

# En drøfting av statlige virkemidler for å styrke det lokale miljøvernarbeidet

En utredning laget på oppdrag fra Miljøverndepartementet



Carlo Aall, Karl Georg Høyer

# VF Prosjektnotat

<b>Notattittel</b> En drøfting av statlige virkemidler for å styrke det lokale miljøvernarbeidet. En utredning laget på oppdrag fra Miljøverndepartementet.	<b>Notatnr.</b> 5/07
	<b>Dato</b> 11.07.07
	<b>Gradering</b> Open
<b>Prosjekttittel</b> En utredning om statlige virkemidler for å styrke det lokale miljøvernarbeidet	<b>Tal sider</b> 48
<b>Forskere</b> Carlo Aall, Karl Georg Høyer	<b>Prosjektansvarlig</b> Carlo Aall
<b>Oppdragsgiver</b> Miljøverndepartementet	<b>Emneord</b> Kommunalt miljøvern, Lokal Agenda 21, bærekraftig utvikling
<b>Sammendrag</b> Utredningen drøfter prinsipper og virkemiddeltilnæringer for hvordan staten kan styrke kommunenes miljøvernarbeid. Utredningen anbefaler tiltak på fire nivå. Nivå 0: Behovet for å gjenreise den moralske kapitalen gjennom et normativt kampanjeprogram i samarbeid mellom stat og kommune; Nivå 1: Behovet for å gjenskape den strategiske kunnskapsproduksjonen om vilkår for lokalt arbeid for bærekraftig utvikling, og behovet for å gjenoppbygge miljøkompetansen lokalt gjennom gjenopprettelse av miljøvernlederstillinger og kompetanseheving i den administrative og politiske delen av kommuneorganisasjonen; Nivå 2: Potensialet som ligger i å etablere tre nye lokale innsatsområder for partnerskap mellom stat og kommune: (1) energi og klima, (2) bruk og vern og (3) bærekraftig forbruk; Nivå 3: Viktighetene av at staten utvikler en forståelse av at kommunene også kan innta rollen som miljøpolitisk aktør, og at staten legger til rette for å utvikle kommunenes rolle som miljøpolitisk aktør bl.a. gjennom et stimuleringsprogram for at foregangskommuner kan inngå i internasjonale kommunenettverk innen miljø og utvikling.	
ISSN 0804-8835	<b>Pris</b> 100 kr

## Forord

Den foreliggende utredningen er et hasteoppdrag for Miljøverndepartementet. Oppdraget ble avklart i midten av april, og arbeidet har pågått i om lag én måned – innimellom mange andre gjøremål. Det innebærer at det ikke har vært rom til noen form for egen datainnsamling. Videre har vi ikke hatt mulighet til å drøfte i særlig detalj alle mulige virkemidler for de enkelte resultatområdene under Miljøverndepartementet. Vi har isteden valgt å fokusere på de prinsipielle sidene ved det å styrke det kommunale miljøvernarbeidet.

I oppdraget ble vi bedt om å produsere en serie med lysark og utfyllende kommentarer til disse. Vi har derfor valgt en noe annerledes form på dette notatet enn det som er vanlig ved Vestlandsforskning. Vi har valgt å strukturere notatet rundt kommentarer til de enkelte lysarkene. Denne formen gjør nødvendigvis at notatet får et oppstykket preg.

Lysarkene er laget med varierende grad av bildeanimasjoner; noe som naturlig nok ikke kommer med i en papirversjon. De forholdene vi har forsøkt å få frem gjennom bildeanimasjoner har vi derfor forsøkt å få frem gjennom skriftlige kommentarer i dette notatet.

Notatet og lysarkene er ment å danne grunnlag for et dialogseminar med aktører som er sentrale i videreutviklingen av det kommunale miljøvernarbeidet.

Sogndal, 11.07.2007

Carlo Aall

Karl Georg Høyer

# Innhold

Problemstilling, kunnskapsgrunnlag, avgrensninger og analysemodell.....	5
Lysark 1.....	5
Lysark 2.....	5
Lysark 3.....	7
Lysark 4.....	7
Lysark 5.....	8
Lysark 6.....	9
Hovedresultatet fra MIK- og LA21-satsingen og det enkle svaret på problemstillingen.....	10
Lysark 7.....	10
Lysark 8.....	11
Lysark 9.....	12
Lysark 10.....	13
Lysark 11.....	13
Lysark 12.....	14
Lysark 13.....	15
Lysark 14.....	16
Lysark 15.....	17
En dypere analyse og et mer komplekst svar på problemstillingen .....	18
Lysark 16.....	18
Lysark 17.....	18
Lysark 18.....	19
Lysark 19.....	20
Lysark 20.....	21
Lysark 21.....	22
Lysark 22.....	23
Lysark 23.....	23
Lysark 24.....	24
Lysark 25.....	25
Lysark 26.....	27
Konklusjoner og anbefalinger.....	28
Lysark 27.....	28
Lysark 28.....	29
Lysark 29.....	29
Lysark 30.....	30
Lysark 31.....	31
Lysark 32.....	32
Lysark 33.....	33
Lysark 34.....	34
Lysark 35.....	34
Lysark 36.....	35
Energi og klima .....	35
Bruk og vern.....	36
Bærekraftig forbruk.....	37
Lysark 37.....	41
Lysark 38.....	43
Sluttkommentarer.....	44
Lysark 39.....	44
Lysark 40.....	45
Lysark 41.....	45
Lysark 42.....	46
Forslag til formål og dagsorden for en dialogkonferanse.....	47
Lysark 43.....	47
Lysark 44.....	47
Lysark 45.....	48
Lysark 46.....	48


# Problemstilling, kunnskapsgrunnlag, avgrensninger og analysemodell

## Lysark 1

### Problemstilling

---

- Utløsende bakgrunn
  - Prosess med overføring av nye miljøvernoppgaver til kommunene i forbindelse med naturmangfoldlov reiste spørsmålet om styrking av kompetanse i kommunene, men man ønsket å se dette spørsmålet i en bredere sammenheng.
- Oppdrag
  - Utrede mulig virkemiddelbruk for å styrke det lokale miljøvernarbeidet
- Avgrensninger
  - Fokus på MDs resultatområder, men også perspektiver på den "store" miljøpolitikken
- Relaterte prosesser
  - Prosjektet "Livskraftige kommuner" (som enda ikke har tatt helt av?)
  - Signaler fra regjeringen om å "restarte" den kommunal miljøvernsatsinga (som fortsatt er litt vage?)
  - Debatten om oppgavefordeling og regioninndeling (som kanskje ikke har så store konsekvenser for kommunene likevel?)
  - Den "nye" og "forsterkede" klimadebatten (gjenstår å se om kommunevalgkampen blir preget av dette!)




Vestlandsforskning er bedt om å utrede spørsmålet om mulige virkemidler for å styrke det lokale miljøvernarbeidet. Bakgrunnen for oppdraget er at spørsmålet om krav til kommunal miljøvernkompetanse har kommet opp i diskusjonen rundt overføring av knyttet til ny biomangfoldlov, men der man kom fram til å ville drøfte virkemidler på bredere basis enn bare å være et spørsmål om å sikre tilstrekkelig kompetanse i kommunene. Videre er det signalisert at drøftingen blant annet må forholde seg til KRDs nye veileder om Statlig styring av kommunesektoren (H2186) og forslag om endringer i oppgavefordeling mellom stat, fylke og kommune.

## Lysark 2

### Kunnskapsgrunnlag

---

- Hasteutredning
  - Ingen tid til egen datainnhenting for dette oppdraget!
- Tidligere egen forskning – to sentrale oppsummeringer:
  - Aall, C., Høyer, KG., Lafferty, W. (red.) (2002): *Fra miljøvern til bærekraftig utvikling i kommunene. Erfaringer med Lokal Agenda 21*. Oslo: Gyldendal akademisk
  - Lafferty, W.M., Aall, C., Lindseth, G., Norland, I.T. (red.) (2006): *Lokal Agenda 21 I Norge: Så mye hadde vi – så mye ga vi bort – så mye har vi igjen*. Oslo: unipub
- Tidligere utredning for Miljøverndepartementet:
  - Aall, C., Lafferty, W. Lindseth, G. (2001): *Ansvars- og myndighetsfordeling mellom stat og kommune på miljøområdet. Oppsummering av erfaringer fra forskning omkring kommunalt miljøvern*. VF-rapport 7/01. Sogndal: Vestlandsforskning



Av tidsmessige grunner har utredningen måttet avgrense seg til empirisk materiale fra tidligere arbeider ved Vestlandsforskning. Disse er oppsummert i følgende tre dokumenter:

- Aall, C., Lafferty, W. Lindseth, G. (2001): *Ansvars- og myndighetsfordeling mellom stat og kommune på miljøområdet. Oppsummering av erfaringer fra forskning omkring kommunalt miljøvern*. VF-rapport 7/01. Sogndal: Vestlandsforskning
- Aall, C., Høyen, KG., Lafferty, W. (2002) (red.): *Fra miljøvern til bærekraftig utvikling i kommunene. Erfaringer med Lokal Agenda 21*. Oslo: Gyldendal akademisk
- Lafferty, W.M., Aall, C., Lindseth, G., Norland, I.T. (red) (2006): *Lokal Agenda 21 I Norge: Så mye hadde vi – så mye ga vi bort – så mye har vi igjen*. Oslo: unipub

Rapporten fra 2001 var et noenlunde tilsvarende (men mer omfattende – ikke minst tidsmessig) oppdrag for Miljøverndepartementet. Boka fra 2002 har et videre fokus enn bare spørsmålet om oppgavefordeling mellom stat og kommune. Boka fra 2006 er delvis en oppdatering av rapporten fra 2001 og boka fra 2002, og retter seg i sitt avslutningskapittel i prinsippet inn mot det samme strategiske spørsmålet som mandatet for dette oppdraget. I dette kapittelet gis følgende ti råd om hvilke lærdommer vi som forskere mener er viktige å ta med i arbeidet med å videreutvikle det kommunale miljøvernet (jf figur under). Vi mener dette gir en relevant inngang til den bredere diskusjonen omkring virkemidler som departementet ønsker, men ønsker samtidig en noe mer tydelig bestilling fra departementet en det som foreligger nå – bl.a. omkring i hvilken grad vi også skal forholde oss til den ”store” miljøpolitikken; dvs virkemidler som omfatter kommunenes miljøvernarbeid i forhold til områder utenfor miljøverndepartementets resultatområde.

<p><b>Internasjonalt</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Internasjonale miljøvernavtaler viktige</li> <li>• Internasjonale kommunenettverk viktige</li> </ul>	<p><b>Nasjonalt</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Forankring nasjonalt avgjørende</li> <li>• Tydelig stat nødvendig</li> <li>• Kommunene ønsker også forventninger til arbeid med globale miljøproblemer</li> </ul>
<p><b>Lokalt</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kunnskap for læring viktig (og administrativ substanskunnskap avgjørende)</li> <li>• Feie for egen dør fortsatt med stort potensial</li> <li>• Forpliktende og avgrenset medvirkning mest effektivt</li> <li>• Plukke de lavhengende fruktene først (de små b-ene)</li> <li>• Også tørre å arbeide med de globale miljøproblemene (de store B-ene)</li> </ul>	

**Figur 1** Ti lærdommer fra arbeidet med LA21 i Norge

### Lysark 3

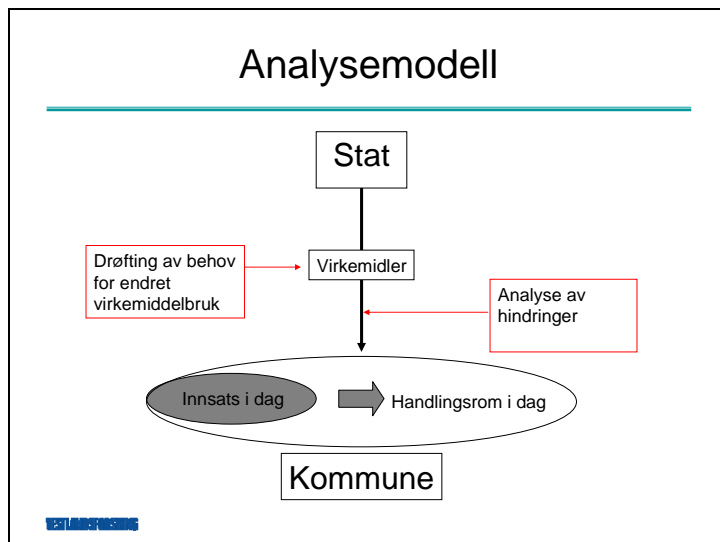
## Avgrensninger

- Ingen detaljert anvisning av hvilke virkemidler vi mener MD bør bruke innenfor alle sine resultatområder, men..
- Drøfte faktorer som er bestemmende for valg av "virkemiddelpakker" og "virkemiddelprinsipper"
- Lansere forslag til slike "virkemiddelpakker"
- Beskriver opplegg for gjennomføring av en dialogkonferanse med sentrale aktører for tematisk utdyping med utgangspunkt i vårt forslag til "virkemiddelpakke"

Oppdraget ble avklart i midten av april, og arbeidet har pågått i om lag én måned – innimellom mange andre gjøremål. Det innebærer at det ikke har vært tid til noen form for egen datainnsamling. Videre har vi ikke hatt mulighet til å drøfte detaljert mulige virkemidler for de enkelte resultatområdene under Miljøverndepartementet. Vi har isteden valgt å fokusere på de prinsipielle sidene ved det å styrke det kommunale miljøvernarbeidet.

### Lysark 4

## Analysemodell



Vi har i første omgang tatt utgangspunkt i en enkel analysemodell. Det er relasjonen mellom statlig virkemiddelbruk og kommunenes miljøvernarbeid som er i fokus. Staten definerer i denne modellen handlingsrommet for kommunene, og virkemiddelbruken skal sørge for at kommunene fyller dette handlingsrommet. En analyse av hindringer kan dermed i prinsippet avklare behov for justeringer av statlig virkemiddelbruk overfor kommunene for dermed å sikre at kommunene bedre klarer i fylle handlingsrommet.

## Miljøpolitisk ståsted: målet om en bærekraftig utvikling (1)

- Internasjonalt
  - Brundtlandrapporten (1987), Rio (1992), Rio+5 (1997) og Rio+10 (2002)
- Nasjonal: St meld 58 (1996-97): en kjerneforståelse
  - **Det økologiske perspektivet:** All menneskelig aktivitet må være innenfor naturens tålegrense
  - **Velferdsperspektiv:** alle mennesker i dag har rett til å få tilfredsstillt sine grunnleggende behov
  - **Generasjonsperspektiv:** fremtidige generasjoner har rett til å få tilfredsstillt sine grunnleggende behov
- Forholder oss derfor **ikke** til alle mulige "tilleggsbegreper" som
  - Sosial bærekraft
  - Økonomisk bærekraft
  - Kulturell bærekraft
  - Bærekraftig vekst
- To farer med slike "tilleggsbegreper"
  - Bærekraftig utvikling → "berre kraftig utvikling"
  - "If sustainable development is everything, maybe it is nothing"?

Kommuneloven pålegger kommunene å arbeide for en bærekraftig utvikling. Bærekraftmålet ligger da også til grunn for norsk miljøpolitikk og statlig politikk på miljøområdet overfor kommunene. Vi har tatt utgangspunkt i den forståelsen av bærekraftmålet som kommer til uttrykk i de "autoritative" overnasjonale dokumentene "Brundtlandrapporten" og Agenda 21 (og de redefineringene av Agenda 21 som er gitt gjennom Rio +5 og Rio + 10). Videre har vi lagt til grunn den forståelsen som er gitt i Stortingsmelding 58 fra 1996-97 "Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling", der det gis en svært presis omtale av de prinsipielle sidene ved bærekraftbegrepet og hvordan begrepet skal forstås som et overordnet politisk mål i en norsk kontekst. Vi har valgt å holde oss til den forståelsen som gis i denne meldingen, og se bort fra den lange rekken med "tilleggsbegreper" som har blitt lansert i delvis konkurrerende dokumenter og prosesser; slike som "økonomisk bærekraft", "kulturell bærekraft", "sosial bærekraft" osv. Det fører for langt å gi en uttømmende diskusjon omkring disse forholdene i denne sammenhengen, men vi vil bare kort peke på to farer ved det å stadig "tøye" på det opprinnelige bærekraftbegrepet: Dels kan vi ende opp med en utvanning – at bærekraftig utvikling ender opp med å omfatte "alt godt" ved en utvikling; dels kan vi få en begrepsvridning bort fra begrepets opprinnelige fokus (miljø og utvikling).



## Miljøpolitisk ståsted: målet om en bærekraftig utvikling (2)

- Kommunalt
  - KS (1993) "Tenke globalt – handle lokalt. Lokalt prioriterte satsingsområder for miljøvernarbeidet"
  - KS (2002) "Bærekraftige kommuner i praksis"  
(<http://www.ks.no/templates/Page.aspx?id=4759>)

Bærekrafttema	Kjerneindikatorar
1. Livskvalitet	Forventa levealder
2. Lokal ureining	Utslepp av fosfor og nitrogen frå hushald og kommunalt avløp
3. Ressursforvaltning	Mengde avfall frå hushald per innbyggjar
4. Biologisk mangfald	Del dispensasjonar for tiltak i LNF-område, prosent
5. Energi og klima	Utslepp av CO <sub>2</sub> -ekvivalentar per innbyggjar
6. Bærekraftig forbruk og produksjon	Del privat og offentlege verksemdar som er miljøsertifisert
7. Kommunal drift	Del tilsette i kommunen som har gjennomført miljøopplæring

De to sentrale dokumentene når det gjelder overføring av bærekraftbegrepet til en norsk kommunal kontekst er en utredning Kommunenes Sentralforbund gjorde i 1993 ("Tenke globalt – handle lokalt. Lokalt prioriterte satsingsområder for miljøvernarbeidet" og et utviklingsprosjekt som munnet ut i en rapport og en nettveileder (2002) med tittelen "bærekraftige kommuner i praksis". Her gis det en presis avgrensning av hva bærekraftig utvikling innebærer av utfordringer for norske kommuner.

# Hovedresultatet fra MIK- og LA21-satsingen og det enkle svaret på problemstillingen

Lysark 7

## MIK- og LA21-satsinga

---

- Begrunnelsen for MIK- og LA21-satsinga var ønsket om å styrke den institusjonelle kapasiteten på miljøområdet i kommunene
- (Ikke overraskende) viste det seg at den institusjonelle kapasiteten også var avgjørende for innsatsen i kommunene
- Men, institusjonell kapasitet er noe mer enn bare det å ansette en kommunal miljøvernleder:
  - **Formalkompetanse** om miljøfag: Smal administrativ kompetanse; de kommunale miljøvernleiderne
  - OG I TILLEGG:
  - **Organisatorisk** kompetanse om iverksetting av miljøpolitikk: Bred administrativ kompetanse; i (hele) kommuneorganisasjonen
  - **Miljøvernpolitisk** kompetanse: Bred politisk kompetanse; "Politikerskole i miljøkunnskap"
  - **Internasjonal** kompetanse: Kunnskap om og deltakelse i internasjonale miljøpolitiske prosesser

Når vi skal diskutere endret virkemiddelbruk for å styrke kommunenes miljøverninnsats i dag er det naturlig å se bakover i tid hvordan forholdet tidligere har vært mellom statlig virkemiddelbruk og kommunal miljøverninnsats. Da er det to statlige satsinger som framstår som sentrale: Programmet og den etterfølgende reformen Miljøvern i kommunene (MIK) fra 1988 til 1997, og den nasjonale strategien for å iverksette Lokal Agenda 21 (LA21) – det såkalte stimuleringsprogrammet – fra 1998 til 2002.

Styrking av kommunenes kompetanse på miljøvernområdet var et sentralt mål for MIK-reformen. Det kan være hensiktsmessig å skille mellom tre hovedkategorier av kompetanse: *formalkompetanse*, *organisatorisk kompetanse*, *miljøvernpolitisk kompetanse* og *internasjonal kompetanse*. Videre kan det være nyttig å skille mellom *hvem* i kommunen som skal få styrket sin kompetanse: administrativt eller folkevalgt nivå.

*Formalkompetanse* omfatter først og fremst en teknisk og naturvitenskapelig kompetanse som gjelder hvordan man kan forstå og beskrive miljøtilstanden og miljøtiltak. Etablering av stillingen som kommunal miljøvernleder besatt av en person med naturfaglig kompetanse er den mest åpenbare måten en kommune kan styrke sin formalkompetanse på miljøvernområdet. Det er imidlertid også eksempler på at kommuner har gjennomført relativt omfattende skoleringsopplegg for både administrativt og folkevalgt nivå. Et eksempel er den såkalte "Politikerskolen i miljølære" utviklet ved Tingvoll Videregående skole, som senere har dannet utgangspunkt for inkludering av miljøtema i politikeropplæringen fra Kommunenes Sentralforbund.

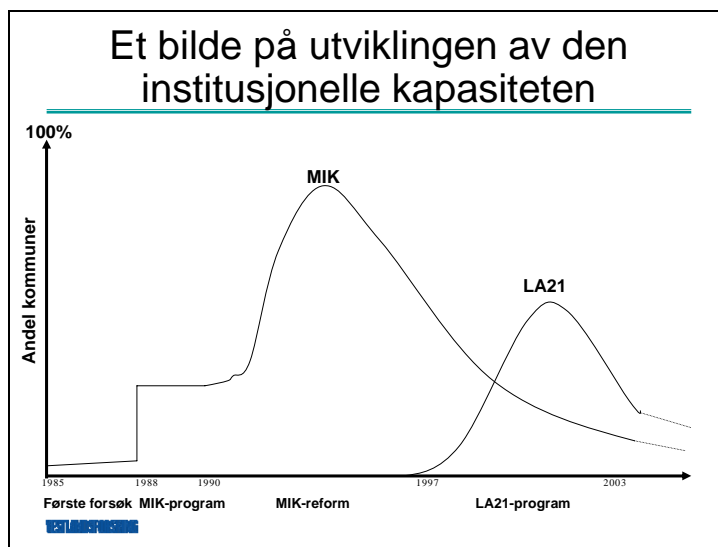
Den *organisatoriske* kompetansen omfatter kunnskap og erfaringer om bruk av formelle og uformelle styrings- og planleggingsformer og kunnskap om hvordan man kan iverksette miljøvernpolitikk. Det er viktig å kjenne til de mulighetene som ligger i eksisterende miljøvernpolitiske virkemidler. Det er

viktig å kjenne til og kunne forholde seg til eksisterende kunnskapsmiljøer på miljøområdet, som fylkesmannens miljøvernnavdeling, miljødirektoratene, relevante høyskole- og forskningsmiljøer og frivillige miljøorganisasjoner. Videre er det viktig å ha kompetanse om hvordan man kan forholde seg til nærmiljøet, frivillige organisasjoner og andre lokale aktører som er viktige samarbeidspartnere for å sikre oppslutning om og iverksetting av den kommunale miljøvernpolitikken. Dette siste synes særlig relevant i en LA21-sammenheng.

En *miljøvernpolitisk* kompetanse er først og fremst viktig for det folkevalgte nivået. Denne formen for kompetanse gjelder en interesse for og forståelse av de sammenhenger der miljøproblematikken opptrer og hva kommunen har mulighet til å gjøre. Kravet om å opprette et eget miljøvernvalg for å kunne delta i MIK-programmet må forstås som et virkemiddel for å styrke den miljøvernpolitiske kompetansen i kommunene. 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.

En annen dimensjon ved den organisatoriske kompetansen som også kan knyttes spesielt til LA21, er spørsmålet om behov for en *internasjonal* kompetanse. Dette gjelder kunnskap om internasjonale miljøvernavtaler og forhold knyttet til Agenda 21 forstått som et internasjonalt miljøvernpolitisk regime. Videre gjelder det kompetanse fra det å delta i internasjonale kommunenettverk.

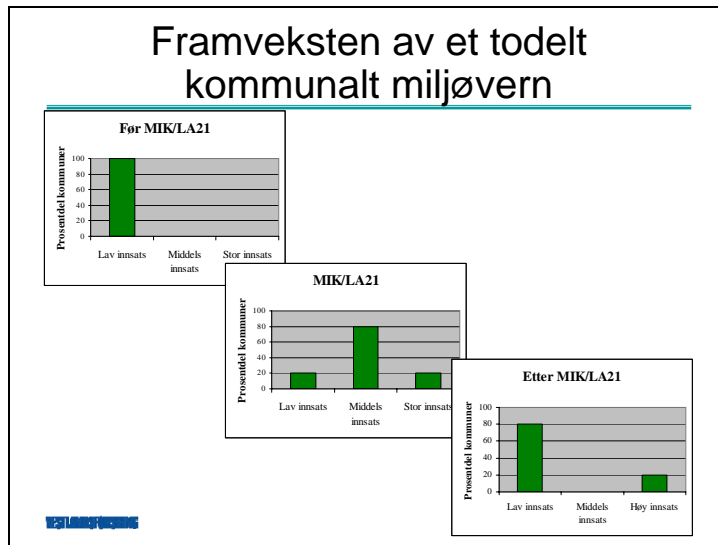
### Lysark 8



Lysarket over må tolkes som en indikator; det er ikke et dekkende bilde for hvordan den samlede miljøkompetansen har utviklet i norske kommuner – men den gir likevel en viktig indikasjon på denne utviklingen. Hovedpoenget er at den store satsingen MIK-reformen medførte ikke klarte å holde oppe den effekten som var på midten av 1990-tallet etter hvert som tiden gikk. Videre har heller ikke LA21 innsatsen klart å holde et like høyt ”trykk” – her målt som antall kommuner som oppgir at de har en egen LA21 aktivitet. Lysarket over antyder en prosess med institusjonalisering og en

etterfølgende avinstitusjonalisering av det kommunale miljøvernet. Hva betyr så dette?

### Lysark 9



Lysarket over er et stilisert bilde av hvilke følger institusjonaliseringen og den påfølgende avinstitusjonaliseringen har fått på innholdet i det kommunale miljøvernarbeidet. Også her snakker vi om en indikator – eller rettere sagt en *indeks* fordi den er satt sammen av flere indikatorer. Vi har basert oss på flere indikatorer fra de nasjonale surveyene som har vært gjennomført om det kommunale miljøvernet, og brukt de indikatorene som gjelder det politiske innholdet. Disse gir grunnlag for å lage et stilisert bilde som vist over, der poenget er at vi grovt sett har hatt en overgang fra ”alle kommuner med lav aktivitet” via en normalfordelt situasjon på 1990-tallet med ”mange kommuner med middels aktivitet” til en nåsituasjon der flestparten av kommunene har falt tilbake til kategorien ”liten innsats”, men med en ”rest” av ”høy-innsatskommuner”. Dette er selvsagt ingen presis beskrivelse av situasjonen, men er ment å illustrere situasjonen med en økende kløft mellom de (få) kommunene som fortsatt har en høy institusjonell kapasitet på miljøområdet og (derfor) har en fortsatt høy innsats. Denne todeling kommer vi nærmere tilbake til.

## Lysark 10

### Tre sentrale spørsmål

1. Hvorfor fikk vi en av-institusjonalisering av det kommunale miljøvernet i så mange kommuner når det så ut som om vi hadde fått til en institusjonalisering?
2. Hvorfor "tørket" det kommunale miljøvernarbeidet inn i så mange kommuner etter toppårene på 1990-tallet?
3. Hvorfor tok LA21 aldri helt "av"?

I lysarket over har vi stilt tre sentrale spørsmål ut fra den utviklingen vi har forsøkt å fremstille med ulike indikatorer. Underlig nok har disse spørsmålene aldri blitt stilt "offisielt", i den forstand at det ikke er gjennomført noen omfattende statlig evaluering for å forsøke å besvare disse spørsmålene. Det nærmeste vi kommer er de nasjonale MIK/LA21 surveyene – men disse har hovedsakelig kunnet bekrefte at dette er situasjonen; i mindre grad forklare hvorfor vi har fått en slik utvikling. Videre fikk ProSus et mindre oppdrag fra Miljøverndepartementet som resulterte i den ene av bøkene som er lagt til grunn for denne utredningen ("Lokal Agenda 21 i Norge. Så mye hadde vi – så mye ga vi bort – så mye har vi igjen"). Under forsøker vi likevel å svare på disse spørsmålene.

## Lysark 11

### Forsøk på svar

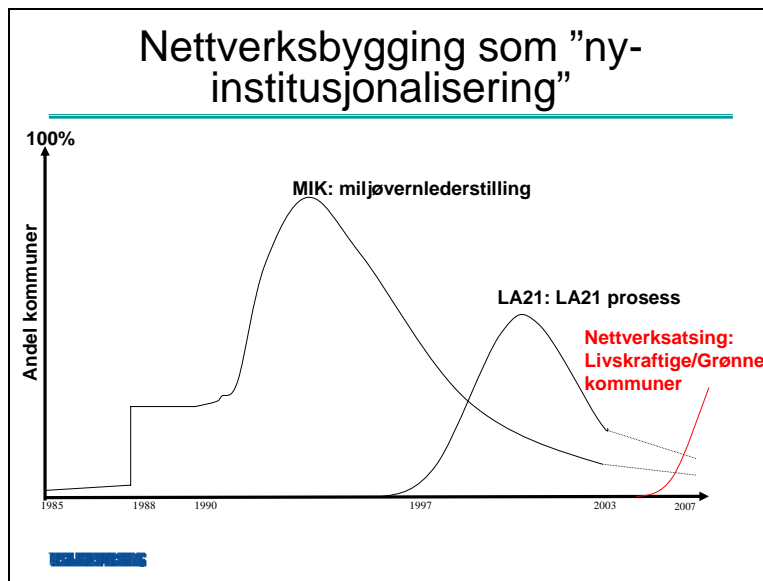
- | <b>MIK-LINJEN (1988-1997)</b>   | <b>LA21-LINJEN (1997-2003)</b>  |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Bakgrunn<ul style="list-style-type: none"><li>– Departementet så en manglende miljøvernkompetanse lokalt</li><li>– Ønske om å overføre flere oppgaver til kommunene</li><li>– Miljø på veg "opp"</li></ul></li><li>• Resultat<ul style="list-style-type: none"><li>– Først styrking – så svekking igjen - av kommunenes institusjonelle kapasitet</li></ul></li><li>• Mulige forklaringer<ul style="list-style-type: none"><li>– Få nye virkemidler til kommunene (ofte motsatt; eks ny Energilov)</li><li>– Overføring av nye oppgaver til kommunene: for få, for seint og for lite interessante</li></ul></li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Bakgrunn<ul style="list-style-type: none"><li>– Press fra miljøbevegelsen og kommunene</li><li>– Departement og KS mente MIK var "nok"</li><li>– Miljø på veg "ned"</li></ul></li><li>• Resultat<ul style="list-style-type: none"><li>– Mye "medvirkning" men LA21 lite integrert i det "ordinære" kommunale arbeidet med samfunnsutvikling</li></ul></li><li>• Mulige forklaringer<ul style="list-style-type: none"><li>– Fokus på frivillighet og "myke" virkemidler</li><li>– Få samordningstiltak og støtte nasjonalt (NA21 kom 6 år etter første LA21)</li></ul></li></ul> |

Den viktigste årsakene til at MIK ikke klarte å "sette seg" ved at vi de siste årene har sett en til dels dramatisk reduksjon i antallet kommuner med miljøvernleder på heltid, er etter vår oppfatning at de oppgavene som skulle overføres til kommunene etter at kommunene hadde fått installert sine miljøvernledere, opprettet sine miljøvernvalg og laget sine

miljøvernplaner – aldri kom. Eller - de kom, men da var det for seint; miljøvernlederen hadde ”gått” og oppgavene som (endelig) kom ble oppfattet som for ”små” og ”kjedelige”.

Når det gjelder LA21 var dette et prosjekt som fikk en dårlig start i Norge. Både departementet og KS mente lenge at ”MIK var nok”; altså at LA21 som utfordring var ivaretatt gjennom MIK-programmet. Når så LA21 etter hvert ble akseptert som noe ”annet” enn MIK, ble dette ”annet” redusert til en form for myk-miljøpolitikk som skulle foregå i tillegg til (i mange tilfeller på siden av) den ordinære kommunale miljøpolitikken. De innholdsmessige forskjellene; nemlig at LA21 skulle omfatte de kontroversielle og langt mer krevende temaene enn det ”tradisjonelle” MIK-arbeidet (slikt som klima, energiforbruk, biologisk mangfold, bærekraftig forbruk) ble underkommunisert; ikke minst som følge av at en nasjonal Agenda 21 først kom på plass 6 år (2002) etter Norges første LA21 (Sogndal kommune i 1996). De kommunene som prøvde å gå løs på de ”tunge” utfordringene i sitt LA21-arbeid opplevde raskt at mangelen på en Nasjonal Agenda 21 som politisk ”støttespiller” og referanseramme ble en nærmest uoverstigelig hindring. Dermed ble LA21 redusert til å dreie seg mye om ”prosess” og myke tiltak.

### Lysark 12



I hele perioden fra de første forsøkene med kommunale miljøvernledere, via MIK-reformen og LA21-perioden har nettverk vært viktige i det kommunale miljøvernarbeidet. Men dette har vært nettverk der de kommunale miljøvernlederne har vært de sentrale gjennom å være de faste kontaktpunktene (nodene) i de ulike nettverkene, eventuelt supplert med rådmenn og ordførere. Dette har gitt nettverkene en grunnleggende stabilitet og gjort kommunene mer ”like” som nettverksdeltakere; selv om kommuner selvsagt er forskjellige i størrelse, miljøproblematikk, økonomisk evne osv har det vært en likhet ved at de fleste kommunene har vært representert ved en noenlunde ”lik” person: den kommunale miljøvernlederen.

Det nye nå er for det første at det satses mer offensivt på nettverk som en form for hovedstrategi i den videre institusjonaliseringen av det kommunale

miljøvernarbeidet. Prosjektet Livskraftige kommuner initiert av Miljøverndepartementet og Kommunenes Sentralforbund (som i år har blitt supplert med Grønne kommuner – en satsing initiert av Kommunal- og regionaldepartementet) har en varighet på fire år (2006-10) og en ambisjon om å få deltakelse fra inntil 200 kommuner. Per i dag er det etablert 20 nettverk som arbeider med minst to av seks temaer, fordelt slik<sup>1</sup>:

- 10 nettverk arbeider med klima og energi
- 10 nettverk arbeider med viktige arealpolitiske hensyn
- 16 nettverk arbeider med livskvalitet, friluftsliv og folkehelse
- 2 nettverk arbeider med internasjonalt samarbeid
- 6 nettverk arbeider med framtidsrettet produksjon og forbruk/miljøbasert næringsutvikling
- 9 nettverk arbeider med kulturarven som grunnlag for nærings- og samfunnsutvikling

Teorien bak denne relativt ambisiøse satsingen på nettverk synes å være at MIK-reformen (og LA21-satsingen) har etablert en miljøkompetanse i kommunene, og at denne er spredd i organisasjonen og derfor ikke nødvendigvis er avhengig ene og alene av at kommunene fortsatt har tilsatt en person med tittelen kommunal miljøvernleder. Det å etablere tematiske nettverk er dermed et virkemiddel for å videreutviklet denne ”spredte” kompetansen og dermed styrke kompetansen i kommunene som deltar i nettverket.

### Lysark 13

## Hva er nettverk?

---

- Opphav
  - Opprinnelig et begrep fra den private sfæren (sosiale nettverk) der stabilitet over tid og det å skape trygghet er viktige karakteristika
  - Overført til den samfunnsmessige sfæren – en heldig begrepsoverføring?
- Elementer i de samfunnsmessige nettverkene
  - Noder: deltakerne (personer, interessegrupper, organisasjoner)
  - Nett: forbindelsene mellom nodene
- Typer nettverk
  - Verdinettverk (“hvorfor”), saksnettverk (“hvordan”), og kunnskapsnettverk (“hva”)?
- Ulike samfunnsmessige forutsetninger gir ulik funksjon for ulike typer nettverk

© Miljøverndepartementet

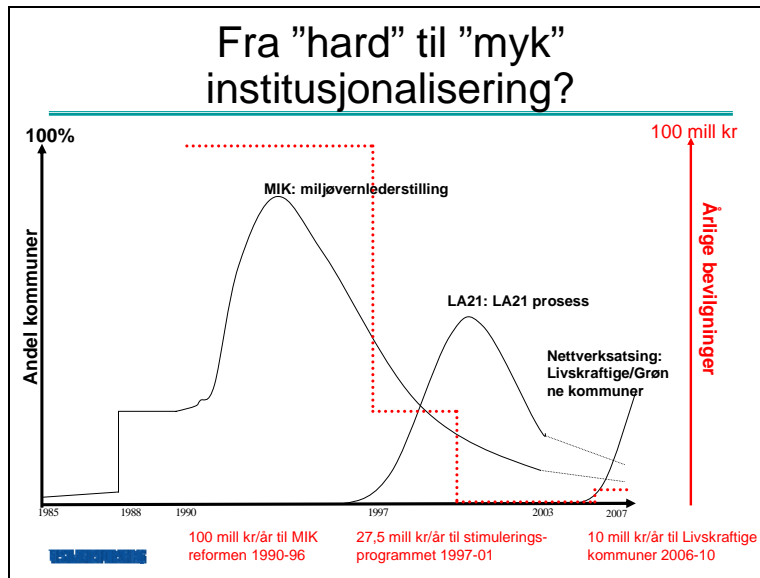
Det kan være nyttig å ta et skritt tilbake og se hvor nettverksbegrepet er hentet fra. Begrepet har sitt opphav i den private sfæren og da knyttet til betegnelsen sosiale nettverk. Slike nettverk er preget av stabilitet over tid og er ment å tilføre den enkelte større trygghet i tilværelsen. Det vil alltid være problemer med å overføre et begrep fra én sammenheng (i dette tilfellet den private sfæren) til en annen (den samfunnsmessige sfæren). Hvis funksjonen

<sup>1</sup> I følge udatert internt notat fra Miljøverndepartementet.

til nettverk forandrer seg vesentlig i en slik overføring er det grunn til å spørre hvor heldig begrepsbruken er; eventuelt om det er rimelig å forvente at begrepet skal ivareta sin opprinnelige funksjon (i dette tilfellet sikre trygghet) gitt de opprinnelige betingelsene (stabilitet over tid).

For de samfunnsmessige nettverkene skiller man gjerne mellom verdi-, saks- og kunnskapsnettverk. Dette er nettverk med ulike funksjoner og ulike virkemåter, der utfallet av å ta i bruk nettverk er betinget av de samfunnsmessige forutsetninger nettverkene inngår i.

#### Lysark 14



Vi skal ikke her gå for langt i å prøve på en dypere analyse av nettverkssatsingen innenfor det kommunale miljøvernet; det synes å være en oppgave for en bebudet følgeevaluering av prosjektet Livskraftige kommuner. Vi vil likevel peke på forskjellen når det gjelder statlige bevilgninger på de tre ulike satsingene "MIK", "LA" og "Livskraftige kommuner". I perioden 1990-96 ble det brukt om lag 700 millioner kroner i øremerkede overføringer til finansiering av kommunale miljøvernlederstillinger. Det såkalte stimuleringsprogrammet (som altså skulle stimulere til LA21-arbeid i kommunene) innebar for perioden 1997-2001 en årlig bevilgning fra Miljøverndepartementet på i gjennomsnitt 27,5 millioner kroner. I avtalene mellom Miljøverndepartementet og Kommunenes Sentralforbund om prosjektet Livskraftige kommuner er det antydnet en årlig bevilgning på 10 millioner kroner for perioden 2006-2010. Uten at vi skal dra disse tallene for langt, er det likevel verdt å ta med seg at de direkte bevilgningene til "MIK" var ti ganger høyere per år enn de til "Livskraftige kommuner".



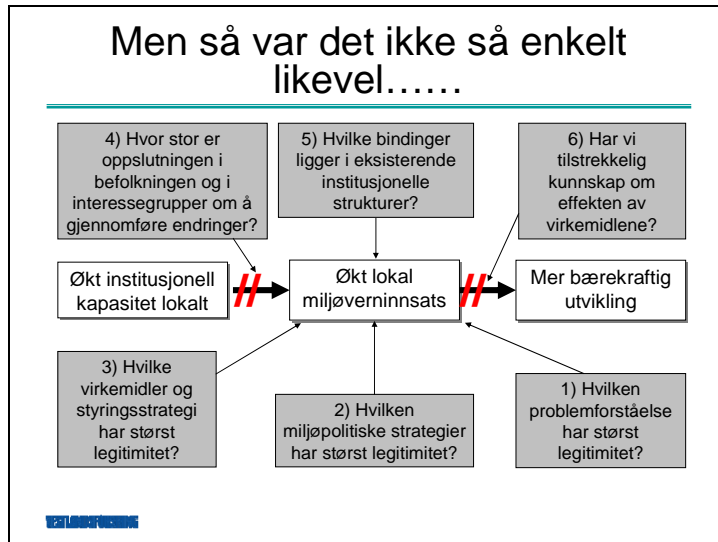
## Sterke og svake sider ved nettverk

- Styrke
  - Rimeligere enn "hardere" former for institusjonaliseringsvirkemidler
  - Mer fleksibelt
- Sårbarhet i nettverk
  - Når nettene blir lange...
  - Når nodene skiftes ut....
  - Når forskjellene mellom nodene blir for store...
  - Når situasjonen ikke preges av stabilitet – men heller ustabilitet over tid
- Samfunnsmessig sammenheng
  - Opptrer satsing på nettverk i en situasjon der det offentlige har lavere eller høyere ambisjoner mhp offentlig styring?
- Problemer med nettverk
  - Overbelastning: overbelaster man forventningene til hva nettverk skal bidra med når nettverk skal kompensere for fravær av, ikke supplere eksistensen av institusjonell kapasitet på miljøområdet i kommunene?
  - Sektorisering: kan nettverking prioritere kortsiktige løsninger på bekostning av kompetanseutvikling og tverrsektoriell løsninger?

Gitt at hypotesen om at miljøkompetansen i kommunene har "satt seg" gjennom MIK og LA21-satsingen, selv om antallet kommuner med en heltidsansatt kommunal miljøvernleder nå vel er om lag på samme nivå som under MIK-programmet (ca 90), så kan en nettverkssatsing synes som en fornuftig og naturlig videreføring av statlige virkemidler for å styrke den kommunale miljøvernkompetansen. Hvis et slikt virkemiddel imidlertid skal kompensere for fraværet av en reell miljøkompetanse i kommunene, reiser imidlertid spørsmålet seg om vi "overbelaster" nettverkene; altså om vi stiller for store forventninger til hva et slikt virkemiddel kan medføre av styrket miljøkompetanse i kommunene. Det har gjennom slutten av 1990-tallet vært en debatt omkring styringsambisjoner og styringsform innen offentlig virksomhet knyttet til betegnelser som New Public Management og deregulering av offentlig virksomhet. Er det i denne sammenhengen man skal se satsingen på nettverking som virkemiddel for å styrke den kommunale miljøkompetansen? Det vil i tilfelle medføre at det er naturlig med andre (og på sett og vis lavere) forventninger til hva et slikt virkemiddel skal medføre, enn om man ser på nettverkingen som en videreføring av MIK (og LA21) satsingen.

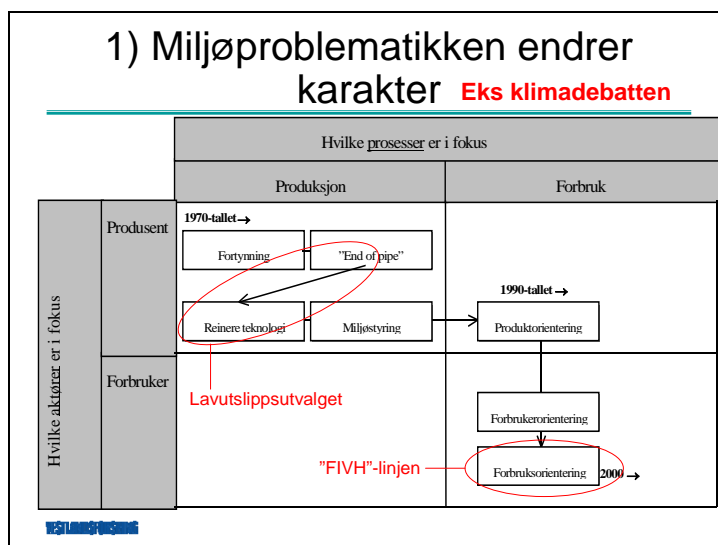
# En dypere analyse og et mer komplekst svar på problemstillingen

Lysark 16



Så var det altså ikke så enkelt likevel; at bare statlige myndigheter stimulerer til økt institusjonell kapasitet lokalt, så får man en vedvarende økning i den institusjonelle kapasiteten og en tilsvarende økning i miljøverninsatsen og (i siste instans) mer bærekraft lokalt. De hindringsanalyser som er gjort av kommunenes arbeid med miljø og LA21 – både i Norge og andre land – viser da også at det er andre faktorer enn forholdet stat-kommune som er bestemmende her. I det videre vil vi omtale noen av de hovedkategoriene av slike hindringer som er omtalt i forskningen omkring hindringer for lokalt bærekraftarbeid.

Lysark 17



Vår oppfatning av miljøproblematikken er bestemmende for hvilken miljøpolitikk som blir utformet. Med miljøproblematikk mener vi to ting:

tilstanden i miljøet og hvilke prosesser i samfunnet som påvirker miljøet i en negativ retning. Begge deler – miljøtilstanden og miljøpåvirkningen – er ”problemet”, og samlebetegnelsen er altså problematikk. Lysarket over viser en endring i oppfatningen av miljøproblematikken fra 1970-tallets fokus på punktutslipp fra produksjon til det vi i dag gjerne kaller forbrukets miljøproblematikk; altså der det er selve forbruket og omfanget av det som utgjør problemet. Lysarket over angir en tidslinje i hvordan problematikken har endret seg rent faktisk, men oppfatningen av hvilken type problemforståelse som er den mest relevante å legge til grunn for politikktutforming har ikke nødvendigvis endret seg tilsvarende. Vi skal bruke klima som eksempel på at debatten i dag går mellom en produksjons- versus en forbruksorientert problemforståelse. Regjeringens Lavutslippsutvalg hører hjemme i den første forståelsen, i og med sitt fokus på teknologiske tiltak rettet inn mot store punktkilder (særlig spørsmålet om karbonbinding og –lagring), mens miljøorganisasjonene (med Framtiden i Våre Hender som den mest tydelige) ønsker å rette oppmerksomheten mot nødvendigheten av at vi (også) endrer vårt private forbruk.

### Lysark 18



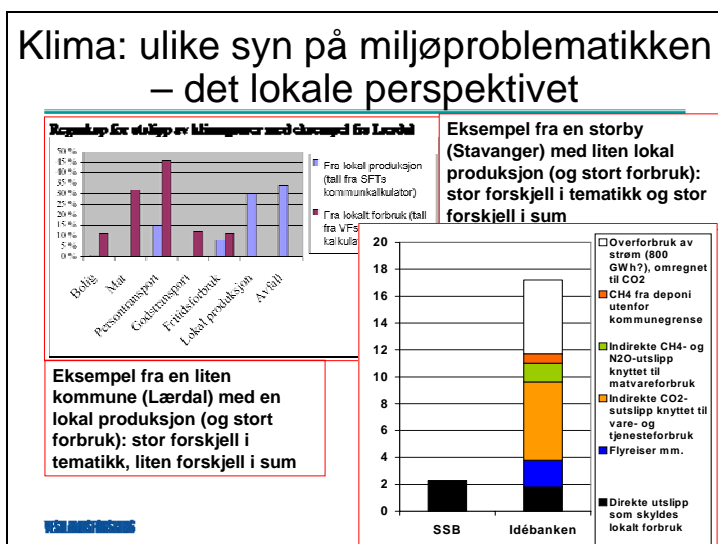
I lysarket over har vi presentert noen tall for å illustrere konkrete konsekvenser av ulike forståelse av hva som er den ”relevante miljøproblematikken”. Det er tall for utslipp av klimagasser ut fra ulike perspektiver på hva som er ”norsk utslipp”. Den øverste raden hører inn under den produksjonsinnrettede forståelsen, der øvre venstre hjørne er den offisielle ”Kyoto-forståelsen”; altså utslipp fra innenlandsk produksjon. Her kunne man eventuelt lagt til utslipp fra utenriks norsk sjøfart og norskeide fly, men dette gjøres altså ikke i de offisielle norske klimaregnskapene (i den neste avtaleperioden vil ventelig klimaavtalen ta med disse utslippene som en del av de nasjonale regnskapene). Eventuelt kunne man også ta med utslipp fra bedrifter som er hel- eller deleid gjennom aksjekjøp fra oljefondet. Et grovt overslag basert på at Norge eier om lag 3 promille av aksjer omsatt på internasjonale børser, gir et tall tilsvarende om lag 1/3-del av utslippene fra den innenlandske norske produksjonen.

Om vi flytter perspektivet til forbrukssiden viser beregninger (for øvrig utført av Stiftelsen Idébanken og Vestlandsforskning i forbindelse med utarbeiding av klimaplanen for Stavanger kommune) at de forbruksrelaterte utslippene for Norge er om lag 10 prosent høyere enn tilsvarende produksjonsrelaterte utslipp (og da holder vi ”oljefondutslippene” utenfor).

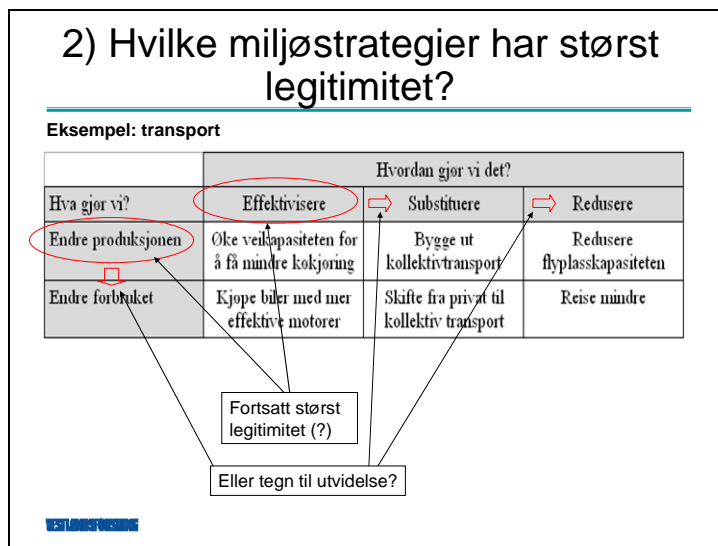
Den virkelig store utslippkilden, som i dag er helt utenfor klimadebatten, er likevel utslipp som følge av at andre land ”brenner” norsk olje. Det har imidlertid ikke alltid vært slik. På midten av 1980-tallet ble målet lansert om 90 millioner oljeekvivalenter som tak på oljeutvinningen. I dag er produksjonen om lag fire ganger større. Målet var i første omgang lansert ut fra hensynet til hva norsk økonomi kunne tåle (lansert av det såkalte Tempoutvalget med Hermod Skånland som leder), men miljøbevegelsens bruk av det samme målet var også helt klart motivert ut fra ressurs- (og klima-)hensyn.

Poenget her er at ulikt perspektiv på klimaproblematikken kan gi seg svært konkrete utslag; i eksempelet over har vi til og med prøvd oss på en tallfesting av slike forskjeller.

### Lysark 19



Klimaeksempelet kan også brukes til å få fram forskjellene på det lokale planet. Selv om forskjellene mellom en produksjons- og forbruksinnretning nasjonalt ikke er så stor når det gjelder volumet i klimagassutslipp (om vi da ser bort fra utslipp fra brenning av norsk olje), er forskjellene store om vi går ned på det lokale nivået – og da ser vi at det først og fremst er spørsmålet om *sammensetningen* av utslippene som er forskjellige. En forbruksinnretning gjør for eksempel at spørsmålet om matforbruk (til forskjell fra lokal matproduksjon) blir et svært viktig tema. I en produksjonsinnretning er mat fraværende fra dagsorden, mens i en forbruksinnretning vil klassiske kostholdsråd som det å spise mer grønnsaker og mindre kjøtt også være god klimapolitikk. For bykommuner med lav produksjon innenfor kommunegrensene vil nødvendigvis forskjellene i volum bli store også (jf eksempelet over fra Stavanger).



Delvis uavhengig av hvilken forståelse man har av miljøproblematikken, kan man skille tre hovedstrategier for hvordan løse miljøproblemene: effektivisering, substituering og reduisering.

Tankegangen bak *effektivitetsstrategien* er at vi må utvikle teknologiske løsninger som innebærer at produksjon eller forbruk blir mer effektive med tanke på ressursuttak, energiforbruk og utslipp. Strategien kan grovt deles inn i to. For det første er det de som vil forbedre eksisterende teknologi. Et av de mest sentrale bidragene i denne gruppen ble presentert i 1997 av forskerne Ernst Ulrich von Weizacker, Amory Lovins og Hunter Lovins i boka "Factor Four. Doubling Wealth, Halving Resource Use". Forfatterne fastholder at vi ved å ta i bruk av eksisterende teknologi kan øke resurseffektiviteten fire ganger. Dette innebærer at vi kan doble den globale velferden og samtidig halvere ressursforbruket. Den andre teknologiske hovedretningen retter søkelyset mot alternative teknologier og energikilder. Et eksempel på transportområdet er den store interessen knyttet opp mot utvikling av brenselcelleteknologi og bruk av hydrogen som erstatning for bensin og diesel.

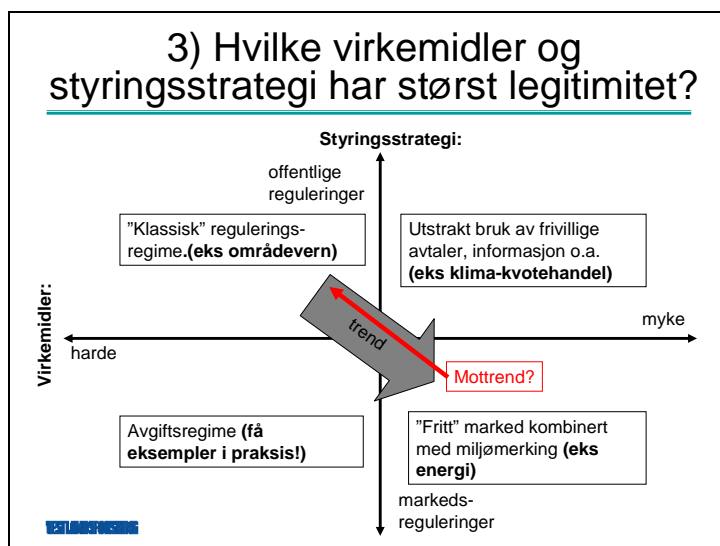
*Substitusjonsstrategien* retter seg mot hvordan vi forbruker, eller det vi kan kalle forbruksmønsteret. Det sentrale punkt er her altså ikke hvor mye vi forbruker, men *hva* vi forbruker. Om vi tar transport som eksempel innebærer en slik strategi at vi ser nærmere på hvordan våre reiser fordeler seg mellom ulike transportmidler. Denne strategien har sterk politisk forankring innenfor mange sektorer, herunder transport, og innebærer forsøk på å styre våre valg av produkter og tjenester til mindre miljøskadelige former for forbruk.

Felles for de to første tilnærmingene er at det ikke settes spørsmålstegn ved *omfanget* av forbruk. Vi kan forbruke like mye som før, kanskje også betydelig mer, bare det gjøres på en miljømessig forsvarlig måte.

*Reduksjonsstrategien* avviser at en fokusering på teknologi og sammensetningen av vårt forbruk er tilstrekkelig. I tillegg til å forbruke mer effektivt og utvikle et nytt forbruksmønster, må vi rett og slett redusere forbruket. Her er det selve forbruksvolumet som angripes.

De tre strategiene har sine styrker og begrensninger. Som en samlet strategi for bærekraftig utvikling må alle strategiene anvendes (også reduksjonsstrategien, selv om lavslippsutvalget antyder at effektiviseringsstrategiene nær vil være tilstrekkelig). Det er imidlertid behov for mer kunnskap om ”doseringene” av de ulike strategiene og ikke minst i hvilken grad de innvirker på hverandre.

### Lysark 21



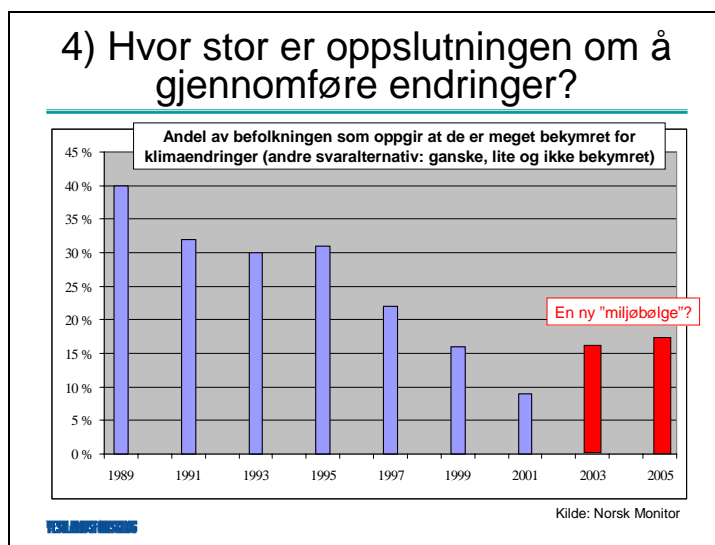
Ideelt skal valg av virkemidler være en rasjonell prosess, der man ut fra gitt mål velger de virkemidlene som mest effektivt sørger for en måloppnåing. Slik er det imidlertid ikke i praksis. Valg av virkemidler er ofte også et politisk og ideologistyrte valg. Disse valgene kommer gjerne til uttrykk gjennom valg av ulike styringsstrategier. Her kan vi skille mellom det å legge vekt på offentlig regulering og det å legge opp til markedsreguleringer på den ene aksen, og det å velge ”harde” versus ”myke” virkemidler langs den andre aksen. I tabellen under er vist hvordan vi gjør et slikt skille:

**Tabell** Kategorier styringsstrategier og tiltak/virkemiddel

Hard	Mellomposisjon	Mjuk
- Juridisk	- Tiltak (positiv økonomiske)	- Informasjon
- Avgift (negativ økonomiske)	- Planlegging	- Samarbeid
- Fysisk	- Organisasjon	
	- Teknologisk	

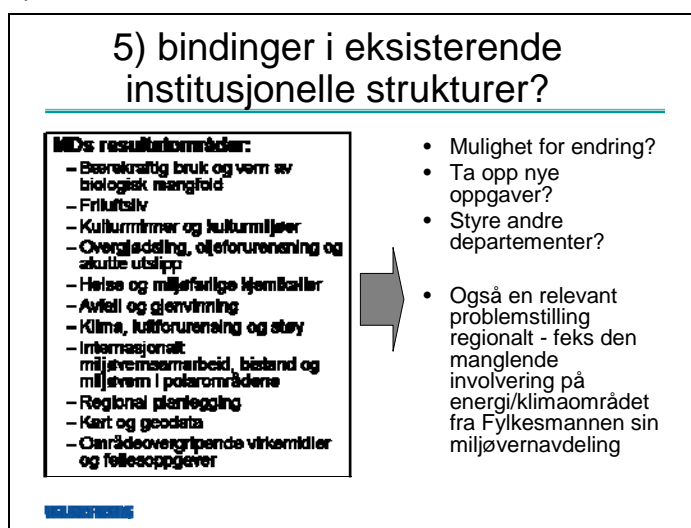
Som lysarket over prøver å få frem har det vært en generell trend i retning markedsregulering og bruk av myke virkemidler. Denne trenden har blitt båret fram under overskrifter som ”Thatcherism”, ”New Public Management”, ”høyrebølge”, ”modernisering av offentlig virksomhet”, ”liberalisering og deregulering av offentlig virksomhet” o.a. Internasjonalt ser vi at denne trenden er på retur, ikke minst i de land som gjerne har blitt sett på som ledende i utviklingen så langt (bl.a. New Zealand, Storbritannia og Sverige). Innen områder som helse og samferdsel ser vi klare tegn på en form for re-regulering av offentlig virksomhet med større oppslutning om offentlige reguleringer og bruk av harde virkemidler. Dette er en debatt som er svært relevant i diskusjonen omkring valg av virkemidler (og styringsstrategi) for staten i det å få til økt kommunal miljøinnsats.

## Lysark 22



”Vi får de politikerne vi fortjener” er et utsagn som ofte blir brukt, særlig i valgkamptider. En omskriving av utsagnet kunne vært at vi får den politikken vi fortjener. I dette ligger at folks oppslutning er bestemmende for innholdet i politikken. Lysarket over viser en markert nedbør i en nøkkelindikator i så måte; nemlig folks bekymring for drivhuseffekten. Denne trenden har nok snudd seg de siste årene, men poenget er likevel at den lave andelen av befolkningen som uttrykker en slik bekymring gir grunnlag for en ny type bekymring; nemlig grunnlaget i form av oppslutning fra velgerne som våre folkevalgte baserer seg på når de utformer forslag til klimatiltak. Liten bekymring for klimaendringer i befolkning gir slik sett stor bekymring for styrken – eller mangel å styrke – i klimapolitikken.

## Lysark 23



I diskusjonen omkring opprettingen av Miljøverndepartementet var det lansert et forslag om et overordnet ressursdepartement på linje med Finansdepartementet. Forslaget vant ikke fram, og vi fikk den ordningen vi har i dag – med et departement med relativt avgrenset myndighet i forhold til det å styre andre departementers disposisjoner og styringssignaler. Gitt at

arbeidet for en bærekraftig utvikling forutsetter relativt omfattende inngrep overfor samfunnet er det rimelig å tro at mange av samfunnets institusjoner også må endres; til dels mye. Men her ligger det en stor treghet. En slik treghet mot endring i eksisterende institusjoner er også kanskje noe av forklaringen til hvorfor situasjonen er som den er når det gjelder overføring av nye miljøvernoppgaver til kommunene: de statlige miljødirektoratene er ”trege” i å gi fra seg store (og ”interessante”) oppgaver til kommunene. En slik (eventuell) treghet er det viktig å være klar over og vite hvordan man skal forholde seg til i den videre diskusjonen omkring styrking av kommunenes miljøinnsats.

En refleksjon omkring arbeidet med lokale og regionale klimahandlingsplaner er på sin plass her. Det er slående hvordan fylkesmannens miljøvernavdeling, som det klart tyngste kunnskapsmiljøet i de fleste fylker, har vært fraværende i disse prosessene. Her har fylkesmannen gjerne vist til at de ikke har fått tildelt noen oppgaver innen klimapolitikken, og derfor ikke ser at de har et mandat til å delta i slike prosesser.

Lysark 24

## 6) Har vi tilstrekkelig kunnskap om effekten av virkemidlene?

- Også her en form for **av-institusjonalisering**
- Reduksjon for strategisk forskning
  - Eks ProSus, MILKOM....
- Reduksjon for strategisk kunnskapsformidling
  - Eks Idébanken, [www.la21.no](http://www.la21.no), MIK-nytt...
- Reduksjon for strategiske nettverk
  - Eks MIK-Fylkesforum, Forum for lokalt miljøvern....
- OK for målretta produksjon av lokale miljødata
  - Eks SFTs klimakalkulator (nylig gjenopplivet!), lokalt kartleggingsprogram for biomangfold....

Om vi altså forutsetter at arbeidet med en bærekraftig utvikling forutsetter nødvendigheten av store samfunnsmessige endringer, er det av avgjørende betydning at vi har tilstrekkelig kunnskap om nåsituasjonen og hvilken effekt valgte tiltak har. Dette er en form for *strategisk* kunnskapsproduksjon som hadde mye fokus i MIK-perioden. Parallelt med at kunnskap ble bygget opp i kommunene, ble det også bygget opp en strategisk innrettet kunnskap om og for kommunene. Dessverre har vi også her sett en form for av-institusjonalisering. Forskningsprogrammet ProSus er i ferd med å forvitre. Dette var et program som har vært svært instrumentell i arbeidet med Agenda 21 generelt og LA21 spesielt. Videre har vi hatt en periode med en rekke kunnskapsfokuserte utviklingsprosjekter på området lokal miljøvern. I en tidligere utredning for Miljøverndepartementet har vi identifisert i alt 17 slike større utviklingsprosjekter.

- 1987-91: Nærmiljøforsøkene



- 1988-91: MIK-programmet
- 1988-91: Miljøpakkordningen
- 1992-96: MIK-reformen
- 1989-90: TP10-arbeidet
- 1990-97: Forsøk med statlig målstyring (bl.a. ”Buskerudprosjektet”)
- 1991-00: Miljøbyprogrammet
- 1991-93: Kulturlandskap i kommuneplanen (KLIKK)
- 1991-96: Økokommuneprogrammet
- 1993-96: SAM-forsøket
- 1993-96: Miljørevisjonsprosjektet
- 1996-98: Retningsanalyseprosjektet
- 1994→: Kommunal biomangfoldskartlegging
- 1995-99: Bærekraftige lokalsamfunn
- 1997-01: LA21-stimuleringsprogrammet
- 1999-00: Medvirkning til bærekraftig utvikling
- 2000-01: Forsøk med lokale klimaplaner

Per i dag er det ingen pågående prosjekter av samme karakter i kommune-Norge; kanskje med unntak av det nye nettverksprosjektet Livskraftige kommuner (men her er fokuset på kunnskapsproduksjon tilsynelatende svakere).

Videre ble det i forbindelse med MIK-satsingen etablert kommunenettverk og fylkesvise nettverk som var svært viktige. De fleste av disse er nå lagt ned eller tatt opp i andre nettverk (og dermed blitt mindre profilerte).

### Lysark 25

Et funn fra studier av foregangs-kommuner: skillet struktur - aktør		
Karakteristika:	Kommunen som <b>struktur</b> for statlig miljøpolitikk	Kommunen også som miljøpolitisk <b>aktør</b>
Relasjon stat-kommune	Iverksetter av statlig politikk	Også: utfordrer statlig miljøpolitikk
Miljøpolitisk fokus	Vekt på den "lille" miljøpolitikken (busker, benker og boss)	Også vekt på den "store" miljøpolitikken (Biff, Bil og Bolig)
Styringsstrategi	Utfordrer ikke den rådende styringsstrategien	Utfordrer staten til sterkere styring (avgifter, reguleringer)
Miljøstyringssystemer	Rudimentært	Bruker miljøplan, miljøsertifisering, bærekraftindikatorer
Virkeområde	I hovedsak lokalt	Også nasjonalt samt internasjonale nettverk

Kommuner har en todelt funksjon i politikken: De er *strukturer* for iverksetting av statlig politikk. Og de er selvstendige *aktører* med prinsipielt sett stor frihet til å sette egne mål og gjennomføre tiltak som går ut over - i prinsippet også på tvers - av statlige mål og retningslinjer. I kjølvannet av

MIK-programmet ble statlige forventninger til økt kommunal miljøsertifikasjon kommunisert på en bred og kraftfull måte: i stortingsmeldinger, i rettleidningsmateriale, i et omfattende informasjonsmaterie, og gjennom direkte kontakt mellom representanter for statlige miljømyndigheter og de kommunale miljøvernlederne. Det ble òg signalisert ambisjoner om å overføre nye miljøvernoppgaver til kommunene. Derfor er det rimelig at kommunene - i alle fall i første del av MIK-reformen - i første rekke framstår som strukturer for iverksetting av statlig miljøpolitikk. Det er et bilde som endra seg noe utover 1990-tallet: Enkelte forgangskommuner utvikler seg fra bare å være strukturer til også å bli miljøpolitiske aktører. Disse setter på dagsorden *miljøtema* som normalt er blitt oppfatta som statlige ansvarsområder. Eventuelt vedtar de *miljømål* som i noen grad er i konflikt med den statlige miljøpolitikken – eventuelt *mer ambisiøse*.

Men aktørfunksjonen dreier seg ikke bare om å utvikle en egen "innenrikspolitikk" på miljøområdet. Like mye er det snakk om å etablere en "utenrikspolitikk" på miljøområdet, ikke minst gjennom deltaking i internasjonale kommunenettverk som Det internasjonale rådet for lokale miljøinitiativ (ICLEI), Klimaalliansen og kampanjen Byar for klimavern (CCP). Gjennom 1990-åra er flere kommuner såleis blitt viktige aktører i utviklinga av den norske miljøpolitikken. Det er òg blitt en sentral aktivitet for Kommunenes sentralforbund. De mest aktive kommunene samler seg om egne policy-dokument som Økokommuneerklæringen og Fredrikstaderklæringen.

Perspektivet har så langt vært kommunene som en organisasjon. Men kommunene er representert av individuelle aktører, om de nå er administrative eller folkevalgte representanter. Over har vi understreket MIK-reformen sin rolle i utviklinga av administrative aktører. Ikke mindre viktig er de *politiske aktørene*. Et viktig trekk ved utviklinga på 1990-tallet er nettopp at vi fikk flere kommunepolitikere med miljøpolitikk som hovedfelt. De er aktive miljøpolitiske aktører på nasjonale arenaer, i noen tilfeller også med aktivitet internasjonalt. Den sentrale rolla utvalgte kommuner gjennom sine lokale Agenda 21-prosesser og KS har hatt i å drive fram kravet om å gjennomføre en *nasjonal* Agenda 21-prosess, må tolkes som en klar effekt av dette forholdet.

## "Foregang" også foran staten?

**Forslag til nasjonalt bærekraftindikatorsett  
(NOU 2005:5 Enkle signaler i en kompleks verden)**

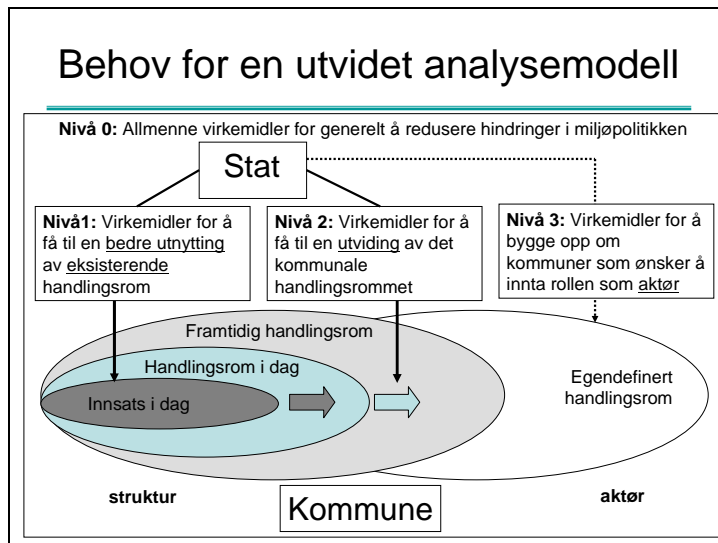
KS sitt bærekraftindikatorsett		
Tema	Bærekrafttema	Kjerneindikator
Klimaendringer	1. Livskvalitet	Forventa levealder
Forurening av vann og vassdrag	2. Lokal ureining	Utslepp av fosfor og nitrogen frå hushald og kommunalt avlop
Økosystemer på land	3. Ressursforvaltning	Mengde avfall frå hushald per innbyggjar
Økosystemer i ferskvann	4. Biologisk mangfald	Del dispensasjonar for tiltak i LNF-område, prosent
Økosystemer langs kysten	5. Energi og klima	Utslepp av CO <sub>2</sub> -ekvivalensar per innbyggjar
Effektivitet i ressursbruken	6. Bærekraftig forbruk og produksjon	Del privat og offentlege verksemdar som er miljøsertifisert
Forvaltning av fornybare ressur	7. Kommunal drift	Del tilsette i kommunen som har gjennomført miljøopplæring
Helse- og miljøfarlege kjemikali		
Kilder til inntekt	Netto nasjonalinntekt per innbyggjar fordelt på kilder	
Bærekraftig konsum	Petroleumskorrigert sparing	
Befolkningens utdanningsnivå	Befolkning etter høyeste utdanning	
Bærekraftig offentlig økonomi	Generasjonregnskapet. Innstrammingsbehov i offentlige finanser som andel av BNP	
Helse og velferd	Forventet levealder ved fødsel	
Utslating fra arbeidslivet	Antall uførepensjonister og langtidsarbeidsledige	
Global fattigdomsreduksjon	Import fra afrikanske land og MUL-land i Afrika	

Bærekraftig utvikling? ←

Lysarket over viser to ulike forslag til bærekraftindikatorer: et nasjonalt og et kommunalt indikatorsett. Poenget her er de ulike bærekraftperspektivene som presenteres. Det nasjonale indikatorsystemet har et mye videre perspektiv – enkelte vil kalle det et mer "utvannet" (jf vår tidligere henvisning til utsagnet "if sustainable development is everything, maybe it is nothing") – enn det kommunale. Det er også interessant å ta med seg at KS spilte inn sitt indikatorsystem til utvalget som arbeidet med å lage det nasjonale indikatorsystemet uten at dette ble tatt hensyn til. Faktisk står det ikke en eneste referanse til lokale forsøk med å utvikle bærekraftindikatorer i NOUen der det nasjonale indikatorsystemet presenteres; dette til tross for at det er nettopp her – på det lokale forvaltningsnivået – vi internasjonalt finner flest forslag til bærekraftindikatorsystemer og (viktigst) flest eksempler på at slike systemer faktisk er brukt i reelle beslutningsprosesser.

# Konklusjoner og anbefalinger

Lysark 27



I tråd med det vi har brakt fram i foregående kapittel vil vi utdype den modellen vi innledet med ved å innføre flere virkemidelnivåer. Den første og enkle versjonene av modellen opererte med en type virkemidler (i praksis en blanding av 1 og 2 i Lysarket over), og vi konkluderte med at noe av svakheten ved MIK og LA21 var at virkemidler innenfor vår kategori "nivå 1" ikke i tilstrekkelig grad ble fulgt opp med "nivå 2" (manglende overføring av oppgaver og manglende samordning mellom departementene – bl.a. i form av en Nasjonal Agenda 21). Videre har vi pekt på at det har vært for lite fokus på det vi har betegnet som "nivå 0" virkemidler som gjelder allmenne miljøpolitiske virkemidler som kan berede grunnen for en satsing (også) lokalt. Og sist har vi pekt på potensialet og utfordringen som ligger i en mer systematisk satsing på foregangskommuner ("nivå 3" virkemidler). I det videre vil vi gå nærmere inn på disse fire virkemidelnivåene.

## Lysark 28

Virkemiddelevelnivå	Typer virkemidler				
	Informere	Formane	Stimulere	Samarbeide	Kreve
Nivå 0: Redusere hindringer i miljøpolitikken generelt	+	+	-	-	-
Kommunene som struktur for statlig miljøpolitikk					
Nivå 1: Styrke kommunene i å fylle dagens miljøpolitiske handlingsrom	-	-	+	+	+
Nivå 2: Utvide handlingsrommet for kommunal miljøpolitikk	-	-	-	+	+
Kommunene også som miljøpolitisk aktør					
Nivå 3: Legge til rette for foregangskommuner	-	-	+	+	-

I lysarket over har vi ført opp fire hovedkategorier av virkemidler langs en akse fra ”myk” til ”hard. Her har vi antydnet en sammenheng mellom virkemiddelevelnivå og type virkemidler. I våre forslag vil nivå 0 virkemidler være av den ”myke” sorten med vekt på å informere og formane, mens nivå 1 og 2 vil være ”hardere”. Nivå 3 er i en mellomstilling med vekt på positive virkemidler.

## Lysark 29

Kategorier av hindringer	Virkemidler
1) Valg av perspektiv på miljøproblematikken	<b>Utforme et program med normative kampanjer overfor ulike målgrupper</b>
2) Valg av miljøpolitiske hovedstrategier	
3) Valg av virkemidler og styringsstrategi	
4) Oppslutningen om å gjennomføre endringer	
5) Bindinger i eksisterende institusjoner	

Allmenne virkemidler kan i og for seg omfatte alle former for virkemidler – både myke og harde. Poenget er at dette er den ”store” delen av miljøpolitikken som inkluderer alle sektorer og departementer som kan påvirker miljøet i positiv retning. Vårt oppdrag er imidlertid avgrenset til den delen av miljøpolitikken som iverksettes av Miljøverndepartementet. Gitt de institusjonelle begrensningene som ligger i Miljøverndepartementets myndighetsområde vil den viktigste typen virkemidler her være de informerende og formanende virkemidlene.

Kommunal miljøpolitikk – som all annen miljøpolitikk – dreier seg mye om verdier. Det dreier seg om å danne holdninger og få disse til å avstedkomme miljøvennlige handlinger, enten gjennom ”gulrot” eller ”pisk”. Skal kommunene kunne bidra mer aktivt er det viktig hvilket normativt ”klima” en forsterket kommunal miljøpolitikk lanseres i. Skal kommunene prøve å redusere privatbilbruken blir dette selvsagt mye vanskeligere hvis statlig samferdselspolitikk samtidig legger opp til (eller i alle fall lar være å problematisere) økt personbiltrafikk. Vi gjør derfor framlegg om en omfattende *normativ* kampanje iverksatt av Miljøverndepartementet i samarbeid med kommunene som retter seg inn mot ulike målgrupper og med ulikt målrettet innhold. Med normativ mener vi noe mer enn rene informasjonskampanjer; mer tenker vi på kampanjer av den typen som blir gjennomført for å redusere røyking eller endre folks kosthold. Og nettopp på disse to områdene finnes det mye kunnskap om hvordan man bør (og ikke bør) legge opp kampanjer.

*Lysark 30*

Forslag til overordna mål for kampanjeprogrammet		
Kategori av hindring	Dominerende holdninger	Forventning om nye holdninger
1) Valg av perspektiv på miljøproblematikken	Produksjonsproblemer som løses med teknologiske løsninger	Også forbrukets problemer og behov for sosiale endringer
2) Valg av miljøpolitiske hovedstrategier	Effektivisere og substituere	Også behov for å redusere
3) Valg av virkemidler og styringsstrategi	Mest myke virkemidler og markedsorientert styringsstrategi	Mer harde virkemidler og reguleringsorientert styringsstrategi
4) Oppslutningen om å gjennomføre endringer	Ingen vesentlig endring	Økt oppslutning om miljøspørsmål
5) Bindinger i eksisterende institusjoner	Liten vilje til vesentlige institusjonelle endringer	Vilje til vesentlige institusjonelle endringer

Lysarket over viser et forslag til en overordnet innretning på et slikt kampanjeprogram. Noen deler kan være bredt anlagt overfor befolkningen generelt (for eksempel om behovet for også å endre forbruket for å få ned klimagassutslippene), mens andre deler kan være mer avgrenset (for eksempel i forhold til andre departementer om valg av miljøpolitiske strategier). For at et slikt kampanjeprogram skal få et substansielt innhold og faktisk være normativt er det antakelig avgjørende at det gjøres noen nødvendige politiske avklaringer på regjeringsnivå. Det ligger utenfor rammene til vår utredning (og utenfor vår kompetanse) å foreslå konkret hvilken form slike avklaringer skal ha; for eksempel om det må gå veien om en egen stortingsmelding eller om det kan gjøres på enklere måter. Men at det er viktig med et slikt program som et bakteppe for den videre satsingen lokalt, og at dette krever en eller annen form for politisk avklaring, synes klart for oss.

Nivå 1 virkemidler: basis	
<b>Gjenskape strategisk kunnskapsproduksjon</b>	<b>Gjenoppbygge institusjonell kapasitet</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Strategisk forskning<ul style="list-style-type: none"><li>– Etablere et eget forskningsinstitutt / -program</li></ul></li><li>• Strategisk kunnskapsformidling<ul style="list-style-type: none"><li>– Videreutvikle eksisterende institusjoner (Idébanken, andre?) og gjenskape nasjonalt nettsted</li></ul></li><li>• Strategiske nettverk<ul style="list-style-type: none"><li>– Gjenskape/blåse nytt liv i nasjonalt nettverk og fylkesnettverk</li></ul></li><li>• Produksjon av lokale miljødata<ul style="list-style-type: none"><li>– Videreutvikle eksisterende systemer, videreutvikle KOSTRA</li></ul></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Formalkompetanse om miljøfag<ul style="list-style-type: none"><li>– Øke antall årsverk med miljøkompetanse i kommuneadministrasjonen</li></ul></li><li>• Organisatorisk kompetanse om iverksetting av miljøpolitikk<ul style="list-style-type: none"><li>– Styrke miljøopplæringen av kommuneadministrasjonen</li><li>– Innføre obligatoriske miljøstyringssystemer i kommuneorganisasjonen</li></ul></li><li>• Miljøvernpolitisk kompetanse<ul style="list-style-type: none"><li>– Styrke miljøopplæringen av folkevalgte representanter</li></ul></li></ul>

Gitt den formen for normativt bakteppe som beskrevet over, mener vi at det er helt avgjørende å styrke den institusjonelle kapasiteten lokalt – eller mer spissformulert; den institusjonelle kapasiteten må *gjenoppbygges*. Og med institusjonell kapasitet mener vi noe mer enn det å tilføre kommunene stillinger som miljøvernledere (selv om det kanskje er det viktigste elementet). I tillegg mener vi det er avgjørende å styrke den organisatoriske og miljøvernpolitiske kompetansen. Både kommuneadministrasjonen og de lokale folkevalgte må få tilbud om ”miljøopplæring”. Videre må det gis støtte til innføring av miljøstyringssystemer i kommuneadministrasjonen, etterfulgt av krav om at slike systemer må være på plass innen en gitt frist (jf de krav som i dag er på økonomisiden når det gjelder KOSTRA).

Videre mener vi det er viktig å videreføre og i noen grad gjenoppbygge den strategiske kunnskapsproduksjonen som gjelder vilkår for og gjennomføringen av en kommunal miljøpolitikk. Vi mener det er behov for strategisk forskning – helst et eget forskningscenter som har en lengre varighet enn et avgrenset forskningsprogram i regi av Norges forskningsråd. Eksisterende formidlingsinstitusjoner – som Stiftelsen Idébanken – bør styrkes og videreutvikles, og det nasjonale nettstedet [www.agenda21.no](http://www.agenda21.no) bør gjenopplives. Nasjonale og fylkesvise nettverk bør også gjenopplives, og dataproduksjon på miljøområdet med kommune som laveste enhet for oppløsning bør styrkes. Eksempelvis bør det etablere bedre data på arealbrukssiden og energistatistikk. Det siste finnes i dag bare som et ikke-kvalitetssikret datasett basert på data fra de lovpålagte lokale energiutredningene, der innsamling av data er gjort med noe ulike metodikk og kvalitet. Videre ligger det store utfordringer i å etablere gode og oppdaterte kommunale datasett på biologisk mangfold, kulturlandskap, inngrepsfrie områder og alt som faller inn under den store ”sekkeposten” klimasårbarhet.

Nivå 1 virkemidler: generelle og spesifikke	
<b>Generelle virkemidler</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Informere<ul style="list-style-type: none"><li>– Jf program for gjenoppbygging av strategisk kunnskapsproduksjon</li></ul></li><li>• Formane<ul style="list-style-type: none"><li>– Jf programmet med normative kampanjer</li></ul></li><li>• Stimulere<ul style="list-style-type: none"><li>– KomNova: Et nasjonalt miljøfond for å støtte kompetanseheving, planlegging og tiltak lokalt</li></ul></li><li>• Samarbeide<ul style="list-style-type: none"><li>– Etablering av partnerskapsavtaler for ulike kommunetyper og ulike tiltaksområder</li></ul></li><li>• Kreve<ul style="list-style-type: none"><li>– En tydeligere stat</li></ul></li></ul>	<b>Spesifikke virkemidler</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Må ta utgangspunkt i:<ul style="list-style-type: none"><li>– MDs resultatområder</li><li>– Miljøoppgaver som i dag er tillagt kommunene</li></ul></li></ul> <p style="text-align: center;"><b>Tema for dialogkonferansen å utdype</b></p>

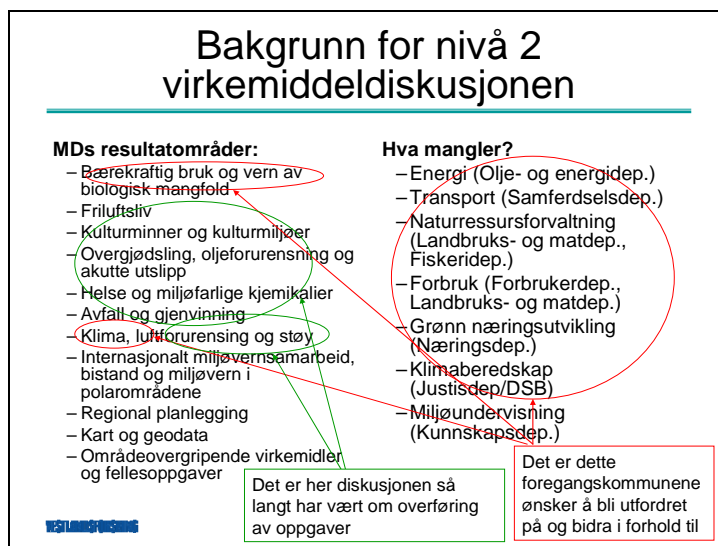
Et grunnleggende problem her er naturlig nok *finansiering*. Den ”enkle” løsningen er øremerkede overføringer. Vi ser imidlertid at det kan være vanskelig å få gjennomslag for et slikt forslag. Et alternativt forslag kan være å innføre et statlig miljøfond for lokal miljøpolitikk der kommuner kan søke om støtte til kompetanseoppbygging, eventuelt med krav om en kommunal egenandel. Videre kan et slikt fond tenkes rettet inn mot konkrete tiltak, men da med et krav om at kommunene (a) har en tilstrekkelig kompetanse (som de eventuelt først kan ha fått tilskudd til å etablere fra det samme fondet) og (b) at det foreligger en miljøplan i en eller annen forstand. Graden av kommunal medfinansiering på tiltakssiden kan eventuelt graderes ut fra statlige miljøpolitiske prioriteringer. Om man skulle lagt seg på ”nova” suffiksølgen (jf forslag om TransNova mfl), så kunne et slikt fond få betegnelsen *KomNova* og ta opp i seg elementer fra Enova sin kommunesatsing (samt bli tilført friske midler og et nytt mandat sammenlignet med dagens Enova).

Et annet generelt grep er større vekt på *partnerskapsavtaler* mellom stat og kommune. Den typen diskusjon som denne rapporten inngår i blir ofte redusert til et spørsmål om *delegering av statlig myndighet*. Vi tar til orde for en mer nyansert diskusjon, der partnerskap i noen tilfeller kan erstatte spørsmålet om en ”ren” delegering. De mange statlige utviklingsforsøkene på miljøområdet under 1990-tallet gir en plattform for denne typen måte å arbeide på, men med et viktig tillegg; det som gjelder *gjensidig forpliktende samarbeid*. I de ulike utviklingsprosjektene var det ofte slik at kommunen ”utviklet”, mens staten ikke fulgte opp mot statlige tiltak ut fra erfaringer som ble gjort i forsøkene. Et illustrativt eksempel er det meget ambisiøse utviklingsprosjektet som gjaldt det å utvikle bærekraftig forbruk til et nytt politikkområde (prosjektet ”Bærekraftige lokalsamfunn” – BLS - fra 1995 til 1999). Prosjektet hadde sin konkrete bakgrunn i Norge (ved daværende miljøvernminister Torbjørn Berntsen) sine ambisjoner om å løfte bærekraftig forbruk inn som et nytt arbeidsområde internasjonalt i oppfølgingen av Agenda 21, og fikk gehør internasjonalt for å vise hva dette i så tilfelle ville innebære rent konkret. Ett av tiltakene Norge så



gjennomførte var altså BLS prosjektet. Erfaringene fra prosjektet ble imidlertid aldri fulgt opp med konkrete tiltak nasjonalt. Ti år etter at BLS ble startet finner vi dette arbeidet igjen i vårt naboland Sverige, i form av to SOUer som i realiteten gjør det som BLS var ment å spille opp til; utreder en nasjonal politikk for bærekraftig forbruk. (titlene på de to SOUene er ”Hållbara laster - Konsumtion för en ljusare framtid” SOU 2004:119 og ”BILEN, BIFFEN, BOSTADEN. Hållbara laster – smartare konsumtion”. SOU 2005:51). Noe tilsvarende ser vi når det gjelder forsøksordningen med kommunale energi- og klimaplaner. Ordningen ble i noen grad fulgt opp (med noen generelle oppfordringer til kommunene till å drive med energi- og klimaplanlegging), men det er først i år (2007) – 6 år etter at forsøksordningen ble formelt avsluttet – at det virkelig har blitt en diskusjon om hvordan involvere kommunene mer aktivt i klimapolitikken. Disse typer prosesser kan antakelig utnyttes langt bedre og mer målrettet hvis man altså etablerer et formelt rammeverk for partnerskapsavtaler mellom stat og kommune, knyttet både til det å iverksette og det å utvikle politikkområder. Som lysarket over viser er det utenfor rammene av denne utredningen å gå mer detaljert til verks. Det naturlige ville ha vært å gå systematisk gjennom alle Miljøverndepartementets resultatområder og de områdene der kommunene er tildelt et formelt ansvar og så diskutert i detalj eventuelle behov for justeringer av dagens statlige virkemiddelbruk overfor kommunene.

### Lysark 33



Den diskusjonen som aldri ble tatt i ”full åpenhet” i MIK perioden var spørsmålet om hvilke oppgaver kommunene ønsker å få overført. I etterkant av MIK perioden, i forbindelse med den bredere diskusjonen på begynnelsen av 2000-tallet om overføring av nye oppgaver til kommunene, tok man en slik diskusjon. Det interessante svaret man da fikk var at de oppgavene kommunene ønsket å bli utfordret på, vel og merke den oppgaven foregangskommunene ønsket seg, jevnt over var de oppgavene der Miljøverndepartementet bare har et delansvar; i noen tilfeller ikke noe ansvar i det hele tatt. Det gjør selvsagt at en diskusjon mellom Miljøverndepartementet og kommunesektoren omkring oppgaveoverføring

blir svært vanskelig. En slik diskusjon bør derfor føres ”på tvers” nasjonalt. I det videre forutsetter vi en slik ”på tvers” avklaring, og tar utgangspunkt i de ønskene som foregangskommuner har gitt uttrykk for. Et slikt forslag må da i tilfelle ses i lys av vårt forslag om å tenke partnerskapsavtaler mer enn ”generell delegering”; dvs at man kan tenke seg overføring for enkelte tema i form av partnerskapsavtaler og da avgrenset i tid og rom (til noen kommuner).

#### Lysark 34

Tema og ansvarlig departement	Partnerskapsområder		
	Energi og klima	Bruk og vern	Bærekraftig forbruk
Energi (Olje- og energidep.)	X	(X)	(X)
Transport (Samferdselsdep.)	X		(X)
Naturressursforvaltning (Landbruks- og matdep., Fiskeridep.)		X	
Forbruk (Forbrukerdep., Landbruks- og matdep.)			X
Grønn næringsutvikling (Næringsdep.)	(X)	X	
Bærekraftig bruk og vern av biologisk mangfold (Miljøverndep.)		X	(X)
Klima (Miljøverndep.)	X		
Klimaberedskap (Justisdep/DSB)	X		
Miljøundervisning (Undervisn. dep.)	X	X	X

Vi foreslår tre nye tverrgående partnerskapstema: energi og klima, bruk og vern og bærekraftig forbruk. I lysarket over har vi illustrert hvordan disse områdene berører Miljøverndepartementets substansielle resultatområder (vi har altså sett bort fra slik som geodata o.a.).

#### Lysark 35

Nivå 2 virkemidler (1)	
• Overføre nye oppgaver	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Klima og energi <ul style="list-style-type: none"> <li>• Avgjørende å koble på to nivå: innen klima (klimasårbarhet og klimautslipp) og energi (stasjonær og mobil), og mellom klima og energi.</li> </ul> </li> <li>– Bruk og vern <ul style="list-style-type: none"> <li>• Distriktskommuner sliter med nedbygging av landbruket og stort press i å utvikle reiseliv. Verneområder har et utviklingspotensial uten at verneverdiene behøver å bli redusert. Stor interesse for dette i enkelte kommuner.</li> </ul> </li> <li>– Bærekraftig forbruk <ul style="list-style-type: none"> <li>• Følge opp forsøkene på midten av 1990-tallet med å utvikle en lokal politikk for bærekraftig forbruk. Viktig å konkretisere hva en forbruksinnrettet miljøpolitikk kan innebære. Utviklingskraft i enkelte kommuner.</li> </ul> </li> </ul>
• Som krever økt grad av statlig samordning	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Klima og energi <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nøkkeldepartementer: MD, FD, OED, SD, JD (w/DSB)</li> </ul> </li> <li>– Bruk og vern <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nøkkeldepartementer: LMD, NHD</li> </ul> </li> <li>– Bærekraftig forbruk <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nøkkeldepartementer: BLD, FD</li> </ul> </li> </ul>

For alle de tre foreslåtte partnerskapsområdene gjelder at dette er tema som foregangskommuner har uttrykt ønske om å arbeide med. I dette gjelder at disse områdene neppe er aktuelle for samtlige kommuner; det er altså områder der staten i noen grad må *tilby* et partnerskap med *interesserte*

kommuner. Eventuelt kan staten definere noen minstestandarder som alle kommuner må følge (mest aktuelt for området energi og klima). Videre gjelder at en økt kommunal innsats innenfor disse områdene forutsetter en avklaring av i dag konkurrerende statlige styringssignaler, samt en samordning av disse i forhold til kommunene. Spesielt for det foreslåtte området ”bærekraftig forbruk” gjelder at her må politikken (både mål og virkemidler) i langt større grad *utvikles* enn det som gjelder for de to andre områder. For de to andre områdene vet man i større grad hva som må ”gjøres”; her gjenstår det mer at staten blir enig med seg selv hva den vil og så få en avklaring med kommunene om det samme.

### Lysark 36

## Nivå 2 virkemidler (2)

---

- Klima og energi
  - RPR som innfører krav om og beskriver innholdet i lokale energi- og klimaplaner
  - Strengere krav i arealplanen til begrenning av p-plasser, energibruk i nye og eksisterende boliger og fareområder knyttet til klimaendringer
  - Nasjonalt energi- og klimafond for delfinansiering av lokale energi- og klimatiltak
- Bruk og vern
  - Innføring av ordning med frivillige regionalparker knyttet til randsoner av eksisterende større verneområder (nasjonalpark, landskapsvernområde)
  - Retningslinjer etter P&B loven som beskriver: organisering, statlig medfinansiering til etablering av lokale bruk-og-vern næringsfond, beskyttet merkeordning for produkter og tjenester fra regionalpark
  - OBS Forslag til ansvarsdeling regionalt tilsyn/utvikling uheldig!
- Bærekraftig forbruk
  - Innfør krav om ”grønn drift” i all offentlig virksomhet.
  - Gjenstår å utvikle mer omfattende virkemidler.
  - Bygg på arbeidet i Sverige (SOU 2004:119 ”Hållbara laster - Konsumtion för en ljusare framtid” og SOU 2005:51 ”BILEN, BIFFEN, BOSTADEN. Hållbara laster - smartare konsumtion”) og norske erfaringene fra prosjektet ”Bærekraftige lokalsamfunn”.

### Energi og klima

Det er svært viktig at områdene *energi og klima* bindes sammen; nær sagt ”på langs og på tvers”.

På ”langs” gjelder at *innen* energiområdet er det viktig å binde tettere sammen stasjonær og mobil energi. Det er ikke tilfellet i dag. Et viktig virkemiddel ifht *stasjonær* energi er de lovpålagte lokale energiutredningene (LEU). Det er gjennomført kartlegging av energibruk i samtlige norske kommuner, men det er altså avgrenset til stasjonær energibruk. LEU inneholder ingen referanser til mobil energibruk. Videre viser en nylig gjennomført evaluering av LEU (utført av Vestlandsforskning og Norconsult) at LEU i svært liten grad medfører oppfølging i kommunene i form av energiplaner og energisparetiltak. Videre viser den samme evalueringen at det heller ikke er gode koblinger nasjonalt mellom de to viktigste aktørene på området stasjonær energi: NVE (som ”bestyrer” LEU-ordningen) og Enova (som forvalter statlige tilskudd til nettopp lokale energiplaner). Og – viktigst – kommunene gir sterkt uttrykk for mangel på virkemidler; særlig som følge av at de opplever å ha blitt fratatt sin rolle som aktør i forhold til stasjonær energibruk som følge av den siste endringen i energiloven.

På området *mobil* energi er situasjonen litt motsatt av det som er beskrevet over. Her har kommunene i utgangspunktet sterke virkemidler, først og fremst gjennom kommuneplanens arealdel. Samtidig er det svake systemer

for å få oversikt over den mobile energibruken lokalt. Det fins ingen parallell til LEU når det gjelder mobil energibruk.

Om vi så flytter blikket til *klima* ser vi også her en mangel på vertikal samordning *innen* området. I tillegg kommer en skjevhet i fokus, med klart størst fokus på utslippsdelen av klimaområdet og minst på det som gjelder lokale konsekvenser av klimaendringer (klimasårbarhet).

Når det gjelder *utslippsdelen* av klimaområdet fins det i dag et godt utviklet system (av SFT og SSB) for ”ett-tastetrykk” kartlegging av de lokale produksjonsrelaterte klimagassutslippene (dvs det er også tatt med de direkte utslippene fra lokal transport, som strengt tatt er en form for forbruk). Det fins imidlertid ingen påbud om å lage lokale planer for reduksjon av klimagassutslipp; bare en generell oppfordring til å gjøre så. Det fins videre ulike klimakalkulatorer for forbruksrelaterte utslipp (se for eksempel [www.vestforsk.no/klimakalkulator](http://www.vestforsk.no/klimakalkulator)), men disse er ikke en del av det ”offisielle” systemet som tilbys kommunene av SFT og SSB.

På *klimasårbarhetssiden* er det så langt gjort svært lite. Det har lenge vært på gang et nasjonalt utvalg som skal starte arbeidet med å lage en nasjonal tilpassingsstrategi. Videre har Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) de siste par årene presset på for å få klimaberedskap høyere på dagsorden, og det er startet forsøk med å utvikle en egen arbeidsmetodikk for lokale klima risiko og sårbarhetsanalyser (klimaROS), bl.a. i Flora kommune. På forskningssiden er det også gjort forsøk med å utvikle lokale klimasårbarhetsindikatorer (se for eksempel en egen analyse for Nord-norske kommuner:

<http://www.vestforsk.no/www/show.do?page=12&articleid=1175>) og det er utviklet en nettside som viser nedskalering (ned til kommunenivå) av globale klimamodeller (se [www.senorge.no](http://www.senorge.no) → klima).

Stasjonær og mobil energibruk henger sammen tematisk. Det samme gjelder utslippsreduksjoner og klimatilpassing. I noen tilfeller kan tiltak innenfor ett av områdene komme i konflikt med ett av de tre andre; i noen tilfeller er det muligheter for vinn-vinn situasjoner – hvis man ser de fire områdene under ett. Dette tilsier en langt sterkere grad av samordning. Vårt sentrale poeng her er å foreslå en samordning på langs og på tvers, innen energi og klima og mellom energi og klima, for dermed å skape et nytt, samordnet og tungt politikkområde lokalt. Vi foreslår at dette organiseres gjennom en ny rikspolitisk retningslinje for energi og klima (RPR-EK). Ideelt sett bør denne ”sanere” og ta opp i seg eksisterende virkemidler, som RPR på transport og areal, LEU-ordningen, oppfordringer om å gjennomføre lokale klimaROS o.a. En RPR-EK kan da innføre et påbud om jevnlig kartlegging av energiforbruk og klimautslipp og analyse av lokal klimasårbarhet, og at dette skal legges til grunn for å lage en lokal energi og klimaplan som retter seg inn mot stasjonær og mobil energi, reduksjon av klimagassutslipp fra både produksjon og forbruk og tilpassing til klimaendringer.

### *Bruk og vern*

Norske kommuner har nå gjennom noen år arbeidet med biologisk mangfold. Dette arbeidet har blitt spisset gjennom den statlige tilskuddsordningen for kartlegging av biologisk mangfold. Norge skiller seg antakelig ut internasjonalt her, ved å involvere lokale myndigheter i et slikt

kartleggingsarbeid. Det er ikke gjennomført noen grundig evaluering av ordningen. Et interessant spørsmål er i hvilken grad den store kartleggingsaktiviteten har hatt en effekt på politikken lokalt. Har bedre kunnskap ført til ”bedre beslutninger”; altså beslutninger som innebærer et bedre vern av det biologiske mangfoldet enn hvis man ikke hadde hatt det tilsvarende faktagrunnlaget.

Et område som *har* fått mye oppmerksomhet lokalt de siste årene, og der det faktisk gjøres noe også på planlegging og iverksetting av tiltak, er innenfor området ”bruk og vern”. Det vi tenker på her er den ”nye” debatten om bruk av verneområder som ressurs for lokalsamfunnsutvikling. Det ”nye” her er at man forsøker å *balansere* bruk og vern; altså ikke den klassiske debatten *mellom* bruk og vern der lokale myndigheter gjerne argumenterer for bruk og mot vern. Denne debatten er i noen grad fanget opp nasjonalt gjennom den såkalte Fjellmeldingen i revidert nasjonalbudsjett fra 2003, der det på den ene siden åpnes opp for mer kommersiell utnyttning av nasjonalparker – og da særlig med tanke på reiseliv – samtidig som mulighetene for motorferdsel og større tekniske inngrep i og i nærheten av nasjonalparker strammes inn. Fjellmeldingen er fulgt opp gjennom et forslag til kriterier for etablering av egne nasjonalparkkommuner og nasjonalparklandsbyer. Videre er det fremmet forslag om styrking av nasjonalparkforvaltningen også med tanke på å fange opp utviklingsbehov, og det er startet forsøk i Aurland kommune med å utvikle en norsk versjon av det franske regionalparkkonseptet der man nettopp prøver å integrere bruk og vern. Disse nye tilnærmingene til bruk og verndebatten skiller seg altså fra den klassiske tilnærmingen, og viser seg gjennom den relativt lunkne holdningen fra kommunene til tilbudet om å overta forvaltningen av utvalgte verneområder. Kommunene ser tydeligvis en fordel i at staten har ansvaret for forvaltningen *innenfor* vernegrensene, men ønsker et forpliktende partnerskap når det gjelder forvaltningen av ressursene *rundt*. Også her er det mulig å bruke plan- og bygningsloven som et verktøy, ved å utforme egne retningslinjer (evt en RPR) om forvaltning av randsonene. Her kan man med fordel la seg inspirere av tilsvarende ordninger i Frankrike, Tyskland og Østerrike, der det i samarbeid mellom nasjonale, regionale og lokale myndigheter er etablert egne merkeordninger for produkter og tjenester innenfor de ulike kategoriene av ”områder” (naturpark, nasjonalpark, regionalpark), tilskuddsordninger til ”myk næringsutvikling” og en parkforvaltning som driver med næringsutvikling, skjøtsel av ”parken”, guiding og annen form for informasjon.

### *Bærekraftig forbruk*

Som allerede påpekt skille dette området seg fra de to andre foreslåtte ved at det er i mindre grad et ”modent” politikkområde. Det kunne vært mer modent om statlige myndigheter hadde fulgt opp erfaringene fra det før omtalte prosjektet ”Bærekraftige lokalsamfunn” (BLS) der syv kommuner over tre år og gjennom mer enn 100 delprosjekter arbeidet med å prøve ut og konkretisere hva en politikk for bærekraftig forbruk kunne bestå i. Siden den gangen har vårt naboland Sverige altså gjort dette; nemlig forsøkt seg på nasjonalt plan med å utrede et mulig innhold i en politikk for bærekraftig forbruk.

Som allerede nevnt maktet BLS-prosjektet aldri å bidra til å skape en nasjonal debatt om bærekraftig forbruk. Prosjektet ble heller ikke fult opp med noen form for konkrete politiske tiltak fra statlig side. Noe av grunnen til dette var at luften på sett og vis gikk ut av ballongen alt før BLS (og andre tiltak for å få bærekraftig forbruk på den nasjonale politiske agendaen) skikkelig var kommet i gang. I februar 1993 - to år før BLS formelt startet men samtidig med at grunnlaget for å lansere prosjektet ble klargjort - hadde Arbeiderpartiregjeringen lagt fram Langtidsprogrammet for perioden 1994-97, der det blant annet var lagt opp til om lag en fordobling av forbruket per innbygger fram til år 2030. Under åpningen av det første internasjonale symposium om bærekraftig forbruk – den såkalte Oslo I konferansen - i januar 1994 kom Torbjørn Berntsen med følgende uttalelse, som raskt kom til å bringe symposiet stor mediaoppmerksomhet (Aftenposten 19. januar):

En ting er i hvert fall sikkert: Målsetningen om doblet norsk forbruk innen år 2030 er helt vilt. Skulle India strebe etter det samme som oss, ville verden kollapse. Vi nordmenn må innse at det ikke er rom for ytterligere velstandsvekst... Problemet er at uansett hvor miljøvennlig norsk industri blir og hvor miljøriktige produktene våre blir, så bidrar enhver vekst i nord negativt i den globale fordelingspolitikken.

Det radikale i Berntsens uttalelse er at han påpeker nødvendigheten av å redusere volumet av forbruket, og at ressurseffektivisering ikke er tilstrekkelig for å oppnå et bærekraftig forbruk. I den påfølgende debatten om Langtidsprogrammet i Stortinget 3. mars 1994 fremmet opposisjonspartiene Sp, SV, RV, KrF og V forslag om en tilleggs melding der regjeringa skulle legge fram en politikk og en strategi for redusert forbruk av naturressurser i Norge, og de viste direkte til intervjuet i Aftenposten. I debatten som så fulgte ble Berntsens synsmåte klart avvist av Høyre og Fremskrittspartiet. Daværende leder av Arbeiderpartiet Thorbjørn Jagland uttalte at han på den ene siden at deler Berntsens uttalelser, men han sa samtidig at:

Det er...ikke nok å se på hvor mye forbruket øker for å bedømme om den er bærekraftig, vi må se på hva slags forbruk som øker.

Finanskomiteens leder fra Arbeiderpartiet, Karl-Erik Schøtt-Pedersen, gikk enda lengre i å moderere og tone ned Berntsens uttalelser, og hevdet at:

..det vil ikke være mulig å opprettholde de velferdsordningene vi har i samfunnet uten at vi sikrer en økonomisk vekst.

Forslaget fra de fem omtalte opposisjonspartiene falt mot stemmene fra H, Ap og Frp<sup>2</sup>.

To år etter denne debatten kommer Stortingsmelding 58 (1996-97) om ”Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling”. Her diskuterer man ulike strategier for å få til et mer bærekraftig forbruksmønster. I kapittel 2.5.3 ”Endringer i forbruksvolum og forbruksmønster” står det blant annet:

Beregninger tyder på at miljøbelastningen som følger av hver krone forbruk er lavere for tjenester enn for varer, med unntak for transport, også når en tar hensyn til kryssvirkninger i økonomien.....Sammen med den generelle teknologiske

---

<sup>2</sup> Ordsiftet i Stortinget er nærmere omtalt i Hille, John, Kasin, O. og Nynäs, H. (1994): *Redusert forbruk - kommunal handling*. Prosjekt Alternativ Framtid, Oslo.

framgangen, er vridningen i forbruket i retning av relativt mer kvalitet, faktorer som bidrar til at miljøbelastningen generelt ikke øker i takt med forbruksvolumet.

Poenget her er altså å legge om fra (ressursintensivt) vareforbruk til ”dyrt” (og antatt mindre ressurskrevende) tjenesteforbruk, men da med unntak for transporttjenester. I vestlige høykonsumsamfunn som Norge er det imidlertid en viktig begrensning for dette alternativet. De tjenestene som krever lite naturressurser er stort sett arbeidsintensive. Siden vel en tredjedel av arbeidsstyrken i Norge allerede jobber med å produsere slike tjenester, vil en vekst av denne typen etter hvert bremses av tilgangen på arbeidskraft. Denne reservasjonen blir også reflektert i stortingsmeldingen. Helt sist i kapittel 2.5.3 tar meldingen et forbehold, som peker i retning av Berntsens poeng; nemlig at det å endre forbruksmønsteret ikke er tilstrekkelig:

Som påpekt tidligere i dette kapitlet, krever en bærekraftig utvikling at det skjer enda sterkere endringer (enn bare å endre sammensetningen av forbruket, vår anm.). Framtiden vil vise i hvilken grad utfordringene kan møtes ved hjelp av vridninger i forbruket, og i hvilken grad de nødvendige virkemidlene også vil påvirke forbruksvolumet.

Denne i og for seg presise påpekningen har ikke blitt fulgt opp i konkret politikkutvikling i Norge. Hvis vi søker på nettet<sup>3</sup> etter begrepet ”bærekraftig forbruk” kommer én nettside under Barne- og familiedepartementet opp øverst. Under overskriften ”forbruker” er ”bærekraftig forbruk” ett av 10 tema. Her knyttes begrepet til spørsmålet om etisk forbruk, men hovedfokus er på etablerte merkeordninger som beskriver miljøbelastningen til produktene og tjenestene. Spørsmålet om eventuelt å redusere omfanget av forbruket i den rike del av verden er ikke omtalt direkte.

I årets utgave av ”Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand” er ”forbruk” gitt en relativt stor oppmerksomhet, bl.a. med et eget kapittel med overskriften ”Miljø og forbruk”. Fortsatt fokuseres det imidlertid på *forbruksmønstre* til forskjell fra eksplisitt å ta opp problemet med *forbruksvolum*. Konkret lanserer regjeringen at den vil legge fram en handlingsplan for det de kaller ”miljø og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser”, som skal inkludere en egen miljøpolitikk for statlig virksomhet; og et slikt tiltak knyttes i teksten til en vridning av det opprinnelige begrepet ”bærekraftig forbruk”. Nå heter det ”bærekraftig forbruksmønster” (s. 38).

Som allerede nevnt har vårt naboland Sverige laget to offentlige utredninger om temaet bærekraftig forbruk. Formålet med utredningene har vært å:

precisera begreppet hållbar konsumtion när det gäller hushållen samt att föreslå en handlingsplan med åtgärder för hur en ekologisk, social och ekonomisk hållbar konsumtion ska uppnås.

Utredningene har fokusert på forbruksområder som faller inn under de tre metaforen ”biffen, bilen og boligen”, altså forbruk av mat, forbruk av transport og forbruk knyttet til oppføring og drift av bolig. Den siste av de to utredningene lanserer et antall strategier for å oppnå et mer bærekraftig forbruk. En overordnet hovedstrategi formuleres på følgende måte:

---

<sup>3</sup> [www.goggle.no](http://www.goggle.no)

Utifrån den s.k. reboundeffekten diskuteras även möjligheten att locka, alternativt styra över en ökad andel köp från materiell till mera resurssnål och miljövänlig, immateriell konsumtion av typen kultur, utbildning, hushållsnära tjänster, vård, omsorg m.m. Eftersom sådan tjänstekonsumtion emellertid oftast är dyrare än ”prylar” vill utredningen pröva att sänka arbetsgivaravgiften på ett antal utvalda sektorer.

Tabellen under oppsummerer i alt 17 strategier innenfor de tre innsatsområdene ”biffen, bilen og boligen”.

**Tabell** Foreslåtte hovedstrategier for å få til et mer bærekraftig forbruk (kilde SOU 2005:51)

Innsatsområder	Hovedstrategier
”Biffen”: Åta hållbart	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Stärk marknaden för svenskproducerade baslivsmedel.</li> <li>– Satsa på extensiv svensk nötköttproduktion.</li> <li>– Öka andelen ekologiskt certifierade livsmedel.</li> <li>– Öka andelen Rättvisemärkta/Fairtrade-produkter.</li> <li>– Stärk handelns ansvar bl.a. genom Gröna körkort för butiksanställda.</li> <li>– Ställ om till S.M.A.R.T-mat.</li> </ul>
”Bostaden”: Bo hållbart	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Förnya politiken för ett hållbart boende.</li> <li>– Premiera effektivare energianvändning och förnybar energi.</li> <li>– Påskynda utbyggnaden av hållbar kommunal biokraftvärme.</li> <li>– Utveckla hållbar design av ”vardagsprylar”.</li> <li>– Stimulera användningen av ”Göteborgsmodellen” för utfasning av skadliga kemikalier i hushållen.</li> </ul>
”Bilen”: Resa hållbart	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Stimulera till hållbara bilköp med bonus och skatter.</li> <li>– Premiera miljövänliga arbetsresor med bonus och ändrade regler.</li> <li>– Stärk kollektivtrafiken.</li> <li>– Underlätta utbyggnaden av bilpooler.</li> <li>– Tillståndspröva nya externa köpcentra.</li> <li>– Satsa på pilotprojekt med spårbilstaxi.</li> </ul>

Noen av strategiene kan innebære at forbruket av enkelte typer tjenester og produkter blir redusert, for eksempel omfanget av privatbilisme. Samtidig blir spørsmålet om det er behov for å redusere forbruket kommentert på følgende måte (s. 143):

Somliga debattörer tycks mena att hållbar utveckling/konsumtion innebär en generell risk för minskad tillväxt och materiell välfärd. Jag visar i detta slutbetänkande tydligt att det är precis tvärtom: En systematisk satsning på hållbar konsumtion är samtidigt indirekt en strategi för teknikutveckling, nya affärsidéer och företag och en sund tillväxt av både ekonomin och jobben

Samtidig påpeker utredningen viktigheten av å ha et todelt perspektiv i arbeidet – som de betegner som det å ”ro med to årer”: nemlig *teknikkens* åre, som skal sikre ressurseffektivitet og *etikkens* åre, som handler om å forandre livsstil i husholdningene. Viktigheten av å koble disse to perspektivene blir kommentert på følgende måte (s. 143):

Om man anvænder endast en av dem snurrar vi rundt på samma flæk og kommer ingen vart.

Denne erkjennelsen er svært forskjellig fra det vi finner i en nylig framlagt *norsk* offentlige utredningen ”Et klimavennlig Norge” (NOU 2006:18). Her skulle man foreslå strategier for å redusere utslippene av klimagasser i Norge med 50-80 prosent. I innledningen til utredningen står bl.a. følgende (vår understrekning):



Utvalget har vurdert hva som kan være store kilder til norske utslipp fram mot 2050, og har vist hvilke tiltak som bør iverksettes for å redusere disse utslippene. En radikal omlegging av norsk livsstil i en mer klimavennlig retning ville kunne redusere framtidige utslipp mye. Utvalget har likevel ikke valgt å anbefale dette, blant annet fordi vi mener det vil være en umulig politisk oppgave å realisere. Utvalgets anbefalinger er derfor et lite antall, hovedsakelig teknologisk baserte, tiltak hvor hvert enkelt tiltak har et forholdsvis stort potensial for reduksjoner.

Det vi sitter igjen med er et bilde av ”forbruk” som et relativt umodent – og kontroversielt - område i miljøpolitikken, og at flere grunnleggende debattene både når det gjelder forståelse av utfordringene (endre ”volum” eller bare ”mønster”) og hvilke strategier som er nødvendige (for eksempel ”teknologiske tiltak” versus ”livsstilsendringer”) fortsatt er svært åpne. I Norge synes det også å være en åpen debatt om det i det hele tatt er rom for en spesifikk forbruksinnretning i miljøpolitikken. Institusjonelt er forbruk knyttet til et annet departement (Barne- og likestillingsdepartementet) enn resten av miljøpolitikken (Miljøverndepartementet), noe som gjør det krevende å knytte forbruk som et overordnet perspektiv til miljøpolitikken og ikke bare redusere det til et spørsmål om informasjon og miljømerking. Vi vil likevel foreslå dette som ett av de tre nye partnerskapsområder, både fordi vi ser behov for å utvikle et slikt politikkområde og fordi vi tror det er interesse for å bidra i en slik utvikling blant enkelte foregangskommuner – noe den store interessen fra kommunene for BLS prosjektet i sin tid kan tyde på.

### Lysark 37

## Nivå 3 virkemidler

---

- Dialog stat-kommune
  - Etablere et tydelig og forpliktende ”politisk-administrativt mottaksapparat” for signaler fra kommune til stat om miljøpolitisk fokus og valg av styringsstrategi
- Utvikle avanserte styringsverktøy
  - Videreutvikle og legge til rette for bruk av avanserte miljøstyringsverktøy lokalt som faktor 4/10, økologisk fotavtrykk, klimasårbarhetsanalyser o.a.
- Internasjonale nettverk
  - Lag et mobiliseringsprogram som legger til rette for at kommunen kan delta i internasjonale nettverk
- Nord-sør aktivitet
  - Involvere kommuner i miljørelatert bistandsarbeid ved et program for etablering av vennskapskommuner i fattige land

Vi har alt referert til den omfattende ”historien” når det gjelder samarbeid stat-kommune på miljøområdet gjennom ulike utviklingsprosjekter. Dette samarbeidet har ofte omfattet det vi tidligere har betegnet som foregangskommuner. Vi gjør framlegg om at erfaringer fra denne typen samarbeid løftes opp og institusjonaliseres i det vi har valgt å betegne som nivå 3 virkemidler. Vi gjør videre framlegg om at dette omfatter fire typer virkemidler:

1) Etablering av en arena eller et organ for forpliktende dialog mellom stat og kommune.

Det er selvsagt allerede en dialog mellom stat og kommune på ulike nivå og i ulike sammenhenger; ikke minst gjelder det de formaliserte møtene (styringsdialog) mellom fylkesmannen og kommunene. Vårt poeng her er først og fremst å etablere et tilleggsformål med de dialogene som alt eksisterer, eventuelt også etablere nye fora om det er behov for det. Det nye formålet gjelder at staten bevisst skal søke etter tilbakespill fra kommunene om behov for endringer av statlig miljøpolitikk og virkemiddelbruk, og at det etableres rutiner for tilbakemelding i forhold til slike signaler (altså ikke at alle signaler bare tas ”til orientering”, men at de faktisk ”kvitteres ut” – i form av dokumenterte endringer eller at forslagene ”avvisere”).

#### 2) Utvikle (og legge til rette for bruk av) avanserte styringsverktøy

Det fins ferdig utviklet en lang rekke styringsverktøy på miljøområdet; noen av dem er også svært avanserte (for eksempel økologisk fotavtrykk). Problemet er imidlertid bruken av disse, eller mangelen på det. Eksempelvis er det utviklet et nettbasert bærekraftstyringssystem for kommunene som bare i svært begrenset grad er tatt i bruk av kommunene<sup>4</sup>. Og stadig utvikles det og reklameres for nye (og delvis konkurrerende) styringsverktøy, der det tilsynelatende er liten kunnskap på tvers om hva slags verktøy som alt eksisterer. For eksempel ga Miljøverndepartementet i 2005 ut en rapport som beskriver (og underforstått anbefaler) et indikatorsystem for større norske byer, uten at det henvises til det indikatorbaserte bærekraftstyringssystemet som KS alt hadde utviklet<sup>5</sup>.

#### 3) Internasjonalt nettverk

En viktig erfaring fra kommunenes deltaking i internasjonale miljønettverk er at disse kan medvirke til å utvide til miljøpolitiske handlingsrommet. På den ene siden har slike nettverk spilt inn i forhold til forhandlinger om internasjonale miljøvernavtaler viktigheten av å ta hensyn til kommunene som viktige iverksettere. På den andre siden har innspillene også gått på å øke det miljøpolitiske ambisjonsnivået i de samme forhandlingene. Samtidig er nettverkene en viktig kunnskapsbase og inspirasjonskilde til hva kommunene kan gjøre selv, gitt de nasjonale og internasjonale rammebetingelsene. Det å legge til rette for deltakelse i slike nettverk vil derfor kunne bidra til å fremme og skape aksept for en mer radikal miljøpolitikk.

#### 4) Nord-sør aktivitet

Norske kommuner har en lang tradisjon med å etablere vennskapskommuner. Etter hvert har det også utviklet seg en tradisjon med å prioritere vennskapskommuner i den tredje verden, og da ut fra en miljø- og utviklingsbegrunnelse. Noen kommuner – bl.a. Stavanger – har tatt dette et skritt videre og prioritert rene miljøprosjekt. I Nederland har man sett det potensialet som ligger i å involvere kommunene i miljørettet bistandsarbeid, og åpnet for at kommuner kan søke om godkjenning som operatører i det statlige bistandsarbeidet. Dette spørsmålet har også vært reist i Norge uten at det så langt er utviklet et system eller en ordning som kan utløse et slikt

---

<sup>4</sup> Jf <http://www.ks.no/templates/Page.aspx?id=4759>

<sup>5</sup> [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/md/prm/2006/0019/ddd/pdfv/270858-indikatorer for miljovennlig byutvikling -hvor miljovennlige er norske byer.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/md/prm/2006/0019/ddd/pdfv/270858-indikatorer+for+miljovennlig+byutvikling+-hvor+miljovennlige+er+norske+byer.pdf)

mulig potensial. Vi tar til orde for å utvikle et slikt system der fokus er på samarbeid mellom norske kommuner og kommuner i den fattige del av verden om gjennomføring av miljørettede bistandsprosjekter. Et viktig poeng her er å få til parallelle og koblete aktiviteter i begge kommunene; for eksempel parallell kartlegging av klimagassutslipp og klimasårbarhetsanalyser og oppfølgende forslag til klimatiltak.

*Lysark 38*

## Hovedtrekk i virkemiddelforslagene

---

- Nivå 0
  - Behovet for å gjenreise den **moralske kapitalen** gjennom et **normativt kampanjeprogram** i samarbeid mellom stat og kommune
- Nivå 1
  - Behovet for å **gjenskape** den **strategiske kunnskapsproduksjonen** om vilkår for lokalt arbeidet for bærekraftig utvikling
  - Behovet for å **gjenoppbygge miljøkompetansen lokalt** gjennom gjenoppretelse av miljøvernlederstillinger og kompetanseheving i den administrative og politiske delen av kommuneorganisasjonen
- Nivå 2
  - Potensialet som ligger i å etablere tre nye lokale innsatsområder for **partnerskap** mellom stat og kommune: (1) **energi og klima**, (2) **bruk og vern** og (3) **bærekraftig forbruk**
- Nivå 3
  - Viktighetene av at staten utvikler en forståelse av at kommunene også kan innta rollen som **miljøpolitisk aktør**, og at staten legger til rette for å utvikle kommunenes rolle som miljøpolitisk aktør bl.a. gjennom et stimuleringsprogram for at foregangskommuner kan inngå i **internasjonale kommunenettverk** innen **miljø og utvikling**

Lysarket over trenger ingen ytterligere kommentarer.

# Sluttkommentarer

Lysark 39

**Det grunnleggende spørsmålet:  
hva er kommunenes rolle?**

		Problemgenerering	
		Konsentrert	Spredd
Fordeling av virkninger	Konsentrert	Lokale problem (eks lokale kloakkutslipp)	Opphoppingsproblem (eks Mjøsaproblemet)
	Spredd	Spredningsproblem (eks fiskedød fra sur nedbør)	Allmeningsproblemet (eks klimaendringer)

Kilde: Neustadslid, J. (1992): "Miljøproblema, staten og kommunane", i Neustadslid, J., Hovib, S. (red) (1992): Lokalt miljøvern. Oslo: Tano

I forbindelse med evalueringen av MIK-reformen utviklet NIBR en typologi for miljøproblematikken ut fra problemgenerering og fordeling av virkninger der man i begge tilfeller skiller mellom "spredd" og "konsentrert". Denne ble brukt til en diskusjon om hvilke typer problemer som kommunene hadde forutsetning til å bidra i forhold til, og en av hovedkonklusjonene var at gitt datidens (som i stor grad også gjelder fortsatt) har kommunene best forutsetninger til å løse de lokale miljøproblemene (konsentrert problemgenerering og fordeling av virkninger). Skal kommunene bidra i forhold til de tre andre kategoriene forutsetter det endringer i rammebetingelser og folks holdninger til alvorligheten i miljøproblemene og behov for endring. Noen har gått et skritt videre og hevdet at kommunene uansett rammebetingelser og øvrige forutsetninger *ikke bør* involvere seg i andre enn de lokale miljøproblemene. En begrunnelse for dette standpunktet er faren for det sosialøkonomene betegner som suboptimalisering; altså at det å slippe kommunene "fri" også i forhold til andre enn de utpregede lokale miljøproblemene vil gi en mindre optimal løsning enn om nasjonale myndigheter (eventuelt som følge av internasjonale avtaler) iverksetter tiltak.

Staten har vært uklar på dette i og for seg helt avgjørende punktet i sine styringssignaler overfor kommunene. I noen sammenhenger har fokuset vært helt tydelig på de lokale miljøproblemene; i andre sammenhenger er det klart at staten også forventer innsats i forhold til de øvrige og mer globale miljøproblemene. Denne "vaklingen" mellom to ytterpunkter er dokumentert i detalj, gjennom henvisning til stortingsmeldinger, rundskriv, veiledninger o.a. i begge de to bøkene vi viste til innledningsvis (Aall mfl, 2002; Lafferty mfl, 2006). Hvilket syn staten (og for den del andre aktører) har på dette spørsmålet er selvsagt helt avgjørende for hva slags miljøpolitikk kommunene til syvende og sist ender opp med.

## Lysark 40

### Argumenter for og imot en avgrenset rolle

- **Pragmatisk**
  - Empiri tyder på at kommuner har størst engasjement ifht lokale miljøproblemer
  - (men få studier har stilt spørsmålet hvorfor det er slik; og noen studier påviser at ikke alle kommuner oppfører seg slik)
- **Faglig**
  - Sosialøkonomisk teori reiser problemet omfaren for suboptimale løsninger om kommunene engasjerer seg i forhold til andre enn de lokale miljøproblemene
  - (men dette synet forutsetter et svært instrumentelt og enkelt syn på sammenhengen mellom tiltak og effekt; om man løser opp på dette synet og erkjenner at det er kan være mange nyttige deeffekter blir det også rasjonelt at engasjerer seg i forhold til andre enn de lokale miljøproblemene)

Lysarket over gir eksempler på pro et kontra argumenter for å gi kommunene en rolle som går ut over det rent lokale; det som i lysark 39 karakteriseres som en ”konsentrert-konsentrert” miljøproblematikk.

## Lysark 41

### Argumenter for en utvidet rolle

- **Nødvendig med bedre iverksetting**
  - Forventninger om stadig flere **internasjonale krav** krever ofte lokal iverksetting
- **Nødvendig med økt medvirkning**
  - Forventninger om en stadig mer **kontroversiell** miljøpolitikk krever økt innsats for å sikre oppslutning og legitimitet i befolkningen, og her er kommunene en nøkkelaktør
- **Nødvendig med sterkere samordning**
  - Forventninger om en stadig mer **kompleks** miljøproblematikk krever økt innsats når det gjelder samordning på tvers av sektorer, og her er kommunene gjennom plan- og bygningsloven sentral
- **Nødvendig med flere arenaer** for å utvikle miljøpolitikk
  - **Foregangskommuner** har vist seg å være en interessant arena for lansering og drøfting av radikale miljøforslag ifht både den nasjonale og internasjonale miljødebatten

I lysarket over har vi punktvis argumentert med hvorfor vi mener at det er viktig å trekke kommunene med i *alle* former for miljøpolitikk; både i forhold til de ”lokale” og ”globale” miljøproblemene. Det er ulike begrunnelser for ulike typer problemer, men hovedpoenget er at fordi miljøproblematikken har endret karakter de siste tiårene har viktigheten av å trekke inn kommunene økt – gitt at de gis rammer for å kunne bidra fornuftig.

## Men fare for miljøpolitisk "back-clash"

- Et økende miljøengasjement i befolkningen  
→
- Økende forventninger til en mer aktiv miljøpolitikk  
→
- Politikerne øker ambisjonsnivået i sine miljøløfter nasjonalt og lokalt  
→
- Økende krav til og økte muligheter for kommunene  
→
- **DERFOR:** uten tilstrekkelig institusjonell kapasitet lokalt til å håndtere økte krav og ta imot økte muligheter er faren stor for et miljøpolitisk "back-clash"

Vårt avsluttende poeng er nettopp dette med "muligheter"; og her ender vi på sett og vis opp med det som var utgangspunktet for oppdraget: nemlig spørsmålet om å styrke miljøkompetansen i kommunene. Vårt hovedpoeng er at det er dette som er "høna" (eller "egget"); uten en styrking (eller gjenskaping) av den institusjonelle kapasiteten på miljøområdet kommer man ingen vei. I verste fall kan det gå den gale veien om man øker ambisjonsnivået, skaper økte forventninger, gir kommunene (i alle fall tilsynelatende) sterkere virkemidler – men hvis det så ikke er en kapasitet til å håndtere alt dette, vil det sannsynligvis skje lite og ingen ting. Og da risikerer man det vi betegner som en miljøpolitisk "back-clash".

# Forslag til formål og dagsorden for en dialogkonferanse

## Lysark 43

Dialogkonferanse
<ul style="list-style-type: none"><li>• Formål<ul style="list-style-type: none"><li>– Videreutvikle og forankre resonnementene i den foreliggende utredningen</li></ul></li><li>• Gjennomføring<ul style="list-style-type: none"><li>– Lunch til lunch seminar</li><li>– Styrt dialog ut fra på forhånd gitt tematikk (den foreliggende utredningen)</li></ul></li><li>• Deltaking: to alternativ<ul style="list-style-type: none"><li>– Smal deltaking (evt dialogkonferanse 1)<ul style="list-style-type: none"><li>• Representanter for alle resultatområdene i Miljøverndepartementet</li></ul></li><li>– Bred deltaking (evt dialogkonferanse 2)<ul style="list-style-type: none"><li>• Enkeltkommuner, KS, relevante departementer, relevante interesseorganisasjoner</li></ul></li></ul></li><li>• Ansvarsfordeling for den praktiske gjennomføringen av konferansene<ul style="list-style-type: none"><li>– Endelig bestemmelse av program og praktisk organisering gjøres av oppdragsgiver for utredningen (planavdelingen i Miljøverndepartementet)</li><li>– Prosessledelse og rapportering gjøres av Vestlandforskning</li></ul></li></ul>

Fra oppdragsgivers side hard et vært en forutsetning å diskutere perspektivene og konklusjonene lagt fram i denne utredningen med et utvalg av sentrale aktører innenfor arbeidet med å utvikle det kommunale miljøvernet. Vi gjør framlegg om to tilnærminger (eventuelt en kombinasjon av disse) til et (eller to) slik(e) dialogseminar: En *smal* tilnærming med deltaking fra representanter for alle resultatområdene i Miljøverndepartementet og en *bred* tilnærming med deltaking fra enkeltkommuner, Kommunenes Sentralforbund, relevante departementer og relevante interesseorganisasjoner.

## Lysark 44

Forslag til problemstillinger for dialogkonferansen
<ul style="list-style-type: none"><li>• Hvilken rolle kan nettverksarbeid ha i utviklingen av det kommunale miljøvernarbeidet?</li><li>• Hvordan sikre varig effekt av kommunale miljøreformer?</li><li>• Hvordan finansiere det kommunale miljøvernarbeidet?</li></ul>

Lysarket over inneholder forslag problemstillinger felles for begge de to foreslåtte tilnærmingene til dialogkonferansen.

Den *første* problemstillingen er ment som en problematisering av den formen for nettverkssatsing som ligger i prosjektet Livskraftige kommuner, og kan forhåpentligvis fungere som et input til den bebudede følgeevalueringen av dette prosjektet. Den *andre* problemstillingen gjelder ønsket om å få til varige endringer – ikke bare ”blaff” innenfor rammene av tidsavgrensede satsinger. Et nøkkelspørsmål her – som leder videre til vår *trede* problemstilling – er spørsmålet om finansiering. Under avslutningen av MIK-programmet uttalte daværende leder av Kommunenes Sentralforbund, Jacob Eng, at selv om han var en prinsipiell motstander av øremerkede overføringer så han at på miljøområdet var det kanskje berettiget med slike ordninger. Vi ønsker her å invitere til en debatt omkring mer ”generelle” økonomiske ordninger for å sikre den kommunale

miljøkompetansen, og mer avgrensede ordninger for å sikre finansiering av konkrete miljøtiltak (avgifter, lokale skatter o.a.).

### Lysark 45

Skisse til program	
• Plenumssesjon 1	– Presentasjon av utredningen ved Vestlandsforskning
	– Drøfting av virkemiddelmodellen som presenteres i utredningen
• Gruppediskusjoner	– Sektorvise gjennomganger av nivå 0-4 virkemiddepakker
	– Sektorvise gjennomganger av hvordan finansiere kommunenes miljøvernarbeid
• Plenumssesjon 1:	– Fremlegging av resultatene fra gruppediskusjonene
	– Avsluttende drøfting om hvordan varig effekt av kommunale miljøreformer

Over er antydnet et program; fortsatt felles for begge de to foreslåtte tilnærmingene til dialogkonferansen.

### Lysark 46

Eksempel på virkemiddeldrøfting innenfor lokal energi		
Virkemiddelevelnivå	Type 1: "Business as usual"	Type 2: Vitalisere lokal energipolitikk
0: Allmenne	Infokampanjer (if klimavettkampanjen)	Normative kampanjer om behovet for redusert energiforbruk
1: Bedre utnyttning av handlingsrom	Mindre justeringer av LEU, samordne NVE og ENOVA, ta med energi i FMs styringsdialog	Styrke administrativ kapasitet i kommunene, høyere energiavgifter, statlig klima/energifond
2: Utvide handlingsrom	Ikke aktuelt	Endringer i P&B loven og energiloven, pålegg om lokal energi og klimaplan
3: Stimulere aktørrollen	Pilotprosjekt (fj Grønn energikommune og Foregangskommuner)	Partnerskap stat-kommune

Over er gjengitt et eksempel på utfall av en sektorvis drøfting av virkemiddepakken hentet fra en nylig avsluttet evaluering for NVE av ordningen med lokale energiutredninger. Det er altså en slik type diskusjon (og konkret resultat) vi ser for oss under den foreslåtte gruppediskusjonen.