

Kommunal miljørevisjon 1993-1996

Mål og erfaringer

Av Sven Erik Vestby

Sven Erik Vestby er forsker ved Vestlandsforskning

Innlegg på seminar 2. okt. 1997

Innledning

Det treårige prosjektet Kommunal Miljørevisjon hadde som mål å utvikle, alternativt utrede et verktøy for bruk i kommunalt miljøarbeid. Dette verktøyet skulle ha som oppgave å skaffe kommunene innsikt i og styring med sin egen miljøinnsats. Prosjektidéen kan knyttes til kommunenes arbeid for å følge opp Rio-konferansens mål om forpliktende dagsordener for miljøarbeidet i det 21. århundre (Lokal Agenda 21).

Prosjektets faglige utgangspunkt var *Økokommuneprogrammet*, et større program for miljøarbeid i kommunene. Gjennomføring ble gjort som en del av

utviklingsprogrammet *Kommunalteknisk effektivisering og miljøvennlig utvikling* (KOMTEK) under Norges Forskningsråd (NFR). De deltagende kommunene, KS-Forskning og Miljøverndepartementet finansierte prosjektet. Det ble ledet av Vestlandsforskning som er en av de 11 regionale forskningsstiftelsene i Norge. Stiftelsen Østfoldforskning deltok også i prosjektet.

Utgangspunkt for arbeidet

Miljøvernarbeidet i kommunene fikk gjennom MIK-reformen et løft som etablerte miljøvern som et sentralt arbeidsfelt. Dette var viktig, ikke minst sett i lys av at to tredjedeler av anbefalingene

Prosjektfakta Kommunal Miljørevisjon

Deltagere:	Finansiering:	Forskningsinstitusjoner:
Bærum, Bømlo, Fredrikstad, Rakkestad, Stavanger, Sogndal, Steinkjer, Tingvoll kommuner N-Trøndelag fylkeskommune	Miljøverndepartementet, KS-forskning, deltagerne	Vestlandsforskning (prosjektledelse), Østlandsforskning

i Agenda 21 bare kan gjennomføres med medvirkning fra lokale myndigheter¹⁾. Landstinget i Kommunenes Sentralforbund (KS) oppfordret straks etter Rio-konferansen de enkelte kommuner og fylkeskommuner om å virkelig gjøre slagordet "Tenke globalt - handle lokalt" gjennom å etablere lokale "agenda"-prosesser.

Utfordringene i prosjektet lå i å bidra til et slikt kommunalt miljøinitiativ med utradisjonell tenkning - og å prøve nye løsninger. En aktuell måte å spisse miljøarbeidet var å

- prøve å sette konsekvenser av kommunens egne *handlinger* inn i en miljømessig sammenheng
- identifisere og fordele ansvar for handling og handlinger på alle nivå.

Prosjektets mål ble derfor å finne og/eller utvikle samt ta i bruk et *verktøy* som kunne hjelpe politikere og administrasjon til å se rekkevidden eller konsekvensene av de enkelte beslutninger. Verktøyet skulle også identifisere den prosessen som gav de observerte resultatene, og ut fra det etablere et grunnlag for å sette inn målrettede korrektive tiltak for å bedre disse.

Et industrielt verktøy og kommunale miljøutfordringer

Miljørevisjon var et aktuelt verktøy å prøve ut. Verktøyet har bakgrunn i amerikansk industri. Oppstarten for utviklingen var at flere bedrifter ble straffet for miljøsynder de knapt visste de var ansvarlige for. Det nye verktøyets oppgave ble å gi

- oversikt over hvilke miljølover som galdt, og
- stimulere til og kontrollere at disse bestemmelsene ble fulgt.

Miljørevisjon er i dag blitt et veltilpasset verktøy med god utbredelse, ikke minst i prosessindustrien.

Kommunens oppgaver og organisasjon fraviker imidlertid noe fra det vi vanligvis finner i bedrifter (tabell 1). Kan så et verktøy utviklet for industrielle aktiviteter passe for kommunalt miljøarbeid?

Den administrative delen i kommunen kan sammenlignes med daglig ledelse i en bedrift på noen områder. Det politiske styret kan ikke det. De folkevalgte representantene opptrer pr defi

Tabell 1:
Noen sentrale ulikheter mellom bedrifter og kommuner

	Industribedrifter	Kommuner
Ledelse	Administrativ	Politisk og administrativ
Mål	Felles	Motstridende
Miljøeffekter	Direkte	Direkte og indirekte

nisjon med ulike interesser og avvikende mål. Likevel fungerer det ganske godt.

Industrien skal se til at miljøeffektene av aktiviteten på industriområdet blir så liten som mulig - og i det minste holdes innenfor gitte maksimumsgrenser. I tradisjonelt miljøarbeid er det da snakk om utslipp til luft, jord og vann, og avfall. Dette kalles *direkte miljøeffekter* av aktivitetene.

Kommunene forårsaker også direkte miljøeffekter av aktivitetene sine; det skapes avfall og utslipp osv. Men for mange oppgaver er koblingene til miljø langt mere vidtrekkende. Gjennom arbeidet med arealplaner påvirkes eksempelvis utbyggingsmønsteret i kommunen. Dette kan igjen ha innvirkning på transport, en effekt som kommunen ikke styrer. Slike effekter kalles *indirekte miljøeffekter*.

Forsøksvis utprøving av miljørevisjon

Prosjektet tok utgangspunkt i to problemstillinger:

- Er det nødvendig å tilpasse industriens miljørevisjon før bruk på kommunale utfordringer?
- Vil bruk av verktøyet gi de samme typer resultater for kommunen som det industrien har oppnådd?

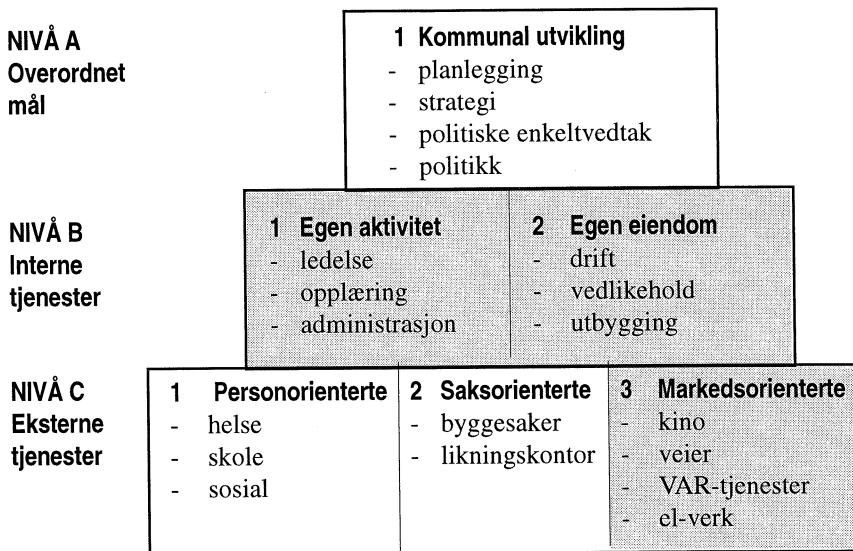
Det innledende arbeidet konkluderte med at det ikke var nødvendig med store endringer. Den kommunale miljørevisjonsteknikken² er derfor metodisk sett bygget opp rundt den felles rammen for miljørevisjoner som er beskrevet i internasjonale miljøstyringssystemer som ISO 14000 - serien og EMAS.

Til sammen ble det gjennomført 20 miljørevisjoner i de 9 forsøkskommunene; en kommune gjennomførte seks miljørevisjoner, flere bare en hver. Kommunene valgte selv revisjonstema³⁾ (tabell 2).

Tabell 2:
Et utvalg av de valgte revisjonstemaene i forsøkskommunene

Kommune	Revisjonstema
Bærum	Tilsyn med nedgravde oljetanker
Bømlo	- Ivaretaging av mål om lokalisering av fiskeoppdrett i arealplanen
Fredrikstad	- Ivaretaging av miljømål i sentrumsplanen
Rakkestad	- Drift av kommuneskogen
Sogndal	- Håndtering av spesialavfall
Stavanger	- Miljølære i barnehager og skoler
Steinkjer	- Tekniske miljøtiltak i landbruket
Tingvoll	- Etterleving av IK-forskriftene i kjøkkendrift ved alders- og sjukeheimen
N-Tr. fvlkeskomm	- Drift av verkstedet til fylkesbilene

Prosjektet skulle ikke bare se om miljørevisjon kunne brukes. Like sentralt var det å komme med konkrete innspill om hvilke kommunale aktiviteter verktøyet kunne brukes på. For å analysere dette, ble de samlede kommunale aktivitetene strukturert som i fig 1.



Figur 1: Kommunenes aktiviteter inndelt etter formål⁴⁾. De skraverte boksene angir områder der miljørevisjon kan anbefales brukt.

De fleste kommunene valgte revisjonstema i nivå B og i C-3. Dette er ikke så urimelig - verktøyet er jo utviklet for denne type tema. Den viktigste årsaken til at kommunene valgte bort nivå C 1 & C 2 som revisjonstema, er sannsynligvis den direkte orienteringen mot person og privatliv disse oppgavene har.

Erfaringene fra nivå A, kommunal utvikling, er få. At kontakten med forsøkskommunene i stor grad var på administrativt nivå og at deltagerne selv fastsatte revisjonstema, kan forklare hvorfor miljøpolitiske vedtak ikke kom fram og satt på prøve.

Ett forsøk eksemplifiserer likevel hvordan miljørevisjonen kan virke i slike saker. Sogndal kommune har som deltaker i Økokommuneprosjektet vedtatt (i kommunestyret) Økokommuneerklæringen, en slags miljøpolicy for kommunal drift (se Figur 2 på neste side).

Denne erklæringen var en del av grunnlaget for revisjonen (fasiten de undersøkte aktivitetene ble vurdert mot). Et revisjonsgrunnlag vil vanligvis være sammensatt av sentrale styrende dokumenter for kommunens aktiviteter for et gitt arbeidsområde.

Økokommuneerklæringen

- Økologiske mål inn i kommuneplanleggingen
- I den kommunale saksbehandlingen skal eventuelle miljøkonsekvenser utredes
- Mobilisere befolkningen til å bruke lokale kunnskaper og naturressurser for å skape en bærekraftig utvikling
- Vern og bruk av det lokale natur- og kulturgrunnlaget
- Gi lokale bidrag til løsning av globale miljøproblemer
- Løse lokale miljøvernutfordringer
- Sterk vekt på lokal styring og engasjement

Figur 2: Økokommuneerklæringen fra Økokommuneprogrammet

Økokommune-erklæringen kan oppfattes rimelig konkret i så måte.

Rådmannens kommentar til en slik tolkning var at:

“Økokommuneerklæringa (..) er eit overordna politisk mål for ein samfunnsutvikling. Den kan ikkje nyttast som revisjonsgrunnlag for vurdering av administrasjon og drift”

Dette kan være en illustrasjon av den klare forskjellen mellom bedrifter og kommuner, og samtidig en utfordring for styringsverktøy som miljørevisjon. Hva ville f.eks vært konsekvensen av at daglig ledelse i en bedrift hadde et slikt syn på styrets vedtak?

Miljørevisjonsverktøyets oppgave er å synliggjøre manglende samsvar mellom vedtatt og gjennomført miljøinnsats. I utøvelse av politikk tillates en rekke virkemidler som ikke oppfattes som legale for andre aktiviteter. For dem som står utenfor, synes f. eks. overbud, manglende konsekvens og tvilsomme samarbeidsavtaler å inngå i den politiske arbeidsdagen. Politikere som

profesjon synes derfor å være den gruppen som har mest å "frykte" fra bruk av miljørevisjon. Sett fra en miljøidealistisk vinkel, er miljø likevel en for viktig oppgave til at den skal kunne styres av en politikk som rettferdiggjør inkonsekvente avgjørelser. Her ligger en stor utfordring for videre utprøving av miljørevisjon i en kommunal sammenheng.

Miljørevisjon - noe for kommunene?

Er miljørevisjonsverktøyet et aktuelt, virkningsfullt og attraktivt verktøy i kommunalt miljøarbeid?

Prosjektet viser at miljørevisjonsmetodikken slik den brukes i næringslivet i dag kan brukes på en rekke kommunale aktiviteter. Dette selv om organisasjon og arbeidsmetodikk er ulike. Verktøyet synes å være nærgående og avslørende for kommunal arbeidsform. Dette er på linje med erfaringene fra privat virksomhet. Dataene fra miljørevisjonen viser at verktøyet gir konkrete og nyttige innspill til handling.

Det gjenstår imidlertid utprøving på rent politisk nivå og i grenseområdet mellom politisk og administrativt nivå.

Er denne vurderingen i samsvar med kommunenes eget syn? Har prosjektet gitt egeninitiert bruk av miljørevisjon i forsøkskommunene?

Ikke i overveldende grad. En rundspørring nylig viste at bare en av forsøkskommunene har gjennomført egne revisjoner i etterkant. En annen har vedtatt at miljørevisjon skal tas i bruk uten at dette er gjennomført. Resten har lagt seg mer eller mindre til ro.

Hva så med andre kommuner? Håndboken har fått rimelig bra spredning. Til nå er den solgt til 60 nye kommuner, (i alt 68 av 435) og 12 fylkeskommuner (i alt 13 av 18). I tillegg er den solgt til 6 fylkesmenn. Men ingen opplysninger tyder på at noen har prøvd verktøyet.

Nå kan det skyldes helt andre ting enn verktøyet. Bruk av dokumenterte styringssystemer er en bølge også i kommunene. Kommunene er f.eks ikke spesielt ledende når det gjelder implementering og bruk av internkontroll for helse, miljø og sikkerhet (IK-HMS). En viktig årsak til det er det bruddet med tradisjonell kommunal arbeidskultur som internkontrollen er. Det samme gjelder nok for bruk av miljørevisjon.

På den annen side sniker styringssystemer seg inn. Krav om målstyring fra

myndighetenes side og økende behov for kommunal effektivisering, antyder klart at behovet for kvalitetssikrings-systemer med tilhørende verktøy kan være økende. På internasjonalt hold skjer det også ting. Unionen av de Baltiske Byer (UBC) har f.eks nylig gitt ut en manual for nettopp miljørevisjon.

Prosjektet skapte nok blest og fokus på miljø i forsøkskommunene. Men å forvente at dette ene prosjektet skulle føre til jevnlig bruk av miljørevisjon, er for optimistisk. Et viktig grunnlag for videre arbeid er imidlertid lagt.

Litteratur

¹⁾ Armann, Kai Arne, John Hille og Olav Kasin (1995): Lokal Agenda 21 - Norske kommuners miljøarbeid etter Rio. Alternativ Framtid. Rapport 5/95

²⁾ Kommuneforlaget (1996): Håndbok - kommunal miljørevisjon. Hvordan man tar i bruk miljørevisjon i et kommunalt styringssystem. Oslo

³⁾ Kommuneforlaget (1996): Kommunal miljørevisjon: Når miljøet møter den kommunale virkeligheten. Oslo

⁴⁾ Vestby, Sven Erik (1996): Miljørevisjon - en kvalitetsvei i kommunalt miljøvern? VF-notat 9/96. Vestlandsforskning. Sogndal