

Kommunal miljørapportering

Av Eli Moen og Lars Wang

Eli Moen er fylkesmiljøvern sjef hos Fylkesmannen i Buskerud og Lars Wang er rådgiver i Novus Vita A/S

Innlegg på seminar 2. oktober 1997

Denne artikkelen er en oppsummering av prosjektet Kommunal miljørapportering (Buskerudprosjektet) og noen betraktninger knyttet til prosjektet, spesielt i forhold til vann og vannmiljø. Sluttrapporten fra prosjektet er for tiden til drøfting i miljøvern direktoratene og miljøverndepartementet (MD) og det presiseres at det ennå ikke er tatt stilling til hvordan prosjektet skal følges opp fra statens side. Artikkelen er basert på innlegg på Vannforeningens seminar 02.10.97 om miljøledelse og miljøstyringssystemer.

Bakgrunn

Tradisjonell statlig styring av kommunene innebærer ofte detaljert krav til kommunenes virkemiddelbruk. Signaler om overgang fra detaljstyring til mål- og resultatstyring av kommunene er gitt i St.meld. 34 (1990-91) "Om miljøvern i kommunene" og gjentatt i St. meld 23, 1992-93 "Om forholdet mellom stat og kommune". Mål- og

resultatstyring skal gi redusert detaljstyring og økt spillerom for kommunal politikkutforming. Oppfølgingen av kommunene bør i større grad bør skje på grunnlag av de resultater som oppnås.

Prosjektetablering

MD og Kommunenes sentralforbund (KS) startet i 1987 forsøk med å utvikle kommunalt ansvar og kompetanse på miljøvernområdet (MIK-forsøket). Prosjektet "Kommunal miljørapportering" ble startet i 1994/95 som ledd i dette arbeidet. Statens forurensningstilsyn (SFT), Direktoratet for naturforvaltning (DN) og Riksantikvaren (RA) var oppdragsgiver på vegne av MD.

Fylkesmannens miljøvern avdeling (FMVA) i Buskerud har i samarbeid med kulturminneenheten i Buskerud fylkeskommune hatt ansvaret for gjennomføring av prosjektet. Prosjektet har blitt gjennomført i samarbeid med Buskerudkommunene Drammen, Lier, Ål, Hole, Hurum og Flesberg.

Mål

Målet med prosjektet har vært å:

- Utvikle en modell for samhandling og dialog mellom staten og kommunenes ledelse i tilknytning til miljørapporteringen mellom kommune og stat.
- Foreslå et indikatorsett som skal brukes i rapporteringen og gir grunnlag for å vurdere hvordan kommunene bidrar til å oppfylle nasjonale miljømål.
- Klarlegge hvordan miljørapportering kan brukes i forhold til utvikling av kommunenes eget styringssystem.
- Foreslå tiltak for forenkling/effektivisering av miljøstatistikkinnhenting fra kommunene. Dette omfatter også å gjøre offentlig miljøstatistikk/miljødata mest mulig anvendbar for den enkelte kommune.

Det er lagt til grunn at statlig styring og lokalt selvstyre skal balanseres og at rapportering og dialog skal oppfattes som nyttig i kommunenes interne økonomi- og resultatstyring.

Forhold til øvrige oppfølging av MIK-reformen

Prosjektet må sees i sammenheng med miljøverndirektoratenes samlede oppfølging av MIK-reformen:

- *Konkretisering av nasjonale miljømål.* Dette har ført fram til "Idèsamling for kommunalt miljøvern" som inneholder nasjonale miljømål og eksempler på miljøindikatorer.
- *Økt delegering til kommunene.* Miljøverndirektoratene har utarbeidet forslag til delegering av myndig-

het innenfor de ulike miljølovene.

- Resultatoppfølging av kommunalt miljøvernarbeid. Her inngår forsøksprosjektene Ekstern miljørevisjon (Tønsbergprosjektet) og Kommunal miljørapportering som her er omtalt.

Kommunale roller og behov for rapportering

I prosjektarbeidet har det blitt satt fokus på kommunenes ulike roller. Dette er i hovedsak:

- *Adressat for pålegg.* Her er kommunen ansvarlig på linje med andre aktører for å følge opp krav fra miljøvernmyndighetene.
- *Myndighetsutøver.* I denne rollen utøver kommunene delegert myndighet iht. lov.
- *Politikkutformer.* Her er kommunen en selvstendig aktør som arbeider for å realisere både nasjonale, regionale og ikke minst lokale mål.

De ulike rollene stiller også forskjellige krav til oppfølging og utforming av indikatorer. En rapportering som skal omfatte miljøvernområdet i vid forstand vil inkludere alle kommunens roller. Dette vil bety en langt bredere rapportering enn f.eks. avløpsrapportering.

Vann og vannmiljø

Prosjektet har omfattet alle MDs satsningsområder i forhold til kommunalt miljøvernarbeid (jfr. rundskrivet "Tenke globalt, handle lokalt" fra 1993). Vann og vannmiljø er her et av disse satsningsområdene.

På dette området er det f.eks. kompisert å sette seg inn i alle de forhold

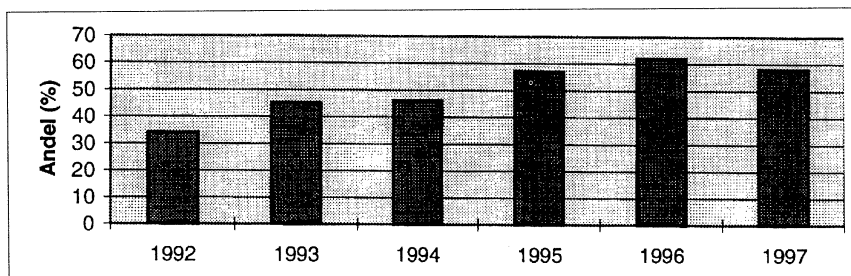


Fig. 1

som påvirker vannmiljøet i en kommune (måledata fra renseanlegg, ledningsnett m.v.). En mulig indikator som setter søkelyset direkte på måloppfyllelse er andel av badevannsmålingene som tilfredsstillter kommunens ambisjonsnivå. Dette kan framstilles somi Fig. 1.

Framstillingen indikerer hvordan avløpssystemet fungerer og er et grunnlag for dialog mellom regional miljøvernforvaltning og kommunens ledelse. Dette er også en indikator som kommunen kan bruke i kommunikasjonen med egne innbyggere og interessegrupper. I kommunen kan slike oversikter også gjøres mer detaljerte, f.eks. ved at det utarbeides tilsvarende oversikter for hver enkelt badeplass.

Andre eksempler på indikatorer knyttet til vann- og vannmiljø er:

- Vassdrag som kommunen har vedtatt plan for iht. plan- og bygningsloven.
- Antall spredte boliger/fritidsboliger som ikke tilfredsstillter kommunens krav til avløpsløsning.
- Andelen kornareal som ikke høstpløyes.
- Andelen av produsert avløpsslam som går til jordforbedring og gjødsel.

- Antall akutte olje- og kjemikalie utslipp registrert i kommunen.
- Vassdrag/områder hvor det er etablert driftsplan iht. laks- og innlandsfiske lovens §25

Sammenligninger mellom kommuner

Sammenligningen av indikatorer mellom kommuner kan være nyttig for å bidra til å synliggjøre gode arbeidsformer og resultater. Sammenligning kan også nyansere de økonomiske sammenligninger som gjøres av f.eks. kommunale kostnader/gebyrer/avgifter. Dette kan få fram at kommunale tjenester også kan ha ulik miljøkvalitet.

Til tross for dette er andre kommuners valg av indikatorer kun en inspirasjon. Selve valget av indikatorer vil være en del av dialogen og læreprosessen i kommunen. Det viktigste med indikatorer er kanskje ikke hvilke som velges, men hva de gjør i forhold til bevisstgjøring, medvirkning og handling.

Anbefalinger

Anbefalingene i prosjektet er knyttet til:

- Opplegg for styringsdialogen (mest sentralt)
- Iverksetting
- Miljødata og miljøstatistikk

Styringsdialogen

Hovedelementer i styringsdialogen er:

- *Utforming og formidling av forventninger.* På dette området bør statlige miljøvernmyndigheter være mer presise mht. hva som er forventninger til kommunene. Regional miljøvernforvaltning bør i sterkere grad tilpasse forventningene ut fra dialogen med den enkelte kommune.
- *Fastleggelse av styringsindikatorer.* Ett sett med indikatorer er testet ut i prosjektet. Det anbefales av styringsindikatorer reflekterer de forventninger som stilles til den enkelte kommune. Man ser her for seg et "kjernesett" som er aktuelt for de fleste kommuner, men at det gjøres en regional/lokal tilpasning.
- *Dialog med kommunene.* Dialogen vil bestå av både en skriftlig tilbake-

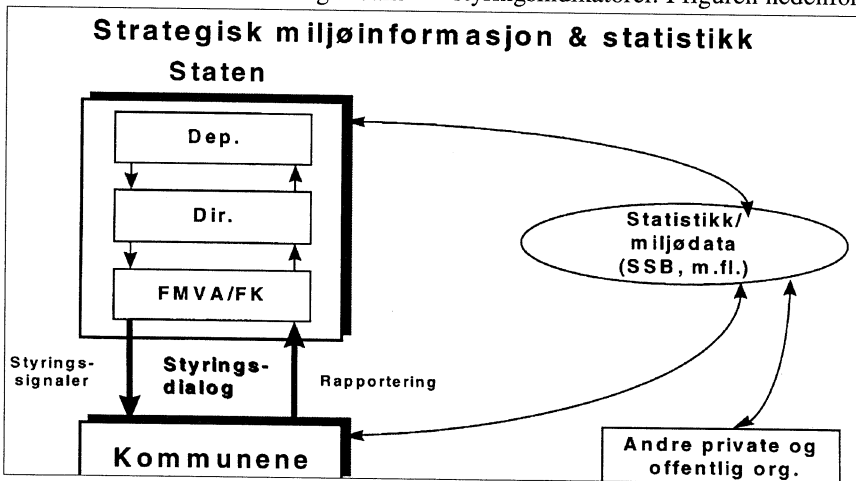
melding fra kommune og ikke minst møter med (primært) den enkelte kommune. Dialogen er forutsatt å inngå som et element i mål- og resultatstyringen på både kommunal og statlig side. Det er viktig at dialogen legges opp for å fange opp problemstillinger i en tidlig fase og forebygge mulige konflikter.

Miljødata og statistikk

En grunnleggende forutsetning i prosjektet er at det bør skilles mellom miljødata/statistikk og styrings- eller resultatindikatorer.

- Styringsindikatorer skal på en lettfattelig måte fange opp de viktigste sidene ved miljøsituasjonen og sentrale utviklingstrekk i kommunen.
- Miljødata som er til dels svært detaljerte utarbeides på faglig nivå i kommunene og brukes til ulike statistikkformål.

Miljødata og andre grunnlagsdata vil i praksis danne grunnlag for få fram styringsindikatorer. I figuren nedenfor



er det antydnet at miljødata er en ressurs som kommune og stat kan trekke på i arbeidet med å utvikle resultatrapportering og dialog.

Iverksetting

I starten av prosjektet ble utvikling av standardiserte indikatorer sterkt vektlagt. Dette har blitt tonet ned i sluttrapporten hvor lokal tilpasning og dialog er sterkere vektlagt. Det anbefales i sluttrapporten at iverksettingen koordineres med det pågående arbeid for å utvikle en mer mål- og resultatstyrt miljøvernforvaltning.

Økt vekt på dialog mellom miljøvern-avdelingene og fylkeskommunenes kulturminneenheter er også en sentral anbefaling.

Resultatrapportering og lokal Agenda 21

Ikke alle områder i kommunenes miljøvernarbeid reflekteres i de statlig miljøvernmyndigheters hovedinnsatsområder. Dette gjelder f.eks. arbeid knyttet til holdninger/kompetanse i

kommunesamfunnet og miljøarbeid internt i kommuneorganisasjonen. Mange problemstillinger er også knyttet til andre departementers sektoransvar for miljø, f.eks. innenfor områdene energi og samferdsel.

I St. meld 58 (1996-97) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling signaliseres at kommunene bør og kan ta et mer selvstendig ansvar for utviklingen i egen kommune. Det bør skje gjennom handlingsplaner for bedre miljøutvikling lokalt (lokale Agenda 21) som en naturlig videreføring MIK-reformen.

St .meld. 58 tar også opp statens behov for å kunne angi mål for ønsket miljøutvikling i kommunene og gradvis utvikle et system for resultatoppfølging av kommunene. Dette skal tilpasses årlige miljørapportering til Stortinget om rikets miljøtilstand. Meldingen legger vekt på at en slik styringsform er avhengig av en god dialog mellom staten og kommunene. Det pekes også på viktigheten av det regionale nivået som bindeledd mellom kommunene og sentrale myndigheter i denne sammenheng.