som miljøvernutvalg. Den økende graden av kobling av miljøvern til kommunal planlegging gir uttrykk for det samme forholdet.

Debatten og oppmerksomheten omkring LA21 mot slutten av 1990-tallet brakte i noen grad opp igjen spørsmålet om oppgavefordeling mellom stat



og kommune i miljøvernpolitikken. Selv om LA21 ikke direkte berører spørsmålet om overføring av myndighet mellom stat og kommune, har ulike LA21-relaterte prosjekter på 1990-tallet reist spørsmålet om sammenhengen mellom horisontal integrering og vertikal ansvarsdeling i miljøvernpolitikken. Dette forholdet kom særlig klart til uttrykk i det høyt profilerte statlig initierte prosjektet Bærekraftige lokalsamfunn. I en devaluering av dette prosjektet ble det fokusert spesielt på spørsmålet om hvilke hindringer kommunene opplevde i sitt LA21-arbeid. Kommunene ga der uttrykk for at de mest alvorlige hindringene som gjaldt de tyngste bærekraftutfordringene knyttet til reduksjon i energiforbruk, reduksjon i transportomfang og vern av det biologiske mangfoldet ligger i en manglende horisontal integrering av miljøvernpolitikken på statlig nivå (Aall et al. 1998).

*Hvor står vi ved inngangen til dette hundreåret?*

Internasjonale trender i retning av en mer tilbaketrukket stat og store problemer med å få til det Brundtlandrapporten så sterkt etterlyste – horisontal integrering og prioritering av miljøvernpolitikk i forvaltningen – viser seg også i Norge. Regjeringens satsing på Fornyelse av offentlig virksomhet kan sees på som et uttrykk for det første; og regjeringens offensive satsingen på sektorvise miljøhandlingsplaner som et uttrykk for det andre. Satsingen kan i alle fall sees som et uttrykk for at horisontal integrering på nasjonalt nivå – snart 15 år etter lanseringen av Brundtlandrapporten – fortsatt er en aktuell utfordring i Norge. Det framstår noe uklart hvor de siste årenes satsing på LA21 plasserer seg i dette bildet. En mulighet er å se på LA21 og ambisjoner om økt lokal medvirkning som en mulighet for å berede grunnen for økt overføring av myndighet fra stat til kommune. I et slikt perspektiv kan man argumentere for at en effektiv LA21 satsing er nødvendig for å utvikle den mer allsidige og fleksible styringskompetanse som er nødvendig om ”fornyelse” skal skje via en markert overføring av oppgaver. En annen mulighet imidlertid er å betrakte LA21 som en ”ekstern” reform tvunget fram av den internasjonale Rio-prosessen; en populær bølge som skylte ufasett inn over MIK-reformen, og som nå må tilpasses forsøket på å ta opp tråden med mer administrativ desentralisering.

Et avgjørende spørsmål i denne sammenheng og med hensyn til vår oppgave blir hva som synes å være hoved drivkraften (*motivasjonen*) bak statens ønske om å overføre ”betydelig ansvar” for miljøvernoppgaver til kommunene.

- Er det ønske om større effektivitet i forvaltningen?
- Er det et ønske om å få til større legitimitet i miljøvernpolitikken?
- Er det et ønske om å avlaste staten for unødige oppgaver som andre kan løse bedre, eventuelt å bli kvitt oppgaver som i en eller annen forstand blir oppfattet som ”bryssomme”?
- Eller ligger motivasjonen i en mer rendyrket ideologisk overbevisning om at kommuner bør få økt lokalt selvstyre?

I det siste tilfellet nærmer vi oss en konstitusjonell problemstilling; mens i de andre tilfellene kan motivasjonen være mer knyttet til spørsmålet om forvaltningsmessig effektivisering, eventuelt kombinert med dagsaktuelle og muligens mer kortsiktige politiske motiver.

Vi tar ikke stilling til hvilke av disse motivasjonene er mest tungtveiende, men konstaterer at det i debatten rundt spørsmålet om økt overføring av miljøvernoppgaver fra stat til kommune har kommet til uttrykk klare ønsker om å gi kommunene økt lokalt selvstyre. Det kommer også klart fram at man fra både Miljøverndepartementet og Kommunenes Sentralforbund ser for seg at økt miljøvernpolitisk ansvar vil kunne styrke lokaldemokratiet, og at tilsvarende forventninger også har blitt stilt til satsingen på LA21.

I tråd med den tidligere diskusjonen om subsidieritet burde man kunne reise enda et spørsmål om mulige drivkrefter, nemlig hvorvidt økt overføring av miljøvernoppgaver fra stat til kommune vil kunne medføre en *styrking av miljøvernpolitikken*. I dagens situasjon framstår imidlertid ikke svaret på dette spørsmålet som umiddelbart selvnlysende. Miljø er ikke høyt på den politiske dagsorden, i alle fall om vi sammenligner med situasjonen på slutten av 1980-tallet da arbeidet med MIK-reformen startet, og det finnes flere tegn på at andre tungtveiende økonomiske og samfunnsinteresser står sterkere på den politiske dagsordenen.

Situasjonen blir enda mer åpen om man kobler dette spørsmålet til et annet viktig spørsmål: i hvilken grad har man klart å få til en horisontal integrering av miljøvernpolitikken på de ulike forvaltningsnivåene? En storstilt overføring av miljøvernoppgaver fra en segmentert stat til en – muligens noe mindre – segmentert kommune, kombinert med en relativt lav politisk oppmerksomhet omkring miljøspørsmål og en stor vekt på medvirkning under overskriften LA21, framstår som et ”eksperiment” det er meget vanskelig å spå utfallet av. Når man heller ikke kan se noen klare linjer i debatten om hvordan det regionale forvaltningsnivået kommer til å se ut, blir det om mulig enda vanskeligere å spå utfallet.

Det ligger imidlertid ikke i vårt mandat å spå – men vi føler et klart ansvar for å trekke fram det som kan vise seg å være viktige føringer for problemstillingens videre utvikling. Vår primære oppgave blir derfor å trekke fram det vi tror kan være viktige erfaringer fra de to siste tiårenes kommunale reform- og forsøksvirksomhet på miljøvernområdet, for deretter å sette ”leksjonene” i en bredere sammenheng i tråd med de spørsmålene som ble stilt på Soria Moria seminaret.

## 1.4 Metodisk tilnærming

Prosjektet er gjennomført i tre faser: (1) Forberedelse til og gjennomføring av et seminar den 24. januar; (2) gjennomgang av foreliggende dokumentasjon fra de aktuelle prosjektene; og (3) utarbeiding av en rapport *først og fremst* basert på materialet som kom fram under seminaret, men også supplert med informasjon fra foreliggende dokumentasjon fra de aktuelle prosjektene.

Formålet med *seminaret* var å samle nøkkelpersoner innenfor forskningen og nøkkelaktører i kommuner og departementer som har vært involvert i gjennomføring av og forskning omkring utviklingsforsøk innenfor kommunal miljøvernpolitikk. Gjennom seminaret ønsket vi å få fram relevante erfaringer. Vi har forholdt oss til tre kategorier av *prosjekter*:

- Statlig initierte reformer og større utviklingsforsøk.
- Kommunalt initierte utviklingsforsøk.
- Forskningsrådsfinansierte forskningsprosjekter.

Det nærmere tttvalget av prosjekter er gjort ut fra en vurdering av størrelse og faglig relevans. Videre er det gjort en avgrensning til de prosjekter som i en eller annen forstand er systematisk oppsummert, fortrinnsvis i form av evauleringsrapporter eller annen form for forskningsbasert arbeid.

*Rapporten* er delt i fire hoveddeler: (1) Presentasjon av noen generelle perspektiver på spørsmålet om arbeidsdeling innen offentlig forvaltning; (2) gjennomgang av foreliggende dokumentasjon fra de aktuelle prosjekter; (3) en samlende drøfting på tvers av erfaringene fra de ulike forsknings- og utviklingsprosjektene; og (4) presentasjon av det vi oppfatter å være sentrale perspektiver på den videre debatten om overføring av miljøvernoppgaver fra stat til kommune. Videre har vi i vedlegg tatt med referat fra seminaret.

I gjennomgangen av de ulike prosjektene har vi først gitt en generell omtale av organisering og gjennomføring av prosjektene. Videre har vi oppsummert erfaringene fra prosjektene slik disse foreligger i tilgjengelig dokumentasjon. Dernest har vi kort drøftet erfaringene opp mot våre problemstillinger, der vi har forsøkt å si noe om hvor relevante erfaringene synes å være og hvilke hovedpoeng vi kan dra med oss videre til den avsluttende diskusjonen.

Vår oppgave inneholder et element av ”*på langs*” og ”*på tvers*” kunnskap. I første omgang skal vi uteske noen erfaringer ”*på langs*” av de enkelte prosjektene. Dernest skal vi oppsummere erfaringer som gjelder ”*på tvers*” av de ulike prosjektene. For å systematisere ”*på langs*” gjennomgangen av de ulike prosjektene har vi tatt utgangspunkt i noen ”*knagger*” der vi har forsøkt å forenkle og pakke sammen de før omtalte ”*på tvers*” problemstillingene. Disse har vært som følger:

- Den ”*lille*” versus den ”*store*” miljøvernpolitikken: Den ”*lille*” er den politikken som blir utformet for å ivareta miljøvernpolitiske hensyn utført av Miljøverndepartementet med underliggende etater og av kommunene og fylkeskommunene sine ”*miljøvern*avdelinger”. Den ”*store*” miljøvernpolitikken er miljøkonsekvensene av politikk innenfor andre sektorer, der energipolitikk, samferdselspolitikk og landbrukspolitikk er de kanskje viktigste politikkområdene. Et viktig element i vår gjennomgang av aktuelle prosjekter er å drøfte hvilke deler av miljøvernpolitikken som blir berørt.
- *Horisontal integrering* og *vertikal arbeidsdeling*: Vi har alt gjort rede for perspektiver på horisontal integrering og vertikal arbeidsdeling innen miljøvernpolitikken. Poenget er å få fram i hvilken grad og på hvilken

måte spørsmålene om horisontal integrering og vertikal arbeidsdeling er berørt i de ulike prosjektene, eller om prosjektene bare omhandler det ene spørsmålet.

- Profil på *virkemiddelbruk*: Offentlig forvaltning råder over et vidt spekter av virkemidler og tiltak. Profilen på hvilke virkemidler og tiltak man bruker kan variere ut fra ideologiske, politiske eller mer pragmatiske hensyn. Det er viktig å få fram hvilken profil på virkemiddelbruk som har vært i de ulike prosjektene.
- *Styringsdialog*. Politikk dreier seg i en eller annen forstand om *styring* der samspillet mellom statlig og kommunalt nivå er ett viktig element. I denne sammenhengen vil vi fokusere på den typen samspill som i større eller mindre grad har karakter av *dialog* mellom statlige og kommunale myndigheter. I vår gjennomgang vil vi identifisere hvilke former for styringsdialog de ulike prosjektene innebærer.
- *Programerfaringer*. Med ”programerfaringer” mener vi erfaringer som knytter seg til betingelser for og formen på overføring av miljøvernoppgaver fra stat til kommune. Flere av prosjektene har vært lagt opp som større eller mindre ambisiøst opplagte ”programmer” med den hensikt å bane vei for reformer eller andre mindre endringer i miljøvernforvaltningen. Her vil det ventelig være erfaringer som retter seg spesielt inn mot spørsmålet om *hvordan* man rent praktisk kan gjennomføre overføringen av oppgaver fra stat til kommune.

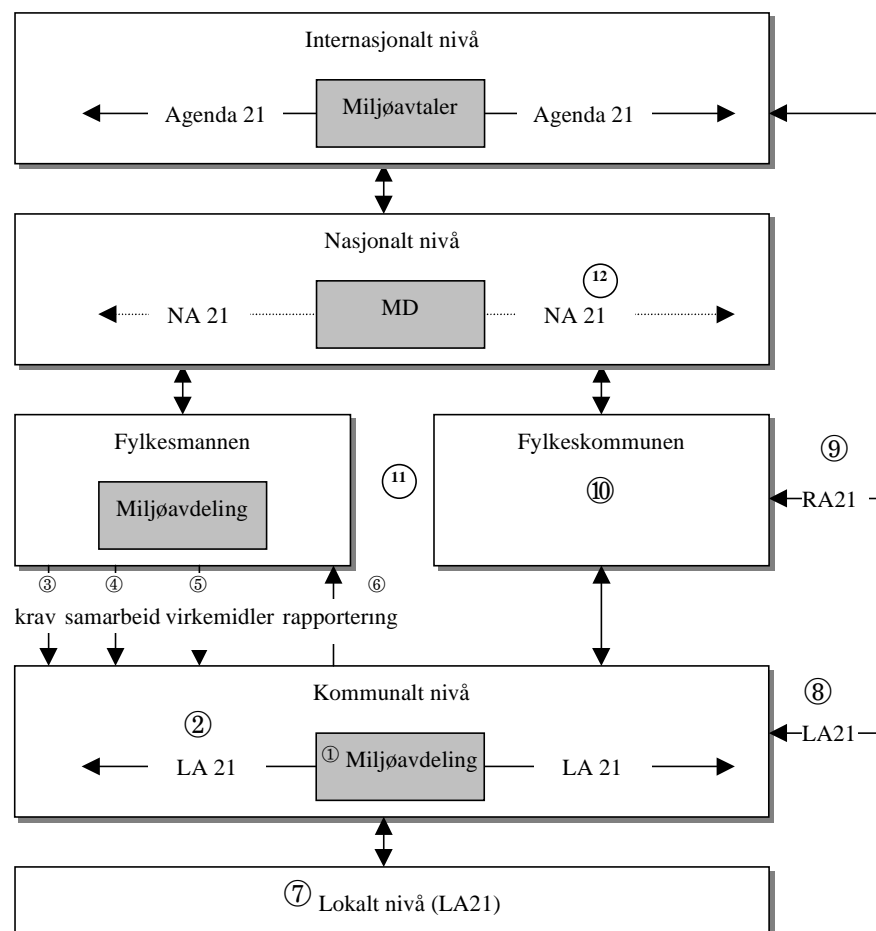
I den *avsluttende diskusjonen* har vi først gjort en ”på tvers” oppsummering av erfaringer fra alle de omtalte prosjektene; men da med utgangspunkt i *problemstillingene* for rapporten. I *det siste kapittelet* har vi så gått noe dypere inn i det vi oppfatter å være de overordnede politiske føringene for spørsmålet om overføring av miljøvernoppgaver fra stat til kommune: oppfordringen i Agenda 21 om Lokal Agenda 21; oppgavefordelingsutvalgets innstilling og regjeringens satsing på ”Fornyelse i offentlig sektor”. Avslutningsvis presenterer vi på bakgrunn av de erfaringer vi har hentet fram og vår tolkning av relevante overordnede politiske føringer forslag til ulike modeller for overføring av miljøvernoppgaver fra stat til kommune.

*Målgruppene* for rapporten er i første omgang oppdragsgiver – det vil si Miljøverndepartementet og de som der arbeider med spørsmålet om økt overføring av miljøvernoppgaver fra stat til kommune. Rapporten bør imidlertid også ha interesse for andre strategiske aktørene i debatten omkring overføring av miljøvernoppgaver fra stat til kommune, blant annet Kommunenes Sentralforbund, Miljøverndepartementets ytre etater, fylkeskommuner og fylkesmannskontorer, og de mange interesseorganisasjoner og frivillige organisasjonene som blir berørt av en slik endring. Videre vil vi tro at rapporten har interesse for de mange forskningsmiljøene som arbeider med lignende problemstillinger, enten det dreier seg om miljøvernforvaltning eller mer generelle konstitusjonelle og styringsmessige problemstillinger.

# 2 Erfaringer fra relevante prosjekter

## 2.1 Forsøksvirksomhet på miljøområdet

Siden ambisjonene om å institusjonalisere det kommunale miljøvernet for alvor begynte å bli tydelige fra midten av 1980-tallet har det vært en omfattende statlig og kommunalt initierte forsøksvirksomhet i kommunene på miljøområdet. Den delen av forsøksvirksomheten som er relevant i vår sammenheng har omfattet spørsmålet om horisontal integrering og vertikal arbeidsdeling innenfor den offentlige miljøvernforvaltningen. I figuren under har vi forsøkt å vise et samlet bilde av de styringsmessige sammenhenger som gjelder i forholdet mellom stat og kommune.



**Figur 1** Styringsmessig sammenheng for den kommunale miljøvernpolitikken<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Vi har nummerert de ulike styringsmessige sammenhengene og brukt nummereringen i Tabell 1.

*Figur 1* illustrerer noen poenger som kan være verdt å ta med videre:

- Den kommunale miljøvernpolitikken inngår i *komplekse* styringsmessige sammenhenger.
- Miljøvernpolitikk er et eksempel på det vi kan betegne som en *multi-styringsnivå utfordring* der det framstår som nødvendig at mange forvaltningsnivå må samvirke for å få realisert miljøvernpolitiske ambisjoner.
- Spørsmålet om *horisontal integrering* av miljøvern hensyn gjelder i prinsippet på *alle* forvaltningsnivå.
- Spørsmålet om *vertikal oppgavefordeling* mellom stat og kommune omfatter *mange* og *høyst ulike* relasjoner.

En mulig tilnærming til spørsmålet om overføring av myndighet fra stat til kommune kunne være at vi avgrenset oss til relasjonene som er tegnet inn mellom ”nasjonalt nivå”, ”fylkesmannen” og ”kommunalt nivå” i figuren. Da ville vi imidlertid miste muligheten for å legge til grunn et mer dynamisk perspektivet som tar høyde for at samspillet kommune-stat er avhengig av og påvirker også andre relasjoner. Om vi legger til grunn ambisjonene i Agenda 21 og Verdenskommisjonens rapport om å få til en helhetlig og horisontal integrering av miljøvernpolitikk på alle nivå i samfunnet – ambisjoner vi også finner i stortingsmelding 58 - tilsier det at vi utvider perspektivet til å ta *utgangspunkt* i relasjonene kommune-stat. Et slikt perspektiv må så *suppleres* med et mer helhetlig perspektiv der vi også legger vekt på de øvrige relasjonene kommunen inngår i som er illustrert i figuren. Ikke minst bredden i de ulike forsøkene innenfor kommunal miljøvernpolitikk tilsier en slik mer dynamisk og helhetlig tilnærming.

Hva kan vi så bruke figuren til i denne sammenhengen? Hovedpoenget er at figuren gir mulighet til å systematisere de ulike forsøkene vi skal omtale nærmere i rapporten. I *Tabell 1* har vi ført opp det vi kjenner til av forsøksvirksomhet siden midten av 1980-tallet som har vært knyttet til det kommunale miljøvernarbeidet. For oversiktens skyld har vi også tatt med sentrale utviklingsforsøk knyttet til fylkeskommunen og spørsmålet om sektorvis integrering av miljøvernpolitikk i statlig forvaltning Videre har forsøkt å få fram hvordan prosjektene har vært i inngrep med de ulike styringsmessige sammenhenger vist i *Figur 1* (jf nummereringen i tabellen og figuren). Systematiseringen illustrerer hvilke deler av den styringsmessige helheten forsøkene har omfattet. Dette gir oss igjen mer presis informasjon om hvor vi skal plassere erfaringen fra forsøkene i forhold til en bredt anlagt debatt om overføring av myndighet fra stat til kommune

**Tabell 1** Klassifisering av aktuelle forsøk innenfor offentlig miljøvernforvaltningen<sup>10</sup>

| Sentrale forsøksvirksomheter i miljøvernforvaltningen fra midten av 1980-tallet og fram til i dag | "MIK"         |                        | Stat-kommune |           |             |              | LA21        |            | RA21             |               | Overføre myndighet (oppg.ford.utvalget) | NA21 |
|---|---------------|------------------------|--------------|-----------|-------------|--------------|-------------|------------|------------------|---------------|---|------|
|   | miljøavdeling | Horisontal integrering | Krav         | Samarbeid | Virkemidler | Rapportering | Medvirkning | Kommune-FN | Fylkeskommune-FN | Miljøavdeling |   |      |
|   |               |                        |              |           |             |              |             |            |                  |               |   |      |
| <b>Statlig initiert forsøksvirksomhet og reformer i kommunene</b>                                 |               |                        |              |           |             |              |             |            |                  |               |   |      |
| 1987-91: Nærmiljøforsøkene  |               |                        |              |           |             |              | X           |            |                  |               |   |      |
| 1988-91: MIK-programmet   | X             | X                      |              | X         |             |              |             |            |                  |               |   |      |
| 1988-91: Miljøpakkordningen   |               | X                      |              | X         | X           |              | X           |            |                  |               |   |      |
| 1992-96: MIK-reformen   | X             | X                      | X            | X         |             |              |             |            |                  |               |   |      |
| 1989-90: TP10-arbeidet  |               | X                      |              | X         |             |              |             |            |                  |               |   |      |
| 1991-00: Miljøbyprogrammet  |               | X                      |              | X         |             |              | X           |            |                  |               |   |      |
| 1990-97: Forsøk med statlig målstyring  |               |                        |              | X         | X           | X            |             |            |                  |               |   |      |
| 1991-93: Kulturlandskap i kommuneplanen   |               | X                      |              | X         |             |              | X           |            |                  |               |   |      |
| 1993-96: SAM-forsøket   |               |                        |              |           |             |              | X           |            |                  |               |   |      |
| 1994->: Kommunal biomangfoldskartlegging  |               |                        |              |           |             | X            |             |            |                  |               |   |      |
| 1995-99: Bærekraftige lokalsamfunn  |               | X                      |              |           |             |              | X           | X          |                  |               |   |      |
| 1997-01: LA21-stimuleringsprogrammet  |               | X                      |              | X         |             |              | X           | X          | X                |               |   |      |
| 2000-01: Forsøk med lokale klimaplaner  |               | X                      | ?            |           | ?           |              | X           | X          | X                | X             |   |      |
| <b>Kommunalt initiert forsøksvirksomhet i kommunene</b>   |               |                        |              |           |             |              |             |            |                  |               |   |      |
| 1991-96: Økokommuneprogrammet   |               | X                      |              |           |             |              | X           | X          |                  |               |   |      |
| 1993-96: Miljørevisjonsprosjektet   | X             | X                      |              |           |             |              |             |            |                  | X             |   |      |
| 1996-98: Retningsanalyseprosjektet  | X             | X                      |              |           |             |              |             | X          | X                | X             |   |      |
| 1999-00: Medvirkning til bærekraftig utvikling  |               |                        |              |           |             |              | X           |            |                  |               |   |      |
| <b>Kommunalt initiert forsøksvirksomhet i fylkeskommunene</b>                                     |               |                        |              |           |             |              |             |            |                  |               |   |      |
| 1996-97: Frikommuneforsøk i Akershus  |               |                        |              |           |             |              |             |            |                  | X             | X                                       |      |
| 1998-99: RA21 forsøk i Nordland og Akershus   |               |                        |              |           |             |              |             |            | X                | X             |   |      |
| <b>Forsøksvirksomhet og reformer i staten</b>   |               |                        |              |           |             |              |             |            |                  |               |   |      |
| 2000-01: Grønn stat   |               |                        |              |           |             |              |             |            |                  |               |   | X    |
| 1999->: Sektorvise miljøhandlingsplaner   |               |                        |              |           |             |              |             |            |                  |               |   | X    |

I den videre gjennomgangen av erfaringer fra fra de ulike forsøksvirksomhetene har vi valgt å se bort fra forsøk som gjelder spørsmålet om lokal medvirkning (gjelder Nærmiljøforsøkene og SAM-forsøket), fordi dette i i liten grad berører våre problemstillinger. Videre har vi sett bort fra de prosjektene som i utgangspunktet gjelder fylkeskommunen og de som gjelder spørsmålet om horisontal integrering av miljøvern hensyn i statlig virksomhet. Vi sitter da igjen med to kategorier prosjekter: henholdsvis statlig og kommunalt initiert forsøksvirksomhet i kommunene. I tillegg har vi tatt med forskningsprosjekteter og –

<sup>10</sup> Nummereringen henviser til *Figur 1* og gjelder følgende forhold: (1) Etablering av en kommunal "miljøavdeling", (2) horisontal integrering av miljø på kommunalt nivå, (3) klargjøring av krav overfor kommunene, (4) økt samarbeid kommune-stat, (5) overføring av myndighet og virkemidler til kommunene, (6) pålagt rapportering fra kommune til stat, (7) involvering av innbyggerne i LA21-arbeidet, (8) styringsrelasjoner kommune-internasjonale organ (for eksempel FN), (9) styringsrelasjoner fylkeskommune-internasjonale organ, (10) etablering av en "miljøavdeling" i fylkeskommunen, (11) overføring av fylkesmannens miljøvern avdeling til fylkeskommunen, (12) horisontal integrering av miljø på statlig nivå.

programmer som spesielt har rettet seg inn mot kommunal miljøvernpolitikk (jfr kapittel 2.3).

Før vi går videre kan det være verdt først å peke på noen foreløpige konklusjoner med grunnlag i tabellen over:

- Det har vært en stor aktivitet når det gjelder forsøksvirksomhet innenfor miljøvernforvaltningen, men med en klar hovedvekt på forsøksvirksomhet på kommunalt nivå og fokus på relasjonene mellom stat og kommune.
- Mens det over tid har vært mange prosjekter som rettet oppmerksomhet omkring horisontal integrering av miljøvern hensyn på *kommunalt* nivå, er det først i de siste årene at det har vært gjennomført prosjekter på *nasjonalt* nivå med et tilsvarende fokus <sup>11</sup>.
- Det er en utvikling over tid fra hovedfokus på relasjonene stat-kommune til en bredere tilnærming der også andre relasjoner blir omfattet av forsøksvirksomheten. Denne utviklingen kan indikere en økende kompleksiteten over tid i de styringsmessige sammenhengene den kommunale miljøvernpolitikken inngår i.
- Etter hvert som Lokal Agenda 21 kommer på dagsorden i norske kommuner rettes oppmerksomheten også mot de internasjonale relasjonene den kommunale miljøvernpolitikken inngår i.

Det siste punktet over – utfordringen om internasjonalisering av den kommunale miljøvernpolitikken - blir klart formulert i kapittel 28 i Agenda 21. Her oppfordres kommunene til også å inngå i *internasjonale* styringsmessige relasjoner, i tillegg til de mer ”tradisjonelle” relasjonene stat-kommune, stat-fylke og stat-lokalsamfunn. Et annet moment som også kan knyttes til en form for internasjonalisering av den kommunale miljøvernpolitikken, gjelder etablering av internasjonale kommune-nettverk særlig knyttet til arbeidet med LA21 og lokal klimapolitikk (Aall 2000b).

I det videre vil vi drøfte mer i detalj hva de ulike forsøkene som vi har vurdert som mest relevante kan bringe inn av erfaringer i forhold til spørsmålet om økt overføring av miljøvernoppgaver fra stat til kommune.

## 2.2 Statlige initierte forsøk

### 2.2.1 MIK-programmet

#### *Programbeskrivelse*

Det ble alt i 1980 tatt til orde for å trekke kommuner og fylkeskommuner sterkere med i miljøvernarbeidet; i henholdsvis Stortingsmelding 68 (1980-81) ”Vern av norsk natur” og NOU 1980:23 ”Naturvern i Norge”. I 1985

---

<sup>11</sup> Her må vi skyte inn at spørsmålet om horisontal integrering var helt sentralt i debatten rundt opprettelsen av Miljøverndepartementet. Like fullt ble resultatet av denne debatten at departementet i stor grad ble opprettet som et tradisjonelt sektordepartement (Jansen 1991).



starter de første forsøkene med kommunale miljøvernkonsulenter.<sup>12</sup> Hverken administrasjonen i Miljøverndepartementet eller daværende Norske Kommuners Sentralforbund var i utgangspunktet særlig interessert i slike forsøk (Jansen 1991). Samme år som Verdenskommisjonens rapport ble lagt fram, endret imidlertid Miljøverndepartementet –etter hvert også sentralforbundet – sitt syn, og i perioden 1988-91 ble det gjennomført et statlig forsøksprogram med kommunalt miljøvern i 91<sup>13</sup> kommuner (MIK-programmet). De kommunene som ble tatt opp i programmet mottok statlig finansiering tilsvarende lønnen for en administrativ stilling der innehaveren skulle arbeide med miljøvern saker i kommunen. Kommuner under 3.000 innbyggere fikk dekket lønn til en halv slik stilling.

Det overordnede målet med forsøksprogrammet var å initiere en reform som skulle sikre miljøvern en mer sentral plass i den kommunale organisasjonen. De mer avgrensede og konkrete målene med programmet var å gjennomføre forsøk med (Miljøverndepartementet 1991, s. 13):

1. politisk og administrativ organisering av kommunalt miljøvernarbeid
2. overføring av statlige oppgaver på miljøvernområdet til kommunene
3. kommunale miljø- og naturressursprogram

Det var Miljøverndepartementet som tok initiativet til MIK-programmet, men det ble raskt etablert et tett samarbeid med daværende Norske Kommuners Sentralforbund. Sentralforbundet fikk tilskudd til å engasjere en egen MIK-koordinator og det ble opprettet en relativt stor prosjektstab i departementet. Det ble også lagt vekt på å få til et nært samarbeid med de tre miljødirektoratene og fylkesmannens miljøvern avdeling om oppfølging i forhold til kommunene. Fylkesmannen fikk ansvar for å organisere såkalte fylkesforum med deltakelse fra KS-kretsen, fylkeskommunen, fylkesmannens miljøvern avdeling, miljøvernorganisasjoner i tillegg til MIK-kommunene representert ved administrativt (oftest miljøvernlederen) og – i noen grad – politisk nivå.

#### *Programmets hovedfunn*

MIK-programmet ble gjenstand for en omfattende evaluering som involverte i alt ni forskningsinstitusjoner, og det ble gjennomført en surveyundersøkelse og sju dybdestudier (Jansen 1991). Prosjektene skulle studere om kommunene med de ulike former for nyorganisering var blitt bedre i stand til å håndtere miljøvernoppgaver og ta imot nye og utvidete oppgaver. Videre skulle man avdekke eventuelle systematiske forskjeller mellom kommunene og i forholdet mellom kommunene og øvrig involverte organer som kunne forklares med ulike organisasjonsformer.

---

<sup>12</sup> I 1985 ble det igangsatt forsøk med statlige tilskudd til ansettelse av en naturforvalter for henholdsvis kommunene Rygge, Råde og Moss, for Selbu kommune og for kommunene Åfjord, Bjugn, Ørland og Agdenes. I 1987 ble forsøket utvidet med tilskudd til én person i hver av kommunene Gjøvik, Etnedal, Ringebu og Gausdal.

<sup>13</sup> 220 kommuner søkte om å delta.

Kommunenes Sentralforbund fryktet en reform som ville gi staten en ny forlenget arm inn i kommunene, og økt kommunal ressursbruk innenfor områder sentralforbundet i utgangspunktet mente var statlige ansvarsområder. Evalueringen av MIK-programmet viste at denne frykten delvis var ubegrunnet. Deltakelse i MIK-programmet førte ikke til endret bruk av tiltak og virkemidler som kommunene ifølge lov eller tradisjon har hatt ansvaret for. Derimot førte MIK-programmet til en oppblomstring av nye og "myke" tiltaksområder i form av ulike informasjons- og holdningsskapende tiltak. Programmet medførte også en stor oppblomstring av planarbeid på miljøområdet; det ble produsert miljøstatusbeskrivelser, formulert miljømål og laget tiltaksplaner (Jansen 1991).

Spørsmålet om *effekt av alternativ for politisk og administrativ organisering* sto sentralt i evalueringen av MIK-programmet. Survey-undersøkelsen viste at sett under ett hadde valg av alternativ for politisk og administrativ organisering alene liten eller ingen effekt (Hovik 1991). Dybdestudiene medførte imidlertid observasjoner som gav grunnlag for å moderere dette utsagnet. Disse studiene gav innsikt i tilleggsbetingelser som medførte store og små effekter av deltakelse i MIK-programmet (Jansen 1991):

- Det var avgjørende for den kommunale miljøvernpolitikken at noen i kommuneorganisasjonen *definerte* miljøproblemene og ga uttrykk for at kommunen måtte gjøre noe med dette problemet.
- Den *kommunale* miljøvernproblematikken kunne over tid ikke avvike sterkt fra den miljøvernproblematikken som dominerte i eget lokalsamfunn.
- MIK-deltakelsen bidro til forsøk på å utvikle et kommunalt miljøvern som var forankret i *lokale mål* for forvaltning av naturressursene i kommunene som et alternativ til utelukkende å være forankret i statlige riksstandarder.
- Gitt at flertallet i *formannskapet* hadde et klart positivt miljøvernpolitisk standpunkt, ga formannskapet som politisk organiseringsalternativ øket effekt.
- *Hovedutvalg for miljøvern* hadde størst miljøvernpolitisk effekt i kommuner der utvalget hadde en samordningsfunksjon, var sammensatt av medlemmer med høy politisk rang og kunne disponere økonomiske virkemidler, for eksempel statlige "miljøpakkemidler".
- Alternativet med plasseringen av MIK-stillingen ved *rådmannskontoret* gav størst effekt ved at miljøvernarbeidet da kom mest i inngrep med kommuneplanleggingen. Dette var dessuten det gunstigste alternativet med hensyn til å få til endringer internt i kommuneorganisasjonen når det gjaldt tverrsektorielt samarbeid i saker som vedrørte det kommunale miljøvernarbeidet.

Evalueringen av MIK-programmet viste at deltakelse i programmet førte til *politisering* og *synliggjøring* av miljøvernet på den kommunalpolitiske dagsorden. I MIK-kommunene så vi tegn på at miljøvernpolitikken etter hvert utviklet seg til å bli et "normalt" politikkområde der personlige

karakteristika betyr mindre enn partitilhørighet for hvordan kommunestyrerepresentantene stemmer i miljøvern saker (Jansen 1991).

I Stortingsmelding 34 "Om miljøvern i kommunene" oppsummerer Miljøverndepartementets erfaringer med MIK-programmet (og miljøpakkeordningen) og synspunkter på videreføringen av arbeidet med kommunalt miljøvern. Av særlig interesse for oss er det som står om kriterier for ansvars- og oppgavefordeling mellom stat og kommune på miljøvernområdet. Meldingen peker på at målet i MIK-programmet om å overføre miljøvernoppgaver fra stat til kommune i liten grad ble fulgt opp, og kommenterer dette forholdet på følgende måte (s. 19):

*"Responser fra kommunene har vært mindre enn hva en på forhånd hadde ventet, og erfaringene med delegering innenfor MIK-programmet er derfor begrenset. Det kan være flere grunner til dette, som; usikkerhet sentralt og lokalt om hva kommunene kan overta; administrasjonen har allerede for mange oppgaver; frykt for nye oppgaver uten økonomisk kompensasjon; kommunene ønsker å aktivisere den myndighet de allerede har før de søker ny; spørsmålet om delegering har kun vært drøftet i miljøvernutvalget uten at hele den kommunale forvaltningen har vært trukket med".*

Like fullt lanserer meldingen et ambisiøst program for videre forsøk med overføring av miljøvernoppgaver. Meldingen fører opp i detalj hvilke oppgaver den ser for seg på sikt kan bli overført til kommunene og som den ønsker det skal bli gjort videre forsøk med (jf tabellen under).

**Tabell 2** Miljøvernoppgaver som kan tenkes overført fra stat til kommune (Miljøverndepartementet 1991)

|                         |  |
|-------------------------|--|
| Forurensnings-saker     | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ kontroll med avfallsforbrenning</li> <li>▪ håndtering av produksjons- og grovavfall</li> <li>▪ avfall fra skip og båter</li> <li>▪ fastsettelse av krav til begrensnig av støy fra småindustri og næringsmiddelvirksomhet</li> <li>▪ uttak av vann til jordbruksformål</li> <li>▪ dumping av muddermasser i sjøen</li> <li>▪ utvidet myndighet til utslipp av sanitærvløpsvann</li> <li>▪ godkjenning og kontroll av næringsmiddelindustri og tilsvarende</li> <li>▪ godkjenning av bilvrakplasser</li> <li>▪ myndighet når det gjelder olje- og kjemikalietanker</li> <li>▪ myndighet til tilsyn, fastlegge forurensningsgebyr og begjære påtale på områder der kommunen ellers har myndighet</li> </ul> |
| Naturforvaltnings-saker | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ økt ansvar for forvaltning av områder vernet etter naturvernloven</li> <li>▪ fredning av trær</li> <li>▪ godkjenning av reklameskilt</li> <li>▪ avgjøre saker om midlertidig omdisponering av friluftsområder</li> </ul>  |
| Kulturminnevern         | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ skjøtsel av fornminner</li> <li>▪ vedlikehold av fredet kulturminne</li> <li>▪ myndighet til å vedta midlertidig vern</li> </ul>  |

Meldingen signaliserer videre den betegner som en "mer omfattende evaluering (av forsøkene) ved utløpet av neste kommunestyreperiode i 1995" (Miljøverndepartementet 1991, s. 25). En slik omfattende evaluering

ble imidlertid ikke gjennomført. I stedet ble det gjennomført en intern departemental oppsummering av forsøkene (se kapittel 1.3).

#### *Drøfting av programmets erfaringer opp mot våre problemstillinger*

Erfaringene fra MIK-programmet synes meget relevante i vår sammenheng. Dette skyldes to forhold: MIK-programmet var et program som skulle legge grunnlaget for en etterfølgende reform. Det synes derfor rimelig at MIK som program betraktet kan gi nyttige erfaringer om hvordan man eventuelt kan legge opp et program for overføring av myndighet fra stat til kommune. Dernest kommer at rent substansielt dreide MIK-programmet seg om å styrke den kommunale miljøinnsatsen, en målsetning som også ligger til grunn for diskusjonen om overføring av myndighet fra stat til kommune. Til det siste gir MIK-programmet grunnlag for å trekke fram følgende erfaringer:

- Det synes avgjørende at det knyttes klare *politiske mål* og forventninger fra statlig side til et eventuelt program for overføring av myndighet fra stat til kommune.
- Det kreves stor *politisk handlekraft* for å gjennomføre såpass omfattende og ambisiøse programmer som MIK-programmet. Dette innebærer en solid forankring i departementets ledelse kombinert med tilstrekkelige administrative og økonomiske ressurser i departementet.
- Den politiske "timeingen" var antakelig avgjørende for det gjennomslaget MIK-programmet fikk. Slutten av 1980-tallet og begynnelsen på 1990-tallet var preget av en stor offentlig interesse for miljøspørsmål. Vi hadde flere "miljøkatastrofer", som Tsjernobylulykken i 1986 og den såkalte "algeinvasjonen" på forsommeren 1988. Miljø ble rangert høyt i velgerundersøkelser. Til sammen var dette med å legge et viktig grunnlag for den store oppslutningen man fikk om MIK-programmet.
- Det synes viktig å legge stor vekt på *alliansebygging* for å sikre gjennomføringen av denne typen omfattende programmer. Dette gjelder alliansebygging horisontalt (mellom departementer og direktorater) og vertikalt (med underliggende offentlige etater og andre sektorer i samfunnet). De fylkesvise miljøforumene var særlig viktige i denne sammenhengen.
- Det synes også viktig å legge stor vekt på oppfølging knyttet til *motivasjon* og *veiledning* overfor kommunene. Det ble utarbeidet håndbøker, informasjonsmaterieell og gjennomført en rekke samlinger rettet inn mot folkevalgte og mer faglig orienterte samlinger for miljøvernlederne.
- Det ble lagt inn relativt store ressurser i å *evaluere* MIK-programmet. Dette ble gjennomført dels som en underveis evaluering, som igjen gjorde at forvaltning og forskere var i en dialog. Resultatene fra evalueringen ble også gitt en relativt stor plass i den stortingsmeldingen som oppsummerte MIK-programmet: Stortingsmelding 34 (1990-91) "Om miljøvern i kommunene".

Når det gjelder de *substansielle* erfaringene MIK-programmet bringer fram, vil vi gjerne trekke fram følgende:

- MIK-reformen medførte en svært omfattende rekruttering av ny fagkompetanse til den kommunale forvaltning. Denne inkluderingen av en så omfattende og radikalt ny fagkompetanse var uten sidestykke i den kommunale forvaltningens historie. Evalueringen av MIK-programmet gir grunnlag for sterkt å understreke viktigheten av at kommunene har en tilstrekkelig *administrativ kapasitet* og på miljøområdet, som også innehar en *relevant miljøfaglig kompetanse*. Dette er synspunkter som også kom fram under vårt seminaret (jf. referatet i vedlegget).
- Erfaringene fra MIK-programmet viste at kommunene ønsker å utvikle en *egen profil* på miljøvernarbeidet; de ønsker ikke bare å opptre som iverksetter for statlig miljøvernpolitikk. I dette ligger en spire til at kommunene ønsker å være noe mer enn strukturer for statlig miljøvernpolitikk; det er også tegn på ambisjoner om å utvikle seg til aktører. Like fullt viste evalueringen at MIK-kommunene ikke tok i bruk ”harde” økonomiske og juridiske virkemidler mer enn andre kommuner; mer var det økt bruk av ”myke virkemidler knyttet til informasjon og holdningsskapende aktivitet.
- Målet i MIK-programmet om å overføre myndighet til kommunene ble *ikke* fulgt opp fra statlig side i MIK-programmet. Det viste seg *vanskelig* å få de ulike statlige etatene til å *gi fra seg myndighet* til kommunene<sup>14</sup>.

MIK-programmet var en meget omfattende og ressurskrevende satsing fra Miljøverndepartementets side. Selv om det ikke skulle bli lagt opp til en like omfattende satsing på et oppfølgingsprogram i denne sammenhengen, bør erfaringer omkring organiseringen av MIK-programmet likevel være av interesse for departementet i spørsmålet om *hvordan* man kan legge opp en prosess for overføring av myndighet fra stat til kommune.

## 2.2.2 Miljøpakkordningen

### *Prosjektbeskrivelse*

Miljøpakkene ble satt inn i seks områder av landet med tunge miljøbelastninger og tett bosetting. Miljøpakke Drammene (kommunene Drammen, Lier, Nedre eiker og Øvre Eiker), Miljøpakke Grenland (Bamble, Porsgrunn og Skien) og Miljøpakke Romerike<sup>15</sup> (14 kommuner på Romerike) ble åpnet i løpet av våren 1988. Våren 1989 ble det etablert tre nye miljøpakker; Miljøpakke Kristiansand-Vennesla, Miljøpakke Rana og Miljøpakke Trondheim. Mens det tre første pakkene ble initiert fra sentralt hold, var det i de tre siste pakke-områdene også et sterkt lokalt initiativ for å få miljøpakke (Mydske m.fl. 1994:140).

---

<sup>14</sup> Dette er et moment som også ble påpekt av flere av innleiderne på vårt seminar (se innleggene fra Vindenes og Grundt i vedlegget).

<sup>15</sup> Kommunene er; Aurskog-Høland, Eidsvoll, Enebakk, Fet, Gjerdrum, Hurdal, Lørenskog, Nannestad, Nes, Nittedal, Rælingen, Skedsmo, Sørums og Ullensaker

Prosjektperioden for Miljøpakkeforsøket var 1988-92 og hensikten med pakkene var å (Mydske m.fl. 1994:1):

- Få til en bedre samordning av miljøverninnsatsen og andre sektorer og aktører.
- Mobilisere støtte for å skape gjennomføring av tiltak på tvers av, og over, sektorer.
- Formidle økonomiske midler til prosjekter og virke utløsende på eksisterende ressurser i kommuner og sektorer.
- Fremme en felles innsats for miljørettede tiltak ved å etablere koblinger mellom ulike organer og aktørgrupper.
- Iverksette et bredt spekter av tiltak på områder som forurensninger fra kommunalt avløp, industri og landbruk, avfallsbehandling, gjenvinning, energiøkonomisering, transport og miljø, naturvern, kulturminner, kulturlandskap, nærmiljø og trivsel og arealbruk (St.meld nr 1:1988-89).

I alle de seks miljøpakkene ble det opprettet en prosjektorganisasjon med styringsgruppe, arbeidsgrupper og prosjektledelse. Sekretariatet for miljøpakkene var lagt til fylkesmannens miljøvernavdeling i de respektive fylkene. Styringsgruppene hadde en lite sentral rolle i miljøpakkearbeidet, dens funksjon var primært som drøftings- eller informasjonsfora (Mydske m.fl. 1994:142). De viktigste delene av prosjektorganisasjonen i de enkelte pakkene, var prosjektlederen og ulike arbeidsgrupper hvor prosjektlederen og forskjellige representanter fra kommunene og statlige og fylkeskommunale etater deltok. Pakkene var i ulik grad forankret i henholdsvis fylkesmennenes miljøvernavdelinger og i ”vertskommunen(e)” for miljøpakken.

De statlige midlene til miljøpakkene ble hentet fra Miljøverndepartementets ulike kapitler og poster i statsbudsjettet, dvs. fra ordinære tilskuddsordninger. Fordelingen mellom stat og kommune i forhold til økonomiske ressurser var for de fleste miljøpakkeprosjektene (unntatt avløpsprosjekter) 50-50, men statens andel var i realiteten ofte høyere enn 50 prosent (Mydske m.fl.. 1994:145). Selv om pakkene således skulle være et ”spleiselag” mellom kommune og staten, ble det lagt stor vekt på å utforme en målstruktur for miljøpakkene som var i statlig regi; dette ble gjort av de avdelingene i Miljøverndepartementet som hadde ansvaret for initieringen av de forskjellige pakkene i samarbeid med miljøvernavdelingen i vedkommende fylke. Miljøverndepartementet etablerte også sterke føringer på miljøpakkene gjennom sine bevilgninger til de ulike prosjektene i pakkene, og pakkeprosjektene forankring i oppgaver som kommunene var pålagt å utføre av myndighetene, ville også redusere kommunens handlefrihet (Mydske m.fl.. 1994:40). Samtidig kom det initiativ fra flere av kommunene for å definere mål for prosjektet, slik at de ulike pakkene viste seg å få ganske så forskjellige målstrukturer. Miljøverndepartementet måtte derfor revidere målstrukturen i pakkene i 1990 for å få til en større grad av likhet, men selv etter dette ble det variasjoner mht. målstrukturer (Mydske m.fl. 1994:34,147). De mer konkrete målsettingene for pakkene har delvis hatt karakter av; *innsatsmål*

som vektlegger mål for hvilke innsats om skal settes inne (snarere enn mål for endring av miljøtilstanden), og; *retningsmål* som peker på ønskede utviklingstrekk som f. eks. ”bedre” tilrettelegging av friluftsområder (Mydske m.fl. 1994:147).

#### *Prosjektets hovedfunn*

En evalueringsrapport ble skrevet på oppdrag for Norges Råd for anvendt samfunnsforskning (NORAS). Evalueringen ble utført ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo. I evalueringen blir effektene av miljøpakkene operasjonalisert på følgende måte (Mydske m.fl. 1994:148):

1. måloppnåelse
2. endringer i deltakelse og samarbeidsforhold
3. endringer i beslutninger og planer
4. endringer i holdninger til miljøvern.

Da initiativet til å satse på miljøpakker kom fra Miljøverndepartementet høsten 1987 var det i særlig grad spørsmålet om vannforurensning som sto sentralt (Mydske m.fl. 1994:I). Vannforurensning som følge av kommunale utslipp ble også et viktig fokus for alle de seks miljøpakkene, men prosjektene og tiltakene som ble igangsatt favner over mange ulike sektorer og områder.

Målsettinger om rensing av utslipp fra *kommunale avløp* ble eller har senere blitt oppfylt etter planen. Miljøpakkenes betydning har først og fremst ligget i at de har gjort det mulig å få til en *forsering* av planlagte kloakktiltak (kloakkrammeplaner). Målsettingene som var satt i miljøpakkene når det gjaldt *industriforurensning* ble i stor grad oppfylt. Dette skyldes derimot ikke miljøpakkene, da arbeidet med industriforurensningssakene har foregått ganske uavhengig av disse. Miljøproblemer i *landbruket* ble bare satt på dagsorden i Miljøpakke Romerike. De ambisiøse målsettingen i denne regionen for reduksjon av landbruksforurensinger ble ikke oppfylt. Målsettinger i tilknytning til *trafikkskapte* miljøproblemer var særlig vanskelig å realisere. Dette gjaldt særlig målsettinger om å bøte på miljøulemper pga. bilbruk. Miljøpakkene synes her først og fremst å ha hatt betydning ved at de har bidratt med midler til transportplanarbeidet (TP10), som foregikk parallelt i fire av pakkeområdene. Miljøpakkene støttet delvis opp om ”positive” miljøtiltak (”positiv” i betydningen at de ikke medfører restriksjoner på bruken av privatbil, men heller tiltak som støyskjerming og bygging av gang/sykkelveger). De fleste pakkene hadde også et innsatsområde med betegnelsen ”*Naturvern, friluftsliv, kulturminner og kulturlandskap*”. Et generelt inntrykk er at det skjedde mye når det gjaldt å legge til rette for friluftsliv av ulike slag i nærmiljøene. Store deler av den kommunale innsatsen var i form av dugnadsinnsats fra frivillige organisasjoner, gjerne også i samarbeid med kulturetaten i kommunene. Når det gjelder kulturminnevernprosjektene, var det vanskelig å måle grad av måloppnåelse, men her tyder mye på at miljøpakkemidlene bidro til å forsere fremdriften. Det har også her vært mest å oppnå der en har koblet seg til tidligere planer og prosjekter. Innenfor *avfall og gjenvinning* hadde

alle de seks pakkene konkrete målsettinger. I alle pakkene skjedde det en relativ omfattende innsamling av ulike typer spesialavfall, og det ble også satset mye på opprydningsaksjoner. Miljøpakkene synes ellers å ha medført økende grad av interkommunalt samarbeid på avfallssektoren.

Et generelt bilde i forhold til måloppnåelse synes å være at det var vanskelig å nå de oppsatte målsettingene i miljøpakkene som direkte berører sektorer utenfor "miljøvernsektoren", og miljøpakkeforsøket viste at de (sentrale) miljøvernmyndighetene på enkelte områder er helt avhengige av samarbeid med andre sektorer. Pakkene har også hatt bedre vilkår der det i stor grad er miljøvernmyndighetene selv som kontrollerer definering av målsettinger og virkemiddelbruk og hvor det ikke er klare interessemotsetninger mellom kommunene og miljøvernmyndighetene. En viktig målsetting med miljøpakkene var at det skulle føre til konkrete og synlige resultater i løpet av pakkeperioden. Dette førte til at lite kontroversielle prosjekter ble prioritert (Mydske m.fl. 1994:164,167).

Survey-undersøkelser som har vært gjennomført viste at mange forskjellige *aktører* deltok eller var involvert i miljøpakkearbeidet på en eller annen måte (Mydske m.fl. 1994:157-161). Samtidig førte miljøpakkene, sett under ett, ikke til betydelige endringer i deltakelses- og samarbeidsmønstre. Det var først og fremst samarbeidet mellom *kommunen og fylkesmannens miljøvernnavdeling* som ble endret. Det ble også en større grad av samarbeid mellom Miljøverndepartementet og dets ytre etater eller direktorater (DN, RA, SFT), og mellom disse ytre etatene, enn det som var vanlig, for eksempel på den måten at de "spleiset" på miljøpakkeprosjekter. Når det gjaldt samarbeidet mellom kommunene og frivillige organisasjoner, interkommunalt samarbeid, samarbeidet mellom etater internt i kommunene og samarbeid mellom kommunen og fylkeskommunen, viser evalueringsrapporten at det bare – miljøpakkene sett under ett – i begrenset grad skjedde endringer. Miljøpakke *Kristiansand-Vennesla* var den som tydeligst skilte seg ut fra de andre miljøpakkene i det å realisere økt samarbeid innen disse områdene. Når det gjaldt samarbeidet mellom *Miljøverndepartementet og andre departementet eller sektorer*, var det lanbrukssektoren som skilte seg ut i så måte.

Som del av survey-undersøkelsene ble ansatte i kommunale, fylkeskommunale og statlige etater spurt om miljøpakkene førte til at det skjedde *endringer i beslutninger og planer* i vedkommende etat. Et hovedtrekk er at mange viktige prosjekter i miljøpakkene i ulik grad var foreslått, planlagt eller påbegynt av kommunene og/eller miljøvernnavdelingene da pakkene startet. Miljøpakkene førte derfor først og fremst til realisering av prosjektforslag som forelå når miljøpakkene ble etablert (Mydske m.fl. 1994:167).

I følge survey-undersøkelsene blant ansatte og politikere i miljøpakkekommunene skjedde en *holdningsendring* i retning av å ville gi miljøvernet høyere prioritet i løpet av miljøpakkeperioden (Mydske m.fl. 1994:162-163). Dette gjaldt i følge respondentene både blant sentrale politikere og sentrale ansatte i kommunen, samt i velforeninger, blant grunneiere og i befolkningen generelt. I likhet med andre data fra surveyen, er det Kristiansand-Vennesla som skiller seg ut; respondentene her mente at



endringer blant politikere og ansatte i kommunen hadde funnet sted i ”stor grad”.

#### *Drøfting av prosjektets erfaringer opp mot våre problemstillinger*

Miljøpakken var i seg selv sterkt ”mulighetsorientert” i den forstand at man gikk inn med store summer i konsentrerte områder og utløste mange positive miljøtiltak. Miljøpakkesatsingen illustrerer dermed en form for ”frivillig spleiselag” der involverte aktører går sammen om å gjennomføre konkrete tiltak på tvers av tradisjonelle etat- og sektorgrenser.

Det ble i mindre grad fokusert på miljøvernpolitikk som en begrensning på aktivitet innenfor andre sektorer. Miljøpakkene illustrerer dermed at skillet mellom den ”lille” og den ”store” miljøvernpolitikken er særdeles relevant for måloppnåelse i miljøvernpolitikken. Pakkene har hatt bedre vilkår der det i stor grad er miljøvernmyndighetene selv som kontrollerer definering av målsettinger og virkemiddelbruk. Samtidig synes det å ha vært vanskelig å nå de oppsatte målsettingene i miljøpakkene som direkte berører sektorer utenfor ”miljøvernsektoren”, og miljøpakkeforsøket har vist at de (sentrale) miljøvernmyndighetene på enkelte områder er helt avhengige av samarbeid med andre sektorer (Mydske m.fl. 1994:163).

Et annet viktig trekk er at miljøpakkene har vært et viktig supplement til MIK-programmet. Miljøpakkene ble igangsatt samtidig som MIK-programmet og bidro til å finansiere planlagte miljøprosjekter og styrke forbindelsene mellom miljøvernavdelingene i fylkene og kommunene. Mydske m.fl. (1994:166) peker på at koplingen mellom miljøpakkene og MIK-programmet – med sin vektlegging av desentralisering – kan ha skapt urealistiske forventninger i kommunene om innflytelse over målsettinger og tiltak, mens det i realiteten var nasjonale målsettinger – særlig vedrørende vannforurensninger – som i stor grad begrunnet miljøvernmyndighetenes satsing på miljøpakkene. Som følge av at det kom initiativ fra flere av kommunene for å definere mål for prosjektet, måtte Miljøverndepartementet revidere målstrukturen i pakkene i 1990 for å få til en større grad av likhet (Mydske m.fl. 1994:147). Dette peker på en noe ad-hoc tilnærming fra departementets side når det gjelder hvordan man skal kommunisere miljøvernpolitiske mål og retningslinjer overfor kommunene. Det synes her å være viktige lærdommer å trekke ut i forhold til spørsmålet om kommunalt vs. statlig ansvar og behovet for å være tydelige på hvilke oppgaver kommunene skal få. I særlig grad er det interessant at måloppnåelsen i var bedre der miljøvernmyndighetene selv kontrollerte defineringen av målsettinger og virkemiddelbruk (målstyring).

Et annet viktig poeng er at *organiseringen* av miljøpakkene i liten grad spilte noen rolle, noe tilsvarende det man fant i evalueringen av MIK-programmet. Pakkene har i ulik grad vært forankret i henholdsvis fylkesmennes miljøvernavdelinger og i ”vertskommunen(e)” for miljøpakken. Det blir trukket frem at det er vanskelig å si noe generelt om hvilken forankringsmåte som har vært mest hensiktsmessig. Svaret på dette avhenger blant annet av i hvilken grad man legger vekt på hensynet til henholdsvis kommunal innflytelse eller statlig kontroll i miljøpakkene (Mydske m.fl. 1994:IV).

Samtidig blir det trukket frem at MIK-kommunene har hatt en fordel i forhold til andre miljøpakkekommuner, ved at de har hatt en egen miljøvernleder og ved at de har hatt kommunale miljø- og ressursplaner som utgangspunkt for miljøpakkearbeidet. Administrativ kapasitet, mer enn valg av organisasjonsmodell, har dermed vært viktig. Det at det har eksistert miljøvernplaner-/prosjekter og nettverk rundt miljøvernlederne før miljøpakkene ble etablert, har også hatt en vesentlig betydning for gjennomføringen av miljøpakkeprosjekter innen pakkeperioden, fordi det er tidkrevende å utvikle slike planer og nettverk (Mydske m.fl. 1994:IV). I så måte gir dataene støtte til synspunktet om hvor avgjørende det er for gjennomslag av miljøinteresser lokalt å sikre god infrastruktur og god faglig kompetanse for miljøsektoren i kommunene.

### 2.2.3 MIK-reformen

#### *Programbeskrivelse*

Sommeren 1991 behandlet Stortinget for første gang en egen stortingsmelding om kommunalt miljøvern; Stortingsmelding 34 (1990-91). I meldingen signaliseres overgangen fra program til reform slik at fra 1992 ble ordningen med statlig finansiering av stillingen som kommunal miljøvernleder utvidet til å gjelde alle kommuner. Ordningen var først ment å opphøre ved årsskiftet 1994/95, slik at de øremerkede overføringene skulle bli innarbeidet i de generelle overføringene til kommunene. Ordningen ble imidlertid forlenget med to år til ut 1996. Dette ble gjort for å samkjøre opphør av ordningen med en bebudet ny stortingsmelding om miljøvernpolitikk, for dermed å sikre et overlapp mellom "MIK-perioden" og signalene fra den "gamle" Stortingsmelding 34 (1990-91) og nye styringssignaler i den nye stortingsmeldingen. Den nye meldingen ble imidlertid først lagt fram våren 1997.

Organisering og gjennomføring av MIK-reformen skilte seg på enkelte områder lite fra MIK-programmet. Fortsatt var det et tett samarbeid mellom Miljøverndepartementet og KS om oppfølging av kommunene, om enn med et mindre sekretariat nå i departementet. De fylkesvise miljøforumene ble videreført.

#### *Programmets hovedfunn*

Det ble ikke gjennomført noen form for samlet og koordinert evaluering av MIK-reformen tilsvarende det som ble gjort i forbindelse med MIK-programmet. Det ble imidlertid gjennomført flere mer avgrensede studier. I tillegg ble det gjennomført i alt tre nasjonale spørreskjemaserte undersøkelser om status i det kommunale miljøvernarbeidet<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Følgende fire spørreskjemaserte undersøkelser er gjort innen MIK-perioden:

| År      | Utvalg                             | Svarprosent     | Kilde                              |
|---------|------------------------------------|-----------------|------------------------------------|
| 1989/90 | 90 forsøks- og 90 kontrollkommuner | ca 90 %/70-80 % | Hovik og Johnsen 1994              |
| 1993    | Alle norske kommuner               | 85 %            | Naustdalslid og Hovik 1994         |
| 1994    | Alle norske kommuner               | 100 %           | Kommunenes Sentralforbund (upubl.) |
| 1997    | Alle norske kommuner               | 88-100 %        | Lafferty et al 1998                |

Undersøkelsene ble gjennomført av tre ulike institusjoner – henholdsvis NIBR i 1993, Kommunenes Sentralforbund i 1994 og ProSus og Vestlandsforskning i 1996. Under vil vi gå nærmere inn på tre forhold som er belyst gjennom ulike studier knyttet til MIK-reformen:

- Gjennomslag for reformen
- Sammenhengen mellom horisontal integrering og vertikal arbeidsdeling.
- Kommunenes valg av miljøvernpolitisk fokus.

Spørsmålet om gjennomslag for reformen gir i seg selv ingen erfaringer som direkte gjelder spørsmålet om overføring av miljøvernmyndighet fra stat til kommune, men det er likevel interessant ved at det gir et bilde av status for den kommunale miljøvernorganisasjonen som er ment å ”ta imot” oppgavene og ansvaret.

Antall kommuner som deltok i ordningen med statlig finansiering av stillingen som miljøvernleder økte raskt fra 1992 og fram til 1994. Tall fra en nasjonal spørreundersøkelse utført av NIBR i 1994 viste at 95 prosent av kommunene oppga å ha tilsatt miljøvernleder i fast eller midlertidig stilling (Hovik og Johnsen 1994). En tilsvarende undersøkelse utført av ProSus og Vestlandsforskning viste at denne andelen hadde gått noe ned ved utgangen av 1996; til 89 prosent (Lafferty m.fl. 1998). Andelen kommuner med miljøvernleder i fast tilsetning hadde likevel økt stort; en dobling fra 1994 til 1996 (jf. tabellen under).

**Tabell 3** Andel kommuner med tilsatt miljøvernleder (Lafferty m.fl. 1998)

| Tilsetning:    | 1994                       | 1996                       |                                    |
|----------------|----------------------------|----------------------------|------------------------------------|
|                | Gjennomsnitt alle kommuner | Gjennomsnitt alle kommuner | For kommuner under 3000 innbyggere |
| fast           | 37%                        | 78%                        | 64%                                |
| midlertidig    | 58%                        | 11%                        | 18%                                |
| ingen stilling | 5%                         | 11%                        | 18%                                |

Nærmere analyser fra undersøkelsen i 1996 viste at små kommuner kom dårligere ut enn landsgjennomsnittet. 75 prosent av alle midlertidige stillinger og 85 prosent av alle kommuner uten stilling falt i 1996-97 innenfor kategorien av kommuner med under 5.000 innbyggere. Resultatene for kommuner med et folketall større enn 5.000 innbyggere viste at dekningen med fast ansettelse økte jevnt fra 85 prosent for kommuner mellom 5.000 og 10.000 til 100 prosent for kommuner med flere enn 30.000 innbyggere (Lafferty m.fl. 1998). Tilsvarende forhold har vist seg gjennom hele perioden siden MIK-reformen ble innført i 1991 (Hovik og Johnsen 1994). Det var også nokså markerte fylkesvise forskjeller når det gjaldt antall kommuner med faste stillinger. I 1994 varierte ansettelsesforholdene fra 57 prosent for Rogaland til 12 prosent for Sogn og Fjordane (Hovik og Johnsen 1994). To år senere var ytrepunktene forskjøvet til 100 prosent dekning for Østfold og 56 prosent for Troms. Kun to fylker i hele landet hadde i 1996 under 60 prosent dekning – Nordland og Troms – og samtlige kommuner uten fast ansettelse i disse fylkene hadde færre enn 5.000 innbyggere. Videre finner vi at andelen kommuner med fast tilsetning hadde økt mest i de tre Vestlandsfylkene i perioden 1994-96. Situasjonen ved utgangen av 1996 var dermed at kommunene i stor grad hadde fulgt

oppfordringen om å sikre fast tilsetting av miljøvernlederstillingen, til tross for at kommunene visste at ordningen med øremerkede overføringer ville opphøre i 1997. Dette viser en ganske sterk satsing på og oppfølging av MIK-ordningen i reformens avsluttende periode. Fordelingen viser imidlertid også på relativt store regionale forskjeller, der Nord- Norge og Vestlandet lå under gjennomsnittet for resten av landet ved reformens avslutning, og en forskjell mellom store og små kommuner der særlig de mindre kyst-kommunene i mindre grad hadde fulgt opp reformen.

Et annet viktig spørsmål når det gjelder gjennomslag for reformen var hvordan kommunene hadde valgt å organisere miljøvernarbeidet. I MIK-programmet ønsket staten at kommunene skulle opprette egne hovedutvalg og legge miljøvernleder til rådmannens stab. I Stortingsmeldingen om kommunalt miljøvern fra 1991 endret departementet syn og anbefalte formannskap som miljøvernutvalg. Tidligere undersøkelser viser at kommunene var lydhøre overfor departementets syn både i programperioden og ved starten av reformperioden, mens tall fra 1996 viser en utvikling vekk fra departementets anbefaling med et langt større mangfold i modellvalg (Lafferty m.fl. 1998). Kommunene la ved utgangen av 1996 mindre vekt på å knytte miljøvernarbeidet til den sentrale ledelsen og økt vekt på sektororienterte modeller. Andelen kommuner med formannskap eller kommunestyre som miljøvernutvalg var redusert fra 72 prosent i 1994 til 49 prosent i 1996-97. Tilsvarende var andelen kommuner med miljøvernleder knyttet til rådmannens stab redusert fra 90 til 61 prosent.

**Tabell 4** Valg av modell for organisering av det kommunale miljøvernet (Lafferty m.fl. 1998)

| Enheter                             | Program perioden | Reform perioden |      |
|-------------------------------------|------------------|-----------------|------|
|                                     | 1990             | 1993            | 1996 |
| <i>Politisk organisering</i>        |                  |                 |      |
| – Egen miljøvernkomité              | 42%              | 14%             | 12%  |
| – Formannskap som miljøvernutvalg   | 35%              | 72%             | 33%  |
| – Kommunestyret som miljøvernutvalg | -                | -               | 16%  |
| – annet                             | 22%              | 15%             | 39%  |
| <i>Administrativ organisering:</i>  |                  |                 |      |
| – Egen miljøvernetat                | 13%              | 1%              | 1%   |
| – Del av rådmannens stab            | 76%              | 90%             | 61%  |
| – annet                             | 12%              | 10%             | 38%  |

Det er mulig å argumentere for at kommunene har kommet lengre i *horisontal samordning og integrering* enn det staten har gjort på miljøområdet. Helt siden starten av MIK-programmet har både Miljøverndepartementet og Kommunenes Sentralforbund fokusert på viktigheten av å integrere miljøvern i den ordinære kommunale planleggingen. Studier gjort i den innledende fasen av MIK-programmet viste riktignok at det var svake koplinger mellom miljøvernplanleggingen og kommuneplanleggingen (Hovik og Johnsen 1994). Undersøkelser gjort ved avslutningen av MIK-perioden antyder imidlertid at denne situasjonen hadde endret seg, og at miljøvernet - i alle fall ut fra kommunenes egne vurderinger - var i ferd med å bli integrert i den ordinære planleggingen. Siden 1993 hadde andelen kommuner med vedtatte handlingsplaner for

miljøvern mer enn fordoblet fra 20 til 42 prosent. Videre oppga kommunene at 40 prosent av handlingsplanene var formelt forankret i plan- og bygningsloven, og 89 prosent av kommunene oppga at miljøvern hensyn var integrert i annen planlegging (Lafferty m.fl. 1998).

En nærmere analyse av ansvarsområdet til miljøvern lederne fra undersøkelsen i 1996-97 viste at bare 40 prosent av miljøvern lederne arbeidet full tid med miljøvern spørsmål. 20 prosent brukte fra halvparten til hundre prosent av sin tid på miljøvern, mens 40 prosent brukte under halvparten av sin tid på miljøvern - resten av tiden brukte de til andre formål (Lafferty m.fl. 1998). Dette reiser selvsagt spørsmålet om hvor snevert man skal definere "miljøvern". På den ene siden er det grunn til å stille spørsmål om det respondentene definerte som "andre" saker, kanskje likevel er miljøvernsaker – i alle fall i et utvidet bærekraftperspektiv. Hvis så er tilfelle er det rimelig å tolke situasjonen slik at miljøvern hensyn faktisk blir integrert i andre sektorer. Men selvsagt er det også mulig å tolke situasjonen som en marginalisering, der kommunene gradvis prioriterer ned miljøvernoppgavene og legger til andre ansvarsoppgaver til miljøvern lederstillingen (Lafferty m.fl. 1998).

Med utgangspunkt i et skille mellom konsentrert og spredd problemgenerering og konsentrert og spredd fordeling av virkninger kan vi skille mellom fire typer miljøproblemer: *Lokale* miljøproblemer er de tilfeller der både årsaken til problemet og virkningen er avgrenset til å være lokalt. *Spredningsproblemer* gjelder i de tilfeller der lokale utslipp eller andre former for negativ påvirkning av miljøet lokalt også har virkninger utenfor kommunegrensene. Motsatt vil *opphavningsproblemer* gjelder der lokalsamfunnet "importerer" virkninger av miljøproblemer, for eksempel fiskedød lokalt som følge av sur nedbør. I de tilfeller der både problemgenereringen og virkningen skjer spredd, for eksempel utslipp av CO<sub>2</sub> fra bruk av privatbiler som er med å gi opphav til drivhuseffekten, har vi å gjøre med et såkalt *allmenningsproblem* (Naustdalslid 1994).

**Tabell 5** Typologi for miljøproblem (Naustdalslid 1994)

|                         |             | Problemgenerering     |                      |
|-------------------------|-------------|-----------------------|----------------------|
|                         |             | Konsentrert           | Spredt               |
| Fordeling av virkninger | Konsentrert | Lokale miljøproblemer | Opphavningsproblemer |
|                         | Spredt      | Spredningsproblemer   | Allmenningsproblemer |

Basert på resultater fra den nasjonale spørreundersøkelsen i 1993 fant Hovik og Johnsen (1994) at norske kommuner generelt ser ut til å prioritere *lokale* miljøvernproblemer. Kommunenes bidrag til å løse problem av mer global karakter, som global forurensing og vern av artsmangfold var sjelden prioritert. Naustdalslid (1994) argumenterer for at miljøproblemer av global karakter gir liten forventning om lokal motivasjon for å ta ansvar for å løse dem. De kollektive problemene er skapt av mange ulike aktiviteter innenfor et stort område, og det berører alle som lever innenfor dette området. Disse karakteristika ved problemet gir forventning om liten lokalpolitisk aktivitet for å løse dem, og heller tvert om en motivasjon til å være gratispassasjer. Hvis andre gjennomfører tiltak, vil en dra fordel av disse, uavhengig av

om en selv bidrar. I en senere studie blir inntrykket bekreftet (Harsheim og Hovik 1996), og dette får forfatterne til å stille spørsmålet om ikke kommunenes rolle i den nasjonale miljøvernpolitikken bør *begrenses* til oppgaver som også blir oppfattet som nyttige i lokalsamfunnet (Naustdalslid og Hovik 1994, s. 22):

*”...lokale styringsorgan (kan) i utgangspunktet vanskeleg ...tenkast å fungere som pådrivarar i arbeidet med meir overordna, globale miljøproblem. Det lokale miljøvernet vil fungere innafor dei rammene som samfunnet set for lokal politikk og planlegging”<sup>17</sup>.*

Til tross for perspektivet om at man lokalt bør konsentrere seg om de lokale miljøproblemene åpner Hovik og Harsheim (1996) for et alternativt perspektiv (s. 68):

*”På tross av en lokal oppmerksomhet, finner vi også tendenser til lokal vilje til å ta ansvar for de overløse miljøproblemene. Og vi finner aksept fra flere politikere for argumentet om at en må rydde opp etter seg”.*

Naustdalslid og Hovik (1994) angir to tilnærminger for hvordan rammevilkårene kan endres slik at kommunene i større grad prioriterer arbeidet med de globale miljøproblemene. Den første tilnærmingen går gjennom *lokal planlegging*, men her forutsettes det endrede verdiprioriteringer i befolkningen. Empiriske studier tyder imidlertid på at det ikke er lokalbefolkningen, men *administrasjonen* som er pådriver for miljøvennlige alternativ i den kommunale miljøvernpolitikken (Næss 1994). Det andre alternativet går gjennom endring av *statlige rammevilkår* for kommunal styring. Bratt (1994) argumenterer for at staten må ta i bruk en kombinasjon av påbud, normative og økonomiske virkemidler overfor kommunene. Det blir også vist til muligheten som ligger i en mer aktiv rolle for *fylkeskommunen* som møteplass og formidler mellom sentrum og periferi og mellom nasjonale og lokale verdier og interesser (Nenseth 1994).

#### *Drøfting av programmets erfaringer opp mot våre problemstillinger*

Ved avslutningen av MIK-perioden framstår det som om vi kan operere med to hovedmodeller for det kommunale miljøvernarbeidet (Aall 2000b):

- Sektorisering og drift: vekt på gjennomføring av konkrete tiltak innenfor en egen miljøvernetat, og tilsvarende mindre vekt på integrering av miljøvern hensyn i den sektorovergripende og overordnede planleggingen.
- Samordning og styring: vekt på overordnet planlegging, samordning og styring av andre etaters miljøinnsats.

Det kan argumenteres for å knytte henholdsvis “svak” og “sterk” miljøvernpolitikk til de to modellene, men det behøver ikke være slik. Vekt på overordnet samordning og styring kan medføre at det blir med det – altså at den faktiske iverksettingen ikke skjer. Motsatt kan man òg tenke seg at

---

<sup>17</sup> Dette synspunktet ble også gjentatt av Terje Kleven under vårt seminar (jf. vedlegg).

manglende overordnet styring ikke er til hinder for en stor innsats på det praktiske plan. Det er likevel nærliggende å anta at ”samordning og styring” gir bedre forutsetninger for å følge opp anbefalingene i Agenda 21 om tverrsektoriell planlegging og gjennomføring av strukturelle endringer som synes å være nødvendig for å oppnå en bærekraftig utvikling (Lafferty m.fl. 1998, Aall 2000b).

Med grunnlag i flere arbeider utført ved NIBR gir Jon Naustdalslid og Sissel Hovik i boka ”Lokalt miljøvern” (1994) en bred gjennomgang av ulike perspektiver på den kommunale miljøvernpolitikken. Boka tar utgangspunkt i det den betegner som spenningen mellom de moderne miljøproblemenes globale og *grensesprengende* karakter og styringssystemets *grensesettende* egenskaper (Naustdalslid og Hovik 1994, s. 21). Naustdalslid og Hovik legger stor vekt på å belyse *sammenhengen* mellom horisontal integrering og vertikal arbeidsdeling. På den ene siden understrekes viktigheten av å styrke det kommunale miljøvernet gjennom økt administrativ og politisk kapasitet, for dermed å styrke iverksettingen av en nasjonalt utformet miljøvernpolitikk. Samtidig pekes det på at en sterkere grad av horisontal samordning på statlig nivå langt på veg er en *forutsetning* for at formidling av miljømål til kommunene skal fungere. Dette poenget blir understreket på følgende måte (Naustdalslid og Hovik 1994, s. 49):

*”I dag ser ein klare tendensar til at manglande evne til samordning av offentleg politikk på sentralt hald (og dette gjeld ikkje berre miljøvernpolitikk) blir forsøkt ’retta opp’ ved å delegere myndighet nedover i systemet og stille større krav til samordning på lågare nivå. Det er grunn til å stille spørsmålsteikn ved om dette vil kunne fungere”.*

Det *generelle* bildet som dras opp gjennom de ulike undersøkelsene under MIK-reformens periode synes relativt pessimistisk: kommunene evner ikke å mobilisere politisk støtte for å prioritere tiltak overfor annet enn de såkalte *lokale* miljøproblemene. Overfor de såkalte globale miljøproblemene står man maktesløs i den kommunale miljøvernpolitikken. Det blir også tatt til orde for at det er dette som bør være kommunenes ansvar; altså utelukkende de lokale miljøproblemene. Samtidig blir det åpnet for et alternativt perspektiv der også kommunene forventes å gi bidrag i forhold til de globale miljøproblemene. Det ligger i tilfelle store politiske utfordringer i å operasjonalisere globale miljøutfordringer og nasjonale miljømål til et lokalt nivå. Det ligger også store politiske utfordringer i å prioritere innsats for å løse globale miljøproblem, der sammenhengen mellom årsak og virkning ofte er uklar, og effekten av en innsats i dag ofte kan ligge langt fremme i tid.

## 2.2.4 Transportplanarbeidet i de 10 største byområdene (TP10)

### *Prosjektbeskrivelse*

Det statlige programmet Transportplanarbeidet i de 10 største byområdene (TP10) ble startet i 1989<sup>18</sup>. Byene sine planer skulle foreligge sommeren 1991 for å kunne tjene som innspill til prosessene omkring Norsk Veg- og vegtrafikkplan (NVVP) og Norsk Jernbaneplan (NJP) for perioden 1994-97. Selv planarbeidet i de ti byområdene ble avsluttet i 1992, men den politiske behandlingen lokalt var derimot ikke avsluttet da sluttrapporten for arbeidet gikk i trykken vinteren 1993 (Larsen m.fl. 1993). Det overordnede mål med TP10 var (Larsen m.fl. 1993 VIII-IX):

- å utvikle helhetlige transportsystemer på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer som ivaretar hensynet til fremkommelighet for alle trafikantgrupper, trafikk sikkerhet samt helse og miljø
- å få integrert miljøvern hensyn i planarbeidet på en slik måte at det blir en premiss for og ikke bare en konsekvens av planene som i dag legges fram
- å vurdere arealplanlegging og transportsystem i sammenheng og legge forholdene til rette for økt kollektivtransport

Retningslinjene for kommunenes arbeid som ble fastlagt av Miljøverndepartementet og Samferdselsdepartementet vektla at TP10-planene skulle være strategiske planer for prioritering av ressursinnsatsen på ulike områder av transportsektoren, og som nevnt ovenfor danne et viktig grunnlag for NVVP og NJP 1994-97. Et fokus på at miljøvern hensynet nå skulle komme inn som premissgivende for planarbeidet, representerte en tydelig kursendring i forhold til tidligere transportplanlegging. En slik kursendring ville kreve at planen måtte sees i sammenheng med overordnet arealplanlegging og at utbyggingsmønster og transportsystem måtte koordineres. På bakgrunn av dette understrekte retningslinjene at transportplanarbeidets viktigste funksjon var å samordne ulike forvaltningsnivåer og sektorinteresser slik at best mulige helhetsløsninger blir sikret, uten en ansvarsforskyvning mellom impliserte etater og myndighetsnivåer (Larsen m.fl. 1993:IX).

I henhold til retningslinjene for planarbeidet burde byene sine transportplaner inneholde alternative transportløsninger, fortrinnsvis med utgangspunkt i fremtidsbilder (scenarier). Det ble skissert tre alternative scenarier, alle med gitte innholdsmessige krav og forutsetninger (Larsen m.fl. 1993 :IX,14):

- *Trend*; framskrivning av dagens trafikk situasjon.
- *Kollektivtransport*; styrket kollektivtrafikk, men uten begrensning av bilbruk.

---

<sup>18</sup> Følgende byområder deltok: Fredrikstad/Sarpsborg (Nedre Glomma), Oslo/Akershus, Drammen, Tønsberg, Skien/Porsgrunn (Grenland), Kristiansand, Stavanger/Sandnes, Bergen, Trondheim og Tromsø.



- *Miljø*; begrensning av lokal biltrafikk, styrkes kollektivtrafikk. Strengt nasjonale miljøavgifter på drivstoff og miljøkvalitetsnormer.

Statens rolle i prosjektet var avgrenset til faglig veiledning, tildeling av økonomiske midler til planlegging og tidsmessige rammer. Det økonomiske handlingsprogrammet skulle ligge innenfor en ramme på +/- 20 prosent i forhold til dagens ressurstilgang. Underveis i planprosessen var innblanding fra de statlige myndigheter svært liten. Utover en beskrivelse av innholdet og samordningen av planarbeidet la sentrale myndigheter rammen for transportplanarbeidet gjennom noen avgjørende styringssignaler. Det ble opprettet en veiledningsgruppe med representanter fra Miljøverndepartementet, Samferdselsdepartementet, Statens forurensningstilsyn, NSB og Vegdirektoratet. I tillegg ble det opprettet en utvidet veiledningsgruppe med representanter fra Landbruksdepartementet, Direktoratet for naturforvaltning, Riksantikvaren, Helsedirektoratet og Kommunenes Sentralforbund.

På lokalt plan var Vegkontoret i fylket, kommunens byplankontor/byutviklingsavdeling og fylkeskommunens planavdeling de viktigste initiativtakerne til planarbeidet. I utarbeidelsen av planforslaget var vegkontoret den dominerende aktøren, samt at byplankontoret også fikk en viktig rolle. Sivilingeniører/ingeniører var den dominerende profesjonsgruppen i dette planarbeidet (Larsen m.fl. 1993:XII).

#### *Prosjektets hovedfunn*

I samråd med Samferdselsdepartementet og Miljøverndepartementet startet Veiledningsgruppen for TP10 opp et *evalueringsprogram* straks de første byene hadde avsluttet sitt plan- og utredningsarbeid i 1991. Det ble avsluttet i løpet av 1992 (se blant annet Strand 1992, Sager m.fl. 1992, Tjade m.fl. 1992, Mydske m.fl. 1992). En evalueringsrapport ble skrevet etter oppdrag fra Samferdselsdepartementet. Departementet satte opp følgende hovedproblemstillinger som skulle belyses (Larsen m.fl. 1993:VI):

- En vurdering av statens pådriverrolle og nødvendigheten av statlig initiativ for å få gjennomført lokalt areal- og transportplanarbeid.
- Vurdering av opplegget på sentralt hold når det gjelder organisering, veiledning og lignende.
- Vurdering av institusjonelle og forvaltningsmessige forhold i virkemiddelbruk. Vil transportplanene bidra til å fremme helhetsløsninger uavhengig av formelle ansvarsgrenser mellom forvaltningsnivåene?

Evalueringsrapporten førte med seg mye diskusjoner omkring gjennomslag av miljøinteresser i forhold til utbyggingsinteresser innen veisektoren, både internt i departementene i forkant av offentliggjøring av rapporten og i etterkant av offentliggjøringen. Det var tydelig at Samferdselsdepartementet og Miljøverndepartementet ved oppstarten av prosjektet hadde til dels sterkt sprikende oppfatninger om hva TP10-arbeidet skulle lede til (Larsen m.fl. 1993:6-9). I følge Samferdselsdepartementet var hovedhensikten med transportplanarbeidet å trekke opp en lokal strategi i *transportpolitikken*.

Det ble klart gitt uttrykk for at det var opp til det enkelte byområde *selv* å formulere mål for hvordan den fremtidige trafikksituasjonen skulle bli. Samtidig ville *ikke* Samferdselsdepartementet knytte lokale målsetninger til de nasjonale *forurensingsmålsetningene*, fordi dette ville bryte med en kostnadseffektiv tilnærming. Miljøverndepartementet på sin side ønsket sterkere grad av *sentral* styring med arbeidet blant annet ved en større veiledningsgruppe som arbeidet fast med TP10, noe som ikke ble etablert. Miljøverndepartementet var også redde for at miljøsidene skulle bli svake i det lokale arbeidet, og at vegmyndighetene ville dominere ut i fra sine sterke organisatoriske, kapasitetsmessige og planhistoriske tradisjoner.

Hovedkonklusjonene fra evalueringen forteller om at (se Larsen m.fl. 1993:VI-XIV, 71-80):

- Statlig initiativ var nødvendig for at TP10 skulle bli igangsatt som en planleggingsreform.
- Den sektorvise integreringen fungerte *ikke* som planlagt. Planarbeidet var dominert av Vegetaten og byplankontor/byutviklingsavdelingen, mens fylkeskommunens samferdselsavdeling, fylkesmannens miljøvern- og miljøetaten i kommunen bidro i mindre grad. Vegkontorenes sterke organisering og plantradisjon tillegges her stor betydning. Det pekes på at den nye type politikk som TP10 skulle representere krever andre organisatoriske betingelser enn dagens
- Økt satsing på utbygging av *vegnettet* ble et hovedresultat av transportplanarbeidet. Miljøvern hensynet var *ikke* premissgivende for transportplanarbeidet. Miljøkrav ble hovedsakelig trukket inn som *konsekvenser* på lik linje med andre mål for transport, sikkerhet, velferd og ressursbruk. Byene hadde dessuten anvendt et *avgrenset* miljøbegrep, med vekt på trygghet, trafikksikkerhet og bymiljø. I henhold til de felles retningslinjene for planarbeidet skulle miljøvern hensyn vektlegges ut fra såvel globale som lokale hensyn. De globale miljøvern hensynene ble i liten grad lagt til grunn for valg av strategi for utbygging av vegnettet. I enkelte planer framstår vegbygging som et viktig miljøtiltak, begrunnet ut fra lokale miljøvern hensyn. Det brukes som en begrunnelse for sterk satsing på vegutbygging.
- Byene utførte konsekvensanalyser og vurderte måloppnåelse i forhold til lokalt definerte mål. Resultater fra konsekvensanalysene, som i stor grad viste at varianter av Kollektiv- og Miljøscenariene ga best måloppnåelse, kom ofte i motsetning til lokale politiske/administrative preferanser om større satsing på hovedvegutbygging. Alle byområder presenterte vegutbyggingsprogrammer som i stor utstrekning *overgikk* tidligere planer og de utbygginger man til da hadde iverksatt i byene. I planene ble kollektivtransporten og arealbruken viet atskillig mindre oppmerksomhet. Intensjonene om at TP10 som samordnet planlegging skulle bidra til en markert miljøvernpolitisk kursendring, syntes derfor å ha slått *feil*.
- NVVP 1994-97 ble trukket frem som en viktig forklaring til at vegutbygging i så stor grad ble prioritert. Byområdene hadde allerede rettet transportplanen inn mot NVVP, og det så ut til at vegsjefene i sitt

forslag til NVVP tok hensyn til anbefalingene i TP10. Dette ga størst utslag i prioritering av foreslått vegprosjekter, mens transportplanenes forslag til miljøtiltak ikke i tilsvarende grad ble vektlagt i NVVP (for eksempel utbygging av gang-/sykkelveier).

Evalueringen tar også opp spørsmålet om på hvilken måte de institusjonelle forholdene innenfor samferdselssektoren kan endres for at miljøvern hensynet i større grad skal bli premissgivende for planprosessen? Det blir pekt på at dagens institusjonelle rammebetingelser gjør det vanskelig å få til en reell avveining mellom vei- og kollektivsatsting. Tilordningen av midler til de to sektorene skjer uavhengig av hverandre; vegprosjekter er i stor grad sikret finansiering gjennom *direkte* overføringer fra staten, mens kollektivsektoren er i *konkurranse* med andre sektorer (helse, sosial, undervisning etc.) avhengig av rammeoverføringer til fylkeskommunen.

Spørsmålet stilles om hvorvidt endringer på disse forholdene krever økt vektlegging av nasjonale/globale miljøvern hensyn, en sterkere styring – faglig og politisk – av lokal planlegging, eller også om en *desentralisert* modell kan være hensiktsmessig? Når dagens institusjonelle forhold i samferdselssektoren er premissgivende for transportplanarbeidet, peker mye på at en sterkere statlig styring ville vært nødvendig for at en større del av målsettingene for TP10 skulle ha blitt innfridd. Samtidig peker mye på at målkonflikter i større grad må avklares på sentralt nivå. Som påvist ovenfor hadde Miljøverndepartementet og Samferdselsdepartementet (og til dels også statens vegvesen) tydelige, ulike oppfatninger om målene for arbeidet. En fremtidig desentralisert modell må føre til at lokale bærere av miljøvern hensyn (Fylkesmannens miljøvern avdeling, kommunens miljøetater, arealplanfaglige etater og ulike lokale miljøvernorganisasjoner) må styrkes som aktører i planprosesser (Larsen m.fl. 1993:80).

Evalueringen har vist at transportplanenes kobling til NVVP var avgjørende for innholdet i handlingsplanene. Dessuten var tidspresset forbundet med innrulling i NVVP-prosessen uheldig for planprosessen i byområdene. Det ble ikke tid til å gjennomføre noen reform etter prosjektets avslutning, og heller ikke anledning til reform. Dette illustrerer viktigheten av at denne typen statlig initiativ må følges opp med føringer som sikrer en helhetlig gjennomføring. En samordnet areal- og transportplanlegging kunne for eksempel vært koblet til kommuneplanarbeidet og ikke NVVP-prosessen. Men da ville andre tidsrammer og andre institusjonelle forutsetninger vært påkrevet (Larsen m.fl. 1993:80).

#### *Drøfting av prosjektet erfaringer opp mot våre problemstillinger*

På tilsvarende måte som i Miljøpakkeordningen forsøkte man her å få til tverrsektorielt og målrettet samarbeid. Det var imidlertid to viktige forskjeller. Innsatsen lokalt var også ment å gi innspill i forhold til nasjonal virkemiddelbruk. Dernest kom at man i TP10 også hadde ambisjoner om å bringe inn miljøvern hensyn som en mulig begrensning i forhold til andre sektorer – noe som skulle vise seg vanskelig å få til.

TP10 var et statlig initiert prosjekt, som i stor grad var desentralisert i sin gjennomføring. Prosjektet var et samarbeidsinitiativ fra Miljøverndepartementet og Samferdselsdepartementet og i tråd med ideen om horisontal integrering skulle prosjektet sørge for at miljøperspektiver kom inn som premiss og ikke bare som konsekvenser av planlegging. I relasjon til Miljøverndepartementets prosjekt for overføring av myndighet til kommunene på miljøområdet er det særlig to faktorer som er interessante: (1) hvordan blir statlig mål og koordinering på sentralt nivå avgjørende for lokal oppfølging, og (2) hvilke forhold på lokalt nivå avgjør lokal oppfølging.

Med hensyn til det *første* punktet er det merkbart hvordan det i et prosjekt, som i utgangspunktet skulle være et samarbeid mellom ulike statlige myndigheter, finnes så ulike syn i sentralforvaltningen på hva som skulle være strategien for arbeidet. Det er også tydelig at det var Samferdselsdepartementets oppfatning, og ikke Miljøverndepartementets oppfatning, som vi finner igjen i veiplanene. Samferdselsdepartementet ville trekke opp en lokal strategi i transportpolitikken, uten å knytte lokale målsetninger til de nasjonale forurensningsmålsetningene, fordi dette ville bryte med en kostnadseffektiv tilnærming.

Erfaringene fra det *andre* punktet, de lokale forhold, understreker at miljøvernpolitiske konflikter knyttet til lokale veibyggingssjekter forsvinner i lokale mobiliseringer for slike prosjekter. Det ser ut til at Samferdselsdepartementet har mer erfaring enn Miljøverndepartementet med at vegsaker mobiliserer sterke lokale interesser inn i sentrale maktsammenhenger. På lokalt nivå synes det klart at det kommunale plan- og gjennomføringsapparatet må styrkes betraktelig for å kunne håndtere slike spørsmål. Det er et særlig behov for retningslinjer som bedre enn i dag kan angi hvordan interessekonflikter skal avveies i konkrete utbyggingssaker. Tilsvarende peker erfaringen på et behov for en gjennomgang av lover og regler for å styrke det juridiske grunnlaget for gjennomføring av fortetting, og for å kunne legge bedre til rette for finansieringsordninger.

TP10 illustrerer at samferdselssektoren framstår som sterkt sektorisert fra nasjonalt og helt ned til lokalt nivå. Da er det svært vanskelig for miljøinteresser å kunne fungere som premissleverandør i lokale planprosesser i forhold til samferdselssektoren. Videre viser TP10 at det er problematisk å gjennomføre miljøvernpolitisk ambisiøse tiltak og virkemidler lokalt uten sterke legitimerende signaler fra nasjonalt nivå. Det er vanskelig å få oppslutning om en restriktiv parkeringspolitikk i en kommune når statlige føringer går i retning av økt biltrafikk.

## 2.2.5 Miljøbyprogrammet

### *Programbeskrivelse*

I 1992 inviterte Miljøverndepartementet de 20 største byene i Norge til å delta i et forsøks- og utredningsarbeid rettet mot bærekraftig by- og tettstedsutvikling. Miljøverndepartementet prøvde å få med seg Samferdselsdepartementet på dette initiativet, men dette lyktes ikke.

Fem byer ble plukket ut til å delta i *Miljøbyprogrammet* som ble avsluttet i 2000<sup>19</sup>. Miljøbyprogrammet skulle føre til (Miljøverndepartementet 1995):

- gode eksempler i byene som forbilder for andre byer
- eksempelsamlinger og veiledere om bærekraftig byutvikling
- vurdering av forslag til bedre virkemidler for bærekraftig byutvikling
- bedre metoder for å beskrive miljøtilstanden i norske byer
- gjennom aktivt samspill med innbyggerne og lokale organisasjoner vil de kommunale miljøbyprogrammene kunne bli eksempler på Lokal Agenda 21

Miljøbyene mottok om lag 12 millioner kroner hver i programperioden, mens Miljøbyen Gamle Oslo har mottatt vel 30 millioner kroner (Miljøverndepartementet 2000a). Seks satsingsområder ble definert og en faggruppe ble etablert for hvert satsingsområde, bestående av representanter fra byene, aktuelle direktorater og departementer:

1. Areal- og transportplanlegging, ledet av Miljøverndepartementet.
2. Sentrumsutvikling, ledet av Miljøverndepartementet.
3. Byboliger og lokalsamfunn, ledet av Kommunal- og regionaldepartementet<sup>20</sup>.
4. Grønnstruktur, natur og friluftsliv, ledet av Direktoratet for naturforvaltning.
5. Avfall og gjenvinning, ledet av Statens forurensningstilsyn<sup>21</sup>.
6. Stedsutforming og kulturminner, ledet av Riksantikvaren.

Miljøbyene, Miljøverndepartementet, andre departementer, direktorater og faggruppene har på jevnlig "miljøbymøter" staket ut kursen for Miljøbyprogrammet. Programmet har vært kjennetegnet av nært samarbeid mellom sentrale og lokale myndigheter. Det sentrale og de lokale programmene for utviklingsarbeidet ble laget i samspill. Nye planleggingsverktøy som byvisjoner, grafisk framstilling av bystruktur og IT-baserte metoder for å kartlegge grønnstrukturen ble også utviklet i fellesskap. Metoder for å måle og beskrive miljøtilstanden i byene ble prøvet ut av direktoratene og byene i samarbeid (SFT 2000).

---

<sup>19</sup> Fredrikstad, Kristiansand, Bergen, Tromsø og Bydel Gamle Oslo.

<sup>20</sup> "Byboliger og lokalsamfunn" het fram til 31. desember 1996 "Levende lokalsamfunn" og ble ledet av Miljøverndepartementet. Etter dette overtok Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) ledelsen med Husbanken (HB) som sekretariat. Omorganiseringen ble gjennomført for å styrke det boligrelaterte arbeidet, spesielt byboliger, i Miljøbyprogrammet. KRD/HB hadde det faglig oppfølgingsansvaret for dette i faggruppen, mens Miljøverndepartementet hadde ansvar for lokalsamfunnsutvikling.

<sup>21</sup> Arbeidet med avfall og gjenvinning ble avsluttet i 1996, etter at det var innført bestemmelser om at alle kommuner skulle utarbeide avfallsplaner.

Departementet vurderer at den politiske forankringen har vært god i kommunene (Miljøverndepartementet 2000a). Formannsskapene har i hovedsak vært politisk styringsorgan<sup>22</sup>. Disse har behandlet og vedtatt byenes egne miljøbyprogram og godkjent valg av prosjekter. Dette har etter departementets vurdering skapt både debatt og forståelse for arbeidet. Det har vært flere møter mellom politisk ledelse i byene, Miljøverndepartementet og Samferdselsdepartementet for å drøfte rammebetingelsene for en mer miljøvennlig areal- og transportpolitikk.

Miljøbykonferanser ble avholdt årlig fra 1994 til 1997. Her deltok opp mot 400 fagfolk, politikere og representanter også fra andre byer. Erfaringene fra miljøbyarbeidet og bypolitiske spørsmål ble drøftet. Høsten 1998 og ved årsskiftet 1999/ 2000 ble det holdt miljøbyseminarer bare for miljøbyene, regionale og sentrale myndigheter. Programmet ble formelt avsluttet med den nasjonale Miljøbykonferansen 2000 med hovedtema ”Politikk for bærekraftig byutvikling”.

#### *Programmets hovedfunn*

Det er en omfattende dokumentasjon av arbeidet i miljøbyene i form av en hovedrapport (Miljøverndepartementet 2000a), fem fagrapporter (Kommunal- og regionaldepartementet 2000, Miljøverndepartementet 2000b; 2000c; 2000d, Riksantikvaren 2000) og egne oppsummeringer av arbeidet i hver av de fem miljøbyene. Det har vært gjennomført flere devalueringer av arbeidet (Næss m.fl. 1996, Næss m.fl. 1998, Opedal m.fl. 1998). Høsten 1999 stilte Miljøverndepartementet byene syv spørsmål om erfaringene fra miljøbyarbeidet, både når det gjelder organisering av arbeidet, planlegging og gjennomføring av tiltak. Svarene ble behandlet politisk i byene og er gjengitt i eget vedlegg i hovedrapporten (Miljøverndepartementet 2000a). Miljøbyprogrammet har også blitt kommentert og studert av forskere utenfra (se for eksempel Arman et al 1995, Næss m.fl. 1998, Lafferty m.fl. 1998, Aall 2000b).

Miljøbyprogrammets egen interne oppsummering er gjort i form av en *hovedrapport og fem fagrapporter* innenfor følgende tema:

- areal- og transportplanlegging
- levende lokalsamfunn
- sentrumsutvikling
- gode byboliger
- stedsutforming og kulturminner

I *hovedrapporten* blir det framhevet at byene har utviklet *nye grep og strategier for en mer miljøvennlig byutvikling*. Dette er etter departementets vurdering Miljøbyprogrammets *viktigste* bidrag. Nye samarbeidsformer, på

---

<sup>22</sup> Miljøbyen Gamle Oslo har hatt en egen politisk styringsgruppe, ledet av statssekretæren i Miljøverndepartementet og med representanter fra andre departementer, byrådet i Oslo og bydelsutvalget i Gamle Oslo.

tvers av forvaltningsnivåer og etater, har brakt fram og illustrert bystrukturer basert på kollektivtransport og en tettere by. Disse prinsippene innarbeides i kommunenes arealplaner og transportstrategier. Selv om de tunge strukturelle endringene *ikke* er iverksatt, er det utarbeidet en rekke planer som nå legger grunnlag for byenes videre utvikling. Av konkrete forbedringer viser departementet til følgende (Miljøverndepartementet 2000a):

- Konsentrert utbygging prioriteres, men følges ikke opp med miljøvennlig transport.
- Alle byene har laget ”Grønne plakater” og planer som legger grunnlaget for å sikre viktige grøntområder som forutsetning for fortetting.
- Det er lagt strategier for sterke og levende historiske sentra. Disse er nedfelt både i sentrumsplaner og i gjennomføring av tiltak.
- Nye byboligprosjekter viser vei mot en mer miljøvennlig boform. Alle byboligprosjektene, som er trukket inn i Miljøbyprogrammet gjennom Husbanken, er planlagt for en variert befolkning, inklusive barnefamilier. Bruk av solenergi og varmepumper reduserer behovet for innkjøpt energi, i tillegg til at det benyttes sunne materialer.
- Flere av miljøbyene har utviklet en ny lokalsamfunnspolitikk. Befolkningen har organisert seg i en rekke lokalsamfunn, som ledd i en samarbeidsprosess med kommunen om lokale tiltak og utvikling av bedre nærmiljøer.
- Kulturminneplakater og registrering av kulturminner har lagt et bedre grunnlag for stedsforming og for vern av kulturminner.

Samtidig viser departementet til at bildet ikke er bare lyst. Bilen tar fortsatt en stigende andel av transportarbeidet, bortsett fra i Oslo. Vekst i biltrafikken i miljøbyene skyldes i stor grad beslutninger fattet før programmet startet i 1993. Departementet viser til at man må forvente at det tar lang tid å legge om byutviklingen i mer miljøvennlig retning. I første omgang må byene fatte de nødvendige politiske beslutninger. Miljøbyene framhever også at rammebetingelsene for å styrke kollektivtransporten ikke er god nok. Byene peker på at dagens oppdelte ansvar og organisering for ulike transportformer og for arealplanleggingen er viktige barrierer. Dette gjør det i følge miljøbyene praktisk talt umulig å se byutvikling og midler til investeringer og drift av de ulike transportformene i sammenheng (Miljøverndepartementet 2000a).

Avslutningsvis i hovedrapporten viser departementet til tre utfordringer Miljøbyprogrammet bringer videre i miljødebatten (Miljøverndepartementet 2000a):

- Behovet for å styrke den regionale planleggingen slik at areal- og transportpolitikken kan samordnes bedre for hele byområdet.
- Behovet for at investeringer og drift av alle former for bytransport kan ses under ett og bedre rammevilkårene for en mer miljøvennlig bytransport

- Behovet for å utvikle områdeplaner for gode, trafikksikre lokalsamfunn, byboliger og sentrale bystrøk, der viktige stedegne kvaliteter og grøntområder sikres.

*Areal- og transportplanlegging* framsto som det mest konfliktfylte temaet i Miljøbyprogrammet (Opedal m.fl. 1998). Miljøverndepartementet på at stor biltrafikk i byområdene er den største hindringen for et godt bymiljø (Miljøverndepartementet 2000b). Byområdene må derfor bli mindre bilavhengige. For å oppnå dette er det nødvendig å utvikle og samordne arealbruk og transportsystem som legger til rette for kollektivtransport, sykling og gange, slik at disse gradvis kan ta større andeler av transportarbeidet og bidra til å dempe bilbruk og skadelige utslipp.

Samordnet areal- og transportplanlegging har vært den mest ambisiøse og vanskeligste oppgaven innenfor Miljøbyprogrammet. Mens virkemidlene for de andre fem miljøbytemaene i stor grad ligger innenfor kommunenes eller miljøvernforvaltningens ansvarsområde, faller viktige deler av areal- og transportplanleggingen utenfor. Virkemidlene ligger blant annet hos statlige og fylkeskommunale samferdselsmyndigheter. Likevel var det etter departementets vurdering flere gode grunner til å forsøke en ”snuoperasjon nedenfra”. En av grunnene var i følge departementet at de politisk uttalte målene for samordnet areal- og transportplanlegging for byområder har vært temmelig likeartet siden 1970-årene - helt i tråd med de rikspolitiske retningslinjene fra 1993.

#### *Drøfting av programmets erfaringer opp mot våre problemstillinger*

Miljøbyprogrammet ga de første signalene om at Miljøverndepartementet erkjenner at bærekraftig utvikling og Lokal Agenda 21 er noe ”mer” enn den formen for lokalt orientert miljøproblematikk som ble satt på dagsorden gjennom MIK-reformen kom innenfor Miljøbyprogrammet (Arman m.fl. 1995). Mens Miljøverndepartementet i MIK-programmet sto for et syn som kan knyttes til et mer avgrenset miljøvernbegrep med vekt på de lokale miljøproblemene, viser forslag til miljømål anvendt i Miljøbyprogrammet et noe videre perspektiv mer i tråd med begrepet bærekraftig utvikling (Aall 1998b, Lafferty m.fl. 1998). Disse perspektivene ble likevel ikke innarbeidet i den offisielle nasjonale miljøvernpolitikken i den perioden Miljøbyprogrammet varte.

Miljøbyprogrammet hadde mye til felles med TP10 og Miljøpakkeordningen i det å få til felles tverrsektorielt samarbeid om konkrete miljøløsninger. Som for TP10 hadde man i Miljøbyprogrammet ambisjoner om å stimulere miljøvern hensyn som premiss for andre sektors virksomhet; men også her viste dette seg vanskelig å få til – særlig i forholdet mellom miljøinteresser og transportsektoren. Konflikten i forhold til transportsektoren viste seg alt innledningsvis gjennom organiseringen av Miljøbyprogrammet: Miljøverndepartementet forsøkte å få med seg Samferdselsdepartementet, men uten å lykkes. Ved avslutningen av Miljøbyprogrammet framstår også dette som det kanskje viktigste konfliktområdet der det var klart vanskeligst å få innpass for miljøvern hensyn som premissgiver.



Et interessant trekk ved Miljøbyprogrammet – som vi skal se flere eksempler på senere – er forsøk på å etablere en *miljøvernpolitisk allianse* mellom sentralt og nasjonalt nivå. I denne alliansen forsøker miljøvernmyndighetene sentralt å få med seg forsøkskommunene i å formulere og påpeke behov for horisontal integrering av miljøvern hensyn på nasjonalt nivå; det Miljøverndepartementet selv betegner som en ”snuoperasjon nedenfra” (Miljøverndepartementet 2000b, s. 5). Tilsvarende forsøk på å få til en allianse så vi også innenfor TP10, men forskjellen var at der hadde man et virkemiddelapparat (Norsk Veg- og vegtrafikkplan) å spille opp mot. Noe tilsvarende hadde man ikke i Miljøbyprogrammet. I begge tilfellene ble det imidlertid klart at den såkalte ”alliansen” i liten grad medførte strukturelle endringer i miljøvernpolitikken.

## 2.2.6 Forsøk med videreutvikling av målstyring av kommunene

### *Prosjektomtale*

Som et ledd i videreutviklingen av det statlige målstyringssystemet på miljøvernområdet – og som en direkte oppfølging av det arbeidet som ble påbegynt gjennom rundskriv T-937 “Tenke globalt - Handle lokalt. Nasjonalt prioriterte satsningsområder for det kommunale miljøvernarbeidet” fra 1993 – startet de statlige miljøvernmyndighetene utrednings- og utviklingsforsøk innenfor tre tema i 1994 (Fylkesmannen i Buskerud 1997):<sup>23</sup>

- økt *delegering* til kommunene
- statlig *resultatoppfølging* av det kommunale miljøvernarbeidet
- konkretisering av *nasjonale miljømål*

Det ble i 1990-91 gjennomført forsøk i 9 kommuner med frivillig *delegering* på enkelte saksområder etter visse paragrafer i *forurensningsloven*. I 1994 ble forsøket videreført i 11 kommuner og utvidet til også å omfatte delegering av oppgaver innenfor landbruksforurensning. Videre ble det i perioden 1990-91 gjennomført forsøk med delegering av oppgaver etter *kulturminneloven* i 25 kommuner.

Innen temaet som gjaldt statlig *resultatoppfølging* av det kommunale miljøvernarbeidet ble det igangsatt to forsøksprosjekter:

- Et avgrenset forsøk i Tønsberg kommune med ekstern miljørevisjon basert på EUs forordning om frivillig miljøstyring og miljørevisjon (“Tønsbergprosjekt”).
- Et relativt omfattende forsøk i seks kommuner med utvikling av et samordnet opplegg for kommunal miljørapportering (“Buskerudprosjekt”).

---

<sup>23</sup> Arbeidet ble gjennomført i regi av den såkalte 3 D-gruppen opprettet for å koordinere den statlige oppfølgingen av MIK-reformen. Gruppen besto av representanter for de tre miljøverndirektoratene Direktoratet for naturforvaltning, Statens forurensningstilsyn og Riksantikvaren.

Arbeidet med å konkretisere *nasjonale miljømål* ble i hovedsak drevet fra av Direktoratet for naturforvaltning og resulterte i rapporten "Idésamling for kommunalt miljøvern", som ble sendt ut til landets kommuner høsten 1996 (Direktoratet for naturforvaltning m.fl. 1996).

#### *Prosjektets hovedfunn*

Det var et noe tilfeldig utvalg av oppgaver som ble plukket ut til forsøkene med delegering av myndighet etter *kulturminneloven* og det var en lite engasjert oppfølgingen fra Riksantikvaren overfor forsøkskommunene<sup>24</sup>. Evalueringen av forsøkene viste likevel at man fikk opp aktivitetsnivået i kulturminneforvaltningen. Kontakten mellom kommunene og kulturminneforvaltningen i fylkeskommunene ble styrket, og det synes rimelig å anta at kulturminnekompetansen i kommunene økte. Kommunene ønsket å beholde myndigheten, men Riksantikvaren var mer reservert i forhold til forsøket og de erfaringene man satt igjen med. Riksantikvaren har hatt nok med å rette fokus mot fylkeskommunene, og har ment at det var positivt med økt ansvar til den regionale kulturminneforvaltningen. De har derimot vært mer skeptisk til å overføre myndighet til kommunene ut fra en frykt om at kompetansenivået ville være for svakt i kommunene.

Forsøkene med *delegering* av *forurensningsoppgaver* ble oppsummert og evaluert i 1994. Både SFT, de involverte fylkesmennenes miljøvernavdeling og prosjektkommunene ga uttrykk for at de var fornøyde med forsøket, og ønsket at ordningen skulle fortsette (Miljøverndepartementet 1994). Ordningen ble videreført og står fremdeles ved lag (SFT 1999). Selv om kommunene fikk økt ansvar og økte oppgaver som følge av delegert myndighet var det aldri spørsmål fra kommunenes side om behov for flere ressurser<sup>25</sup>. Forsøksordningen ga økt aktivitet i kommunene på området, men ikke en tilsvarende økning i antall vedtak. Kommunene brukte i større grad dialog enn pålegg for å få løst oppgavene. Arbeidsgruppen konkluderer med at alt tyder på at delegering vil føre til en mer *effektiv* miljøforvaltning (Miljøverndepartementet 1994:19). Det synes klart at det vil kunne lede til en øket arbeidsbyrde, men at det er grunn til å tro at dette vil oppveies av bedre muligheter til å løse problemer effektivt. En større nærhet mellom myndighet og forurenser vil i enkelte tilfeller kunne effektivisere forurensningsarbeidet. Man kutter ned på byråkratiet og finner fram til enklere og i mange tilfeller mer effektive løsninger. Dette gjøres blant annet ved at kommunene i enkelte tilfeller bruker plan- og bygningsloven isteden for forurensningsloven. Samtidig pekes det på at hvis en utvidet delegering blir gjennomført til alle kommuner, synes det klart at en god del av de innsparte midlene hos fylkesmannen må anvendes til å utarbeide et effektivt informasjonsopplegg med retningslinjer og veiledning til kommunene

---

<sup>24</sup> Konklusjonene her henviser til innlegg av Stene Berg (Riksantikvaren) under "Seminar om ansvarsfordeling mellom stat og kommune på miljøområdet", Soria Moria Konferansesenter, 25.01.01.

<sup>25</sup> Konklusjonene her henviser til innlegg av fylkesmiljøvernssjef Werner Olsen (Vestfold) under "Seminar om ansvarsfordeling mellom stat og kommune på miljøområdet", Soria Moria Konferansesenter, 25.01.01.

(Miljøverndepartementet 1994:19). Informasjonsbehovet er størst når det gjelder lovfortolkning, lovendringer, rettspraksis og informasjon om annet relevant lovverk (Miljøverndepartementet 1994:21). Gruppen anbefaler på denne bakgrunn at det foretas en gjennomgang av forurensningslovens bestemmelser med henblikk på å legge til rette for en hensiktsmessig oppgavefordeling gjennom ytterligere delegering til kommunene. Hovedprinsippet bør etter arbeidsgruppens vurdering være at all myndighet skal ligge til kommunene hvis ikke regionale eller nasjonale hensyn tilsier noe annet (Miljøverndepartementet 1994:6). Før et slikt delegeringsvedtak iverksettes, bør det derimot utarbeides nødvendig støttefunksjoner for eksempel i form av veiledere, kurs og rettskildemateriale.

I *Tønsbergprosjektet* ble det gjennomført forsøk med ekstern statlig miljørevisjon av Tønsberg kommunen, delvis basert på en tilpasning av EUs forordning for frivillig miljøstyring og miljørevisjon (EMAS). Som en følge av EØS-avtalen ble ordningen i 1996 gjort gjeldende i Norge for industribedrifter. Storbritannia har imidlertid fått godkjent en kommunetilpasset variant av EMAS (HMSO 1993), og det var blant annet basert på erfaringene fra Storbritannia man ønsket å prøve ut elementer av EMAS-modellen i Norge. Forsøket må også sees i lys av det arbeidet som alt var i gang med omlegging av det statlige tilsynsarbeidet på miljøvernområdet som følge av innføring av internkontrollforskriften i 1991. Systemrevisjoner etter internkontrollforskriften og miljørevisjoner etter EMAS er i prinsippet like, men med to viktige forskjeller. Det er at krav for EMAS-godkjenning at virksomheten kan dokumentere en miljøinnsats som går *lengre* enn gjeldende statlige minstekrav. I tillegg kommer at pålegg om internkontroll er avgrenset til kommunal vannforsyning, avfalls- og avløpshåndtering, mens EMAS i prinsippet gjelder for hele det kommunale ansvarsområdet innenfor miljøvernarbeidet. Videre kommer at EMAS forutsetter en offentlig miljøredegjørelse fra kommunens side, i tillegg til revisjonsrapporten.

Forsøket med miljørevisjon i Tønsberg kommune ble gjort innenfor to av de fem statlig prioriterte satsingsområde for det kommunale miljøvernarbeidet: kyst- og vannmiljø; og kulturminne, kulturlandskap og andre kulturminner. Det ble videre valgt ut ti kommunale miljømål innenfor disse to satsingsområdene, hentet fra gjeldende kommuneplan for Tønsberg kommune. Prosjektet startet høsten 1994 med en kartlegging av statlige krav til det kommunale styringssystemet innenfor de to utvalgte satsingsområdene (Aall 1994). Kommunen utarbeidet så en miljøredegjørelse, som beskrev miljøtilstand og egen vurdering av måloppnåelse for de aktuelle miljømålene. Det ble videre gjennomført en ekstern revisjon med representanter fra de tre miljøverdirektoratene som revisorer. Våren 1995 ble forsøket evaluert internt av Fylkesmannen i Vestfold (1995). En av hovedkonklusjonene var at forsøket i liten grad klarte å demonstrere om denne formen for bredt anlagt ekstern miljørevisjon kan gi staten grunnlag for å etterprøve kommunal oppfylning av statlige miljømål. Rapporten trekker fram uklare statlige mål som hovedårsaken til dette problemet.

I *Buskerudprosjektet* ble det gjennomført forsøk med resultatrapportering på miljøområdet i seks kommuner<sup>26</sup>. Formålet med prosjektet var å utvikle mer samordnede rapporteringsrutiner fra kommune til stat. Med utgangspunkt i veilederen fra 1993 om nasjonale forventninger til det kommunale miljøvernarbeidet, ble det i 1995 utviklet et sett med ca 70 miljøindikatorer utledet fra nasjonale mål og retningslinjer. Dette ble senere redusert til en utprøving av 52 indikatorer gruppert innenfor følgende seks tema (Fylkesmannen i Buskerud 1997):

- arealbruk og bruk av planredskaper
- transport og energi
- vann og vannmiljø
- kulturlandskap, kulturminner og kulturmiljø
- naturvern, friluftsliv og biologisk mangfold
- avfall og gjenvinning

Det var forutsatt at prosjektet skal danne grunnlag for utforming av et system for *samordnet* miljørapportering fra kommune til stat, men der det var og forutsatt at prosjektet skal gi kommunene en intern nytte i form av å utvikle bedre interne rapporteringsrutiner. Prosjektet var planlagt avsluttet i løpet av 1996. Blant annet på grunn av uklarheter fra statlig side om hvorvidt et nytt rapporteringssystem skulle komme i *tillegg til* eller i *steden for* eksisterende rapporteringssystemer på miljøvernområdet, ble prosjektet forsinket med ett år. Den faglige diskusjonen i prosjektet gikk på valget mellom en "statistisk" modell innenfor en tradisjonelle kommando-og-kontroll styringsmodell, eller en målstyringsmodell mer i tråd med den styringsmodellen som ligger til grunn for innføringen av internkontrollforskriften. I det første tilfellet er det tale om et fast og standardisert indikatoropplegg der et viktig mål er å kunne aggregere talfesting av lokale indikatorer til et nasjonalt indikatornivå. I det andre tilfellet vil kommunene i større grad overlates til selv å velge de konkrete indikatorene. Dette vil gjøre det vanskeligere å få fram aggregerbare indikatorer, men vil antakelig i større grad gi et reelt bilde av hva som blir gjort lokalt i forhold til nasjonale styringssignaler.

I sluttrapporten fra prosjektet blir det foreslått å innføre et omfattende opplegg for såkalt "styringsdialog" mellom stat og kommune innenfor hele bredden av det offentlige miljøvernarbeidet. Sentralt i et slikt opplegg er forslaget om å utvikle et kjernesett med miljøindikatorer. Det blir foreslått at indikatorene tilpasses fylkesvis, eventuelt også i forhold til ulike kommuner, og at ansvaret for en slik tilpasning blir lagt til fylkesmannens miljøvernavdeling. Det er videre foreslått at denne tilpasningen gjøres etter samråd med kommunesektoren<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Drammen, Lier, Hurum, Flesberg, Ål og Hole.

<sup>27</sup> Disse anbefalingene er i noen grad fulgt opp. I 1999 ble det for første gang tatt inn et kapittel om miljøvern i de såkalte "forventningsbrevene" fra Fylkesmannen, Fylkeslegen og

Parallelt med Buskerudprosjektet ledet Direktoratet for naturforvaltning et arbeid med utvikling av et *indikatorsystem* basert på gjeldende statlige styringssignaler på miljøvernområdet. Tanken var å utvikle et styringssystem som skulle sikre etterleving av statlige miljømål gjennom bedre mulighet for statlig etterprøving og kontroll. I den endelige offisielle versjonen ble imidlertid ambisjonsnivået for bruk av dette systemet som et styringsverktøy redusert. Arbeidet ble i stedet presentert under overskriften “Idésamling for kommunalt miljøvern”, og det ble understreket i innledningen at “*Idésamlingen skal ikke brukes som et statlig rapporteringssystem*” (Direktoratet for naturforvaltning m.fl. 1996, s. 3). I heftet ble det laget en oversikt over nasjonale miljømål samt forslag til kommunale mål og indikatorer. Heftet gir en gjennomgang av 45 nasjonale miljømål innenfor de fem prioriterte satsningsområdene for kommunalt miljøvernarbeid gjengitt i rundskriv T-937. Det er videre presentert eksempler på i alt 140 kommunale miljømål og 280 miljøindikatorer.

I forhold til de relativt omfattende forsøkene som tross alt har vært med delegering av myndighet fra stat til kommune og forsøk med ulike teknikker for styring av statlig målstyring av kommunene, er det et problem at det ikke har vært gjennomført systematiske og uavhengige evalueringer av forsøkene; i noen tilfeller har de knapt nok blitt oppsummert i form av interne departementale notater. *Oppfølgingen* – eller mangelen på oppfølging - av forsøkene er derfor kanskje det mest interessante i denne sammenhengen.

Forsøket med *delegering av myndighet* etter forurensningsloven er videreført og står fortsatt ved lag, og danner i prinsippet utgangspunktet for det arbeidet vår rapport inngår i. Men forsøkene har altså ennå ikke gitt grunnlag for endringer i oppgavefordelingen mellom stat og kommune som omfatter samtlige kommuner.

*Tønsbergprosjektet* har i liten eller ingen grad blitt fulgt opp, mens anbefalingene gitt i *Buskerudprosjektet* er i noen grad fulgt opp. Det ble i 1999 igangsatt et prosjekt for å utvikle et *forventningsbrev*, som skal gi en samlet framstilling av hovedtrekkene i statlige forventninger overfor kommunene og være et verktøy i styringsdialogen mellom regional statsforvaltning og kommunenes politiske og administrative ledelse. Det har vært opp til de enkelte fylkesmenn å gå inn på ordningen.

I forventningsbrevene går det fram hvilke økonomiske rammer og andre former for føringer staten forventer at kommunene skal forholde seg til det kommende året<sup>28</sup>.

---

Statens Utdanningskontor til kommunene. I forventningsbrevene går det fram hvilke økonomiske rammer og andre former for føringer staten forventer at kommunene skal forholde seg til det kommende året. Følgende tema er omtalt: (1) Kommuneøkonomi, (2) god forvaltning, (3) tryggleik og beredskap, (4) miljøvern, arealplanlegging og –forvaltning, (5) landbruk, (6) tiltak for barn og unge, (7) grunnskole og voksenopplæring, og (8) helse og sosial ([www.fjordinfo.no/fmsf/Forventningsbrev/forventningsbrev.htm](http://www.fjordinfo.no/fmsf/Forventningsbrev/forventningsbrev.htm)).

<sup>28</sup> Følgende tema er omtalt i Sogn og Fjordane: (1) Kommuneøkonomi, (2) god forvaltning, (3) tryggleik og beredskap, (4) miljøvern, arealplanlegging og –forvaltning, (5) landbruk,

For den videre drøfting av spørsmålet om økt overføring av miljøvernoppgaver fra stat til kommune synes særlig spørsmålet om en "statisk" versus en "dynamisk" rapporteringsmodell og spørsmålet om samordning av rapporteringsplikt å være sentrale. Det synes klart at kommunene som deltok i Buskerudprosjektet er mindre interessert i å rapportere indikatorer ut fra et ønske fra statlige myndigheter om å få fram lokale data som i neste omgang kan summeres til nasjonal informasjon om miljøtilstanden og hva som gjøres for å forbedre miljøtilstanden. I kommunene kan man nok tenke seg noen statlige retningslinjer for hvilke tema man skal rapportere på, men man ønsker frihet til selv å velge de konkrete indikatorene<sup>29</sup>. Videre er det et sterkt ønske fra kommunalt hold at framtidige rapporteringssystem må evne å samordne eksisterende rapporteringskrav, ikke komme i tillegg til slike krav.

På grunnlag av erfaringene fra forsøkene med *delegering* ble det i 1995 laget en omfattende vurdering av myndighetsdelegering til kommunene etter forurensningsloven, og et konkret forslag om delegering av saksområder ble oversendt Miljøverndepartementet i 1996. Forslaget ble ikke fulgt opp, og et nytt omarbeidet forslag ble oversendt departementet i 1999 (SFT 1999). Det omarbeidete forslaget hadde også tatt hensyn til forslag om endring av hovedfunksjon for fylkesmannen sin miljøvernavdeling (Direktoratet for naturforvaltning og SFT 1997). I motsetning til de holdningene som gjorde seg gjeldende rundt overgangen fra MIK-programmet til MIK-reformen, er holdningen innenfor den statlige miljøvernforvaltningen på slutten av 1990-tallet klart *positiv* til spørsmålet om overføring av myndighet fra stat til kommune på miljøvernområdet. Særlig viste denne endrede holdning seg i uttalelsene fra fylkesmennenes miljøvernavdelinger. Fra miljøvernavdelingene blir det også framhevet at ressurser må følge oppgavene og at det må tas hensyn til variasjoner i kommune-Norge (SFT 1999, s. 78). Den positive holdningen er likevel begrenset til spørsmålet om overføring av saksområder med virkning *lokalt*<sup>30</sup>. Det blir videre påpekt viktigheten av tilstrekkelig kompetanse, og advart mot at enkelte kommuner har mistet den kompetansen de skaffet seg under MIK-reformen. Det blir

---

(6) tiltak for barn og unge, (7) grunnskole og voksenopplæring, og (8) helse og sosial.  
Kilde: [www.fjordinfo.no/fmsf/Forventningsbrev/forventningsbrev.htm](http://www.fjordinfo.no/fmsf/Forventningsbrev/forventningsbrev.htm).

<sup>29</sup> Se for øvrig erfaringene fra Retningsanalyseprosjektet som bygger opp under et slikt synspunkt.

<sup>30</sup> Konkret lister SFT(1999, s. 3) opp følgende forurensningsområder som er aktuell for delegering: støy, overgjødning av resipienter, avløpslam, separate avløp og påslipp på kommunale nett, håndteringssystemer for avfall/spesialavfall, mindre utslipp til luft, og opprydding i forurenset grunn. Av forurensningsoppgaver som SFT ønsker skal ligge på regionalt nivå – altså hos fylkesmannens miljøvernavdeling – nevnes store direkteutslipp til vann fra næringsmiddelindustrien og saksområder som forårsaker irreversible miljøeffekter. Enkelte av de forurensningsområdene som ble foreslått i utredningen fra 1999 ble overført fra SFT til Fylkesmannens miljøvernavdeling fra 1. januar 2001. Det gjelder avfallsforbrenning, ulike støytema inklusiv motorsport og vindmøller, kornsilo-/møller/grastørkeanlegg, potetbearbeiding/fiskemel/destruksjonsanlegg, overflatebehandling, fyringsanlegg for rene "brensler" mindre enn 50 MW, brannøvingsplasser, flyplasser unntatt Gardermoen (pressemelding fra Miljøverndepartementet, 24.01.01).

blant annet etterlyst en sterkere juridisk kompetanse på miljøområdet i kommunene. Fylkesmennes miljøvern avdeling påpeker også et dilemma knyttet til målsettingen om å styrke lokaldemokratiet. Det blir vist til at det foreliggende forslaget innebærer så vidt mange selv bærende forskrifter som kommunene skal føre tilsyn etter, og at dette istedenfor å gi rom for lokal handling heller kan bli en administrativ tilleggsbyrde og politisk sett lite interessant oppgave. Interessant er det også å ta med seg at flere av fylkesmennes miljøvern avdeling mener at gjennomføring av forslaget om overføring av forurensningsoppgaver til kommunene vil føre til *mindre og dårligere miljøvern* – i alle fall for en periode. Andre mener at på saksområder der lite eller intet gjøres i dag av sentrale myndigheter vil det kunne skje mer (SFT 1999, s. 79).

#### *Drøfting av prosjektets erfaringer opp mot våre problemstillinger*

Erfaringene fra dette – eller rettere sagt disse – prosjektene er svært sentrale i vår sammenheng. De viser for det første at det stort sett er *uproblematisk* å overføre mange av dagens forvaltnings- og kontrolloppgaver på forurensningssektoren fra stat til kommune. Alle parter synes vel tilfreds med de forsøkene som har vært, og selve forvaltningen framstår også som mer effektiv.

Samtidig antyder erfaringene at denne typen oppgaver vil kunne bli oppfattet som *lite ”spennende”*. Hvis spørsmålet om overføring av miljøvern oppgaver fra stat til kommune derfor skulle bli redusert til denne typen mer avgrensede forvaltnings- og kontrolloppgaver, er det ikke sikkert at en slik reform vil bli møtt med stor entusiasme fra kommunalt hold<sup>31</sup>.

Buskerudprosjektet viste klart at det er et stort behov for *samordning* av den miljørapporteringen fra kommune til stat. Dette behovet vil nødvendigvis forsterkes hvis kommunene for overført flere miljøvern oppgaver.

Erfaringene fra de omtalte prosjektene viser en tilsvarende stor utfordring for staten når det gjelder å følge med i det kommunene gjør på miljøområdet; enten en slik informasjon skal brukes i kontrolløyemed (slik man forsøkte i Tønsbergprosjektet) eller bare for å samle inn informasjon om endringer i miljøtilstanden og miljøinnsatsen lokalt (slik man forsøkte i Buskerudprosjektet). Også her vil utfordringen forsterkes hvis kommunene for overført flere miljøvern oppgaver.

Den siste lærdommen vi kan dra er nytten av å gjennomføre en *systematisk evaluering* av denne typen utviklingsprosjekter. Dokumentasjonen av de omtalte forsøkene er vanskelig tilgjengelig; den foreligger bare som rapporter utarbeidet av forvaltningen som heller ikke inngår i de normale offisielle rapportseriene til miljøvernforvaltningen. Forsøkene har heller ikke vært gjenstand for en systematisk og uavhengig ekstern evaluering. Dette er problematisk i vår sammenheng fordi erfaringene fra disse forsøkene framstår som potensielt særlig interessante.

---

<sup>31</sup> Dette synspunktet ble også klart uttrykt av kommunerepresentantene som deltok under ”Seminar om ansvarsfordeling mellom stat og kommune på miljøområdet”, Soria Moria Konferansesenter, 25.01.01.

## 2.2.7 Forsøk med kulturlandskap i kommuneplanen (KLIK)

### *Prosjektbeskrivelse*

Riksantikvaren og Direktoratet for naturforvaltning gjennomførte i perioden 1990-93 forsøk med formål å finne frem til metoder og vilkår for kommunal forvaltning av kulturlandskapet (Blomquist 1993). Mer presist var målet med prosjektet (Direktoratet for naturforvaltning 1992a):

*”Hovedformålet med prosjektet er å prøve ut metoder og vilkår for å få kulturlandskapshensyn inn i den kommunale planleggingen og å synliggjøre verdiene i kulturlandskapet som ressurser for kommunen. En ønsker også å øke bevisstheten og kunnskapen om kulturlandskapsverdiene blant politikere, kommuneansatte og blant folk flest”.*

I første periode deltok ni kommuner<sup>32</sup>, men antallet ble senere utvidet til 18 for å få med én kommune fra hvert fylke<sup>33</sup>. Totalt ble det bevilget 3.397.500 kroner til fysiske tiltak og gjennomføring av planprosesser i kommunene. Det ble gjennomført flere fagsamlinger med prosjektkommunene med deltakelse fra fylkesmannens miljøvern- og landbruksavdeling, fylkeskulturetater og representanter fra sentrale myndigheter.

### *Prosjektets hovedfunn*

Det ble gjennomført en evaluering i form av et dokumentstudie. Formålet for dokumentstudiet var (Blomquist 1993):

*”Oppsummeringen skal sammenfatte data fra prosjektet med tanke på å beskrive konkrete tiltak og resultater. Oppsummeringen skal også gi en oversikt over hva som er lagt ned av ressurser i prosjektene, og hva pengene er benyttet til”.*

I evalueringen blir det pekt på at gjennomføringsgrad i de ulike prosjektkommunene varierer. Det blir konkludert med at KLIK har medført at kulturlandskapshensyn har blitt satt høyere på den lokale dagsorden, at kommunene har fått økt kompetanse på området og at lokale aktører har fått en økt bevisstgjøring om kulturlandskapet som ressurs i lokalsamfunnet. Samtidig blir det vist til at prosjektarbeidet i enkelte kommuner utfordret sterke grunneierinteresser og at prosjektarbeidet derfor i enkelte tilfeller ble hindret eller til og med stanset (Blomquist 1993).

Det ble fra enkelte av prosjektkommunene pekt på behov for lovendringer slik at kommunene bedre kan sikre verneverdier i kulturlandskapet. Dette gjelder muligheten til å skille ut landbruk med særskilt rekreasjons- og opplevelsesverdi som eget formål i kommuneplanen, og innføre hjemmel for å gi særskilte bestemmelser i kommuneplanen om skjøtsel og rammebetingelser for næringsvirksomhet (Blomquist 1993, s. 42).

---

<sup>32</sup> Tromsø, Vega, Oppdal, Stavanger, Voss, Mandal, Bærum, Spydberg og Gausdal.

<sup>33</sup> De neste var: Tynset, Larvik, Ringrike, Skien, Lillesand, Aurland, Surnadal, Levanger og Alta.



Med grunnlag i erfaringene fra prosjektet ble det i 1996 laget en veileder om kulturlandskap som tema i kommuneplanen (Direktoratet for naturforvaltning 1996).

#### *Drøfting av prosjektets erfaringer opp mot våre problemstillinger*

Oppsummeringen av prosjektet gir bare i begrenset grad innsikt i mer allmene problemstillinger og erfaringer som kan være av interesse i vår sammenheng. Like fullt dokumenterer prosjektet at kommuner har en vesentlig rolle å spille i forvaltningen av kulturlandskapsverdier, samtidig som den relativt store innsatsen i form av statlige tilskudd til konkrete fysiske tiltak også viser en klar begrensning på dette området: uten frie offentlige midler er det begrenset hva kommunen kan få til av konkrete skjøtselstiltak ut over den styring man kan få i forhold til næringsvirksomhet gjennom en aktiv bruk av plan- og bygningsloven. Samtidig viser dette og tilsvarende prosjekt innenfor Økokommuneprogrammet (Heiberg 1997) at kommunen kanskje har sin viktigste rolle på dette området i rollen som planlegger; ikke i rollen som tjenesteyter eller forvalter.

## 2.2.8 Forsøk med kartlegging av biologisk mangfold i kommunene

### *Prosjektbeskrivelse*

Gjennom Norges ratifisering i 1993 av konvensjonen om biologisk mangfold fra FN-konferansen om miljø og utvikling i Rio 1992, har vi forpliktet oss til å ta vare på landets biologiske mangfold og å utarbeide strategier for hvordan dette kan gjøres. Ved utgangen av 2000 har vi fortsatt ikke klart å lage en nasjonal handlingsplan for oppfølging av biomangfoldskonvensjonen i Norge<sup>34</sup>. Like fullt tok Miljøverndepartementet på midten av 1990-tallet initiativ overfor *kommunene* for å få disse til å kartlegge det biologiske mangfoldet.

I 1994 ble det satt i gang et prøveprosjekt med kommunale rapportering i de syv kommunene Alta, Hole, Inderøy, Karmøy, Meløy, Molde og Spydeberg. Hensikten med de kommunale prøveprosjektene var å gi et grunnlagsmateriale for arbeidet med Regjeringens handlingsplan for biologisk mangfold. Kommunene fikk tildelt 100.000 kroner fra Miljøverndepartementet for å utføre kartlegging av det biologiske mangfoldet (Saglie og Aarrestad 1999:12). Disse forsøkene ga inspirasjon til at også andre kommuner utover på andre halvdel av 1990-tallet startet arbeid med kartlegging av det biologiske mangfoldet.

### *Prosjektets hovedfunn*

Det ble ikke gjennomført en egen evaluering av prøveprosjektet som ble startet i 1994. Prosjektkommunene utarbeidet imidlertid egne rapporter der de oppsummerte sine erfaringer. Det er likevel gjennomført to uavhengige studier av kommunenes arbeid med biologisk mangfold, men der utvalget av

---

<sup>34</sup> En handlingsplan kommer i form av en Stortingsmelding våren 2001.

undersøkte kommuner i utgangspunktet ikke var styrt av kommuner som hadde deltatt i direktoratets biomangfoldsprosjektet (Wergeland Krog Naturkart 1998, Saglie og Aarrestad 1999).

Rapportene fra det *de kommunale prøveprosjektene* med kartlegging av biologisk mangfold ble levert Miljøverndepartementet ved årsskiftet 1994/95. Disse gir en oversikt over det biologiske mangfoldet og aktiviteter og prosesser i kommunene som påvirker mangfoldet. I tillegg angis forslag til mål og tiltak (Aall 1995). Rapportene viser at det ble satt fokus på biologisk mangfold ut fra et lokalt perspektiv. Rapportene viser videre at det er behov for økt kunnskap om biologisk mangfold i befolkningen, hos grunneiere og i den kommunale forvaltningen. Det blir også vist til behov for bedre dokumentasjon og klassifisering av naturtyper og områder for dermed å få et bedre grunnlag for de avgjørelser som tas i den kommunale forvaltningen. Plan- og bygningslovens rolle i arealforvaltningen trekkes frem som særlig viktig. I noen av rapportene blir det også pekt på behovet for oppsplitting av landbruks-, natur og friluftsområder for en hensiktsmessig forvaltning av biologisk mangfold. Det oppleves også som uheldig at statlig politikk ikke er konsis når det kommer til konkret tilskuddsforvaltning knyttet til ressursutnyttelse og andre aktiviteter som kan true det biologiske mangfoldet (Aall 1995:8).

I rapporten "Kartlegging av biologisk mangfold. Sammenstilling av kommunal erfaring og anbefalinger for videre arbeid" tas det utgangspunkt i en rundspørring i regi av fylkesmennene (Wergeland Krog 1998). I følge denne var det 62 kommuner som i 1997 sa at de hadde arbeidet med kartlegging av biologisk mangfold. Prosjektene varierte fra å være en mer avgrenset kartlegging i forbindelse med konkrete utbyggingsplaner til mer omfattende kartlegginger som omfatter hele kommunen der det gjerne også var en oppfølgende handlingsdel. Det ble laget en database over kommunale prosjekter (Wergeland Krog 1998:171-173). Her skilte man mellom kommuner som hadde gjennomført både kartlegging og en tiltaksdel (kalt "biologisk mangfold prosjekt") og kommuner som bare hadde gjennomført kartlegging (kalt "nøkkelbiotopregistrering")<sup>35</sup>. I databasen er det registrert totalt 70 kommuner, og av disse har 50 kommuner gjennomført eller er i ferd med å gjennomføre et biologisk mangfold-prosjekt eller en nøkkelbiotopregistrering. Av disse har 18 arbeider<sup>36</sup> blitt relativt grundig gjennomgått, og av disse igjen er bare ni rapporter karakteriseres som fullstendige biologisk mangfold-prosjekter. Det vil si at de har en registreringsdel, en handlingsdel med tiltak, samt at de dekker hele kommunen (Wergeland Krog 1998:10).

Rapporten peker på de store variasjonene i de kommunale prosjektene, og viser til at dette dokumenterer et behov for en standardisering av

---

<sup>35</sup> Mange av prosjektene havner mellom disse klart definerte kategoriene (Wergeland Krog 1998:10). Noen kommuner har bare gjennomført første del foreløpig, men har planlagt å gjennomføre også en handlingsdel (eks Narvik). Andre har ingen handlingsdel, men likevel mer enn bare en kartlegging (eks Vestvågøy).

<sup>36</sup> Disse 18 representerer 24 kommuner, da Follo-prosjektet består av sju kommuner med en felles rapport (Wergeland Krog 1998:10)

kartleggingsmetodikken. Basert på de eksisterende arbeider, samt annen litteratur lanseres det et system for verdiklassifisering av nøkkelbiotoper, det foreslås en inndeling i seks landskapstyper og et standardisert sett begreper. En hovedoppfordringen er å legge stor vekt på *prosessen* (Wergeland Krog 1998:5). Rapporten viser til at metodikken for kartleggingen blitt bedre siden de sju prøvekommunene gjennomførte sine prosjekter i 1994. Rapporten viser imidlertid til at det også har vært en mindre heldig utvikling ved at det har blitt fokusert mindre på prosess, lokal forankring og markedsføring (Wergeland Krog 1998:5): ”*Det faglige innholdet kan være i toppklasse, med hvis ingen tar det i bruk, er det verdiløst i plansammenheng*”. Oppfordringen er således å balansere prosjektet i en faglig forsvarlig kartleggingsdel, og en like forsvarlig prosess og markedsføringsdel. En slik prosess bør startes opp i god tid før kartleggingen av nøkkelbiotoper tar til, og deretter aldri avsluttes (Wergeland Krog 1998:5).

I 1999 leverte NIBR (Norsk institutt for by- og regionforskning) og NINA (Norsk institutt for naturforskning) en utredning hvor de studerte erfaringer utvalgte kommuner har hatt med kommunal planlegging og forvaltning av biologisk mangfold (Saglie og Aarrestad 1999). På grunnlag av et sett utvalgsriterier ble det plukket ut seks kommuner (Alta, Åfjord, Molde, Karmøy, Hole og Spydeberg). Det viste seg utvalget kommuner var de samme kommunene som i 1994 hadde vært med på Miljøverndepartementets prøveprosjekt - Åfjord kommune unntatt (Saglie og Aarrestad 1999:9). Kommunene representerte i så måte eksempler hvor arbeidet med biologisk mangfold var initiert utenfra med bestemte rammer og tidsfrister for registreringsarbeidet.

På bakgrunn av erfaringene i de undersøkte kommunene gir NIBR og NINA en rekke anbefalinger for det videre arbeidet med biologisk mangfold i kommunene (Saglie og Aarrestad 1999:5-6). Disse deles inn i tre kategorier: (1) Organisering og informasjon; (2) kartlegging; og (3) arealplanlegging.

I forhold til *organisering og informasjon* trekkes det frem at god politisk forankring er en forutsetning for arbeidet. Tilførsel av ekstra midler til kommunene trekkes frem som en fordel for å sikre god kvalitet på registreringene. Det blir også pekt på som en fordel om kommunen selv har den nødvendige miljøvernkompetansen. I den sammenheng pekes det på behovet for å styrke samarbeidet med andre kommuner, Fylkesmannen, biofaglige organisasjoner og naturvitenskapelige miljøer. I forhold til å sikre legitimitet for arbeidet blir det trukket fram viktigheten av at lokalbefolkningen – og i særlig grad – grunneierne informeres. Kursing av grunneierne om biologisk mangfold blir derfor anbefalt som et nyttig tiltak.

I forhold til *kartleggingen* pekes det på behovet for å gjøre registreringene til en *kontinuerlig* prosess. I særlig grad trekkes det frem at kartlegging av verdifulle naturtyper/biotoper bør prioriteres, og herunder legges det vekt på artskartlegging – særlig kartlegging av såkalte rødlistearter<sup>37</sup>. Rapporten

---

<sup>37</sup> Arter som ut fra nasjonale kriterier vurderes som utrydningstruede eller særlig sårbare for utrydning

viser til at bruk av databaser og geografiske informasjonssystemer vil kunne gjøre det lettere å integrere kunnskapen i den praktiske forvaltning. Rapporten anbefaler også at det bør utarbeides sentrale retningslinjer for kartleggingsenheter og for verdisetting av de kartlagte naturtypene/områdene.

I forhold til *arealplanlegging* pekes det på at arealforvaltningen må ha sikre opplysninger om biologisk mangfold, og disse må være kartfestet, verdisatt og prioritert. I særlig grad må en klarlegge om sikring av biologisk mangfold bør skje etter sektorlovgivning eller etter plan- og bygningsloven (PBL). Hvis vern skal skje etter PBL, bør både arealbruksformål og juridisk bindende bestemmelser vurderes. Det ligger heller ingen økonomiske virkemidler i PBL, og dette gjør at mange av tiltakene forutsetter oppfølging gjennom sektorplanlegging og nasjonale økonomiske virkemidler, spesielt innen landbruket. En bedre samordning av ulike sektorinteresser på overordnet nivå synes nødvendig for å unngå at kommunene blir ”slagmark” for ulike sektors ukoordinerte interesser (Saglie og Aarrestad 1999).

På tilsvarende måte som for forsøkene med målstyring er det også her relevant å ta med hvordan prosjektene har blitt *fulgt opp* i etterkant.

I Stortingsmelding 58 (1996-97) ”Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling” blir følgende målsetting lansert:

*”Alle landets kommuner skal ha gjennomført kartlegging og verdiklassifisering av det biologiske mangfoldet på kommunens areal i løpet av år 2003”.*

På bakgrunn av de to ovennevnte rapporten utarbeidet Direktoratet for Naturforvaltning i 1999 håndboka ”Kartlegging av naturtyper. Verdisetting av biologisk mangfold”. Håndboka beskriver naturtypene som kommunene skal kartlegge<sup>38</sup>. Samme år som håndboka var ferdig ble det innført et tilskudd på 50.000 kroner til et utvalg kommuner hvert år. Midlene blir tildelt årlig på grunnlag av søknader fra kommunene.

Håndboka anbefaler at kommunene legger opp arbeidet med biologisk mangfold på følgende måte: (1) Oppstart; (2) Politisk behandling; (3) Kartlegging og verdsetting; (4) Politisk behandling; og (5) Forvaltning og integrering i kommunale planer. Håndboken gir størst plass til omtale av punkt (3), og da med hovedvekt på kartlegging av det vi kan kalle den ”ville” og ”sjeldne” naturen, riktignok supplert med kartlegging av enkelte elementer i kulturlandskapet knyttet til det historiske jordbrukslandskapet (slåtteeuger, slåttemyrer osv). Det er videre lagt vekt på kartlegging som innspill til arealplanleggingen med tanke på at kommunen skal avsette lokale verneområder med ulik gradering av *vern*. Det framstår dermed som noe uklart om det er et skille mellom det tradisjonelle naturvernet statlige myndigheter har drevet med i mange tiår, og det arbeidet for vern av det biologiske mangfoldet kommunene nå forventes å starte opp med – eventuelt hva et slik skille skulle bestå i. Videre fremstår overgangen fra

---

<sup>38</sup> Håndboka er tilgjengelig på: <http://www.dirnat.no/handbok/13/>

kartlegging, via planlegging til styring og iverksetting av konkrete tiltak også noe uklart og lite vektlagt.

Gjennom kartleggingen av kommunens naturtyper tar en sikte på å få oversikt over de naturtypene som har størst betydning for bevaring av biologisk mangfold. Kartene over kommunens mest verdifulle områder for biologisk mangfold vil i følge håndboka være et viktig bidrag for å gjennomføre en mer presis og forutsigbar arealplanlegging i kommunen (DN 1999)<sup>39</sup>. I første rekke er det valgt ut 56 spesielt viktige naturtyper som kommunene skal "lete etter" på sitt område. Håndboka gir videre en anvisning på hvordan en kan sammenstille de ulike data om biologisk mangfold, hvordan kommunen kan gi ulik prioritet på områder for biologisk mangfold. Med utgangspunkt i disse konklusjonene er det meningen at kommunen skal kunne bidra til en helhetlig og langsiktig forvaltning av naturen i kommunen.

Ved utgangen av år 2000 hadde 160 kommuner fått tilskudd til kartlegging av sitt biologiske mangfold, og ved den nye runden for tilskudd i februar 2001, vil til sammen omlag 240 kommuner ha fått tilskudd. De første kartene begynner nå å bli ferdige, og mange kommuner vil produsere kart i 2001. Ved slutten av 2001 vil det bli gjort en gjennomgang og evaluering av kommunenes arbeid (Terje Klokk, Direktoratet for naturforvaltning 2001 [samtale]).

I Stortingsmelding 8 (1999-00) om "Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand" lanseres et strategisk mål og nasjonale resultatmål knyttet til ivaretagelsen av det biologiske mangfoldet. I denne sammenheng har Bråta (1999) – på oppdrag fra Direktoratet for Naturforvaltning – vurdert i hvilken grad innføring av en ny rikspolitisk retningslinje (RPR) vil bidra til å nå de resultatmål som lanseres i meldingen. Bråta (1999:4) konkluderer med at RPR for biologisk mangfold er et egna virkemiddel for å øke ivaretagelsen av det biologiske mangfoldet. Det må imidlertid kombineres med bruk av andre deler av plan- og bygningsloven, og virkemidler utenfor plan- og bygningsloven. I en slik RPR må det være et krav om at det innen kommunen skal foreligge kunnskap om og kartfesting av de 56 mest trua og hensynskrevende naturtypene. Som et sentralt hovedprinsipp foreslås også at inngrep skal unngås i trua naturtyper. Videre bør det defineres tydeligere hvor grensene skal gå i forhold til inngrep i ulike naturtyper, særlig det å unngå inngrep i viktige funksjonsområder (Bråta 1999:5).

To forestående prosesser vil være førende for det videre arbeidet lokalt med biologisk mangfold: I løpet av våren 2001 skal regjeringen legge frem en stortingsmelding om biologiske mangfold. Ved årsskiftet 2002-2003 vil

---

<sup>39</sup> I tillegg til håndboka for kartlegging av naturtyper, anses følgende publikasjoner som retningsgivende/utfyllende for arbeidet (Klokk 2001 [samtale]) : Viltkartlegging. DN håndbok 11 – 1996; Kartlegging av marint biologisk mangfold. DN håndbok 16 – 2000 (in prep); Veileder for kartproduksjon - tema biologisk mangfold. DN notat 2000-5; Kartlegging av ferskvannlokaliteter. DN håndbok 15 – 2000.

Planlovutvalget komme med konkrete lovforslag for endringer i plan- og bygningsloven

#### *Drøfting av prosjektets erfaringer opp mot våre problemstillinger*

Erfaringer fra kommunenes arbeid med biologisk mangfold peker i retning av to poeng som er relevante i vår sammenheng, der begge poengene er med å forklare de problemer kommunene opplevde når de prøvde å gjennomføre en politikk for vern av det biologiske mangfoldet:

- Forskjeller i *virkemiddelprofil* mellom statlig og kommunalt nivå.
- Manglende *horisontal integrering* på nasjonalt nivå lar seg vanskelig løse opp lokalt.

Videre gir erfaringene fra forsøksvirksomheten grunnlag for å drøfte ulike forståelser av biologisk mangfold og hva som eventuelt skiller arbeidet med forvaltning av det biologiske mangfoldet fra det ”klassiske” naturvernet.

Erfaringene fra forsøk med kartlegging av det biologiske mangfoldet viser at myndighetenes strategi har vært konsentrert om kunnskapsbygging og informasjonsvirksomhet rettet mot kommunene. Den omtalte håndboken er i seg selv det fremste eksempel på en slik type ”mykt” styringsprinsipp; den gir oppfordringer til hvordan kommunene bør organisere og gjennomføre sitt arbeid med biologisk mangfold. I tillegg støtter myndighetene kommunene økonomisk, i form av å gi kommuner tilskuddsmidler til å gjennomføre kartleggingen. Vi ser her et eksempel på en ulik *virkemiddelprofil* nasjonalt og lokalt. Kommunene skal registrere, informere, anbefale og forhandle – mens staten innenfor landbrukspolitikken kan bruke sterke økonomiske og juridiske virkemidler, som ofte også virker negativt i forhold til et mål om å ta vare på det biologiske mangfoldet.

Det er sterke *sektorinteresser* knyttet til forvaltningen av det biologiske mangfoldet med grunneierinteresser lokalt og landbrukspolitikken som de to sterkeste i så måte. Plan- og bygningsloven er antakelig det viktigste virkemiddelet kommunene har i arbeidet med å forvalte det biologiske mangfoldet, men loven gir ikke tilstrekkelig hjemmel til samordning i forhold til landbrukspolitikken. I mange tilfeller vil sektortiltak og sektorplanlegging innenfor landbrukspolitikken overstyre kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven. Tilsvarende som innenfor TP10 og Miljøbyprogrammet med eksempel samferdselspolitikk finner vi også her – med eksempel landbrukspolitikken – at manglende horisontal integrering av miljøvernpolitikken vanskelig lar seg rette opp gjennom initiativ for horisontal integrering lokalt. Likevel synes det som om integreringsinitiativ overfor landbrukspolitikken lokalt har større gjennomslag enn tilfellet er for samferdsel. De mange signalene om at arbeidet med verne av det biologisk mangfold er ”godt i gang” i kommunene underbygger dette poenget.

Biologisk mangfold er et særlig interessant eksempel på de ”nye” miljøtema som har kommet på den miljøvernpolitiske dagsorden i kjølvannet av tilslutningen til målet om en bærekraftig utvikling. Utfordringen fra Rio om vern (og bruk) av det biologiske mangfoldet går videre enn det klassiske

naturvern med vern av sjeldne arter og naturtyper. Det nye består i en utvidelse langs to akser: For det første omfatter arbeidet med biologisk mangfold også spørsmålet om *bruk* - ikke bare vern. Dernest kommer - delvis som en konsekvens av denne utvidelsen - at man også skal rette oppmerksomheten mot den *kultiverte* og *"trivielle"* naturen; ikke bare den sjeldne og *"ville"* naturen. Dette er perspektiver som kommer klart til uttrykk i bio-mangfoldskonvensjonen. Disse perspektivene kommer også delvis til uttrykk i den forståelsen kommunene gir av arbeidet med biologisk mangfold; men litt overraskende ikke like tydelig i den før omtalte håndboka fra Direktoratet for naturforvaltning.

Temaet biologisk mangfold innebærer også en spesiell kobling mellom *lokal* og *global* som er særlig utfordrende i en miljøvernpolitisk sammenheng. Biologisk mangfold blir gjerne definert som et *"globalt"* miljøproblem. Det globale består dels i den klassiske naturvernforståelsen om vern av globalt sjeldne arter og naturtyper. Eksempler på slike *"globale"* perspektiver på arbeidet med biologisk mangfold i Norge er arbeidet for å ta vare på villreinstammen, der Norge har et internasjonalt ansvar. Det *"globale"* i biologisk mangfold inneholder imidlertid et annet element som omfatter også den *"trivielle"* naturen: Inngrep i forhold til den *"trivielle"* naturen, for eksempel vegbygging i strandsonen, framstår ikke umiddelbart som et alvorlig problem i forhold til det biologiske mangfoldet. Eventuelt er det lokale konflikter knyttet til andre bruksinteresser, for eksempel til bading. Problemet blir imidlertid stort om slike prosesser begynner å skje samtidig over en stadig økende del av verden. Da blir problemet også globalt. Denne forståelsen av biologisk mangfold som et globalt problem, fordi mange likeartede inngrep overfor marginale økosystemer og naturtyper skjer i stadig økende omfang globalt, er heller ikke fanget opp i direktoratets håndbok.

Et tredje perspektiv knyttet til en grunnleggende forståelse av forvaltningen av det biologiske mangfoldet gjelder anvendelse av *føre-var prinsippet*; et prinsipp som også er innarbeidet i bio-mangfoldskonvensjonen. Føre-var prinsippet grunnleggende dimensjon er *usikkerhet* om årsak-virkningsforhold, og at usikkerheten skal komme miljøet til gode (Høyer 1999). Videre knytter det seg en betingelse om alvorlighet i miljøkonsekvensene for anvendelse av prinsippet. Konsekvenser i forhold til det biologiske mangfoldet vil ofte være preget av en grunnleggende usikkerhet; som knytter seg til spørsmålet om lange tilbakekoblinger i tid og rom og manglende kunnskap om økosystemers oppbygging og funksjoner. Spørsmålet om alvorlighet gjelder i første omgang at tap av arter – ofte også tap av økosystemer – er irreversible inngrep. Men det knytter seg også en annen forståelse av alvorlighet. Det vi over har omtalt om likeartede inngrep globalt overfor marginale økosystemer og naturtyper er også en form for alvorlighet som er viktig i denne sammenhengen. Beholder vi føre-var prinsippet som grunnleggende prinsipp for de avveininger vi gjør i forholdet til biologisk mangfold, vil dette kunne få konsekvenser for de beslutninger og debatter som foretas i en kommune. Prinsippet fungerer således som et krav for å vurdere om beslutninger truffet i en biologisk mangfold sammenheng er legitime i forholdet til målet om en bærekraftig utvikling (Høyer 1999).

## 2.2.9 Bærekraftige lokalsamfunn (BLS)

### *Prosjektbeskrivelse*

Norge har vært sentral i arbeidet med å plassere en produkt- og forbruksorientert miljøvernpolitikk på den internasjonale dagsorden, først og fremst gjennom arbeidet med oppfølging av Agenda 21 i regi av FNs kommisjon for bærekraftig utvikling (UNCSD). I denne prosessen ble den produkt- og forbruksorienterte miljøvernpolitikken knyttet til begrepet ”bærekraftig forbruk” – etter hvert utvidet til ”bærekraftig produksjon og forbruk”. Som en start på denne prosessen var Norge i 1994 vertskap for den første internasjonale konferansen med representasjon fra ledende politisk hold der dette temaet ble satt på dagsorden. På nasjonalt plan ble det igangsatt flere tiltak som del av den samme prosessen; herunder det prosjektet vi her skal omtale.

Høsten 1995 inviterte Statens forurensingstilsyn (SFT) et femtital norske kommuner til å søke om deltakelse i et pilotprosjekt med tittelen ”Bærekraftige lokalsamfunn” (BLS). Det overordnede målet med prosjektet var gjennom forsøksvirksomhet i et antall kommuner å bidra til å konkretisere innholdet i begrepet bærekraftig produksjon og forbruk (SFT 1996, s. 6). Etter hvert fikk imidlertid spørsmålet om å konkretisere innholdet i Lokal Agenda 21 en mer sentral plass i prosjektet (Aall m.fl. 1999). Det var ført opp fem suksesskriterier for prosjektet (SFT 1996):

1. Ha igangsatt flere tiltak som reduserer belastningen på de mest kritiske ressurser og miljøkvaliteter, og som egner seg til gjennomføring i andre kommuner.
2. Ha oppnådd varig samarbeid om bærekraftsspørsmål og -tiltak mellom ulike aktører i kommunen, for eksempel familier, lokalt næringsliv, frivillige organisasjoner, offentlig virksomhet.
3. Ha identifisert viktige hindringer i sentral og lokal virkemiddelbruk.
4. Ha bidratt med løpende informasjon om erfaringer fra prosjektet til andre kommuner.
5. Ha bidratt til økt kunnskapsnivå om sammenhengen mellom aktiviteter og miljøkvalitet og ressursbruk hos alle involverte aktører i prosjektet.

26 kommuner svarte på invitasjonen og syv fikk tilbud om å delta. Prosjektet startet vinteren 1995/96 og ble avsluttet våren 1999. I alt ble det bevilget om lag 17,5 millioner kroner til prosjektet, hvorav rundt 90 prosent ble gitt til prosjektkommunene. Det ble igangsatt over 100 ulike delprosjekter i kommunene (Aall m.fl. 1999).

### *Prosjektets hovedfunn*

Hovedprosjektet Bærekraftige lokalsamfunn er ikke evaluert eller på forskningsmessig grunnlag oppsummert. Det foreligger imidlertid en summarisk oppsummering av prosjektet med vekt på å presentere eksempler som blir ansett å være vellykkede (SFT 1998). I denne gjennomgang vil vi



imidlertid vise til resultater fra en devaluering gjennomført av Vestlandsforskning og ProSus (Aall m.fl. 1999).

Høsten 1997 ba SFT Vestlandsforskning og ProSus om å gjennomføre en devaluering av prosjektet rettet inn mot det  *tredje* suksesskriteriet gjengitt over. Prosjektet fikk tittelen ”Kartlegging av hindringer for å oppnå et bærekraftig lokalsamfunn”, i det videre kalt Hindringsprosjektet.

Hindringsprosjektet ga to typer resultater: (1) *Metodeutvikling* når det gjelder hvordan vi kan forstå og analysere hindringer slik disse blir opplevd av aktører i den politisk-administrative prosessen; og (2) *empiriske resultater* som gjelder kartlegging og analyse av hindringer slik de ble opplevd av aktører i de syv kommunene som deltok i BLS-prosjektet. De *empiriske* resultatene fra Hindringsprosjektet kan sammenfattes i følgende punkt (Aall m.fl. 1999):

- Det var en sammenheng mellom hindringsnivå (hindringer knyttet til individ-, lokalt, kommunalt, nasjonalt eller internasjonalt nivå) og grad av konflikt (trivielle hindringer, uenighet om virkemidler og uenighet om mål). De sterkeste konfliktene gjaldt målhindringer som kan knyttes til nasjonale og internasjonale rammebetingelser.
- Det var en sammenheng mellom nivå og grad av konflikt, og kommunenes miljøvernpolitiske ambisjonsnivå. De kommunene som klart hadde ambisjoner om å få til reelle endringer i retning av bærekraftig produksjon og forbruk utløste hindringer med en klart høyere konfliktgrad knyttet til nasjonalt og overnasjonalt nivå enn kommuner som brukte BLS-prosjektet til å realisere en mer tradisjonelt anlagt miljøvernpolitikk. Her opplevde man et større innslag av lokale såkalte trivielle hindringer eller hindringer knyttet til uenighet om bruk av virkemidler.
- Det var en sammenheng mellom nivå og grad av konflikt, og valg av miljøtema. Miljøtema som gjaldt naturressursforvaltning, energiforbruk og transport utløste hindringer med en klart høyere konfliktgrad knyttet til nasjonalt og overnasjonalt nivå enn øvrige tema som ble omhandlet i prosjektet, som avfall, skoloring i miljøspørsmål, miljøvennlig drift av organisasjoner og institusjoner o.a..
- Distriktskommuner og kommuner med en relativt lite utviklet kommunal miljøvernpolitikk var de kommunene som i prosjektet syntes å gripe fatt i de mest kontroversielle sidene ved bærekraftig produksjon og forbruk, og dermed de som opplevde en klart høyere konfliktgrad knyttet til nasjonalt og overnasjonalt nivå.
- Noen kommuner kunne vise til større suksess enn andre som hadde forsøkt seg på samme type miljøtema, for eksempel arbeidet i Stavanger med bruk av vannbåren varme og satsing på kollektivtransport i forbindelse med et nytt boligfelt, og arbeidet med Miljøfyrtårn i Kristiansand.

Flere av informantene i Hindringsprosjektet pekte på behovet for en *nasjonal Agenda 21* som politisk arena for å løse opp enkelte av de

hindringene kommunene opplevde som særlig alvorlige knyttet til den nasjonale politikken.

#### *Drøfting av prosjektets erfaringer opp mot våre problemstillinger*

Også i Hindringsprosjektet møter vi spørsmålet om sammenheng mellom horisontal integrering og vertikal arbeidsdeling, men her i en større målestokk og klarere uttalt enn i mange andre prosjekter. "Klarheten" kommer som et resultat av at BLS-prosjektet har satt fokus nettopp på spørsmålet om hindringer, i motsetning til det som synes å være vanlig for denne typen utviklingsprosjekter der hovedoppmerksomheten gjerne er avgrenset til spørsmålet om muligheter. Størrelsen i målestokken gjelder det forholdet at man så klart opererer med vertikal arbeidsdeling som også inkluderer det overnasjonale nivået. BLS-prosjektet inngår direkte i en sammenheng der norske myndigheter ønsket å plassere et gitt miljøtema – spørsmålet om bærekraftig produksjon og forbruk – på den internasjonale dagsorden. BLS-prosjektet peker i så måte på noen interessante perspektiver:

For det *første* illustrerer prosjektet at kommuner *kan* ha en viktig instrumentell rolle å spille i internasjonal sammenheng, ikke bare som *iverksetter* av statlige forpliktelser i forhold til overnasjonale miljøvernavtaler, men også i forhold til det å utvikle *premissene* for de samme miljøvernavtalene.

For det *andre* bekrefter BLS-prosjektet at når kommunene har ambisjoner om å bevege seg inn i "tunge" miljøtema som energi, transport og naturressursforvaltning møter de store og tunge hindringer knyttet til statlige og overnasjonale føringer. Det interessante med BLS-prosjektet er at her finner man eksempler på at kommuner *har prøvd* seg på også denne typen tunge utfordringene, mens det generelle bildet nok er at kommunene holder seg unna fordi de nettopp vet at her er utfordringene for store.

Samtidig viser BLS-prosjektet at det også innenfor det "kjente" kommunale miljøvernet er mange hindringer, men at dette er hindringer som kommunene i utgangspunktet bør kunne forventes å håndtere selv. Dette kan gjelde mer trivielle hindringer av typen "ting tar tid", vanskelig å plassere "rett mann på rett sted", mangel på avklarte rutiner og ansvarsfordeling internt osv. Under kategorien trivielle hindringer hører også problemet med ressurstilgang og at alle gode formål og gode tiltak må vente på sin tur i den kommunale prioriteringen.

BLS-prosjektet illustrerer en mulig dreining i den kommunale virkemiddelprofilen innen miljøvernpolitikken. Juridiske virkemidler og bruk av regulering har tradisjonelt hatt en sentral rolle i norsk miljøvernpolitikk. Veiledningsmaterialet til MIK-programmet fulgte i stor grad opp denne linjen med stor vekt på å klargjøre mulighetene som lå i lovgrunnlaget for arbeidet med miljøvern i kommunene (Miljøverndepartementet 1988). Eksempler fra BLS-prosjekter antyder en ny *tiltaksorientert* miljøvernpolitikk med en "myk" profil, der det blir lagt vekt på kommunikative virkemidler som informasjon og holdningsskapende virksomhet, og mindre vekt på regulative og økonomiske virkemidler. Det

blir også lagt større vekt på en målrettet miljøvernpolitikk i den forstand at oppmerksomheten rettes mot utvalgte målgrupper og det inngås dialog med disse om utforming og iverksetting av konkrete tiltak (Aall m.fl. 1999).

BLS-prosjektet gir det kanskje klareste eksempelet på den formen for strategisk allianse vi først viste til under omtalen av Miljøbyprogrammet: en allianse mellom miljøvernmyndighetene og noen forsøkskommuner for å utvikle et nytt politikkområde, som også er ment å legge det politiske grunnlaget for økt horisontal integrering av miljøvern hensyn på enkelte områder. Det tredje suksesskriteriet for BLS-prosjektet viser denne strategien i klartekst (vår understreking): ”*Ha identifisert viktige hindringer i sentral og lokal virkemiddelbruk*”. Miljøverndepartementet har brukt BLS-kommunene som ”forsøkskaniner” for å eksperimentere seg fram til hvordan en politikk for bærekraftig produksjon og forbruk med et ganske bestemt politisk innhold kan arte seg i praksis. Til forskjell fra de to andre eksemplene vi viste til - TP10 og Miljøbyprogrammet - forsøker man her også å involvere det overnasjonale nivået. Erfaringen fra BLS-prosjektet ble også pløyd tilbake til FNs kommisjon for bærekraftig utvikling (UNCSD)<sup>40</sup>. I neste omgang kan disse erfaringene så tenkes å diffundere ”nedover” igjen i systemet, i første omgang i form av avtaletekster, for så i neste omgang å ta form som nasjonal oppfølging av de samme avtaletekstene og så som styringssignaler videre til kommunene, eller at kommunene forholder seg direkte til styringssignalene fra overnasjonalt nivå mer eller mindre uavhengig av de signalene som kommer fra statlig nivå.

## 2.2.10 Miljøverndepartementets støtte til arbeidet med Lokal Agenda 21 (”stimuleringsprogrammet”)

### *Programbeskrivelse*<sup>41</sup>

Stortingsmelding 58 (1996-97) ”Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling”, markerer at Lokal Agenda 21 (LA21) skulle bli et innsatsområde for norske myndigheter. I 1997 ble LA21-arbeidet institusjonalisert med opprettelse av et eget LA21-sekretariat i planavdelinga i Miljøverndepartementet. Samme år lanserte Miljøverndepartementet et ”strateginotat” for å klarlegge departementets rolle og oppgave i LA21-arbeidet<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> Dette forholdet kom klart til uttrykk ved at Norge sommeren 1998 var verkskap for den sjettede UNCSD-samlingen om bærekraftig produksjon og forbruk. Tittelen på samlingen var ”Consumption in a Sustainable World. Making Consumption Sustainable - Accelerating International Action”. Poenget i denne sammenhengen er at samlingen var i Kabelvåg, og inkluderte en befaring til én av BLS-kommunene (Steigen), der deltakerne fikk direkte innsikt i erfaringene fra BLS-prosjektet (Aall m.fl. 1999).

<sup>41</sup> Vi bruker her betegnelsen ”program” ut fra det faktum at departementets arbeid med Lokal Agenda 21 har betegnelsen ”stimuleringsprogrammet”.

<sup>42</sup> Fra og med 1997 har det vært avsatt stimuleringsmidler til arbeidet med LA21 på statsbudsjettet. Fra 01.09.2000 ble LA-21 sekretariatet overført til Miljøverndepartementets forurensningsavdeling.

Miljøverndepartementet har samarbeidet med Kommunenes Sentralforbund (KS) i utviklingen av en felles strategi for LA21-arbeidet. Dette ledet til at KS og Miljøverndepartementet i mars 1998 inngikk en avtale om opprettelsen av regionale knutepunkt for LA21. *Knutepunktene* er en samarbeidsavtale mellom KS, fylkesmannen og fylkeskommunen i det enkelte fylke (KS 1999:1). Knutepunktene kopler ressurser på fylkesnivå for å bistå kommunene i oppstarten av LA21-arbeidet. Gjennom denne satsingen har KS i 13 fylker<sup>43</sup> tilsatt en LA21-koordinator finansiert av Miljøverndepartementet og inngått en formell avtale om LA21-satsing i sitt fylke. Miljøverndepartementet har også etablert samarbeid med en rekke nasjonale fag- og kunnskapsmiljøer i LA21-arbeidet. Av de mest sentrale har vært Stiftelsen Idebanken, ProSus, Grip-senter og Miljøheimevernet. Andre nasjonale og regionale forskningsinstitutter og konsulentfirmaer har også vært involvert.

Et sentralt virkemiddel i arbeidet med å trekke på ulike ressurser har vært etablering av en *ressursgruppe*, senere kontaktutvalg, for LA21. I dette forumet har Miljøverndepartementet, KS og aktørene nevnt over møttes med jevne mellomrom for å diskutere og komme med innspill til strategien for arbeidet med LA21 og for å utveksle erfaringer og kunnskap. Ressursgruppa har hatt en viktig koordinerende funksjon mellom ulike nasjonale aktører i LA21-arbeidet. Med utgangspunkt i ressursgruppa ble det også satt ned en arbeidsgruppe som utviklet nasjonale hjemmesider for LA21 på Internett. Nettstedet [www.agenda21.no](http://www.agenda21.no) har vært og er viktig for å kanalisere og sortere informasjon om arbeidet med LA21 både i kommunene og på sentralt nivå.

Gjennom stortingsmelding 58 og senere gjennom forskjellig informasjons- og veiledningsmateriell har myndighetene forsøkt å konkretisere hvordan de mener kommunene bør forstå LA21-utfordringen og arbeidet for en bærekraftig utvikling. I *Stortingsmelding 58* understrekes det at en bærekraftig utvikling må bygge på tre perspektiver: (1) det økologiske perspektivet; (2) generasjonsperspektivet; og (3) velferdsperspektivet. I Miljøverndepartementets *strateginotat* fra desember 1997 sees LA21 som en fornyelse av lokaldemokratiet, og det oppfordres til å få LA21 inn som dimensjon i kommune- og fylkesplanleggingen (Miljøverndepartementet 1997:4). I 1999 bearbeidet Miljøverndepartementet og KS et forslag til kriterier fra ProSus, som var ment å klargjøre det innholdet departementet og KS legger i LA21 (Bjørnæs og Lafferty 1999). I den bearbejdede rapporten fra fremheves det at LA21-arbeidet skal styres av fire ulike mål: (1) En ny dialog; (2) Bærekraftig økonomi og ressursforvaltning; (3) Samordnet styring og resultatoppfølging; og (4) Globalt engasjement. For hvert enkelt mål er det utviklet et antall kriterier som er tiltenkt kommunene som en sjekkliste for deres videre arbeid.

---

<sup>43</sup> Ved Stortingets behandling av statsbudsjettet høsten 1999 ble det avgjort at satsingen ikke skulle utvides til å omhandle de resterende fylker (KS 1999:2). Miljøverndepartementet har derimot satset på å utvikle lignende ordninger eller "alternative" knutepunkt, med vekt på å integrere de frivillige organisasjonene, i de resterende fylkene.

### *Erfaringer fra LA21-arbeidet*

Det er ikke gjennomført noen samlet evaluering av Miljøverndepartementets satsing på LA21 eller det såkalte ”stimuleringsprogrammet”. Like fullt har det vært gjennomført flere studier knyttet til innføringen av LA21 i Norge. De fire mest ekstensive studiene er:

- En undersøkelse utført av daværende Prosjekt Alternativ Framtid. Undersøkelsen ble utført i 1995; tre år etter Rio-konferansen (UNCED) og to år før Miljøverndepartementet satte i gang med sine stimuleringsstiltak (Armann m.fl. 1995).
- En nasjonal spørreskjemabasert undersøkelse til samtlige kommuner utført i 1996-97 av ProSus og Vestlandsforskning for KS. Denne var i hovedsak rettet inn mot MIK-reformen men inneholdt også spørsmål om status i arbeidet med LA21 (Lafferty m.fl. 1998).
- En nasjonal spørreskjemabasert undersøkelse utført av Fremtiden i våre hender i 1998 om status i LA21-arbeidet (Mathiassen 1998).
- En nasjonal spørreskjemabasert undersøkelse til samtlige kommuner utført i 2000 for egne midler av ProSus, men i samarbeid med KS. Her var fokus i hovedsak LA21, men med enkelte spørsmål som gjaldt status for miljøvernlederstillingene som ble opprettet gjennom MIK-reformen (Bjørnæs og Lafferty 2000).

I tillegg er det gjennomført case-studier av én eller flere kommuner. Den mest omfattende case-studien er av de syv kommunene som deltok i prosjektet ”Bærekraftige Lokalsamfunn”. Denne studien omtales et annet sted i denne rapporten. Andre case-studier omfatter Fredrikstad (Lindseth 2000), Trondheim ( Malvik 2000) og en studie utført av NIBR som fokuserer på drivkreftene bak utviklingen av LA21 prosesser i et utvalg norske kommuner (tildeling fra Kommunelovprogrammet, rapport under utgivelse). Videre en doktorgradsavhandling som bygger på erfaringer fra i alt 22 norske kommuner som var tidlig ute med å sette bærekraftig utvikling og (etter hvert) LA21 på dagsorden, herunder den første kommunen (Sogndal) og fylkeskommunen (Akershus) som vedtok planer med betegnelsen ”Agenda 21” (Aall 2000a; 2000b).

I den første gjennomgangen fra 1995 av norske kommuners oppfølging av Agenda 21 blir det hevdet at det å arbeide ut fra et hundreårsperspektiv, vektlegge fordelingshensyn mellom den rike og fattige del av verden – og mellom nålevende og framtidige generasjoner – og det å ta et lokalt ansvar for de globale miljøproblemer, i liten grad synes å være fanget opp av norske kommuner. Rapporten peker på at man likevel innen Økokommuneprogrammet og Miljøbyprogrammet finner kommuner som i noen grad synes å ha tatt opp i seg utfordringene fra Verdenskommisjonens rapport og Agenda 21 (Armann m.fl. 1995).

I rapporten ”Fra miljøvern til bærekraftig utvikling i norske kommuner” pekes det på at det ved utgangen av 1996 bare var én norsk kommune som

har laget et Lokal Agenda 21-dokument<sup>44</sup> (Lafferty m.fl. 1998:18). Videre pekes det på at én fylkeskommune har laget en Regional Agenda 21 (Akershus fylkeskommune). Vi finner også på dette tidspunkt at 62 kommuner har ”drøftet” LA21 i et av kommunenes politiske organ, at 29 kommuner har igangsatt informasjonskampanjer rundt temaet og at 20 kommuner har fattet et vedtak om å arbeide med LA21 (Lafferty m.fl. 1998:18).

I 1998 gjennomfører Fremtiden I Våre Hender en survey hvor de kartla status for LA21 i Norge. Rapporten: *Lyspunkter og sorte hull* (Mathiassen 1998), foretar en uoffisiell ranking av norske kommuner etter den innsatsen de har gjort med hensyn til LA21. Rapporten kårer Fredrikstad kommune som uoffisiell ”Norgesmester” i LA21<sup>45</sup>.

ProSus Rapport nr 1/00 *Miljøvernlederstillinger og Lokal Agenda 21. Hva er status?* (Bjørnæs og Lafferty 2000), utgjør per dags dato den nyeste landsdekkende surveyen om norske kommuners arbeid med LA21. Rapporten behandler nærmere spørsmålene om hvordan det går med miljøvernlederstillingene tre og et halvt år etter at MIK-reformen offisielt ble avsluttet, samtidig som den viser hvor langt norske kommuner er kommet med LA21. Rapporten viser at nærmere 70 prosent av kommunene har LA21-aktiviteter på gang (Bjørnæs og Lafferty 2000)<sup>46</sup>.

Erfaringen viser at norske kommuner, sammenliknet med andre europeiske land, i stor utstrekning har tatt imot utfordringen fra Rio-avtalen i 1992 om å gå i gang med et LA21-arbeid (Lafferty 1999, Lafferty 2001). Samtidig viser den empiriske forskningen som er gjort på dette området at det er et stort sprik mellom teori og praksis. Selv om over halvparten av kommunene i Norge har skrevet under Fredrikstad-erklæringen, og dermed vedtatt å gå i gang med LA21, er innholdet i de ulike kommunenes LA21-arbeid av sterkt varierende karakter. På den ene siden finner man eksempler på at selv etter at LA21 er satt på dagsorden nasjonalt, innebærer ikke dette nødvendigvis at det politiske innholdet endres lokalt i retning av å legge større vekt på fordelingsspørsmål og globale miljøproblemer til forskjell fra den ”tradisjonelle” fokus på lokale miljøproblemer som synes å ha karakterisert MIK-perioden (Aall et al 1999). I surveyen til Bjørnæs og Lafferty (2000) pekes det på at kommunene bare i begrenset grad har lagt en helhetlig strategi til grunn for arbeidet, utviklet miljøindikatorer eller fokusert på

---

<sup>44</sup> Det siktes til Sogndal kommune. Det er derimot tvilsomt om denne planen bør få merkelappen LA21 på seg. Kommunen har koplet LA21-ideen opp til bearbeidelsen av kommunens delplan for miljø, men også her faller prosedyren ut med hensyn til de krav som forfatterne setter til medvirkning (Lafferty m.fl. 1998:18).

<sup>45</sup> Det ble utviklet evalueringskriterier gruppert under følgende fire overskrifter: (1) kommunen som forvalter; (2) Kommunen som bedrift og kunde; (3) Kunnskapsformidling og grønn livsstil; og (4) deltagelse og nettverksbygging.

<sup>46</sup> Også andre data viser at vi siden 1998 har sett en stor økning av den kommunale innsatsen på LA21-området. Den såkalte Fredrikstad-erklæringen kan brukes som en indikator for hvorvidt kommunen har vedtatt å starte opp LA21-arbeidet. Per 1. mars 2001 har 247 av landets kommuner skrevet under denne erklæringen, i tillegg har samtlige fylkeskommuner skrevet under.

”tunge” bærekrafttema som *forbruk*. I denne sammenheng er det også verdt å merke seg at svært få kommuner har valgt å utvikle et eget Lokal Agenda 21-dokument (Bjørnæs og Lafferty 2000:36). Samtidig finner man også eksempler på at det nettopp er de fordelings-/velferdsmessige og globale miljøproblemene kommunene ønsker å fokusere på når de skifter ut ”MIK” med ”LA21” som merkelapp på sitt miljøvernarbeid (Aall 2000b).

Bjørnæs og Lafferty omtaler også hvilke hindringer kommunene møter i LA21-arbeidet (2000:37). Den ”vanligste” hindringen i arbeidet med LA21, i den forstand at dette blir oftest omtalt av kommunene, er ”kommuneorganisasjonen inkludert økonomi”. 50 prosent av kommunene oppgir dette som den viktigste hindringen. Forfatterne skriver at dette forteller oss noe om det stadiet kommunene er kommet til: Det er større sjanser for å møte *lokale* hindringer i en tidlig fase av gjennomføring og planlegging, mens hindringer på *nasjonalt* eller *internasjonalt* nivå vil oppleves av kommuner som er ambisiøse og har kommet langt (Bjørnæs og Lafferty 2000:32). Dette er et inntrykk som bekreftes i andre mer detaljerte case-undersøkelser (Aall m.fl. 1999, Aall 2000b). For en rekke av kommunene burde det dermed være et betydelig handlingsrom for LA21-arbeidet igjen å realisere (Bjørnæs og Lafferty 2000:37) – selv om dette ofte vil omfatte de tradisjonelle ”lokale” og antatt mindre kontroversielle miljøproblemene. Det virker dessuten som om kommunene er interessert i å videreutvikle LA21-arbeidet. Bare tre prosent regner med at deres LA21-aktivitet vil avta i løpet av dette året (medio 2000), mens hele 56 prosent forventer at den vil bli høyere (Bjørnæs og Lafferty 2000:36).

#### *Drøfting av erfaringene med LA21 opp mot våre problemstillinger*

Lokal Agenda 21 må ikke forstås som et delegeringsprosjekt. Det er en utfordring som kommer fra et overnasjonalt styringsnivå til kommunene. Rollen til det nasjonale styringsnivået blir dermed først og fremst som tilrettelegger; for eksempel bidra til å bygge opp kompetansenettverk og infrastruktur slik at kommunene har ”gunstige” betingelser for å håndtere de globale utfordringene. Miljøverndepartementet har i denne sammenheng lagt en stimuleringsstrategi til grunn, noe som er å forstå som en overgang til mer ”myke” virkemidler i miljøvernpolitikken (Aall 2000b). Statlige myndigheter har etablert en knutepunktsatsing i fylkene med tilskuddsordninger og de har presentert sine forventninger til kommunenes arbeid ved å trekke opp retningslinjer, blant annet slik som i rapporten som ble laget av KS og Miljøverndepartementet (1999). Rapporten oppfordrer til en spesiell arbeidsform og organisering av den politiske prosessen, men uten detaljert å spesifisere hva det tematiske innholdet i LA21 skal være. Statlige myndigheter oppfordrer på denne måten til innsats og legger forholdene til rette for dette. Samtidig som dette stiller store krav til kommunene selv og gir kommunene en mulighet til å definere sin egen bestemte angrepsvinkel, utgjør kommuneøkonomi og statlig politikk på miljøområdet begrensinger for dette handlingsrommet.

I Stortingsmelding 24 (2000-01) om *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand* legges det vekt på at LA21 har vært en viktig erfaring å ta med seg når det lokale miljøvernet nå skal gå inn i en ny fase. Meldingen peker på at de særskilte stimuleringsiltakene – etableringen av et nettverk

av regionale knutepunkter og kompetansemiljøer for å støtte kommunenes arbeid med Lokal Agenda 21 – skal vare ut 2001. Det gis imidlertid ingen signaler om videreføring av disse tiltakene. Tatt i betraktning at det ikke foreligger planer om nye stimuleringsiltak, samtidig med at spørsmålet om overføring av nye oppgaver til kommunene står i fokus, reiser dette et naturlig spørsmål om den videre skjebnen til satsingen fra departementets side på LA21. Selv om fremtiden til LA21 som konsept er usikker, vil ideene derfra fortsatt være relevante når kommunene får et større miljøansvar, dette gjelder både i forhold til det politiske *innholdet* i LA21 og de *prosesser* LA21 har satt fokus på.

I forhold til *innholdet* setter LA21 fokus på å bidra til en global bærekraftig utvikling gjennom lokal handling. Erfaringen fra arbeidet så langt viser at vi her må skille mellom ambisjoner og perspektiver på den ene siden og resultater og praksis på den andre siden (Aall 2000b). Med hensyn til konkrete resultater har kommunene bare i begrenset grad klart å legge om sin praksis i retning av å ta større hensyn til fordelingsspørsmål og globale miljøproblemer. Samtidig viser erfaringene fra LA21 at kommunene, i større grad enn tidligere data har antydnet, gjerne vil gjøre en innsats for det globale miljøet (Aall m.fl. 1999, Aall 2000b, "Miljø, makt og styring" 2000). Kommunene opplever derimot at store utfordringer som reduksjon i energiforbruket, reduksjon i utslipp av klimagasser og overgang til et bærekraftig forbruk må tas bedre hånd om fra statlige myndigheter og at de selv ikke besitter tilstrekkelig med virkemidler for å håndtere slike spørsmål (Aall m.fl. 1999).

I forhold til den politiske *prosessen* viser erfaringene med LA21 at vi ser fremveksten av nye deltakelsesmønstre i miljøvernpolitikken (Bjørnæs og Lafferty 2000, Aall 2000b). Gjennom LA21 har det blitt formidlet en oppfatning om at miljøvernpolitikken er et ansvar og en utfordring som aktørene i kommunen må gå sammen om. LA21 har helt tydelig bidratt til dette, gjennom opprettelser av LA21-forum med deltakelse fra næringsliv, organisasjoner og myndigheter, økt vekt på medvirkning og direkte involvering av befolkningen, miljøsertifiseringsopplegg for bedrifter og private og statlige institusjoner mm. (Aall m.fl. 1999).

I forhold til spørsmålet om overføring av miljøvernoppgaver fra stat til kommune er det mye å lære av LA21-arbeidet. De koalisjoner og samarbeidsrelasjoner som har etablert seg gjennom dette arbeidet har gitt både økt legitimitet og økt kapasitet for håndteringen av det lokale miljøvernet. De nettverk som allerede er etablert i kommunene må anses som strategiske for å takle nye miljøvernpolitiske oppgaver. Samtidig viser erfaringene at kommunene trenger hjelp for å takle de tyngre bærekraftutfordringene. En mulighet for å løfte bærekraftperspektivet høyere på dagsorden i kommunene er å knytte LA21-arbeidet til kommuneplanarbeidet. Flere kommuner har allerede arrangert medvirkningsprosesser i relasjon til kommuneplanarbeidet (se for eksempel omtale av Fredrikstad kommune i Lindseth 2000). Det å åpne for folkelig medvirkning i en kommunes 4-årige handlingsplan kan være en måte å konkretisere arbeidet med en bærekraftig utvikling. Denne skal overføre visjonene og fremtidsplanene til det mer konkrete nivå, og dermed gis det



her en mulighet for befolkningen til å kontrollere og vurdere at hvert enkelt politisk valg kan forsvares mht. målet om en bærekraftig utvikling. Et sterkere element av medbestemmelse gjennom denne prosessen gir befolkningen en mer direkte mulighet til innflytelse og påvirkning.

Konklusjonen er at økt medvirkning, enten denne går under merkelappen LA21 eller andre betegnelser, synes å være et viktig virkemiddel for å skaffe økt legitimitet og eieforhold til miljøvernpolitikken. Samtidig er det klart at medvirkning uten forankring i bærekraftige mål og verdier ikke trenger å føre til mer bærekraft, men kan støtte både lokal utbygginger og mer vekst i persontransporten. Dette reiser spørsmål om hvordan vi kan sikre minstestandarder og kriterier som garanterer at slike kommunale medvirkningsprosesser ikke virker mot sin hensikt. Forslaget til evalueringskriterier for LA21 er ett eksempel på slike nasjonale standarder (Bjørnæs og Lafferty 1999). Vi skal under også omtale et eksempel på hvordan man kan tenkes å kombinere nasjonale standarder med lokale tilpasninger (omtale av Retningsanalyseprosjektet).

All erfaringene fra LA21-arbeidet viser nokså entydig at de virkelig tunge bærekraftutfordringene umulig kan løses av kommunene alene. Dette har heller aldri vært intensjonene i Agenda 21. Fraværet av en egen *nasjonal* Agenda 21 blir i så måte slående; og framstår – etter hvert som omfanget av LA21-aktiviteter i kommunene øker – som den kanskje viktigste hindringen for at LA21 skal utvikle seg fra ambisiøse målsettinger til også å medføre viktige konkrete resultater. Vi kan skille mellom tre sider ved diskusjonen om behovet for en nasjonal Agenda 21 (Aall 2000b):

- En *symbolsk* side: Hvis det forventes at kommunene spesifikt skal arbeide med Agenda 21 er det et rimelig krav at nasjonale myndigheter gjør det samme.
- En *innholdsmessig* side: Selv om Stortingsmelding 58 signaliserer at både den økologiske og fordelingsmessige dimensjonen på bærekraftmålsetting må med, er det så langt i hovedsak den økologiske dimensjonen som viser seg igjen i den konkrete statlige miljøvernpolitikken. Statlige styringssignalene til *kommunene* kan imidlertid tolkes som en ”både-og” holdning. En nasjonal Agenda 21 bør søke å avklare hvorvidt den fordelingsmessige bærekraftdimensjonen skal med, og eventuelt hvilke konsekvenser dette har i forhold til de statlige forventningene overfor kommunene.
- En *prosessuell* side: Kommunene har tradisjonelt en oppgave å samordne lokalt til dels sprikende nasjonale politiske styringssignaler. Denne utfordringen gjelder også i miljøvernpolitikken. Oppsummeringen fra Rio + 5 peker på at de kommunene som har startet arbeidet med LA21 kan vise til viktige resultater nettopp på dette området, og det blir pekt på at en viktig utfordring for de nasjonale myndighetene fram mot Rio + 10 blir å styrke en tilsvarende innsats for en tverrsektoriell samordning av den nasjonale miljøvernpolitikken.

I mangel av en nasjonal Agenda 21 kan det etter hvert bygge seg opp en forventningskrise lokalt. På den ene siden kan man se for seg at LA21 vil

virvle opp mye ny aktivitet lokalt omkring globale miljøproblemer. Hvis det etter hvert viser seg at lokale initiativ rettet inn mot globale miljøproblemer i mange tilfeller ”renner ut i sanden” på grunn av manglende støtte fra nasjonale myndigheter eller fordi initiativene møter hindringer i form av motstridende nasjonale føringer innenfor andre politikkområder, kan dette på sikt bli et alvorlig legitimitetsproblem i miljøvernpolitikken.

## 2.3 Kommunalt initierte forsøk

### 2.3.1 Økokommuneprogrammet

#### *Programbeskrivelse*

Begrepet økokommune oppsto i Suomussalmi kommune i Nord-Finland i 1980. Kommunen ønsket å utvikle en strategi for å stanse fraflyttingen, og ønsket å fokusere på økt utnytting av det lokale naturressursgrunnlaget. I 1983 ble begrepet lansert i Øvertorneå kommune i Nord-Sverige som tema for kommunens deltakelse i det nasjonale prosjektet ”Kommunerna och framtiden” gjennomført i regi av Glesbygddelegasjonen. Begge initiativene representerte en til da ny kobling mellom ideologisk tankegodt hentet fra miljø- og alternativbevegelsen og tradisjonell ”kommunalisme” med vekt på lokal mobilisering og lokal ressursutnytting (Aall 1991). I begge tilfellene forsøkte kommunene under overskriften ”økokommune” å beskrive en alternativ utviklingsstrategi for distriktskommuner. Bakgrunnen var stor fraflytting og et ønske om å vurdere utnytting av lokale ressurser til å skape ny virksomhet og bedre grunnlaget for bosetting (Myrhaug 1988).

I Norge ble idéen om å starte et økokommuneprogram først lansert overfor et utvalg kommuner av Norsk Forum for Økologisk Økonomi på begynnelsen av 1980-tallet (Myrhaug 1988). Initiativet førte imidlertid ikke fram, først og fremst på grunn av skepsis fra kommunene til deler av det faglige innholdet i de planene som ble presentert og en tilsvarende skepsis fra Miljøvernedepartementet som påtenkt finansieringskilde for et økokommuneprogram (Aall 1991). I 1987 ble det gjennom Sogndal kommune etablert kontakt med Vestlandsforskning for å få faglig bistand til å utforme en søknad om et nasjonalt økokommuneprogram med et noe annerledes faglig innhold enn det første initiativet. Fra Vestlandsforskning ble det reist forslag om å koble et økokommuneprogram opp mot anbefalingene i Verdenskommisjonens rapport og lansere økokommunene som prøvekommuner for oppfølging av sentrale tilrådinger i Brundtlandkommisjonen (Høyer 1987).

I 1988 ble Forum for Norske Økokommuner (FONØ) etablert med sekretariat i Sogndal og daværende varaordfører i Sogndal som leder. I 1989 fikk FONØ tilskudd fra Kommunenes Sentralforbund og Miljøverndepartementet til å gjennomføre et forprosjekt der Vestlandsforskning var prosjektansvarlig. Som en del av arbeidet med forprosjektet utarbeidet FONØ i 1990 en økokommuneerklæring (Aall 1991):

*En økokommune forplikter seg til å arbeide for en bærekraftig utvikling. I dette ligger blant annet:*

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

Det ble stilt krav om at de kommunene som ønsket å stå bak søknaden om midler til et økokommuneprogram måtte slutte seg til denne erklæringen. I 1991 ble FONØ omgjort til et formelt samarbeidsorgan med vedtekter som blant annet medførte krav til medlemskommunene om en årlig medlemskontingent. Økokommuneerklæringen ble tatt inn i vedtektene.

Forprosjektet ble gjennomført i perioden våren 1990 til våren 1991 som en serie arbeidsseminarer med deltakelse fra politisk og administrativt nivå i økokommunen. Våren 1992 ble det avklart bevilgninger som sikret oppstart av et eget økokommuneprogrammet.

I forprosjektrapporten til Økokommuneprogrammet presenteres følgende overordnede mål for programmet (Aall 1991):

*”Det overordna målet med Økokommuneprogrammet er å utvikle strategier for en bærekraftig utvikling i kommunene. Programmet tar sitt utgangspunkt i tre sentrale spørsmål:*

- 1) Hva er en bærekraftig utvikling? Avklare og beskrive hva en bærekraftig utvikling i en norsk kommune kan være.*
- 2) Hvor stor påvirkningskraft har en kommune? Vurdere i hvilken grad kommunen selv kan stimulere til en bærekraftig utvikling lokalt, og hvor mye som bestemmes av eksterne faktorer.*
- 3) Hvilke virkemidler er aktuelle? Vise hvordan kommunen kan stimulere til en bærekraftig utvikling lokalt og prøve ut noen av de aktuelle virkemidlene”.*

Det deltok fem faglige institusjoner i arbeidet med Økokommuneprogrammet: Vestlandsforskning, Høgskulen i Sogn og Fjordane, Stiftelsen Idébanken, Prosjekt Alternativ Framtid, Ressurssenteret i miljølære ved Tingvol vidaregåande skule og Landskapsarkitektfirmaet Feste as. Vestlandsforskning hadde ansvaret for koordineringen av programmet. Programmet ble ledet av et programstyre med én representant fra hver av økokommunene og én representant fra KS-forskning. Samlet ble det bevilget 3,6 millioner kroner til de ulike delprogrammene i Økokommuneprogrammet<sup>47</sup>. På grunn av begrensede bevilgninger ble bare

---

<sup>47</sup> I tillegg kom bevilgningene på 3,2 millioner kroner til Miljørevisjonsprosjektet, som her omtales i et eget kapittel.

5 av 17 delprogrammene beskrevet i forprosjektrapporten gjennomført. Det ble også gjennomført en evaluering av programmet (Ramsdal 1997).

**Tabell 6** Planlagte og realiserte delprogram i Økokommuneprogrammet (Aall 2000a)

| Planlagte delprogram                                | Status                         |
|---|--------------------------------|
| 1. Økologisk basert kommuneplanlegging              | Gjennomført                    |
| 2. Kommunal miljørevisjon                           | Gjennomført                    |
| 3. Natur- og miljøvern i kommuneplanen              | Innarbeidet i delprogram 1     |
| 4. Organisasjonsutvikling og økologisk planlegging  | Ikke realisert                 |
| 5. Lokal miljøkommisjon                             | Ikke realisert                 |
| 6. Politikerskolen                                  | Gjennomført                    |
| 7. Lokalbasert miljøundervisning                    | Ikke realisert                 |
| 8. Forbruk og miljø                                 | Gjennomført som to utredninger |
| 9. Miljøretta helsevern                             | Ikke realisert                 |
| 10. Bibliotek som sentre for miljøinformasjon       | Ikke realisert                 |
| 11. Bærekraftig næringsutvikling                    | Gjennomført som en utredning   |
| 12. Samvirkemodeller for å løse miljøutfordringer   | Ikke realisert                 |
| 13. Kultur- og miljøvern som utviklingsfaktor       | Ikke realisert                 |
| 14. Økobygder                                       | Ikke realisert                 |
| 15. Kulturlandskap                                  | Gjennomført                    |
| 16. Nordisk FOU-samarbeid, internasjonalt samarbeid | Gjennomført                    |
| 17. Vennskapskommuner i Øst-Europa / tredje verden  | Forsøkt startet                |

Delprogrammet *Økologisk basert kommuneplanlegging* hadde to komponenter: Gjennomføring av en seminarrekke for økokommunene og en gjennomgang av kommuneplanarbeidet i økokommunene. Det ble også utviklet et sett kriterier for økologisk basert kommuneplanlegging. Ved avslutningen av delprogrammet ble gjeldende kommuneplandokumenter i prosjektkommunene evaluert med tanke på hvorvidt de samsvarte med prosjektets kriterier for økologisk basert kommuneplanlegging (Heiberg 1997).

*Politikerskolen i miljøkunnskap* ble gjennomført som en møteserie for folkevalgte og administrasjon i fire av økokommunene. Studieopplegget var utviklet ved "Ressurssenteret i miljølære" ved Tingvoll vidaregåande skule, og ble i perioden 1990-97 benyttet av om lag 50 norske kommuner (Johnsen 1997). Det ble også gjennomført en evalueringen for å få fram hvordan deltakerne vurderte at de hadde blitt påvirket i forhold til kunnskapsgrunnlag, eventuelle endringer av egne personlige holdninger, og eventuelle endringer av politiske holdninger.

Delprogrammet *Kommunal forvaltning av kulturlandskapet* ble gjennomført som et case-studie i Vingelen, en bygd i Tolga kommune. Forskerne deltok sammen med et konsulentfirma i utformingen av et reguleringsplanforslag. Det ble også gjennomført en landskapsanalyse og en avgrenset form for kulturlandskapsregistrering (Heiberg 1996). Det ble gjennomført flere folkemøter der ulike faglige innspill fra forskerne og konsulentfirmaet ble presentert og drøftet.

#### *Programmets hovedfunn*

Økokommuneprogrammet var et ambisiøst prosjekt. Kommunene hadde ambisjoner om å få til endringer i en bærekraftig retning gjennom sin

deltakelse i programmet. Hovedkonklusjon fra evalueringen av Økokommuneprogrammet var imidlertid at programmet aldri "lettet" i økokommunene (Ramsdal 1997). Årsaken til dette hang dels sammen med trekk ved kommunene selv, dels med egenskaper ved programmets organisering og prioritering av aktiviteter. Ramsdal peker samtidig på at det likevel fins mange og interessante "spor" av økokommunetanken i kommunale aktiviteter og virksomheter (Aall 1997, Aall 2000a):

- Man fant eksempler på en alternativ lokal *kretsløptilnærming* til virkemiddelbruk innenfor enkelte deler av den kommunale miljøvernpolitikken.
- I motsetning til det generelle bildet fra evalueringen av MIK-programmet fant man eksempler på bruk av til dels *sterke planvirkemidler* i den kommunale miljøvernpolitikken; dette fant man også i mindre distrikts-kommuner.
- I motsetning til hva man tidligere hadde registrert gjennom nasjonale spørreskjembaserte undersøkelser fant man eksempler på prioritering også av *globale* miljøproblemer og spørsmålet om global *rettferdig fordeling*.

Enkelte av økokommunene prøvde ut nye lokale løsninger på *virkemiddelnivå* med vekt på å etablere *lokale kretsløp*. På to områder – hjemmekompostering og prosjektering av et såkalte "økoboligfelt" – var én av økokommunene (Tingvoll) i så måte en nasjonal foregangskommune. I 1990 startet Tingvoll som første kommune i Norge planleggingen av et såkalt økoboligfelt for 10-35 boenheter, der det var lagt opp til kilde-sortering og kildebehandling av avløp, bruk av miljøvennlige byggematerialer og bruk av særlig energieffektive løsninger (Amble m.fl. 1991). I 1991 innførte Tingvoll som en av de første kommuner i Norge en ordningen med *hjemmekompostering*. Året etter komposterte 10 prosent av husstandene sitt eget organiske avfall. I 1996 var andelen økt til 50 prosent, og samtlige husstander er nå pålagt å sortere ut det organiske avfallet<sup>48</sup>.

De to delprogrammene Kommunal forvaltning av kulturlandskapet og Økologisk basert kommuneplanlegging demonstrerer interessante eksempler på at også mindre distriktskommuner kan ta i bruk relativt sterke *planvirkemidler* på miljøvernområdet. I delprogrammet Kommunal forvaltning av kulturlandskapet ble det i samarbeid med bygdefolket utarbeidet forslag til reguleringsplan med et relativt sterkt restriksjonsnivå.

---

<sup>48</sup> Etter først å ha møtt direkte motstand fra helsemyndighetene, ble hjemmekompostering etter hvert akseptert av statlige myndigheter som et supplement til konvensjonelle metoder for håndtering av organisk avfall. I 1992 bestiller Statens forurensningstilsyn en utredning om metoder for kompostering av husholdningsavfall (Bergheim 1992). Vedkommende som skrev rapporten ble samme året tilsatt som miljøvernleder i Tingvoll kommune. I påvente av statlige retningslinjer på området fungerte vedkommende i en periode nærmest som en "nasjonal rådgiver" for andre kommuner. Den såkalte "Hagakompen" – en kompostbinge konstruert ved Ressurscenteret i miljølære ved Tingvoll vidaregåande skule – ble en stor salgssuksess i norske kommuner, og i økokommunene, og opphavsmannen – Knut Haga ved Ressurscenteret – ble mye brukt som innleder i kommuner som ønsket å starte opp med hjemmekompostering.

Erfaringene fra dette arbeidet tyder på at det er avgjørende at lokalsamfunnet opplever å ha stor innflytelse over forvaltningen av "sitt" landskap<sup>49</sup>.

Innenfor delprogrammet Økologisk basert kommuneplanlegging ble det utviklet prinsipper for økologisk basert kommuneplanlegging (Heiberg 1997)<sup>50</sup>. Økokommunene ga flere eksempler på i alle en prinsipiell tilslutning til at man lokalt også skal gi bidrag i forhold til globale miljøproblemer og arbeidet for å få til en mer global rettferdig fordeling (Aall 1997).

#### *Drøfting av programmets erfaringer opp mot våre problemstillinger*

Det er særlig én erfaring, eller kanskje mer presist, én debatt Økokommuneprogrammet har bidratt i forhold til som er særlig relevant for spørsmålet om overføring av miljøvernoppgaver fra stat til kommune. Det gjelder debatten om hvorvidt det er rimelig å forvente at kommunene skal gi viktige bidrag også i forhold til de såkalte "globale" miljøproblemene og spørsmålet om en mer rettferdig global fordeling.

Det synes å være to oppfatninger om de muligheter og begrensninger kommuner står overfor når det gjelder å gripe fatt i de globale hensynene i miljøvernpolitikken (Ramsdal 1997). "Pessimistene" synes å mene at mulighetene er begrenset for å gjennomføre en lokale miljøvernpolitikk ut fra globale hensyn (jf. Naustdalslid og Hovik 1994). De samme hevder at det først og fremst er nasjonale eller internasjonale forpliktelser og reguleringer som kan sikre gjennomslag for en politikk som sikter å realisere en bærekraftig utvikling. Det synes som om "pessimismen" har rådet grunnen i mye av diskusjonen og forskningen omkring kommunal miljøvernpolitikk (Ramsdal 1997).

"Optimistene" vil på sin side hevde at kommunene har store muligheter til å utvikle en selvstendig miljøvernpolitikk. Erfaringene fra Økokommuneprogrammet kan tas til inntekt for et slikt syn (Aall 1997, Aall 2000b). Statsviteren Helge Ramsdal (1997) bidrar til denne debatten i sin evaluering av Økokommuneprogrammet ved å kritisere det perspektivet som har ligget til grunn for flere av de evalueringene som er gjort i Norge av det kommunale miljøvernarbeidet. Han mener at man i liten grad har evnet å beskrive det lokale miljøvernets *innhold* og kommunenes *forutsetninger* for å ivareta globale hensyn i sin miljøvernpolitikk. Det kan derfor være riktig å supplere en tradisjonell policy-tilnærming, der aksene kommune-stat synes å være i fokus, med flere perspektiver der kommunen inngår i relasjoner også med det overnasjonale styringsnivået (jf. *Figur 1* på side 37). I et slikt

---

<sup>49</sup> Følgende suksessfaktorer synes å være viktige (Heiberg 1996): (1) Planleggingen var lokalt initiert; (2) bred enighet om formålet med planleggingen; (3) en planleggingsprosess på lokalsamfunnets premiss; (4) høyt lokalt kunnskapsnivå om temaet for planleggingen; (5) det ble utviklet en felles visjon for planområdet; (6) det er økonomiske motiver for bevaring; (7) det er sterke sosiale nettverk og tradisjoner for samarbeid i lokalsamfunnet.

<sup>50</sup> Disse var: (1) bidra til å opprettholde den økologiske bæreevnen lokalt; (2) bidra til å opprettholde den økologiske bæreevnen globalt; (3) basere seg på et langsiktig perspektiv; (4) bidra til å øke global rettferdighet; (5) bidra til å øke rettferdighet mellom generasjoner.

utvidet perspektiv er det ikke nødvendigvis slik at skillet mellom lokale og globale miljøproblemer er sentralt når vi skal vurdere hva som i en styringsmessig sammenheng antas å være en rasjonell arbeidsdeling mellom kommune og stat. Mer kan det være tale om at kommune og stat er gjensidig avhengig av hverandre i arbeidet med både de lokale og globale miljøproblemene, og at ingen av områdene utelukkende kan "overlates" til det ene eller andre styringsnivået.

Den fremste utfordringen i miljøvernpolitikken blir dermed ikke nødvendigvis "å tenke globalt og handle lokalt" - slik slagordet fra Brundtlandrapporten oppfordrer til - men heller å legge et "lokalt perspektiv på globale miljøproblemer"<sup>51</sup>. Det gjelder å få klarhet i hvorledes lokalt og globalt henger sammen, både i natur og samfunn. Det gjelder å omforme det globale til en lokal problematikk. Og det gjelder å tydeliggjøre betydningen av lokale handlinger, tiltak og valgsituasjoner. Til dette trengs det både utvikling av begreper og anvendelse av metaforer (Aall 1997).

### 2.3.2 Miljørevisjonsprosjektet

#### *Prosjektbeskrivelse*

Miljørevisjonsprosjektet ble finansiert av KOMTEK-programmet under Norges forskningsråd. Ni kommuner deltok i perioden 1993-96<sup>52</sup>. Prosjektkommunene bisto med en arbeidsinnsats tilsvarende 5,5 årsverk og bevilgninger på kr 780.000 av et samlet budsjett på kr 3.224.000. Ansvaret for veiledning av kommunene var delt mellom Vestlandsforskning og Stiftelsen Østfoldforskning.

Det overordnede *målet* for prosjektet var å utvikle kommunal resultatvurdering på miljøvernområdet, ved spesielt å ta for seg metoden miljørevisjon. Prosjektet ble gjennomført i seks *faser*.

- 1993-94: Første *utredningsfase* med innsamling av internasjonale erfaringer med bruk av revisjonsliknende prosedyrer innenfor offentlig virksomhet (Koren og Sæther 1994, Aall og Sæther 1994, Sæther og Aall 1995).

---

<sup>51</sup> Med bakgrunn i en doktorgrad om lokalt arbeid med forebyggende helsearbeid stiller Røiseland (1996) spørsmålet om det globale perspektivet i LA21 egentlig er forenlig med målsetningen om en bred folkelig deltakelse. Røiseland viser til at forsøk innen forebyggende helsearbeid viser at perspektivet tenderer til å bli *mer* lokalt jo mer direkte folk deltar i målformuleringsprosessen. Røiseland peker på at utgangspunktet for Agenda 21 og slagordet "Tenke globalt, handle lokalt" synes å være grunnleggende i strid med konvensjonell policy-teori. Samtidig peker Røiseland på at Agenda 21 er en spennende anledning til å utfordre gjeldende teorier og forestillinger om hvordan det politiske system kan tenkes å fungere. Røiseland viser til at mange globale miljøproblemer også kan gi høyst reelle lokale utslag, og peker på at "hvis globale problemer kan omdefineres til lokale problemer, endres også betingelser for lokal handling."

<sup>52</sup> Steinkjer, Tingvoll, Sogndal, Bømlo, Stavanger, Bærum, Fredrikstad, Rakkestad og Nord-Trøndelag fylkeskommune.

- 1995: *Eksperimenteringsfasen* der noen av prosjektkommunene på bakgrunn av dokumentasjon fra den første fasen gjennomførte et mindre antall såkalte *prøverevisjoner* (Aall m.fl. 1995).
- 1995: Andre *utredningsfase* der det på basis av erfaringene fra eksperimenteringsfasen ble laget en *første versjon* av en håndbok i kommunal miljørevisjon (Aall og Vestby 1995).
- 1995-96: *Utprøvningsfase* der kommunene gjennomførte forsøk med miljørevisjon med utgangspunkt i den foreløpige versjonen av håndboka.
- 1996: *Evaluerings- og oppsummeringsfase* der forsøkene ble evaluert og dokumentert i en hovedrapport (Aall 1996b), en sammendragsrapport (Aall og Sæther 1996), og en håndbok i kommunal miljørevisjon (Aall m.fl. 1996).
- 1996-97: En *spredningsfase* som innebar at sammendragsrapporten ble sendt i tre eksemplarer til samtlige norske kommuner.

Det ble i alt gjennomført 20 forsøk med miljørevisjon (jf. Tabell 7). Forsøkene ble gjennomført innenfor et bredt spekter av det kommunale miljøvernarbeidet: kommunal miljøvernplanlegging, kommunalt tilsyn og kontroll, kommunal tjenesteproduksjon og interne driftsrutiner var representert med eksempler i prosjektet. Hele bredden av den kommunale organisasjonen var representert i egenskap av revidert part. Prosjektvirksomheten var i enkelte av kommunene til dels meget omfattende. Den mest omfattende satsingen fant sted i Stavanger der det ble gjennomført seks suksessive forsøk i løpet av to måneder innenfor samtlige av kommunens fem kommunalavdelinger, og med en samlet arbeidsinnsats fra kommunens på 1000 timeverk (Aall 1996).

**Tabell 7** Forsøk med miljørevisjon gjennomført i perioden 1995-96 (Aall 1996)

| Kommune        | Revisjonstema                                  | Revidert part                      |
|----------------|--|------------------------------------|
| Bærum          | Tilsyn med nedgravde oljetanker                | VAR-etaten                         |
|                | Drift av renseanlegg for oljeholdig avløpsvann | VAR-etaten                         |
|                | Inneklima i skolebygg                          | Eiendomsforvaltningen              |
| Bømlo          | Lokalisering av fiskeoppdrett                  | Teknisk etat                       |
| Fredrikstad    | Ivaretaking av miljømål i sentrumsplanen       | Byplanavd                          |
| Nord-Trøndelag | Miljøvennlig drift og undervisning             | Mære landbruksskole                |
|                | ENØK-arbeid                                    | Nord-Trøndelag E-verk              |
|                | Drift av verkstedet                            | Fylkesbilene                       |
| Rakkestad      | Drift av kommuneskogen                         | Rådmann og kommuneskogen           |
| Sogndal        | Håndtering av spesialavfall                    | Teknisk etat, rådmann              |
|                | Ivaretaking av støymål i reguleringsplan       | Helse- og sosialetaten             |
| Stavanger      | Ulykker i lekeområder                          | Kom.avd. helse- og sosialtjenester |
|                | Sykel som transportmiddel                      | Kom.avd. byutvikling               |
|                | Utbygging av turveier                          | Kom.avd. kultur, idrett og kirke   |
|                | Utslipp av miljøgifter til avløp               | Kom.avd. tekniske driftstjenester  |
|                | Gjenvinning og miljøriktig avfallshåndtering   | Kom.avd. tekniske driftstjenester  |



|           |   |   |
|-----------|---|---|
|           | Miljølære i barnehage og skole              | Kom. avd. underv. og barnehage              |
| Steinkjer | Inneklima i skolebygg                       | Oppv.etat, skoleetat, tek.etat, byggekomité |
|           | Tekniske miljøtiltak i landbruket           | Landbrukskontoret                           |
| Tingvoll  | Internkontrollen ved kjøkkenet, sjukeheimen | Pleie- og omsorgsetaten                     |

I hver prosjektkommune var det én prosjektleder (miljøvernleder i kommunen) og en administrativ prosjektgruppe med tverretattlig representasjon. I de fleste kommunene var også rådmannen trukket med i prosjektarbeidet, enten som deltaker i prosjektgruppa eller som formell part i forsøkene med miljørevisjon. I noen av kommunene var også folkevalgt nivå trukket inn, enten gjennom deltaking i prosjektgruppa, som deltaker i forsøkene med miljørevisjon eller ved at formannskap eller annet relevant politisk utvalg ble holdt løpende orientert om prosjektets framdrift.

### *Prosjektets hovedfunn*

På bakgrunn av prosjektets mål ble det formulert fire mer kunnskapsorienterte *problemstillinger* (Aall 1996):

1. Hvilken nytte kan en kommune forvente å få av å ta i bruk miljørevisjon?
2. På hvilken måte, og under hvilke betingelser kan miljørevisjon tenkes å være et verktøy for miljøforbedring i det kommunale miljøvernarbeidet?
3. Hvilke mulige fallgruver ligger det i at en kommune tar i bruk miljørevisjon?
4. Hvilke forutsetninger bør ligge til grunn for å ta i bruk miljørevisjon i en kommune, og i hvilke grad synes disse forutsetningene å være til stede i norske kommuner?

Politikk kan artikulere i form av mål, og mål kan ha ulike funksjoner. I prosjektet ble en viktig egenskap ved verktøyet demonstrert; muligheten til å "avsløre" den faktiske status målene har i organisasjonen. Først om målene er formulert, videre om de er *oppfattet, forstått* og, sist om og eventuelt hvordan de er *omsatt i handling* – eventuelt også hvilken *miljøeffekt* handlingene har hatt. På bakgrunn av erfaringene fra kommunene ble det pekt på at bruk av miljørevisjonsverktøyet kan representere en verdi for en kommune på flere måter (Aall 1996):

- styrking av den politiske styringen med det kommunale miljøvernarbeidet
- bedre innsikt i overholdelse av statlige krav på miljøvernområdet
- økt kvalitet på miljøvernarbeidet i forhold til egne miljøkrav
- avklare muligheter og begrensninger for det kommunale miljøvernarbeidet
- heve miljøspørsmål på den administrative og politiske dagsorden
- stimulere til større grad av systematikk i organisasjonen

Prosjektet illustrerte den i og for seg selvinnlysende erkjennelse at revisjonen alene i liten grad kan fungere som et verktøy for miljøforbedring. Bare gjennom etterarbeidet vil resultatene fra revisjonen kunne gi grunnlag for en slik forbedring. Denne erkjennelsen illustrerer likevel en viktig styrke ved miljørevisjon sammenlignet med andre verktøy for innsamling av miljødata; kravet om oppfølging som metodisk ligger innebygget i miljørevisjonsverktøyet. Videre illustrerer erfaringene fra prosjektet viktigheten av å kunne hente fram data fra hele årsaks- og virkningskjeden i prosessen; om styringsgrunnlaget (målene), om selve styringssystemet, om og hvordan tiltak er gjennomført, resultatene, endret miljøpåvirkning og i siste instans endret miljøtilstand. I prosjektet var det eksempler på ulik vektlegging av de ulike typene informasjon. Noen av forsøkene – som for eksempel i Tingvoll der tema var internkontrollen ved en sjukeheim – var hovedsakelig rettet mot styringssystemet og hvorvidt definerte prosedyrer ble fulgt. I andre tilfeller hentet man inn informasjon om alle ledd i årsak-virkningskjeden. For temaet tekniske miljøtiltak i landbruket gjennomført i Steinkjer ble det i tillegg til revisjonsintervju med tilsatte på landbrukskontoret, også hentet inn data om gjennomføring av tekniske miljøtiltak på et representativt utvalg gårdsbruk innenfor nedbørsfeltet til et vassdrag, og det ble gjennomført prøvefiske i det samme vassdraget. Dataene om vannkvalitet ble sammenlignet med tidligere prøver, og ble brukt til å sannsynliggjøre hvorvidt de gjennomførte tiltakene hadde hatt noen miljøeffekt, foruten at faktisk gjennomførte tiltak ble sammenlignet med tiltaksplanene. Resultatet av revisjonen ble at man fant ut at de gjennomførte tiltakene antakelig hadde hatt den ønskede effekten, men at på grunn av svak oppfølging fra landbrukskontoret var tiltakene gjennomført i andre områder enn de som opprinnelig var prioritert.

Den *tredje* av prosjektets fire problemstillinger gjaldt spørsmålet om mulige fallgruver knyttet til det å ta i bruk miljørevisjon. De viktigste reservasjonene kommunene ga uttrykk for gjaldt ressursbruk<sup>53</sup>. Arbeidsinnsatsen var i liten grad avhengig av kommunetype eller –størrelse; det var valg av tema som syntes å styre arbeidsinnsatsen. Tema som gjaldt kommuneplanlegging medførte normalt større arbeidsinnsats enn mer oversiktlige driftsoperasjoner. Prosjektet ga imidlertid også anledning til å peke på mer prinsipielt anlagte problemer knyttet til bruk av miljørevisjon:

- stor oppmerksomhet i organisasjonen omkring det temaet som blir valgt i en miljørevisjon
- fokus på måloppnåelse kan lede oppmerksomheten vekk fra det å stille spørsmål ved om målene i seg selv er ønskelige

---

<sup>53</sup> I prosjektet varierte timeinnsatsen mellom 80 og 200 timer for arbeidet fra start til framlegging av revisjonsrapporten. Til sammenligning regner Statens forurensningstilsyn i gjennomsnitt 250 timer for en systemrevisjon etter internkontrollforskriften. I oppsummeringen av et forsøk med statlig ekstern miljørevisjon i Tønsberg gjennomført delvis etter EUs forordning for frivillig miljøstyring og miljørevisjon (EMAS), konkluderte man med at en full gjennomgang på hele miljøområdet fram til og med framlegging av revisjonsrapporten ville kreve minimum 0,5 årsverk fra tilsynsmyndighetene (Fylkesmannen i Vestfold 1995).

- bruk av intervju gir store fokus på enkeltpersoner og kan gjøre at man mister systemet av syne
- fokus mot ”harde” tema som lett lar seg tallfeste kan lede oppmerksomheten vekk fra ”mykere” tema
- produksjon av symboler isteden for reell informasjon
- stimulering til ”overbyråkratisering”

Seks forhold synes å være avgjørende for hvilke forutsetninger som bør ligge til grunn for å ta i bruk miljørevisjon i en kommune (Aall 1996):

- miljøvernpolitisk institusjonalisering
- miljøvernpolitisk ambisjonsnivå
- ledelsesengasjement
- medarbeiderdeltakelse
- holdninger til systematikk

Det er ikke gjennomført noen systematisk undersøkelse om antall kommuner som har tatt i bruk miljørevisjonsverktøyet etter at prosjektet ble avsluttet<sup>54</sup>. Av prosjektkommunene er det særlig Sogndal som etter avslutningen av prosjektperioden har arbeidet videre med å utvikle verktøyet, blant annet ved å utarbeide et eget miljørevisjonsprogram som angir en fireårig syklus for valg av årlige tema for miljørevisjon.

#### *Drøfting av prosjektets erfaringer opp mot våre problemstillinger*

Miljørevisjonsprosjektet omfattet i hovedsak forsøk på miljøvernoppgaver der kommunene gjennom lov eller forskrift er tillagt ansvar men der det er utviklet svake rutiner for statlig tilsyn og kontroll. I så måte gir prosjektet mange eksempler på det vi i Hindringsprosjektet karakteriserte som trivielle kommunale hindringer, men i Miljørevisjonsprosjektet er det i tillegg eksempler på hvordan kommunene kan identifisere slike hindringer og i neste omgang forsøke å løse dem. I de tilfellene der kommunene identifiserte eksterne hindringer i form av nasjonale føringer demonstrerer Miljørevisjonsprosjektet at interne miljørevisjoner også kan fungere som en arena for dialog mellom kommunale og statlige myndigheter. Tiltak for å motivere til og styrke kommunenes evne til å gjennomføre interne miljørevisjoner kan derfor være et viktig virkemiddel for å styrke dialogen mellom stat og kommune og sikre kommunal oppfølging innenfor kommunale ansvarsområder i miljøvernpolitikken.

Miljørevisjonsprosjektet demonstrerte viktigheten av å ha tilstrekkelig administrativ *kapasitet* for å følge opp miljøvernpolitiske mål. Det syntes ikke avgjørende å ha spesialisert revisjonskompetanse; miljøvernlederne fungerte i de fleste tilfeller som revisjonsledere med grunnlag i håndboka og

---

<sup>54</sup> En salgsstatistikk fra Kommuneforlaget høsten 1996 – ett år etter at Miljørevisjonshåndboka ble utgitt – viser at minst 68 prosent av landets fylkeskommuner og 15 prosent av landets kommuner hadde kjøpt håndboka.

en relativt beskjeden opplæring innen prosjektet. Derimot kom det klare signaler på at denne typen relativt ressurskrevende verktøy vanskelig vil kunne tenkes brukt i kommunene uten den nødvendige administrative kapasiteten.

### 2.3.3 Retningsanalyseprosjektet

#### *Prosjektbeskrivelse*

Høsten 1995 bevilget KS-forskning midler til prosjektet "Retningsanalyse for en bærekraftig utvikling i kommunal planlegging og politikk". Betegnelsen "retningsanalyse" er hentet fra *Sverige* der det svenske Kommunförbundet i 1991 lanserte åtte spørsmål som var ment å gi svar på om en plan eller foreslåtte tiltak bidrar i "negativ" eller "positiv" retning i forhold til målet om en bærekraftig utvikling (Grundelius 1995)<sup>55</sup>. I *Danmark* ble et tilsvarende begrep, med betegnelsen "pejlemærke", lansert av Miljø- og energiministeriet 1995 (Miljø- og energiministeriet 1995). Både retningsanalyse og pejlemærke er begrepsmessig koblet til fordelingsperspektivet på bærekraftmålsettingen og vurderinger av økologisk rom, det vil si beregninger av en global rettferdig fordeling per capita ressursforbruk (Aall 2000b). I *Norge* opptrer betegnelsen retningsanalyse for første gang i en innstilling fra Kommunenes Sentralforbund sitt adhoc-utvalg for miljøvern i 1993. Retningsanalyse nevnes i innstillingen som én av syv hovedkategorier av strategier og virkemidler (Kommunenes Sentralforbund 1993).

Prosjektet ble gjennomført i perioden 1995-98 sammen med kommunene Stavanger og Ålesund og Akershus fylkeskommune. Formålet var å utvikle retningsanalyse til et praktisk anvendelig analyseverktøy (Aall 1998). Prosjektet ble gjennomført i tre *faser*:

- En internasjonal kunnskapsstatus om erfaringer med bruk av bærekraftindikatorer og utredning av en mulig modell for retningsanalyse.
- Utprøving av modellen i et antall kommuner.
- Oppsummering av erfaringer fra forsøkene og anbefalinger om innholdet i et mulig opplegg for retningsanalyse.

Retningsanalyse ble prøvd ut i tre ulike planprosesser, og med tre ulike utgangspunkt som vurderingsgrunnlag. I *Ålesund* ble retningsanalysen gjennomført som del høringsrunden for Grøntstrukturplanen der analysegrunnlaget ble utformet på grunnlag av miljømål i kommunens miljøplan og kommuneplan. I *Akershus* ble det gjennomført forsøk med

---

<sup>55</sup> Disse var (Grundelius 1995): (1) Minskar energianvändningen? (2) Övergår vi till att använda förnybara energikällor? (3) Ökar naturens resursoppbyggande kapacitet? (4) Ökar naturens biologiska mangfald?(5) Skapas slutna kretslopp för materia? (6) Håller vi oss inom gränserna för vad naturen och människan tål? (7) Löser vi flera problem samtidig i ett helhetsperspektiv utan att samtidig skapa nya? (8) Tillämpar vi försiktighetsprincipen? Alt går inte att beräkna i förväg!

retningsanalyse av Fylkesdelplan for strategier og retningslinjer for utbyggingsmønster og arealbruk på Romerike (FDP-Romerike). Retningsanalysen ble gjort som del av en uformell intern høringsrunde der planinnholdet ble vurdert opp mot et analysegrunnlag utledet av utkast til Regional Agenda 21. I *Stavanger* valgte man å analysere rulleringen av kommunens arealplan. Retningsanalysen ble gjennomført som en del av miljøvernutvalgets formelle høringsuttalelse til arealplanen der analysegrunnlaget var utformet på grunnlag av miljømål i kommunens kommunedelplan for miljø.

#### *Prosjektets hovedfunn*

De kunnskapsmessige målene for Retningsanalyseprosjektet var todelt (Aall 1998):

- bidra til å klargjøre innholdet i målet om en bærekraftig utvikling i en kommunal sammenheng og for norske forhold
- konkretisere innholdet i et opplegg for retningsanalyse i dialog med aktuelle kommuner

Under overskriften *kommunale bærekrafttema* ble det utviklet et sett kriterier for karakterisering av hvorvidt kommunal miljøvernpolitikk fanget opp hele den tematiske bredden i bærekraftmålsettingen (Høyen og Aall 1997). Det var lagt vekt på å få fram det som med rimelighet kunne sies i en norsk sammenheng å være kommunenes ansvarsområde i arbeidet for en bærekraftig utvikling. Det ble skilt mellom karakteristika som gjaldt miljøvernpolitiske prinsipper, miljøvernpolitisk innhold og miljøvernpolitiske prosesser.

**Tabell 8 Forslag til kommunal bærekrafttema (Høyen og Aall 1997)**

|                                |   |
|--------------------------------|---|
| Miljøvernpolitiske prinsipper: | 1. Føre var prinsippet<br>2. Rettferdig fordeling innenfor nålevende generasjoner<br>3. Rettferdig fordeling mellom nålevende og framtidige generasjoner  |
| Miljøvernpolitisk innhold      | 4. Vern av det biologiske mangfoldet<br>5. Reduksjon i energiforbruket<br>6. Reduksjon i utslipp som skader atmosfæren<br>7. Reduksjon i forbruket av materielle ressurser<br>8. Reduksjon i den samlede mobiliteten<br>9. Utslipp til lokale resipienter innenfor naturens tålegrense<br>10. Bærekraftig høsting av naturressurser<br>11. Menneskepåvirkede endringer av miljøet må ikke skade vår helse |
| Miljøvernpolitiske prosesser   | 12. Folkelig deltakelse<br>13. Ansvarliggjøring av alle sektorer<br>14. Internasjonalt engasjement<br>15. Holdningsskapende arbeid  |

Den viktigste forskjellen mellom en "tradisjonell" og bærekraftorientert miljøvernpolitikk når det gjelder det politiske innholdet kommer som følge av en vektlegging nettopp av fordelingsperspektivet<sup>56</sup>. Behovet for

<sup>56</sup> I rapporten "Føre-var prinsippet: mellom forskning og politikk" utarbeidet av Den nasjonale forskningsetiske komité for naturvitenskap og teknologi, argumenteres det for at

reduksjon i utslipp av gasser som er skadelig for atmosfæren – det vil si i forhold til både ozonlaget og klimasituasjonen – og behovet for å redusere forbruket av materielle ressurser i den rike del av verden gitt vektlegging av hensynet til en mer rettferdig fordeling mellom den fattige og rike del av verden er sentrale tema i debatten omkring hvordan man skal forstå målet om en bærekraftig utvikling (Høyser og Aall 1997, Høyser 1997).

Identifisering av *redusert mobilitet* som et bærekraftkriterium knytter seg til en erkjennelse at den sterke økningen i samfunnets mobilitet i de industrialiserte land er det kanskje sterkeste kjennetegnet på et samfunn ute av balanse i forhold til bærekraftmålsettingen (Mishan 1977, Høyser 1997). Ut fra dagens teknologiske kunnskap synes det også umulig å redusere miljøbelastningene vesentlig fra samferdselssektoren gitt en vektlegging av målet om rettferdig fordeling i tid og rom, uten gjennom reduksjon i det samlede omfanget av transport (Høyser 1997). Gitt den manglende viljen så langt til å ta i bruk radikale miljøavgifter nasjonalt og internasjonalt, vil det i mange tilfeller også være slik at det er kommunene som sitter med de langt på vei viktigste virkemidler som kan påvirke omfanget av transportarbeidet, gjennom blant annet arealplanlegging og fysiske tiltak (Høyser og Aall 1997).

Det politiske grunnlaget for arbeidet spesifikt med *biologisk mangfold* i kommunene er den internasjonale konvensjonen om biologisk mangfold undertegnet i Rio i 1992. Overgangen fra det "tradisjonelle" naturvernet og naturforvaltningen til "biologisk mangfold" innebærer en *utvidelse* langs fire akser (Aall 2000b): (1) En bruk-vern akse: bærekraftig bruk av det biologiske mangfoldet hører med, ikke bare "vern". (2) En tematisk akse: den "kultiverte" og "trivielle" naturen hører med, ikke bare den "ville", der den trivielle naturen er områder som ofte ligger mellom den kultiverte og den ville, og som indirekte er berørt av det som skjer i den kultiverte naturen. (3) En produksjon-forbruk akse: indirekte konsekvenser av forbruk hører med, ikke bare direkte konsekvenser av produksjon og høsting, eventuelt nedbygging, av arealer. (4) En lokal-global akse: konsekvenser av lokal handling i forhold til det globale mangfoldet utenfor lokalsamfunnets grenser hører med, ikke bare konsekvensene innenfor lokalsamfunnets grenser.

De to siste bærekrafttemaene som gjelder det miljøvernpolitiske innholdet – utslipp til lokale resipienter innenfor naturens tålegrense, og menneskepåvirkede endringer av miljøet må ikke skade vår helse - er med ut fra en erkjennelse at dette er sentrale tema i Verdenskommisjonens rapport og Agenda 21. Samtidig er dette tema som illustrerer at det – selvsagt – er viktige overlapp mellom en "tradisjonell" og en bærekraftorientert miljøvernpolitikk. Dette er kriterier som har ligget til grunn for oppbyggingen av den kommunale miljøvernpolitikken i Norge og har også vært et bærende element i statlige styringssignaler til kommunene.

---

*føre-var prinsippet* er den viktigste komponenten i bærekraftprinsippet (Kraft og Storvik 1997, s 6). De to neste miljøvernpolitiske prinsippene – *fordeling* henholdsvis i *tid* og *rom* - utgjør den viktigste forskjellene mellom en "tradisjonell" miljøvernpolitikk og et bærekraftperspektiv med vekt på både et verne- og utviklingsmål (Høyser og Aall 1997).

Kriteriene som gjelder miljøvernpolitisk *prosess* tar utgangspunkt i anbefalingene i kapittel 28 i Agenda 21. Her oppfordres kommunene til å trekke inn alle berørte parter lokalt i arbeidet for en bærekraftig utvikling, i tillegg til en oppfordring om å etablere samarbeid med kommuner i andre land.

Bærekrafttematikken ble utformet som et grunnlag for utvikling av en modell for retningsanalyse der bruk av *bærekraftindikatorer* var et sentralt element. Det var en sentral utfordring å skape en balanse mellom eksterne faglig kriterier til det budskapet bærekraftindikatorerne skulle formidle og ambisjoner om å skape lokalpolitisk resonans (Aall 1998). Modellen skilte mellom fire nivåer. Det første nivået er ment å gjelde som et felles utgangspunkt for alle sektorer og alle nivå i samfunnet, mens nivå 2 - bærekrafttema - vil gjelde spesielt for én sektor eller ett forvaltningsnivå (i dette tilfelle "kommune"). Nivå 3 - målnivå - gjelder for hver enkelt kommune. Det siste nivået - indikatornivået - vil være forskjellig for hvert enkelt tilfelle der det blir gjennomført en retningsanalyse. For en kommune vil derfor nivå 1 og 2 være gitt, mens hver enkelt kommune selv må klargjøre nivå 3 i form av et såkalt analysegrunnlag, og - i forkant av hver enkelt retningsanalyse - klargjøre nivå 4. Denne strukturen skulle sikre at indikatorerne tilfredsstilte faglige kvalitetskrav samtidig som modellen tillot lokale tilpasninger

#### *Drøfting av prosjektets erfaringer opp mot våre problemstillinger*

Retningsanalyseprosjektet ga en mulighet til å utrede hva som kan være rammene for og innholdet i en kommunal miljøvernpolitikk rettet eksplisitt inn mot målet om en bærekraftig utvikling. Forsøk med å relatere prosjektets forslag til kommunal bærekrafttematikk viste at for to av prosjektkommunene - Stavanger og Akershus fylkeskommune - var tematikken i rimelig grad dekket gjennom eksisterende målformuleringer i overordnede plandokumenter. Den foreslåtte tematikken skilte seg imidlertid mye fra gjeldende styringssignaler om hva statlige myndigheter forventet av kommunal miljøinnsats. Tema som reduksjon i energiforbruket, reduksjon i forbruket av materielle ressurser og reduksjon i den samlede mobiliteten var lite synlig i den statlige miljøvernpolitikken og statlige forventninger til den kommunale miljøvernpolitikken. Dette forholdet er likevel på et overordnet nivå endret noe gjennom den stortingsmeldingen som etterfulgte Retningsanalyseprosjektet: Stortingsmelding 58 (1996-97) om "Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling". Men fortsatt er disse temaene bare omtalt og i liten eller ingen grad fulgt opp gjennom forpliktende mål og konkrete tiltak på statlig nivå eller klare styringssignaler overfor kommunene.

Retningsanalyseprosjektet demonstrerte at det er fullt mulig å gjennomføre vurderinger av utviklingsretning for prosjekter og planer i forhold til målet om en bærekraftig utvikling. Slike vurderinger er imidlertid avhengig av å skje i en lokal politisk sammenheng der bærekraftmålet blir tillagt vekt. Videre ga kommunene uttrykk for at de følte behov for en mer presis oppfatning fra nasjonale myndigheter om hva som er kommunenes ansvar i arbeidet for en bærekraftig utvikling. Den foreslåtte bærekrafttematikken ble

ikke opplevd å være tilstrekkelig ”autoritativ” for å gjøre denne typen prinsipielle og overordnede vurderinger (Aall 1998).

## 2.4 Forskningsprogrammer om kommunal miljøvernpolitikk

### 2.4.1 Natur og miljøvennlig tettstedsutvikling (NAMIT)

#### *Prosjektbeskrivelse*

Forskningsprogrammet Natur og miljøvennlig tettstedsutvikling (NAMIT) ble gjennomført i perioden 1988-92 for Norges Råd for Anvendt Samfunnsvitenskapelig forskning (NORAS). Samlet økonomisk ramme var ca. 6 millioner kroner. Utøvende institusjoner var Norsk Institutt for by- og regionforskning i Oslo og Trondheim, Vestlandsforskning, Transportøkonomisk Institutt, Institutt for Landskapsarkitektur ved Norges landbrukshøgskole, og Senter for Utvikling og Miljø ved Universitetet i Oslo.

Det ble gjennomført analyser av ulike alternativer for arealbruk og utbyggingsmønstre i tre norske tettstedsområder: Borre (Horten), Sogndalsfjøra og Trondheim øst/Malvik. I hvert av undersøkelsesområdene ble et *miljøprioritert* og et *trendbasert* utviklingsalternativ vurdert opp mot ulike miljøvernpolitiske mål.

Tre grunnleggende prinsipper går igjen i de såkalte *miljøalternativene* i de tre områdene Borre, Sogndal og Trondheim øst/Malvik:

- samling av naturinngrep
- arealøkonomisering
- omstrukturering av transportsystemet

Med det siste siktes det til systematiske tiltak for å fremme kollektive og ikke-motoriserte transportformer på bekostning av biltrafikken. Blant disse tiltakene inngår høyere bensinpriser, lokale kjøreavgifter og reduksjon av veg- og parkeringskapasiteten. På et overordnet nivå innebærer disse prinsippene at en stor del av utbyggingen skjer som fortetting/innfylling. Utbygging som ikke kan dekkes innenfor dagens tettsteds grenser, skjer som utvidelse av eksisterende tettsteder i områder med god tilknytning til kollektivtransportnett.

*Trendalternativene* viser hva en forlengelse av utviklingstrekk som var dominerende i slutten av 1980-årene, kan komme til å bety for arealbruk, utbygging og transport. I alle de tre undersøkelsesområdene preges disse alternativene av spredte utbyggingsmønstre med høyt forbruk av byggeareal. Utbyggingen skjer i stor grad som satelittvekst kombinert med utvidelser av eksisterende tettsteder, mens fortetting/innfylling står for en relativt lav andel.

Utbyggingsbehovene, målt i antall boliger og antall golvkvadratmeter yrkesbygg, er felles for de to alternativene. Det samme gjelder



forutsetninger om teknologisk utvikling av kjøretøyer og framtidig arbeidsplassdekning. Hvert alternativ er forutsatt å dekke utbyggingsbehovene for 30-årsperioden 1990-2020.

I analysene av alternativene er det tatt utgangspunkt i offentlige målsettinger innenfor ulike deler av miljøvernpolitikken. Følgende mål er brukt som vurderingsgrunnlag:

- minimere energiforbruk og utslipp av global/nasjonal betydning
- bevare biologiske ressurser
- være kostnadmessig gunstig
- minimere lokal støy og forurensning
- gi gode muligheter til friluftsliv/rekreasjon
- bevare landskap og kulturverdier
- bidra til å realisere velferdsmessige/sosiale mål

De syv hovedmålene er videre konkretisert i form av 32 delmål.

#### *Prosjektets hovedfunn*

Hva vil det bety for byplanlegging og boligpolitikk å følge opp Brundtlandkommisjonens anbefaling om en bærekraftig utvikling? Hvor forenlige er ulike utbyggingsmønstre i forhold til kriterier for en bærekraftig utvikling? Vil en byutvikling som er gunstig for det globale miljøet, også gi gode lokalmiljøer? Disse spørsmålene sto sentralt i NAMIT, som hadde som formål å belyse følgende hovedproblemstilling: Hvilke prinsipper for arealbruk, utbygging og transport i byer og tettsteder er best i stand til å ivareta natur- og miljøvern hensyn, når det tas for gitt at det fortsatt vil være behov for omfattende utbygging av boliger, næringslokaler og andre bygninger?

Hovedkonklusjonene fra NAMIT er at en kan oppnå betydelige fordeler for natur- og miljøvern ved å konsentrere utbyggingsmønsteret, satse på fortetting i områder der det allerede er gjort tekniske inngrep og utnytte hver enkelt byggetomt effektivt. Dette i sammenlikning med det arealkrevende og spredte utbyggingsmønsteret som kjennetegner mye av dagens tettstedsutvikling. Særlig kan miljøgevinsten bli stor hvis en utbyggingsstrategi som reduserer transportavstander og sparer areal, kombineres med styrket kollektivtrafikk og tiltak for å begrense biltrafikken (Næss 1991, Høyen 1995).

Det forelå fra før betydelig kunnskap om hvilke løsninger som er gunstige med tanke på å oppfylle hvert enkelt av målene isolert. Siktemålet med NAMIT var derfor å identifisere prinsipper som er gode i et *flermåls*perspektiv, dvs som kan tilfredsstillende en rekke ulike natur- og miljøvernmål samtidig.

Resultatene viste at energiforbruket til lokal persontransport var klart lavere i miljø- enn i trendalternativene. Spesielt var forskjellene store i Sogndalsfjøra og Borre, der energiforbruket var henholdsvis 89 prosent og

74 prosent lavere enn i trendalternativene. Utslippene av CO<sub>2</sub> fra lokal persontransport følger samme mønster som energiforbruket. Arealbruks- og utbyggingsprinsipper som gir lavere transportbehov står for noe over halvparten av forskjellen mellom miljø- og trendalternativenes energiforbruk og utslipp i Borre og Sogndalsfjøra, mens resten skyldes transportpolitiske tiltak (økt bensinpris m.m). I Trondheim øst/Malvik er det imidlertid transporttiltakene som slår sterkest ut.

Miljøalternativene har et betydelig lavere forbruk av utbyggingsareal enn trendalternativene. I Borre krever f.eks. trendalternativet at 6,5 km<sup>2</sup> tidligere ubebygde områder tas i bruk til tettstedsutvikling, mens en i miljøalternativet klarer seg med en 0,5 km<sup>2</sup>.

Omdisponeringen av naturarealer i miljøalternativene overstiger ikke i noen av undersøkelsesområdene en tiendedel av trendalternativets omdisponering. I Sogndalsfjøra er for eksempel omdisponeringen i trend hele 100 ganger så stor som i miljø. Også når det gjelder nedbygging av dyrket og dyrkbar jord, foruten høyproduktiv skog, kommer miljøalternativene best ut.

Transportkostnadene og investeringskostnadene til infrastruktur er betraktelig lavere i miljøalternativene enn i de trendbaserte alternativene. De er mer like når det gjelder investeringskostnader til bygninger og andre driftskostnader enn transport, men også for disse aspektene ser det ut til at miljøalternativene er å foretrekke.

#### *Drøfting av prosjektets erfaringer opp mot våre problemstillinger*

Det kan være verdt å minne om at NAMIT ikke var i inngrep med reelle politiske prosesser lokalt, og derfor bør betraktes som en ren mulighetsstudier. Like fullt har prosjektet gitt nyttig innsikt i spørsmålet omkring hvordan oversette en global miljøproblematikk til det lokale helt ned på meget detaljert nivå (bebyggelsesplan). NAMIT presenterte tilsvarende det som ble gjort i Retningsanalyseprosjektet en systematikk for hvordan oversette bærekraftmålet til en kommunal miljøvernpolitikk. NAMIT viste også hvilke muligheter kommunene har til å realisere bærekraftmålet gjennom lokal virkemiddelbruk og lokale tiltak.

Tilsvarende som for TP10, Miljøbyprogrammet og BLS-prosjektet, ser vi også i NAMIT-programmet et eksempel på en "alliansebygging" – men denne gangen i større grad mellom forskere og kommuner. Man bruker noen forsøkskommuner for å skape et kunnskapsmessig og politisk utgangspunkt for å få til endringer i den nasjonale miljøvernpolitikken. Til forskjell fra de øvrige eksemplene referert over førte imidlertid NAMIT til at man faktisk fikk til slike endringer. Prosjektet la et viktig kunnskapsgrunnlag for utforming av rikspolitiske retningslinjer for samordnet transport- og arealplanlegging.

Erfaringene fra NAMIT viser at mulighetene for lokal innsats i forhold til globale miljøvern hensyn kan være ikke ubetydelige gitt en samordning av kommunal og statlig miljøvernpolitikk og en nødvendig grad av horisontal samordning lokalt. Det første gjelder særlig spørsmålet om økonomiske incentiver som gjør det lokalt rasjonelt å legge opp til transportreducerende

utbyggingsmønster, for eksempel avgifter på drivstoff, og en tilstrekkelig ressurstilgang til kollektivtransporten. Det siste gjelder muligheten til å få ”i pose og sekk”; eller mer presist muligheten til å få til en transportreduserende arealplanlegging lokalt uten at dette går på bekostning av et mål om å bevare grøntstrukturen i sentrum.

Samtidig illustrerer NAMIT prosjektet at det er naivt å tro at en ambisiøs statlig miljøvernpolitikk nær sagt automatisk vil utløse en tilsvarende ambisiøs miljøvernpolitikk lokalt. Avstanden mellom de såkalte miljøalternativene og trendalternativene og egne undersøkelser om holdninger blant representanter for lokalbefolkning, folkevalgte og kommuneadministrasjonen viser at det også ligger hindringer i form av manglende lokal vektlegging av miljøvennlige utbyggingsalternativ. Undersøkelsene antyder videre at det er blant lokalbefolkningen avstanden mellom holdning og et miljøvennlig ideal synes å være størst (Næss 1992).

## 2.4.2 Miljøvern i kommunal planlegging (MILKOM)

### *Programbeskrivelse*

Forskningsprogrammet ”Miljøvern i kommunal planlegging” (MILKOM) under Norges forskningsråd ble gjennomført i perioden 1992-96. Det ble gjennomført i alt 13 prosjekter som involverte åtte forskningsinstitusjoner: Nordlandsforskning, NTNU ved institutt for by- og regionplanlegging, Norsk institutt for by- og regionsforskning, SINTEF Samferdselsteknikk, Transportøkonomisk institutt, Universitetet i Tromsø ved institutt for samfunnsvitenskap, Vestlandsforskning, og Østlandsforskning.

MILKOMs fokus har vært hvordan miljøsynet blir ivaretatt i den fysiske planleggingen, med særlig vekt på det kommunale nivået. Intensjonen var todelt: Å rette oppmerksomheten mot drivkreftene bak den fysiske utformingen av våre omgivelser, og det å få fram konsekvenser av denne utformingen for miljø, natur, levekår og økonomi. Tre påstander har vært førende for MILKOM-programmet (Kleven 1997):

- Ikke alle sider ved plan- og bygningsloven fungerer etter intensjonene – det er et gap mellom norm og virkelighet.
- Ikke alle bestrebelsene på planleggingsmessig samordning mellom interesser, nivåer og sektorer ser ut til å lykkes – makta rår, og viser seg med mange ansikter.
- Ikke all planlegging bygger på god kunnskap om miljøproblemenes omfang og karakter – slik kunnskap har ofte magre kår.

Prosjektene grupperte seg under tre hovedtemaer: En gruppe prosjekter har studert *virkemåten* til den fysiske planleggingens institusjoner, en annen dens *effekter* som virkemiddel for samordning av interesser, og en tredje har studert planleggingens *kunnskapsgrunnlag, metode og modeller* (Kleven 1997).

### *Programmets hovedfunn*

Studier av virkemåte og effektivitet av den kommunale planleggingens institusjoner, dvs. dens prosesser, prosedyrer og virkemidler, har stått sentralt i MILKOM. Ikke overraskende viser studiene at institusjonene i noen sammenhenger virker etter hensikten, i andre sammenhenger ikke. Den kommunale arealplanleggingen etter Plan- og bygningsloven viser seg for eksempel bedre enn sitt rykte. I de områdene som er undersøkt, har den fysiske planleggingen vært sterkt premissgivende for tettstedsvekst, konfliktavklarende i forhold til landbruks- og naturverninteresser og generelt styrende for arealbruken langs nye omkjøringsveier rundt tettsteder. På den annen side: Fysisk planlegging mister lett sin styringseffekt når sterke økonomiske interesser kommer på banen, for eksempel representert ved kjøpesenter-entreprenørene. Planene legges raskt til side, endres eller tilpasses når det oppstår konkurranse om næringsetableringer og skatteinntekter. Spørsmålet om de regionale virkningene av etableringene og om hva nabokommunene kan komme til å gjøre, affiserer den enkelte kommune i liten grad (Kleven 1997).

Planleggingens tiltenkte funksjon som samordningsinstrument viser seg ofte å være planleggingens Akilleshæl. Sterke statlige organer lar seg ikke samordne eller binde av kommunal planlegging. Flere av MILKOMs studier viser at planer og planprosesser som utfordrer sterke sektorinteresser, ofte resulterer i prosesser som neppe er i overensstemmelse med den samordningsretorikk som omgir oversiktsplanleggingen (Kleven 1997).

Imidlertid er det heller ikke vanskelig å finne eksempler på at kommunene både vil og kan bestemme, selv om staten gjerne vil styre. Kommunene skaper eller tiltar seg handlingsrom der staten ikke blir enig med seg selv, eller der hvor det i siste instans er lokale politikere som må ta støytten av statlige pålegg, som for eksempel ved gjennomføring av nasjonale skippertak som oppfølging av Nordsjøavtalen. Kommunene velger sin tilpasning, og gjør det som kan forsvares lokalt politisk. Den statlige miljøvernpolitikken må finne seg i å bli underlagt kommunale prioriteringer. Når miljøet på denne måten må konkurrere med andre kommunale oppgaver, svekkes også grunnlaget for at miljøspørsmålene skal utgjøre en overordnet premiss for alle kommunale sektors planlegging. Studiene illustrerer at samordning er politiske prosesser som dreier seg om prioritering, ideologi og interessekamp, sterkt styrt av det situasjonsspesifikke, av makt og posisjoner, og interessenes organisering og styrke. Dette er forhold som synes underkommunisert i den rådende harmoni- og konsensusfikserte forestilling av planlegging som styringsinstrument (Kleven 1997).

### *Drøfting av programmets erfaringer opp mot våre problemstillinger*

I en oppsummering av MILKOM peker programkoordinator Terje Kleven på at funnene fra programmet på sett og vis var "utdatert" allerede ved avslutningen av programmet (Kleven 1997, s. 2): *"De problemstillingene om forholdet mellom miljøvern, planlegging og styring som i sin tid formet programmet, er ikke nødvendigvis de samme som opptar oss mest i dag"*. Kleven peker på at MILKOM i stor grad har studert planleggings- og

forvaltningssystemer som er knyttet til løsningen av de tradisjonelle lokale miljøvernproblemene. Det er problemer som gjerne er tett knyttet til spørsmålet om hvem som må ta kostnadene eller skal høste godene når tiltaket settes i verk; og der konfliktlinjene ofte er klare: naturvernere mot utbyggere, industrien mot beboere osv. Løsningen på de tradisjonelle miljøproblemene bygger primært på kjent teknologi, der den politisk og administrative styringen av miljøvernpolitikken skjer gjennom faglig-administrativ kontroll knyttet til spesialekspertise på de enkelte fagområdene eller i forhold til de enkelte forurensningskildene.

Kleven (1996) peker på at de nye miljøproblemene ikke er lokale og avgrensbare på samme måte som de tradisjonelle miljøproblemene. De er grenseoverskridende, ofte globale, de er diffuse og til dels abstrakte av natur. Kunnskapen om de moderne miljøproblemene tenderer til å være usikker, og dermed også omstridt både faglig og politisk. Kleven (1996, s. 8) stiller spørsmålet om det er *”rimelig å tro at miljøplanlegging og regulative tilnærminger – så typisk for løsningen av de tradisjonelle problemene – vil kunne bidra avgjørende i den styringsmessige utfordringen som ligger i å endre forhold som har med livsstil og forbruk å gjøre?”*.

Kleven drøfter hvilke ”nye” problemstillinger<sup>57</sup> som tegner seg i lys av de ”moderne” miljøproblemene målet om en bærekraftig utvikling reiser. Det i vår sammenheng mest relevante spørsmålet Kleven reiser knytter seg til ”på tvers” utfordringer i miljøvernpolitikken: Hvordan sikre at det miljøvernarbeidet får større gjennomslag i forhold til andre ”tunge” forvaltningsområder. MILKOM-programmet gir nye eksempler på sammenhengen mellom horisontal integrering og vertikal arbeidsdeling. Tilsvarende som det Naustdalslid og Hovik (1994) drøfter i forhold til erfaringene fra studie av MIK-reformen, peker Terje Kleven (1997) på at manglende samordning nasjonalt vanskelig lar seg løse ved å prøve å få til en samordning lokalt. MILKOM gir mange eksempler på at sterke statlige organer ikke lar seg samordne eller binde av kommunal planlegging. Derimot viser erfaringene at i de tilfeller der ulike statlige interesser ikke blir enige med seg selv, er det grunnlag for kommunal samordning.

### 2.4.3 Lokal transport- og arealpolitikk (LOKTRA)

#### *Programbeskrivelse*

Norges forskningsråds program for lokal transport- og arealpolitikk (LOKTRA) har pågått i perioden 1993-99. Målet for LOKTRA var å bidra til å utvikle en helhetlig forståelsesramme for utforming av lokal transport- og arealpolitikk, hvor dette feltet sees i sammenheng med de øvrige sektorene i samfunnet (LOKTRA 1994).

LOKTRA-programmets opprinnelige tittel var ”lokal transportpolitikk”, hvor hovedmålet var å utvikle en helhetlig forståelsesramme utelukkende

---

<sup>57</sup> Kleven kommenterer selv bruk av gåseøyne på nye (Kleven 1997, s. 8): *”Jeg skriver 'ny' fordi jeg ikke er helt sikker på at dette er så veldig nytt. Miljødebatten i 1970-årene var definitivt inne på de samme tankene, før den ble oppslukt av høyrebølge og jappetid”*.

rettet inn mot lokal *transport*politikk. Det var Samferdselsepartementet som i 1993 tok initiativ til dette programmet, men underveis i programmet økte behovet for å se sammenhengen mellom areal- og transportmarkedene. Etter initiativ fra Miljøverndepartementet ble så programmets tittel endret til ”lokal transport- og arealpolitikk” fra 1996. Programmets formål ble justert slik at forskning om sammenhenger mellom transportinfrastruktur, person- og godstransport på den ene siden og arealbruk og miljø på den andre siden skulle prioriteres. Samtidig gikk også Miljøverndepartementet inn i finansieringen av programmet. Programmet har hatt en økonomisk ramme på 40 millioner kroner og finansiert nærmere 50 forskningsprosjekter (Skogstad og Johansen 2000:2).

Tematisk kan vi skille mellom tre *hovedområder* av LOKTRA: (1) Areal- og transportmarkedet; (2) Optimal transport- og arealpolitikk; og (3) Planleggingens institusjoner. De sentrale *forskningsoppgavene* har vært å:

- Utvikle og presentere en helhetlig forståelsesramme for utformingen av lokal transportpolitikk for beslutningstakere på sentralt og lokalt plan, hvor transportspørsmål sees i sammenheng med arealbruk og miljøforhold.
- Videreutvikle verktøy som benyttes i den lokale planleggingsprosessen.
- Klargjøre hvordan virkemidlene kan innrettes for å nå målene innenfor rammen av en, i vid forstand, effektiv transport- og arealpolitikk og eventuelt peke på hvordan dagens virkemiddelbruk kan endres.
- Vurdere om dagens institusjonelle ansvarsdeling på samferdselssektoren fører til en hensiktsmessig bruk av virkemidler og om ansvarsfordelingen eventuelt bør endres.
- Vise hvordan en faktisk transport- og arealpolitikk utformes under gitte politiske og institusjonelle forhold (LOKTRA 1994).

Programmet er vesentlig avgrenset til utfordringene for transportpolitikken i *byer og større tettsteder*, men omfatter også samspillet mellom disse områdene og deres omland. Begrunnelsen for denne avgrensningen er at et helhetlig perspektiv og samordning mellom ulike transportmidler anses å være viktigere i bysamfunn enn utenfor byene.

#### *Programmets hovedfunn*

Det er gitt ut tre synteserapporter, en for hvert av de tre hovedområdene av LOKTRA. Den *første* synteserapporten omhandler temaet *areal og transportmarkeder i byer*<sup>58</sup>. Sammenhengen mellom areal- og transportmarkedet går igjennom (Skogstad og Johansen 2000:8):

- Bruken av areal til transportformål.
- Tilgjengelighet som øker attraktiviteten til arealer.

---

<sup>58</sup> Utgangspunkt for rapporten har vært forskningen under LOKTRA-programmet, men man har også supplert med annen norsk og internasjonal forskning.

- Miljøeffekter av transport som reduserer attraktiviteten til arealer.

Både empirisk og analytisk er det vanskelig å skille effektene fra hverandre. Det knytter seg stor usikkerhet til beregningen av de langsiktige effektene av endringer i arealbruk på transport eller endringer i transport på arealbruk, samtidig som utenforliggende forhold også har betydelige effekter. I LOKTRA og annen forskning om sammenhenger mellom areal og transport er derfor vekten lagt på kortsiktige effekter (Skogstad og Johansen 2000:8). Forskerne har valgt ut følgende konklusjoner fra LOKTRA-prosjektene behandling av *transportmarkedets virkninger på arealbruken* (Skogstad og Johansen 2000:11-12):

- Grue m.fl. (1998) og Skogstad (1999) viser at areal- og boligprisene øker med tilgjengelighet og nærhet til sentrum.
- Grue m.fl. (1998) viser at støy fra biltransport har negativ innvirkning på boligprisene. Effektene er imidlertid lokale, slik at generelle virkemidler trolig har liten effekt.
- Fosli og Lian (1999) gir en viss støtte for konklusjonen om at investering i veikapasitet og økt tilgjengelighet med bil fører til spredning av arbeidsplasser.
- Aarhus m.fl. (1998) konkluderer med at store bedrifter lokaliserer seg innenfor et geografisk mulighetsområde hvor tilgangen på arbeidskraft og muligheter for effektiv transport av varer ble vektlagt, avhengig av bedriftens produksjon. Som årsak til flytting ble samlokalisering av bedriftenes ulike enheter vektlagt.

I forhold til *arealbrukens virkning på transportmarkedet* gis det følgende konklusjoner (Skogstad og Johansen 2000:12-13):

- Fosli og Lian (1999) har studert sammenhenger mellom bystruktur og bilhold og bilbruk. På bakgrunn av sin analyse av data fra Bergens- og Osloområdet i perioden 1980-96 konkluderer de med at spredningen av boliger har hatt *liten* effekt på bilhold og bilbruk. Imidlertid har spredningen av *arbeidsplassenes* lokalisering hatt betydelig innvirkning.
- Brendemoen m.fl. (1999) har sett på en del av arealmarkedet som er nært knyttet til transportmarkedet, nemlig parkeringsmarkedet i de største byområdene. De finner at parkeringsplassene i byene sjelden er fullt utnyttet og gir empiriske og teoretiske begrunnelser for at det er for *stor* tilgang på parkeringsarealer i bysentrene. Overskudd av parkeringsplasser leder både til sløsing med verdifulle arealer og mer trafikk med bil enn det bør være. Dette skyldes myndighetenes bruk av *minimumsnormer* for antall parkeringsplasser ved nybygg og at ansatte i stor grad tilbys gratis parkeringsplass ved arbeidsplassen som frynsegode og dermed ikke stilles ovenfor de reelle kostnadene ved sine transportmiddelvalg.

Den siste konklusjonen støttes i stor grad av Rekdal (1999) som blant annet har gjennomført kvantitative analyser av sammenhengene mellom ulike bilordninger for ansatte og arbeidstakernes valg av transportmiddel på arbeidsreiser.

Den *andre* synteserapporten omhandler temaet *optimal transport- og arealpolitikk*. Det er to generelle kriterier eller ”regler” forskerne primært har vært opptatt av var (Larsen m.fl. 2000:1):

- En ”regel” som gjelder for *prising av transport*, det vil si for bruken av et transportsystem (veger, kollektivruter, terminalanlegg osv).
- En ”regel” som gjelder for *utforming og dimensjonering transportsystemene*. For et vegsystem dreier det seg her primært om hvor vegene skal gå og hvilken kapasitet og standard de enkelte veger skal ha, men også om en rekke detaljer ved vegene og vegenes nære omgivelser. For et kollektivsystem kan det dreie seg om hvor det skal gå ruter, om tidtabeller for disse rutene, standard og kapasitet på det materiellet som skal benyttes osv

”Prisingsregelen” innebærer at brukerne av et transportsystem skal betale det bruken koster. Poenget er å få brukerne av et transportsystem til å foreta en ”riktig” avveining mellom egen nytte av turen og de samfunnsmessige konsekvenser eller kostnader av turen. Rapporten peker på at det er langt fra trivielt å gjennomføre prising. Det er et spørsmål om å kvantifisere de relevante sammenhenger og kostnader og å innføre et pris-/avgiftssystem som gjør at de som foretar reisen tar hensyn til disse kostnadene. Dette dreier seg om kompliserte sammenhenger og måleproblemer. Rapporten drøfter kostnader i forhold til: (1) Systemoperatørene (for eksempel Statens vegvesen eller operatøren for et kollektivtilbud); (2) kundene; og (3) omgivelsene (for eksempel trafikkulykker, lokal og global luftforurensning). Rapporten peker på at ”prising” ikke er et spørsmål om finne en ”perfekt” løsning, for det klarer man aldri, men å få til en prising som gjør at vi unngår store og langsiktige ulemper (Larsen m.fl. (2000):4)

I en rekke tilfeller opplever vi derimot at vi av ulike årsaker velger å ha priser/avgifter som ligger langt fra det de ”bør” i henhold til kostnadene. I denne sammenheng er *køprising* et tema som blir viet særlig oppmerksomhet. Flere tiltak for å motvirke fraværet av kjøprising blir foreslått (Larsen m.fl. (2000): kap. 6). Eksempler på dette er:

- Bygge ut vegkapasiteten
- Prioritere kollektivtrafikk med lavere takster og bedre tilbud enn man ellers skulle hatt
- Prioritere innfartsparkering (gratis parkering – eventuelt i kombinasjon med reduserte kollektivtakster for den som parkerer)
- Parkeringspolitikk (avgifter, tilgang på plasser, beskatte fordel ved gratis parkering)
- Regulering av arealbruk og/eller avgifter på areal brukt til urbane formål

Rapporten konkluderer med at selv om optimalitetskriterier riktignok kan formuleres, må disse baseres på svært restriktive forutsetninger for at optimeringsproblemet i det hele tatt skal bli analytisk håndterbart. Mye taler for at en bør ha en relativt pragmatisk holdning når det gjelder anvendelse av tradisjonell økonomiske optimalitetskriterier (Larsen m.fl. (2000):6).



*Mer effektive institusjoner og bedre planlegging* er tema for den siste av LOKTRAs tre synteserapporter. En gjennomgang av resultatene som er oppnådd på dette feltet viser at dagens transport- og arealpolitikk i byområdene, verken er samordnet, effektiv eller miljørettet. Rapporten fastslår at det i de siste tretti år har vært stor grad av politisk enighet om målene for transport- og arealpolitikken i norske byregioner. Likevel er det stor avstand mellom mål og resultater: Mål om økonomisk rasjonalitet er ikke tilfredsstilt. Byutvikling og arealforbruk er i strid med målene. Transportmiddelfordelingen har ikke gått i ønsket retning. Biltrafikken fortsetter å øke, mens kollektivtrafikk, gange og sykling taper markedsandeler. Risikonivået i bytrafikken er fortsatt høyt. Bymiljøet og befolkningen i byene har fått noen, men ikke store forbedringer i forhold til biltrafikkens ulemper. Utviklingen er med andre ord langt fra bærekraftig. Forskning og evaluering av plan- og gjennomføringsprosesser viser at det er en rekke *institusjonelle forklaringer* på denne manglende politiske måloppnåelse (Nielsen m.fl. 2000:10-12):

- Det blir i liten grad foretatt noen reell avklaring mellom målene der de er i konflikt med hverandre. Manglende effektivitet i virkemiddelbruken henger sammen med en uklar og oppsplittet ansvarsdeling og en lite adekvat finansierings- og insentivstruktur.
- Rammebetingelsene for kollektivtrafikken er i stor grad blitt bestemt av andre forhold enn ønsket om effektiv transport og bærekraftig utvikling, og dette har blant annet bidratt til at de offentlige tilskuddene til kollektivtrafikk i byområdene i Norge er blitt redusert til et europeisk bunnivå, og langt under det nivået som vil være samfunnsøkonomisk optimalt.
- Etter en gjennomgang av tidligere evalueringer av en rekke plan- og gjennomføringsprosesser blir det konkludert med at vi i Norge ikke har tilstrekkelig organisasjon, faglig tyngde og arbeidskraft til å planlegge og gjennomføre de virkemidlene som trengs for å snu utviklingen mot målene om en samordnet transport- og arealpolitikk.
- Den lokale transportpolitikken domineres av veisektoren på grunn av sterk økonomi og organisering, stor kapasitet og kompetanse på planlegging, samt regionale politiske allianser. Miljø- og kollektivtransportinteressene er på den annen side svakt organisert og mer utsatt for konkurranse om penger i fylkeskommunene.
- Med begrensede faglige og økonomiske ressurser til planlegging har det vanligvis ikke vært midler til å utarbeide tilstrekkelig overbevisende planer for nye tiltak utover de som i større eller mindre grad ligger innenfor rammene av ”konvensjonell politikk”
- Når en betrakter planleggings- og styringsproblemene innen samordnet transport- og arealplanlegging i et langsiktig perspektiv, er det slående hvor lite fagfolk og politikere synes å ta hensyn til tidligere utredninger og erfaringer.

Rapporten peker også på mulige institusjonelle *reformer, utviklingstiltak og forskning* som kan bidra til en mer effektiv gjennomføring av de areal- og

transportpolitiske mål som politiske myndigheter ønsker å oppnå. Disse omhandler:

- Organisasjonsreformer på regionalt nivå.
- Bedre organisering på nasjonalt nivå.
- Bedre faglig arbeid.
- Mer effektiv og målrettet virkemiddelbruk.

Rapporten peker på at unntatt der det er et behov for ny lovgivning eller nærmere utredning, kan de aller fleste virkemidlene som er nevnt foran tas i bruk i langt større omfang enn i dag. Flaskehalsen er ikke mangel på mulige og effektive virkemidler, men uhensiktsmessig organisering og manglende kanalisering av ressurser til de tiltakene som er mest effektive i forhold til målene. Omdisponering av budsjettmidler og fagfolk til de nye oppgavene som må utføres for å nå målene, er et avgjørende "nøkkelpunkt". Økt satsing på de virkemidlene som bidrar til en mer effektiv måloppnåelse og en mer samfunnsøkonomisk transport- og bystruktur, burde i prinsippet ikke være så vanskelig å få til. På lenger sikt vil en slik strategi bli betydelig billigere for samfunnet enn dagens praksis. Men nettopp denne omfordelingen av ressurser er trolig den mest kontroversielle endringen av alle, så den vil måtte foretas gradvis, over en rekke år. Forbedringer på dette feltet kan for eksempel innebære:

- Systematiske tilstands- og effektmålinger ("feedback") ved hjelp av nøkkelindikatorer.
- Før-/etterstudier av tiltak, styringsmidler og organisatoriske løsninger (jf. omtalen av forskningsbehov), slik at det etter hvert bygges opp ny kunnskap om kostnader og effekter av ulike typer tiltak og løsninger.

Gjennom slike etterprøvinger av politikken, etableres det et kunnskapsgrunnlag for en informert samfunnsdebatt og en utviklingsstrategi.

#### *Drøfting av programmets erfaringer opp mot våre problemstillinger*

LOKTRA-programmet dokumenterer med eksempel fra transportsektoren avstanden som er mellom ambisiøse mål om samordning og integrering av miljøaspekter i sektorpolitikken og en manglende evne til å realisere slike mål. Programmet peker også på at det er et stadig større gap mellom den kunnskapen som forskning på feltet har fremskaffet, og politikernes evne og vilje til å anvende kunnskapen når vedtak og beslutninger skal treffes.

Programmet framhever de begrensede mulighetene kommunene synes å ha til å legge om politikken i en mer bærekraftig retning på transportområdet. Dette skyldes at areal- og transportsystemer er avledet av markedene for ulike aktiviteter og samfunnsutviklingen i stort. Utviklingen i andre aktiviteter har derfor trolig vel så stor betydning for endringer i arealbruk og transport som sammenhengene mellom areal- og transportmarkedene i seg selv. Samtidig viser erfaringene fra LOKTRA at transportsystemer er koblet sammen utover kommunegrensene, slik at en (by)kommunes prioriteringer

er avhengig av – og påvirker – andre kommuners transportløsninger. Noen erfaringer synes særlig relevante for vårt prosjekt:

*For det første* synes det å være et tydelig behov for å klarlegge hvordan stat og kommune skal kommunisere om, og overvåke, resultatene på transportområdet. Her har evalueringen pekt på den muligheten som ligger i å innføre systematiske tilstands- og effektmålinger ved hjelp av nøkkelindikatorer. Dette kan gjøres gjennom utvikling av et nasjonalt system med rapporteringer.

*For det andre* peker programmet på det omfattende behovet for organisatoriske og institusjonelle endringer som kreves. Erfaringer med rikspolitiske retningslinjer for samordnet transport- og arealplanlegging viser at slike overordnede nasjonale mål har liten virkning, fordi det finnes strukturer som legger føringer i helt andre retninger. Det blir vist til at den lokale transportpolitikken domineres av veisektoren på grunn av sterk økonomi og organisering, stor kapasitet og kompetanse på planlegging, samt regionale politiske allianser; mens miljø- og kollektivtransportinteressene på den annen siden er svakt organisert og mer utsatt for konkurranse om penger i fylkeskommunene.

*For det tredje* synes det tydelig at generelle virkemidler med mål om å legge om transportmønstre fra person- til kollektivtrafikk på landsbasis vanskelig kan bli treffsikre. Ved avslutningskonferansen for LOKTRA november 2000 pekte professor Arvid Strand (2000:8) på behovet for å utvikle en *differensiert* miljø- og samferdselspolitikk, og han foreslår en tredelt strategi:

- Én politikk for de *grisgrendte* strøk hvor det er snakk om kollektivtransport som velferdspolitik. Her er det aktuelt å utvikle en kollektivtransport som kan gjøre det mulig for mennesker uten tilgang til eget transportmiddel å kunne fungere rimelig godt i lokalsamfunnet og i forhold til det omgivende samfunn.
- En annen type politikk trengs i *by- og tettstedsområder* hvor det ikke i særlig grad er snakk om konkurranseflater mellom bil og kollektivtransport, men hvor det likevel kan være aktuelt av funksjonelle og miljømessige årsaker å ha et velfungerende kollektivtransportsystem.
- Endelig har vi situasjonen i de *største byregionene* i landet hvor det er mulig å etablere et konkurransekraftig kollektivt alternativ til privatbilen. Dette gjelder først og fremst Oslo, men også Bergen, selv om vegbyggingen og manglende tilrettelegging for kollektivtransporten der er i ferd med å gjøre konkurranseflaten stadig mindre. Hva som må til i disse områdene er økt frekvens og økt rutetetthet – og dette krever tilførsel av mer midler til drift.

Samtidig er det klart at det er en sammenheng mellom det vi kan betegne som den ”lille” og ”store” transportpolitikken. Det er ikke mulig å se den ”lille” lokal transportpolitikken totalt løsrevet fra det som skjer i omlandet – selv om vi opererer med så store enheter som Oslo og Bergen. En restriktiv linje i forhold til privatbilbruk *innen* et gitt byområde vil før eller siden

måtte "gi etter" for press utenfra hvis den nasjonale transportpolitikken og andre føringer legger opp til økt privatbilbruk eller i samfunnet.

#### 2.4.4 Miljø, makt og styring (MILMAKT)

##### *Programbeskrivelse*

Programperioden for "Miljø, makt og styring" løp fra 1994 til og med 1998, men programstyrets funksjonsperiode ble forlenget til utgangen av 1999. En del av forskningsaktivitetene har også fortsatt inn i 1999. Den overordnede målsettingen for programmet var å stimulere til forskning om styringsmuligheter og – problemer i miljøvernpolitikken for å produsere kunnskap som kunne brukes til å (MILMAKT 2000:1):

- identifisere organisatoriske, politiske, rettslige og forståelsesmessige flaskehalsar for styring av en mer miljøvennlig utvikling
- legge grunnlag for forvaltningsreformer som kan skape rammer for en mer miljøvennlig politikk
- skape en bedre faglig og politisk forståelse for og engasjement i de institusjonelle og samfunnsmessige barrierer som må overvinnas dersom det skal skapas en mer miljøvennlig utvikling.

Forskningen i programmet har vært konsentrert om tre tematiske områder med til sammen 16 forskningsprosjekter:

- Politiske institusjoner og prosesser.
- Miljøvernpolitiske virkemidler
- Opinion og folkelig mobilisering

Programstyret valgte å konsentrere programmet omkring problemstillinger som knytter seg opp mot virkemidler og virkemiddelbruk.

Forskningsrådet har bidratt med kr. 869.218 til programmet, mens Miljøverndepartementet har bidratt med kr. 17.900.000. Totalt budsjett for programmet var kr. 18.769.218.

Programstyret bestemte seg i første omgang for å konsentrere den faglige aktiviteten i programmet til tre sentrale fagmiljøer (MILMAKT 2000:10)

- Et Bergens-miljø. I tilknytning til Institutt for administrasjons- og organisasjonsvitenskap ved Universitetet i Bergen
- Et samfunnsfaglig miljø ved Norges Landbrukshøgskole på Ås i tilknytning til Institutt for økonomi og samfunnsfag og Institutt for skogfag
- Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR).

Senere ble det også etablert et fjerde kjernemiljø:

- Senter for teknologi og samfunn (STS) (senere Institutt for tverrfaglige kulturstudier) ved NTNU i Trondheim.

Gjennom enkeltprosjekter har også andre miljøer vært involvert: Rogalandsforskning i Stavanger, Transportøkonomisk institutt i Oslo, samt et doktorgradsprosjekt ved Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo.

#### *Programmets hovedfunn*

Forskningsresultatene hva angår organisatoriske forhold som balansen stat-kommune, sektorisering og sektorovergripende tiltak, maktforhold mellom ulike departement, peker på en rekke tvetydigheter. Tvetydighetene er i først rekke en påminning om at en ikke kan feste for stor tro til standardløsninger i miljøvernpolitikken. Det synes å være mer nødvendig med langt større oppmerksomhet på variasjon og forskjellighet, og dermed mer differensiert bruk av virkemidler og styringsmuligheter. Forvaltningsreformer bør på dette grunnlag ta høyde for at virkemidler må tilpasses konkret, både til kontekst og målgrupper. Behovet for en mer differensiert og tilpasset styring forutsetter igjen bredere forståelse. Det kreves således også betydelig mer samfunnsvitenskapelig forskning på styringsmuligheter og – problemer i miljøvernet for å gjøre dette mulig.

Et viktig funn ved forskningen innenfor temaet ”*politiske institusjoner og prosesser*” er det klare dynamisk preg ved miljøvernpolitiske institusjoner og prosesser. Med dette siktes det til at det har skjedd en rekke endringer i organiseringen av forvaltning og politikk på miljøfeltet. De viktigste konklusjonene innenfor dette temaet var som følger (MILMAKT 2000:13-16):

- *Stortinget har blitt en viktigere aktør.* Det økte aktivitetsnivået i stortinget og den mindretallsparlamentariske situasjonen har ført til at Stortinget har fått en viktigere rolle i alle fasene av beslutningsprosessen. Dette gjelder i særlig grad i iverksettelsesfasen. Organisasjonenes rolle i miljøvernpolitikken har også blitt påvirket av det politiske systems virkemåte og utvikling. I tråd med at de statlige råd og utvalg i den korporative kanal har blitt færre, har stortingslobbyisme fått økt betydning for organisasjonene (jf. Klausen og Rommetvedt 1997).
- *Grad av segmentering har betydning for miljøorganisasjonens innflytelsesmuligheter.* Eksempler på dette er samferdselssektoren og landbrukssektoren. I samferdselssektoren er det høy grad av segmentering, noe som gjør det vanskeligere for miljøorganisasjonene å påvirke den miljøvernpolitikk som sektormyndighetene og organisasjonene fører. I landbrukssektoren er det en lavere grad av segmenteringen og dette gjør det lettere for miljøorganisasjonene å påvirke (jf. Klausen og Rommetvedt 1997).
- *Utforming av miljøvernpolitikken preges av teknisk rasjonalitet.* Samfunnsøkonomisk fagkunnskap og problemforståelse har fått økt autoritet innen miljøvernpolitikken. Kvantifiserbare mål kombinert med resultatovervåking og institusjonalisering av bruken av informasjon og miljøkonsekvenser av politiske beslutninger har blitt viktigere.

- *Sektorintegrering.* Miljøverndepartementet har styrket sin autoritet på de saksområder som tradisjonelt har ligget under dette departementets myndighet (jf. Emmelin og Kleven 1999) Samtidig ser vi at Miljøverndepartementet har liten autoritet der miljøinteressene bryter med andre interesser, og herunder synes i særlig grad forholdet til samferdselssektoren problematisk. Miljøvernpolitiske konflikter knyttet til lokale veibyggingprosjekter forsvinner i lokale mobiliseringer for slike prosjekter. Det ser ut til at Samferdseldepartementet har mer erfaring enn Miljøverndepartementet med at vei saker mobiliserer sterke lokale interesser inn i sentrale maktsammenhenger, kanskje knyttet til en utalt oppfatning om at mobilitet er en moderne menneskerettighet.

*Virkemidler på miljøområdet* er et sammensatt og komplisert tema. Prosjektene peker i retning av at virkemidlene kan styrkes og effektiviseres dersom en bruker et bredere spektrum av virkemidler og dersom de anvendes ut fra bedre kunnskaper om hvordan målgruppene faktisk reagerer på aktuelle virkemidler. De viktigste konklusjonene på temaet miljøvernpolitiske virkemidler var som følger (MILMAKT 2000:16-22):

- Vi ser en mer utbredt tro på relativt generelle økonomiske virkemidler i miljøvernpolitikken. Dette må ses i sammenheng med at norsk miljøvernpolitikk fra siste halvpart av 1980-årene ble endret i samsvar med den vest-europeiske strategien om ”økologisk modernisering”. Den bygger på forestillingen om at det ikke nødvendigvis er noen motsetning mellom vekst og vern, men tvert imot at det er mulig å oppnå betydelig økonomisk vekst gjennom vern av miljøet.
- I Norge og i andre vest-europeiske land har det i økende grad blitt anbefalt mer utstrakt bruk av to sett av virkemidler (jf. Jansen og Hanf 1998). Det første settet er innrettet mot økonomiske aktører i samfunnet og det andre er virkemidler for å oppnå det som omtales som “the greening of government”. I begge tilfeller er det innebygget en sterk tro på selvregulering og på at det er mulig å integrere miljøvern hensyn og verdier i økonomiske aktørers “standard operating procedures”.
- Anbefalingene av det *første settet* av virkemidler – basert på kostnadseffektivitetskriteriet – gjelder i første rekke en langt mer utstrakt bruk av *økonomiske* virkemidler (avgifter, gebyrer, skatter) for å påvirke produsenters og forbrukeres handlinger, men gjelder også anbefalinger om at det offentlige introduserer virkemidler som fører til at økonomiske aktører føler ansvar for de virkninger på miljøet som deres virksomhet har (f. eks. slik at de finner det rimelig å inngå frivillige avtaler om bruk av miljøvennlige tiltak).
- Mens den første typen virkemidler er innrettet mot å internalisere *miljøkostnadene* i prisen på varer og tjenester er den *andre* typen virkemidler innrettet mot å få økonomiske aktører til å internalisere *miljøverdier*. Hovedanbefalingen har vært å iverksette sektoransvarsprinsippet: Det prinsipp at de forskjellige sektordepartementer og sektororganer selv gis ansvaret for miljøvernpolitikken innen sin sektor. Med dette utgangspunkt antas det at utviklingen av miljøvernpolitikken blir et spørsmål om

problemløsning på grunnlag av relevant informasjon og *ikke* et spørsmål om en prosess der andre interesser er i *konflikt* med og må *underordnes* miljøinteressene. Dernest er det tale om å bygge opp og stadig forbedre data om miljøtilstanden og produksjonsprosessen så vel som å iverksette prosedyrer som sikrer at slik informasjon brukes som premisser for politikken innen de ulike politiske sektorer.

- Det synes problematisk å avgrense området for miljøvernpolitikken. Miljømål og virkemidler kan vanskelig formuleres som standardløsninger, men må differensieres, tilpasses og varieres fra samfunnsområde til samfunnsområde. En økende grad av samarbeid i miljøvernpolitikken på tvers av sektorer har ledet til uorden, konflikter og stor grad av uforutsigbarhet. I en viss grad ser vi også at deltakerne tilpasser seg hverandres perspektiver og verdier i samhandlingen om et nytt politikkområde .
- Sektoriseringen og spesialiseringen i moderne statsforvaltning skaper en rekke forskjellige arenaer for utforming av miljøvernpolitiske virkemidler innen et og samme politikkområde. Hvert forvaltningsorgan tenderer til å fremme egne mål og verdier (jf. Vedeld m.fl. 1998).
- En oppslutning omkring miljøverdier synes i stor grad å forutsette at man har å gjøre med ”vinn-vinn” situasjoner, hvor det ”lønner seg” å være med. Fokuset på energiteknologi som miljøvernpolitisk virkemiddel viser at man ikke tenker nok på sluttbrukerperspektivet. Man har neglisjert forutsetningene for at teknologiene skal oppfatte som attraktive og relevante av de som i siste instans skal anskaffe og bruke dem (jf. Grande og Sørensen 2000).
- Konsekvensutredninger er det virkemiddelet som får den mest kritiske omtalen. Konsekvensutredninger oppfattes som et ekspertverktøy som er ensidig konsentrert om lokale miljøproblemer. I liten grad blir det brukt som virkemiddel for offentlig medvirkning og informasjon (jf. Emmelin og Kleven 1999).

Hovedproblemstillingen for det tredje temaet ”*opinion og folkelig mobilisering*” var å studere i hvilken grad miljøorganisasjonene var integrert i miljøvernpolitiske beslutningsprosesser, og i hvilken grad interesseorganisasjoner deltok i slike beslutningsprosesser. De viktigste konklusjonene var som følger (MILMAKT 2000 22-24):

- Forhold som organisasjoners størrelse og ressurser synes viktigere for deres politiske deltakelse enn de betraktninger organisasjoner måtte ha om ideologisk troverdighet og frykt for kooptering av systemet.
- Det er utstrakt grad av kontakt mellom miljøorganisasjonene og landbruksorganisasjoner og landbruksforvaltningen, og miljøorganisasjonene tillegges også betydelig innflytelse på i landbrukssektoren. Innenfor vegsektoren er bildet annerledes, her synes miljøorganisasjonene marginalisert. Tesen om den segmenterte stat er mer dekkende for vegsektoren, enn for landbrukssektoren.

- En nasjonal rundspørning viser at organisasjonene mer og mer blir drevet av en aktiv elite og at medlemskapet i økende grad er passivt.
- En undersøkelse av kommunenes oppfølging av statlig miljøvernpolitikk viser at den i betydelig grad er betinget av statlig styring av kommunene. Kommunene er mer opptatt av lokale virkninger enn å innfri nasjonale og internasjonale miljøvernpolitiske mål. Kommunene gjennomfører nødvendig tiltak som utfordrer viktige lokale hensyn eller interesser.

#### *Drøfting av programmets erfaringer opp mot våre problemstillinger*

Programmet har sitt hovedfokus på horisontal integrering av miljøvernpolitikken på statlig nivå. Spørsmål som direkte gjelder den vertikale arbeidsfordelingen i miljøvernpolitikken ble viet mindre oppmerksomhet. Således er det vi først og fremst kan trekke ut av prosjektet, en klarlegging av hvilke rammebetingelser miljøvernpolitikken er underlagt i samfunnet som sådan. Dette vil ha konsekvenser for framtidig miljøvernpolitikk, enten vi snakker om en nasjonal eller lokal utforming av denne.

I forhold til spørsmålet om horisontal integreringen kan vi trekke frem to viktige problemer for miljøvernpolitiske målrealisering.

*For det første* ser vi at miljøsektoren ofte taper i forhold til andre sektorinteresser. Her synes forholdet til samferdselssektoren særlig problematisk; miljøvernpolitiske konflikter knyttet til lokale veibyggingsprosjekter forsvinner i lokale mobiliseringer for slike prosjekter.

*For det andre* ser det ut til at selv om miljøaspekter, og betraktninger er viet større oppmerksomhet i forvaltningen, bli disse aspektene også tolket og definert i økonomiske termer. Miljøperspektiver blir underlagt krav om kostandseffektivitet og effektiv resursutnytting. Det er i liten grad tatt høyde for at målet om bærekraftig utvikling (som Norge har forpliktet seg til gjennom UNCED) ikke umiddelbart kan oversettes til økonomispråket, men også krever vurderinger i tråd med føre-var prinsippet og fokus på global fordeling (jf. For eksempel Langhelle 1999). Disse to aspektene peker i retning av at vi fortsatt har et stykke igjen å gå med hensyn til horisontal integrering på statlig nivå. En slik erfaring er særlig viktig sett i forhold til regjeringens satsing på sektorvise miljøhandlingsplaner og sammenhengen mellom spørsmålet om horisontal integrering og vertikal arbeidsfordeling.

MILMAKT gir også grunnlag til å underbygge en oppfatning vi så antydninger til innenfor de kommunale forsøkene med vern av det biologiske mangfoldet; nemlig at det synes noe enklere å få til samordning lokalt i mellom miljøvernpolitiske og landbrukspolitiske interesser enn tilfellet synes å være i forholdet mellom miljøvernpolitiske og samferdselspolitiske interesser. Dette til tross for at både landbruks- og samferdselspolitikken fremstår som like lite samordnet med miljøvernpolitikken på nasjonalt nivå.

Surveyen utført av Sissel Hovik ved NIBR viser at organisasjonene mer og mer blir drevet av en aktiv elite og at medlemskapet i økende grad er passivt. I forhold til spørsmålet om overføring av miljøvernoppgaver fra stat



til kommune gir dette særlige utfordringer i forhold til ambisjoner om å aktivisere lag og organisasjoner gjennom Lokal Agenda 21-arbeidet. Dette forholdet ble også tatt opp under seminaret på Soria Moria (se vedlegg).

I forhold til kommunene ser vi også tydelig at de globale og nasjonale miljøforpliktelsene her fortrenses til fordel for de lokale problemene. Lokale instanser ser ikke ut til å ha samme mulighet som nasjonale organer til å gjøre motstand mot eller motvirke sterke interesser. En undersøkelse av kommunenes oppfølging av statlig miljøvernpolitikk viser også at den i betydelig grad er betinget av statlig styring av kommunene. Kommunene gjennomfører nødvendig tiltak som utfordrer viktige lokale hensyn eller interesser. Disse erfaringene bygger opp under funnene fra studier gjort i forbindelse med MIK-reformen (jf. Naustdalslid og Hovik 1994) .

Bildet som blir tegnet over de miljøvernpolitiske rammevilkår er således at kommunene ikke klarer å ta ansvar for globale og nasjonal mål, mens staten ikke vil gjøre det av hensyn til andre konkurrerende interesser. Dette vitner om at miljøfeltet trolig er det mest komplekse og motsetningsfylte av alle politikkområder<sup>59</sup>. Vi bør således være forsiktige med å lage standardiserte løsninger for kommunene, samtidig som vi må akseptere at det i mange tilfeller vil være nødvendig med både instruks og makt for å realisere miljømålene.

---

<sup>59</sup> Jf. Terje Klevens innlegg under vårt seminar på Soria Moria - se vedlegg.

# 3 Oppsummering av erfaringer

## 3.1 Innledning til den avsluttende oppsummeringen

Oppsummeringen her er en ”på tvers” oppsummering av erfaringene fra prosjektene vi har gjennomgått i det foregående kapitlet. Vi har strukturert gjennomgangen ut fra rapportens fire hovedproblemstillingene og i alt 17 underspørsmål, som under gjengis (jf. også omtale i kapittel 1.1):

1) Hva er en hensiktsmessig (og god) ansvarsfordeling mellom stat og kommune?

- Hvilke følger får en økende desentralisering for lokaldemokratiet og den folkelige deltakelsen rundt miljøspørsmål?
- Realiserer vi målet om bærekraftig utvikling ved å legge et større ansvar på kommunene?
- Blir staten tydeligere overfor kommunene – skjer det en forenkling av offentlig sektor?

2) Hvilke virkemidler trenger kommunene?

- Har kommunene tilfredsstillende virkemidler selv?
- Hva slags nye virkemidler trengs?
- Hva slags innretning bør statens virkemidler få?
- Kan det tenkes differensiering mellom ulike kommunetyper og/eller på ulike miljøområder i virkemiddelinnretningen?
- Hvilke hindringer og muligheter finnes i den kommunale miljøvernpolitikken?
- I hvilken grad er økonomiske ressurser nødvendig?

3) Hvilke kompetansebehov og andre støttefunksjoner vil kommunene ha behov for?

- Er forankring av stillinger på miljøområdet nødvendig for at kommunene skal klare å ta på seg nye oppgaver?
- Hva slags kompetanse er kritisk?
- Kan LA21 inspirere til nye strategier for kompetanseoppbygging?
- Hvilke støttefunksjoner bør staten legge til rette?

4) Hvordan skal staten kommunisere med kommunesektoren og om hva?

- Hvordan kan dialogen mellom stat og kommune tilrettelegges?
- Hvordan organisere overføringen av nye oppgaver og ansvarsområder?
- Hvilke retningslinjer og virkemidler bør staten formidle at kommunene skal ta i bruk?
- Hvilke former for kommunal resultatoppfølging er ønskelige og nødvendige?

Dette er problemstillinger og spørsmål som først og fremst er utviklet av Miljøverndepartementet og for departementets egne formål; de representerer derfor for oss som forskere eksternt gitte problemstillinger. Det er et meget omfattende sett problemstillinger. Problemstillingene spenner over et vidt felt og omfatter spørsmål det ikke er gitt å besvare utelukkende ut fra faglige

perspektiver. Flere av spørsmålene inviterer til politiske avveininger. I tillegg kommer begrensningen som gjelder i vårt empiriske tilfang: Mandatet og rammene for vårt prosjekt var at vi i første omgang skulle forholde oss til de erfaringene som kom fram under prosjektets seminar, og at vi så mye som tid og ressurser tillot det skulle supplere med det som måtte være dokumentert innenfor de aktuelle forsknings- og utviklingsprosjektene. Samlet sett gjør dette at det har vært vanskelig for oss fullt ut å belyse – enn si ”besvare” – problemstillingene.

Dette bringer oss over på spørsmål knyttet til *dokumentasjon* og *relevans*. Hvor godt dokumentert er erfaringene fra de aktuelle prosjektene og hvor relevante er de samme erfaringene i forhold til problemstillingene?

**Tabell 9** Vurdering av dokumentasjon og relevans for prosjektene som er omtalt i rapporten

| Prosjekter  | Dokumentasjon     |        | Vurdering av relevans <sup>60</sup> |                   |                   |                   |
|---|-------------------|--------|-------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
|   | Forsknings-basert | Intern | Problem-stiling 1                   | Problem-stiling 2 | Problem-stiling 3 | Problem-stiling 4 |
| <b>Statlig initiert forsøksvirksomhet og reformer i kommunene</b> |                   |        |                                     |                   |                   |                   |
| 1988-91: MIK-programmet   | X                 | X      | X                                   |                   | XX                | X                 |
| 1988-91: Miljøpakkordningen                                       | X                 |        | X                                   | X                 |                   |                   |
| 1992-96: MIK-reformen   | X                 |        | X                                   |                   | X                 | X                 |
| 1989-90: TP10-arbeidet  | X                 |        | X                                   | X                 | X                 | X                 |
| 1991-00: Miljøbyprogrammet  | (x)               | X      | X                                   |                   | X                 | X                 |
| 1990-97: Forsøk med statlig målstyring                            | (x)               | X      | XX                                  |                   |                   | XX                |
| 1991-93: Kulturlandskap i kommuneplanen                           | (x)               | X      | (X)                                 | X                 |                   |                   |
| 1994->: Kommunal biomangfoldskartlegging                          | (x)               | X      | (X)                                 |                   |                   | X                 |
| 1995-99: Bærekraftige lokalsamfunn                                | X                 | X      | XX                                  | X                 |                   | X                 |
| 1997-01: LA21-stimuleringsprogrammet                              | X                 | X      | X                                   |                   | X                 |                   |
| <b>Kommunalt initiert forsøksvirksomhet i kommunene</b>           |                   |        |                                     |                   |                   |                   |
| 1991-96: Økokommuneprogrammet                                     | X                 |        | X                                   | (X)               | X                 |                   |
| 1993-96: Miljørevisjonsprosjektet                                 | X                 |        | X                                   | (X)               | X                 | X                 |
| 1996-98: Retningsanalyseprosjektet                                | X                 |        | X                                   |                   |                   |                   |
| <b>Forskningsprogrammer</b>                                       |                   |        |                                     |                   |                   |                   |
| 1988-92: NAMIT  | X                 |        | X                                   | X                 |                   |                   |
| 1992-96: MILKOM   | X                 |        | X                                   | X                 |                   |                   |
| 1993-99: LOKTRA   | X                 |        | X                                   | X                 |                   |                   |
| 1994-99: MILMAKT  | X                 |        | X                                   | X                 |                   |                   |

Oversikten i

Tabell 9 gir grunnlag for følgende generelle refleksjoner omkring dokumentasjon og relevans:

- Omfanget av skriftlig dokumentasjon fra de ulike prosjektene er jevn over omfattende, om enn av ulik karakter og kvalitet.
- Enkelte sentrale prosjekter er bare i relativt beskjeden grad dokumentert gjennom uavhengig forskningsbasert arbeid.

<sup>60</sup> Gjelder følgende fire hovedproblemstillinger, jf omtale i kapittel 1.1: (1) Hva er en hensiktsmessig (og god) ansvarsfordeling mellom stat og kommune? (2) Hvilke virkemidler trenger kommunene? (3) Hvilke kompetansebehov og andre støttefunksjoner vil kommunene ha behov for? (4) Hvordan skal staten kommunisere med kommunesektoren og om hva?

- De aktuelle prosjektene dekker alle hovedproblemstillinger, om enn i varierende grad.
- Forskningsprogrammene har i liten grad berørt de to siste hovedproblemstillingene som gjelder de mer instrumentelt og eksplisitt forvaltningsrettede spørsmålene om hvordan støtte opp om og gjennomføre overføringen av miljøvernoppgaver fra stat til kommune.
- Flere av de prosjektene som er vurdert som særlig relevante er bare i begrenset grad dokumentert gjennom forskningsbaserte arbeider.

Samlet sett mener vi at det empiriske tilfanget gir et tilfredsstillende grunnlag for å drøfte prosjektets hovedproblemstillinger mens enkelte av de i alt 17 underspørsmål bare i begrenset grad kan belyses. Dette vil vi gjøre nærmere rede for i forbindelse med den oppsummerende diskusjonen av de enkelte hovedproblemstillingene i kapitlene 3.2-3.5.

## 3.2 Perspektiver på ansvarsfordeling mellom stat og kommune

Den *første hovedproblemstillingen* gjelder spørsmålet om *hva som er en hensiktsmessig (god) ansvarsfordeling mellom stat og kommune*. Som underspørsmål er tatt med problemstillinger om de konsekvenser økt desentralisering kan ha i retning av forenkling av den offentlige sektor, over for lokaldemokrati og folkelig deltakelse rundt miljøspørsmål; i forhold til realisering av målet om en bærekraftig utvikling; og om hvor tydelig staten blir oppfattet i kommunene.

Den første hovedproblemstilling blir klart best belyst i det materialet vi har gjennomgått. Alle de gjennomgåtte prosjektene har i en eller annen forstand erfaringer som er relevante i forhold til spørsmålet om ansvarsfordeling mellom stat og kommune. For de tre underspørsmålene er imidlertid situasjonen noe annerledes. Bare et fåtall av prosjektene har erfaringer som kan kaste lys over sammenhengen mellom økende desentralisering, lokaldemokratiet og folkelig deltaking. LA21-stimuleringsprogrammet kunne kastet lys over dette spørsmålet, gitt at det var gjort undersøkelser med et slikt fokus. Enkelte delundersøkelser fra MIK-evalueringen kan likevel bidra med noen erfaringer på dette området. Tilsvarende er det heller ikke så mange prosjekter som har tatt opp spørsmålet om kommunens rolle i arbeidet for en bærekraftig utvikling. De prosjektene som har en eksplisitt orientering mot spørsmålet om bærekraftig utvikling er Bærekraftig lokalsamfunnsprosjektet, Økokommuneprogrammet, Retningsanalyseprosjektet og NAMIT. Det siste underspørsmålet som gjelder hvor tydelig kommunene oppfatter de statlige styringssignalene blir behandlet i flere prosjekter, om enn som mer underordnede tema. I TP-10 og LOKTRA tar man opp sammenhengen mellom statlige styringssignaler og kommunal handling avgrenset til temaet "transport". I forsøkene med statlig målstyring blir dette spørsmålet tatt opp mer bredt, men her er erfaringene i mindre grad dokumentert gjennom forskning. Det antakelig mest relevante prosjektet i denne sammenhengen er Bærekraftig lokalsamfunnsprosjektet der spørsmålet om hindringer i lokal og sentral virkemiddelbruk var et

sentralt tema; herunder spørsmålet om hvordan staten kommuniserer med kommunene.

### *Global-lokal som inngang til perspektiver på ansvarsfordeling mellom stat og kommune*

Innledningsvis i kapittel 1.2 pekte vi på at det ikke er mulig å skille mellom en ”god” og ”dårlig” ansvarsfordeling. Det finnes i utgangspunkt ingen abstrakte ”korrekte” styringsnivå – bare forskjellige mulige kombinasjoner av arbeidsdeling med hensyn på nivå og styringsinstrumenter. Det vi kan gjøre, er å kaste lys over ulike *perspektiver* vi kan legge til grunn i diskusjonen om ansvarsfordeling mellom stat og kommune. Vi vil her drøfte to perspektiver som framstår som særlig sentrale i de prosjektene og de faglige arbeidene vi har gjennomgått: forestillingen om ”lokale” og ”globale” miljøproblemer; og sammenhengen mellom *horisontal integrering* og *vertikal arbeidsdeling*.

Med utgangspunkt i forskningen omkring MIK-programmet og MIK-reformen ble det lansert en modell for å skille mellom såkalte ”lokale” og ”globale” miljøproblemer ut fra problemgenerering (konsentrert/spredt) og fordeling av virkninger (konsentrert/spredt)<sup>61</sup>. Modellen ble lansert for å *forklare* hva man observerte i kommunene; men også i en viss forstand som en modell for hvordan det *burde* være (Naustdalslid og Hovik 1994). Modellen foreskriver at hvis virkningene er lokale, interesser og verdier er lokale og inngrepene er reversible er dette kriterier som tilsier at den aktuelle miljøvernoppgaven bør legges til *kommunene*. Motsatt vil virkninger som når ut over kommunegrensen, som eventuelt er av irreversibel karakter og som utfordrer nasjonale eller globale interesser og verdier, være kriterier som innebære at den aktuelle miljøvernoppgaven bør være et *statlig* ansvar.

Dette er en posisjon som vi finner klart uttalt i deler av forskningen knyttet til MIK-programmet og MIK-reformen, men vi finner også eksempler på at dette synet har hatt tilslutning fra Miljøverndepartementets side. I stortingsmeldingen om kommunalt miljøvern fra 1991 står det under kapittel 4.5 som gjelder videreføring av forsøk med delegering blant annet følgende (Miljøverndepartementet 1991, s. 24, vår understreking):

*”Kommunene vil også kunne ta hånd om nasjonale miljøvernoppgaver på oppdragsbasis, gjennom at staten kjøper tjenester fra kommunene for å realisere nasjonale mål”.*

I senere styringssignaler, det gjelder både veileder T-937 (Miljøverndepartementet 1993) og Stortingsmelding 58 (1996-97) om ”Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling”, er denne holdningen blitt noe moderert. Her går det fram at departementet forutsetter at kommunene – på selvstendig grunnlag - også skal bidra i forhold globale miljøproblemer, selv om departementet forventer at hovedinnsatsen skal være i forhold til de lokale miljøproblemene. I rundskriv T-937 – som for øvrig har tittelen

---

<sup>61</sup> Jf. Tabell 5 på side 53.

”Tenke globalt – handle lokalt” – begynner innledningen på følgende måte (Miljøverndepartementet 1993, s. 1)<sup>62</sup>:

*”Kommunenes ansvar for å løse de globale miljø- og utviklingsproblemer ble slått fast i Brundtlandkommisjonens rapport fra 1987: 'Vår Felles framtid'<sup>63</sup>. Dette ble også understreket under FN-konferansen om miljø og utvikling i juni 1992 i Rio de Janeiro som resulterte i handlingsplanen 'Agenda 21'; en dagsorden for arbeidet med miljø- og utviklingsproblemer i det 21. århundre”.*

Inndelingen lokal-global kan virke umiddelbart innlysende i sin enkelhet; det lokale forvaltningsnivået har ansvar for de lokale miljøproblemene mens det nasjonale forvaltningsnivået tar seg av de nasjonale og globale miljøproblemene. Det er imidlertid grunn til å stille spørsmål ved hvor *meningsfull* og *interessant* en slik inndeling er.

Flere av de prosjektene vi har referert i vår rapport peker på at kommunene ved utgangen av det 20. hundreåret står overfor ”nye” miljøproblemer som skiller seg fra de ”tradisjonelle” miljøproblemene man var opptatt av på starten av ”MIK-fasen”(jf for eksempel Høyen og Aall 1995, Kleven 1997, Høyen og Aall 1997). Disse ”nye” miljøproblemene har mer til felles med det som over karakteriseres som ”globale” miljøproblemer. Mange kommuner synes også å ha ambisjoner om å gripe fatt nettopp i denne typen ”nye” og i en eller annen forstand ”globale” miljøproblemer (Aall m.fl. 1999, Aall 2000b, Agenda utredning 2000).

#### *Ulike koblinger mellom lokal og global*

Hvis det lokale forvaltningsnivået skal kunne bidra konstruktivt i forhold til de såkalte globale miljøproblemene er det avgjørende å klargjøre den mellomliggende substansen som gjelder koblingen mellom lokal og global (Hägerstrand 1991, Høyen og Aall 1995). Erfaringer fra blant annet Økokommuneprogrammet tyder på at denne koblingen kan bare gjøres på

---

<sup>62</sup> Samtidig kan det virke som om de siste statlige styringssignalet på dette området - Stortingsmelding 31 (2000-2001) ”Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling” - peker i retning av at kommunene likevel først og fremst skal arbeide med de *lokale* miljøproblemene. I et faktaark (”Desentralisering av oppgaver til kommunene”) som er laget i forbindelse offentliggjøringen av meldingen – for øvrig ett av i alt 12 - står blant annet følgende: ”Kommunene bør ha ansvaret for å løse lokale miljøoppgaver f.eks. knyttet til forurensning (støy, forsøpling, lukt), kulturminnevern, friluftsområder og naturområder” (lagt ut 6. april 2001 på [www.odin.dep.no/krd/norsk/publ/stmeld/016051-990544/index-dok000-b-n-a.html](http://www.odin.dep.no/krd/norsk/publ/stmeld/016051-990544/index-dok000-b-n-a.html)). I utkast til et internt notat fra Miljøverndepartementet datert 12.12.00 med tittelen ”Kriterier for kommunalt ansvar og myndighet” er imidlertid ”både-og” holdningen fortsatt på plass når det står (våre understrekinger): ”Kommunene skal få ansvar for å løse de lokale miljøproblemene og sikre miljøkvaliteten lokalt, samt for å bidra i arbeidet med nasjonale og overnasjonale miljøutfordringer”.

<sup>63</sup> En annen sak er at henvisningen i sitatet ikke er helt etterrettelig. Selv om Brundtlandrapporten lanserte slagordet ”Tenke globalt - handle globalt”, kan rapporten vanskelig tas til inntekt for å ”slå fast” at kommunene har et ansvar for å løse de globale miljø- og utviklingsproblemene. Rapporten omtaler knapt nok kommunenes rolle, og da er det de lokale miljøproblemene som omtales (Aall 2000b). Noe helt annet er tilfelle med Agenda 21, der kommunene får en klar utfordring når det gjelder å arbeide med de globale miljø- og utviklingsproblemene (Lafferty and Eckerberg 1998).

en meningsfylt måte nettopp gjennom det *lokale* forvaltningsnivået (Aall 1997). De *globale* miljøproblemene er i prinsippet alltid et resultat av *lokale* handlinger et eller annet sted (Høyer og Aall 1995, Aall 2000b). Nå kan imidlertid det globale – og dermed også koblingen global-lokal – være høyst forskjellig for de ulike miljøproblemene. I noen tilfeller er det åpenbart at lokale myndigheter bare kan ha en begrenset oppgave, eventuelt bare som ren struktur for statlig miljøvernpolitikk, mens andre tilfeller kan tilsi at kommunene også har en avgjørende rolle som selvstendig aktør. Vi skal her peke på *fire* ulike betydninger av ”globale” miljøproblemer, der koblingen lokal-global også er ulik:

- Det klassiske globale miljøproblemet – slik det blant annet blir framstilt i modellen til Naustdalslid og Hovik (1994) - er det såkalte *allmenningsproblemet*: Mange lokale bidrag oppmagasinerer seg til et problem som angår den globale allmenningen. Vi kan imidlertid operere med to underkategorier av allmenningsproblemet. I det éne tilfellet har vi med mange lokale bidrag, men fordelt på et meget begrenset antall kategorier utslippskilder og skadelige stoffer. Et eksempel er problemet med uttynning av ozonlaget, der det finnes et relativt begrenset antall kategorier av utslippskilder. Her er det klart mest effektivt at nasjonale myndigheter gjennomfører tiltak for å forby de aktuelle skadelige stoffene.
- Den andre varianten kan vi karakterisere som et *diffust* allmenningsproblem, der vi har å gjøre med et langt bredere spekter av skadelige stoffer og mange og høyst ulike utslippskilder. Et eksempel er drivhusproblemet. Her vil det være behov for et langt større utvalg av virkemidler, der man isteden for å forby de skadelige stoffene (i alle fall på kort sikt) må nøye seg med på å redusere utslippene mest mulig. Nasjonale myndigheter har en avgjørende rolle gjennom å påta seg nasjonale utslippsforpliktelser og gjennomføre nasjonale tiltak i forhold til enkelte av de skadelige stoffene og enkelte av de (oftest store og konsentrerte) utslippskildene. Samtidig er det klart at kommunene bør ha en selvstendig og sentral rolle, særlig i forhold til de mange og små utslippskildene, og i arbeidet for å motivere til og legitimere de relativt radikale omlegginger i samfunn og levesett som framstår som nødvendig for at vi fullt ut skal klare å unngå en menneskeskapt drivhuseffekt – eventuelt tilpasse oss klimaendringer som følge av drivhuseffekten.
- Miljøproblematikken knyttet til bruk og vern av det biologiske mangfoldet gir oss et eksempel på et globalt miljøproblem som ikke oppstår gjennom oppmagasinerer av lokale bidrag. Her består det globale i det vi kan karakterisere som et ”*globalt parallellitetsproblem*”: Samme typer lokale prosesser foregår på samme tid og over hele jorden. Her har det lokale forvaltningsnivået en nøkkelrolle i å påvirke slike prosesser. Det er for eksempel vanskelig å tenke seg en politikk for vern av det biologiske mangfoldet – der det er summen av mange samtidig pågående prosesser som utgjør hovedproblemet - uten at kommunene har en sentral selvstendig aktørrolle.

- Den mest pragmatiske tilnærmingen til hvorvidt et miljøproblem skal karakteriseres som ”globalt” innebærer at de *miljøvernoppgaver som til en hver tid drøftes i internasjonale fora defineres som globale*. Her er det et vidt spekter fra miljøvernproblemer som er ”institusjonalisert” til å bli definert som globale gjennom internasjonale miljøvernavtaler (for eksempel sur nedbør, vern av store rovdyr osv) til miljøvernproblemer som bare er drøftet uten at de (ennå) er omfattet av noen form for avtaler (for eksempel den pågående debatten om matvaretransport og en bredere debatt omkring matvaresikkerhet). Her vil koblingen lokal-global variere. Kommunenes rolle vil kunne variere fra pådriver til en mer passiv strukturrolle. Vi har eksempler på at kommuner har bidratt direkte til å lansere en miljøproblematikk på den internasjonale dagsorden, og dermed vært med på å definere et miljøproblem som ”globalt”, for eksempel spørsmålet om bærekraftig forbruk (Aall m.fl. 1999). Vi har også eksempler på at kommuner direkte har motarbeidet internasjonale miljøvernavtaler, for eksempel motstanden fra enkelte kommuner mot de forpliktelsene Norge har påtatt seg om vern av store rovdyr.

Det er også et åpent spørsmål hvor fruktbart det er å operere med en forestilling om ”lokale” miljøproblemer. Selv om *påvirkningen* kan sies å være ”lokal”; i hvilken grad er det mulig å isolere *virkinger* på miljøet til utelukkende å være lokale? Tiår med forskning på hvordan mennesket påvirker økosystemene gir oss mange eksempler på at det som i første omgang framstår som en lokal virkning kan i neste omgang forplanter seg over lange avstander. Et eksempel fra et ”klassisk” lokalt miljøproblem - avfallshåndtering - illustrerer vårt poeng: Virkninger av nedlagte fyllplasser blir ofte betraktet som utelukkende et lokalt miljøproblem i form av landskapsinngrep, lukt, forurensning av grunnen og utslipp til lokale vassdrag. Fokus på drivhusproblematikken har imidlertid vist oss at mange avfallsplasser i høy grad må betraktes (også) som et globalt miljøproblem på grunn av utslipp av metangass.

Alt dette tilsier at forestillingen om at lokale myndigheter skal ta seg utelukkende av de lokale miljøproblemene framstår som for enkel. Også innenfor de såkalte globale miljøproblemene framstår det som høyst legitimt – og i mange tilfeller som absolutt nødvendig – med et selvstendig lokalt ansvar som går ut over det å tildele kommunene en avgrenset rolle som iverksetter av statlig miljøvernpolitikk. Det synes derfor mer fornuftig å legge til grunn et *både/og perspektiv*: det vil si at lokale og nasjonale myndigheter har viktige roller å spille i forhold til både de globale og lokale miljøproblemene. Det er en klar erfaring at miljøvernpolitisk ambisiøse kommuner ikke ”tar til takke” med utelukkende å ha ansvar for de lokale miljøproblemene. De ønsker også å spille en selvstendig rolle i arbeidet med de globale miljøproblemene som transport og miljø og energipolitikk (Aall 2000b, Agenda utredning 2000). Men her møter kommunene ofte hindringer i form av nasjonal politikk som trekker i motsatt retning (Aall m.fl. 1999)<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> Dette poenget ble også fremmet av representanter fra kommunene som deltok på vårt seminar på Soria Moria.



### *Sammenhengen mellom horisontal integrering og vertikal arbeidsdeling*

Mye av det evalueringsarbeidet som er gjort av forsøksvirksomhet innenfor lokal miljøvernpolitikk gir klare innspill til refleksjoner omkring sammenhengen mellom *horisontal integrering* og *vertikal arbeidsdeling* (Bratt 1994, Naustdalslid 1994, Strand 1992, Aall m.fl. 1999, Kleven 1997, Strand 2000). Poenget her er at graden av horisontal integrering bestemmer *omfanget av* og *hvilke typer* oppgaver som framstår som hensiktsmessige å overføre fra stat til kommune. Et sentralt funn fra flere av de studiene vi har referert peker på at *manglende horisontal integrering på nasjonalt nivå vanskelig lar seg rette opp gjennom integreringstiltak lokalt* (Naustdalslid og Hovik 1994, Kleven 1997). Denne konklusjonen peker i retning av skillet mellom den "lille" og "store" miljøvernpolitikken. Den "lille" miljøvernpolitikken skjer i hovedsak innenfor dagens miljøvernsektor, mens den "store" miljøvernpolitikken omhandler *miljøkonsekvensene* av de øvrige "tunge" sektorene.

Overføring av oppgaver innenfor den "lille" miljøvernpolitikken vil i mange tilfeller være relativt uproblematisk, mens overføringer av oppgaver mellom stat og kommune innenfor den "store" miljøvernpolitikken vil kunne være meget problematisk gitt en manglende horisontal integrasjon av miljøvern hensyn på nasjonalt nivå. Den "lille" miljøvernpolitikken kan i prinsippet fungere med relativt lave ambisjoner om horisontal integrering av miljøvern hensyn i forhold til andre sektorer. En vellykket miljøvernpolitikk som også omfatter den "store" miljøpolitikken forutsetter imidlertid at langt høyere ambisjonsnivå når det gjelder horisontal integrering. Nasjonalt kan dette gjøres gjennom lovverket og ved bruk av skatter og avgifter; i noen tilfeller også gjennom "mykere" virkemidler og tiltak som tilskudd, oppbygging av miljøvernkompetanse innenfor andre sektorer enn miljøvernsektoren og informasjon og holdningsskapende virksomhet overfor andre sektorer. Lokalt er det plan- og bygningsloven som er det sentrale integreringsvirkemiddelet kommunen rår over. Erfaringer tyder også på at de kommunene som har ambisjoner om å føre en ambisiøs miljøvernpolitikk i økende grad bruker plan- og bygningsloven som et sentralt virkemiddel i sin miljøvernpolitikk (Lafferty m.fl. 1998).

### *Følgende av økt desentralisering for lokaldemokrati og folkelig deltakelse rundt miljøspørsmål*

Som underspørsmål til den første hovedproblemstillingen hadde vi flere spørsmål om *konsekvenser* av å overføre flere miljøvernoppgaver fra stat til kommune. Konsekvensene av å overføre miljøvernoppgaver fra stat til kommune vil naturlig nok være avhengig av hvilke perspektiver på arbeidsdeling mellom stat og kommune som blir lagt til grunn. Det er videre begrenset i hvilken grad erfaringer gir belegg for å belyse spørsmålet om konsekvens. Vi vil likevel peke på noen mer generelle sider ved spørsmålet om vitalisering av lokaldemokratiet.

Det synes å være en utstrakt oppfatning at det å overføre flere miljøvernoppgaver fra staten til kommunene vil kunne være et virkemiddel for å *vitalisere lokaldemokratiet*. Dette er oppfatninger som gjør seg gjeldende både i Kommunenes Sentralforbund og Miljøverndepartementet

(Lafferty m.fl. 1998, Aall m.fl. 1999, Miljøverndepartementet 2000). Tilsvarende oppfatninger finner vi for øvrig også klart uttrykt internasjonalt (Lafferty and Eckerberg 1998, Lafferty m.fl. 1998). Det kan også tenkes at dette blir tilfellet, i den forstand at man vil oppleve et generelt økende engasjement i lokalpolitikken og økt medvirkning fra innbyggere og lokale interessegrupperinger som følge av at kommunen starter med LA21-arbeide. Erfaringene fra evalueringen av MIK-reformen viser imidlertid at engasjementet lokalt i forhold til lokal miljøvernplanlegging er relativt beskjedent, mens engasjementet når det gjelder gjennomføring av konkrete miljøverntiltak er relativt stort (Hovik og Johnsen 1994, Taugbøl 1994). Et tilsvarende inntrykk er bekreftet i senere undersøkelser, men da med spørsmål om engasjement i forhold til LA21-arbeidet (Lafferty m.fl. 1998).

Det trenger imidlertid ikke bli slik at overføring av flere miljøvernoppgaver nødvendigvis fører til større lokalpolitisk engasjement. Erfaringer fra blant annet Miljøpakkeordningen viser at signaler om overføring av miljøvernoppgaver fra stat til kommune kan skape urealistiske forventninger om hvor stor påvirkningskraft kommunen faktisk har i miljøvernpolitikken (Mydske m.fl. 1994). Tilsvarende erfaringer – men da med kommunen som ”avsender” og lokalbefolkningen som ”mottaker” av myndighet – er høstet i forbindelse med spørsmålet om medvirkning i kommunal planlegging (Naustdalslid 1988). I situasjoner der evne eller vilje til å følge opp ikke står i stil med forventninger lokalt til innsats kan resultatet lett bli et lokalpolitisk ”backlash”. Interessen for og tiltroen til kommunen som miljøvernpolitisk aktør kan dermed bli svekket.

En annen, og muligens mer alvorlig innvending mot forestillingen at overføring av miljøvernoppgaver kan representere en stimulering av lokaldemokratiet, er de signalene som tyder på viktige endringer når det gjelder muligheter for innspill fra miljøvernorganisasjoner. Flere undersøkelser peker i retning av at miljøvernorganisasjoner – som andre frivillige organisasjoner – blir stadig mer ”topptunge” (se for eksempel MILMAKT 2000). Dette kan innebære at medlemsorganisasjonene og lokallagene forvitrer, og dermed undermineres fundamentet for å få til medvirkning i en LA21 sammenheng. Dette er i tilfelle en alvorlig utfordring i forhold til den ”norske” modellen for medvirkning – som også ligger til grunn for oppfordringen i kapittel 28 i Agenda 21 – med sterk vekt på *korporativ* medvirkning.

Gitt at man følger en ”rendyrket” versjon av det vi over har betegnet som et ”sektoriseringalternativ” for overføring av miljøvernoppgaver – altså at man ”bare” overfører mer avgrensede og driftspregede sektoroppgaver innenfor den ”lille” miljøvernpolitikken – tyder enkelte erfaringer på at dette kan bli oppfattet som mindre interessante oppgaver lokalt (Aall m.fl. 1999)<sup>65</sup>. I den grad man lokalt ønsker å få tilført nye miljøvernoppgaver, der dette også er koblet med et ønske om å føre en mer ambisiøs miljøpolitikk,

---

<sup>65</sup> Foreløpige og udokumenterte erfaringer der kommunene fikk tilbud om å overta forvaltningsansvar for enkelte verneområder kan tyde på det samme; altså at mange kommuner var lite interessert i denne typen miljøvernoppgaver.

er det gjerne miljøvernoppgaver som forutsetter horisontal integrering nasjonalt og lokalt man ønsker å få overført (Aall m.fl. 1999, Aall 2000b)<sup>66</sup>.

*Vil økt ansvar til kommunene kunne innebære ”mer” bærekraft?*

I spørsmålet om hvorvidt overføring av miljøvernoppgaver fra staten til kommunene kan styrke arbeidet for en *bærekraftig utvikling* kan det være nyttig å skille mellom kommune som miljøvernpolitisk *struktur* og *aktør* (Aall 2000b).

I det *første* ligger forestillingen om kommuner utelukkende som iverksetter av statlig miljøvernpolitikk og ellers med en negativ avgrensning av innsatsområdet til ansvar for selvstendig politikk bare i forhold til de såkalte lokale miljøproblemer. Tilsvarende er det lave ambisjoner om iverksetting av tiltak lokalt for horisontal integrering av miljøvern hensyn i andre sektorer ut over det som ligger av sterke føringer fra nasjonalt hold. Erfaringene fra evalueringen i tilknytning til MIK-programmet og MIK-reformen peker i retning at *generelt* sett må kommunene først og fremst oppfattes som strukturer for den statlige miljøvernpolitikken (Naustdalslid og Hovik 1994, Ramsdal 1997). En manglende profilering av bærekraftmålet i den statlige miljøvernpolitikken vil dermed nødvendigvis gi seg et tilsvarende utslag i den lokale miljøvernpolitikken (Aall 2000b)<sup>67</sup>. Nasjonale surveyundersøkelser av kommunenes miljøverninnsats viser også at kommunene - i alle fall i en tidlig fase under MIK-reformen - viet klart størst oppmerksomhet til de utpregede lokale miljøproblemer (Naustdalslid og Hovik 1994).

Forestillingen om kommunen som miljøvernpolitisk *aktør* innebærer at kommunen i noen tilfeller inntar en selvstendig rolle når det gjelder å ta initiativ på tvers av forvaltningsmessige grenser; også i forhold til de såkalte globale miljøproblemer. Erfaringer fra Økokommuneprogrammet og arbeidet med LA21 viser at kommuner i enkelte sammenhenger også kan innta en slik rolle (Ramsdal 1997, Aall m.fl. 1999, Aall 2000b). Kommunene opptrer som miljøvernpolitiske aktører når de formulerer miljøvernpolitiske mål innen områder som energi, transport og klima som er mer ambisiøse enn statlige mål, selv om de fort møter hindringer i form av motstridende nasjonale styringssignaler når de prøver å iverksette en slik

---

<sup>66</sup> Tilsvarende synspunkter ble også fremmet av kommunerepresentanter som deltok under vårt seminar på Soria Moria. Et tilsvarende inntrykk får vi fra det såkalte K16-prosjektet. Delrapport 1 antyder at ”landkommuner” i framtiden ønsker å styrke innsatsen blant annet i forhold til arbeidet med biologisk mangfold mens ”bykommuner” ønsker å øke innsatsen i forhold til klima og lokal luftforurensning (Agenda utredning og utvikling 2000, s. 15).

<sup>67</sup> At staten har manglet en eksplisitt bærekraftprofil i sin miljøvernpolitikk, og selv erkjenner dette, kommer til uttrykk gjennom følgende sitat hentet fra veilederen ”Idésamling for kommunalt miljøvern. Et utvalg nasjonale miljømål” (Direktoratet for naturforvaltning m.fl. 1996, s. 4): “*Ideelt sett burde en idésamling for kommunalt miljøvern inneholde mål, strategier og tiltak som fanger opp alle aspekter ved en bærekraftig utvikling (livskvalitet, sosiale, helsemessige og kulturelle aspekter, engasjement og oppslutning om lokale miljøtiltak, næringsutvikling, Lokal Agenda 21 mv). Idésamlingen er imidlertid en oppfølging av rundskriv T-937, og er derfor avgrenset til de satsingsområdene som er beskrevet der*”.

politikk<sup>68</sup>. Internasjonale studier av *lokal klimapolitikk* viser noe av det tilsvarende. Generelt ser det ut til å være enklere å utvikle klimahandlingsplaner lokalt og regionalt enn tilfellet er nasjonalt. Det har òg vært enklere i noen tilfeller å identifisere oppfølging av handlingsplanene lokalt og regionalt enn tilfellet har vært nasjonalt. Dette forholdet blir forklart med at politiske krefter som arbeider mot en radikal klimapolitikk - i første omgang representanter fra olje-, kull- og bilindustrien - normalt ikke opererer på kommunalt eller regionalt nivå. Disse kreftene har derfor ikke maktet å mobilisere motstand mot de lokale klimahandlingsplanene i samme grad som det vi ser på nasjonalt plan. Studien konkluderer med at vi finner stadig flere eksempler på at lokale og regionale myndigheter vedtar langt mer ambisiøse klimahandlingsplaner enn tilfellet for de respektive nasjonale myndighetene (Deangelo and Harvey 1997).

Det er imidlertid ikke grunnlag ut fra slike funn å si noe generelt om hvorvidt overføring av miljøvernoppgaver fra staten til kommunene vil gi en sterkere oppfølging av målet om en bærekraftig utvikling. Det som likevel synes klart er at kombinasjonen av svak vektlegging av målet om en bærekraftig utvikling nasjonalt og overføring av miljøvernoppgaver som sterkt berører bærekraftmålet gir dårlige vilkår for en kommunal miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling. Hvis det forventes at kommunene skal engasjere seg sterkere i arbeidet med å legge om til en bærekraftig utvikling må overføring av slike miljøvernoppgaver kombineres med tiltak for horisontal integrering av miljøvern hensyn nasjonalt innenfor sentrale bærekrafttema som transport, energi, klima og biologisk mangfold (Kleven 1997, Aall 2000b).

*Hvor tydelig er staten og hvor "forenklet" er offentlig sektor?*

Spørsmålet om en "tydelig stat" gjelder på to nivå: innen den "lille" og på et høyere og mer overordnet nivå innen den "store" miljøvernpolitikken. Det siste tilfellet dreier seg om graden av horisontal integrering av miljøvern hensyn i andre sektorer; et spørsmål vi alt har diskutert. Mange av de prosjektene vi har gjennomgått viser at kommunene etterspør en tydeligere stat på dette området; det vil si en stat der konflikten mellom miljøvern hensyn og andre hensyn er bedre avklart i de styringssignalene som kommunene må forholde seg til (Naustdalslid og Hovik 1994, Aall 1997, Aall m.fl. 1999, MILMAKT 2000). Spørsmålet om en tydeligere stat innen den "lille" miljøvernpolitikken reiser mindre dramatiske og kontroversielle problemstillinger, som også berører spørsmålet om forenkling av offentlig sektor. Her dreier det seg i større grad om tjenesteytingsoppgaver. Både Miljørevisjonsprosjektet og Bærekraftig lokalsamfunnsprosjektet viser at det er et stort forbedringspotensiale når det gjelder å "rydde opp" i rutiner, avklare ansvarsforhold og sette av

---

<sup>68</sup> Følgende sitat, hentet fra landets første miljøvernplan med tittelen "Lokal Agenda 21", illustrerer denne formen for "mostrøms" miljøvernpolitikk der man lokalt prøver å utfordre manglende integrering nasjonalt av miljøvern hensyn i andre sektorer – i dette tilfellet samferdselssektoren (Sogndal kommune 1996): "Det er eit dilemma å måtte ta omsyn til det globale klima i Sogndal når styresmaktene sentralt går i motsatt retning. Det må likevel vere eit mål å redusere den lokale biltrafikken i Sogndal".

tilstrekkelig ressursar internt i kommunene (Aall 1996, Aall mf.l. 1999). Vi har imidlertid ikke noe erfaringsgrunnlag som gir grunnlag for å si noe sikkert om hvordan disse forholdene vil påvirkes av at kommunene får overført flere miljøvernoppgaver. Det vi likevel kan peke på er at kommunene har ganske klare forestillinger om at staten bør ”rydde opp” i sine rapporteringskrav overfor kommunene; et forhold vi påpeker også i gjennomgangen av den fjerde hovedproblemstillingen (Fylkesmannen i Buskerud 1997).

### *Oppsummering*

Punktvis kan vi oppsummere drøftingen av den første hovedproblemstillingen på følgende måte:

- Det er ikke er mulig å skille mellom en ”god” og ”dårlig” ansvarsfordeling. Ut i fra erfaringene fra prosjektene og programmene vi har gjennomgått, må spørsmålet om ansvarsfordeling belyses ut i fra følgende to *perspektiver*; forestillingen om ”lokale” og ”globale” miljøproblemer; og sammenhengen mellom *horisontal integrering* og *vertikal arbeidsdeling*. I begge tilfeller argumenterer vi for en ”både-og” tilnærming.
- Forestillingen om at lokale myndigheter skal ta seg utelukkende av de lokale miljøproblemene framstår som for enkel. Det synes mer fornuftig å legge til grunn et *både/og perspektiv*: det vil si at lokale og nasjonale myndigheter har viktige roller å spille i forhold til både de globale og lokale miljøproblemene.
- Graden av horisontal integrering bestemmer *omfanget av* og *hvilke typer* oppgaver som framstår som hensiktsmessige å overføre fra stat til kommune.
- I den grad man lokalt ønsker å få tilført nye miljøvernoppgaver, der dette også er koblet med et ønske om å føre en mer ambisiøs miljøvernpolitikk, er det gjerne miljøvernoppgaver som forutsetter horisontal integrering nasjonalt og lokalt man ønsker å få overført.
- Overføring av nye miljøvernoppgaver til kommunene *kan* føre til økt folkelig deltakelse rundt miljøvernsspørsmål, men manglende samsvar mellom opplevd ansvar lokalt og evne til å iverksette en lokal miljøvernpolitikk kan føre til det motsatte.
- Økt kommunalt engasjement for *bærekraftig utvikling* må kombineres med tiltak for *horisontal integrering* av miljøvern hensyn nasjonalt.
- Spørsmålet om en *tydeligere stat* gjelder på et overordnet nivå behovet for sterkere horisontal integrering av miljøvern hensyn; på et mer underordnet nivå behovet for samordning av statlige rapporteringskrav overfor kommunene.

### 3.3 Forskjeller mellom stat og kommune i virkemiddelprofil

Den *andre hovedproblemstillingen* gjelder spørsmålet om hvilke virkemidler kommunene trenger. Underspørsmålene gjaldt en vurdering av om kommunene har tilfredsstillende virkemidler selv, eventuelt om det trengs nye virkemidler. Videre spørsmålet om hva slags innretning statens virkemidler bør få, eventuelt om det kan tenkes differensiering mellom ulike kommunetyper og/eller på ulike miljøområder i virkemiddelinnretningen. Det ble også stilt spørsmål om hvilke hindringer og muligheter som finnes i den kommunale miljøvernpolitikken, og i hvilken grad overføring av oppgaver betinger en parallell overføring av økonomiske ressurser.

Når det gjelder spørsmålet om relevans, finner vi at samtlige av de forskningsprogrammene vi har omtalt tar opp tematikken i den andre hovedproblemstillingen. Det er imidlertid bare et mindretall av utviklingsprosjektene som gjør dette; konkret gjelder det Miljøpakkeordning, TP-10 prosjektet, prosjektet Kulturlandskap i kommuneplanen, Bærekraftig lokalsamfunnsprosjektet og i noen grad Økokommuneprogrammet og Miljørevisjonsprosjektet. Til gjengjeld er erfaringene i disse prosjektene relativt klare og entydige i forhold til de spørsmålene som reises, slik at vi totalt sett mener å ha et godt grunnlag for å belyse prosjektets andre hovedproblemstilling med tilhørende underspørsmål. Flere av underspørsmålene er imidlertid sterkt kontekstavhengig; det vil si at de kan bare besvares på en meningsfull måte i forhold til gitte saksområder. De viktigste skillelinjene når det gjelder virkemiddelbruk går kanskje heller ikke horisontalt mellom forvaltningsnivå, men vertikalt mellom ulike sektorer. Det kan i noen sammenhenger synes mindre viktig å fokusere på spørsmålet om kommunen disponerer "gode nok" virkemidler innenfor gitte tema i miljøvernpolitikken, når den store debatten kanskje heller burde knyttes til forskjeller mellom miljøvernsektoren og andre sektorer<sup>69</sup>.

#### *Om økt ressurstilgang som betingelse for økt ansvar*

En sentral diskusjon i denne sammenhengen er spørsmålet om økt *ressurstilgang* som nødvendig betingelse for at kommunene skal ta på seg nye miljøvernoppgaver. I Stortingsmelding 31 (1990-91) "Om miljøvern i kommunene" ble dette spørsmålet i sin tid kommentert på følgende måte (Miljøverndepartementet 1991, s. 26):

*"Nye miljøvernoppgaver vil kreve en større ressursinnsats fra kommunenes side. Der hvor kommunen overtar oppgaver som statlige myndigheter aktivt har arbeidet med, vil det være naturlig å overføre eventuelle frigjorte midler fra staten til kommunen".*

---

<sup>69</sup> Se for øvrig i vedlegget med innlegget til Eli Heiberg under Soria Moriakonferansen, der hun har vist en tabell som illustrerer dette poenget i detalj når det gjelder konflikter lokalt om å innarbeide miljøvern hensyn ved skogsbilvegbygging (jf. Side 198).

Selv om erfaringene fra de relativt begrensede forsøkene med overføring av miljøvernoppgaver som ble gjennomført på 1990-tallet viser at for enkelte typer kontrolloppgaver var kommunene interessert i å få økt ansvar selv om de ikke fikk tilført nye oppgaver – jf SFT (1994) – viser erfaringer fra andre prosjekter at kommunene er lite villige til å påta seg nye miljøvernoppgaver i noe særlig omfang uten at det følger med ressurser. Spørsmålet om ressurstilgang blir også forsterket i en situasjon der mange kommuner har redusert eller fjernet stillingen som miljøvernleder. Det er nok derfor neppe en dristig spådom å hevde at uten løfte om økt ressurstilgang vil forslag om overføring av nye miljøvernoppgaver fra stat til kommune medføre mye ”støy” fra kommunesektoren<sup>70</sup>.

Fra Miljøpakkeforsøket og Miljøbyprogrammet er det dokumentert positive erfaringer med bruk av statlige tilskuddsmidler til å løse ut lokal innsats (Mydske m.fl. 1994, Miljøverndepartementet 2000a-d). De positive erfaringene har imidlertid aldri blitt fulgt opp i Norge, mens man i Sverige i forbindelse med LA21-satsingen har lagt inn store statlige ressurser i tilsvarende mer langsiktige og generelle ordninger som omfatter samtlige svenske kommuner (Lafferty and Eckerberg 1998)<sup>71</sup>.

#### *Om virkemidler i miljøvernpolitikken*

Flere av de prosjektene vi har gjennomgått peker på problemstillinger omkring *virkemiddelprofil*; eller rettere sagt forskjeller i virkemiddelprofil mellom stat og kommune. Kommunenes valg av virkemidler – eller de rammene for valg de er stilt overfor – har også et element av horisontal integrering i seg. Det kan være viktig at stat og kommune har en noenlunde lik virkemiddelprofil i miljøvernpolitikken. Vi kan illustrere problemet ved noe forenklet å skille mellom tre hovedkategorier virkemidler: Økonomiske, juridiske og kommunikative. I miljøvernpolitikken omfatter kategorien av økonomiske virkemidler tilskudd og låneordninger, panteordninger og ulike former for miljøavgifter. Juridiske virkemidler gjelder regulering, påbud og planlegging i medhold av særlov eller plan- og bygningsloven. De såkalte kommunikative virkemidler omfatter ulike former for informasjonsvirksomhet og andre normative styringssignaler som ikke innebærer reguleringer. Internasjonalt - etter hvert også i Norge - er det en sterk fokus på bruk av *økonomiske* virkemidler i den *nasjonale* miljøvernpolitikken. Dette synes imidlertid ikke å gjelde for kommunene. Det synes som om kommunene forventes først og fremst å ta i bruk juridiske

---

<sup>70</sup> Under seminaret på Soria Moria fikk vi klare signaler om dette fra representanter for kommunesektoren.

<sup>71</sup> Det er i denne forbindelsen interessant å sammenligne den svenske og norske satsingen på hvordan å involvere kommuner og fylkeskommuner i klimapolitikken. For tiden pågår et utviklingsprosjekt i ca 40 norske kommuner og fylkeskommuner der det er gitt økonomisk støtte i størrelsesorden 50.000-400.000 kroner til utarbeiding av lokale og regionale klimahandlingsplaner. Prosjektet skal avsluttes sommeren 2001. I vår kommer ventelig den svenske regjeringen til å starte et fireårig program med økonomisk støtte til lokale klimatiltak. Det vil bli satt av 600 millioner svenske kroner i årlig støttebeløp, tilsvarende ganske nøyaktig fire ganger den samlede innsatsen fra Miljøverndepartementets side til MIK-reformen (SOU 2000:23 ”Svensk Klimastrategi”).

og kommunikative virkemidler. Videre synes det å være et misforhold mellom forventninger til kommunal bruk av juridiske virkemidler, og de premissene som gis nasjonalt for en slik virkemiddelbruk. Dels gjelder dette manglende avklaringer om juridisk lovhjemmel for lokale tiltak, dels er det et spørsmål om utilstrekkelig bruk av normative virkemidler nasjonalt for å legitimere lokal bruk av restriktive juridiske virkemidler. Det blir for eksempel opplevd som et problem lokalt å ta i bruk juridiske virkemidler i forhold til transportsektoren som parkeringsrestriksjoner og bilfrie gater når det samtidig blir opplevd at den nasjonale samferdselspolitikken legger opp til økt personbiltransport (Aall 1997, Aall m.fl. 1999). Tilsvarende skjevheter ser man i arbeidet for vern av biologisk mangfold der man i den nasjonale landbrukspolitikken har omfattende tilskuddsordninger mens man lokalt i hovedsak må ty til juridiske virkemidler gjennom bruk av plan- og bygningsloven (Heiberg 1996). De nye signalene som ligger i arbeidet med LA21, der kommunene forventes å legge enda større vekt på kommunikative virkemidler, vil kunne forsterke denne skjevheten. I noen grad kan man også registrere en slik endring, men det er så langt vanskelig å si om større vekt på kommunikative virkemidler i LA21-arbeidet skjer i tillegg til eller isteden for en etablert profil med stor vekt på juridiske virkemidler i den kommunale miljøvernpolitikken (Aall m.fl. 1999, Aall 2000b).

**Tabell 10** Idealtypisk fremstilling av forskjeller mellom stat og kommune i virkemiddelprofil i miljøvernpolitikken (etter Aall 2000b)

| Forvaltningsnivå | Type virkemidler |           |               |
|------------------|------------------|-----------|---------------|
|                  | Økonomiske       | Juridiske | Kommunikative |
| Stat             | ***              | *         | *             |
| Kommune          | *                | ***       | ***           |

Erfaringer fra flere prosjekter peker på problemer med *uklart og spredt ansvarsforhold* som gjør det vanskelig å få til en helhetlig og tversektoriell miljøvernpolitikk. Dette forholdet framtrer særlig tydelig i arbeidet med forurensning fra transport; i noen grad også i forhold til arbeidet med biologisk mangfold (Larsen m.fl. 1993, Strand 1992, Blomquist 1993, Strand 2000). Retningslinjene for samordnet areal- og transportplanlegging banet i sin tid vei for målsetninger om endret transportmiddelfordelingen og minimalisering av vekst i arealforbruk til tettstedsvekst og minimalisering av vekst i transportomfanget<sup>72</sup>. Dette er målsetninger med relevans i forhold til både biologisk mangfold- og forurensning fra transport. For å få omgjort målsetting til resultater på dette området er det nødvendig å se ulike politikkkfelt i sammenheng. Oppgavefordelingsutvalgets peker konkret på at oppgaver knyttet til areal, samferdsel og miljø bør legges til samme forvaltningsorgan (NOU 2000:22, retningslinje 5). Slik er det ikke i dag. Ansvar for arealforvaltning er lagt til kommunene. Ansvar for parkering er også lagt til kommunene. Ansvar for vegbygging og drift av veger lagt til

<sup>72</sup> Disse overordnede målsettingene var opprinnelig formulert som tre konkrete *mål* i framlegget til rikspolitiske retningslinjer for samordnet transport- og arealplanlegging, men ble fjernet i prosessen fram til den endelige versjonen av retningslinjene. Det er likevel naturlig å se retningslinjene i sammenheng med slike målsetninger (Strand 1993, Høyer 1997a).



staten på regionalt nivå, i noen grad også til fylkene/kommunene. Ansvar for kollektivtrafikk lagt til staten når det gjelder jernbane, til statens vegvesen regionalt når det gjelder infrastruktur for kollektivtransport på veg, og til fylkeskommunen når det gjelder drift av kollektivtransport på veg. Det viser seg i praksis ofte meget vanskelig å få til en integrering av miljøvern hensyn i transportsektoren, ikke minst på grunn av den oppstykkede forvaltningsstrukturen på dette området.

#### *Muligheten for en differensiert overføring av miljøvernoppgaver*

Det siste spørsmålet vi skal behandle under drøftingen av den andre hovedproblemstillingen, gjelder spørsmålet om muligheter for en *differensiert miljøvernpolitikk*. Differensiering gjelder her i forhold til ulike *kommunetyper*. Mange studier har advart mot å legge opp til standardiserte ”opplegg” som skal ha gyldighet overfor alle kommuner, det være seg anbefalinger om bruk av virkemidler, valg av organisasjonsmodell eller for den del overføring av miljøvernoppgaver (Jansen 1991, Kleven 1997, MILMAKT 2000). Under seminaret på Soria Moria viste professor Harald Baldersheim til eksempler på hvordan man i andre land legger opp til fleksible løsninger. I Spania er det for eksempel et system der lokale myndigheter kan forhandle med nasjonale myndigheter om hvilke områder de ønsker å ha ansvar for. I oppsummeringen av LOKTRA har professor Arvid Strand (2000) vært innom en tilsvarende modell når han foreslår ulike mål og tiltak for spredtbygde strøk, by- og tettsteder og storbyområder. Studier av hva kommuner faktisk er opptatt av viser at kommunetype og lokal miljøproblematikk reflekteres i valg av innsatsområder. Landkommuner har naturlig nok en relativt sett større fokus på spørsmål om naturforvaltning enn bykommuner; mens motsatt har bykommuner større fokus på lokal luftforurensning (Jansen 1991, Lafferty m.fl. 1998, Mathiassen 1998, Agenda utredning 2000). Noe annerledes forholder det seg når det gjelder variasjoner i maktforhold lokalt. I ensidige industrikommuner er det vanskelig for kommunen å ta opp spørsmål om forurensning fra den lokale industrien; her vil det også ofte være staten gjennom SFT som har det formelle ansvaret. Et annet eksempel er utmarkskommuner som gjerne har en annerledes holdning til spørsmålet om vern av rovdyr enn by- og tettstedskommuner. Poenget med denne oppramsingen er å få fram at det kan være forhold som taler for en differensiert politikk når det gjelder overføring av miljøvernoppgaver, for eksempel ved å la det være opp til kommunene å søke om overføring av miljøvernoppgaver ut fra det som lokalt oppfattes å være aktuelle oppgaver å gripe fatt i.

Spørsmålet om differensiering kan også åpne for en debatt omkring *økologisk regioninndeling*. Tanken her er å legge til grunn økosystemvurderinger for etablering av forvaltningsregimer. Interkommunalt samarbeid innenfor friluftsliv, avfallshåndtering og kommunalt avløp er eksempler på en slik tankegang<sup>73</sup>. Det er imidlertid

---

<sup>73</sup> EUs forslag til nytt rammedirektiv for vannressursforvaltning er relevant i denne sammenhengen. Her tas det blant annet tas til orde for etablering av såkalte ”River Basin Districts”. Ifølge direktivet skal det for hvert ”vassdragsdistrikt” utarbeides omfattende

enkelte betenkeligheter med denne formen for samarbeid ut fra et demokratihensyn. De politiske beslutningene blir ofte mindre synlige i interkommunale samarbeidsorgan fordi disse ofte er mindre åpen for innsyn fra offentligheten enn kommunestyret og kommunale utvalg (NOU 2000). En annen tilnærming går via det regionale forvaltningsnivået; noe som kan være aktuelt å følge opp når spørsmålet om regioninndeling og oppgavefordeling på det regionale nivået er avklart gjennom behandlingen av innstillingen fra Oppgavefordelingsutvalget.

### *Oppsummering*

Tilsvarende som for den første hovedproblemstillingen vil vi også her avslutningsvis oppsummere våre drøftinger i noen punkter:

- Spørsmålet om *ressurstilgang* som kritisk faktor og nødvendig betingelse for overføring av nye miljøvernoppgaver blir forsterket i en situasjon der mange kommuner har redusert eller fjernet stillingen som miljøvernleder.
- Det er et misforhold i *virkemiddelprofil* mellom stat og kommune i miljøvernpolitikken. Det synes også å være et misforhold mellom forventninger til kommunal bruk av juridiske virkemidler, og de premisene som gis nasjonalt for en slik virkemiddelbruk.
- Erfaringer fra flere prosjekter peker på problemer med uklart og *spredt ansvarsforhold* som gjør det vanskelig å få til en helhetlig og tversektoriell miljøvernpolitikk
- Det er forhold som taler for en *differensiert* politikk når det gjelder overføring av miljøvernoppgaver, for eksempel ved at kommunene gis anledning til å søke om overføring av oppgaver ut fra egne behov og forutsetninger.

## **3.4 Forutsetninger for en ”vellykket” overføring av oppgaver**

Den tredje hovedproblemstillingen gjelder spørsmålene om hvilke kompetansebehov og andre støttefunksjoner kommunene vil ha behov for. Videre er det stilt spørsmål om forankring av stillinger på miljøområdet er nødvendig for at kommunene skal klare å ta på seg nye oppgaver, og hva slags kompetanse som er kritisk. Det er også reist spørsmål om LA21 kan inspirere til nye strategier for kompetanseoppbygging; og sist hvilke støttefunksjoner staten bør legge til rette for.

De spørsmål som reises her blir bare i begrenset grad belyst i de forskningsprogrammene vi har omtalt. Her må vi bygge først og fremst på erfaringene fra de ulike utviklingsprosjektene og det som har vært av forskningsbasert evaluering av disse. De klart viktigste og mest relevante

---

beskrivelser og analyser av de enkelte vannforekomster og deres forurensingsbelastning. Det er videre krav til utarbeidelse av egne forvaltningsplaner.

prosjektene i denne sammenhengen er de ulike evalueringsprosjektene i tilknytning til MIK-programmet og MIK-reformen. Disse gir et rimelig godt grunnlag for å belyse problemstillingen med tilhørende underspørsmål. Videre kan vi supplere med erfaringer fra blant annet TP10-arbeidet, Miljøbyprogrammet, LA21-stimuleringsprogrammet og i noen grad Økokommuneprogrammet og Miljørevisjonsprosjektet.

*Miljøvernlederstilling en nødvendig forusetting for økt kommunalt ansvar i miljøvernpolitikken?*

En sentral stikkord i denne sammenhengen er de kommunale miljøvernlederstillingene. Her er det viktig å skille mellom *administrativ kapasitet* og *miljøvernkompetanse*.

I det første ligger spørsmålet om tilstrekkelig *mannskapsressurser* i administrasjonen til å gjennomføre pålagte og "frie" miljøvernoppgaver. I mange sammenhenger er det en kjent problemstilling at selv om den politiske viljen og den faglige kompetansen er til stede, er det ofte mangel på ressursen i form av ledig administrativ kapasitet som er den viktigste hindringen for at målsettinger blir fulgt opp gjennom konkrete tiltak (Aall m.fl. 1999).

Spørsmålet om tilstrekkelig *miljøvernkompetanse* trenger ikke i prinsippet å knyttes til hvorvidt kommunen har tilsatt en egen miljøvernansvarlig i administrasjonen. Det kan også være hensiktsmessig å skille mellom ulike typer miljøvernkompetanse i kommunene; og vi kan i alle fall skille mellom fire hovedkategorier: (1) *formalkompetanse*, (2) *organisatorisk kompetanse*, (3) *nettverkskompetanse* og (4) *miljøvernpolitisk kompetanse*. Videre kan det være nyttig å skille mellom de som kan inneha denne kompetansen: administrasjonen og politikerne. Med *formal* kompetanse tenker vi først og fremst på en teknisk og naturvitenskapelig kompetanse som gjelder hvordan man kan forstå og beskrive miljøtilstanden, og kunnskap om tiltak som kan settes inn for å forebygge eller bøte på en uønsket miljøtilstand. Etablering av stilling som kommunal miljøvernleder besatt av en person med naturfaglig kompetanse er det kanskje mest "klassiske" eksempelet på hvordan en kommune kan styrke sin formalkompetanse på miljøvernområdet. Det er imidlertid også eksempler på at kommuner har gjennomført relativt omfattende skoleringsopplegg overfor både administrasjonen og politikerne for å styrke formalkompetansen, for eksempel den såkalte "Politikerskolen i miljølære" utviklet ved Tingvoll Videregående skole (Johnsen 1997). Den *organisatoriske* kompetansen omfatter kunnskap og erfaringer om bruk av formelle og uformelle styrings- og planleggingsteknikker og former, og kunnskap om hvordan iverksette politikk. Det er viktig å kjenne til de mulighetene som ligger i eksisterende miljøvernpolitiske virkemidler. Det er viktig å kjenne til og kunne forholde seg til eksisterende kunnskapsmiljøer på miljøområdet. Videre er det viktig å ha det vi kan betegne som en tilstrekkelig *nettverkskompetanse* som gjelder hvordan forholde seg til næringslivet, frivillige organisasjoner og andre relevante aktører som kan være viktige samarbeidspartnere for å sikre oppslutning om og iverksetting av den kommunale miljøvernpolitikken (Taugebøl 1994). Dette siste synes særlig relevant i en LA21-sammenheng. En annen dimensjon ved den organisatoriske kompetansen som også kan

knyttet spesielt til LA21, er spørsmålet om behov for *internasjonal* nettverkskompetanse (Aall 2000b). Dette gjelder kunnskap om internasjonale miljøvernavtaler og forhold knyttet til Agenda 21 forstått som et begynnende internasjonalt miljøvernpolitisk regime. En tilstrekkelig *miljøvernpolitisk* kompetanse er først og fremst viktig for politikerne. Denne formen for kompetanse gjelder en interesse for og forståelse av hvilke sammenhenger miljøproblematikken kommer inn og hva kommunen har mulighet til å gjøre. Kravet om å opprette et eget miljøvernutvalg for å kunne delta i MIK-programmet må forstås som et virkemiddel for å styrke den miljøvernpolitiske kompetansen i kommunene (Jansen 1991). Det synes imidlertid også relevant for det administrative nivået å ha et visst minimum av miljøvernpolitisk kompetanse. Innføring av systemer for miljøledelse, med vekt på ledelsesengasjement og medarbeiderdeltakelse kan plasseres i en slik sammenheng (Aall 1996).

MIK-reformen innebar at kommunene fikk tilgang til ressurser for å styrke både den miljøfaglige kompetansen og den administrative kapasiteten på miljøvernområdet. I etterkant av MIK-programmet og fram mot avslutningen av ordningen med øremerkede tilskudd til stillingen som kommunal miljøvernleder var det en jevn økning i antall kommuner med tilsatt miljøvernleder. Ved årsskiftet 1996-97 hadde om lag 90 prosent av kommunene tilsatt fast eller midlertidig en miljøvernleder (Lafferty m.fl. 1999). Etter 1996 har det imidlertid skjedd store endringer. Fire år senere oppgir riktignok fortsatt 75 prosent av kommunene at de har tilsatt en "miljøvernansvarlig" person. Antall kommuner som oppgir at de har en hel stilling som miljøvernleder der vedkommende arbeider utelukkende med miljøvern saker har imidlertid falt dramatisk fra om lag 200 rundt 1996 til 90 kommuner i år 2000 - for øvrig det samme antallet (men ikke de samme) kommuner som deltok i MIK-programmet (Bjørnæs og Lafferty 2000).

Hvordan skal vi så tolke denne situasjonen? Fra enkelte hold blir det argumentert for at dette ikke er dramatisk, men bare reflekterer at nå har kommunene oppnådd det man slagordmessig sa under oppstarten av MIK-reformen: Målet var at miljøvernlederen på sikt skulle gjøre seg og sin kompetanse overflødig ved at hele kommuneorganisasjonen på sikt skulle få styrket sin miljøvernkompetanse. Det kan også tenkes at dette er tilfelle i enkelte kommuner; altså at man kan "organisere seg" til økt miljøvernkompetanse og at man derfor kan klare seg uten en egen miljøvernleder. Det vil si at man sørger for å tilføre kommuneorganisasjonen den nødvendige miljøvernkompetansen gjennom etterutdanning av nøkkelpersoner og innarbeide rutiner som sikrer at miljøvern hensyn blir ivaretatt i drift, saksbehandling og planlegging - med andre ord innføring av et *miljøstyringssystem*. Samtidig er det klart at en tilstrekkelig administrativ kapasitet til å sette miljøvern saker på dagsorden og sørge for at organisasjonen følger opp sine egne miljømål er en kritisk faktor. Flere studier har påpekt nettopp dette forholdet (Jansen 1991, Mydske m.fl. 1994, Aall 1996). Vi har også liten kunnskap om hvorvidt nedgangen i antall miljøvernledere i kommunene er "kompensert" ved innføring av miljøstyringssystemer. Tvert om tyder den siste nasjonale undersøkelsen av kommunenes miljøvernarbeid på det motsatte. I 2000 var det bare åtte prosent av kommunene som oppga at de hadde innført

miljøindikatorer eller mer omfattende systemer for miljøstyring (Bjørnæs og Lafferty 2000). Det synes derfor rimelig å stille spørsmålstegn ved om kommunene har den nødvendige administrative kapasiteten til å overta et stort antall nye miljøvernoppgaver; muligens kan også tilgangen på miljøvernkompetanse være et problem - særlig i enkelte mindre kommuner.

Det kan synes som om mangel på *miljøvernpolitisk* kompetanse kan være kritisk for den videre utviklingen av det kommunale miljøvernet. Det synes videre avgjørende å styrke kommunene *internasjonale nettverkskompetanse* gitt at det blir stilt større forventninger til kommunal innsats i forhold til globale miljøproblemer som er omfattet av internasjonale miljøvernavtaler. Gjennom den stadig økende LA21-aktiviteten synes kommunene å ha opparbeidet seg en god nettverkskompetanse når det gjelder lokale forhold. Imidlertid synes det å være behov for styrking av den organisatoriske kompetansen når det gjelder å ta i bruk nye analyseverktøy som spesielt belyser koblingen mellom det lokale og globale. Både NAMIT og Retningsanalyseprosjektet ga relativt detaljerte eksempler på hvordan man lokalt kan få frem koblingen mellom globalt og lokalt (Næss 1992, Aall 1998)<sup>74</sup>.

#### *Støttefunksjoner*

Spørsmålet om hvilke *støttefunksjoner* staten bør legge opp til er igjen et spørsmål som er sterkt kontekstavhengig, og bestemt ut fra om staten legger opp til å overføre sektoroppgaver eller også oppgaver som forutsetter horisontal integrering av miljøvern hensyn i andre sektorer. Overføring av nye miljøvernoppgaver innebærer ventelig at det blir et tilsvarende behov for veiledning overfor kommunene. Erfaringene fra MIK-programmet viser viktigheten av nettopp å etablere gode nettverk mellom statlige og kommunale myndigheter for å sikre den tilstrekkelige faglige veiledningen av kommunene (Jansen 1991)<sup>75</sup>. En nedbygging av antall operative oppgaver i departement, direktorater og hos fylkesmannens miljøvern avdeling bør kunne frigi administrative ressurser til en slik form for veiledning - et moment som for øvrig også ble påpekt i stortingsmeldingen om kommunalt miljøvern (Miljøverndepartementet 1991, s. 26). Ventelig vil det også bli behov for mer miljødata i kommunene. De mange forsøkene på å utvikle kartbaserte miljødatabaser

---

<sup>74</sup> Høsten 1999 startet Vestlandsforskning på oppdrag fra LA21-enheten i Miljøverndepartementet et prosjekt som skulle prøve ut nettopp denne typen verktøy. I sluttrapporten fra prosjektet blir følgende verktøy anbefalt (Høyen og Aall 2001): (1) Utvikling av et system for *strategiske konsekvensanalyser* gjennomført som retningsanalyse, og eventuelt med *økologisk fotavtrykk* som grunnleggende analyseverktøy; (2) *Miljøgjeldanalyse* og –regnskap for hele den lokale eller regionale enheten; og (3) *Faktor 4/10* analyser for enkelte konkrete aktiviteter og funksjoner, og med bruk som et *medvirkningsorientert* verktøy.

<sup>75</sup> Dette forholdet ble også trukket fram under Soria Moria seminaret.

med overføring og visning av data på Internett vil ventelig være en strategi som kan utvikles videre<sup>76</sup>.

På et mer overordnet nivå framstår det som viktig at departementet fører videre satsingen som alt er lagt ned i LA21-sammenheng. De kommunene som er aktive på LA21-området kjenner til og bruker de ulike støttefunksjonene som er etablert (Bjørnæs og Lafferty 2000). Kommunene som deltok i Bærekraftige lokalsamfunnsprosjektet var også klare i sin vurdering at slike prosjekter er viktige for å utvikle en mer eksplisitt LA21-tilnærming i det kommunale miljøvernarbeidet. Samtidig pekte kommunene på at arbeidet med de globale miljøproblemene ble sterkt avgrenset av nasjonale hindringer (Aall m.fl. 1999). Den store utfordringen i så måte peker i retning av å utarbeide en *nasjonal* Agenda 21. Erfaringer fra LA21-arbeidet viser at den form for "støtte" kommunene særlig etterspør når de prøver å sette bærekraftig utvikling og LA21 på dagsorden er avklaring av den statlige miljøvernpolitikken opp mot konkurrerende (og ofte overstyrende) mål innenfor andre sektorer (Kleven 1997, Aall m.fl. 1999, MILMAKT 2000). Hvis det forventes at kommunene spesifikt skal arbeide med Agenda 21 er det et rimelig krav at nasjonale myndigheter gjør det samme. Det har heller aldri vært intensjonene fra FN konferansen i Rio de Janeiro i 1992 at det bare er de lokale myndighetene som skal utarbeide Agenda 21-planer; det har vært ment som en forutsetning at LA21 skal inngå i en nasjonal sammenheng - en nasjonal Agenda 21 (Lafferty and Eckerberg 1998). En nasjonal Agenda 21 må avklare hvordan kommunene skal ta hensyn til de globale miljøproblemene og det Stortingsmelding 58 (1996-97) betegner som velferds- og generasjonsperspektivet på bærekraftmålsettingen. Slike avklaringer vil måtte skje i form av en sterkere horisontal integrering av miljøvern hensyn i forhold til viktige sektorer som energi, transport, landbruk og fiskeri. Kommunene har tradisjonelt en oppgave å samordne lokalt til dels sprikende nasjonale politiske styringssignaler. Denne utfordringen gjelder også i miljøvernpolitikken, men det er klare grenser for hvor langt kommunene kan gå i å samordne miljøvern hensyn med andre sektorhensyn hvis tilsvarende ikke er gjort på nasjonalt nivå (Naustdalslid 1994, Kleven 1997, Aall m.fl. 1999).

### *Oppsummering*

Under har vi punktvis oppsummert vår drøfting av den tredje hovedproblemstillingen:

- Det synes å være grunn til stille spørsmålstegn ved om kommunene har den nødvendige *administrative kapasiteten* til å overta et stort antall nye miljøvernoppgaver.
- Gjennom den stadig økende LA21-aktiviteten synes kommunene å ha opparbeidet seg en god *nettverkskompetanse* når det gjelder lokale forhold. Imidlertid synes det å være behov for styrking av den

---

<sup>76</sup> Et interessant eksempel i så måte - i forhold til "nye" og "globale" miljøproblemer - er den internettbaserte veilederen SFT har utviklet i forhold til kommunal energi- og klimaplanlegging (jf [www.sft.no](http://www.sft.no)).

*internasjonale* nettverkskompetansen og den *organisatoriske* kompetansen når det gjelder å ta i bruk nye analyseverktøy som spesielt belyser koblingen mellom det lokale og globale. Erfaringene fra MIK-perioden antyder også at den *miljøvernpolitiske* kompetansen – i første rekke hos lokalpolitikere – bør styrkes.

- Erfaringene fra MIK-programmet viser viktigheten av å etablere gode *nettverk* mellom statlige og kommunale myndigheter for å sikre den tilstrekkelige faglige veiledningen av kommunene.
- De kommunene som er aktive på LA21-området kjenner til og bruker de ulike støttefunksjonene som er etablert her. Utvikling av en nasjonal Agenda 21 vil kunne tilrettelegge ytterligere for det lokale Agenda 21-arbeidet.

### **3.5 Perspektiver på utforming av en ”ny” styringsdialog mellom stat og kommune**

Den *siste* av de fire *hovedproblemstillingene* gjelder spørsmålet om hvordan staten skal kommunisere med kommunesektoren, og om hva. Videre ble det stilt i alt fire underspørsmål: Hvordan kan dialogen mellom stat og kommune tilrettelegges? Hvilke retningslinjer og virkemidler bør staten formidle at kommunene skal ta i bruk? Hvilke former for kommunal resultatoppfølging er ønskelige og nødvendige? Hvordan organisere overføringen av nye oppgaver og ansvarsområder?

Tilsvarende som i forhold til den tredje hovedproblemstillingen finner vi også her at vi må hovedsakelig basere oss på erfaringene fra de ulike utviklingsprosjektene. Her har vi imidlertid et ytterligere problem fordi det klart mest relevante prosjektet - forsøkene med statlig målstyring og overføring av miljøvernoppgaver fra stat til kommune - bare i begrenset grad er forskningsmessig evaluert. De ulike underspørsmålene er også meget instrumentelt rettet, som igjen forutsetter relativt presist innrettede erfaringer. Erfaringsgrunnlaget for å belyse den *siste* hovedproblemstillingen med tilhørende underspørsmål er derfor ikke fullgodt, og det klart svakest belyste av de fire hovedproblemstillingene. Vi mener likevel vi kan gi noen generelle perspektiver på de spørsmålene som her blir reist.

Vårt oppdrag er rettet inn mot forholdet mellom statlig og kommunalt nivå. Det er viktig å understreke at vi i utgangspunktet *ikke* har forholdt oss til det *regionale* forvaltningsnivået. Dette er et bevisst valg ut fra den uavklarte situasjonen som gjelder hvilken rolle fylkeskommunen og fylkesmannen vil ha i framtiden. Disse spørsmålene vil bli avklart gjennom behandlingen av regjeringens innstilling til NOU 2000: 22 ”Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune”. Det at vi ikke har forholdt oss til det regionale nivået har gjort at vi ikke har gjennomgått erfaringer fra utviklingsprosjekt og forskningsprosjekt som spesielt retter seg inn mot rollen til det regionale forvaltningsnivået i miljøvernpolitikken. Den fjerde hovedproblemstillingen kan imidlertid vanskelig belyses uten at vi i noen grad forholder oss til det regionale forvaltningsnivået; noe vi også har gjort. Det er imidlertid en klar

svakhhet ved vår drøfting i og med at vi har et meget sparsomt erfaringsgrunnlag å vise til.

#### *Styringsdialog på miljøvernområdet*

Statlig politikk formidles på mange måter og på ulike nivå. På et *nasjonalt* nivå blir statlig politikk formidlet gjennom offentlige utredninger, stortingsmeldinger, lover og retningslinjer. Bruk av avgifter og panteordninger kan også sees på som en form for formidling, men da gjennom markedet. I det såkalte "Buskerudprosjektet" ble det gjort framlegg om å innføre en såkalt *styringsdialog* mellom kommune og stat på miljøvernområdet (Fylkesmannen i Buskerud 1997). Forslaget innebar to endringer i forhold til gjeldende praksis: For det første skulle styringssignalene på miljøvernområdet samordnes med øvrige styringssignaler. Derne ble det lagt opp til en *dialog* som innebærer at staten ved fylkesmannen åpner for å tilpasse styringssignalene ut fra hva kommunene selv mener bør kunne kreves av kommunal innsats på blant annet miljøvernområdet. Disse anbefalingene er bare delvis fulgt opp. I enkelte fylker blir denne modellen nå prøvd ut ved at miljø er innarbeidet som eget kapittel i et årlig forventningsbrev fra fylkesmannen til kommunene (jf. for eksempel Fylkesmannen i Sogn og Fjordane 2000). Det foreligger ingen dokumentasjon om erfaringene så langt fra disse forsøkene.

#### *Samordnet rapporteringskrav overfor kommunene*

*Informasjon og direkte veiledning* er en viktig formidlingsform i miljøvernpolitikken. Dette skjer i mange former og på flere nivå, både statlig (fra både Miljøverndepartementet og miljødirektoratene), regionalt (fra fylkesmennene) og til en viss grad regionalt/lokalt der det er etablert statlig naturoppsyn. Spørsmålet om en mer *samordnet* formidling av den statlige miljøvernpolitikken og rapportering fra kommune til stat var et sentralt tema i det såkalte Buskerudprosjektet (Fylkesmannen i Buskerud 1997). Det er også en problemstilling om behovet for økt samordning på et høyere nivå, mellom miljøvernpolitikken og andre politikkområder (Aall m.fl. 1999). Erfaringene fra Buskerudprosjektet understreker sterkt behovet for å samordne rapporteringssystemene fra kommune til stat, samtidig som de samme erfaringene viser at innføring av nye rapporteringsopplegg ofte kommer i tillegg til eksisterende opplegg, selv om ambisjonene var at de skulle komme isteden for.

#### *Fylkeskommunen som dialogpartner for kommunene*

På bakgrunn av den foreliggende innstillingen fra regjeringen i forhold til oppgavefordelingsutvalget - der det blir foreslått å flytte store deler av fylkesmannens miljøvernavdeling til fylkeskommunene - kan det være relevant å komme med noen perspektiver på det å trekke sterkere inn det *fylkeskommunale* nivået i miljøvernpolitikken. Gitt at man ønsker å legge vekt på omlegging til *styringsdialog* og at styringsdialogen faktisk skal dreie seg om *bærekraftig utvikling* - og dermed også den "store" miljøvernpolitikken - synes det naturlig at begge dialogpartene har et mandat for å utøve *politisk skjønn*. Det foreligger ingen "fasitt" for hvordan en politikk for bærekraftig utvikling skal legges opp - i alle fall ikke når



man skal prøve å bryte ned til en lokal virkelighet de store og overordnede bærekraftutfordringene. Dette peker i retning av at det kan være en fordel med *fylkeskommunen* som er kommunenes dialogpartner, gitt vel og merke at det er politisk vilje lokalt og regionalt til å legge vekt på arbeidet for en bærekraftig utvikling. I forhold til en videre debatt omkring ”økologisk demokrati” er det videre mulig å se for seg at fylkeskommunen kan innta en ”senatfunksjon” i miljøspørsmål i forhold til kommunene, med fylkesmannen i rollen som ”miljøombudsman” (Lafferty 1996).

#### *Overføring av nye miljøvernoppgaver – fra ”program” til ”reform”*

Spørsmålet om hvordan *organisere overføringen av nye miljøvernoppgaver* peker, på bakgrunn av erfaringene med MIK-reformen, i retning av å tenke ”program” som forløper til ”reform”. Erfaringene fra MIK viser viktigheten av en tung politisk og administrativ satsing på den typen omfattende program som vi kan se for oss her. Det kreves tilstrekkelige administrative ressurser fra departementets side for å følge opp et slik program, og det er viktig med sterk politisk forankring lokalt. Videre vil det ventelig være avgjørende å etablere sterke regionale nettverk (Jansen 1991). Her kan de regionale LA21-knutepunktene være ett element å bygge videre på, i tillegg til det som måtte være igjen av de fylkesvise miljøfora etablert under MIK-programmet. Det er også viktig å framheve verdien av et strukturert opplegg for *underveis-* og *sluttevaluering* slik det ble gjort i MIK.

#### *Oppsummering*

Avslutningsvis vil vi også i forhold til den fjerde hovedproblemstillingen oppsummere med noen hovedpunkter:

- Erfaringene fra Buskerudprosjektet understreker sterkt behovet for å *samordne rapporteringssystemene* fra kommune til stat, samtidig som de samme erfaringene viser at innføring av nye rapporteringsopplegg ofte kommer i tillegg til eksisterende opplegg.
- Gitt at man ønsker å legge vekt på omlegging til styringsdialog og at styringsdialogen faktisk skal dreie seg om *bærekraftig utvikling*, synes det naturlig at begge dialogpartene har et mandat for å utøve *politisk skjønn*. Det kan da være en fordel med *fylkeskommunen* som kommunenes dialogpartner, gitt vel og merke at det er politisk vilje lokalt og regionalt til å legge vekt på arbeidet for en bærekraftig utvikling.
- Med hensynt til regionale organer for bærekraftig utvikling viser erfaringene med de regionale *LA21-knutepunktene* at disse kan være ett element å bygge videre på, i tillegg til det som måtte være igjen av de fylkesvise miljøfora etablert under MIK-programmet.
- Arbeidet med MIK-reformen viser verdien av å la ”program” bane vei for ”reform” hvis man har ambisjoner om å få til store forvaltningsmessige endringer.
- MIK-programmet viser også verdien av et strukturert opplegg for *underveis-* og *sluttevaluering*.

# 4 Perspektiver på den videre debatten

## 4.1 Viktige politiske føringer

Som antydnet tidligere har vi valgt å fokusere på tre ”eksterne” prosesser som etter vår vurdering kommer til å være meget sentrale i den videre diskusjonen om oppgavefordeling mellom stat og kommune i miljøvernpolitikken. Alle tre er ”eksterne” i den forstand at de drives framover av relativt tunge politiske og samfunnsmessige krefter som ligger utenfor Miljøverndepartementets ansvars- og kontrollmulighet. Prosessene vi sikter til er:

- videreføring av Lokal Agenda 21
- regjeringsprogrammet for ”Fornyelse av offentlig sektor”
- debatten rundt, og behandlingen av, utredningen om ”Oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune”.

Samtlige av disse prosesser kommer til å ha direkte betydning for overføringsproblematikken innenfor miljøvernsektoren, og vi ser det som en viktig oppgave å relatere departementets utfordringer på området til disse ”diskurser”.

### *Lokal Agenda 21: en generell ”delegering” fra Rio*

Selv om Lokal Agenda 21 allerede er sterkt integrert i Miljøverndepartementets ansvarsområdet, både operasjonelt via en egen enhet med ansvar for stimulering og koordinering, og politisk via stortingsmeldingen om ”Miljøvernpolitikk for bærekraftig utvikling”, ligger de viktigste drivkreftene bak ideen utenfor et sektorpolitisk ansvar. Det finnes flere grunner til dette: (1) departementets initiativ og koordineringstiltak har vært såpass vellykket at ”kampanjen” i Norge har fått en egen tyngde, både lokalt og regionalt; (2) andre norske aktører fortsetter å prioritere saken og arbeider selvstendig for den; (3) saken er fremdeles den mest synlige og vellykkete oppfølging av Rio-avtalene internasjonalt; og (4) saken kommer til å ha en prominent profilering i oppløpet til Rio+10 møtet i Johannesburg sommeren 2002.

Slik sett representerer LA21 - og for den del Regional Agenda 21 - en helt sentral kontekst for overføringsproblematikken. Den er imidlertid en kontekst som krever en viktig klargjøring med hensyn til et departementalt delegeringsansvar. Som klart påpekt på Soria Moria seminaret, kan ikke LA21 betraktes som et tilfellet av overføring av departementalt ansvar. Det som kommer til uttrykk i kapittel 28 i Agenda 21 er en oppfordring til (og en ”svak” juridisk forpliktelse for) *lokale* myndigheter. At Miljøverndepartementet i det hele tatt har påtatt seg en såpass sterk stilling vis a vis dette kapitlet i Agenda 21 er et resultat av politiske tilfældigheter mer enn forventet politisk ansvar. Ved å støtte LA21 politisk og finansielt

har departementet lagt til rette for en meget generell og omfattende overføring av myndighet til norske kommuner og fylkeskommuner, men det har aldri vært snakk om noen form for juridisk eller instrumentelt overføring av departementale oppgaver. Alt man derfor kan "lære" av LA21 i en delegeringssammenheng er at norske lokalsamfunn (både innenfor og utenfor de kommunale myndighetsområdene) har reagert meget positivt på tanken om å overta et større ansvar *lokalt for bærekraftig utvikling*, og at hele prosessen har skapt et annerledes og nytt "grobunn" for overføringsproblematikken som synes å bryte med en forestilling om kommuner som instrument først og fremst i forhold til de såkalte lokale miljøvernoppgavene. De kanskje viktigste resultatene av LA21 i denne sammenheng er dermed:

- At et stort antall kommuner stiller seg positivt til nye og bredere oppgaver – *gitt en klargjøring av forholdet mellom myndighet og ressurser*. Begge punktene har kommet klart til uttrykk i flere av utredningene som er gjort på området; i den nasjonale surveyen gjennomført av ProSus for Miljøverndepartementet og Kommunenes Sentralforbund; i departementets egne interne utredning om ansvarsdelegering ("K16" prosjektet); og under Soria Moria seminaret.
- At oppgaven under LA21 betraktes (i de fleste men slett ikke alle tilfeller) som tiltak for *bærekraftig utvikling* (den "store miljøvernpolitikken") og ikke tiltak for *natur- og miljøvern* (den "lille miljøvernpolitikken").
- At forståelsen for kommunens ansvar for LA21 varierer sterkt fra kommune til kommune, der mange kommuner (de aller fleste) er preget av fragmenterte tiltak med lite direkte tilkøpling til de ordinære kommunale styringsoppgaver. Det finnes ytterst få norske tilfeller der LA21 har fulgt malen fra Aalborg Chateret, der kommunen tar et direkte ansvar for både tilrettelegging av en "ny dialog" med berørte grupper, og deretter kanalisere dialogens resultater inn i planlegging, prioritering, budsjettering og implementering.
- At studiene av LA21 (først og fremst hindringsanalysen av prosjektet "Bærekraftig lokalsamfunn", Aall m.fl., 1999, og den nasjonale surveyen om implementeringen av LA21, Lafferty og Bjørnæs, 2000) gir svært viktige innsikter i hvordan sentrale aktører i lokalsamfunnet opplever forholdet mellom nye utfordringer, hindringer og ressurser.
- At den totale LA21 mobilisering hittil kan betraktes som et viktig *praktisk forarbeid* til overføringsproblematikken generelt sett, og til spørsmålet om *potensialet* for en oppbygging av lokal kompetanse og samarbeidsevner.

Oppsummeringsvis kan vi si at de norske LA21 erfaringene gir viktige innsikter i hvordan norske lokalsamfunn har forstått og taklet en meget generell henvendelse om et utvidet politisk ansvar for et utvidet miljøbegrep, så vel som i aktørenes ambisjoner og frustrasjoner rundt ressurser og hindringer. Utover dette er det bare å slå fast at den videre

utviklingen av LA21 utgjør en meget viktig debatt og politisk handlingsfelt for eventuelle mer spesifikke delegeringsforsøk.

*Fornyelse av offentlig sektor: desentralisering som postmoderne "modernisering"*

Helt siden begynnelsen av 1980-tallene har det forekommet ulike tiltak og programmer rettet inn mot en reformering av offentlig sektoren. Utgangspunktet for denne trenden var en akademisk dreining ved slutten av 1970-tallet i retning av å problematisere velferdsstaten. Etter mer enn 30 år med ideologisk dominans, ble den såkalte "skandinaviske modellen" utsatt for inngående kritikk internasjonalt fra flere hold. Til å begynne med kom angrepene hovedsakelig fra konservativt politisk hold. Kravet var en gradvis demontering av offentlig byråkrati og utfasing av tradisjonelle velferdprogrammer og subsidier. Staten hadde, ble det påstått, for lenge overskredet grensen for det som var nødvendig for å trygge markedet og det sivile samfunnet. Stikkord var "liberalisering" av "formynderstaten", og "privatisering" av en "oppblåst" offentlig sektor.

Trenden var såpass sterkt, både nasjonalt og internasjonalt, at det Norske Arbeiderpartiet følte seg forpliktet til å utvikle sin egen reformistiske linje. I 1983 fikk man først "frihetskampanjen" med de første signalene om et "internt" ideologisk oppgjør, og i 1985 kom de første innspill til en mer omfattende "moderniseringskampanje". Denne linjen hadde en nokså sterk innvirkning på partidebatter under de periodene der Arbeiderpartiet var i opposisjon, men hadde en tendens til å forsvinne da partiet satt med makten. Saken hadde derfor en nokså lav profil i perioden etter 1989, men ble vekket til livet igjen da Thorbjørn Jagland overtok partiledelsen i 1992 og ble ytterligere profilert da Jens Stoltenberg overtok som parlamentarisk leder og statsministerkandidat vinteren 2000. I dag framstår Arbeiderpartiets linje på dette området som en "postmoderne" form av den tidligere "moderniseringskampanjen". Under navnet "Program for fornyelse av offentlig sektor", har den tidligere målsettingen om en nokså generell avbyråkratisering blitt erstattet av en mer nyansert og fleksibel holdning. Programmet er veldig forsiktig ved å unngå "privatisering" som et hovedalternativ, og veldig spesifikt i å unngå tanken om en standardisert løsning. Målet er "fornyelse" heller enn "modernisering", og gjennomføringen skal skje med en stor grad av desentralisert, sektorvis tilpasning.

Man skal likevel ikke undervurdere programmets politiske betydning. Statsministeren har selv lagt stor prestisje i lanseringen av programmet, og programmet har generelt fått status som regjeringens hovedmarkering opp mot valget høsten 2001. Programmet ledes av ministeren for Arbeids- og administrasjonsdepartementet; har et eget "regjeringsutvalg", med fast representasjon fra syv departementer og statsministerens kontor, og representasjon-etter-behov fra de øvrige statsråder; et eget sekretariat innen Arbeids- og administrasjonsdepartementet ("fornyelsesenheten"), med bistand fra Statskonsult; og en egen interaktiv nettside. Programmets overordnede mål er ([www.dep.no/aad/fornyelse/program/](http://www.dep.no/aad/fornyelse/program/))

*”Å fornye, omstille og effektivisere offentlig forvaltning slik at den kan fungere i forhold til befolkningens behov og samfunnsøkonomiske hensyn”.*

Videre skal programmet rettledes av tre ”hovedmål”:

- *”Organisasjon og tjenesteproduksjon skal være basert på brukernes behov.*
- *Ressurser skal overføres fra administrasjon til tjenesteproduksjon og fra sektorer med synkende behov til sektorer med økende behov*
- *Effektivisering av ressursbruken og økt handlingsrom på alle nivåer”*

Tidsperioden til programmet er holdt åpent på sikt, men det stipuleres at ”den første fasen” skal vare i to år (fram til høsten 2002). Departementene gis ”en sentral rolle” i fornyelsesarbeidet, og har ”ansvar for gjennomføring av tiltak på sine fagområder”.

Fra vårt ståsted er det vanskelig å vurdere i hvor stor utrekning arbeidet med overføringsproblematikken i Miljøverndepartementet vil bli påvirket av fornyelseprogrammet. På den ene siden kan flere av mediauttalelsene til Miljøverndepartementets statssekretær tolkes innenfor rammen av programmet; men på den annen side vet vi av erfaring at problematikken lenge har blitt drøftet i andre sammenheng i både Miljøverndepartementet og SFT, slik at andre hensyn må komme inn uansett. Det kan imidlertid ikke være noe tvil om at programmet utgjør et viktig referansepunkt for arbeidet i Miljøverndepartementet, og i denne sammenheng vil vi påpeke følgende: Programmet legger hovedvekt på ”*tjenesteproduksjon*” med hensyn til ”*brukernes interesser*” og ”*befolkningens behov*”. Videre fokuserer programmet på ”*omstilling*”, ”*fornyning*” og ”*effektivitet*” – med den siste hovedsakelig forstått som *kostnadseffektivitet*. Programmet gir heller ingen klare signaler om desentralisering eller en generell overføring av enten myndighet eller oppgaver fra stat til kommune eller region. Og sist; det framstår som klart at programmet åpner for en diskusjon om ressurs- og ansvarsfordeling mellom sektorer; det vi i mange sammenhenger har referert til som spørsmålet om horisontal integrering.

*Oppgavefordelingsutvalget: det går et tog*

I den politiske prosessen rundt oppgavefordelingsutvalgets arbeid og utredning, finner vi den klart mest direkte og viktige eksterne kontekst for fordelingsproblematikken på miljøområdet. Selv om mesteparten av oppmerksomheten rundt utvalget har fokusert på ”det mellomliggende styringsnivået” – fylket og regionen – har utvalget lagt fram en utredning med en meget bred og helhetlig ramme for hele problemstillingen som ligger til grunn for vårt arbeid. Videre har det blitt lagt inn et eget kapittel om ”Forholdet mellom staten og kommunesektoren” (kap. 7, ss. 90-104), samt omfattende dokumentering av den historiske, juridiske og administrative utvikling på området. En omfordeling av ansvar og oppgaver med hensyn til miljøvern og bærekraftig utvikling – på samme måte som

LA21 og fornyelsesprogrammet – blir direkte påvirket av både diskursen rundt utredningen og dens politiske skjebne.

Gitt utredningens omfang vil vi her kun velge de sidene ved rapporten som vi mener er av mest interesse for vår oppgave. Etter vår vurdering har de følgende aspektene mest relevans for prosjektets problemstillinger: Forskjeller mellom fordeling av oppgaver, ansvar og funksjoner; prinsipper for fordeling av oppgaver mellom ulike forvaltningsnivåer; differensiering mellom tjenesteytings- og utviklingsoppgaver og de konkrete drøftinger som gjøres om miljøvernpolitikken.

Utvalget innleder til en diskusjon om forskjellen mellom ”oppgave-”, ”ansvars-” og ”funksjonsfordeling” – men innrømmer at det ikke er mulig å gjennomføre slike skiller konsekvent. De prøver likevel å opprettholde en differensiering mellom ”oppgave” og ”ansvar”, der den første sikter (etter vårt skjønn) til den individuelle politikken operasjonelle eller instrumentelle sider, og den andre til politikken konstitusjonelle, administrative og finansielle fullmakter. Videre er utvalget veldig klar på behovet for en kopling mellom politisk og finansielt ansvar (NOU 2000:22, s. 78 – se retningslinjen 7 nedenfor):

*”Det er utvalgets oppfatning at det må være mulig å avgrense og adressere et klart ansvar for utførelsen av offentlige oppgaver. Utvalget vil i den forbindelse særlig fremheve at det må være en tett sammenheng mellom beslutningskompetanse og økonomisk ansvar. Den myndighet som er tillagt kompetanse om å treffe beslutninger om innholdet og omfanget av en offentlig oppgave må også ha ansvar for å finansiere de utgiftsmessige konsekvenser som beslutningene har.”*

Denne markeringen vil kunne gi føringer i forhold til vår tidligere diskusjon av forskjeller i virkemiddelprofil mellom statlig og kommunalt nivå, og spørsmålet om ressurstilgang ved overføring av nye miljøvernoppgaver til kommunene.

Utvalget identifiserer fire type ”vurderinger” som kan ligge til grunn for beslutninger om oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåer: (1) Nivåplassering; (2) oppgavens karakter; (3) form for organisering; og (4) ansvarsfordeling (s. 73). Videre har utvalget lagt fram tre ”hovedhensyn” som de mener bør ligge til grunn for oppgavefordelingen, og syv ”retningslinjer”. De tre hovedhensyn er: (1) til brukerne, (2) til lokalt selvstyre og deltakelse, og (3) til nasjonale mål. Retningslinjene er (NOU 2000: 22, ss. 73-78):

1. Oppgavene bør legges på lavest mulige effektiv nivå.
2. Oppgaver som krever utøvelse av lokalpolitisk skjønn og vurdering bør legges til folkevalgte organer.
3. Oppgaver som av ulike årsaker ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske oppfatninger og lokalpolitiske forhold, og som derfor er kjennetegnet av standardisering, regelorientering og kontroll, bør i utgangspunktet være et statlig ansvar.

4. Staten bør ha ansvaret for oppgaver som gjør krav på sentrale beslutninger og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning.
5. Oppgaver som krever stor grad av koordinering, og/eller oppgaver som har store kontaktflater med hverandre, bør legges til samme forvaltningsorgan.
6. Oppgaver som krever stor grad av samordning overfor brukerne legges til samme forvaltningsorgan.
7. Det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave skal også ha ansvar for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen

Som nevnt innledningsvis, foretar utvalget en meget viktig differensiering mellom ”*tjenesteyting*” og ”*utvikling*” (NOU 2000: 22, ss. 43-44, vår understreking):

*” Med utvikling siktes det til kommunenes og fylkeskommunenes virksomhet rettet mot samfunns- og arealplanlegging, miljøvern, kultur, samferdsels- og næringsutvikling. Med tjenesteproduksjon siktes det til kommunenes og fylkeskommunenes virksomhet innenfor de tradisjonelle velferdssektorene helse, sosial, utdanning osv.*

Vi ser her at miljøvernpolitikken - i prinsippet både den ”lille” og ”store” - blir plassert inn under overskriften ”utvikling”. Utvalget gir videre fullt støtte til målet om å redusere detaljstyring fra statens side, som dermed etter utvalgets vurdering skal gi rom for større handlingsrom og tilpasningsmulighet lokalt (NOU 2000: 22<sup>77</sup>). Det gjøres imidlertid helt klart at denne markeringen er primært rettet inn mot de *tjenesteytende* funksjonene.

Utvalget legger stor vekt på å få fram en mer *samordnet stat* overfor kommunene, både når det gjelder statlige styringssignaler til kommunene, hvordan staten har kontakt med kommunene og omfang og karakter av krav til kommunene om rapportering. Her synes det imidlertid som om markeringen gjelder både innenfor *tjenesteyting* og *utvikling*.

Det som gjør utvalgets arbeid særlig interessant i vår sammenheng er at utvalget gir detaljerte opplysninger og vurderinger for ”miljøvern” og ”planlegging og arealforvaltning”, både med hensyn til det departementale ansvaret for hele sektoren (ss. 390-399) og mer særskilt med fokus på det regionale nivået (ss. 199-218). Utvalget har også lagt ved – som utredningens eneste vedlegg – tre meget detaljerte oversikter over fordeling

---

<sup>77</sup> På side 21 i innstillingen blir dette omtalt på følgende måte: ”Utvalget er av den oppfatning at sentrale myndigheter bør ha større tillit til at kommuner og fylkeskommuner kan foreta fornuftige prioriteringer og ivareta innbyggernes behov. Etter utvalgets oppfatning er dette også avgjørende for å sikre effektive ressursbruk lokalt. Statens bruk av detaljstyring virkemidler bør derfor reduseres betraktelig. Når lokal og regional tilpasning av offentlige tjenester er ønskelig må kommuneforvaltningen få det handlingsrom som er nødvendig for å foreta en slik tilpasning”

av myndighet og oppgaver etter viltloven, forurensningsloven og innlandsfiske-loven (ss. 495-511, jf Tabell 11). Hver oversikt gir en punktvis kartlegging av det juridiske ansvaret etter type myndighet/oppgave (forskrift, praktisk oppgave, enkeltvedtak, myndighet som 1. instans, eller myndighet som klageinstans) og forvaltningsnivå (regjeringen, departementet, direktoratet, fylkesmannen, fylkeskommunen, kommunen, eller "andre organer"). "Departementet" for alle tre oversikter er Miljøverndepartementet. Tabell 11 viser hva slags myndighet stat og kommune har, samt antallet tilfeller som finnes innenfor hver type. Tabellen indikerer at kommunene per i dag er noe sterkere involvert i den "grønne sektoren" (oppgaver etter vilt- og innlandsfiske-loven) enn tilfellet er på forurensningsområdet. Samtidig framstår potensialet for overføring av oppgaver fra stat til kommune som relativt stort, i den forstand at over 80 prosent av "oppgavene" slik de er definert og tallfestet i tabellen under i dag er statlige.

**Tabell 11** Oversikt over myndighetsforhold mellom stat<sup>78</sup> og kommune etter Viltloven, innen Fiskeriforvaltningen og etter Forurensningsloven<sup>79</sup>.

| Forvaltningsnivå           | Forskrift | Enkeltvedtak | Praktisk oppgave <sup>80</sup> | Myndighet som 1. instans | Myndighet som klageinstans | Sum      | Total (N) |
|----------------------------|-----------|--------------|--------------------------------|--------------------------|----------------------------|----------|-----------|
| <b>Viltloven</b>           |           |              |                                |                          |                            |          |           |
| • Stat                     | 33        | 2            | 41                             | 20                       | 43                         | 139=74 % | 187       |
| • Kommune                  | 0         | 0            | 29                             | 19                       | 0                          | 48=26 %  |           |
| <b>Innlandsfiske-loven</b> |           |              |                                |                          |                            |          |           |
| • Stat                     | 47        | 1            | 14                             | 30                       | 41                         | 133=84%  | 159       |
| • kommune                  | 0         | 0            | 10                             | 16                       | 0                          | 26=16 %  |           |
| <b>Forurensningsloven</b>  |           |              |                                |                          |                            |          |           |
| • Stat                     | 36        | 0            | 0                              | 61                       | 75                         | 172=91 % | 190       |
| • kommune                  | 2         | 0            | 2 <sup>81</sup>                | 14                       | 0                          | 18=9 %   |           |
| <b>SUM</b>                 |           |              |                                |                          |                            |          |           |
| • Stat                     | 116=98%   | 3 =100%      | 55=57 %                        | 111=69%                  | 159=100%                   | 444=84%  | 536       |
| • kommune                  | 2=2%      | 0=0%         | 41=44 %                        | 49=31%                   | 0=0%                       | 92=16 %  |           |

På side 281 presenterer så utvalget sin "programerklæring" om oppgavefordeling på miljøvernområdet; en erklæring som er høyst relevant i vår sammenheng (vår understreking):

*"Etter utvalgets mening er det gjennom nærhet og lokalt politisk engasjement og forankring at miljøutfordringene best kan løses. Dette er i tråd med lokal Agenda 21 perspektivet og hensynet til et bærekraftig miljø. Etter utvalgets vurdering er det derfor behov for å*

<sup>78</sup> Statlige instanser som har myndighet på disse områdene er: Regjeringen, Miljøverndepartementet, Direktoratet for Naturforvaltningen og Fylkesmannen.

<sup>79</sup> Tabellen bygger på vedlegg 1,2 og 3 i NOU 2000:23. *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. Tabellene i denne rapporten opererer, i tillegg til inndelingen i stat og kommune, med en kategori som heter "andre organer". Slike organer har myndighet i tilsammen 19 tilfeller. Denne kategorien er holdt utenfor vår tabell.

<sup>80</sup> Omfatter ikke formelle vedtak.

<sup>81</sup> Disse to tilfellene gjelder fylkeskommunen.



*tilføre kommunene økt myndighet og nye oppgaver i miljøforvaltningen. Utvalget vil påpeke at dagens detaljerte styring av miljøvernsektoren gjennom bl.a. rikspolitiske retningslinjer, en detaljert miljøvernlovgivning og et omfattende statlig tilsynsapparat virker uhensiktsmessig og bidrar til unødvendig ressursbruk innen miljøvernforvaltningen<sup>82</sup>. Utvalget mener videre at kulturminnevern er sterkt knyttet til miljøvernoppgavene og ser behov for å samle kulturminnevernet med de andre regional miljøvernoppgaver”.*

To sider ved denne anbefalingen må fremheves: (1) Anbefalingen kommer i seksjonen viet ”samfunnsutvikling”. ”Miljø” er ikke nevnt i seksjonen viet ”tjenestesektor”; og (2) Anbefalingen må i høyeste grad tolkes i sammenheng med at den kommer i en seksjon som klar vektlegger det regionale ansvaret, og som innledes ved følgende meget viktig poengtering (s. 280):

*”Utvalgets hovedkonklusjon når det gjelder dagens oppgavefordeling og kommunenes arbeid for lokal utvikling innenfor kommunegrensen, er at dette fungerer godt og i tråd med utvalgets retningslinjer for oppgavefordelingen. De problemer som er, mener utvalget må løses på andre måter enn gjennom endringer i oppgavefordelingen.”*

Denne tolkningen er også i tråd med regjeringens innstilling overfor Stortinget: en overføring av ansvaret for miljøvern (og landbruk) fra fylkesmannsembetet til fylkeskommunen.

## **4.2 Eksterne impulser til debatten om oppgavefordeling i miljøvernpolitikken**

Hva synes så de eksterne prosessene vi har gjennomgått å gi av impulser til debatten om oppgavefordeling i miljøvernpolitikken? Det første vi har lyst å konstatere er at den konkrete oppgaven dreier seg om å overføre *myndighet og/eller oppgaver* nedover fra Miljøverndepartementet til de enkelte kommuner. Målet er med andre ord å gi fra seg oppgaver/myndigheter som i dag er allokert til staten ved miljøverndepartementet. Overføring kan dreie seg om et ansvarsspektrum som strekker seg fra fullmakt som generell primær myndighet; myndighet i enkle vedtak; myndighet til å gi forskrifter; myndighet som kontroll og rapporteringsinstans; myndighet som klageinstans (alle sammen med varierende grad av finansieringsansvar); til et instrumentelt ansvar for utføring av bestemte oppgaver med meget begrensede fullmakter.

I tråd med den differensieringen som gjøres av oppgavefordelingsutvalget er det viktig å framheve at overføring av miljøvernoppgaver hovedsakelig

---

<sup>82</sup> Det kan være verdt å ta med at den første innstillingen fra Planlovutvalget også påpeker på svakheter rikspolitiske retningslinjer har som nasjonalt styringsverktøy, men utvalget tar til orde for å *forsterke* de rikspolitiske retningslinjer for å sikre staten en mer effektiv styring i forhold til sterke statlige sektorinteresser og i forholdet mellom statlig og kommunalt styringsnivå (NOU 2001:7 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*).

omfatter ”*utviklingsoppgaver*” og bare i mindre grad ”*tjenesteytingsoppgaver*”. Selv om noen oppgaver av kontrollmessig karakter vil ha tjenesteytende sider vis a vis husholdninger og bedrifter, er både miljøvern og spesielt bærekraftig utvikling av en slik art at oppgavene må formuleres og implementeres innenfor mer helhetlige og langsiktige rammer enn tilfellet er for tjenesteytingsoppgaver. Dette siste poenget betyr at mye av effektivitetstenkningen i programmet for fornyelse av offentlig sektor må relativiseres til en ”*utviklingsmodell*” heller enn en ”*tjenesteytende modell*”. Fornyelsesprogrammets mål om effektivisering - i betydningen ”*effektivisering av ressursbruk*” - blir dermed bare i begrenset grad relevant på miljøvernområdet. I stedet for å spørre hva som best tilfredsstill *brukernes umiddelbare behov*, må kriteriene hentes fra de overordnede verdier som kan avledes fra vedtatte lokale, nasjonale og globale mål for *bærekraftig utvikling*.

Tar vi utgangspunkt i at arbeidet for en bærekraftig utvikling mer er en utviklings- enn en tjenesteoppgave, følger det at retningslinjene fra oppgavefordelingsutvalget bør anvendes på en slik måte at kommunen får den primære myndigheten over kun de oppgavene som kan bidra til bærekraftig utvikling lokalt *uten å svekke bærekraftig utvikling regionalt, nasjonalt eller globalt*. Dette er et annet prinsipp enn det som ligger i den opprinnelige *subsidiaritetstanken* slik denne blant annet kommer til uttrykk innenfor EU. Subsidiaritetstanken – eller det Miljøverndepartementet (2000) betegner som den ”*omvendte bevisbyrden*” - innebærer at overordnede styringsnivåer må eksplisitt argumentere for at en gitt oppgave skal være et statlig ansvar. I motsatt fall skal oppgaven legges til det lavest mulige forvaltningsnivået. Våre innvendinger mot ensidig å legge et slikt prinsipp til grunn for den vertikale oppgavefordelingen i miljøvernpolitikken er som følgende:

- Bærekraftig utvikling er per definisjon helhetlig, langsiktig og globalt.
- Ansvaret for ”*framtidige generasjoner*” (et kjernebegrep i bærekraftig utvikling) er et overordnet nasjonalt ansvar.
- Ansvar for ”*føre var-prinsippet*” er et overordnet nasjonalt ansvar.
- Ansvar for ”*global tenkning*” stammer fra internasjonale forpliktelser vedtatt av staten.
- Kommuner er pålagt ved lov til å arbeide for bærekraftig utvikling.
- Erfaring hittil indikerer at mange kommuner har store problemer med å opprettholde prioriteringer for miljø og utvikling – i hvert fall innenfor de eksisterende finansielle rammene (jf det store antallet kommuner som har lagt ned MIK stillingen).
- Bærekraftig utvikling er en overordnet *normativt* mål. Rådende verdier om samfunnsøkonomisk rasjonalitet og effektivitet kommer lett i konflikt med slike mål, og kan i mange sammenheng underminere elementære prinsipper om medborgeransvar og demokratisk styring.

Alt dette peker etter vår mening i retning av stor forsiktighet når det gjelder å rette et ”omvendt bevisbyrde” oppover i styringskjedet for å realisere bærekraftig utvikling. Dette gjelder generelt i forhold til målet om bærekraftig utvikling, og *spesielt* i en situasjon der man ikke har på plass en samlet nasjonal styring for en bærekraftig utvikling. Slik tilfellet er i Norge har vi verken en nasjonal styringskomité for bærekraftig utvikling eller en nasjonal Agenda 21. Under slike forhold kan den omvendte bevisbyrden lett føre til irrasjonell styring på miljøområdet; i verste fall legge grunnlaget for nasjonal ansvarsfraskrivelse gjennom delegering av ”avmakt” heller enn overføring av miljøvernoppgaver. Poenget er, som framhevet flere steder, at overføring av miljøvernoppgaver relatert til de mer tunge og komplekse bærekraftutfordringene ikke kan skje i et styringsmessig vakuum nasjonalt. Overføring av miljøvernoppgaver som spesifikt berører spørsmålet om bærekraftig utvikling – med energiforbruk, klimautslipp, samferdsel og biologisk mangfold som eksempler på sentrale bærekrafttema – forutsetter ambisjoner om i alle fall på sikt å få til økt grad av horisontal integrering av miljøvern hensyn på nasjonalt nivå.

Betyr dette at det ikke finnes rom for en videre delegering av miljøvernoppgaver nedover i systemet? Neppe. Det betyr imidlertid at *delegering på miljøvernområdet må gjennomføres innen gitte rammer der man finner hensiktsmessige prosedyrer for å ivareta områdets og målets egenart*. Hva dette kunne dreie seg om behandles mer utfyllende og konkret i vårt siste kapittel. Her vil vi kun framheve noen korte tilleggs kommentarer til de eksterne politiske føringene vi har omtalt i dette kapittelet:

- Hovedmål til Program for fornyelse av offentlig sektor burde gjennomgås med tanken om de ovennevnte spesielle krav som stilles til ”miljøvernsektoren”.
- Man burde i denne sammenheng legge spesielle vekt på målet om å overføre ressurser fra ”sektorer med synkende behov til sektorer med økende behov”<sup>83</sup>.
- Vedleggene til oppgavefordelingsutvalgets rapport – med detaljerte oversikter over de tre mest omfattende lovpålagte områder under Miljøverndepartementet ansvarsområde – gir et solid grunnlag for mer inngående overveielser av fordelingskriterier med bærekraftig utvikling som referansemål (jf *Tabell 11* på side 152).
- En eventuell endring i fylkeskommunens ansvarsområdet til i langt større grad å romme miljøvernpolitikk åpner for mange spennende muligheter for en ”fornytt” dialog om overføringsproblematikken. Muligheten vil da være til stede for å kunne legge tverrkommunale økologiske styringsprinsipper til grunn for demokratiske beslutninger og prioriteringer på regionalt nivå – en vesentlig forutsetning for en mer effektiv og legitim styring for bærekraftig utvikling.

---

<sup>83</sup> Det éne av tre hovedmålsettinger for fornyelsesprogrammet.

- Samtidig er det grunn til å peke på et alvorlig problem som kan oppstå i kjølvannet av hva som i *praksis* kan komme ut av oppgavefordelingsutvalgets innstilling og arbeidet med å fornye offentlig sektor. Gitt at man beholder dagens fylkesinndeling og ikke går inn for forslagene om å slå sammen enkelte fylker til større regioner, kan vi se framveksten av en meget uryddig forvaltningsmodell. Selv om fylkeskommunene og fylkesmannen skal arbeide med dagens fylkesinndeling som utgangspunkt vil viktige offentlige sektorer som helse, politi og arbeidsmarkedsetaten etablere egne - muligens også ikke samkjørte - regionale enheter. Dette kan gi nye komplekse utfordringer i arbeidet for en mer helhetlig forvaltning for realisering av målet om en bærekraftig utvikling.

Målet med LA21 er å få lokale myndigheter til å ta et direkte ansvar for planlegging og implementering av bærekraftig utvikling. Gitt at arbeidet med LA21 allerede er høyt prioritert i Miljøverndepartementets plan- og strategidokumenter, burde detaljarbeidet med overføring av miljøvernoppgaver koples direkte opp til begreps- og aktivitetsrammen rundt LA21. I tillegg til å gi en nødvendig utviklingskontekst for overføringsproblematikken, vil en slik kopling utnytte og bygge videre på ressursene som allerede er lagt inn i LA21 arbeidet, samtidig som man ville kunne bidra mer direkte til en ”vitalisering av lokaldemokratiet”.

Det kan også påpekes i denne sammenheng at det finnes flere eksempler i Europa og andre land der LA21 har eksplisitt blitt brukt til drøftelse av policy instrumenter, indikatorer, rapportering, osv. – oppgaver som direkte fokuserer styrker, svakheter og muligheter ved kommunens gjeldende og potensielle handlingsrom. Uansett hvor ”tradisjonell” eller ”teknisk” en miljøvernoppgave kan være, en effektiv utøvelse av myndighet på dette området krever en bevisstgjøring og mobilisering av de strategiske aktørene som berøres av tiltaket.

### **4.3 To hovedmodeller for overføring av miljøvernoppgaver fra stat til kommune**

I kapittel 3.2 diskuterte vi sammenhengen mellom horisontal integrering og vertikal arbeidsdeling, der vi framhevet at graden av horisontal integrering av miljøvern hensyn nasjonalt bestemmer karakter og omfang av de miljøvernoppgaver som hensiktsmessig kan overføres fra stat til kommune. Vi mener det er helt sentralt å ha klart for seg disse sammenhengene når man skal diskutere spørsmålet om overføring av nye miljøvernoppgaver fra stat til kommune. Vi må her skille mellom to typer miljøvernoppgaver:

- *Sektoroppgaver* som i prinsippet ikke forutsetter nye samordningstiltak nasjonalt eller lokalt, det vil si rene forvaltningsoppgaver i medhold av lov der ansvars- og kompetanseforholdene mellom de ulike sektorer alt er avklart.
- *Samordningsoppgaver* som forutsetter en tilstrekkelig grad av horisontal integrering nasjonalt for at tilsvarende skal kunne skje lokalt.

Overføringer av forvaltningsoppgaver som i dag ligger innenfor Miljøverndepartementets ansvarsområde, og som vel og merke ikke forutsetter avklaringer i forhold til andre sektorer, bør i prinsippet kunne løses på en tilfredsstillende måte uavhengig av hvilket forvaltningsnivå som får tildelt ansvaret å utføre oppgaven. Eventuelt må man supplere med styringsmekanismer som sørger for en rasjonell samordning av tiltak utført av mange forvaltningsenheter (kommunene) sammenlignet med en situasjon der i prinsippet ett forvaltningsorgan (for eksempel et direktorat) utfører den samme oppgaven. Eksempler kan være tiltak for å sikre lik praktisering av forurensningsloven eller tiltak innenfor avfallssektoren for å sikre en rasjonell nasjonal innsamling av avfallsfraksjoner. Vi befinner oss her innenfor det alternativet vi tidligere har karakterisert som den "lille" miljøvernpolitikken. Dette er også vårt første forslag til modell - *sektormodellen* - for overføring av miljøvernoppgaver fra stat til kommune. Sektormodellen innebærer i hovedsak at man følger opp de ambisjoner om overføring av miljøvernoppgaver fra stat til kommune som lå inne i MIK-programmet, ble gjentatt i stortingsmeldingen om miljøvern i kommunene, men som ikke ble fulgt opp annet enn i noen begrensede forsøk på 1990-tallet. Det er tre delsektorer innenfor den "lille" miljøvernpolitikken som framtrer som relativt uproblematisk når det gjelder overføring av nye miljøvernoppgaver:

- *Naturforvaltning* - først og fremst i medhold av innlandsfiske- og villtloven, men også skjøtselsoppgaver i medhold av naturvernloven.
- *Forurensningskontroll* i medhold av forurensningsloven.
- *Kulturminneforvaltning* i medhold av kulturminneloven.

Her vil det være mer "trivielle" betingelser som avgjør om denne formen for myndighetsoverføring blir vellykket, for eksempel om det er tilstrekkelige ressurser lokalt til å løse de nye oppgavene, og om kommunene har den tilstrekkelige administrative kapasitet og kompetansen. På de tre områdene som er ført opp her er det også alt startet prosesser i Miljøverndepartementet og i de respektive fagdirektoratene for å avklare mulige oppgaver som kan overføres til kommunene.

**Tabell 12** *Eksempler på miljøvernoppgaver som i prinsippet kan være aktuelle å overføre fra stat til kommune, men der det er uavklarte spørsmål om horisontal integrering på nasjonalt nivå*

| Miljøtema og miljøvernoppgaver  | Sektorer/politikkområder med uavklarte integreringsbehov |
|---------------------------------|--|
| Biologisk mangfold              |  |
| ▪ Rovviltforvaltning            | Landbruks- og i noen grad distriktpolitikken             |
| ▪ Vern av inngrepsfrie områder  | Blant annet lanbruks- og reiselivsinteresser             |
| ▪ Vern av villaks               | Oppdrettsnæringen og i noen grad distriktpolitikken      |
| Transport                       |  |
| ▪ Øke kollektivtransportandelen | Samferdselspolitikken                                    |
| ▪ Redusere privatbilismen       | Samferdselspolitikken                                    |
| Energi                          |  |
| ▪ Energiøkonomisering           | Næringspolitikken og spørsmålet om pris på energi        |

|   |   |
|---|---|
| ▪ Økt bruk av fornybare energikilder      | Næringspolitikken og spørsmålet om pris på energi |
| ▪ Redusert energiforbruk                  | Næringspolitikken og spørsmålet om pris på energi |
| Klima                                     |   |
| ▪ Redusere klimagassutslipp fra transport | Samferdselspolitikken, næringspolitikken          |

De erfaringer vi har kunnet trekke fram gir først og fremst innspill til hvordan organisere og gjennomføre en eventuelt større overføring av miljøvernoppgaver innenfor disse delsektorene. ”Program” som forløper for ”reform” er her viktige stikkord. Et ”overføringsprogram” kan eventuelt organiseres i ulike moduler, ved at kommuner inviteres til å søke om ferdige ”pakker” miljøvernoppgaver innenfor naturforvaltning, forurensningskontroll og kulturminneforvaltning.

Ved overføring av miljøvernoppgaver som forutsetter et visst omfang av horisontal integrering i forhold til andre sektorer – det vi over betegnet som samordningsoppgaver - beveger vi oss inn i den ”store” miljøvernpolitikken. Vår andre hovedmodell har da også fått betegnelsen *samordningsmodellen*. I samordningsmodellen utfordres viktige sektorer som landbruk, transport og energi (jf *Tabell 12*).

Mens sektormodellen framstår som relativt ”rett fram” og enkel å arbeide ut fra, er samordningsmodellen langt mer krevende og mangeartet som modell å betrakte. Det avgjørende for utfallet av å overføre såkalte ”samordningsoppgaver” er hvilke ambisjoner nasjonale og lokale myndigheter har i retning av horisontal integrering (jf *Tabell 13*).

**Tabell 13** Mulige utfall ved overføring av miljøvernoppgaver som forutsetter horisontal integrering fra stat til kommune gitt ulike utgangspunkt med hensyn til ambisjoner om horisontal integrering

|  |     | Horisontal integrering av miljøvernpolitiske hensyn nasjonalt |                                      |
|--|-----|---|--------------------------------------|
|  |     | Lav   | Høy                                  |
| Horisontal integrering av miljøvernpolitiske hensyn lokalt | Lav | 1. Avhengig miljøvernpolitikk                                 | 2. Kontraproduktiv miljøvernpolitikk |
|  | Høy | 3. Symbolpolitikk   | 4. Styrende miljøvernpolitikk        |

Gitt at såkalte ”samordningsoppgaver” overføres fra stat til kommune i en situasjon *uten* at det gjennomføres tiltak for horisontal integrering nasjonalt, vil vi kunne oppleve to ulike situasjoner avhengig av det miljøvernpolitiske ”klima” og ambisjonsnivået lokalt. I en situasjon med tilsvarende lave ambisjoner *lokalt* når det gjelder horisontal integrering, vil vi kunne oppleve en *avhengig miljøvernpolitikk*, der miljøvernet blir tillagt mål fra andre sektorer. Hvis for eksempel spørsmålet om fellingstillatelse for store rovdyr skulle overlates til kommunene uten at eksisterende konflikter mellom miljøvern- og landbrukspolitiske interesser blir avklart, er det rimelig å forvente at rovviltforvaltningen lokalt vil bli styrt i stor grad av landbrukspolitiske hensyn; og at resultatet vil bli en kraftig reduksjon i antallet store rovdyr i Norge.

Motsatt kunne vi tenke oss at man lokalt *har* store ambisjoner om å integrere miljøvern hensyn i andre sektorer *på tross* av situasjonen nasjonalt.

Faren er da at man lett vil ende opp med *symbolpolitikk*. Det vedtas gjerne planer og ambisiøse mål men disse lar seg vanskelig følge opp i praksis. Det er liten grunn til å forvente at kommunene vil kunne få til en integrering av miljøvern hensyn lokalt for eksempel i forhold til transportsektoren hvis tilsvarende ikke i tilstrekkelig grad er gjort på det nasjonale planet. Vi finner riktignok enkelte eksempler på at kommuner prøver seg på en slik "motstrøms" miljøvernpolitikk, men i de fleste tilfellene møter kommunene da hindringer i form av motstridende statlige styringssignaler innenfor de sektorene som man lokalt forsøker å påvirke i mer miljøvennlig retning (Aall m.fl. 1999).

Hvis man nasjonalt faktisk gjennomfører tiltak for horisontal integrering av miljøvern hensyn, men der tilsvarende ambisjoner ikke er til stede lokalt, vil vi kunne få en *kontraproduktiv miljøvernpolitikk*. I et slikt tilfelle vil integreringstiltak nasjonalt bli motarbeidet av manglende oppfølging lokalt. Håndtering av bestemmelser om motorferdsel i utmark kan fungere som et eksempel på dette. Kommunene har opp gjennom årene hatt ulik myndighet i forhold til motorferdselloven; i en tidlig fase etter at loven ble vedtatt var håndhevingen av loven i stor grad et statlig ansvar, i en mellomfase fikk så kommunene overført mye myndighet, mens man de siste årene har strammet inn overfor kommunene ut fra erfaringer med en for liberal praktisering av loven lokalt. Motorferdselloven kan i seg selv tolkes som et nasjonalt integreringstiltak ved at man her har forsøkt å avveie vernehensyn opp mot næringshensyn og ønske om motorisert ferdsel i utmark. Eksempelet viser at det kan være viktig at staten beholder mulighet til å "trekke tilbake" den overførte myndigheten hvis man lokalt ikke følger opp integreringsambisjonene fra nasjonalt hold.

Den siste kategorien - *styrende miljøvernpolitikk* - framstår som "idealkategorien". Her er det samsvar mellom nasjonale og lokale myndigheter om horisontal integrering av miljøvern hensyn i de aktuelle sektorene. Opp gjennom historien kan vi finne noen - men ikke mange - eksempler på utvikling av denne formen for styrende miljøvernpolitikk. Ett eksempel er i forhold til spørsmålet om vern av vassdrag. Tilbake til tidlig på 1960-tallet var dette et klassisk område for konflikten mellom miljøvernorganisasjoner på den ene siden og nasjonale og lokale utbyggingsinteresser. Utover på 1980- og 1990-tallet fikk man på plass nasjonale integreringstiltak i form av verneplan I-IV for vassdrag og Samla Plan for vassdrag. Disse integreringstiltakene fikk ingen umiddelbar oppslutning lokalt, og man fikk i enkelte tilfeller en konflikt mellom lokale utbyggingsinteresser og nasjonale verneinteresser. Dette forholdet endret seg imidlertid gradvis. Etter hvert som man lokalt ble klar over hvilken verdi urørt vassdragsnatur representerer for reiselivsnæringen og beskatningsreglene gjorde det mindre økonomisk interessant å støtte utbyggingsprosjekter lokalt, er man nå i en situasjon der konfliktlinjene mellom utbyggings- og verneinteresser ikke lenger samsvarer med henholdsvis lokale og nasjonale interesser. Nå er det vel så vanlig at det er kommunen som målbærer verneargumenter overfor nasjonale utbyggingsinteresser.

## 4.4 En mulig strategi for å få til økt horisontal integrering av miljøvern hensyn nasjonalt

Gitt dagens politiske klima med tilsynelatende *liten* vilje til ytterligere horisontal integrering av miljøvern hensyn på nasjonalt nivå, kan det synes mest hensiktsmessig å konsentrere seg om å styrke den *kommunale miljøvernsektoren* og overføre oppgaver som kan håndteres innenfor denne sektoren. Strategien blir dermed å satse på det vi har betegnet som *sektormodellen*. Motsatsen til sektormodellen er det mer ambisiøst anlagt prosjektet med å legge *samordningsmodell* til grunn for overføring av miljøvern oppgaver. Her forutsettes det betingelser om horisontal integrering nasjonalt for overføring av de aktuelle miljøvern oppgavene. Viktige sektorer som transport, energi og landbruk vil da måtte styres sterkere ut fra miljøvern hensyn. Det er imidlertid et åpent spørsmål om de samfunnsmessige betingelsene er til stede for å forvente at noe slikt vil skje i nær framtid.

Den kritiske faktoren når det gjelder spørsmålet om hvorvidt overføring av miljøvern oppgaver fra stat til kommune skal innebære vesentlige endringer av norsk miljøvern politikk i retning av å kunne skape ”mer bærekraft” blir dermed ikke spørsmålet om overføring av miljøvern oppgaver i seg selv; men om betingelsene er til stede for å overføre de miljøvern oppgavene som virkelig vil kunne ”monne”: Det vil si om det er politisk handlekraft til å gjennomføre tiltak for horisontal integrering av miljøvern hensyn nasjonalt.

Erfaringer fra enkelte av forsøkene vi har gjennomgått peker i retning av en mulig alternativ strategi for å *få til* integreringstiltak nasjonalt, selv om de samfunnsmessige betingelsene i utgangspunktet ikke synes å være til stede for slike tiltak. Kort fortalt går strategien ut på å utfordre kommunene eksplisitt på globale miljøproblemer ved å invitere til forsøk med overføring av såkalte samordnings oppgaver. Poenget er gjennom forsøksvirksomhet *lokalt* å få til horisontal integrering *nasjonalt*. Horisontal integrering nasjonalt opptrer dermed ikke som en betingelse, men en mulig *konsekvens* av forsøk med overføring av miljøvern oppgaver fra stat til kommune. Flere av de prosjektene vi har omtalt – i første omgang NAMIT, TP10, Miljøbyprogrammet og Bærekraftig lokalsamfunn – er eksempler på en slik strategi. Her har man på ulike måter eksperimentert med en lokal miljøvern politikk der formålet i første omgang har vært å få til horisontal integrering *lokalt* - for eksempel i forhold til samferdsel - uten at den horisontale integreringen er gjort på nasjonalt nivå. I realiteten har man her beveget seg inn på det vi i *Tabell 13* karakteriserer som *symbolpolitikk*. Poenget er å få til en situasjon der symbolpolitikken kan utvikle seg til styrende miljøvern politikk Som ventet lyktes man sjelden med å få til virkningsfulle integreringstiltak lokalt i disse forsøkene. Det man imidlertid *har* fått til er å generere synspunkter lokalt på behov for integreringstiltak nasjonalt. I ett tilfelle - *NAMIT-prosjektet* - fikk man også til en konkret ”oppfølging” av synspunktene i form av nasjonale integreringstiltak. Blant annet på bakgrunn av erfaringene fra NAMIT-prosjektet, der man i en viss forstand eksperimenterte med integrering av miljøvern hensyn i transport- og



arealplanleggingen, ble det innført rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging.

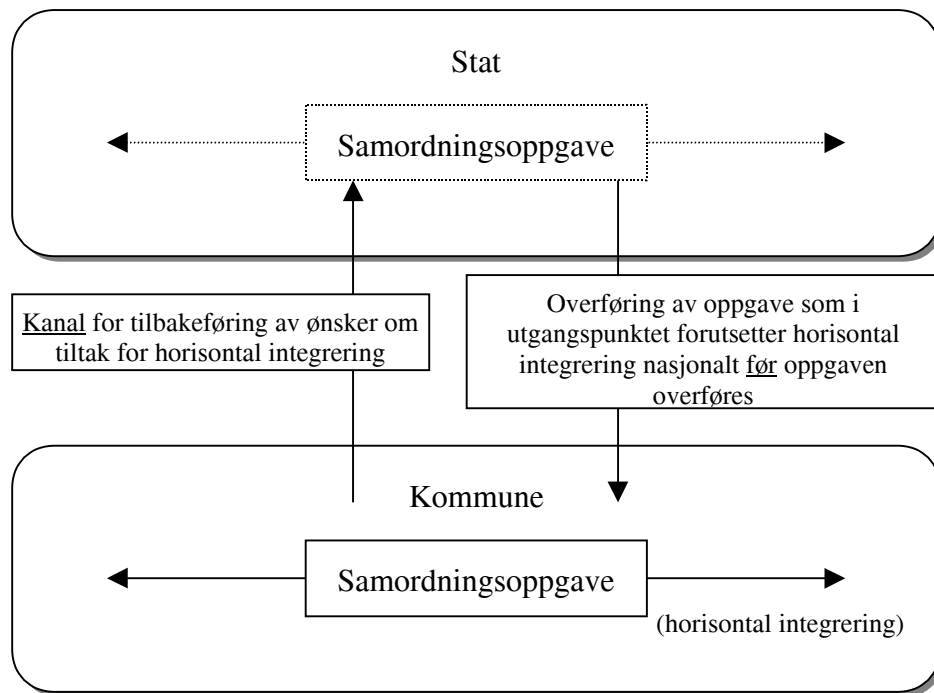
Tilsvarende prosesser har foregått i forhold til miljøtema som *transport* (TP-10 og Miljøbyprogrammet), *forvaltning av kulturlandskapet* (KLIK-prosjektet), *biologisk mangfold* (forsøkene i regi av Direktoratet for naturforvaltning) og *bærekraftig forbruk* (prosjektet Bærekraftig lokalsamfunn) - alle tema som forutsetter relativt sterke integreringstiltak både nasjonalt og lokalt. Miljøverndepartementets *stimuleringsprogram for LA21* kan i prinsippet også plasseres innenfor en slik sammenheng, i den forstand at kommunene her har blitt oppfordret på et mer generelt grunnlag å arbeide med de globale miljø- og utviklingsproblemene. Felles for disse forsøkene er imidlertid at man - i motsetning til det som skjedde i etterkant av NAMIT - ikke har klart å få til konkrete integreringstiltak nasjonalt i forhold til de tema som ble tatt opp.

For at den typen "oppfølging" skal skje som man fikk i kjølvannet av NAMIT-prosjektet, er det antakelig viktig å etablere en form for formalisert "kanal" for formidling av erfaringene fra de lokale forsøkene (jf *Figur 2*)<sup>84</sup>. En åpenbar mulighet ligger i *plandialogen* mellom stat og kommune som *plan- og bygningsloven* legger opp til. Det forutsetter at denne typen eksperimentering med kommunal innsats i forhold til globale miljøproblemer knyttes eksplisitt til forsøk med bruk av plan- og bygningsloven. I NAMIT-prosjektet var dette tilfelle, mens de øvrige refererte prosjektene bare i begrenset grad - og ofte noe tilfeldig - har vært knyttet til forsøk med bruk av plan- og bygningsloven som sentralt virkemiddel<sup>85</sup>.

---

<sup>84</sup> Innenfor TP10 hadde man også et "kanal" i form av Norsk Veg- og Vegtrafikk Plan (NVVP) og Norsk Jernbaneplan (NJP). Her ble imidlertid forsøkene *ikke* fulgt opp med integreringstiltak. I andre tilfeller har man ikke hatt umiddelbart tilgjengelige "kanaler. I prosjektet Bærekraftig lokalsamfunn var det til og med ambisjoner om å kanalisere erfaringene internasjonalt til FN-systemet via FNs kommisjon for bærekraftig utvikling. Det foreligger imidlertid ingen studier om hvorvidt dette har skjedd eller faktisk har ført til "integreringstiltak" internasjonalt; ei heller nasjonalt.

<sup>85</sup> De pågående "eksperimentene" med kommunale energi- og klimaplaner - som framstår som et meget karakteristisk eksempel på den strategien vi her har omtalt - har forøvrig heller ingen slike klare koblinger. Dette prosjektet ble startet i 2000 og skal avsluttes våren 2001. En samtidig framlegging av en ny stortingsmelding om Norges oppfølging av Kyotoprotokollen burde i utgangspunktet kunne fungere som den typen "kanal" vi her omtaler.



**Figur 2** "Lokal bærekraft" som strategi for å fremme tiltak for horisontal integrering nasjonalt

En nasjonal politikk for å benytte "lokal bærekraft" som strategi for å få til en overføring av såkalte samordningsoppgaver til kommunene vil kunne innebære støtte til etablering av kompetanse lokalt og økonomisk støtte til å gjennomføre utviklingsprosjekter. Det er da viktig å etablere den formen for "kanaler" vi har omtalt som kan sikre tilbakeføring av erfaringer og politiske signaler fra lokalt til nasjonalt nivå, og legge forholdene best mulig til rette for å få gjennomført integreringstiltak nasjonalt.

# Litteraturoversikt

## *MIK-programmet*

Breidablikk, G., Oddbjørn Bukve (1991): *Kommunal miljøvernforvaltning i ensidige industrikommunar*. Sogndal: Vestlandsforskning.

Gjertsen, T. (1991): Kommunal miljøvernforvaltning stilt overfor ressurskrise, konflikt og lokal mobilisering. Evaluering av miljøvernforsøk i nordnorske utkantkommunar. Alta: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Hovik, Sissel (1991): *Kommunalt miljøvern. Evaluering av forsøk med miljøvernforvaltning i kommunene*. NIBR-rapport 1991:3. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Hovik, Sissel og Johnsen, Vibeke (1994): *Fra forsøk til reform: Evaluering of MIK-programmet*. NIBR Rapport 1994: 23. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Jansen, A. (1991): Reform og resultater. Evaluering av forsøksprogrammet Miljøvern i kommunene. Oslo: Norges råd for anvendt samfunnsforskning.

Lund, Ingeborg (1990): Miljøforvaltning i støpeskjeen. Evaluering av miljøforvaltningen i større industrikommuner. Trondheim: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Miljøverndepartementet/Norske Kommuners Sentralforbund (1988): *Håndbok Kommunalt miljøvern*. Oslo.

Miljøverndepartementet (1991): *Om miljøvern i kommunene*. Stortingsmelding 34 (1991-92). Oslo

Mydske, Per Kristen og Frode Gundersen (1991): *Statlig styring og lokal tilpasning. Gjennomføring av miljøvern i kommunene*. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Olsen, Kjell Harald, Jarleiv Hauga (1991): *Den som får det til. Om forsøk med organisering av kommunalt miljøvern*. Stavanger: Rogalandsforskning.

Sletterød, Nils Harald og Terje Skjeggedal (1991): *Miljøvern som ideologi eller tvang i kommunene. Evaluering av forsøk med kommunalt miljøvern*. NTNf-rapport 1991:2. Steinkjer: Nord-Trøndelagsforskning.

Aarsæther, Nils, Heidi Adolfsen og Arild Buanes (1991): *Dagsordenbygging i kommunalt miljøvern*. Tromsø: Institutt for samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø.

## *Miljøpakkeordningen*

Mydske, Per Kristen, Frode Gundersen, Asmund Taarud, Torgrim Hegdal og Arild Lindgaard Sollie (1994): *Miljøpakkeforsøket. Organisering, prosesser og effekter*. Forskningsrapport 03/94. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

### *MIK-reformen*

Bratt, C. (1994): "Det desentraliserte miljøvern – fortsatt behov for sentral styring". I Jon Naustdalslid og Sissel Hovik (red) (1994): *Lokalt miljøvern*. Oslo: TANO. S 77-100.

Hovik, Sissel og Janike Harsheim (1996). Miljøvernets plass i kommunepolitikken. NIBR- Rapport 1996:5. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Hovik, Sissel og Vibeke Johnsen (1994): *Fra forsøk til reform: Evaluering of MIK-programmet*. NIBR Rapport 1994: 23. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Naustdalslid, Jon (1994): "Globale miljøproblem – lokale løysingar". I Jon Naustdalslid og Sissel Hovik (eds) (1994), *Lokalt Miljøvern*. Oslo: Tano. S. 13-29.

Naustdalslid, Jon og Sissel Hovik (red) (1994): *Lokalt miljøvern*. Oslo: TANO.

Nenseth, Vibeke (1994): "Miljøvern på fylkesnivå". I Jon Naustdalslid og Sissel Hovik (red) (1994): *Lokalt miljøvern*. Oslo: TANO. S 102-128.

Næss, P. (1994): "Vil vi miljøvennlig byutvikling?". I Jon Naustdalslid og Sissel Hovik (red) (1994): *Lokalt miljøvern*. Oslo: TANO. S 271-300.

Taugebøl, T. (1994): *Miljøvernssamarbeid mellom kommune og frivillige organisasjoner*. KS-forskning, Oslo.

### *TP10*

Larsen, Synnøve Lyssand, Tor Lerstang, Per Kristen Mydske, Per Gunnar Røe, Trygve Solheim, Morten Stenstadvold og Arvid Strand (1993) *TP10 - en miljøvernpolitisk snuoperasjon? : TP10 som prosess : hvilke forhold lokalt og sentralt har vært bestemmende med hensyn til organisering, prosess og virkemåte*. Samarbeidsrapport 3/93. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

Mydske, Per Kristen m.fl. (1992): *TP 10 som prosess*. Samarbeidsrapport no 3. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Sager, Tore, Dag Bertelsen, Kristin Gryteselv og Tore Langmyhr (1992) *Evaluering av arbeidet med konsekvensanalyser i TP10*. SINTEF rapport: STF63 A92003. Trondheim: SINTEF, Samferdselsteknikk.

Strand, Arvid (1992): "Miljøalternativene var best, men vegplanene vant". *Samferdsel* no 8.

Tjade, Stig Arne, Jan Usterud Hanssen, Tor Lerstang og Morten Stenstadvold (1992) *Behandling av arealbruk og transport i TP10 : temaevaluering knyttet til transportplanarbeidet for de ti største byområdene i Norge*. TØI rapport 1992:147. Oslo: Transportøkonomisk institutt

### *Miljøbyprogrammet*

Kommunal- og regionaldepartementet (2000): *Gode Byboliger. Erfaringer og anbefalinger fra Miljøbyprogrammet* Fagrapport. Oslo.

Miljøverndepartementet (2000a): *Utvikling av miljøbyer. Erfaringer og anbefalinger fra Miljøbyprogrammet*. Hovedrapport. Oslo.

Miljøverndepartementet (2000b): *Areal- og transportplanlegging. Erfaringer og anbefalinger fra Miljøbyprogrammet* Fagrapport. Oslo.

Miljøverndepartementet (2000c): *Levende lokalsamfunn. Erfaringer og anbefalinger fra Miljøbyprogrammet* Fagrapport. Oslo.

Miljøverndepartementet (2000d): *Stedsutvikling. Råd og eksempler*. Oslo.

Næss, P., Sandberg, S. L., Thorén, A-K. (1996): *Bærekraftig byutvikling. Mål og prinsipper*. Notat 1996:102. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

Næss, P., Thorén, A-K., Pløger, J. (1998): *Vurdering av miljøbyindikatorer*. Prosjektrapport 1998:1. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Opedal, Ståle, Jan Pløger, Arvid Strand og Guri-Mette Vestby (1998): *Miljøbyprogrammet. En midtveisrapport*. Prosjektrapport 1998:8. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Riksantikvaren (2000): *Stedsform og kulturminner i en miljøvennlig bystruktur. Erfaringer og anbefalinger fra Miljøbyprogrammet*. Fagrapport. Oslo.

SFT (2000): *Å beskrive miljøtilstand og bærekraftig utvikling i byer og tettsteder. Indikatorer og metode*. TA-1726/2000. Oslo.

### *Forsøk med videreutvikling av målstyring av kommunene*

Arnesen, T. og Terje Skjeggedal (1992): *Kommunene, loven og naturen. Erfaringer underveis fra prøveordningen med delegering etter forurensningsloven*. Rapport 25/92. Lillehammer: Østlandsforskning.

Direktoratet for naturforvaltning (1992): *Delegering av myndighet til kommunene - naturforvaltning og kulturminnevern*. Seminarreferat. Notat. Trondheim.

Direktoratet for naturforvaltning m.fl. (1996): *Idésamling for kommunalt miljøvern. Et utvalg nasjonale miljømål. Forslag til kommunale mål, strategier, tiltak og indikatorer for fem satsningsområder*. TE 713.

Direktoratet for naturforvaltning, SFT (1997): *Fylkesmannens framtidige hovedfunksjon på miljøområdet*. Rapport (høringsutkast). 25.09.97. Oslo.

Fylkesmannen i Buskerud (1997): *Kommunal miljørapportering*. Sluttrapport 30.06.97.

Fylkesmannen i Vestfold (1995): *Miljørevisjon Tønsberg kommune. Evaluering av et prøveprosjekt*. Notat. Tønsberg.

Statens forurensningstilsyn (1994): *Delegering av myndighet etter forurensningsloven. Sluttrapport fra arbeidsgruppen*. Notat 03.08.94. Oslo.

Statens forurensningstilsyn (1999): *Forslag til ny oppgavefordeling på forurensningsområdet mellom kommune og stat*. Notat 11.10.1999. Oslo.

Aall, Carlo (1994): *Miljøstyring i Tønsberg kommune*. VF-rapport 7/94. Vestlandsforskning, Sogndal.

#### *Forsøk med kulturlandskap i kommuneplanen (KLIK)*

Blomquist, S. (1993): *Kulturlandskapet i kommuneplanen*. Oppsummering og resultatkontroll av forsøksprosjektet. Arbeidsrapport 17/93. Bø: Telemarksforskning.

Direktoratet for naturforvaltning, Riksantikvaren (1991): *Kulturlandskap i kommuneplanen*. Fagseminar på Vikhammer hotell, Malvik 31.1-1.2 1991. Referat. Trondheim/Oslo.

Direktoratet for naturforvaltning, Riksantikvaren (1991a): *Kulturlandskap i kommuneplanen*. Fagseminar på Vikhammer hotell, Malvik 31.1-1.2 1991. Referat. Trondheim/Oslo.

Direktoratet for naturforvaltning, Riksantikvaren (1991b): *Kulturlandskap i kommuneplanen*. Fagsamling på Oppdal 1.-17. oktober 1991. Referat. Trondheim/Oslo.

Direktoratet for naturforvaltning, Riksantikvaren (1991c): *Kulturlandskap i kommuneplanen*. Fagseminar på Sundvollen 16.-17. september 1991. Referat. Trondheim/Oslo.

Direktoratet for naturforvaltning, Riksantikvaren (1992a): *Kulturlandskap i kommuneplanen*. Statusrapport. Trondheim/Oslo.

Direktoratet for naturforvaltning, Riksantikvaren (1992b): *Kulturlandskap i kommuneplanen*. Fagsamling på Tynset 9.-11. juni 1992. Referat. Trondheim/Oslo.

Direktoratet for naturforvaltning, Riksantikvaren (1996): *Kulturlandskap i kommuneplanleggingen*. En veileder med eksempler fra norske kommuner. TE 690. Trondheim/Oslo.

#### *Forsøk med biologisk mangfold i kommunene*

Bråta, Hans Olav (1999) *Rikspolitiske retningslinjer for biologisk mangfold. Vurdering av et forslag*. Notat 1999:123. Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning.

Direktoratet for Naturforvaltning (1999) *Kartlegging av naturtyper. Verdisetting av biologisk mangfold*. DN-håndbok: 13. Trondheim: Direktoratet for naturforvaltning.

Klokk, Terje. (2001). *Samtale med forf. 22. januar*. Rådgiver i Direktoratet for naturforvaltning

Saglie, Inger Lise og Per Arild Aarrestad (1999) *Biologisk mangfold i kommunal arealplanlegging : erfaringer basert på kommunene Alta, Åfjord, Molde, Karmøy, Hole og Spydeberg*. Samarbeidsrapport: NIBR/NINA-NIKU. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

Stortingsmelding 58 (1996-97) *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling*. Oslo: Miljøverndepartementet.

Stortingsmelding 8 (1999-00) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*. Oslo: Miljøverndepartementet.

Wergeland Krog, Ola M. (1998) *Kartlegging av biologisk mangfold. Sammenstilling av kommunal erfaring og anbefalinger for videre arbeid*. Rakkestad: Wergeland Krog Naturkart

Aall, Carlo (1995) "Kommunale rapporter og planer om biologisk mangfold – 7 – Kommuneprosjektet". Upublisert notat. Sogndal: Vestlandsforskning.

#### *Prosjektet Bærekraftige lokalsamfunn*

SFT (1995). *Bærekraftig produksjon og forbruk: Rapport fra SFTs forprosjekt med hensikt å identifisere kunnskapshull og gi anbefalinger til videre arbeid*. Oslo: Statens forurensningstilsyn.

SFT (1996a): *Bærekraftig produksjon og forbruk – forprosjekt*. TA-1348/1996. Oslo: Statens forurensningstilsyn.

SFT (1996b): *Bærekraftige lokalsamfunn*. Prosjektplan. Mars 1997.

SFT (1996c): *Bærekraftige lokalsamfunn*. Rapport midtveis i prosjektet. April 1997.

SFT (1997): *Bærekraftige lokalsamfunn. Energisatsing i sju kommuner*. Rapport 97:35. Utført av CIVITAS as. Oslo: Statens forurensningstilsyn.

SFT (1998a): *Bærekraftige lokalsamfunn. Næringslivet*. Rapport 99:05. Utført av Agenda Utredning & Utvikling AS. Oslo: Statens forurensningstilsyn.

SFT (1998b): *Bærekraftige lokalsamfunn. Kommuneforvaltningen*. Rapport 99:06. Utført av Agenda Utredning & Utvikling AS. Oslo: Statens forurensningstilsyn.

SFT (1999): *Fra idé til erfaring. Lokalt løft i sju kommuner*. Eksempelsamling. TA 1664/1999. Oslo: Statens forurensningstilsyn.

Aall, Carlo og Trygve Bjørnæs (1999b): *Kartlegging av hindringer i prosjekt Bærekraftige lokalsamfunn: dokumentasjonsrapport*. Rapport 99:02. Oslo: Statens forurensningstilsyn- TA 1608.

Aall, Carlo, William M. Lafferty og Trygve Bjørnæs (1999a): *Kartlegging av hindringer i prosjekt Bærekraftige lokalsamfunn: hovedrapport*. Rapport 99:01. Oslo: Statens forurensningstilsyn- TA 1607.

*LA21 stimuleringsprogrammet*

Armann, Kai Arne, Jon Hille og Olav Kasin. (1995) *Lokal Agenda 21. Norske kommuners miljøarbeid etter Rio*. Rapport 5/95. Oslo: Alternativ Framtid

Bjørnæs, Trygve & William M. Lafferty (1999) *Innføring av Lokal Agenda 21 i Norge. Rapport til miljøverndepartementet fra ProSus*. Oslo: ProSus

Bjørnæs, Trygve og William M. Lafferty (2000) *Miljøvernlederstillinger og Lokal Agenda 21. Hva er status ?. Basert på en spørreundersøkelse i norske kommuner våren 2000*. Rapport 1/00. Oslo: ProSus.

KS (1999) *Samarbeid for framtida. De regionale knutepunktene og Lokal Agenda 21*. Oslo

Lafferty, William M. (red) (1999) *Implementing LA21 in Europe. New Initiatives for Sustainable Communities*. Oslo: ProSus

Lafferty, William M. (red) (2001) *Sustainable Communities in Europe*. London:Earthscan.

Lafferty, William M. and Katarina Eckerberg (ed.) (1998): *From Earth Summit to Local Forum: Studies of Local Agenda in Europe*. London: Earthscan.

Lafferty, William M., Carlo Aall og Ørnulf Seippel (1998) *Fra MIK til bærekraftig utvikling*. Rapport 2/98. Oslo: KS-forskning

Lindseth, Gard (2000) *Lokal Agenda 21 i et deliberativt demokratiperspektiv. En casestudie av Fredrikstad kommune*. Rapport 3/00. Oslo: ProSus

Malvik, Ingvild (2000) *Når lokale samfunn møter globale problemer. En komparativ analyse av implementeringen av Lokal Agenda 21 i Trondheim og Østersund*. Hovedfagsoppgave i statsvitenskap. Trondheim: Institutt for sosiologi og statsvitenskap, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

Mathiassen, Elin (1998) *Lyspunkter og sorte hull. Norske kommuners arbeid med Lokal Agenda 21*. Rapport 8/98. Oslo: Fremtiden i Våre Hender.

MD (1997) *Lokal Agenda 21. Miljøverndepartementets rolle og oppgave i LA21-arbeidet*. Strateginotat. Oslo

MD/KS (1999) *Bærekraftige kommuner, er vi på rett vei?. Veiledende kriterier for Lokal Agenda 21-arbeidet*. Oslo

Stortingsmelding 24 (2000-01) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*. Miljøverndepartementet.

Aall, Carlo (2000a): *Norske kommuner prøver seg på bærekraftutfordringen. Oppsummering av et utvalg prosjekter ved Vestlandsforskning som omhandler lokal miljøvernpolitikk og Lokal Agenda 21*. VF-rapport 5/00. Sogndal: Vestlandsforskning.

Aall, Carlo (2000b): *Forandring som forandrer? Fra miljøvernpolitikk til bærekraftig utvikling i norske kommuner*. PhD-avhandling ved Faggruppe



for Teknologi og Samfunn, Universitetet i Aalborg, Danmark. VF-rapport 17/00. Vestlandsforskning: Sogndal.

Aall, Carlo, William M. Lafferty og Trygve Bjørnæs (1999): *Kartlegging av hindringer i prosjekt Bærekraftige lokalsamfunn: hovedrapport*. Rapport 99:01. Oslo: Statens forurensingstilsyn- TA 1607.

#### *Økokommuneprogrammet*

Bakke, H. og Jan Feste (1995): *Landskapsanalyse for Vingelen i Tolga kommune*. Landskapsarkitektfirmaet Feste as.

Bakke, H. og Jan Feste (1995): *Utkast til reguleringsplan for Vingelen i Tolga kommune*. 2. september 1996. Landskapsarkitektfirmaet Feste as.

Byrkjeland, M. (1997): *Handle lokalt - begrensa nasjonalt og globalt. Berekraftig utvikling i økokommunane*. VF-rapport 7/97. Sogndal: Vestlandsforskning

Heiberg, Eli (1997): *Kommuneplanlegging med et økologisk utgangspunkt. Eksempler hentet fra kommuneplanlegging i ti norske kommuner. Dokumentasjonsrapport*. VF-notat 4/97. Sogndal: Vestlandsforskning

Heiberg, Eli (1996): *Med reguleringsplan i kulturlandskapet. Reguleringsplan som virkemiddel for å styre utviklingen i særlig verdifulle kulturlandskap*. VF-rapport 14/96. Sogndal: Vestlandsforskning

Hille, Jon (1994): *Redusert forbruk - kommunal handling. En idekatalog med eksempler fra Norden, Nederland og Tyskland*. Rapport 3/94. Prosjekt Alternativ Framtid, Stiftelsen Idébanken. Oslo.

Høyer, KGH og Carlo Aall (1995): "Kommuneøkologi og miljøproblemer". *Tidsskrift for samfunnsplanlegging, byplan og regional utvikling*, 6/95: 13-20.

Johnsen, Vibeke (1997): *Oppsummering av forsøk med politikarskolen i økokommunane*. VF-notat 5/97. Sogndal: Vestlandsforskning.

Nynäs, H. (1994): *Forbruket som miljøproblem. Finnes det et lokalt handlingsrom?* VF-notat 1/94. Sogndal: Vestlandsforskning.

Ramsdal, H. (1996): *Evaluering av Økokommuneprogrammet*. VF-rapport 3/97. Sogndal: Vestlandsforskning.

Temanummer av Plan: *Økokommuner*. *Tidsskrift for samfunnsplanlegging, byplan og regional utvikling* 6/95.

Aall, Carlo (1991). *Forprosjektrapport: Økokommuneprogram for 9 norske økokommuner*. Prosjektrapport 14/91. Sogndal: Vestlandsforskning.

Aall, Carlo (1997): *Lokal Agenda 21 på norsk: Kommunalt miljøvernarbeid nærmere Rio enn Oslo?* VF-notat 3/97. Sogndal: Vestlandsforskning.

Aall, Carlo (red) (1997a): *Det kommunale miljøvernet - fra lokalt til globalt ? Oppsummering av det norske økokommuneprogrammet 1989-96*. VF-rapport 2/97. Sogndal: Vestlandsforskning.

### *Miljørevisjonsprosjektet*

Aall, Carlo (red.) (1996): *Kommunal miljørevisjon. Oppsummering av forsøk med miljørevisjon i ni kommuner i perioden 1993-96*. VF-rapport 6/96. Sogndal: Vestlandsforskning.

Aall, Carlo, Sæther, B (1996): *Når miljømål møter den kommunale virkeligheten. Erfaringer fra prosjektet Kommunal miljørevisjon*. Oslo: Kommuneforlaget.

Aall, Carlo, Sæther, B., Vestby, S.E. (1995): *Evaluering av gjennomførte prøverevisjoner i prosjektet Kommunal miljørevisjon 1994*. VF-notat 5/95 / STØ-notat AR 03/95. Sogndal/Fredrikstad: Vestlandsforskning/Stiftelsen Østfoldforskning,

Aall, Carlo, Erstad, E., Sæther, B. Vestby, S.E. (1995): *Midtveisrapport fra prosjektet Kommunal miljørevisjon*. VF-notat 9/95/STØ-rapport AR.12.95. Sogndal/Fredrikstad: Vestlandsforskning/Stiftelsen Østfoldforskning,

Aall, Carlo, Erstad, E., Vestby, S.E. (1996): *Håndbok i kommunal miljørevisjon*. Oslo: Kommuneforlaget.

Aall, Carlo, Sæther, B (red.) (1995): *Kommunal miljøstyring og miljørevisjon: rapport fra en studietur til England*. STØ AR 05.95. Fredrikstad: Stiftelsen Østfoldforskning.

Aall, Carlo, Sæther, B. (1993): *Kommunal miljørevisjon – omtale av eit utviklingsprosjekt*. VF-rapport 8/93. Sogndal: Vestlandsforskning.

Aall, Carlo, Vestby, S. (1995): *Kommunal miljørevisjon - Håndbok. Hvordan ta i bruk miljørevisjon i et miljøstyringssystem*. Foreløpig utgave Internt notat 02.02.95. Sogndal: Vestlandsforskning.

### *Retningsanalyseprosjektet*

Høyser, Karl Georg. (1995): *Hjelper det å kjenne retningen ? Innlegg under "Environment Northern Sea '95 - ENS '95, Stavanger"*. Konferansetema: Kommunalt miljøvern - fra fag til ledelse og politikk. Stavanger 24.08.95.

Aall, Carlo og Karl Georg Høyser (1997): *Miljø- og bærekraftindikatorer. En internasjonal kunnskapsoversikt som grunnlag for utvikling av en retningsanalysemodell*. VF-rapport 13/97. Sogndal: Vestlandsforskning.

Aall, Carlo (1998): *Retningsanalyse for en bærekraftig utvikling i kommunal planlegging og politikk. Oppsummering av et forsknings- og utviklingsprosjekt*. VF-rapport 2/98. Vestlandsforskning, Sogndal

### *NAMIT-programmet*

Høyser, Karl Georg (1991): *Alternativer for tettstedsutvikling i Sogndal. En vurdering av måloppnåelse i forhold til natur- og miljøvernkriterier*. VF-rapport 18/91. Sogndal: Vestlandsforskning.

Høyser, Karl Georg (1995): *Transport, miljø og areal. Kunnskapsstatus og forslag til ny forskning*. Rapport til Norges forskningsråd. VF-rapport. Sogndal: Vestlandsforskning.

Langmyhr, Tore og Arnt Ove Okstad (1990): *Natur- og miljøvennlig tettstedsutvikling i Trondheim øst/Malvik*. NIBR-rapport 1990:4. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Næss, P. (1992): *Natur- og miljøvennlig tettstedsutvikling. Faglig sluttrapport*. NIBR-rapport 1992:2. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Næss, P. (red.) (1991): Alternativer for tettstedsutvikling i Borre. En vurdering av måkopplåelse i forhold til natur- og miljøvernkriterier. NIBR-rapport 1991:1. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Næss, P. Og Pelle Engsæther(1990): *Natur- og miljøvennlig tettstedsutvikling i Borre*. NIBR-rapport 1990:1. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Okstad, A.O. (red.) (1991): *Miljøkonsekvenser av tettstedsutvikling i Trondheim øst/Malvik*. NIBR-rapport 1991:10. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

#### *MILKOM-programmet*

Arnesen, Tor (1996). Fra fjord og fjære, fra fjell og dype dal. En metode for regionale analyser av forvaltningens arbeid med økologiske problemstillinger. Lillehammer, Østlandsforskning

Bratt Christopher (1995). "Den slags vurderinger overlater vi til utbyggerne" Liertoppen og Vinterbro kjøpesentre i kommunal planlegging. NIBR-rapport 1993:21, Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning.

Bratt Christopher (1996). " Når tvilen skal komme miljøet til gode. Føre-var-prinsippet i møte med kommunale beslutningstakere". *Tidsskrift for samfunnsforskning* nr 2 (1996): 199-223.

Buanes, Arild (1996). *Kystressurser mellom kommunal problemløsing og statlige sektorløp*. Tromsø, Universitetet i Tromsø, institutt for samfunnsvitenskap

Dahl, Jan Henrik (1996). Konflikthåndtering i kommunal miljøforvaltning - lar vi argumentene avgjøre? En studie av handlingskoordinering i forbindelse med vassdragsplanlegging. SMU-rapport nr 8/96. Trondheim, Senter for miljø og utvikling.

Falleth, Eva Irene, Kjersti Kollbotn og Egil Tombre (1995). *Arealutvikling langs omkjøringsveier*. NIBR-rapport 1995:12, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

Glosvik, Øyvind og Alf Olsen jr. (1996). "Mellom bruken og vernet". *Statleg naturvernpolitikk og kommunanes rolle*. Rapport nr. 2/96, Sogndal: Vestlandsforskning

Hovik, Sissel og Janike Harsheim (1996). *Fra det globale til det lokale. En studie av kommunal oppfølging av Nordsjødeklarasjonen*. NIBR-rapport 1996:6, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

Hovik, Sissel og Janike Harsheim (1996). *Miljøvernets plass i kommunepolitikken*. NIBR-rapport 1996:5, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Kleven, T. (red.) (1997): Temanummer av Plan: *MILKOM*. Tidsskrift for samfunnsplanlegging, byplan og regional utvikling 1-2/97.

Langmyhr, Tore (1995). *Fra motorveg til miljøgate - en studie av en endeløs(?) vegplanprosess*. Trondheim: SINTEF Samferdselsteknikk.

Larsen, Synnøve Lyssand og Inger-Lise Saglie (1995). *Tettstedsareal i Norge. Areal pr. innbygger 1970-1990 i 22 tettsteder i Norge* NIBR-rapport. 1995:3, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

Lerstang, Tor og Morten Stenstadvold (1995) ”Jeg bruker mitt eget Skjønnl”. *Kritisk lys på trafikkmodellens rolle i dagens planlegging*. TØI-rapport 319/1995 Oslo: Transportøkonomisk institutt

Nenseth, Vibeke (1996). Kunnskap og miljøvern. En undersøkelse av kunnskapssyn og arbeidsformer i miljøvernforvaltningen. NIBR-rapport 1996. Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning

Nyhus, Signe (1996). *Grønnstrukturens vilkår i kommunal arealplanlegging i Sandefjord 1965-1995*. MILKOM-notat 13/96. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

Saglie, Inger-Lise og Synnøve Lyssand Larsen (1996). ”Vi holder oss til planen”. *Sandefjord tettsted 1961-1993. Planer og arealutvikling*. NIBR-rapport 1996:14, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

Saglie, Inger-Lise og Synnøve Lyssand Larsen (1996). *Elverum tettsted 1964-1990. Planer og arealutvikling*. NIBR-rapport 1996:7, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

#### *LOKTRA-programmet*

Brendemoen, Anne, Jostein Mundal og Eirik Wærness (1999) *Mer marked i parkeringspolitikken?*. ECON-rapport: 23/99. Oslo

Grue, Berit, Jomar Lygre Langeland og Odd I. Larsen (1998) *Boligpriser: effekter av veitrafikkbelastning og lokalisering*. TØI rapport: 351/1997. Oslo: Transportøkonomisk institutt

Fosli, Olav og Jon Inge Lian (1999) *Effekter av byspredning på bilhold og bilbruk – en studie av Oslo og Bergen Pendlerregioner*. TØI-rapport: 438/1999. Oslo: Transportøkonomisk institutt.

Larsen, Odd I, Gunnar Lindberg og Jan Owen Jansson (2000) *Optimal transport- og arealpolitikk*. Synteserapport nr. 2 fra forskningsprogrammet Lokal transport- og arealpolitikk (LOKTRA). Oslo: Norges forskningsråd, Kultur og samfunn

LOKTRA (1994) *Forskningsprogrammet ”Lokal transportpolitikk” (LOKTRA): programnotat*. Oslo: Norges forskningsråd, Kultur og samfunn

Nielsen, Gustav, Njål Arge, Tor Lerstang, Bjørn Moen og Arvid Strand (2000) *Mer effektive institusjoner og bedre planlegging*. Synteserapport nr. 3 fra forskningsprogrammet Lokal transport- og arealpolitikk (LOKTRA). Oslo: Norges forskningsråd, Kultur og samfunn

Rekdal, Jens (1999) *Yrkesaktives reiseaktivitet : en analyse av faktorer som påvirker bilordninger, parkeringsmuligheter, omfang og transportmiddelbruk på reiser til/i arbeid i Oslo-området*. TØI-rapport: 444/1999. Oslo: Transportøkonomisk institutt

Skogstad, Hans Petter (1999) *Høyere arealutnyttelse i boligprosjekter – konflikt mellom ulike mål og interesser*. ECON-rapport nr. 42/99. Oslo

Skogstad, Hans Petter og Kjell Werner Johansen (2000) *Areal- og transportmarkeder i byer*. Synteserapport nr. 1 fra forskningsprogrammet Lokal transport- og arealpolitikk (LOKTRA). Oslo: Norges forskningsråd, Kultur og samfunn

Strand, Arvid (2000) "Samordnet areal- og transportpolitikk: Hvorfor har vi ikke lykkes med å nå målene – og hvordan kan vi gjøre det bedre?". Foredrag på LOKTRAs avslutningskonferanse 6. – 7. november 2000 i Oslo.

Aarhus, Knut m.fl. (1998) *Bedrifter på flyttefot : lokaliseringsbeslutninger, transport og miljø*. ECON-rapport: 16/98. Oslo

#### *Miljø, makt og styring*

Emmelin, L og T. Kleven (1999) *A paradigm of the environmental bureaucracy? Attitudes, thought styles and world views in the Norwegian environmental administration*. NIBR Pluss Series 5/99. Oslo: NIBR

Grande, Jan og Knut H. Sørensen (2000) "Det standardiserte miljøet ?". *Tidsskrift for samfunnsforskning*, nr 3 ss.324-351

Jansen, Alf I (red) og K. Hanf (1998) *Governance and Environment in Western Europe. Politics, Policy and Administration*. London: Longman.

Klausen, J.E og H. Rommetvedt (red) (1997) *Miljøvernpolitikk. Organisasjonene, Stortinget og Forvaltningen*. Oslo: Tano Aschehoug

MILMAKT (2000) *Miljø, makt og styring. Forskning om styringsmuligheter og – problemer i miljøpolitikken 1994-1999. Sluttrapport*. Oslo: Norges forskningsråd, området for miljø og utvikling.

Vedeld, P., J. Bergum, E. Krogh og A. Vatn (1998) *Virkemidler og handlingsvalg – en studie av informasjon og kommunikasjon som virkemidler i miljøvernpolitikken i landbruket*. Melding nr. 20, Norges landbrukshøgskole: Institutt for økonomi og samfunnsfag.

#### *Annen litteratur som er henvist i teksten*

Agenda utredning og utvikling (2000): *Delrapport 1: Prioritering, handlingsrom og behov for virkemidler*. Arbeidsdokument for K16. Udatert utkast. Oslo.

- Baldersheim, Harald m.fl. (1979): *Lokalmakt og sentral styring*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fylkesmannen i Sogn og Fjordane (2000): *Kommunale oppgaver i høve til nasjonale mål og retningslinjer. År 2000*. Samarbeidsprosjekt Fylkesmannen, Fylkeslegen, Statens Utdanningskontor. Leikanger.
- Grundelius, E. (1995): *Vilkår for en uthållig utveckling*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Hägerstrand, T. (1991): *Om tidens vidd och tingens ordning – texter av Torstein Hägerstrand*. Rapport T:21. Stockholm: Statens Råd för Byggnadsforskning.
- Høyer, Karl Georg (1997): "Sustainable Development". Brune, D., Chapman, D., Gwynne, M. (eds): *The Global Environment*. Weinheim: VCH Publ: 1185-1208.
- Høyer, Karl Georg (1997a): "Mobilitet, transport og bærekraftig utvikling". I Lafferty, W., Langhelle, O., Mugaas, P. Og Ruge, M.H. (1997): *Rio + 5. Norges oppfølging av FN-konferansen om miljø og utvikling*. Oslo: Tano Aschehoug. S. 136-167.
- Høyer, Karl Georg (1999): *Sustainable mobility – the concept and its implications*. Ph.d thesis. Department of Environment, Technology and Social Studies. Roskilde University, Denmark.
- Høyer, Karl Georg og Carlo Aall (2001): *Nye analyseverktøy i miljøplanleggingen. Faglig sluttrapport fra prosjektet "Vurdering og utprøving av analyseverktøy for oversetting fra globalt til lokalt i en kommunal miljøpolitikk"*. VF-rapport 3/01. Sogndal: Vestlandsforskning.
- Kommunenenes Sentralforbund (1993): *Tenke globalt – handle lokalt. Lokalt prioriterte satsningsområder for miljøvernarbeidet*. Oslo.
- Kraft, N. og Hilde Storvik (red. ) (1997): *Føre-var prinsippet: mellom forskning og politikk*. Sammendrag. NENT-publikasjon nr 10.
- Lafferty, W. (1996): "Miljø og demokrati - en hovedutfordring for lokal Agenda 21". *Tidsskrift for et bærekraftig samfunn* 3/96:74-89.
- Langhelle, Oluf (1999) *Fra ideer til politikk: Bærekraftig utvikling – svada eller rettesnor for samfunnsutviklingen*. Doktorgradsavhandling. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap
- Miljø- og energiministeriet (1995): *Natur- og miljøvernpolitisk redegørelse*. København.
- Miljøverndepartementet (1993): *Tenke globalt – handle lokalt. Nasjonalt prioriterte satsningsområder for det kommunale miljøvernarbeidet*. T-937. Oslo.
- Miljøverndepartementet (2000): *Kriterier for kommunalt ansvar og myndighet*. Utkast til internt notat, 12.12.00. Oslo

- Mishan, E. J. (1977): *The Economic Growth Debate. An Assessment*. London: George Allen & Unwin Ltd.
- Naustdalslid, J. (1988): "Medverknad i lokal planlegging - meir makt til dei mektige?" I Naustdalslid, J. (red.): *Kommunal styring*. Samlaget, Oslo.
- Sogndal kommune (1996): *Kommunedelplan Miljø: Kommunen sin del av Lokal Agenda 21. Status, målsetjingar, handlingsplan*. Sogndal, november 1996.
- Strand, A. (1993): "Rikspolitiske retningslinjer: ny nedtur". *Samferdsel*, nr 7/93.
- Aall, Carlo (2000b): *Forandring som forandrer? Fra miljøvernpolitikk til bærekraftig utvikling i norske kommuner*. PHd-avhandling ved Faggruppe for Teknologi og Samfunn, Universitetet i Aalborg, Danmark. VF-rapport 17/00. Vestlandsforskning: Sogndal.

# **Vedlegg: Referat fra seminar om ansvarsfordeling mellom stat og kommune på miljøområdet, Soria Moria konferansesenter, 25. januar 2001**

|  |     |
|--|-----|
| Program for seminaret.....   | 177 |
| Bakgrunnsnotat for seminaret.....  | 178 |
| Jostein Aanestad: Innledning .....   | 181 |
| Guttorm Grundt : Intensjonene bak MIK-reformen.....                                | 182 |
| Erling Vindenes: Intensjonene bak MIK-Reformen .....                               | 184 |
| Alf i Jansen: Evaluering av MIK .....  | 187 |
| Einar Lund: Økokommuneprogrammet.....  | 194 |
| Eli Heiberg: Økokommuneprogrammet.....   | 198 |
| Terje Kleven: MILKOM/ ”Miljø, Makt og Styring” .....                               | 202 |
| Lars Wang: Buskerudprosjektet.....   | 210 |
| Per Kristen Mydske: TP10/Miljøpakkeordninga .....                                  | 214 |
| Arvid Strand: Miljøbyprogrammet .....  | 218 |
| Trygve Bjørnæs og William M. Lafferty: Lokal Agenda 21 .....                       | 223 |
| Stene Berg: Erfaringer med delegering av myndighet etter<br>kulturminneloven ..... | 227 |
| Svein Karlsen: Biologisk mangfold og naturvern.....                                | 228 |
| Werner Olsen: Delegering av myndighet på forurensningsområdet..                    | 229 |
| Harald Baldersheim: Desentralisering i et komparativt perspektiv ...               | 230 |
| Jostein Aanestad: Avslutning.....  | 236 |
| Deltakere på seminaret.....  | 238 |



## Program for seminaret

Soria Moria Konferansesenter 25. januar

- 09.00- 09.15 Miljøverndepartementet v/ avdelingsdirektør Jostein Aanestad ønsker velkommen og orienterer om hensikten med seminaret. Professor William M. Lafferty fra ProSus og forsker Carlo Aall fra Vestlandsforskning presenterer programmet.
- 09.15-10.15 **Tema I: Miljøvern i kommunene (MIK).** Intensjonen bak MIK-reformen, v/ miljøvernleder i Oslo, Guttorm Grundt, (tidligere KS) og fylkesmiljøvernssjef i Vest- Agder, Erling Vindenes (tidligere MD). Evaluering av MIK v/ professor Alf Inge Jansen, Universitetet i Bergen.
- 10.15-10.45 Spørsmål og generell diskusjon
- 10.45-11.00 Kaffepause.
- 11.00-11.30 **Tema II: Økokommuneprosjektet.** v/ tidl. leder for Forum for Norske Økokommuner og tidl. Ordfører i Tingvoll kommune, Einar Lund, og v/ amanuensis Eli Heiberg, Høgskolen i Sogn og fjordane
- 11.30-12.00 **Tema III: MILKOM/ Miljø, Makt og Styling** v/ dr.ing Terje Kleven, NIBR
- 12.00-12.20 **Tema IV: Buskerudprosjektet** v/ konsulent Lars Wang, Novus Vita A/S
- 12.20-12.45 Spørsmål og generell diskusjon
- 12.45-13.45 Lunsj
- 13.45-14.15 **Tema V: Områderettet miljøvern:** TP10/ miljøpakkeordninga v/ professor Per K. Mydske, Universitetet i Oslo. Miljøbyprogrammet v/ forskningssjef Arvid Strand, NIBR
- 14.15-14.45 **Tema VI: Lokal Agenda 21** v/ professor og forskningsleder William M. Lafferty, ProSus, og forsker Trygve Bjørnæs, ProSus
- 14.45-15.00 Spørsmål og kommentarer
- 15.00-15.45 **Tema VII: Kommunens myndighet og handlingsrom/ perspektiver fra forvaltningen:** Naturvernforvaltningsområdet v/ rådgiver Karine Hertzberg, SFT; Forurensningsområdet v/ fylkesmiljøvernssjef i Vestfold, Werner Olsen; Kulturminner v/ avdelingsdirektør Harald Hermansen, Riksantikvaren

|             |   |
|-------------|---|
| 15.45-16.00 | Kaffepause  |
| 16.00-16.30 | <b>Desentralisering i et komparativt perspektiv:</b><br>foredrag v/ professor Harald Baldersheim,<br>Universitetet i Oslo |
| 16.30-17.30 | Plenumsdiskusjon.   |
| 17.30-17.45 | Avslutning v/ avdelingsdirektør Jostein<br>Aanestad, Miljøverndepartementet   |

## Bakgrunnsnotat for seminaret

### *Notat sendt ut i forkant av seminaret*

Miljøverndepartementet ønsker å gi kommunene større ansvar og handlingsrom på miljøvernområdet. Dette inngår som en del av Regjeringens program for fornyelse av offentlig sektor. Formålet er å legge myndighet og praktisk forvaltning nærmest brukerne, dvs. til primærkommunenivået, med mindre det er særlige grunner for at en oppgave må ligge på statlig nivå. Ved å gi kommunene større ansvar på miljøområdet ønsker departementet å stimulere til lokal forvaltning, forståelse og aksept for viktige miljøvernpolitiske oppgaver, både hos de organer som fatter beslutningene og hos den befolkning beslutningen gjelder.

Seminaret tar sikte på å oppsummere og sammenstille relevante erfaringer fra tidligere utviklingsarbeid innenfor kommunalt miljøvern. Til seminaret har vi invitert nøkkelpersoner innenfor forskning og forvaltning som har vært involvert i tidligere utviklingsarbeid på miljøområdet. Vi ønsker at seminaret skal være en åpen dialog mellom deltagerne om tidligere erfaringer og mulige veier fremover. I etterkant av seminaret vil forskningsstiftelsen Vestlandsforskning og forskningsprogrammet ProSus ved Universitetet i Oslo skrive en rapport fra seminaret. Denne rapporten vil bestå av et referat fra seminaret og en oppsummering av foreliggende dokumentert relevant kunnskap fra de aktuelle utviklingsprosjektene.

Miljøverndepartementet betrakter seminaret som viktig for å skaffe til veie et bredt grunnlag for å vurdere framtidige ansvars- og myndighetfordeling mellom kommune og stat på miljøområdet. I en stadig mer presset kommunal hverdag er det en betydelig utfordring å få problemstillinger knyttet til miljøvern satt på den kommunalpolitiske dagsorden. Her er det viktige å lære av historien og av hva som er kritiske faktorer for å lykkes med å heve interessen og statusen for det kommunale miljøarbeidet. I den sammenheng er miljøverndepartementet i særlig grad interessert i å høre mer om *hvilke hindringer og muligheter kommuner har erfart med hensyn til å bruke delegert myndighet på miljøområdet.*

På seminaret vil det bli presentert et utvalg av de viktigste og mest omfattende utviklingsprosjektene som kommunene har jobbet med i løpet av de siste 10-15 årene. Hvert tema vil bli belyst av innledere som har erfaringer med det aktuelle prosjektet/temaområdet. Innlederne vil trekke opp og gjennomgå de viktigste resultater og perspektiver fra forsøkene,

prosjektene, osv. Det vil være anledning til oppsummerende spørsmål og kommentarer etter hver ”temabolk”. Gjennomgangene tar på denne måten ikke bare sikte på å klargjøre status med hensyn til de ulike prosjektene, men også på å komme frem til en mest mulig felles forståelse mht. hva som er prosjektenes viktigste lærdommer.

Vi har prøvd å finne frem til det vi anser som de viktigste prosjektene, men det har også vært et praktisk spørsmål om hvilke innledere som kunne stille på så kort varsel. Miljøverndepartementet er interessert i relevante erfaringer og prosjektarbeid knyttet til det overordnede tema som seminaret omhandler og i så måte forventes det at alle inviterte er ”deltagende” ved seminaret.

Som bakgrunn for den avsluttende plenumsdiskusjonen og som grunnleggende premisser for hele seminaret vil følgende tre spørsmål stå sentrale:

1. Hva er en hensiktsmessig og riktig ansvarsfordeling mellom stat og kommune ?

- Hvilke følger får en økende desentralisering for lokaldemokratiet og den folkelige deltakelsen rundt miljøspørsmål ?
- Realiserer vi målet om bærekraftig utvikling ved å legge et større ansvar på kommunene ?

2. Hvilke kompetansebehov og andre støttefunksjoner vil kommunene ha behov for ?

- I hvilken grad er økonomiske ressurser og forankring av stillinger på miljøområdet nødvendig for at kommunene skal klare å ta på seg nye oppgaver ?
- Hvilken rolle kan LA21 spille når kommunene får økt ansvar og myndighet ?

3. Hvordan skal staten kommunisere med kommunesektoren ?

- Hvilke retningslinjer og virkemidler bør staten formidle at kommunene skal ta i bruk ?
- Hvilke former for kommunal resultatoppfølging er ønskelige og nødvendige ?

Som en hyggelig avslutning på seminaret inviteres deltagerne – etter den formelle delen av seminaret er slutt – til middag på Soria Moria..

*Notat delt ut på seminaret*

Som bakgrunn for den avsluttende plenumsdiskusjonen og som grunnleggende premisser for hele seminaret vil følgende spørsmål stå sentralt:

Hva er en hensiktsmessig (og god) ansvarsfordeling mellom stat og kommune?

- Hvilke følger får en økende desentralisering for lokaldemokratiet og den folkelige deltakelsen rundt miljøspørsmål?
- Realiserer vi målet om bærekraftig utvikling ved å legge et større ansvar på kommunene?
- Blir staten tydeligere overfor kommunene – skjer det en forenkling av offentlig sektor?

#### Hvilke virkemidler trenger kommunene?

- Har kommunene tilfredsstillende virkemidler selv?
- Hva slags nye virkemidler trengs?
- Hva slags innretning bør statens virkemidler få?
- Kan det tenkes differensiering mellom ulike kommunetyper og/eller på ulike miljøområder i virkemiddelinretningen?
- Hvilke hindringer og muligheter finnes i den kommunale miljøvernpolitikken?
- I hvilken grad er økonomiske ressurser nødvendig?

#### Hvilke kompetansebehov og andre støttefunksjoner vil kommunene ha behov for?

- Er forankring av stillinger på miljøområdet nødvendig for at kommunene skal klare å ta på seg nye oppgaver?
- Hva slags kompetanse er kritisk?
- Kan LA21 inspirere til nye strategier for kompetanseoppbygging?
- Hvilke støttefunksjoner bør Staten legge til rette?

#### Hvordan skal staten kommunisere med kommunesektoren og om hva?

- Hvordan kan dialogen mellom stat og kommune tilrettelegges?
- Hvordan organisere overføringen av nye oppgaver og ansvarsområder?
- Hvilke retningslinjer og virkemidler bør staten formidle at kommunene skal ta i bruk?
- Hvilke former for kommunal resultatoppfølging er ønskelige og nødvendige?

#### Noen mer generelle/overordnede problemstillinger som kan være interessante å få belyst:

- Relasjonen mellom ”forny offentlig virksomhet” og ”LA21-satsingen” i kommunene
- Ulike former for subsidiaritet

## Jostein Aanestad: Innledning

### *Regjeringens fornyelsesprogram*

- Bedre ansvars- og oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene
- Mindre detaljstyring av kommunene

### *Kommunesatsingen – målsettingen*

- Økt ansvar og frihet til kommunen både mhp. omfang, ambisjonsnivå og virkemiddelbruk
- Lokaltilpasset miljøvern
- Bedre miljøkvalitet lokalt – en langsiktig miljøgevinst
- Vitalisering av lokaldemokratiet

### *Kommunesatsingen – ansvar kommune*

- Hovedansvar for å løse lokale miljøutfordringer forurensningsvirkning der virkningen er lokal
- arealbruk der virkningen er lokal (dvs. tap / restaurering / tilgjengeliggjøring)
- bruk av nasjonale virkemidler kan være kostnadseffektivt også overfor lokale miljøutfordringer

### *Kommunesatsingen – ansvar stat*

- Forurensning der virkningen er global eller transporteres over landegrensene
- Arealbruk som truer kulturminner, friluftsområder eller biologisk mangfold av nasjonal eller global verneverdi
- Kommuner kan tenkes bidra gjennom ansvar for visse oppgaver og lokal virkemiddelbruk

### *Kommunesatsingen – Bakgrunn*

- Kommunene har betydelig myndighet/plikter; MIK – reformen; LA 21 – stimulerings tiltak. Erfaringene herfra vil inngå i kommunesatsingen

### *Kommunesatsingen –Innhold*

- Fjerne unødvendige hindringer
- Hva ønsker kommunen?
- Hvilket ansvar bør kommunen ha?
- Hvilke støttefunksjoner bør etableres?
- Hvordan bør stat og kommune samhandle ?

## Guttorm Grundt : Intensjonene bak MIK-reformen

### *Bakgrunn:*

Det var i 80-årene opparbeidet et behov for positiv samhandling med kommunene i miljøvernarbeidet.

Ved opprettelsen av Miljøverndepartementet i 1971/72 ble både miljøforvaltningen og plandelen av Bygningsloven skilt ut fra Kommunal- og arbeidsdepartementet. Denne "skilsmissen" fra kommunenes "eget" departement fikk muligens negative følger for kommunenes forhold til miljøvernet slik det ble forvaltet av staten. Miljøverndepartementet ble både et sektordepartement for å fremme miljøvern, og et generelt plandepartement som skulle avveie alle viktige samfunnshensyn mot hverandre. Kommunene oppfattet MD mer som det første enn som det siste.

Ved opprettelsen av regionale miljøvernavdelinger i 1978 ble de lagt til Fylkesmennene i stedet for til Fylkeskommunene Dette bidro til en byråkratisering i stedet for en politisering av regionalt og kommunalt miljøvern. Ved arealkonflikter mellom kommunene og statlige etater måtte Fylkesmennene ofte megle mellom kommunene og egen etat. Fylkesmennene representerte både "bukken og havresekken," med tilsvarende troverdighetsproblem i forhold til kommunene.

Mange kommuner ønsket å drive en aktiv miljøvernpolitikk, men manglet miljøkompetanse, -kapasitet og positive i stedet for negative statlige stimulanser og rammebetingelser.

### *Formålet*

MIK I - forsøksprogrammet var et forsøk på å mobilisere og ansvarliggjøre kommunene til en mer aktiv, samordnet og effektiv lokal miljøforvaltning. Det var sannsynligvis også et forsøk på å oppnå bedre statlig styring av miljøvernarbeidet i kommunene fra Miljøverndepartementets side; (som f.eks. KUD, SOSDEP og KD utøvde i forhold til hovedutvalgene for skole/undervisning, helse og sosial og kultur).

MIK I - forsøksprogrammet ble, etter gjensidig initiativ, fremforhandlet mellom MD og KS i løpet av 1987, og besto av følgende elementer:

- Statlig finansiering av en miljøvern faglig stilling i 5 kommuner i hvert fylke etter søknad fra kommunene, utvelgelse/innstilling fra Fylkesmennenes Miljøvern avdelinger, tilrådinger fra fylkeskretsene og endelig valg av MD/KS i fellesskap.
- Stillingene kunne få betegnelsen: Miljøvernsjef eller Miljøvernrådgiver o.a.
- Miljøvern departementet anbefalte at miljøvernoppgavene i kommunene ble samlet i et eget hovedutvalg for miljøvern med samling av miljøvernoppgavene i en tilsvarende administrativ miljøvernetat.
- Kommunenes Sentralforbund mente prinsipielt at kommunene selv kunne velge den politiske og administrative organiseringen de selv fant

hensiktsmessig, og ville for sin del avvente de ulike forsøk som ble gjort før de ga sine anbefalinger.

- Forsøket forutsatte at MIK-kommunene utarbeidet egne Miljø- og naturressursprogrammer for kommunen, med følgende temaer: Forurensinger, Produktkontroll, Motorisert ferdsel i utmark, Friluftsliv, Lakse- og innenlandsfiske, Viltforvaltning, Naturvern, Kulturminnevern, Vannforsyning, Lokal energiplanlegging, Forvaltning av sand og grus, Vannressursforvaltning, Arealplanlegging og Nærmiljøutvikling (m.a.o. Nesten en tro kopi av Miljøvernavdelingenes arbeidsoppgaver).
- Forsøket skulle evalueres etter 3 år.
- MIK-forsøkskommunene ble fulgt opp med aktiv veiledning og kursing. MD betalte i denne forbindelse en Miljøvernrådgi-verstilling i KS til å følge opp KS rolle.

### *Erfaringene*

Erfaringene viser at MIK I - forsøkene ble en relativ suksess! , men kanskje ikke helt slik MD hadde tenkt seg.

Av *positive* erfaringer kan nevnes:

- Det var kamp mellom kommunene om å komme med i forsøket
- MIK-stillingene tilførte kommunene nødvendig miljøkompetanse og -kapasitet
- De fleste kommunene valgte et sektorovergripende perspektiv på forsøket og la det politiske miljøvernansvaret til Formannskapet/Kommuneplanutvalget, og MIK-stillingen i Rådmannens stab. Miljøvernarbeidet ble knyttet opp mot kommuneplanarbeidet.
- Miljøvern ble satt på den kommunalpolitiske dagsorden for alvor.
- MIK I forsøket ble avløst av en reform MIK II med statlig finansiering av en miljøvernstilling i alle kommuner.

Av mer *negative* erfaringer kan nevnes:

- I mange kommuner som valgte å legge miljøansvaret/MIK-stillingen til en av sektorene oppsto dels konflikter vedr. Kompetanse-/ansvarsforhold i forhold til andre sektorer, dels lang vei i systemet opp til politisk og administrativ ledelse.
- Det var vanskelig å få MD med på å integrere Økokommunene og Miljørettet helse-kommunene i MIK-forsøket
- Det var vanskelig å få delegert større deler av de statlige miljøoppgaver til kommunene.
- MIK-reformen ble ikke fulgt opp med en overføring av Miljøvernavdelingene til fylkeskommunene, noe som samtidig ville satt miljøvern høyere opp også på den regionalpolitiske dagsorden

- Mange MIK-stillinger forsvant etter at finansieringen av stillingene ikke lenger ble øremerket, men integrert i rammetilskuddene.

*Personlig vurdering* av lærdommer fra MIK-forsøkene og perspektiver i forhold til MDs planer om overføring av større miljøansvar og handlingsrom til kommunene:

Kommunene løser i dag allerede en rekke viktige miljøoppgaver. De viktigste miljøutfordringene vi står overfor i dag lar seg ikke løse ved delegasjon til kommunenivå, men krever nasjonale løsninger og statlig handlekraft, som f.eks:

- Reduksjon av klimagassutslipp (jfr. oljeproduksjon, gasskraftverk, og utslippskvoter) - Kontroll av kjemikalier og andre tilsetningsstoffer i matvarer m.v.(f.eks matsminke)
- Bevaring av biologisk mangfold (f.eks. Ulv)

De fleste norske kommuner er for små (under 10.000 innbyggere) til at det er samfunnsøkonomisk forsvarlig å bygge opp den miljøfaglige kompetanse som vil være nødvendig for å kunne delegere flere og mer krevende miljøvernoppgaver til kommunene. Det bør derfor vurderes å vente til Stortinget har vedtatt prinsipper og rammer for en ny reform vedrørende regional og lokal oppgavefordeling og organisering av offentlig forvaltning, inklusive ny kommunestruktur.

MD bør ikke overføre større miljøansvar til kommunene isolert, men se det i sammenheng med en overmoden reform av hele den statlige miljøvernforvaltningen. Det bør i denne sammenheng vurderes å ta ut effektiviseringsgevinsten ved å overføre Miljøvernavdelingenes reduserte oppgaver til direktoratene, eller å overføre de til en ny form for reformert regional forvaltning. Forøvrig bør MD snarest gjenforenes med KR D, slik at vi kan få gjenforent den statlige forvaltningen av Plan- og Bygningsloven, av regionalpolitikken, av bypolitikken, og av indre og ytre miljø.

## Erling Vindenes: Intensjonene bak MIK-Reformen

*80 tallet var miljøvernets tiår.*

Miljøvern prioritert på alle partipolitiske program. Betydning for politisk medvind hadde:

- Tsjernobylulykken
- Algeoppblomstring i Skagerrak
- Forsuring av vassdrag
- Trusselbilde skogsdød
- I tillegg hadde vi Brundtlandkommisjonens rapport som la grunnlaget for visjonen
- ”Tenke globalt - Handle lokalt”



- Forvaltningen ble styrket med MVA 1982 og MIK-reformen gjennomført 1992

#### *Utgangspunkt for MIK*

Ønske om å komplettere et 3. politisk nivå

Desentralisering av kompetanse og senere oppgaver. MIK-reformen primært en adm./org.-reform. Ble utvidet til å omfatte valg av satsingsområder og samarbeidsformer i kommunene.

MIK-gruppen (10 pers. på det meste) var sentralt plassert i stab med direkte rapport til departementsråden den første perioden. Virket effektivt og var vellykket.

#### *Strategi*

Alliansebygging som inkluderte aktivt:

- KS.
- regional miljøforvaltning (fylkesmannen)
- organisasjonene (LA21 tenking)
- utvalgte kommuner (ordfører /rådmann kontakt)
- andre departement (egen person i LD utelukkende engasjert med MIK).

Trekke på erfaringer fra spredte forsøk: Økokommunene (bl.a. Ølen og Sogndal) - dessuten Ringebu med etablert miljøvernrådsgiver. Trekke på erfaringer fra teknisk etat.

Gikk ut med bistand til alternative tilpassede ønsker fra kommunene:

- miljø - helse
- miljø - landbruk
- miljø - kultur
- miljø - skoleverket deltakelse i undervisning i ungdoms- og videregående skole.
- utnytte allerede etablerte etater i kommunene

Satse på topp-kompetanse. La kommunene velge lønnsnivå og plassering (staten betalte lønn og overhead fullt ut). Anbefalte eget hovedutvalg og miljøvernrådsgiver i stab.

MIK-forum i de enkelte fylker. (MIK-gruppen i MD + fylkesm. deltok på møtene)

Anbefalte oppgaver for de kommunalt tilsatte

- ikke være "sekretær" for nemnder og utvalg
- planarbeid (egne miljø- og ressursprogram ingen suksess)

- avfallsgjenvinning
- skole/ungdomsarbeid
- samarbeid med organisasjonen

Hva lærte vi?

- behov for politisk medvind
- sentrale politikere i kommunale miljøutvalg
- tilgang på ressurser (øremerking)
- nettverksbygging må intensiveres
- utnytte allianser med etablerte etater
- miljøverntilsatt sentralt plassert i stab

Hva ble stående igjen?

- overføring av oppgaver (stanset opp etter noen enkelte forsøk)
- sikre solid øk. fundament for videre arbeid
- etablere et solid og levende nettverk (miljøforum) i fylkene
- sikre en lokalpolitisk sterk arena. (Ble den *sterke* MIK-satsingen avsluttet for tidlig?)

Tanker om dagens kommuneprosjekt

- tidsfasing (miljøvern må sterkere inn på den lokale politiske dagsorden?)
- kommer overføringen av oppgaver til kommunene 8 år for sent?
- er det avsatt tilstrekkelig synlige ressurser til kommunene?
- Er de oppgaver som forberedes overført de kommunene ønsker? Gi øk. stimulans til å få fram gode tverrgående prosjekter innenfor prioriterte politikkområder.
- kommunens handlingsrom (hva er det?) (ikke nye lovpålagte oppgaver på vegne av staten).
- Kommunene i gjennomføringen av statlig politikk (kommunelovens intensjoner) politiske organ lokalt - regionalt - sentralt

Mange kommuner har liten politisk vilje til å betjene statlig oppgave slik den fastlegges av et stortingsflertall og en regjering med et nasjonalt perspektiv, og i enkelte relasjoner med en helt annen politisk ideologi. Uklarhet i kommunal tolkning av sentrale signaler, og manglende vilje til å følge nasjonale standarder, kan ved ytterlig myndighetsoverføring føre til forskjells-behandling. Nedbygges samtidig statlig kontroll og oppfølging av kommunene, kan denne ulikheten i myndighetsutøvelse mellom kommunene og i forhold til den enkelte innbygger føre saken fra avgjørelser tatt av forvaltningen til avgjørelse for domsstolene.

Overføring av myndighet til kommunene. Må fortsette basert på:

- en sterkere lokalpolitisk motivasjon
- et bredt helhetlig engasjement bygd på LA21- tenkningen
- tilførsel av ressurser til å satse på tverrgående oppgaver innenfor prioriterte politikkområder
- videreutvikle MIK-reformen som en solid faglig plattform.

## Alf i Jansen: Evaluering av MIK

Erfaringer fra forsøksprogrammet for institusjonaliseringen av miljøvern som politisk felt i kommunene

### *I Innledning.*

Kan samfunnsforskningen være til nytte når det gjelder styring gjennom politiske og administrative reformer? Svaret på dette spørsmålet bør være kjennetegnet av beskjedenhet.

Det er først og fremst økonomene som gjør krav på å kunne levere både forklaringer og prediksjoner av sentrale fenomener i samfunnet. Min oppfatning er at samfunnsvitenskapene i beskjeden grad kan være til direkte nytte i styringen av samfunnet. Samfunnsforskningens begrunnelse ligger i dens bidrag til tolkning, til erkjennelse og innsikt, langt mindre i dens bidrag til sikker kunnskap om klare årsaks- og virkningsforhold. Faktum er at sikker kunnskap så godt som ikke finnes innen samfunnsforskningen. Et unntak – et stykke på vei – er organisasjonsforskningen. Denne forskningen har etablert som sikker kunnskap at det er en sammenheng mellom organisasjoners former og de beslutninger som organisasjoner produserer.

Vi vet mye om organisasjoners og organiseringens betydning. Vi har omfattende innsikt i betydningen av arbeidsdelingen av oppgaver og fordelingen av autoritet både internt i organisasjonen og i forhold til dens omgivelser. Vi forstår hvorfor organisasjonsstrukturen fører til at noen typer atferd stimuleres og belønnes, mens andre skjermes vekk eller direkte hindres gjennom sanksjoner.

Karakteristisk for organisasjoner er at de mobiliserer og setter inn ressurser for å løse oppgaver – nå mål, og at vi gjennom slik organisert innsats sammen med andre kan løse oppgaver som hver enkelt av oss alene enten ikke vil være i stand til å løse eller som vi alene ville bruke uforholdsmessig mye lengre tid på å løse. Men det er også karakteristisk at en organisasjon fremmer *noen* mål og verdier så vel som *noens* og ikke alle interesser. Organisering betyr, som Schattschneider sa det, mobilisering av skjevhet – *utvelgelse*. Enkelte aktører, og deres verdier og interesser, defineres *inn*, mens andre og deres verdier og interesser defineres *ut*. Noen konfliktlinjer blir definert som de sentrale og viktige, mens andre blir sett på som perifere og uviktige.

Organisering blir viktig fordi den har effekt: For hvilke oppgaver og mål vi blir i stand til å løse – for hva som blir oppgaver og mål for oss og for ut fra

hvilke interesser og verdier vi søker å løse disse oppgavene. Vi bestemmer hvilke oppgaver og mål, hvilke interesser og verdier som skal fremmes så vel som hvilke konflikter som kommer til uttrykk og gis oppmerksomhet og hvor de skal utspilles.

Organisering er derfor en viktig politisk variabel. Vi har kunnskap om de generelle sammenhengene, men det er debatt og uenighet om hvor langt vi kan spesifisere disse sammenhengene. Et viktig spørsmål blir derfor i vår sammenheng: Kan vi bevisst endre og styre organisasjoner - organisere for å oppnå bestemte effekter?

Det kan ikke gis noe entydig svar på dette spørsmålet. Empirisk forskning har vist at administrative reformforsøk noen ganger lykkes, men at de også ofte feiler. Særlig ofte feiler det *omfattende* reformforsøket – det som involverer flere sektorer og styringsnivåer.

MIK-programmet – forsøksprogrammet ”Miljøvern i kommunene” – faller inn i tradisjonen av slike omfattende reform-programmer. Det var en bevisst intervensjon fra Miljøverndepartementet og regjeringen om å styrke miljøvernadministrasjonen og –politikken på kommunenivå. Det var et forsøk fra Miljødepartementet på å skaffe seg herredømme over den territorielle, eller romlige, dimensjon i riket. Fra før hadde Miljøverndepartementet fått etablere miljøvernavdelinger ved fylkesmannsembedene, og MIK var et forsøk på å skaffe seg bedre muligheter til å kunne intervenere og øve innflytelse på lokalnivået.

MIK-programmet kom til å bestå av 91 kommuner for perioden 1988-1991. (Ordningen ble i 1992 utvidet til i prinsippet å gjelde alle kommuner.) De kommunene som ble tatt opp i programmet mottok statlig finansiering tilsvarende lønnen for en administrativ stilling der innehaveren skulle arbeide med miljøvern saker i kommunen (De minste kommunene fikk dekket lønn til en halv slik stilling).

Forsøksprogrammet gikk ut på å prøve ulike organiserings-alternativer for hvordan miljøvern sakene skulle forankres i kommuneorganisasjonen. Miljøverndepartementet (MD) og Norske Kommuners Sentralforbund (NKS, senere KS) ble etter ”knallharde forhandlinger” enige om å prøve ut i hovedsak tre alternativer for både politisk organisering og for administrativ organisering av miljøvern arbeidet i kommunene. De tre alternativene for politisk organisering var:

1. Miljøvern sakene ble lagt formannskapet eller et eget utvalg under det (ca. 38 kommuner),
2. Miljøvern sakene ble lagt til et eget hovedutvalg for miljøvern (ca. 38 kommuner) eller
3. Miljøvern sakene ble lagt til et eksisterende hovedutvalg slik at miljøvern oppgavene ble koblet med sektor oppgaver (ca. 15 kommuner).

Når det gjaldt den administrative organiseringen, var hovedalternativene følgende:

1. MIK-stillingen ble lagt til rådmannens stab,

2. MIK-stillingen ble sjef for en egen miljøvernetat eller
3. MIK-stillingen ble lagt til eksisterende etat (f. eks. teknisk, helse, kultur etc.).

Evalueringen av dette forsøksprogrammet skjedde ved at Norges råd for anvendt samfunnsforskning (NORAS) utlyste et forsøksprogram høsten 1988. Blant de søknader som kom inn ble det valgt ut åtte prosjekter – en survey-undersøkelse og sju dybdestudier. Gjennom disse prosjektene skulle grunnlaget søkes lagt for å kunne svare på om kommunene med de ulike former for nyorganisering var blitt bedre i stand til å håndtere miljøvernoppgaver og ta imot nye og utvidete oppgaver og for å avdekke eventuelle systematiske forskjeller mellom kommunene og i forholdet mellom kommunene og øvrig involverte organer som kunne forklares med ulike organisasjonsformer m. v. i kommunene (jfr. ”Evaluering av miljøforsøkene i kommunene”, LOS-Notat, 4-88, ss. 9 – 10). De åtte prosjektene pågikk fram til 1991 da rapportene for det enkelte prosjekt forelå. Senere det året utarbeidet undertegnede en sammenfattende rapport om hovedfunn som ble gjort gjennom disse åtte evalueringsprosjektene (*Reform og resultater. Evaluering av forsøksprogrammet ”Miljøvern i kommunene”*. Oslo: NORAS 1991). I denne rapporten ble disse hovedfunn drøftet, blant annet som ledd i en diskusjon om betingelser for administrative og politiske reformer. For en mer omfattende oversikt viser jeg til denne rapporten.

## *II. Hovedfunn og tolkninger i MIK-rapporten.*

Jeg skal her kort oppsummere noen av de viktigste funnene i den sammenfattende rapporten:

1. Ifølge survey-undersøkelsen, som ble utført av Sissel Hovik, var det et hovedfunn at *når det gjaldt kommunestyre-representantenes holdning til miljøvernverdier i forhold til andre verdier, skilte ikke representantene i MIK-kommunene seg ut fra representantene i kontroll-kommunene*. Med andre ord: Mennesker forandrer ikke holdninger til verdier fordi deres kommune blir deltaker i et forsøksprogram.

Kommunestyre-representantenes holdning til miljøvernverdier så vel som deres standpunkt til kommunens bruk av miljøvernpolitiske tiltak og virkemidler henger særlig sammen med personlige kjennetegn som alder, utdanning og kjønn og videre med deres partitilhørighet og deres kommunes folketall (by-faktoren). Kjønn og folketall slår entydig ut. Kvinnelige kommunestyre-representanter i byene er mest positive til miljøvern (jfr. her ellers Sissel Hoviks rapport og senere artikler om denne undersøkelsen).

Når materialet ble splittet opp i MIK-kommuner og kontroll-kommuner, viste survey-undersøkelsen en interessant effekt av kommunestyre-representantenes partitilhørighet. Folketallet i representantenes kommune kom i første rekke av effektvariable både i MIK-kommunene og i kontrollkommunene. I MIK-kommunene var imidlertid representantenes holdning til miljøverdier og standpunkt til kommunens bruk av miljøvernpolitiske tiltak like mye avhengig av partienes miljøvernpolitiske plassering, mens denne plassering i kontrollkommunene hadde klart mindre

betydning enn personlige kjennetegn ved representantene – særlig kjønn og alder.

Den rimelige tolkning av dette er at *deltakelse i MIK-programmet førte til politisering av miljøvernet*. Kommunestyre-gruppene ble aktivisert – standpunktene blant de forskjellige partienes representanter ble mer enhetlige. Representantene forholdt seg mer i overensstemmelse med de krav som konkurransen mellom partiene stiller til partienes representanter om å demonstrere en enhetlig partiprofil i miljøvernpolitikken. Eller annerledes formulert: I MIK-kommunene kunne vi observere det som best kunne forstås som de første faser av institusjonaliseringen av miljøvernpolitikken som et ”normalt” politikk-område i den kommunale organisasjon.

Flere av dybdestudiene inneholder også observasjoner som støtter en slik tolkning. Det blir i flere av disse studiene demonstrert at selve opprettelsen av MIK-stillingen så vel som den kjensgjerning at stillingens innehaver kontinuerlig produserte saker synliggjorde miljøvernpolitikken i kommunene. Kommunens politikere ble presentert for saker og for innstillinger som de måtte forholde seg til, som de måtte demonstrere sin holdning til og som de måtte ta standpunkt til i politiske utvalg, i kommunestyret og overfor offentligheten. Med andre ord: *Deltakelse i MIK-programmet synliggjorde og betinget at miljøvernet fikk plass på den kommunalpolitiske arena.*

2. *Når det gjelder kommunenes bruk av miljøvernpolitiske tiltak og virkemidler, var det et klart funn at deltakelse i MIK-programmet ikke påvirket bruken av tiltak og virkemidler som kommunene ifølge lov eller tradisjonen hadde hatt ansvaret for.* Derimot påvirket MIK-deltakelse bruken av andre typer tiltak og virkemidler. Survey-undersøkelsen viste at en klart større andel av MIK-kommunene enn kontroll-kommunene inngikk og fikk øket samarbeid med organisasjoner i sine omgivelser. I klart større grad enn kontroll-kommunene gjennomførte MIK-kommunene også informasjons- og holdningsskapende tiltak i form av egne kampanjer, papirinnsamlinger, kildesortering, bruk av miljøprodukter i kommunen, kjøp av friluftsområde, rydding av friluftsområde, etc. En tolkning er her at MIK-programmet hadde effekt på bruken av tiltak for å mobilisere mennesker, såkalte ”myke tiltak” som ikke krever økonomiske investeringer fra kommunenes side. Surveyen viste også at MIK-kommunene sett samlet var klart mer aktive enn kontroll-kommunene med hensyn til å ta i bruk tiltak og virkemidler innen naturressursforvaltning.

3. *Når det gjelder effekt av alternativ for politisk og administrativ organisering, viste survey-undersøkelsen at for MIK-kommunene sett under ett hadde valg av alternativ for politisk og administrativ organisering alene liten eller ingen effekt.* Dybdestudiene medførte imidlertid observasjoner som gav grunnlag for å kvalifisere dette hovedfunnet fra survey-undersøkelsen. Disse studiene gav innsikt i tilleggsbetingelser som medførte store og små effekter av deltakelse i MIK.

4. *Noen sentrale funn og konklusjoner fra dybde-studiene var:*

I survey-undersøkelsen ble kommunetyper oppfattet som uttrykk for type miljøtilstand i kommunen. I flere av dybdestudiene ble det imidlertid påvist at faktisk miljøsituasjon i kommunen ikke var den variabel som best kunne forklare den kommunale miljøvernpolitikk under MIK-forsøket. Det var forekomsten av et problem – av et miljøproblem – som var viktig ifølge dybdestudiene. Problemer eksisterer ikke som tilstander ”der ute”. Det må alltid være noen som oppfatter og definerer noe som et problem. Avgjørende for den kommunale miljøvernpolitikken var at det i kommuneorganisasjonen var noen som definerte noe som miljøproblem og som kommunen måtte gjøre noe med. *Først når det aksepteres at det eksisterer miljøproblem som kommunen må gjøre noe med - en kommunal miljøproblematikk - kan det være betingelser for effekt av deltakelsen i et forsøksprogram som MIK.* Styrken av denne sammenhengen var avhengig av kjennetegn ved den kommunale miljøproblematikken – av type problem, vurderingen av problemets alvor, grad av felles oppfatning av problemet, etc.

I denne sammenheng bør det fremheves at dybdestudier bekreftet det etablerte funn i organisasjonsforskningen at den offentlige forvaltningen er avhengig av den problemoppfatningen som hersker i det samfunnet denne forvaltningen skal virke innenfor. Ifølge flere dybdestudier fremgikk følgende: *Den kommunale miljøvernproblematikken kunne over tid ikke avvike sterkt fra den miljøvernproblematikken som dominerte i lokalsamfunnet som kommunen virket innenfor og var en del av.*

I noen av dybde-studiene ble det gjort funn som i forhold til survey-undersøkelsens funn sterkt utvidet forståelsen av effektene av deltakelsen i MIK-programmet. Et av de viktigste funn i så måte var: *MIK-deltakelsen bidrog til forsøk på å utvikle et kommunalt miljøvern som var forankret i lokale mål for forvaltning av naturressursene i kommunene som et alternativ til miljøvernet som kommunal forvaltning av statlige riksstandarder.*

Deltakelsen i MIK-programmet initierte og/eller videreførte en diskusjon om mål og verdier så vel som om kommunens rolle i utviklingen av det lokalsamfunn hvor kommuneorganisasjonen inngikk som en del. Tilførsel av fagekspertise gjennom MIK-deltakelsen medførte dels at kommunen utnyttet riksstandarder til egen fordel og dels at kommunen skapte eller forsøkte å skape alternativer til gjeldende riksstandarder. Tilførselen av fagkyndighet bidro til at kommuner gav innhold til et kommunalt miljøvern som var forankret i den lokale miljø- og ressursituasjon og til å definere problemene ut fra lokale mål og standarder - særlig gjaldt dette utviklingen av kommunens næringsgrunnlag med basis i en mer aktiv forvaltning av de lokale naturressursene.

Hovedfunnet i survey-undersøkelsen om at det i liten grad er sammenheng mellom alternativ for politisk og administrativ organisering og effekt av MIK-deltakelsen ble som hovedtendens bekreftet i flere av dybde-studiene. Som Nils Aarsæther, Heidi Adolfsen og Arild Buanes skrev i sin rapport så viste materialet at miljøvernpolitisk ”responsivitet” ikke kan ”organiseres fram”. I en rekke av dybde-studiene ble det imidlertid gjort funn som kan

tyde på at *gitt visse tilleggsbetingelser, hadde bestemte alternativer for politisk og administrativ organisering klare miljøvernpolitiske effekter.*

*Formannskapet som politisk organiseringsalternativ gav øket effekt i kommuner der flertallet i formannskapet hadde et klart positivt miljøvernpolitisk standpunkt. Videre: Når et politisk sterkt underutvalg av formannskapet hadde miljøvern som særlig ansvar, økte det den miljøvernpolitiske effekten av formannskaps-alternativet. I flere kommuner som hadde et slikt underutvalg førte dette der til at *sentrale politikere ble tillagt et særlig ansvar for miljøvernet og at miljøvernet slik ble synliggjort ved at bestemte politikere ” gav det ansikt”**

Ovennevnte tilordning av ansvar og synliggjøring var også den siden ved et eget hovedutvalg for miljøvern som var dette alternativets sterkeste side. *Hovedutvalg for miljøvern hadde størst miljøvernpolitisk effekt i kommuner der utvalget hadde en samordningsfunksjon, var sammensatt av medlemmer med høy politisk rang og kunne disponere økonomiske virkemidler, for eksempel statlige ”miljøpakke- midler”.*

*Når det gjaldt den administrative organiseringen, bør det innledningsvis fremheves at med i første omgang en ny stilling i ca. 90 og senere - etter utvidelsen i 1992 – i flere hundre kommuner representerte MIK-programmet en særlig omfattende rekruttering av ny fagkyndighet til den kommunale forvaltning. Denne inkluderingen av en så omfattende og radikalt ny fagkyndighet i kommuneforvaltningen var uten sidestykke i denne forvaltningens historie. Det er da heller ikke tvil om at en rekke observasjoner i dybdestudiene understreker betydningen av det å ha en administrativ stilling der innehaveren hadde miljøvernet i kommunen som sitt ansvar.*

*Alternativet med plasseringen av MIK-stillingen ved rådmannskontoret gav størst effekt ved at miljøvernarbeidet da kom mest i inngrep med kommuneplanleggingen. Dette var dessuten det gunstigste alternativet med hensyn til å få til endringer internt i kommuneorganisasjonen når det gjaldt tverrsektorielt samarbeid i saker som vedrørte det kommunale miljøvernarbeidet.*

Et annet funn var at *utformingen av miljølederens rolle hadde klar effekt.* En rimelig tolkning av flere av dybdestudiene er at i de kommunene der miljøvernlederen hadde en faglig ekspertrolle og hans/hennes fagekspertrolle falt sammen med de(t) problem som karakteriserte den kommunale miljøvernproblematikken, hadde han/hun ofte betydelig effekt. I tillegg var det et klart funn at når miljøvernlederen hadde ovennevnte fagekspertrolle eller planleggerrolle, og samtidig ble oppfattet å ha administrativ kompetanse i den forstand at han/hun demonstrerte kjennskap til kommuneorganisasjonen og viste respekt for dens ”trafikkregler”, gav det ytterligere effekt til miljøvernlederens handlinger. Det var også et klart funn at i de kommunene der miljøvernlederen hadde en ren byråkrat-rolle, svekket det effekten av MIK-deltakelsen.



### III. Konklusjon

MIK-programmet representerte en koordinert innsats for å få kommunene til å ta på seg større ansvar og flere oppgaver i miljøvernpolitikken, og for å finne fram til de alternativer for politisk og administrativ organisering av det kommunale miljøvernarbeidet som gav miljøvernpolitisk effekt. Reformen hadde som siktemål og tok også i bruk virkemidler som gjorde den til en omfattende statlig intervensjon for å endre form og innhold i kommuneorganisasjonen.

Kommuneorganisasjonen er en av våre mest etablerte forvaltningsorganisasjoner og den har en klar *institusjonell* karakter. Det blir i liten grad stilt spørsmål ved dens grunnleggende verdier og ved de interesser og de oppfatninger av årsak og virkning som den bygger på. De tas for gitt og blir rutinemessig bekreftet og vedlikeholdt gjennom den daglige virksomhet. Endring av denne institusjonen er en dyptgripende og mangesidig prosess som foregår gjennom handling innen en rekke ulike organisasjons-sammenhenger, der både nasjonale og lokale statlige og kommunale offentlige og private interesser blir fremmet av de forskjellige aktører i prosessen. MIK-programmet var derfor et meget ambisiøst reformforsøk.

Forsøksprogrammets konsentrasjon om valg av alternativ for politisk og administrativ organisering som en vesentlig variabel for å oppnå miljøvernpolitiske effekter av programmet bygget på en oppfatning av kommuneorganisasjonen som i det vesentlige et *instrument*. Det var en snever og lite realistisk oppfatning av kommuneorganisasjonen. Som en kontrast ble kommuneorganisasjonene i dybdestudiene i hovedsak beskrevet og forstått som *institusjoner*. Vi kan slå fast at survey-undersøkelsen påviste at deltakelsen i MIK-programmet hadde enkelte miljøvernpolitiske effekter, men at valg av organiseringsalternativ alene hadde ingen eller liten effekt. Dybdestudiene gav mulighet til videre å utforske hvordan valg av organiseringsalternativ i samvirke med andre trekk ved kommuneorganisasjonen - som de som er stilt opp ovenfor - til dels sterkt påvirket de miljøvernpolitiske effektene av kommunenes deltakelse i MIK-programmet.

Når regjeringen nå ønsker å desentralisere flere miljøvernoppgaver til kommunene, vil det bety å intervenere med hensyn til fordelingen av makt og myndighet i og over miljøvernforvaltningen her i landet. Betingelsene for at et slikt intervensjonsprogram skal kunne lykkes; det vil si ha konsekvenser som vil være ifølge intensjonene, vil etter min oppfatning først og fremst knytte seg til:

1. At det er klare politiske mål for delegeringsprogrammet; med andre ord at det er en klar politisk vilje bak programmet.
2. At programmet søkes gjennomført med stor politisk kraft; dvs. med bruk av tilstrekkelige ressurser med hensyn til økonomi og faglig kyndighet.
3. At programmet bygger på den nødvendige innsikt i og evne til å benytte institusjonelle kjennetegn både ved samfunnet og den offentlige forvaltningen.

Samfunnsforskningens, deriblant forvaltningsforskningens, bidrag til å klarlegge disse betingelsene vil først og fremst gjelde den siste type betingelser – pkt. 3.

## Einar Lund: Økokommuneprogrammet<sup>86</sup>

*Bakgrunnen for økokommunen.*

Økokommunen som et ideologisk begrep startet i Suomossalmi i Finland. Senere kom denne ideologien til Øvertorneå i Nord- Sverige. I perioden 1987 – 90 erklærte 10 norske kommuner seg som økokommuner. Det var disse kommunene som sto bak initiativet til økokommuneprogrammet, og det var de samme kommunene, med unntak av en, som i 1991 stiftet Forum for norske økokommuner (FONØ). Tingvoll kommune var en av økokommunene, som var med i denne prosessen.

*Forum for norske økokommuner (FONØ).*

I 1991 ble Forum for norske økokommuner (FONØ) stiftet som interkommunalt samarbeidsorgan. I alt 9 kommuner deltok. Etableringen var en videreføring av gruppen av norske kommuner som alt hadde innledet et samarbeide med grunnlag i økokommune- ideologien. Sentralt i stiftinga var godkjenning av vedtekter med en beskrivelse av en felles miljøvernpolitisk plattform; den såkalte økokommuneerklæringa. For å bli opptatt som medlem, måtte den enkelte kommune gjennom vedtak i kommunestyret forplikte seg til å arbeide for en bærekraftig utvikling- dvs. at kommunen forpliktet seg i forhold til økokommuneerklæringa:

- Økologiske mål inn i kommuneplanlegginga
- Eventuelle miljøkonsekvenser skal utredes i den kommunale saksbehandling
- Mobilisere befolkningen til å bruke lokale kunnskaper, kultur og naturressurser for å skape en bærekraftig utvikling
- Forvaltning av det lokale natur- og ressursgrunnlaget
- Gi lokale bidrag til løsning av globale miljøproblemer
- Løse lokale miljøutfordringer
- Sterk vekt på lokal styring og engasjement

Det som kjennetegner kommunene som vedtok å bli medlemmer i FONØ, var at det var små og mellomstore distriktskommuner. Flere av kommunene opplevde en negativ folketallsutvikling og ville arbeide for en bærekraftig utvikling. Eller som det står i kommuneplanen i Tingvoll:

---

<sup>86</sup> Einar Lund er tidligere leder for Forum for norske økokommuner og ordfører i Tingvoll kommune ( 1988- 1995).

”Med andre ord, aktiv kommune med kreative innbyggere skulle føre til at vi fikk levende lokalsamfunn bygd på lokale ressurser, både menneskelige og naturlige, og at livskvaliteten ble høyere.”

#### *Økokommunen Tingvoll.*

Det var flere årsaker til at Tingvoll erklærte seg som økokommune og gikk inn i denne prosessen. Jeg vil likevel anta at en av den viktigste grunnen var at i 1987 ble Norsk senter for økologisk landbruk (NORSØK) etablert som en privat stiftelse og lokalisert til Tingvoll. Visjonen til stiftelsen var gjennom forskning, formidling, undervisning og rådgivning å bidra til å utvikle produksjonsmåten økologisk landbruk i Norge. Dette skulle være NORSØK sitt bidrag til å et mer bærekraftig samfunn. Det var imidlertid ingen enkel politisk beslutning å slutte seg til økokommuneerklæringa. Kommunestyret tok saken alvorlig og avviste saken ved første gangs behandling, med begrunnelse at det var behov for mer informasjon og kunnskap om generelle miljøspørsmål både blant politikere og i administrasjonen før Tingvoll kunne erklære seg som økokommune.

#### *Politikerskole- handlingskompetanse.*

Det var altså en forutsetning som måtte oppfylles før vedtak om Tingvoll som økokommune kunne fattes- behov for informasjon og kunnskap. Derfor ble det satt i gang en politikerskole som et prøveprosjekt innen voksenopplæring for politiske og administrative beslutningstakere i Tingvoll kommune. Deltakere i den første politikerskolen i Tingvoll 1989/90 var sentrale politikere, rådmann, etatsjefer, næringskonsulent og 2 fra NORSØK.

Målet med politikerskolen var å øke kunnskapsnivået om miljøspørsmål hos politikere og administrasjon i kommunen og slik legge grunnlag for miljøvernpolitiske rette avgjørelser.

Metodene var å gi sammenhengende kunnskaper, å sette lokale miljøproblemer inn i en større sammenheng både nasjonalt og globalt, gjennom deltakerstyring, forelesninger, demonstrasjoner, samtaler og ekskursjoner. Politikerskolen resulterte i økt handlingskompetanse blant sentrale beslutningstakere. Det ble satt i gang en del nye enkeltprosjekter og eksisterende planer fikk ”ny giv” og ble realisert, spesielt vil jeg framheve ny avfallsplan.

Senere ble prøveprosjektet videreført som et delprogram i Økokommuneprogrammet under betegnelsen ”Politikerskolen i miljøkunnskap”.

#### *Økokommuneprogrammet - 1992- 1996.*

I 1992 startet FONØ et 4 årig forsknings- og utviklingsprogram med Vestlandsforskning i Sogndal som faglig ansvarlig. Programmet ble støttet av Miljøverndepartementet og KS- forskning. I alt ble det bevilget 6,2 millioner kroner fra MD og KS til hovedprosjektet og i tillegg ble det lagt inn en betydelig egenandel i programmene i form av egne ressurser.

Det overordna målet med prosjektet har vært å bringe fram kunnskap om muligheter, vilkår og begrensninger som gjelder for små og mellomstore

distriktskommuner i arbeidet med å skape en bærekraftig utvikling. For å nå målet med økokommuneprogrammet ble det delt inn i flere delprogrammer:

- Politikerskole i miljøkunnskap
- Økologisk basert kommuneplanlegging
- Kommunal miljørevisjon
- Bærekraftig næringsutvikling
- Kommunal forvaltning av kulturlandskapet
- Redusert forbruk

Det var de tre første delprogrammene som samlet flest deltagende kommuner. Det var også kommuner utenom medlemmene i FONØ som deltok i programmene.

*Erkjennelser- hva har skjedd ?*

Siden oppstarten av økokommunearbeidet på slutten av 80 tallet, skjedde en rekke viktige ting både nasjonalt og internasjonalt på området "kommunalt miljøvern":

- I 1988 startet Miljøverndepartementet og kommunenes Sentralforbund forsøksprogrammet med kommunalt miljøvern (MIK-programmet)
- Våren 1991 behandlet Stortinget stortingsmeldingen om kommunalt miljøvern
- Sommeren 1991 ble "Oslo- erklæringen om miljø, helse og livsstil" vedtatt av IULAs verdenskongress
- Sommeren 1992 ble Agenda 21 vedtatt i Rio de Janeiro med et eget kapittel som beskriver lokale myndigheters ansvar i arbeidet med å skape en bærekraftig utvikling
- Våren 1993 sender Miljøverndepartementet ut et rundskriv om statens forventninger til det kommunale miljøvernarbeidet
- Høsten 1993 legger det såkalte Adhoc- utvalget i Kommunenes Sentralforbund fram sin innstilling om det kommunale miljøvernarbeidet
- I 1996 begynner norske kommuner for alvor å sette arbeidet med Lokal Agenda 21 på dagsorden
- I denne perioden ble også Miljøheimevernet etablert som organisasjon. Et godt eksempel på organisering av folkelig deltakelse innen miljøområdet.

Det grunnleggende for arbeidet med økokommunen har vært, å tenke globalt og handle lokalt. De globale utfordringene skulle gi grunnlag for lokale valg. Skal en ta lokale valg, må en være i stand til å forstå og analysere miljøproblemene og forholdet til natur og samfunn på andre måter enn vi har gjort innenfor det tradisjonelle natur- og miljøvernet. Betydningen av lokale valg og at valgene skjer lokalt, dreier seg om noe helt annet enn å

overføre tidligere regionale og nasjonale oppgaver til kommunen. I et slikt perspektiv ser en klarere sammenhengen mellom økokommuneprosjektet og LA 21. Økokommuneerklæringa som ble vedtatt i de enkelte kommunestyre allerede i 1991, samsvarer i stor grad med de utfordringene LA 21 setter opp for de lokale myndighetene. Sammenligner vi økokommunen med MIK programmet, arbeidet kommunene i hovedsak med å prioritere lokale miljøvernproblemer i motsetning til arbeidsmåten i økokommunen. I stor grad bar denne reformen preg av en statlig styring av miljøvernproblemer. Økokommuneerklæringa legger vekt på globale miljøutfordringer, mobilisering av befolkningen, og lokal styring og engasjement og kan i stor grad sammenlignes med LA 21. Kap. 28 i Agenda 21 omhandler kommunenes oppgaver i LA 21. Pkt. 28.3 i samme kapittel sier noe om tiltak: ” Hver kommune bør innlede en dialog med sine innbyggere, lokale organisasjoner og næringsliv og utarbeide ” en lokal Agenda 21”. Samarbeid og forankring i enstemmige løsninger bør bidra til at kommunene lærer av innbyggerne.....” . En arbeidsmåte som tok utgangspunkt i befolkningen, med andre ord, det var befolkningen som skulle mobiliseres og delta i arbeidet med å gå i en bærekraftig retning. Økokommunen var et slikt forsøk på arbeide med disse utfordringene på en annen måte. Økokommuneprogrammet skulle bidra i så måte. Men i ettertid kan vi vel si at målet med programmet bare i begrenset grad ble oppnådd. Evalueringa av programmet trekker fram Tingvoll og Lardal som de to kommunene der det ble gitt klare uttrykk for ønske om å følge opp økokommuneerklæringa, og der man kunne vise til flest konkrete eksempler på en aktiv og bevisst oppfølging, bl.a. gjennom kommunale planer. Sogndal var den første kommunen i landet som utarbeidet en LA 21 plan. Stort sett kan det sies at prosessen i flere av økokommunene bidro positivt til at utfordringene fra Verdenskommisjonens rapport og Agenda 21 ble satt på den politiske dagsorden, og på den måten arbeidet konkret med.

#### *Hvordan gikk det med Tingvoll kommune ?*

Det kan vel sies at Tingvoll ble satt på kartet og ble nasjonalt kjent som miljøkommune. Det var en høy kompetanse og felles erkjennelse om sentrale miljø- og utviklingsproblemer blant politikere og ansatte. Det ble etablert 30 - 40 arbeidsplasser knytt til miljøkompetanse og det ble arbeidet aktivt med å trekke innbyggerne med i prosessen. Arbeidet med revidering av kommuneplana og avfallsplan er eksempler på folkelig deltagelse. Men skal ”økokommunetanken” leve videre må handlingskompetansen holdes vedlike. Det er fortsatt behov for informasjon og kunnskap til politiske og administrative beslutningstakere. Erfaringene viser at det må særlig legges vekt på at informasjon og kunnskap om utfordringene innen sentrale miljø- og utviklingsproblemer blir rettet mot politikerne, og denne type kunnskap burde inngå som en sentral del av folkevalgtopplæringen. Skal en unngå at videreføringen av arbeidet stopper opp, må det også legges vekt på administrativ organisering (miljøledelse) og forankring i det kommunale planverket. Tingvoll er fortsatt en økokommune i Møre og Romsdal. Økokommuneerklæringa står fortsatt som et grunnlag for Tingvoll si framtid i kommuneplana. Men hva med framtida ?

### *Sluttord.*

Jeg har forsøkt å gi dere et bilde av økokommuneprogrammet bygd på historie, erkjennelser og erfaringer som grunnlag for å arbeide videre med en bærekraftig utvikling. Sentrale utfordringer i denne prosessen vil bli, organisering (miljøledelse), handlingskompetanse, folkelig deltakelse (mobilisering) og planlegging. Dette er helt avgjørende for om vi skal komme oss videre. Mye tyder på at kommunene er mer villig til å påta seg en større del av ansvaret for arbeidet med en bærekraftig utvikling. Erfaringene fra Økokommuneprogrammet tyder på at kommunene i noen grad er i ferd med å utvikle en "overlokal" miljøvernpolitikk, en miljøvernpolitikk som synes å fange opp en større bredde av bærekraftbegrepet enn tilfellet er for den statlige natur- og miljøvernpolitikken. Dette skulle tyde på at MD er på rett vei når det vurderes å gi kommunene et større ansvar og ikke minst handlingsrom på miljøvernområdet. Vi må ta fatt sjøl på kommunalt nivå for å få til en god prosess, det er hverdagen vår det dreier seg om, da tror jeg vi kan lykkes. Det nytter ikke å si seg fornøyd med å slutte seg til "Fredrikstaderklæringa", det må handling til. Bærekraftbegrepet i vid forstand må på den politiske dagsorden.

Lester Brown sa det slik i "State of the world" i 1988: *"Vi står igjen med den nøkterne erkjennelsen at de beslutningene som fattes av vår generasjon, blir de første som vil avgjøre om Jorden forblir beboelig. Dersom den almenne forståelsen nå ikke utvikler seg til en bred støtte for vidtgående endringer, vil vi ikke make å snu de utviklingstendensene som undergraver våre barns framtid."*

Og- Lester Browns ord gjelder fortsatt- lykke til !

Kilde: Oppsummering av økokommuneprogrammet (Carlo Aall) VF-Rapport.

### Eli Heiberg: Økokommuneprogrammet

Økokommunene var med sin tilnæringsmåte og sine ambisjoner på mange måter før sin tid. De sprenget rammene for tradisjonelt miljøvernarbeid. De klarte- langt på vei, og for en tid - å sette bærekraftig utvikling høgt på den lokale politiske dagsorden.

#### *Noen sentrale erfaringer*

Jeg vil trekke fram noen erfaringer fra to av delprogrammene i økokommuneprogrammet.

#### Delprogram i økokommuneprogrammet:

1. Politikerskole i miljøkunnskap
2. *Økologisk basert kommuneplanlegging*
3. Kommunal miljørevisjon
4. Bærekraftig næringsutvikling

## 5. Kommunal forvaltning av kulturlandskapet

## 6. Redusert forbruk

*Ambisjonene* i programmet/ økokommunene kommer klart fram for eksempel i delprogrammet *Økologisk basert kommuneplanlegging*. Her var ikke ambisjonene begrenset til ”planlegging med økologiske hensyn” eller ”miljøvennlig planlegging”. Det var ”økologi som premisse for planleggingen”, eller planlegging for en bærekraftig utvikling” ( i tråd med økokommuneerklæringen). Flere av økokommunene gikk langt mer grunnleggende til verks med temaet bærekraftig utvikling, enn det som statlige styringssignaler tilsa. Der statlig politikk stilte spørsmål ved forbruksmønsteret, satte økokommunene spørsmålet om å redusere forbruksnivået på dagsorden. Der staten snakket om overgang til mer miljøvennlige transportformer, diskuterte økokommunene reduksjon av transportvolum.

NIBR (Hovik og Johnsen 1994) sin konklusjon i evalueringen av MIK-programmet : - at norske kommuner generelt så ut til å prioritere typiske lokale miljøproblemer, ikke globale- ble ikke bekreftet i økokommuneprogrammet. Nesten samtlige kommuner innarbeidet bærekraftig utvikling som overordnet målsetting i sentrale plandokumenter, og med det globale, og det langsiktige perspektivet tydelig til stede. Ansvar for å ta vare på kommunens del av den globale naturarven for kommende generasjoner står for eksempel som klart uttalt målsetting i de fleste planen. På den andre siden er det flere av kommunene som tross høye miljømål unngår å problematisere viktige prosesser og aktiviteter som bidrar til å skape globale miljøproblemer, slik som økning i energibruk og transportomfang.

At noen kommuner ha /har hatt høye miljøvernpolitiske ambisjoner og at disse kommer til uttrykk i kommuneplandokumenter, gir ikke svar på om tiden er moden for ytterligere delegering av ansvar for miljøvern.

Tanken, eller håpet om at økokommunene skulle framstå som modellkommuner for bærekraftig utvikling har ikke gått i oppfyllelse. Evalueringen av Fou-delen av ”økokommuneprosjektet” viser at økokommuneerklæringen har fått mangelfull oppfølging i flertallet av kommunene. Men i noen kommuner; Tingvoll, Lardal og Sogndal blir trukket fram, kommer ønsket om oppfølging klart til uttrykk, og vi kan finne en rekke konkrete eksempler på aktiv og bevisst oppfølging. Einar Lund, ga en liten rapport om status i Tingvoll, jeg vil ta for med Sogndal, som er den kommunen jeg har fulgt best med i etter at økokommuneprogrammet ble avsluttet.

### *Miljøplanlegging i Sogndal kommune*

Sogndal fremhevet seg med sin innsats innenfor planlegging, både blant økokommunene, og sammenlignet med de fleste kommuner nasjonalt. Sogndal kommune var for eksempel den første kommunene i landet som utarbeidet en Lokal Agenda for kommunen. I dag er ikke globale miljøproblemer på den politiske dagsorden i Sogndal. Miljøvernlederen er ute på permisjon , ingen vikarierer.

Men hvordan ble miljøplanen fulgt opp? Sogndal kommune sin kommuneplan Miljø/ Lokal Agenda 21 for Sogndal kommune (1996) følger opp alle dimensjonene ved bærekraftig utvikling. Den går helt ned til handlingsark, med forslag til konkrete tiltak på de enkelte innsatsområdene i planen. Den er miljøfaglig god. Og den er fulgt relativt godt opp. Planen hadde et 4-års perspektiv (96 - 2000). De aller fleste av tiltakene som ikke kostet mye penger, er fulgt opp. Dette er stort sett tiltak som kommunens administrasjon selv har hatt kompetanse og kapasitet til å utføre. Tyngre løft (realisering av klimamålsettinger, transportreduksjon m.m.) som krever innsats også fra andre parter er i mindre grad gjennomført.

Senere er miljøplanen innarbeidet i kommuneplanens langsiktige del. Kommunene har dessuten startet arbeid med en forvaltningsplan for biologisk mangfold.

Mange av de gjennomførte tiltakene er ”snille”, men kommunen har lagt mye tid og innsats i en del konfliktsaker som gjelder utbygging /vern, for å følge opp planen.. Kommunene kan stå som eksempel på en kommune som gjør en hederlig innsats for å ta vare på natur, og med et konkret eksempel kan jeg vise hvilke problemer slike kommuner støter på i dag.

Eksempel er en konflikt mellom skogbruksvirksomhet og hensyn til biologisk mangfold.

#### *Distriktskommuner og naturvern*

Generelt er arbeidsfordelingen mellom stat og kommuner innenfor naturvern/biologisk mangfold konfliktfylt, og samtidig er delegering problematisk. Delvis fordi det i stor grad dreier seg om forvaltning av nasjonale verdier, der vi har internasjonale forpliktelser. Jeg vil i tillegg trekke fram et annet perspektiv.

De største verneverdiene befinner seg gjerne i distriktskommuner med utkantproblemer.

Det gjelder:

- større sammenhengende områder som er urørt av store tekniske inngrep,
- nasjonalparker, landskapsvernområder og
- planlagte, større verneområder.
- store rovdyr,
- Verdifulle kulturlandskap (helhetlige, tradisjonelle jordbrukslandskap)

Distriktskommuner med store utmarksressurser har gjerne en høy andel av innbyggerne knyttet til primærnæringer, erfaringsmessig ikke den gruppen som presser på for å få mer natur- og landskapsvern. Samtidig finnes ofte ingen politisk motvekt i form av urban befolkning som ønsker å sikre seg friluftsområder og naturopplevelser. Eller som trenger det; Innbyggere føler at natur og vakker utsikt er det eneste det er rikelig av i bygda. Det å sikre arbeidsplasser, skaffe nye og hindre fraflytting er den politiske hovedutfordringen. Med andre ord: Der de største verneverdiene finnes i



Norge er den lokale motivasjonen for å ta våre på ”våre siste villmarker” trolig minst, samtidig som de politiske konfliktene er størst.

*Et eksempel fra Sogndal kommune*

I Sogndal kommune var det planlagt en skogsbilvei som berørte nøkkelbiotoper.

Vegprosjektet var økonomisk marginalt (så vidt lønnsomt når statstilskuddet på 60% var medregnet.) Verneverdiene var lokale (ikke store nok til at det var aktuelt med vern etter naturvernloven)

Her var det intern konflikt i kommuneadministrasjonen, fagfolkene innenfor landbruk gikk inn for veien. Skogfolkene som nylig var overført fra staten, var ikke enige i kommunedelplanens målsettinger for biologisk mangfold. De har dessuten et problem: Det finnes ikke operasjonaliserte miljøkrav til skogbruket, når er miljøskaden så stor at skogeieren kan nektes tilskudd/ nektes å bygge veien? . Det at vegprosjektet var økonomisk marginalt ble brukt som argument mot miljøtilpasninger (ikke realisere hele hogstvolumet). Miljøvernlederen fulgte opp den vedtatt miljøplanen og tilrådte et redusert veiprojekt. Flertallet i hovedutvalget støttet imidlertid landbruksetaten. Mindretallet anket avgjørelsen til kommunestyret som vedtok et kompromiss, veien ble realisert med noen små tilpasninger.

*Rammebetingelsene for kommunal naturverninnsats*

Det oppsiktsvekkende ved saken er kanskje at kommunen i det hele tatt tok opp kampen. Rammebetingelsene for kommunal naturverninnsats tilsier etter min mening at det er mer enn du rimelig kan forvente av en distriktskommune.

| <u>Skogbruk - kommunenivå</u>  | <u>Naturvern - kommunenivå</u>  |
|--|---|
| <p><i>Økonomiske virkemidler</i></p> <p>Statstilskudd til aktivitet /sysselsetting</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Skogsvegbygging</li> <li>- Drift i bratt og vanskelig terreng</li> <li>- Granplanting</li> </ul> <p><i>Administrative virkemidler:</i></p> <p>Miljøvern hensyn</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- underordnet økonomiske hensyn</li> <li>- ikke operasjonaliserte</li> </ul> | <p><i>Økonomiske virkemidler</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ingen tilskudd til vern/ miljøvennlig forvaltning</li> <li>- Utgifter ved evt. vernetiltak: planleggingskostnader og evt. erstatning</li> <li>- Ingen alternative utnyttingsmuligheter for ”tapte” statstilskudd til naturinngrep</li> <li>- Ingen miljøavgifter for naturinngrep/nedbygging</li> </ul> <p><i>Administrative virkemidler</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ingen operasjonaliserte krav om hensyn til biologisk mangfold</li> <li>- Kompetanse?</li> <li>- Kunnskap / registreringer?</li> </ul> |

Er det ikke urimelig å vente at kommunene skal bevare natur så lenge all vesentlig økonomisk premiering fra staten er til naturinngrep? Ja til vern innebærer nei takk til statstilskudd til tiltak som kan trygge arbeidsplasser

.Vern gir i høyden erstatning for økonomisk tap, ikke statstilskudd til ny aktivitet.

Når staten sentralt ikke klarer å løse problemet (for eksempel å få utarbeidet forpliktende miljøkrav til næringsliv og kommuner, eller samordne miljø- og landbrukspolitiske virkemidler) så er det å skyve problemet nedover i systemet ansvarsfraskrivelse, ikke overføring av myndighet.

*Vern av kulturlandskap i Vingelen i Tolga kommune.*

Et annet eksempel på hvordan økokommunene taklet verneproblematikk er fra Tolga kommune. Folk i fjellbygda Vingelen ønsket å verne seg selv. Gjennom økokommuneprosjektet ble det utarbeidet et utkast til reguleringsplan der nesten hele bygda, med 75 gårdsbruk, ble foreslått regulert til spesialområde kulturlandskap, med reguleringsbestemmelser som foreslo restriksjoner både på endringer i bygningsmiljø og landbruksdrift. En viktig årsak til at kommunene og bygdefolket ønsket denne planen, var at de innså at den viktigste ressursen bygda har for bygdeutvikling var det intakte og unike bygningsmiljøet og kulturlandskapet. Kan vi håpe at flere kommuner etter hvert vil tenke slik de gjorde i Vingelen? Det var flere helt spesielle forutsetninger tilstede i Vingelen, som ikke er vanlig ellers. En av dem var den tydelige eller tydeliggjorte koblingen mellom vern og lokal næringsutvikling.

Terje Kleven: MILKOM/ ”Miljø, Makt og Styring”

*Hva er en hensiktsmessig og riktig ansvarsfordeling mellom stat og kommune på miljøfeltet ? – eller – Hva vet samfunnsforskningen om delegeringens velsignelser?*

*Innledning – hva kan samfunnsforskningen svare på?*

Innbydelsen til seminaret innbyr til en diskusjon av forskningens bidrag til å belyse følgende 3 spørsmål:

- Hva er en hensiktsmessig og riktig ansvarsfordeling mellom stat og kommune?
- Hvilke kompetansebehov og andre støttefunksjoner vil kommunene ha behov for ?
- Hvordan skal staten kommunisere med kommunesektoren ?

Til hvert av spørsmålene reises det nye underspørsmål, like utfordrende og vanskelige, for eksempel om hvordan lokaldemokratiet vil takle desentraliserte miljøoppgaver og hvilken rolle LA21 da kan tenkes å få.

Mitt innlegg tar ikke mål av seg til å besvare spørsmålene; på sett og vis er de typiske eksempler på hva samfunnsforskning *ikke* kan svare på, nemlig hva som er *riktig*, hva som er *mest hensiktsmessig*, og hvordan tingene *skal* gjøres. Det er en utfordring til samfunnsforskningen jeg ofte møter, men som jeg – dessverre –mener den ikke er i stand til å møte.

Spørsmålene krever likevel svar i form av handling i forhold hvordan vi skal organisere og drive arbeidet med miljøvern og bærekraftig utvikling i Norge

i årene som kommer. Men spørsmålene har ingen 'riktige' svar – som forsker er jeg tilbøyelig til å svare: ”jeg vet ikke” på alle sammen. Men så vil jeg legge til: ”Men jeg vet ganske mye om hvor komplekse spørsmålene er, og jeg vet noe om enkle løsningsmodeller som vi kanskje bør revurdere, og jeg vet ganske mye om *hva* og *hvem* som vil sette seg på bakbeina når nye løsninger skal prøves – nær sagt uansett hvordan de blir utformet.” Samfunnsforskningen er et godt redskap for refleksjon og diskusjon, men forskningen verken kan eller bør erstatte politikken. Og politikktutforming er politikk.

Delegering av myndighet kan være verken 'riktig' eller endelig

Vi har lett for å diskutere delegering av myndighet som en forlengelse eller utvidelse av dagens delegasjonspraksis – delegering som *forvaltningsreform* om en vil. Mitt forslag vil være at diskusjonen starter med noen mer prinsipielle spørsmål, for eksempel :

- Hvilke forhold og utviklingstrekk er mest avgjørende for utviklingen på miljøområdet?
- Hvordan er vår samlede miljøforvaltning organisert og faglig rustet til å møte disse utfordringene – hva er den egnet til å gjøre?
- Hva kan lokalnivået – først og fremst kommunene – takle av dette?

I det ligger det at jeg ser spørsmålet om delegering som noe mer enn hvordan forholdet og oppgavefordeling mellom staten og kommunene blir organisert, fordi det å delegere har flere mekanismer enn dette. Politisk sett er spørsmålet om delegering også spørsmål om hva som skal overlates til styring av og i et *marked*, og hva som skal overlates til beslutninger i *det sivile samfunn*, til individer, organisasjoner og interessegrupperinger av ulikt slag.

Spørsmålet om delegering er ikke bare et organisasjonsteknisk spørsmål om hvem som skal ha myndighets- og gjennomføringsansvar på vegne av staten. Det er også et spørsmål om hvem som har *legitimitet* til å fatte og iverksette beslutninger, om hva som er mest *effektivt* i forhold til ressursinnsats og ressursbruk, og om hvor det politiske ansvaret – som i miljøvernpolitikken ofte kan være, eller bør bli, en politisk belastning – skal plasseres.

Mitt utgangspunkt er at spørsmålet om ansvars- og myndighetsfordeling aldri vil være eller kan bli noen objektiv, 'faglig' vurdering. Synet vil være avhengig av ståsted, det vil si:

- Forvaltningstradisjoner og innarbeidede forvaltningskulturer
- Forvaltningenes interessefelt, formalkompetanse og særlovgivning – deres 'revir'
- Fagfolks og profesjoners holdninger – for eksempel skepsis mot konkurrerende kunnskap og politisk (lekmanns-) skjønn
- Ideologiske perspektiver på statens rolle og det offentliges grenser.

Jeg tror ikke det finnes noen entydig 'demarkasjonslinje' mellom hva som må løses nasjonalt og statlig og hva som kan overlates til det lokale nivået, eller av markedet eller det sivile samfunn. Vi står overfor politiske valg i situasjoner hvor hensyn og interesser som vanskelig kan forenes, likevel må bli forent. Grunnlaget for et slikt standpunkt finner forskningsmessig, empirisk dekning både i "MILKOM-programmet" og i "Miljø, makt og styring".

#### *Noen resultater fra MILKOM*

- Utgangspunktet for MILKOM var en påstand om at ikke alt fungerer godt i PBL. MILKOM bygget på tre grunnleggende 'hypoteser' - en *for*-forståelse som var omtrent slik:
- Det er gap mellom planleggingens idealer og virkeligheten. Det er behov for *empirisk* kunnskap om disse gapene - et korrektiv til normative/ideologiske utsagn om hva planlegging *er* og hva den *oppnår*.
- Ikke all planlegging bygger på beste tilgjengelige kunnskap. Miljøkunnskap blir ikke brukt, eller den blir brukt på en gal - manipulerende, strategisk, symbolsk - måte.
- Planlegging som instrument for samordning møter maktens ulike ansikter. Samordning er mer retorikk enn realitet - et misbrukt honnørord.

Meget kortfattet kan resultatene fra MILKOM oppsummeres som følger:

- *Fysisk planlegging* – forstått som arealplanlegging – er kanskje bedre enn sitt rykte, eller den 'myten' programnotatet bar med seg. MILKOM-studiene, som består av enkeltstående casestudier, viser et mer nyansert bilde.
- Arealplanlegging etter PBL har fungert som avgjørende *premissgiver* for utbyggingspolitikken i tilfellene Elverum og Sandefjord. Den har vært en pragmatisk forhandlingsarena om faktiske/praktiske løsninger av utbyggingsskonflikter (Sandefjord), og i løsning av mindre, konkrete utbyggingssaker (omkjøringsveier, veisaker/innsigelser).
- Planlegging og arealplaner blir likevel mindre betydningsfulle når den utfordres av sterke aktører og tunge økonomiske interesser, som for eksempel av de som vil bygge kjøpesentre (Vinterbro, Liertoppen, Ski). Eller planer kan bli til skiftende symboler: Planer består, men argumentasjonen for løsningene skifter i tråd tidsånden, ideologiske, politiske og opinionsmessige konjunkturer (Nordtangente i Trondheim).
- *Kunnskapsgrunnlaget* for planleggingen utvides stadig, men gradvis og langsomt. Den faglige kvaliteten av planene følger etter. Nye perspektiver i planleggingen - som f.eks. grønnstruktur, samordning av arealbruk og transport, biologisk mangfold - trenger lang tid for å treng inn i tradisjonell arealplanlegging (Hønefoss og Sandefjord). Enkeltstående ildsjeler og pådrivere har stor betydning, og de som arbeider nært med miljøvernspørsmål er oftere bærere av nye ideer om

tverrfaglighet og en videre tilnærming i planleggingsarbeidet. Tverrfaglighet som idé er på fremmarsj, men butter samtidig mot faglige og forvaltningsmessige revirer og innarbeidet organisasjonskultur og praksis.

- Det er heller ikke slik at bedre kunnskap og plankvalitet – dvs. et forbedret beslutningsgrunnlag – nødvendigvis blir lagt til grunn for de faktiske beslutningene. Komplisert planfaglig tilnærming – for eksempel utstrakt bruk av tekniske modeller og kompliserte faglige utredninger – kan både tilsløre og skjule sakenes politiske innhold og realiteter (trafikkplanlegging i Tromsø, og diverse KU-er).
- *Samordning* er et hyppig forekommende ord i litteratur og offentlig omtale av planleggingens hensikt og funksjon. Stortingsmeldinger og planveiledere er fylt med intensjoner om samordnede interesser og samordnet opptreden. Mye tyder likevel på at samordning både mellom forvaltningsnivåer og –sektorer er selve planleggingens Akilleshæl. Staten styrer, når og der den *vil* – dvs. der den er etablert, sterk og/eller enig med seg selv – uten å ta særlig hensyn til lokal planlegging (vassdragsmyndighetene, fagdepartementene i KU-saker, fiskerisjefene når planleggingen ‘går i vannet’). På den annen side tiltar kommunene seg handlingsrom der statens signaler og politikk er vag eller i innbyrdes konflikt. Miljømål og handling forstås og tolkes i en lokal kontekst. Lokale politikere tar primært *lokale* hensyn.
- Samordning gjennom planleggingssystemet – både horisontalt og vertikalt – har sine åpenbare begrensninger. I praksis skjer samordning ofte i utkanten av – eller helt utenfor – de formelle planprosessene. Samordning i praksis er kamp om organisasjonsmessige revirer, om faginteresser, problemforståelse og prioritering.
- Maktperspektivet – betydningen av makt og posisjon i spesifikke situasjoner og kontekster – er et underkommunisert tema i teoriene både om planlegging og iverksetting. Og den finnes knapt i planleggings- og styringsretorikken, hvor den allmenne forståelsen preges av et rasjonalistisk perspektiv, med et sterkt fokus på den analytiske, smale veg til harmoni- og konsensus.
- MILKOM-forskningen har etter min oppfatning bekreftet at samordning primært er politikk og maktutøvelse, og – derfor aldri kan bli noe rent faglig anliggende. Dette blir – nok en gang – bekreftet i forskningsprogrammet ”Miljø, makt og styring”.

#### *Hva fant MILMAKT ut?*

Målet for ’Miljø, makt og styring’ var å fremskaffe bedre kunnskap om betydningen av institusjonelle rammer og vilkår for utvikling i mer bærekraftig retning. I det har det ligget:

- Å identifisere organisatoriske, politiske, rettslige og forståelsesmessige barrierer (og)
- Å diskutere hvordan slik kunnskap kan bidra til reformer i forvaltnings- og styringssystemer til støtte for en mer miljøvennlig politikk

Prosjektene faller innenfor tre tematiske områder:

- Politiske institusjoner og prosesser (7 prosjekter)
- Miljøvernpolitiske virkemidler (6 prosjekter)
- Opinion og folkelig mobilisering (3 prosjekter)

Ikke minst dreier dette seg om å undersøke i hvilken grad det har funnet sted en ”økologisk modernisering” – dvs. gjennomslag for det idegrunnlaget som, i alle fall politisk, har ligget under begrepet bærekraftig utvikling.

Hva har så ”Miljø, makt og styring” funnet om forhold av interesse når vi skal vurdere muligheter, fordeler og ulemper ved delegering av myndighet til kommunene på miljøvernområdet? La meg, litt ubeskjedent, begynne med hovedfunnene i vårt eget prosjekt. Jeg starter med det fordi våre funn på mange måter peker på noen av de hovedutfordringer alle former for delegering og myndighetsoverføring står overfor: Eksperters skepsis for ’de andre’.

Vår brede survey av sentral og regional miljøforvaltning, inklusiv fylkesplanavdelingene og miljøseksjonene i vegforvaltningen, landbruksforvaltningen og kulturminnevernet, viste at norsk miljøforvaltning

- er velutdannet...
- har stor faglig bredde...
- dominert av et rasjonalistisk, naturvitenskapelig og ekspertorientert kunnskapssyn...(men som ikke er fritt for tro på økologiske myter)
- har gjennomgående liten tiltro til det lokale nivåets problemløsningsevne
- har ganske sterk (ideologisk) forankring i miljøbevegelsen...
- ...og støtter ikke Verdenskommisjonens kompromiss mellom vekst og vern, dvs. ideene om økologisk modernisering...
- men som – når miljøvernpolitikken nærmer seg handlingsstrategier – ser verden fra sin forvaltnings tradisjonelle oppgaver og kulturelt definerte ståsted.

Dette gir bud om at vi må forvente at spørsmålet om delegering av miljøvernoppgaver vil møte barrierer som henger sammen med både formelle, kunnskapsmessige, organisasjonskulturelle og ideologiske forhold. Eller mer direkte: delegering og tverrsektoriell samordning møter sprikende interesser – og situasjoner som på en grunnleggende måte minner om politiske prosesser.

Noen flere korte oppsummeringer bygget på programmets sammendragsrapport, men naturligvis i min fortolkning:

- Miljøfeltet kjennetegnes av dynamikk. Det er i stadig endring med hensyn til politisk fokus og i bruk av virkemidler (fra regulering til økonomiske virkemidler). Nye aktører dukker opp, eller de gamle går

inn i nye, mer profesjonelle roller (fra grassrotaksjoner til lobbyvirksomhet).

- Sektorisering og segmentisering er påtakelig. Det er vanskelig å få bindende oppslutning om tverrsektorielle miljømål, sektorprinsippet møter motstand i konkurransen med forvaltningenes 'egne' og 'egenlige' oppgaver. Miljømål og -virkemidler utfordrer næringsinteresser, distriktpolitiske hensyn og lokale oppfatninger av forholdet mellom utbygging, vekst og vern.
- Miljøvernpolitikken utfordrer, ikke minst, folks tilvendte livsstil, konsumkultur og individuelle rettigheter. Internalisering av miljøverdier er en tung prosess, oppslutning forutsetter at det kan skapes 'vinn- vinn' situasjoner hvor at det 'lønner seg' å være med.
- Utforming av miljøvernpolitikken preges av teknisk rasjonalitet, det vil si en analytisk, kunnskapsstyrt tilnærming til problemløsning og aktører med evne til selvdisciplin og selvregulering. Styringsmodellene er basert på informasjon, rasjonell analyse, kalkulasjon av kostnadseffektive løsninger og internalisering av miljømål i tråd med strategien for økologisk modernisering. Det er en generell vegring mot instruks og maktbruk, dvs. å gjøre miljøvernpolitiske mål bindende på tvers av sektorer, overordnet sektorenes basisoppgaver.
- Implementering av nye tverrsektorielle policyer på miljøfeltet er ofte mer preget av kaos enn av orden, de er kjennetegnet av tvetydighet og uforutsigbarhet, konflikt og interessenmotsetninger. Det er i det hele tatt problematisk å avgrense området for miljøvernpolitikken. Miljømål og virkemidler kan vanskelig formuleres som standardløsninger, men må differensieres, tilpasses og varieres fra samfunnsområde til samfunnsområde. Å forstå denne typen institusjonelle vilkår og de kunnskapsmessige og faglige barrierene vil være avgjørende for utforming av en mer effektiv og målrettet miljøvernpolitikk.
- Ikke minst gjelder dette i forholdet mellom staten og kommunene. Det er åpenbare forskjeller og motsetninger mellom et nasjonalt perspektiv på miljøvernpolitikken og et lokalt. Bortsett fra det selvfølgelig poenget at miljøproblemene varierer fra sted til sted, og dermed også oppfatningen av hva som bør være miljøvernpolitikkenes fokus, er det lokale perspektivet først og fremst et legmannsperspektiv. For lokalbefolkningen – og lokalpolitikere – er ikke miljøspørsmålene primært vitenskapelig definert, men ses i en mye videre sammenheng: som eksistensmuligheter, som hegn om lokale tradisjoner, som balanse mellom vern og bruk. Derfor får vi også konflikt mellom miljøekspertisen og det lokale nivået, med gjensidig mistro og manglende legitimitet.

*Hva kan vi lære av dette?*

Hvilke råd kan samfunnsforskningen gi til de som skal fatte beslutninger om hvor miljøvernpolitikken skal 'legges'? Hva skal være et nasjonalt ansvar, hva skal være lokalt?

Som jeg begynte med å si: Det finnes ingen 'riktige' svar på de spørsmålene seminaret stiller. Etter min oppfatning er den måten spørsmålene stilles på nettopp en illustrasjon av den rasjonalistiske tilnærming til miljøproblemene. Det er ikke mulig å si – men krav på vitenskapelig, forskningsmessig belegg – hva følgene av desentralisering vil få for lokaldemokratiet. Like lite er det mulig å si noe om hva kommunene generelt trenger av faglig kompetanse og økonomiske ressurser, hva LA21 kan komme til å bety og hvordan staten og kommunene best bør kommunisere med hverandre. Det kommer an på!

Og grunnen til denne tilbakeholdenheten fra min side ganske enkelt at funn fra samfunnsforskningen etter min oppfatning ikke er egnet til prediksjon. Jeg deler helt ut den beskjedne konklusjonen i oppsummeringen fra "Miljø, makt og styring": Det samfunnsforskningen kan bidra med er å skape en "bredere faglig og politisk forståelse for og engasjement i de institusjonelle og samfunnsmessige barrierer som må overvinnes dersom det skal skapes en mer bærekraftig utvikling."

Dette betyr for det første å skape forståelse for at miljøfeltet trolig er det mest komplekse og motsetningsfylte av alle politikkområder. Spørsmålet om bærekraftig utvikling utfordrer – på samme tid – både vår problemforståelse, vår kunnskap, etablerte interesser og folks livsstil. Å erkjenne kompleksitet betyr aksept for at miljøspørsmålene ikke kan være et ekspertanliggende alene, men primært dreier seg om politiske avveininger og løsninger. Det betyr også å akseptere at det i mange tilfeller trengs både instruks og makt.

Å akseptere kompleksitet vil også være å innse at miljøvernpolitikken ikke kan standardiseres. Å akseptere kompleksitet betyr også at perspektivet i større grad må flyttes fra de tradisjonelle, lokale og lett synlige miljøproblemene til de globale, diffuse og usynlige – de miljøproblemene som er knyttet til konsum mer enn til produksjon. Det er nemlig da bærekraftproblematikken for alvor blir eksplisitt.

#### *Den institusjonaliserte miljøforvaltningen*

Norsk miljøforvaltning og miljøvernpolitikk er institusjonalisert rundt et problemkompleks som direkte kan knyttes til løsning av *tradisjonelle* miljøproblemer – avgrensbare 'end-of-pipe' problemer og naturødeleggelser med åpenbar lokal årsak, utbredelse og effekt. Det er problemer som kan knyttes til spesiell faglig ekspertise og forurensningstyper, -kilder eller -substanser. Det er problemer som innbyr til spesialisering og sektorisering.

De tradisjonelle miljøproblemene kan vanligvis enkelt kobles til fordeling av tap og vinning, og til fordeling av goder og ulemper mellom identifiserbare grupper – mest typisk i avveiningen mellom vekst- og verneinteresser. Å ta miljøvern hensyn er i denne sammenhengen oftest et spørsmål om kostnader og kostnadsfordeling for avbøtende tiltak, for 'fordyrende' løsninger eller tapte utbyggingsmuligheter. Dette er problemer som trolig lett faller inn i den rådende forståelse av hva økologisk modernisering dreier seg om. Styringen kan skje gjennom offentlig,



administrativ skaderegulering, støttet av faglig spesialekspertise i forvaltning og forskning.

Slik jeg ser det, er det først og fremst innenfor de tradisjonelle miljøproblemene at vi bør se etter oppgaver som kan delegeres til lokalnivået. Begrunnelsen for dette er at oppgavene nettopp er tradisjonelle: problemene er relativt lett å definere og avgrense, teknologien for hvordan de kan løses er stort sett kjent, lover, regelverk og prosedyrer er på plass. Miljøkunnskap og innsikt på området er relativt god, kompetansen finnes eller kan oppsøkes.

Det samme kan ikke sies om de globale miljøproblemene. Klimapåvirkning, ozonhull, redusert biologisk mangfold, spredning av 'fremmede' stoffer og arter er andre kategorier miljøproblemer enn det å rydde opp lokalt. Disse 'moderne' miljøproblemene er knyttet mer til konsum enn til produksjon, de er abstrakte, diffuse og 'usynlige', globale og tverrsektorielle. Og ikke minst, de er 'biprodukter' av goder vi oppfatter både som selvfølgelig og verdifulle: valgfrihet og full mobilitet, fritt og høyt personlig konsum av varer og fritidsaktiviteter. Spørsmålet om bærekraftig utvikling dreier seg om å komme i inngrep med miljøproblemer som er en direkte funksjon av vår samfunnsform, levestandard og livsstil.

Og da blir det for meg et alvorlig paradoks at det er nettopp denne typen spørsmål står så sentralt i LA21. Å gå løs på dette problemkomplekset er langt på vei definert som en oppgave for nettopp lokalnivået. Men for å formulere meg litt retorisk: Er dette et problemkompleks som kan delegeres vekk fra det nasjonale nivået?

De globale problemene kjennetegnes av manglende og usikker kunnskap. Problemet er å skulle handle når en ikke *vet* – nedfelt i *'føre-var' prinsippet*. De moderne miljøproblemene kan neppe løses innenfor en forståelse av samfunnsmessig konsensus og instrumentell, kunnskapsbasert problemløsning. Verken rikspolitiske retningslinjer eller delegering av oppgaver til kommunene vil kunne endre økonomiske, sosiale og kulturelle vaner. Restriksjoner på individuell frihet, konsum og livsstil er politiske områder minelagt med ideologisk og sosiale konflikt hvor handling krever sterk politisk vilje og utholdenhet – og er noe som åpenbart hører til på det *nasjonale* planet. Er det ikke derfor en grunnleggende forutsetning at lokal innsats i arbeidet for en mer bærekraftig utvikling, blir støttet av nasjonal(e) politikk(er) – at staten først feier litt for egen dør? Vil det ikke lett kunne oppstå negative reaksjoner i situasjoner hvor lokale ambisjoner konfronteres med sprikende statlig politikk, virkemidler og praksis?

Å gi samfunnsutviklingen en mer bærekraftig retning har paralleller til de mange tverrsektorielle samordningsbestrebelsene som blant annet plan- og bygningsloven tar mål av seg til å løse. Her har forskningen i alle fall vist at den teknisk-analytiske styringsrasjonaliteten kommer til kort, ikke fordi lovverket og de formelle rutiner og prosesser er for dårlige, men først og fremst fordi samordning i praksis er kamp om interesser, revirer, faglige perspektiver og ideologier. Jeg mener det er naivt å tro at delegering til kommunalt nivå vil gjøre samordningen enklere.

De tradisjonelle miljøproblemene har preget utviklingen av de institusjoner som er bygd opp for å løse dem. Befolkningen har - stort sett - gitt den tradisjonelle miljøvernpolitikken og dens virkemidler støtte og legitimitet. Derfor er denne typen oppgaver enklere å delegerer fordi de trolig har oppslutning lokalt (i det minste er det neppe omfattende motstand).

Den forskningen som er gjort i regi av MILKOM og "Miljø, makt og styring" innbyr til å stille spørsmålet om de samme institusjonene er egnet til å gå løs på komplekse problemer som trolig ikke umiddelbart vil mønstre befolkningens støtte. Verken styrket miljøplanlegging eller konsekvensutredninger kan trolig bidra effektivt til å endre forhold som har med livsstil og forbruk å gjøre.

Igjen: Er LA21 et tilstrekkelig svar? Eller vil denne desentraliserte bærekraftdiskusjonen havne i skvis mellom det lokale representative demokratiets noe tafatte tilnærming til komplekse problemer, et "medvirkningsdemokratisk" opprør fra en lokal LA21-elite med mistillit til politikere, statlige eksperter med grunnfestet mistro til lekfolk og en uvillig grasro

### Lars Wang: Buskerudprosjektet

- Hva var Buskerudprosjektet ?
- Hva skjedde i prosjektet ?
- Erfaringer og refleksjoner i forhold til videre arbeid.
- Innspill til plenumsdrøfting

#### *Målet*

- Økt lokalt miljøansvar (grunnlag for delegering av myndighet)
- Mer aktiv samhandling mellom kommunene og statlige miljømyndigheter
- Effektivisering (forenkling)

(Sett i sammenheng med delegering og utvikling av nasjonale miljømål)

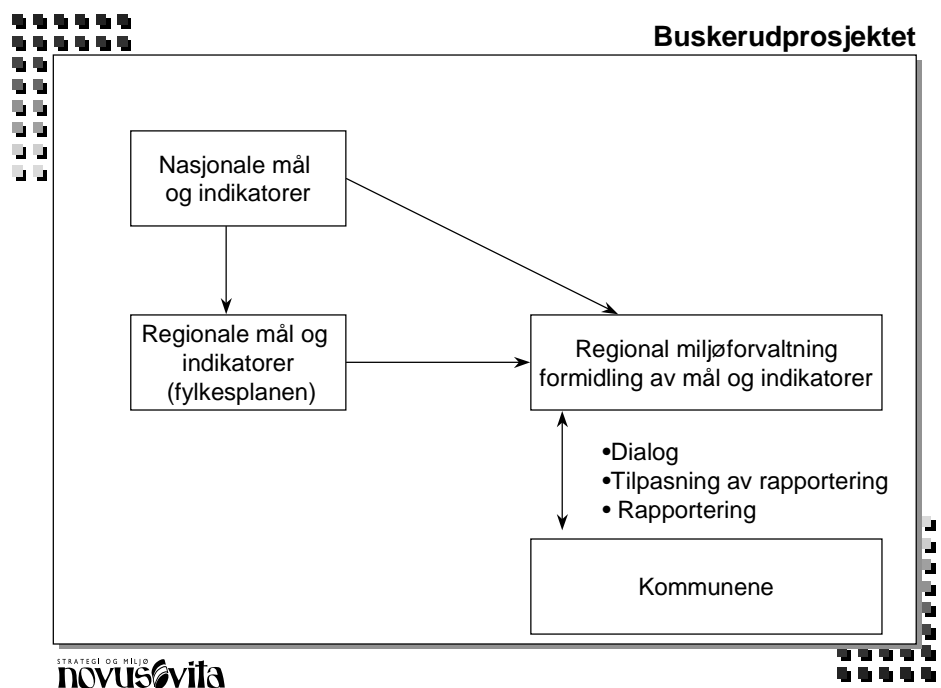
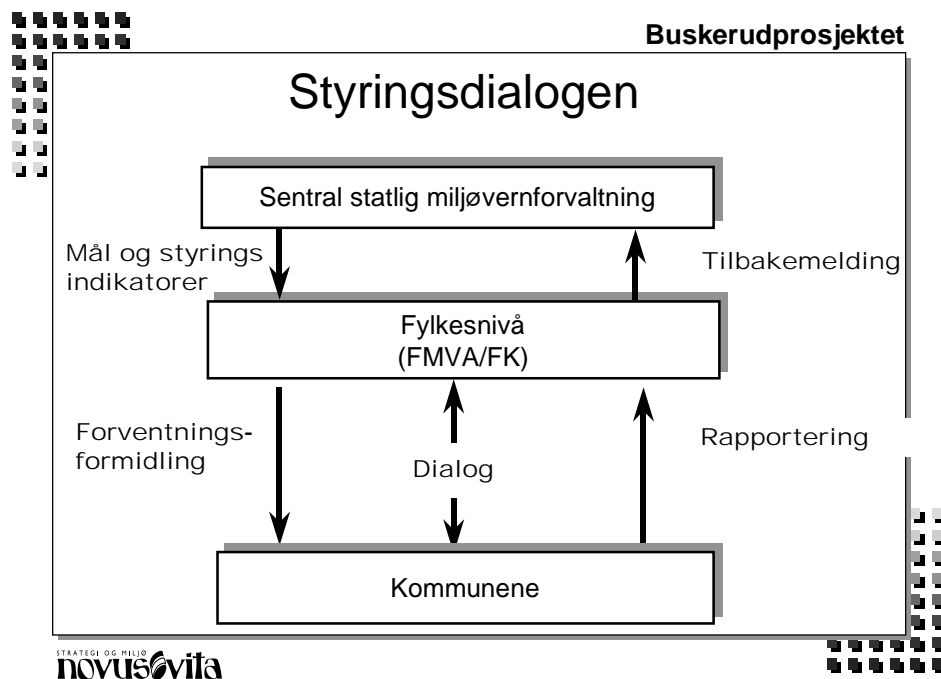
#### *Forutsetninger*

- Balansere statlig styring og lokalt selvstyre.
- Være nyttig i kommunenes ordinære ledelse og økonomi- og resultatstyring.
- Balansere stabilitet/forutsigbarhet i rutiner og fleksibilitet i innhold.
- Understøtte samarbeid på regionalt nivå mellom fylkeskommunen og fylkesmannen

#### *Hva skjedde ?*

- Utprøving av miljørapportering i 6 kommuner i Buskerud

- Forsøk med dialog knyttet til rapporteringen
- Uttestesting av relevante nøkkeltall/indikatorer
- Fokus utvidet underveis fra sektorrapportering til helhet og dialog



*Flere hovedspørsmål*

1. Hvordan få en mer rasjonell rapportering innenfor de miljøområder kommune har definert ansvar ?

2. Hvordan stimulerer til en rapportering som viser bredden i kommunen miljøtilstand og resultater ?
3. Hvordan kan rapportering bidra til bærekraftige lokalsamfunn ?

#### *Regional miljøvernforvaltnings roller/hovedarbeidsområder*

- *Enkeltaksbehandling* iht. særlov (forurensningslov, naturvernlov mv.)  
Innhenting av data/statistikk fra kommunene.
- *Plansaksbehandling* iht. plan- og bygningsloven med tilhørende rikspolitiske retningslinjer.
- *Utviklingsoppgaver og formidling av nasjonale miljømål* iht. MDs resultatområder og satsningsområder i forhold til kommunene.
- Utvikling av mer bærekraftige kommuner gjennom samarbeid om *lokal Agenda 21* knutepunkter

#### *Mer effektiv sektorrappoterering*

- Effektivisering av datainnsamling
- Rutiner som sammenstiller og presenterer resultater
- Økt ansvar lokalt: kan følges opp med økt rapporteringsansvar ved nøkkeltall som belyser praksis
- Kommunen som forvalter og tjenesteprodusent

#### *Gode indikatorer/nøkkeltall*

- Gir relevant informasjon for oppfølging av resultater dvs. er knyttet opp mot vedtatte mål.
- Har forankring i virksomhetens ledelse.
- Er konkrete/lette å forstå.
- Er praktisk mulig å få fram og følge opp (ikke for komplisert datainnsamling).
- Flere indikatorer kan utfylle hverandre innenfor et “resultatområde”.

#### *Bred rapportering av miljøtilstand*

- Rapportering iht. felles mal umulig
- Staten kan være mer service-orientert (se kommunene som kunder) ift. statistikkproduksjon, tilrettelegging informasjon.
- Stimulering til utvikling av rapportering for egen bruk i kommunene både i alle rollene.
- Dialog om samhandling på tvers har betydning. Staten kan bidra til å feie for egen dør
- Integreres i styringssystemet i kommunene

### *Eksempler på indikatorer*

- Energiforbruk pr. innb. pr. år
- Avfallsmengde pr. inn. pr. år.
- Total gjenvinningsgrad avfall
- Antall dyre/plantearter som er def. som sjeldne.
- Andel vann med Ph-måling over faregrense for ørret.
- Andel av næringsstoffer fra avløpsrensing som resirkuleres.
- Andel (%) av off. veinett som er gang/sykkelveier.

### *Mer bærekraftig lokalsamfunn*

- Økt behov for å gå inn på årsakssammenhenger og helhet.
- Rapportering/nøkkeltall i forhold til alle dimensjoner i bærekraft.
- Prosesstilnæring i tråd med Lokal Agenda 21 prinsipper
- Økte forventninger til at staten selv bidrar til åpne og helhetlige prosesser
- Samfunnsutviklings- og borgerrollene økt vekt
- Statlig ”styring” i liten grad mulig

### *Bærekraft gjør integrert ledelsessystem viktig*

- Sterk utvikling av miljøstyringssystemer (ISO 14031 : miljøprestasjoner)
- Utvikling av større bredde i rapportering (miljø, sosiale forhold, etikk, klima, ledereffektivitet mv.)
- Økte krav til systematiske og analyserbare nøkkeltall

### *Innspill til plenumsdrøfting*

- Økt desentralisering av sektoroppgaver har alene liten betydning for lokaldemokratiet eller mer lokal bærekraft.
- Kompetanse/ressursbehov: løsninger bør som også være mer ressurseffektive (for eksempel interkommunale løsninger).
- Lokal Agenda 21 innebærer en fundamentalt ny tilnæring med stort potensiale mht. demokrati og bærekraft, men med helt andre kompetansebehov enn det miljøfaglige.
- Kommunikasjon stat - kommune bør flyttes fra etterkant (pålegg) til forkant (medvirkning i utvikling av strategier) og mot strategiske prosesser med relevante aktører
- Kommunen bør stimulere til utvikling av integrert resultatrapportering

## Per Kristen Mydske: TP10/Miljøpakkeordninga

*TP10 - Transportplanarbeidet i de ti største byområdene 1989 – 1990, en miljøvernpolitisk snuoperasjon?*

En sentral målsetning for TP10 var at miljøvern hensyn skulle være en aktiv premisse i transportplanleggingen og skape en kursendring i forhold til tidligere transportplanlegging. Evalueringen (NIBR-TØI-ISV/UIO) skulle belyse:

- statens pådriverrolle og statlig initiativ for å få gjennomført det lokale areal- og transportplanarbeidet,
- opplegget på sentralt hold når det gjaldt organisering og veiledning,
- institusjonelle og forvaltningsmessige forhold i virkemiddelbruk og måloppnåelse: Samordning av areal og transport, satsing på kollektivtransport, demping av personbiltrafikk

I forhold til disse punktene kan det pekes på følgende elementer:

1. Statlig initiativ var nødvendig for TP10 som planleggingsform. Rammebetingelsene fra sentralt hold syntes å være avgjørende (økonomiske midler): Statens pådriverrolle og styring var forholdsvis moderat og i hovedsak faglig. Sentrale målsetninger har spilt en avgrenset rolle. TP10 kan karakteriseres som en desentralisert prosess med relativt stor grad av “fristilling”. Underveis i planprosessen var innblandingen fra statlige myndigheter svært liten.
2. Den sentrale veiledningsgruppen for transportplanarbeidet har fungert rimelig bra i forhold til sitt mandat. Men veiledningens vektlegging av detaljert faglige utredninger framfor helhetlig strategisk policyutvikling forplantet seg til planprosessen i de enkelte byområder. Det førte i praksis til en underkommunisering av eventuelt overordnede sentrale mål.
3. Fordi sentral målstyring har spilt en avgrenset rolle, har måloppnåelsen stort sett lokale forklaringer med hensyn til transportplanarbeidets innhold, organisering, prosess og politisk behandling lokalt av de ferdige planene.

Planarbeidet var dominert av vegetaten og byplankontor-/byutviklingsavdeling. Fylkeskommunens samferdselsavdeling, fylkesmannens miljøvernavdeling og miljøetaten i kommunene har bidratt i mindre grad. En forklaring på dette kan være at vegkontorene i fylkene og kommunenes planetater fra før har hatt et mer etablert samarbeidsforhold, og derfor lettere kunne danne allianser og skape samarbeid. Dessuten var vegkontorenes sterke organisering og plantradisjon av stor betydning. En sterkere deltakelse fra for eksempel kollektivsektoren ville trolig krevet sterkere statlig styring i form av organisatoriske endringer og andre former for tildeling av økonomiske midler. Mens kollektivmidlene var avhengig av et politisk forhandlingsystem, skjedde tildeling av vegmidler gjennom et godt organisert plansystem.

Et positivt resultat av samarbeidet mellom etatene er den institusjonelle samordningen og den uformelle nettverkskontakt som tross alt ble oppnådd. TP10 har også gitt impulser til organisatorisk innovasjon gjennom etablering av nye fora for framtidig samhandling mellom sentrale og lokale myndigheter.

Den type politikk som TP10 skulle representere, krever allikevel helt andre organisatoriske betingelser enn den rådende. Derfor var det et paradoks at den miljøvernpolitiske snuoperasjonen som TP10 skulle representere måtte bygge på den forutsetningen at ansvars- og arbeidsdeling mellom ulike myndigheter og sektorer ikke skulle endres.

Når det gjelder måloppnåelsen av miljøvern hensynet i transportplanarbeidet var resultatet negativt. Miljøkravene ble hovedsakelig trukket inn som konsekvenser på linje med andre mål for transport; sikkerhet, effektivitet, velferd og ressursbruk. I den grad miljøvern hensynet var premissgivende gjaldt det under forutsetning av at vegutbyggingen var et egnet miljøvernpolitisk virkemiddel, noe det står strid om.

Vektlegging av vegutbygging for å løse lokale miljøproblemer kan også sees i lys av en avveining mellom kortsiktige og langsiktige mål. Et flertall av byene var opptatt av kortsiktige løsninger på trafikk- og miljøproblemer ved å anbefale en rekke ulike vegprosjekter. Endret arealbruk og utbyggingsmønster, som et langsiktig tiltak for å løse transportbehovet, ble tonet ned både i hovedrapporter og vedtatte anbefalinger. Ut fra intensjonen bak TP-10 om en miljøvernpolitisk snuoperasjon ble resultatet paradoksalt: Økt satsing på utbygging av vegnettet ble et hovedresultat av transportplanarbeidet i de ti største byene.

### *Miljøpakker 1988/89 –1992/93*

Miljøpakke-forsøket har vært en ekstraordinær satsing over en fireårsperiode for å løse et bredt spekter av miljøproblemer i seks områder av landet; Drammensregionen, Grenland, Romerike, Kristiansand-Vennesla, Rana og Trondheim. Gjennom miljøpakkene er det bevilget ekstra midler fra miljøvernmyndighetene for å utløse en ekstra innsats også fra andre sektorer, kommuner, fylkeskommuner og private interesser, samt å styrke samarbeidet mellom disse aktørene, for å bedre miljøet i pakkeområdene.

### *Målsettinger, innsats og resultater på ulike innsatsområder i miljøpakken*

Målsettinger og tiltak i miljøpakkene har i første rekke fokusert på *vannforurensning*. Mens vannforurensning som følge av kommunale utslipp har vært i fokus i alle de seks pakkene, er forurensning fra industri og landbruk mer eller mindre sentralt i de ulike pakkene. Det ser ut til å ha vært en høy grad av oppslutning om målsettinger og tiltak i miljøpakkene i ulike etater på både kommune- og fylkesnivå, dvs. at det i liten grad har vært satset på kontroversielle miljøverntiltak i miljøpakkene. Målsettinger og foreslåtte tiltak på vegsektoren synes likevel i en viss grad å være unntak i så måte, noe som har ført til beskjedne resultater på dette området innenfor rammene av miljøpakkene.

Omlag 90% av de statlige miljøpakke-midlene har gått til vann- og avløpsprosjekter. Det er også på dette området brorparten av den kommunale miljøpakkeinnsatsen har vært satt inn.

Hovedinntrykket er at målsettinger i forbindelse med rensing av *kommunale avløp* er eller vil bli oppfylt etter planen. Miljøpakkenes betydning har først og fremst ligget i at de har gjort det mulig å *forsere* planlagte kloakktiltak (kloakkrammeplaner), noe som har vært en forutsetning for en rask miljøforbedring i flere av pakkeområdene. Den forserte gjennomføringen av rensiltak har stimulert gjennomføringen av tiltak på *andre* områder, særlig ulike ”*grønne tiltak*” relatert til fjorder og vassdrag.

Målsettinger som var blitt utviklet i vannbruksplanene kom til å danne utgangspunkt for tiltak innen områdene *naturforvaltning, friluftsliv og nærmiljø* i alle miljøpakkene med unntak av Miljøpakke Trondheim, hvor vannbruksspørsmål har hatt en mindre sentral plass. Det var en klar strategi fra MD å kople disse ”*grønne tiltakene*” til de tunge vannforurensningstiltakene, bl.a. for å gjøre rensiltakene mer synlige for publikum. Dette er tiltak med stor ”*signaleffekt*”, dvs. som blir lagt merke til, og som har ført til større aktivitet fra frivillige lag og foreninger. Det samme gjelder *kulturminnetiltakene* som er gjennomført, og det ser ut til at det har funnet sted en viss synliggjøring av kulturminnevernet som fagområde på grunn av miljøpakkene.

Også for målsettingene som har gått på *industriforurensning*, synes det å være stor grad av måloppnåelse i miljøpakkeområdene, men dette skyldes i liten grad miljøpakkene. Det er ikke brukt miljøpakkemidler på tiltak mot industriforurensning i noen av pakkene.

Bortsett fra i Miljøpakke Romerike har ikke forurensning og andre miljøproblemer med tilknytning til *landbruket* vært blant de mest sentrale i miljøpakke-sammenheng.

Målsettinger på området *transport og miljø* har vist seg vanskelig å oppfylle i flere av pakkeområdene. Dette gjelder særlig målsettinger som har gått på å redusere miljøulemper som følge av bilbruk. Det har også vist seg vanskelig å få gjennomført effektive støyskjermingstiltak langs eksisterende veier. Derimot har det skjedd endel når det gjelder bygging av gang- og sykkelveier i flere av pakkeområdene.

Når det gjelder *avfallsbehandling* har større grad av *gjenvinning og kildesortering* av avfallet vært den mest sentrale målsettingen. I alle pakkene har det vært en viss aktivitet mht. å stenge ulovlige fyllplasser, gjennomføre oppryddingsaksjoner ( gjerne med deltakelse fra frivillige lag og foreninger) og iverksette innsamling og mottak av spesialavfall.

Når miljøpakkene har hatt begrenset effekt mht. å løse miljøproblemer relatert til transport og dels landbruk, har det sammenheng med sektorstrukturen. Løsning av disse miljøproblemene forutsetter i større grad enn mange andre miljøproblemer en samordning av målsettinger og virkemidler mellom miljøvernmyndighetene og andre sektorer på *sentralt nivå*. Denne samordningen synes å være spesielt mangelfull i forholdet mellom ”*miljøvernsektoren*” og vegsektoren. I kontrast til dette har



kommunale avløpstiltak vært gjennomført som planlagt i samtlige pakker. Denne typen tiltak krever ikke en tilsvarende samordning mellom ulike sektorer på sentralt nivå samtidig som kommunene selv i stor grad kan stå for den praktiske gjennomføringen.

#### *Betydning av miljøpakkenes organisering og tilknytning til prosjekter og planer*

Miljøpakkene har i ulik grad vært forankret i hhv. fylkesmennes miljøvernavdelinger (MVA) og i "vertskommunen(e)" for miljøpakken. Hovedforankring i MVA gjennom prosjekt-ledelse og inkorporering av miljøpakken i etatens virksomhetsplan mv synes naturlig nok å ha fremmet miljøvernmyndighetenes kontroll med pakkearbeidet, mens en klarere forankring i kommuneorganisasjonen har medført at kommunen i større grad har kunnet sette sitt preg på pakken. En tredje variant har vært forankring til fylkeskommunen pga. sammenfallet mellom miljøpakken og frifylkeforsøket i Akershus. Det er vanskelig å si noe generelt om hvilken forankringsmåte som har vært mest hensiktsmessig. Svaret på dette avhenger bl.a. av i hvilken grad man legger vekt på hensynet til hhv. kommunal innflytelse eller statlig kontroll i miljøpakkene.

Organiseringen må ses i sammenheng med antallet kommuner i hver pakke. Dette har variert mellom en og 14. At Miljøpakke Romerike har omfattet hele 14 kommuner, har skapt visse problemer for organiseringen av pakkearbeidet, i tillegg til at man har merket lite til miljøpakken i enkelte av kommunene. Selv om samordningsproblemene i pakkearbeidet synes å øke med antallet kommuner i miljøpakken, kan det være gunstig at pakkeområdet omfatter mer enn en enkelt kommune, fordi dette kan stimulere en viss konkurranse mellom kommunene om å lansere prosjekter som kan få støtte gjennom miljøpakken.

Miljøvernlederne i MIK-kommunene har vært sentrale personer i miljøpakkearbeidet. De har vært kommunenes kontaktpersonen utad (ikke minst til MVA), og har hatt hovedansvaret for å koordinere miljøpakkearbeidet innad i kommunene.

Det at det har eksistert miljøvernplaner/-prosjekter og nettverk rundt disse før miljøpakkene ble etablert, har hatt en vesentlig betydning for gjennomføringen av miljøpakkeprosjekter innen pakkeperioden, fordi det er tidkrevende å utvikle slike planer og nettverk.

En viktig målsetting med miljøpakkene var at de skulle føre til konkrete og synlige resultater i løpet av pakkeperioden. Dette har ført til at lite kontroversielle prosjekter som møtte liten motstand ble prioritert. Betingelsene for å endre planer innen sektorer i kommunene har ikke vært gunstige på grunn av tidsfaktoren. Bl.a. på grunn av tidsfaktoren fikk miljøpakkene de fleste stedene karakter av å være iverksetting av miljøvernmyndighetenes eksisterende planer og prosjekter, mens det i mindre grad ble rom for å utvikle nye prosjekter lokalt.

### *Deltakelse og institusjonelle effekter*

Et bredt spekter av etater på kommune- og fylkesnivå har *deltatt* i miljøpakke-arbeidet på ulike måter, men de mest sentrale aktørene har vært miljøvernledere, tekniske etater og kulturetater i kommunene og fylkesmannens miljøvernavdeling. En stor del av etatene i miljøpakke-kommunene gir uttrykk for at miljøpakken har påvirket egne *beslutninger* og *planer*, og at miljøpakken har ført til *nye samarbeidsmønstre* både internt og mellom sektorer og etater. Det er særlig mellom kommunene/kommunale etater og fylkesmannens miljøvernavdeling at det synes å ha skjedd en forbedring i samarbeidsforholdene. I de fleste pakkene har også ulike frivillige organisasjoner vært trukket med i arbeidet, og mange kommunale etater mener at miljøpakken har styrket samarbeidet med frivillige lag og foreninger. Et flertall av administrativt ansatte og politikere i pakkekommunene mener at det har skjedd *holdningsendringer* i retning av større vektlegging av miljøvern hensyn både blant politikere, administrativt ansatte og befolkningen generelt i løpet av de seneste årene, og at miljøpakkene i en viss grad har bidratt til dette.

### Arvid Strand: Miljøbyprogrammet

Miljøverndepartementets Miljøbyprogram ble tatt initiativ til i forbindelse med arbeidet med miljøprofilen i statsbudsjettet for 1993. Da foreslo Statssekretærutvalget for miljø (SUM) at det ble tatt initiativ til utvikling av 4 – 6 miljøbyer. Planen var å utforme forsøksprogrammet etter noenlunde samme lest som TP10, men med flere satsingsområder og færre deltakende byer.

I Miljøverndepartementets invitasjonsbrev til byene, oktober 1992, ble det signalisert at forutsetningen for et vellykket resultat var at ”kommunene selv er drivkraft og integrerer miljøbyarbeidet i sin egen planlegging og forvaltning. I arbeidet med å utvikle miljøbyene må en i hovedsak bygge på og utnytte de ordinære budsjetttrammer til miljøfremmende tiltak og løsninger”.

I Miljøbyprogrammet ble ansvaret for å få til en kursendring ettertrykkelig lagt på forsøksbyene Fredrikstad, Kristiansand, Bergen, Tromsø og bydel Gamle Oslo. I det materiale som ble presentert kommunene, ble det signalisert at byene bør legge om utbyggingsmønsteret (mer fortetting og bygging nær allerede eksisterende bebyggelse) og transportsystemet for å minske arealbruken og begrense transportomfanget, stimulere til mer miljøvennlig transport, sikre grøntområdene og redusere avfallsberget. Seks satsingsområder ble introdusert:

- areal- og transportplanlegging
- sentrumsutvikling
- levende lokalsamfunn
- grøntområder
- avfall

- kulturminner

Innenfor den korte tiden som er til rådighet skal jeg si noe om erfaringene fra arbeidet innenfor ett av disse satsingsområdene: Areal- og transportplanlegging. I departementets egen publikasjon fra dette satsingsfeltet – fagrapport Areal- og transportplanlegging Erfaringer og anbefalinger fra Miljøbyprogrammet (Md 2000a) – heter det at ”Areal- og transportplanleggingen har vært den vanskeligste oppgaven. Mens virkemidlene for de andre fem miljøbytemaene i stor grad ligger innenfor kommunenes eller miljøvernforvaltningens ansvarsområde, faller viktige deler av areal- og transportplanleggingen utenfor. Virkemidlene ligger blant annet hos statlige og fylkeskommunale samferdselsmyndigheter” (s. 5).

I NIBRs evaluering (Opedal m.fl. 1998) påpekes dette området som det med klare avvik mellom ideal og realiteter. Sett i lys av de mange politiske festtaler om behovet for å styrke kollektivtilbudet, er nok utviklingen på dette feltet det beste eksemplet på når ”galt blir verre”. Kollektivtilbudet har fått oppmerksomhet, positive utbedringer er foretatt i tilbudet, men de negative faktorene har vært viktigere – stort sett. Tilskuddsandelen er 10 – 20 %-poeng lavere i dag enn da Miljøbyprogrammet startet. Det er tilsvarende – relativt til bruk av privatbil – blitt 20 – 40 % dyrere å reise kollektivt, og antallet kollektivreiser pr. innbygger er 0 – 10% lavere enn da Miljøbyprogrammet startet. Kristiansand er en positiv variant i bildet. Her har tilskuddene økt, og den relative prisutviklingen har vært positiv. Utviklingen i antallet kollektivreiser pr. innbygger har imidlertid også her vært negativ. Kollektivtrafikkens vanskelige kår blir ikke bedre ved at det samtidig neppe noen gang er blitt bygget mer veger. Siden 1986 har det eksempelvis i Bergen blitt brukt 3 milliarder kroner på utbygging av nye veger og tunneler. I Tromsø er penger fra en ekstraordinær drivstoffavgift i hovedsak gått til bygging av veger. Ny E 18 i Kristiansand føyer seg inn i samme mønsteret. Fagrapporten ”Areal- og transportplanlegging” er klar på at ”bedre vegnett har gitt bilen relativt sett bedre framkommelighet enn bussen, slik at konkurranseforholdet bil/kollektivt er endret i bilens favør” (s. 38/39).

Miljøbyene har heller ikke vært villige til å legge restriksjoner på biltrafikken for eventuelt å få flere bilister over på det eksisterende kollektivtilbudet. En har skygget unna å gripe til tiltak som vegprising, fartsreduksjoner og parkeringsrestriksjoner. Kombinasjonen av utvidet vegkapasitet, ingen vesentlig styrking av kollektivtilbudet og fravær av restriksjoner på bilbruk, gjør det til en bort i mot umulig oppgave å se hvordan miljøbyene skal klare å redusere luftforurensingen fra transport. Riktignok har Oslo og Bergen fått aksept for nokså vidtgående restriksjoner på folks bilbruk på vinterdager med sterk luftforurensing. Men det er også i disse byene slike tiltak vil ha størst effekt. Inntrykket av ”bærekraft light” er dermed klart: Miljøbyene har vært villige til å bygge tunneler og omkjøringsveger for å redusere støy og støv i sentrum, men de er ikke villige til å gjennomføre tiltak som kan bremse CO<sub>2</sub>-utslippene. Parallellen på et annet område er klar: Miljøbyene har vært villige til å stimulere kildesorteringen av avfall, men har ikke gått inn for tiltak for å redusere den voksende avfallshaugen. Det er da heller ikke underlig. Å tenke globalt og

handle lokalt er greit som slagord, men for visse forholds vedkommende er det nødvendig at de aktører som legger rammebetingelsene kommer på banen. I Miljøbyprogrammet har et klart svakt ledd vært Miljøverndepartementets manglende utfordring av statens politikk på ulike områder.

### *Snuoperasjon nedenfra – en illusjon?*

Staten valgte tidlig en strategi basert på at miljøbyene selv skulle ha hovedansvaret for å snu utviklingen. En hadde tydeligvis tro på at miljøbyene kunne ”riste” seg løs fra de utviklingsspor som norske byer har fulgt i en årrekke, preget av byspredning, økende bilisme, nedbygging av grøntområder og en forvitring i sentrumsområdene. Dette har vist seg vanskelig.

Det det først og fremst skorter på er en bedre samordnet stat overfor lokale myndigheter. Mye av Miljøverndepartementets problem med å finne et balansepunkt mellom statlig styring og lokal frihet i Miljøbyprogrammet, synes å ha sammenheng med den avmakt miljøvernmyndighetene kan oppleve i et sektorisert, statlig beslutningssystem. Miljøverndepartementet valgte å utforme et forsøk som gikk utover miljøforvaltningens eget ansvarsområde. En visste tidlig at en var avhengig av et tverrdepartementalt samarbeid om en skulle få tilrettelagt gode rammevilkår for miljøriktig handling lokalt. Allerede i forsøkets oppstartsfasen ble det imidlertid klart at et så sentralt departement som Samferdselsdepartementet ikke ønsket å spille noen aktiv rolle i forsøket. Siden har dette vært kime til kraftig tautrekking mellom Miljøverndepartementet og Samferdselsdepartementet. Heller ikke andre departement har utvist noen stor interesse for forsøket, med et hederlig unntak for Kommunal- og regionaldepartementet. Denne mangel på samordning har ført til at staten har ”talt med flere tunger” overfor miljøbyene. Den har også ført til at de regionale myndigheter, da særlig vegkontorene, ikke har engasjert seg aktivt i forsøket.

Da Samferdselsdepartementet valgte å stå på sidelinjen i Miljøbyprogrammet, kunne ikke Miljøverndepartementet svare ved å instruere departementet slik Finansdepartementet kan. Som så ofte før, kjørte dermed Miljøverndepartementet seg fast i et lukket og nokså ubøyelig samferdselssegment. I en slik situasjon har departementet få valgalternativer. Ett er å overlate trøbbelet til forsøkskommunene, slik det er gjort i Miljøbyprogrammet. Problemet med det er at byene ikke har noe ansvar som skulle tilsi at de fikk hele transportproblematikken i fanget. Et annet alternativ er å avgrense forsøket til satsingsområder som Miljøverndepartementet selv har myndighet over. Ulempen med det er at en da ikke får dekket bredden av miljøproblemer i byene.

Også i tidligere forsøk har det vært vanskelig å få til et effektivt samarbeid mellom miljøvernmyndighetene og samferdselsmyndighetene. I TP 10-arbeidet ble det riktignok inngått samarbeid, men med den følge at vegmyndighetene fikk dominere store deler av transportplanarbeidet. I Miljøbyprogrammet har problemet snarere vært det motsatte - at samferdselsmyndighetene ikke ønsket å spille en aktiv rolle i forsøket. Dette har igjen gjort det vanskelig å komme videre i arbeidet med satsingsområdet

samordnet areal- og transportplanlegging. For miljøvernmyndighetene blir nødvendigvis begge utfall et problem.

Tidsmessig faller Miljøbyprogrammet sammen med bestrebelsene på å bygge ut en mer desentralisert miljøforvaltning i Norge (jf. MIK-reformen). For staten har dette sammentreffet medført at forsøksvirksomheten i sterkere grad må ta hensyn til det lokale selvstyret. Miljøverndepartementets håndtering av Miljøbyprogrammet tyder langt på veg at det ikke har mestret dilemmaet mellom på den ene siden å ta hensyn til det lokale selvstyret, og på den andre siden å være pådriver for å få gjort noe med de globale miljøproblemene. Det foreligger etter hvert en del forskning som viser at skal kommunene ta et overordnet ansvar for globale miljøproblem, kreves det en systematisk statlig tilrettelegging (Naustdalslid og Hovik 1994, Hallèn 1987, Mydske m.fl. 1992).

Pressemeldingen fra Miljøverndepartementet i tilknytning til miljøvernministerens foredrag på Miljøbykonferansen (Md 2000b) er interessant i den sammenheng. Siri Bjerke tok til orde for et regionalt organ som kan jobbe med boligbygging, kollektivtransport, vegbygging, næringsetablering og friområder på tvers av sektorer og kommunegrenser. Et slikt organ vil åpenbart måtte ha vide fullmakter om dets arbeid skal ha noen effekt. I lys av dette er det grunn til å vente spent på departementets uttalelse til Oppgavefordelingsutvalgets innstilling.

*Er det dagens kommuner som er det passende beslutningsnivået i områderettede miljøspørsmål?*

Retningslinjene for samordnet areal- og transportplanlegging signaliserer tre mål:

- Minimalisere vekst i arealforbruk til tettstedsvekst (biologisk mangfold-konvensjonen)
- Minimalisere vekst i transportomfang (klimakonvensjonen)
- Endre transportmiddelfordelingen (klimakonvensjonen)

For å få til dette er det nødvendig å se ulike politikkkfelt i sammenheng. Areal – samferdsel – miljø er et politikkområde som svarer til Oppgavefordelingsutvalgets retningslinje 5 (NOU 2000:22) hva gjelder oppgaver, og løsningen skal være å legge oppgavene til samme forvaltningsorgan. Slik er det ikke i dag.

- Ansvar for arealene lagt til kommunene
- Ansvar for parkering også lagt til kommunene
- Ansvar for vegbygging og drift av veger lagt til staten på regionalt nivå og til fylkene/kommunene
- Ansvar for kollektivtrafikk lagt til staten når det gjelder jernbane, til statens vegvesen regionalt når det gjelder infrastruktur for kollektivtransport på veg, og til fylkeskommunen når det gjelder drift av kollektivtransport på veg.

- Ansvar for mange av miljø- og miljøvernoppgavene lagt til fylkesmannen (naturvernloven, viltloven, laks- og innlandsfiskeoven, lov om motorisert ferdsel i utmark, friluftsløven, forurensningsloven, PBL), mens fylkeskommunen har kulturminneløven.

Dette er en ansvarsfordeling som lenge har vist seg uhensiktsmessig for å nå de mål som skisseres i RPR-SAT og som har vært gjengangere i offentlige dokumenter i snart en mannsalder. For kollektivtransportens del er situasjonen uttrykt slik: Den etablerte organisasjonsstrukturen er formålstjenlig dersom en ønsker en videre økning i personbilbruken i større byområder, og samtidig finner det formålstjenlig at ingen kan stilles til ansvar for denne utviklingen.

Innenfor arealforvaltning finner vi innenfor funksjonelle byregioner at det er den enkelte kommune som fastlegger hvor det skal bygges boliger og anlegges næringsvirksomhet uten nevneverdig regional eller statlig styring. Fylkesplanens arealdel er bortimot ikke eksisterende, og når Miljøverndepartementet finner å ville gripe inn overfor de kommunale disponeringer, er det som oftest ut fra landbruksinteresser eller partielle vurderinger av utbygging i den enkelte kommune, ikke ut fra regionale betraktninger. Det kan illustreres med Avtjerna vs Neskollen. Det kan også illustreres med resultatene av inn gripen overfor så vel Hamar som Stavanger. Begge disse kommunene fikk nei til planlagte utbyggingsområder og ble pålagt regionale planprosesser – delvis statlig finansierte. Resultatet er mer spredning av bebyggelsen enn det kommunene selv hadde lagt opp til. Sånn sett er kanskje det kommunale sjølstyret bedre enn noe mer overordnet, men ikke nødvendigvis hvis det regionale nivået blir tillagt et integrert ansvar for mange politikkkfelt som bør henge sammen. Nylig utførte scenarier for Follo-regionen illustrerer dette. Her ble to scenarier konstruert med den eksisterende kommunestrukturen som grunnlag, mens to opererte med Folloregionen som planleggings- og beslutningsenhet.

Oppgavefordelingsutvalget konkluderer for sin del under ”Planlegging og arealforvaltning” med at fylkesnivået må få bindende arealforvaltningsansvar. Utvalget slår også fast at det er behov for å samle ansvaret for regional samferdsel til ett organ som kan samordne og se de regionale transportpolitiske utfordringer i sammenheng, og som kan redusere gråsoner, dobbeltarbeid og dobbeltkompetanse innenfor sektoren. I arbeidet i retning av et bedre beslutningssystem innenfor miljøområdet i stort er det dermed ikke sikkert at det er mer myndighet til dagens kommuner som er den opplagte løsning.

Hvordan ser så det regionale Norge ut om vi skal la behovene fra politikkkfeltene arealbruk, samferdsel og miljø diktere? Oppgavefordelingsutvalgets generelle anbefaling om det regionale nivåets organisering er endringer i fylkesinndelingen i retning av færre og større enheter. Dette er en anbefaling som passer bra for Oslo-regionen. Her må i hvert fall Oslo og Akershus ses som en enhet – og ganske sikkert også supplert med deler av Østfold og Buskerud. For andre byregioner er det ikke sikkert at det er større enheter enn dagens fylker som er det mest aktuelle. Det er ikke slik i Stavangerområdet – der er det en Nord Jæren region

bestående av 8-10 kommuner som vil være en passende funksjonell region -. Heller ikke Bergensregionen, Trondheimsregionen, Grenlandsregionen, Nedre Glomma regionen eller i Vestfoldbyene er det kombinasjonen av eksisterende kommuner og større fylker som synes som opplagte løsninger. Det er et påtrengende behov for å drøfte forholdet mellom kommune og et regionalt folkevalgt organ i diskusjonen om overføring av ansvar i miljøspørsmål fra statlig til lokalt nivå.

### *Referanser*

Asplan Viak AS (2000): Framtidsbilder Follo. Arealutviklingsscenarier for Follo og Søndre Nordstrand

Hallén, A (1981): ”Kommunal iverksetting av statlig politikk. Om lokal måloppnåing og statleg standardisering i Mjøs-aksjonen”. NIBR-rapport 1981: 17.

Miljøverndepartementet (2000a): *Areal- og transportplanlegging. Erfaringer og anbefalinger fra Miljøbyprogrammet*. Fagrapport.

Miljøverndepartementet (2000b): *Byplanleggingen fungerer ikke godt nok*. Pressemelding 05.09.2000

Mydske, P. K, S. Lyssand Larsen, T. Lerstang, P. G. Røe, T. Solheim, M. Stendstadvold og A. Strand (1992): ”*Evaluering av TP10 som prosess. Transportplanarbeidet i de ti største byområdene i Norge - evaluering av prosessen*”. Samarbeidsrapport 3. Oslo: NIBR/TØI.

Naustdalslid, J. og S. Hovik (red.) (1994): ”*Lokalt miljøvern*”. Oslo: TANO/Norsk institutt for by- og regionforskning.

Opedal, S, J. Pløger, A. Strand & G. M. Vestby (1998): ”*Miljøbyprogrammet. En midtveisevaluering*”. NIBR-rapport 1998: 8.

NOU 2000:22: Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune. Oslo

## Trygve Bjørnæs og William M. Lafferty: Lokal Agenda 21

### *Data fra en spørreundersøkelse*

I ProSus rapport 1/00 *Miljøvernlederstillinger og Lokal Agenda 21. Hva er status ?* presenterer vi tall basert på en landsdekkende spørreundersøkelse i tilknytning til kommunalt miljøvern i Norge. Rapporten viser at norske kommuner er inne i en endringsprosess når det gjelder miljøarbeidet. I en periode hvor miljøspørsmål generelt ikke synes å stå høyt på den politiske dagsorden, tyder våre funn på at mye likevel skjer i kommune-Norge – på godt og vondt. Utviklingen kan være viktig i forhold til myndighetenes ønske om å delegere mer miljøansvar til kommunene.

Norske kommuner har lenge tatt hånd om viktige lokale oppgaver innen miljøvern. Stikkord er blant annet avfallsbehandling og vann og avløp. I takt med at årsakene til miljøproblemene blir mer komplekse og sammensatte har det oppstått et behov for at kommunene fokuserer mer på sammensatte problemstillinger knyttet til energiforbruk, transport og mobilitet,

utbyggingsmønstre, generelt forbruk, holdninger og mobilisering osv. Oppsummert kan vi si at fokus må flyttes fra ”tradisjonelt natur- og miljøvern” til en helhetlig fokus på en lokal utvikling som er bærekraftig.

Prosessene med ”Lokal Agenda 21” er et forsøk på å styre utviklingen i en slik retning. Lokal Agenda 21 innebærer en tilnærming til lokalt miljøvernarbeid som skiller seg fra kommunenes tradisjonelle miljøarbeid på vesentlige punkter:

- økt vekt på bred mobilisering, dialog og holdningsendring i forhold til kommunens innbyggere og næringsliv.
- økt vekt på direkte samarbeid med innbyggere, organisasjoner og næringsliv om både utforming og iverksetting av forskjellige prosjekter og tiltak, gjerne knyttet til kommunenes næringsvirksomhet.
- økt fokus på problemer med globalt nedslagsfelt mer enn lokalt. Eksempler er energi- og klimaspørsmål og helse- og miljøfarlige kjemikalier.
- økt vekt på tverrsektoriell integrering og helhetstenkning i all kommunal virksomhet.
- kommunen bør integrere rutiner og systemer for ivaretagelse av miljøvern hensyn i tillegg til økonomiske mål
- kommunen bør utvikle en handlingsplan for hvordan den kan bidra til å løse globale miljøproblemer og samtidig ivareta hensyn til rettferdig fordeling av goder og byrder både lokalt og i en global sammenheng.

Våre funn tyder på at mange norske kommuner er modne for og villige til å ta inn over seg en slik perspektivendring i forhold til sitt miljøarbeid. Vår undersøkelse avdekker at:

- 70 prosent av kommunene har aktivitet på gang i forhold til Lokal Agenda 21 eller planlegger slik aktivitet
- 40 prosent av kommunene har startet opp med konkrete prosjekter på Lokal Agenda 21
- 31 prosent av kommunene med aktivitet på Lokal Agenda 21 har gått bredt ut med informasjon om arbeidet
- 45 prosent av kommunene med aktivitet på Lokal Agenda 21 har integrert LA21 i annen planlegging eller utformet en egen LA21-handlingsplan
- 55 prosent av kommunene med aktivitet på LA21 har satt av personalressurser og eller ressurser til konkrete tiltak
- 56 prosent av alle kommunene forventer høyere aktivitet på Lokal Agenda 21 i inneværende år enn i fjor. Bare 3 prosent forventer lavere aktivitet



- 50 prosent av alle kommunene oppgir som den viktigste hindringen for videre LA21-arbeid spørsmål knyttet til kommuneorganisasjonen og kommuneøkonomien

Vi ser dermed klare tegn til at det er i ferd med å skje en perspektivendring i kommunenes arbeid med miljøspørsmål. Samtidig avdekker vår undersøkelse en negativ tendens som på sikt kan bidra til å underminere det framtidige miljøarbeidet i kommunene, dersom den ikke møtes med tiltak. Undersøkelsen avdekker en klar nedgang både i antall miljøvernstillinger i kommunene, og når det gjelder hvor mye tid de miljøansvarlige arbeider med miljøspørsmål. Resultatene viser at:

- 58 prosent av kommunene har lagt ned eller slått sammen/reduisert miljøvernlederstillingen siden øremerkingen av midler til miljøstillinger forsvant 1. januar 1997
- 72 prosent av kommunene med en miljøansvarlig oppgir at stillingen er tillagt andre oppgaver i tillegg til miljøarbeid - mot 61 prosent i 1997. Av disse stillingene som har delt ansvar mellom miljø og andre områder, vier 76 prosent mer enn halvparten av sin tid til andre oppgaver enn miljøspørsmål - mot 65 prosent i 1997.

Hvordan man skal forklare denne positive utviklingen når det gjelder Lokal Agenda 21 kombinert med en negativ utvikling i viljen til å prioritere miljøstillinger og miljøarbeid er en utfordring. Vi velger foreløpig å tolke denne utviklingen som at kommunene er modne for å ta ansvar for en mer helhetlig og globalt orientert miljøvernpolitikk, og for å bevege seg videre fra et lokalt "avfalls- og kloakk-perspektiv". Samtidig registrerer vi at hensynet til miljø lett havner i bakgrunnen når kommunenes utgifter øker i forbindelse med andre store reformer, som for eksempel 6-årsreformen og HVPU-reformen.

To år før "Rio+10"-konferansen, hvor status for landenes oppfølging av Rio-konferansen skal oppsummeres, ville det være en bortkastet mulighet for Norge ikke å utnytte det potensialet vi ser i kommunesektoren. Dette vil imidlertid ikke utløses av seg selv, men vil kreve stimulering og oppfølging fra flere hold. Dette kan skje ved gjenoppbygging av miljøstillinger, økt tilførsel av midler, sterkere juridiske forpliktelser eller styrking av miljørapportering. Ikke minst vil det kreve tydelige signaler fra nasjonale politikere om at dette er et område som det skal satses på.

*En oversikt over utviklingen av LA21-arbeidet i Norge. Sinke eller pådriver?*

- 1987 – 1992: Pådriver med hensyn til utvikling av Kap. 28 i Agenda 21
- 1992 – 1995: En klar sinke – ingen markering av LA21 / LA21 = MIK
- Sept. 1995: Lokal valg – Rapport fra Prosjekt Alternativ Framtid og Idébanken
- 1995 – 1999: Gradvis men markert tilbakevending til pådriverrollen – MD og KS: "Picking up the pieces" – Kontaktmøte høsten '95
- Viktig initiativ fra MD: Avdeling for Regional planlegging tar saken

- KS: Utredning om "Fra MIK til Lokal Agenda 21" (ProSus/VF)
- KS/ProSus: Nasjonal kartlegging av MIK/LA21
- SFT: Prosjektet "Bærekraftig lokalsamfunn"
- SFT: "Hindringsprosjektet" (ProSus/VF)
- MD: "Strategienhet" / tett samarbeid med KS
- MD/KS: Resursgruppen for LA21 / LA21-nettsiden
- Konsolidering og koordinering av aktører: Miljøheimevernet, Idebanken, GRIP, ProSus, osv.
- Fredrikstad: Fyrtårn - konferanse, erklæringen,
- Akershus/Nordland: Regional Agenda 21
- MD/KS: Regionale knutepunkter
- Kommune-Norge: Klar interesse og oppfølging
- Trondheim/Stavanger/Oslo: Storbymodeller

*Modeller for implementering av LA21 i Europa: SUSCOM-prosjektet*

| Modeller                       | De fire P'ene: Med hovedvekt på:  |   |  |   |
|--------------------------------|---|---|--|---|
|                                | <u>Prosess</u> : Nye metoder for mobilisering og samarbeid for å realisere BU | <u>Plan</u> : Vedtak av en strategisk plan for BU, med mål og indikatorer | <u>Policy</u> : Satsing på et enkelt saksområde innen miljø og utvikling | <u>Produkt</u> : Konstatering av oppnådde mål og endring for BU |
| 1. Aalborg (malen fra Charter) | Ja/sterk  | Ja/sterk  | Ja/sterk   | Sannsynlig/sterk  |
| 2. Paternalistisk              | Nei   | Mulig   | Mulig  | Mulig/svak  |
| 3. Integrert/enkel-sak         | Mulig/delvis  | Delvis/sterk  | Delvis/sterk   | Sannsynlig/små  |
| 4. Ekstern/"Forum"             | Delvis/sterk  | Mulig/svak  | Nei  | Lite sannsynlig   |
| 5. Ekstern/fragmentert         | Mulig/delvis  | Nei   | Nei  | Mulig/små   |

*Table The timing and breadth of LA21 activities in 12 European countries: Results from the SUSCOM project*

| Relative number of initiatives | Timing of active and broad-based implementation* |                       |                                    |
|--------------------------------|--|-----------------------|------------------------------------|
|                                | Early (1992-1994)                                | Later (1995-1996)     | Latest (1997- 2000)                |
| High (>60%)                    | Sweden (   | Denmark #             |                                    |
| Medium (20-60%)                | Great Britain ( Netherlands Δ                    | Finland Δ Norway &    |                                    |
| Low (< 20%)                    |  | Austria & [Germany]** | Spain & Italy & Ireland # France Δ |

\* Arrows indicate general trends 1998-2000

\*\* Data for Germany only available up to 1998

## Stene Berg: Erfaringer med delegering av myndighet etter kulturminneloven

Myndighet etter kulturminneloven ble delegert til fylkeskommunene fra 1. januar 1990. Opprettelsen av et fylkesledd har gitt positive utslag for kulturminneforvaltningen, bl.a. ved at kompetanse og kapasitet er utviklet regionalt og at kulturminnefaglige problemstillinger er blitt et tydeligere element i samfunnsdebatten.

I 1990-91 fikk 25 kommuner forsøksvis delegert myndighet etter deler av kulturminneloven og lovverk på naturforvaltningsområdet. En oppsummeringsrapport, utarbeidet av DN i 1994 tyder bl.a. på:

- at aktiviteten innen delegerte felt økte i kommunene
- ressursbesparelse på fylkesnivå i saker om oppsyn og skjøtsel
- forbedret kontakt mellom kommunene og regionalt forvaltningsnivå, noe som bl.a. ga kompetanseoverføring til kommunene.

De fleste kommunene ønsket dessuten å beholde delegert myndighet.

Oppsummeringsvis kan en si at delegering etter særlov så langt har medført/ bidratt til:

- økt samfunnsfokus og samfunnsnærhet (folkeligjøring)
- kompetanseutvikling på alle nivåer i forvaltningen (også sentralt gjennom økt samfunnskontakt)
- mer omfattende og samfunnsintegrert forvaltning gjennom at flere saker får en kulturminnefaglig vurdering.

I en framtidig forvaltningsmodell, med økt delegering av myndighet til regionalt og lokalt forvaltningsnivå, er det helt sentralt å legge til rette for en forvaltningsmessig bredde og at verdier av nasjonal karakter blir sikret.

## Svein Karlsen: Biologisk mangfold og naturvern

Et sentralt spørsmål for delegering av myndighet er hvordan vi bygger opp politisk legitimitet, og den "riktige" rollefordeling mellom sentralmyndighet og lokalmyndighet. MIBU-meldinga (St meld nr 58) er her fortsatt gyldig som utgangspunkt for diskusjon.

Innenfor *viltforvaltningen* er det mulig å delegerer mer. Høstbarhetsproblematikken (småvilt og hjortevilt) kan vi i stor utstrekning håndtere på kommunenivå. Når det gjelder laksen, er jeg usikker på om vi bør delegerer vesentlig mer; denne er en truet ressurs og vi har en interessemotsetning mellom bruksforvaltning og bevaring. For det øvrige innlandsfisket vil det aller meste kunne håndteres lokalt. Når det gjelder høstbare vilt og fiskeressurser, er det viktig at aktørene i "trekanten" Kommune-eier-utøver må bli integrert og samhandle på en bedre måte. Konseptet med driftsplan basert på lokal forvaltning bør her videreføres.

I forhold til *motorferdsel* i utmark har vi prøvd utstrakt delegering, noe Stortinget valgte å gå tilbake på og gjeninnførte et nasjonalt forskrifts-grep på området. Det er nå under arbeid en fornying av regimet rundt motorferdsel hvor blant annet en arealorientering, kanskje hjemlet i plan og bygningsloven, er aktuell. I *rovdyrproblematikken* har vi etter hvert erfaringer med ulike lokalbemannede nemnder. Mine egne erfaringer viser at gaupenemnder (politisk valgte nemnder) i mange tilfeller har fungert godt. Parts-sammensatte nemnder har ikke fungert like bra – vurdert ut fra mine erfaringer.

Hvordan får vi kommunene til å ta ansvar for de internasjonale forpliktelsene vi har på biologisk mangfold området? Innen 2003 skal alle kommuner ha kartlagt sitt biologisk mangfold. Kommunen har ansvaret for denne kartleggingen selv og det stilles et tilskudd fra staten på 50.000 kr. til rådighet for å hjelpe denne kartleggingen. DN har her laget en god Håndbok som skal veilede kommunene i kartleggingen. Fylkesmannens Miljøvernavdeling skal også etablere en startpakke for kommunen, ut fra dagens biologiske kunnskap; dette arbeidet har vi ikke klart å gjennomføre godt nok. IT-struktureringen vår for eksisterende kunnskap er enda ikke god nok. Vi er usikre på hvordan vi skal operasjonalisere kunnskap på regionalt nivå til bruk i kommunene. Vi sliter også med å få til en systematisert og god overføring av nyvunden forskningsbasert kunnskap fra forskningen til kommunene. Angående den kartlegging som kommunene gjennomfører, så skal dette materialet også kvalitetssikres opp mot den kunnskap fylkesmannen har tilgang til, og deretter inngå i våre samlede databaser. Dette er en betydelig oppgave og de økonomiske ressurser som finnes til dette arbeidet er ikke store.

En ytterligere delegering til kommunene innen biologisk mangfold vil kunne ha en del positive effekter. Det vil kunne gi politisk oppmerksomhet på nye fagfelt, vi får en oppdatering av kunnskap og vi får forhåpentligvis utviklet de it-baserte kommunikasjonsrutine mellom nivåene. Fylkesmannen vil også bli utfordret til å ha en diskusjon med kommunene om lokal virkelighetsforståelse. Utfordringen vil også på dette feltet være den enkelte

kommunes politiske vilje og faglige evne (kompetanse og kapasitet) til å ta ansvar for vårt samlede biologiske mangfold.

Vi har enda problemer med It-løsningene. Det er ulike systemer på kommunalt og regionalt nivå, og kommunene har til dels valgt ulike tekniske løsninger.

Spørsmålet er i hvor stor grad den nye kunnskap som blir dokumentert gjennom kartleggingen blir realisert gjennom politiske vedtak og gjenspeiles i de planvedtak som gjøres. Her er arealplanleggingen et helt sentralt virkemiddel.

## Werner Olsen: Delegering av myndighet på forurensningsområdet

### *Prøveordninger i Vestfold*

Tønsberg, Larvik og Borre har sammen med 9 andre kommuner i Norge i ca 10 år vært med i en prøveordning hvor det har fått betydelig myndighet etter forurensningsloven. Alle tre Vestfoldkommunene var positive til å delta i prøveordningen. Kommunene fikk anledning til å velge i en lang "smørbrøddliste" med oppgaver. Kommunene i Vestfold valgte så å si alle oppgavene. Noen år senere opphørte prøveperioden, og kommunene fikk valget om å tre ut av prøveordningen eller å beholde den delegerte myndigheten. Kommunene i Vestfold ville beholde de delegerte oppgavene. Etter min vurdering viser dette at kommunene var svært positive til å ta nye oppgaver innen forurensningsområdet. Erfaringen så langt er at kommunene har håndtert de delegerte oppgavene på en tilfredsstillende måte.

Kommunene i Vestfold er også med på en prøveordning hvor de har fått delegert myndighet innen landbruksforskriftene (silo -, gjødsel – og bakkeplaneringsforskriftene). Vi synes nok at kommunene kunne vært mer aktive i bruken av forskriftene. Erfaringen er imidlertid at summen av aktiviteten i kommunene er større enn det fylkesmannen har hatt kapasitet til å utføre. Erfaringene viser også at kommunene i mange tilfeller kommer fram til løsninger som innebærer at de ikke behøver å bruke den formelle myndigheten som ligger i forskriftene.

### *Hvorfor bør kommunene ha mer myndighet ?*

Rollefordelingen mellom fylkesmannen og kommunene har innen forurensningsområdet i grove trekk vært uendret siden miljøvernavdelingen ble opprettet i 1982. Samtidig har kommunene bygget opp en betydelig miljøkompetanse. Dette har bl.a. skjedd gjennom MIK reformen og LA21-arbeidet. Videre er kommunene i dag høringsinstans under den forberedende saksbehandlingen. Kommunene har derfor kompetanse til å håndtere de fleste sakene.

Saksbehandling over 3 forvaltningsnivå (kommune –fylkesmann –SFT) er svært arbeidskrevende. Den samlede belastningen på miljøforvaltningen vil bli betydelig redusert hvis saken kan avgjøres på kommunalt nivå. Det er derfor et betydelig effektiviseringspotensiale i økt delegering:

- Kommunene sitter med god lokalkunnskap, noe som i mange tilfeller gjør de i stand til å velge de mest hensiktsmessige løsningene.
- Kommunen er i dag planmyndighet etter Plan og bygningsloven. Økt myndighet etter Forurensningsloven vil føre til at kommunene kan gi forurensingsaspektet en betydelig mer sentral rolle i kommuneplanarbeidet. Videre kan kommunene, når det er hensiktsmessige, velge om de vil bruke Forurensningsloven eller om de vil gjøre bestemmelsene i reguleringsplanen så omfattende at en behandling etter F-loven ikke er nødvendig. Vi kan eksemplere på slike avveininger i Vestfold, noe som har spart forvaltningen for en tung og omfattende behandling etter F-loven.
- Økt delegering vil antakelig føre til større bevissthet og større kommunalt engasjement innen forurensningsarbeidet.

### *Utfordringer*

Selv om kommunene har betydelig kompetanse innen forurensningsarbeidet vil det være en stor utfordring for fylkesmannen å bygge opp under den kommunale miljøkompetansen slik at kommunene får et godt grunnlag når de skal fatte sine vedtak.

Miljøforvaltningen sitter inne med en betydelig miljøkunnskap. Denne kompetansen er samlet i en rekke databaser, rapporter og lignende. Det blir derfor en viktig oppgave å systematisere denne kunnskapen slik at den blir betydelig lettere tilgjengelig for kommunene. Arealis er et eksempel på effektiv formidling av miljøkunnskap. Kartfesting av viktige arealinteresser forenkler den kommunale arealplanleggingen. Erfaringen fra Vestfold er at god kartdokumentasjon er et viktig virkemiddel for å sikre at kommunene tar hensyn til viktige miljøinteresser i sin arealplanlegging.

Norge har mange små kommuner. Disse har neppe kapasitet til å bygge opp nødvendig miljøkompetanse. Løsningen på dette er interkommunalt samarbeid.

Gjennom interkommunalt samarbeid kan kommunene bygge opp kompetansesentra som kan bistå enkelt-kommuner i de tilfellene hvor det er behov for spisskompetanse.

Ved økt delegering er det derfor viktig at staten oppmuntrer til interkommunalt arbeid.

### Harald Baldersheim: Desentralisering i et komparativt perspektiv

*Subsidiarity at Work: Models of multi-level governance in European countries*<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup> En forkortet versjon av et paper presentert på seminaret "Local Government at the Millennium" arrangert av "Local Government and Shires Association" og "University of New South Wales", Sydney, 21-22 februar 2000.

This paper discusses developments in central-local relations, or more specifically, trends in multi-level governance, i.e. governance across levels of government. These trends reveal both something of a new disorder as well as elements of a new order between central and local governments in many European countries. A polite way of describing the new disorder is to point to increasing incidence of bottom-up governance, policy-making and assorted initiatives taken by looking authorities with or without consulting the central government, especially in economic development. A more brutal description is to suggest the emergence of a more competitive mentality in cities and regions, a go-it-alone attitude, and the devil take the hindmost. The new order in central-local relations refers to new modes of multi-level governance, in which agencies work together across levels of government in mutual learning loops. At their best these collaborative arrangements demonstrate subsidiarity at work. Multi-level governance both as a phenomenon and a concept is attracting increasing attention. Tellingly, one of the latest reports from the OECD's PUMA project is titled 'Managing Across Levels of Government'

This new 'disorder' is paralleled by new trends in multi-level governance. These trends are instruments for stimulating more vigorous local self-government as well as responses that seek to come to terms with a new reality. I shall outline four different responses that I see as representing distinctive modes of multi-level governance: the Spanish, French, German, and Nordic modes respectively (for a discussion of multi-level governance as an emergent feature of the EU, cfr. Marks et al. 1994).

#### *Trends in multi-level governance*

- Spanish mode – variable geometry

The forty-year Francoist regime was a highly centralised one. Regional aspirations for autonomy were ruthlessly suppressed. The new constitution of 1978 embody clauses that allow for a flexible and widening decentralisation in a dynamic interplay between national and sub-national governments. Spain's sub-national governments include 17 regions, 50 provinces and 8.000 municipalities. Regions and municipalities are governed by directly elected assemblies.

The regions demonstrate most directly multi-level governance through variable geometry. The constitution distinguishes between four different types of regional autonomy: Preferential, special, exceptional, and ordinary. The first type applied at the outset to the historical "lands" of the Basque country, Galicia, and Catalonia and represents the most extensive form of autonomy, including the right to regulate lower levels of local government and levy taxes. Special autonomy was granted to Andalusia while the exceptional status was reserved for the capital Madrid. The remaining regions enjoyed "ordinary" autonomy (Williams 1994).

However, the enumeration of the various forms of autonomy is a static description that does not do full justice to the variable geometry of Spanish multi-level governance. To give the flavour of its dynamic character two further features must be mentioned. It allows for differentiated pace of

decentralisation across the Spanish territory, and decentralisation is bottom-up-driven, on demand. The constitution allows for regions to apply for an extension of their autonomy when they deem themselves ready for it. It may take time to build up the political and institutional capacity to take on functions such as, say, education or economic development. There are several examples of regions “graduating” from one level of autonomy to another. In the end, they may all enjoy preferential status. However, as Catalonia and the Basque region have demonstrated, even preferential status is not an end station but may be extended through vigorous bottom-up policy-making.

- French mode – planning contracts

France is also an example of development from a highly centralised, unitary state to a decentralised mode of government. “Paris – et le désert”, was a long-standing description of France. No more. Decentralised France has 20 regions, 100 *départements* and the famous 36.0000 municipalities. They are all run by directly elected councils with their own mayors and administrative apparatus (in the case of the smallest municipalities, the latter may be rather rudimentary, of course).

*Plan de contrat* is the characteristic French mode of establishing partnerships across levels of government. Through planning contracts and the accompanying processes of negotiation national, regional and local development objectives are co-ordinated and projects agreed upon (Balme and Bonnet 1995). Also private companies and voluntary associations may become partners in these contracts. The contracts usually run for five years. They establish the responsibilities of the contracting partners, including objectives and the distribution of financial obligations. Central agencies as well as regional and local authorities contribute financially to the realisation of the projects undertaken. From a cross-level governance perspective the interesting feature of the planning contracts is the process of negotiation that occurs between the contracting bodies. The negotiations establish elements of partnership, parity and bottom-up policy-making that amount to a decisive devolution of the French state; some even say “the end of the French unitary state” (Loughlin and Mazey 1995).

- German mode – the tapestry

The German constitution imposed by the occupying forces after WWII had one overriding goal – democratic stability. Consequently, an intricate system of checks and balances was introduced which established a federation in which the constituent lands obtained a virtual veto in federal decision-making through the regional chamber – the *Bundesrat* (Stammen 1994). The composition of the latter depends upon the outcome of elections to the assemblies of the respective *Länder*. The *Bundesrat*, and thus the *Länder* must give its consent to the federal budget and legislation that affect the responsibilities of the *Länder*. After unification Germany has 16 lands, 439 counties (*Kreise*) and 14.458 municipalities. The organisation of the two latter levels is the prerogative of the respective lands. Three main types of local government system obtain: the strong mayor (directly elected), the manager-council form, and the committee model.



Relationships between levels of government in Germany have been characterised by the term *Verflechtungspolitik*, or entwining of policy-making (Benz et al. 1992, Norton 1994:259). The strands of policy-making are so closely woven across the various levels that a tapestry of policy ensues, a seamless web in which it is hard to tell where one level ends and another begins. Despite the principles of functional division stated in the constitution the initiation, financing and execution of policy programmes are often so closely entwined that it may make little sense to seek to determine whether they are local, state or federal responsibilities.

The German model was designed to ensure democratic stability, and it has proven itself in this respect, even enduring the shock of unification and the accession of five new lands. However, the question mark that now hangs over the German political system is whether it makes for too much stability – immobility when changes and adaptation are required. With regard to multi-level governance it encourages close co-operation across levels of government. A dynamic element that stimulates policy innovation is less conspicuous, however. For example, German local government has been slow in adopting elements of the New Public Management that have become popular in a number of other countries (Wollmann 1999).

- Nordic mode – administrative experiments

The Nordic countries of Denmark, Finland, Norway, and Sweden have many features in common with regard to sub-national governments (Iceland is also counted among the Nordic family but is not covered by the present discussion). Local government holds an important position in the overall public machinery, with cradle-to-grave responsibilities for citizen welfare. This includes functions that range from kindergartens to major hospitals, from patching potholes to economic development planning. Denmark, Norway and Sweden have a two-tier system of local government, which Finland lacks; instead Finland relies on a sophisticated system of inter-municipal co-operation. In addition to carrying out purely local functions local governments are regarded as executive organs of the welfare state under the supervision of central government.

How can local autonomy be preserved under such a system? Is there scope for local, bottom-up policy-making? At first look, the thumbprints of central ministries may seem to show up in most of the local action. However, a mode of public action that has become increasingly characteristic of the Nordic countries since the 1970s is the joint *administrative experiment*. I do not claim that this is an exclusive invention of the Nordic countries or unique to this part of the world (Cfr. Campell 1969, for an exposition of the idea). I shall suggest, however, that the ubiquitous occurrence of the administrative experiment throughout the political-administrative system is a special Nordic feature worthy of attention. These experiments allow for joint policy-making across levels of government and represent a channel of influence for local governments on national policies (Hagen and Rose 1989).

Typically, experiments are initiated when existing policies are deemed inadequate or new ones are sought for new tasks. If there are competing

policy suggestions or uncertainty with regard to what the best response might be, the solution is often to carry out a series of experiments to see what works. The central government sets up an experimental framework, provides some funds and invites local authorities to come forward with concrete plans for local experiments. Usually, local authorities are expected to throw in some funds of their own in the experiments. Normally, an evaluation procedure is attached to the experimental set-up so that dissemination of information and learning is assured. Evaluation is often carried out by social science research institutions. Perhaps the most characteristic example of this approach to multi-level governance was the free-commune experiments that were carried out in all four countries from the mid-1980s to the mid-1990s (Baldersheim and Stahlberg 1994). After evaluations, the free commune experiments resulted in extensive revision of local government legislation in the four countries.

### *Concluding remarks*

Often, local government reform in European countries has been a pursuit of two chimeras: the ideal size of municipalities and the ideal division of functions between levels of governments. The ideal size has usually meant *larger* size, with amalgamations of municipalities as a result. However, European countries are still governed through municipal size patterns that vary widely, cfr. for example France versus UK, or Sweden versus Norway. The division of functions between national and local governments is redrawn regularly in many countries, but with no clear pattern or trend emerging. In this respect, the variations between European is also great, from the cradle-to-grave range of functions found in Scandinavian local government to the more limited potholes- and-garbage type of role played in Czechia. The conclusion near at hand is that the precise municipal size and functional distribution are not all important for effective governance. The European variation demonstrates that modern societies can live happily with all sorts of size patterns and functional divisions. What is important, however, is the pattern of co-ordination across levels of government, or the mode of multi-level governance.

If there are any convergent trends in European governance, it is the two-fold trends of multi-level government and subsidiarity. More, not fewer levels of government are being established to cope with the exigencies of modern societies; more complex social and economic patterns require more complex modes of governance. And faster social change requires more decentralised, flexible governance, i.e. a capacity to adapt and cope among street-level bureaucrats. The challenge that higher levels of government is facing, is developing modes of cross-level interaction that serve to foster, not cripple this sort of capacity. That is what subsidiarity is about.

This challenge has three elements:

1. establishing *ownership* instead of directorship: If projects undertaken across levels of government are not psychologically anchored in all the institutions involved, only some of the institutions will feel responsible for project progress; and often projects will come to a halt. Traditional top-down governance often suffers from this, especially in development

projects, being more suitable for rule implementation than imaginative development management. The French planning contracts seem a good answer to this problem. Contracts establish joint ownership to projects and at the same time specify partner responsibilities clearly.

2. *learning* instead of blaming: Learning loops across levels of government are necessary for organisational development to occur also at higher levels of government in response to experiences gained at the levels of actual project implementation. However, learning loops are just as important for avoiding sudden, demoralising policy reversals that may accompany a change of political incumbents or a change of institutional leadership. New leaders may want to reverse existing policies and programmes without taking proper stock of existing experience and progress; without learning loops from experiences at lower levels this is easier to do. But discarding existing projects, and initiating new ones without adequate explanations may result in project weariness among street-level bureaucrats and the emergence of a cynical attitude of having-seen-it-all-before. The set-up of the Nordic administrative experiments represents one of the ways of building learning loops across levels of government.
3. *politics of identity* without politics of break-up: In many cases, European devolution is driven by politics of identity, and more so in the 1980s and 1990s than in previous decades (Harvie 1994). The cases of Belgium and Spain come readily to mind, and recently also UK with directly elected parliaments for Northern Ireland, Scotland and Wales. Even Scandinavia is touched by this trend: In the Faroe Islands demands for full independence from Denmark are gaining momentum, similar voices are being heard in Åland regarding its relationship to Finland. And the Sami people of Norway are pressing for more control over natural resources in their areas in the North. In some respects the reawakening or rediscovery of identity is a bewildering phenomenon – based on theories of modernisation such primordial bonds could have been expected to have become absorbed by a common culture of modernity. Instead, post-modern Europe seems fertile ground for the politics of identity. So there is no reason to expect an end to claims for home rule or special governmental arrangements for identity groups. How to avoid a Europe that reverts to the Medieval state of a collection of small, warring principalities, suspicious of outsiders? I will point to the Spanish mode of variable geometry as a possible answer to this challenge. Just as the EU has suggested a pattern of variable geometry to allow nation states a choice of different speeds and levels of integration, so nation state may do the same with regard to local governments and areas inside their respective territories. Spain has demonstrated a flexible approach in this respect.

### *References*

Baldersheim, Harald and Krister Stahlberg, eds. 1994. *Towards the Self-Regulating Municipality. Free Communes and Administrative Modernisation in Scandinavia*. Aldershot: Dartmouth.

- Balme, Richard and Laurence Bonnet 1995. "From Regional to Sectoral Policies: The Contractual Relations Between the State and the Regions in France". In John Loughlin and Sonia Mazey eds. 1995. *The End of the French Unitary State?* London: Frank Cass.
- Benz; Arthur, Fritz W. Scharpf and Reinhard Zintl 1992. *Horizontale Politikverflechtung : zur Theorie von Verhandlungssystemen*. Frankfurt/Main: Campus-Verlag.
- Campbell, Donald T. 1969. "Reforms as Experiments", *American Psychologist*, 24:409-429.
- Hagen, Terje and Lawrence Rose 1989. "Learning by Doing? Experimental Programmes as a Tool for Public Policy Formation in Norway", *Scandinavian Housing & Planning Research*, 6:17-30.
- Harvie, Christopher 1994. *The Rise of Regional Europe*. London: Routledge.
- Keating, Michael and John Loughlin, eds. 1997. *The Political Economy of Regionalism*. London: Frank Cass.
- Loughlin, John and Sonia Mazey eds. 1995. *The End of the French Unitary State?* London: Frank Cass.
- Marks, Gary, Francois Nielsen, Leonard Ray and Jane Salk 1994. "Competencies, Cracks, and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union". Chapter 3 in Gary Marks, Fritz W. Scharpf, Philippe C. Schmitter and Wolfgang S. Streck, eds.: *Governance in the European Union*. London: Sage.
- Norton, Alan 1994. *International Handbook of Local and Regional Government. A Comparative Analysis of Advanced Democracies*. London: Edward Elgar.
- Stammen, Theo 1994. "Federalism in Germany". In Peter Wagstaff, ed.: *Regionalism in Europe*. Oxford: Intellect, European Studies Series.
- Williams, Allan 1994. "Regionalism in Iberia". In Peter Wagstaff, ed.: *Regionalism in Europe*. Oxford: Intellect, European Studies Series.
- Wollmann, Hellmut 1999. "Politik und Verwaltungsmodernisierung in den Kommunen: Zwischen Managementlehre und Demokratigebot". *Die Verwaltung*, 32 (Heft 3): 345-375.

### Jostein Aanestad: Avslutning

Jeg vil først benytte anledningen til å takke for gjennomføring av seminaret; dette har vært en svært nyttig dag. Spesielt har det vært viktig å få til koblingen mellom erfaringer fra "praktikere" og forskere. Vi ser også frem til en oppfølging på konferansen Synergi 21 i Stavanger til høsten. Dette seminaret vil fokusere på vitalisering av lokaldemokratiet med miljøvern som "case".

Jeg har en del konkrete kommentarer til innlegg og debattene vi har hatt i dag.

1. *Smal eller bred innfallsvinkel til miljøvernpolitikken.* Vi er opptatt av å vise kontinuiteten i departementets arbeid ift. kommunalt miljøvernarbeid og bringe med oss erfaringene så langt i det videre arbeidet. Miljøvernpolitikk er ikke bare noe som er MDs oppgave, men noe som drives i alle departement, og som skal gjenspeiles i alle samfunnssektorer. En stor utfordring ligger derimot i håndteringen av de begreper vi bruker når vi snakker om miljøvernpolitikk. Hvilke begreper må vi bruke for å skape begeistring ? Hvem er det som i dag lar seg begeistre av bærekraftig utvikling ? Kanskje må vi ta i bruk nye begrep ?
2. *Sektorintegrering og delegering.* Ideen om sektorintegrering har vært på dagsorden lenge, og begrepet er omtalt i både St.meld nr. 46 og 58. Vi har nå definert mål (jf. St.meld nr. 8) som skal gjelde for alle sektorer og som skal ligge til grunn for de sektorvise miljøhandlingsplanene som departementene lager. Samtidig må vi huske på at endringer ikke skjer over natta. Det tar tid å få innbakt miljøvern hensyn i alle departements praksiser, men virkemidlene og systemene for å få dette til er nå utviklet. Vi kan derimot ikke bruke som argument at vi må få til en enhetlig stat før vi går i gang med ytterligere delegering til kommunene. – Særlig ikke når vi ser at det er et stort behov for å få til en mer gjennomtenkt ansvarsfordeling på det vertikale nivå.
3. *Globale utfordringer og forpliktelser.* Hensikten er ikke at vi nå skal skyve fra oss de globale utfordringene ved å delegerer til kommunene. Vi vil invitere kommuner med i et samarbeide og be dem om hjelp for å løse de globale utfordringene, siden kommunene disponerer mange viktige virkemiddel for å få til dette, bl.a. plan- og bygningsloven. MD vil være ryddige på hvilke problemområder hvor kommunene bør ha et primæransvar og hvor kommunene bidrar ift. områder der ansvaret er statens.
4. *Følger det ressurser med ?* Dette må selvsagt opp til vurdering. En ting synes derimot klart: nye øremerkede ordninger overfor kommunene er ikke særlig aktuelt. Utfordringen er da; hvilke andre virkemidler kan vi bruke som ikke innebærer øremerking ? Vi har allerede gode erfaringer med avgifter eller gebyrordninger overfor piggdekk, avfall og avløp. Går det an å tenke tilsvarende ordninger også på andre områder for å styrke gjennomføringen av den kommunale miljøvernpolitikken?
5. *Kompetansekrav til kommunene.* Det synes heller ikke å være særlig aktuelt å stille kompetansekrav til kommunene for å ivareta funksjoner på miljøvernområdet. Vi må stole på at kommunene selv er i stand til å vurdere hvilken kompetanse som trengs for å løse de ulike miljøvernoppgavene. Vi trenger likevel å finne frem til løsninger som sørger for å bygge opp støttefunksjoner overfor kommunene der dette er nødvendig. Et eksempel i så måte er prosjektet Arealis. Dette har stor interesse i MD og sier noe om den type kompetanseoppbygging vi vil støtte.

6. *Ivaretagelse av nasjonale mål uten å kvele det lokale initiativ.* Her synes jeg det var interessant med innlegget vi fikk om de 3 ulike regionale samarbeidsmodellene (jf. Baldersheim).

I forhold til disse modellene finnes det ideer vi kan spinne videre på.

- Vi har hatt mange *forsøksmodeller* innen kommunalt miljøvernet i Norge. Gjennomføring og iverksetting blir nå viktigere. Det området hvor vi kan se behov for ytterligere forsøk nå, er innenfor kulturminneområdet, der kommunene så langt har hatt liten myndighet.
- En *kontraktsmodell* kan inngå som en del av kommunesatsingen. Det kan hende at MD i større grad vil inngå kontrakter med KS om ansvarsdeling i miljøvernpolitikken og lokale virkemidler for å styrke den kommunale miljøvernpolitikken.
- Den *differensierte modellen* kan også være aktuell. Bl.a. har departementet invitert til frivillig kommunal forvaltning av verneområder. Vi må nok i større grad begynne å se fylkene og regionene ut i fra sine særtrekk og ut i fra hvilke temaer, problemer og utfordringer som finnes i de ulike regionale enhetene.

*Avslutningsvis* vil jeg si at MD nå er i en fase der vi samler inn erfaringer. Etter hvert vil vi komme inn i en ny fase der konklusjoner blir drøftet og presentert. Intensjonen er at noen overordnede linjer skal presenteres i den kommende stortingsmelding om oppgavefordelingen (oppfølging av NOU 2000:22) og bli utdypet i neste stortingsmelding om regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.

### Deltakere på seminaret

|  |  |
|--|--|
| Askim, Tore, Novus-Vita, Novus Vita A/S, Tollbugt. 54, 3044 Drammen                                    | <a href="mailto:tore@novus-vita.no">tore@novus-vita.no</a> , tlf: 32896675   |
| Auestad, Jan, Kulturkontoret Rogaland, pb. 130, 4001 Stavanger   | <a href="mailto:jga@rfk.rogaland-f.kommune.no">jga@rfk.rogaland-f.kommune.no</a> tlf: 51516849                     |
| Baldersheim, Harald, Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo, boks 1097 Blindern, 0317 Oslo | <a href="mailto:harald.baldersheim@stv.uio.no">harald.baldersheim@stv.uio.no</a> tlf: 22857189                     |
| Berg, Stene, Riksantikvaren, pb. 8196 dep, 0034 Oslo   | <a href="mailto:stene.berg@ra.no">stene.berg@ra.no</a> tlf: 22940358   |
| Bjørnæs, Trygve, ProSus/SUM, pb. 1116 Blindern, 0317 Oslo  | <a href="mailto:trygve.bjornas@prosus.uio.no">trygve.bjornas@prosus.uio.no</a> tlf: 22858794                       |
| Grann, Ole Jørgen, Kommunenes Sentralforbund, pb. 1378 Vika, 0014 Oslo                                 | <a href="mailto:ole.grann@ks.no">ole.grann@ks.no</a> tlf: 24132738   |
| Grundt, Guttorm, Rådhuset, Oslo Kommune, 0037 Oslo   | <a href="mailto:guttorm.grundt@radhuset.oslo.kommune.no">guttorm.grundt@radhuset.oslo.kommune.no</a> tlf: 22861555 |
| Gundersen, Frode, Norges Landbrukshøgskole, pb. 5003, 1432 Ås  | <a href="mailto:Frode.gundersen@ios.nlh.no">Frode.gundersen@ios.nlh.no</a> tlf: 64948659                           |
| Heiberg, Eli, Høgskolen i Sogn og Fjordane, ANF, pb. 133, 6851 Sogndal                                 | <a href="mailto:eli.heiberg@hisf.no">eli.heiberg@hisf.no</a> tlf: 57676234   |

|  |   |
|--|---|
| Holvik, Øystein, Kristiansand kommune, Serviceboks 417, 4604 Kristiansand  | <a href="mailto:Oystein.Holvik@Kristiansand.kommune.no">Oystein.Holvik@Kristiansand.kommune.no</a><br>tlf: 38075034 |
| Hovik, Sissel, NIBR, pb. 44 Blindern, 0313 Oslo  | <a href="mailto:sissel.hovik@nibr.no">sissel.hovik@nibr.no</a> tlf: 22958939  |
| Jalling, Lasse, Kommunenes Sentralforbund, pb. 1378 Vika, 0114 Oslo  | <a href="mailto:Lasse.Jalling@ks.no">Lasse.Jalling@ks.no</a> tlf: 24132804  |
| Jansen, Alf-Inge, Universitetet i Bergen, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Christiesgt. 17, 5007 Bergen | <a href="mailto:Alf-inge.jansen@aorg.uib.no">Alf-inge.jansen@aorg.uib.no</a> tlf: 55582144                          |
| Karlsen, Svein, Statens Hus, Strandveien 38, 7713 Steinkjer  | <a href="mailto:Svein.karlsen@fm-nt.stat.no">Svein.karlsen@fm-nt.stat.no</a> tlf: 74168050                          |
| Karlstrøm, Tormod, Statens Hus, pb. 4034, 2308 Hamar   | <a href="mailto:tormod.karlstrom@Fm-He.stat.no">tormod.karlstrom@Fm-He.stat.no</a> tlf: 62551000                    |
| Kleven, Terje, NIBR, pb. 44 Blindern, 0313 Oslo  | <a href="mailto:terje.kleven@nibr.no">terje.kleven@nibr.no</a> tlf: 22958962  |
| Krogh, Erling, Ekro Rådgivning, Måltrostrv. 1, 1430 Ås   | <a href="mailto:ekro-rad@online.no">ekro-rad@online.no</a> tlf 64973964   |
| Lafferty, William M, ProSus/SUM, pb. 1116 Blindern, 0317 Oslo  | <a href="mailto:William.lafferty@prosus.uio.no">William.lafferty@prosus.uio.no</a> tlf: 22858788                    |
| Langeland, Arthur, Sogndal kommune, pb. 71, 6851 Sogndal   | <a href="mailto:arthur.langeland@sogndal.kommune.no">arthur.langeland@sogndal.kommune.no</a> tlf: 57629600          |
| Larsen, Kari Charlotte, Miljøverndepartementet, pb. 8013 dep, 0030 Oslo  | <a href="mailto:kla@md.dep.no">kla@md.dep.no</a> , tlf 22 24 58 59  |
| Lindseth, Gard, ProSus/SUM, pb. 1116 Blindern, 0317 Oslo   | <a href="mailto:Gard.lindseth@prosus.uio.no">Gard.lindseth@prosus.uio.no</a> tlf: 22858956                          |
| Lund, Einar, Norsk senter for økologisk landbruk, 6630 Tingvoll  | <a href="mailto:Einar.Lund@norsok.no">Einar.Lund@norsok.no</a> tlf: 71532000  |
| Midteng, Thor, Norges Naturvernforbund, pb. 342 Sentrum, 0101 Oslo   | <a href="mailto:thor.midteng@naturvern.no">thor.midteng@naturvern.no</a> tlf 22402412                               |
| Moen, Eli, Miljøverndepartementet, pb. 8013 dep, 0030 Oslo   | <a href="mailto:eli.moen@md.dep.no">eli.moen@md.dep.no</a> tlf: 22245870  |
| Mydske, Per Kristen, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, boks 1097 Blindern, 0317 Oslo                         | <a href="mailto:p.k.mydske@stv.uio.no">p.k.mydske@stv.uio.no</a> tlf: 22855215,                                     |
| Nenseth, Vibeke, NIBR, pb. 44 Blindern, 0313 Oslo  | <a href="mailto:vibeke.nenseth@nibr.no">vibeke.nenseth@nibr.no</a> tlf: 22958374                                    |
| Norland, Ingrid T, ProSus/SUM, pb. 1116 Blindern, 0317 Oslo  | <a href="mailto:i.t.norland@prosus.uio.no">i.t.norland@prosus.uio.no</a> tlf: 22858793                              |
| Ohm, Jostein, Agenda Utredning & Utvikling AS, pb. 542, 1302 Sandvika  | <a href="mailto:jostein.ohm@agenda.no">jostein.ohm@agenda.no</a> tlf: 67575724                                      |
| Olsen, Werner, Fylkesmannen i Vestfold, pb. 2065, 3103 Tønsberg  | <a href="mailto:Werner.olsen@fm-ve.stat.no">Werner.olsen@fm-ve.stat.no</a> tlf: 33371176                            |
| Pedersen, Gøril, Statens Forurensningstilsyn,  | <a href="mailto:Goril.pedersen@sft.no">Goril.pedersen@sft.no</a> tlf: 22573629                                      |

|   |   |
|---|---|
| pb. 8100 dep, 0032 Oslo   |   |
| Relling, Barbro, Statens Forurensningstilsyn, pb. 8100 dep, 0032 Oslo                                     | <a href="mailto:Barbro.relling@sft.no">Barbro.relling@sft.no</a> tlf: 22573460                              |
| Ringard, Kristi, Miljøverndepartementet, pb. 8013 dep, 0030 Oslo  | <a href="mailto:Kristi.ringard@md.dep.no">Kristi.ringard@md.dep.no</a> tlf: 22245895                        |
| Rivelsrud, Dagfinn, Miljøverndepartementet, pb. 8013 dep, 0030 Oslo                                       | <a href="mailto:Dagfinn.rivelsrud@md.dep.no">Dagfinn.rivelsrud@md.dep.no</a> tlf: 22245907                  |
| Servan, Geir Arne, Stiftelsen Idèbanken, pb. 2126 Grünerløkka, 0505 Oslo                                  | <a href="mailto:Geir.arne@idebanken.no">Geir.arne@idebanken.no</a> 22034020                                 |
| Sorte, Laila Marie, Direktoratet for Naturforvaltning, 7485 Trondheim                                     | <a href="mailto:Laila-Marie.Sorte@dirnat.no">Laila-Marie.Sorte@dirnat.no</a> Tlf: 73580818                  |
| Steen, Merethe, Miljøverndepartementet, pb. 8013 dep, 0030 Oslo   | <a href="mailto:Merethe.steen@md.dep.no">Merethe.steen@md.dep.no</a> tlf: 22246057                          |
| Storelv, Steinar, Kommunenes Sentralforbund, pb. 1378 Vika, 0014 Oslo                                     | <a href="mailto:Steinar.storelv@ks.no">Steinar.storelv@ks.no</a> tlf: 24132771                              |
| Strand, Arvid, NIBR, pb. 44 Blindern, 0313 Oslo   | <a href="mailto:arvid.strand@nibr.no">arvid.strand@nibr.no</a> tlf: 22958931                                |
| Støen, Hans A, Bærum Kommune, pb. 23, 1300 Sandvika   | <a href="mailto:Hans.Anton.Stoen@baerum.kommune.no">Hans.Anton.Stoen@baerum.kommune.no</a><br>tlf: 67503666 |
| Vindenes, Erling, Fylkesmannen Vest-Agder, serviceboks 513, 4605 Kristiansand                             | <a href="mailto:erling.vindenes@fm-va.stat.no">erling.vindenes@fm-va.stat.no</a> tlf: 38176516              |
| Wang, Lars, Novus Vita A/S, Tollbugt. 54, 3044 Drammen  | <a href="mailto:lars@novus-vita.no">lars@novus-vita.no</a> tlf: 32896672                                    |
| Wøien, Bjørn Erik, Riksantikvaren, pb. 8196 dep, 0034 Oslo  | <a href="mailto:bjorn-erik.woien@ra.no">bjorn-erik.woien@ra.no</a> tlf: 22940523                            |
| Aall, Carlo, Vestlandsforskning, pb. 163, 6851 Sogndal  | <a href="mailto:Carlo.aall@vestforsk.no">Carlo.aall@vestforsk.no</a> tlf: 57676156                          |
| Aanestad, Jostein, Miljøverndepartementet, pb. 8013 dep, 0030 Oslo  | <a href="mailto:Jostein.aanestad@md.dep.no">Jostein.aanestad@md.dep.no</a> tlf: 22245804                    |
| Aarsæther, Nils, Universitetet i Tromsø, Institutt for planlegging og lokalsamfunnsforskning, 9037 Tromsø | <a href="mailto:nilsaa@sv.uit.no">nilsaa@sv.uit.no</a> tlf: 77644298  |