

Lokal Agenda 21 - "lokale handlingsplaner for det kommende århundre"

**Stimulere lokalt ansvar og initiativ og samtidig
innfri nasjonale forventninger.**

Av Janne Sollie

Janne Sollie er avdelingsdirektør i
Kommunal- og Landbruksavdelingen i SFT

Innlegg på seminar 17. mars 1997.

Miljøutfordringene - mer vekt på holdninger og verdier, livskvalitet og fordeling

Lokal Agenda 21 er forankret i Agenda 21, et av fem sluttdokumenter fra FNs konferanse for miljø og utvikling i Rio de Janeiro i 1992. Agenda 21 er en omfattende *handlingplan* for de 21. århundre med bærekraftig utvikling som overordnet mål. Den er vedtatt av 171 nasjoner. Betydningen av å legge om til mer bærekraftige produksjon- og forbruksmønstre, og av å mobilisere befolkningen i arbeidet for en bærekraftig utvikling står sentralt. I kap. 28 i Agenda 21, som omtales som *lokal Agenda 21*, oppfordres alle verdens kommuner til å gå i dialog og samhandle med sine innbyggere, organisasjoner og private foretak for å vedta en lokal Agenda 21.

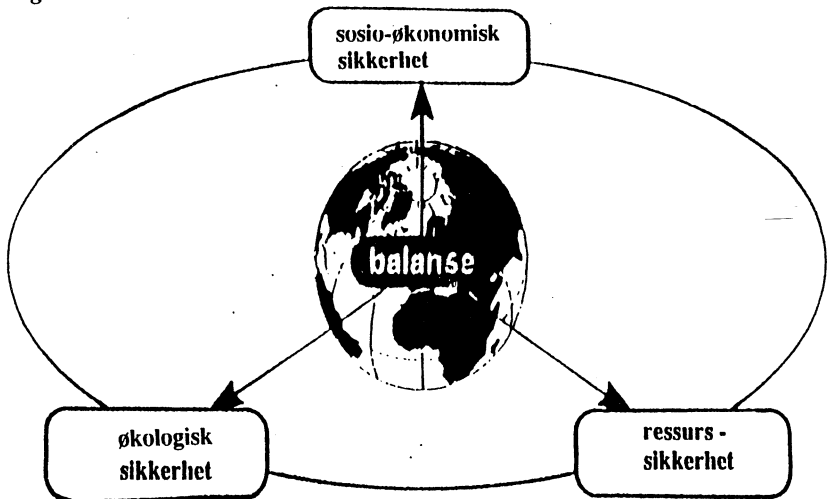
Bærekraftig utvikling forutsetter derfor lokalpolitisk debatt og bred folkelig deltakelse med basis i verdier og holdninger. Det dreier seg om hvilke hold-

ninger og verdier som ligger til grunn for vår virkelighetsforståelse og vårt levesett.

La 21 tar utgangspunkt i et bredt miljøbegrep der også mål om *forbedret livskvalitet* inngår. På denne måten vil også helsespørsmål, økonomiske, kulturelle og sosiale konsekvenser av arbeid i retning av bærekraftig utvikling være relevante (se figur 1. som viser de tre typene sikkerhet som må være oppfylt for å realisere en bærekraftig utvikling). Det er derfor viktig at grunnleggende spørsmål knyttet til f.eks. forbruk, livskvalitet og helse settes mer på den politiske dagsorden i tillegg til de store globale utfordringene som klima og biologisk mangfold. Sagt på en annen måte; miljøpolitikken framover må i større grad konsentrere seg om vårt levesett, vårt forbruk og produksjonsmønstre og de problemene det skaper, og ikke bare med forurensende punktutslipp.

Fordelingsspørsmålet mellom fattige og rike i verden er helt sentralt, og

Fig. 1



Figuren viser de tre typene sikkerhet som må være oppfylt for å realisere en bærekraftig utvikling (Eltr Fussler & James 1996)

* **økologisk sikkerhet**

- sikkerhet for at naturlige (livsunderstøttende) systemer fortsatt vil fungere

* **ressurssikkerhet**

- sikkerhet for at det vil være nok fysiske ressurser for grunnleggende behov

* **socio-økonomisk sikkerhet**

- en tilstand der folk ikke blir kuet/hemmet av arbeidsløshet, høy kriminalitet alvorlige trusler mot helse, fattigdom mm

Økologisk rom blir brukt som betegnelse på naturmiljøets kapasitet til å regenerere ressurser og oppta avfallsstoffer fra menneskelig virksomhet. Hvis menneskene går utover denne kapasiteten og forringer miljøet, minsker det «økologiske rommet». Begrepet tar dermed opp i seg tanken om kapasitetsgrenser, men uten å avskrive muligheten for å bevege seg utover disse grensene i tilfeller der livsunderstøttende funksjoner ikke er berørt. Begrepet inviterer videre til å belyse behovet for omfordeling av adgangen til denne miljøkapasiteten, ved at det foretas beregninger der det «økologiske rommet» fordeles likt på jordas befolkning, eventuelt befolkningen innen et land der dette er realistisk.

(Kilde: «Background Paper» til OECD Workshop: Sustainable Consumption and Production: Clarifying the Concepts, 2.-4- juli 1995)

SÆRTREKK - LOKAL AGENDA 21

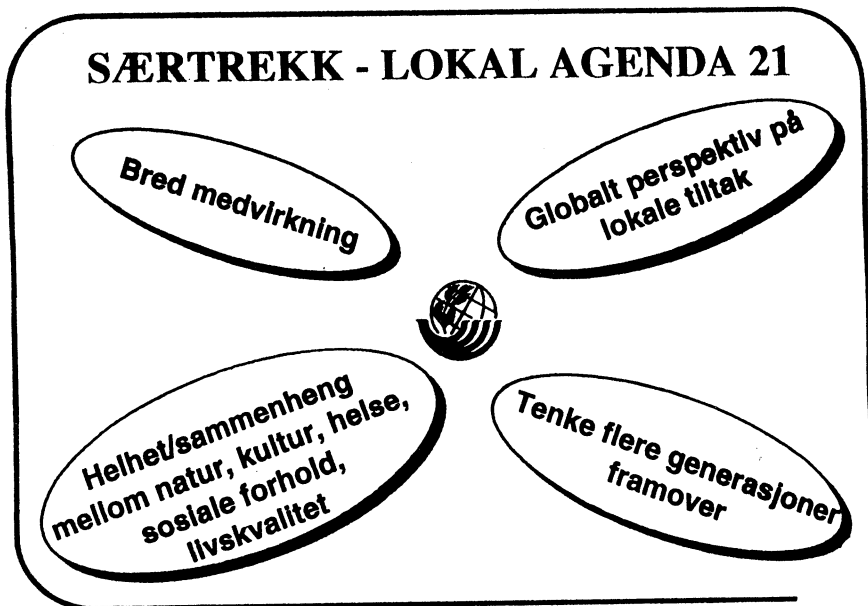


Fig 2.

må være en del av forståelsesrammen. Spesielt kan beregninger av "økologisk rom" danne et grunnlag for å drøfte hva som er "bærekraftige forbruksnivå og -mønstre", særlig knyttet til de globale fellesressursene, men også nasjonalt. (Se definisjon av begrepet "økologisk rom" i rammen under). Dette kan et inntrykk av hvilke *endringer i produksjons- og forbruksmønstre* som er påkrevd - i verden som helhet, og i i-land spesielt.

Særtrekk ved lokal Agenda 21 er gjengitt i figur 2, og i enkelte kommuner/lokalsamfunn er det allerede etablert en slik arbeidsmåte. Dette gjelder både kommuner som inngår i en større satsing (prosjekt/program) og enkeltkommuner.

Kommunenes rolle -

stimulering til lokal medvirkning, utvalg av satsningsområder og tiltak

De globale miljøutfordringene som Agenda 21 tar opp kan på mange måter sies å være *summen av lokale handlinger*. Lokal Agenda 21 kan derfor sees på som en naturlig videreutvikling av kommunenes miljøarbeid på vei mot en bærekraftig utvikling.

Lokal Agenda 21 fokuserer på kommunenes rolle som *det nærmeste styringsnivået* i forhold til innbyggere. Utvikling av lokal Agenda 21 må være et sektorovergripende og tverrfaglig arbeid, og er ikke en type arbeid som egner seg til å utformes av en person, en etat eller et politisk parti alene.

LA 21 har *stimulering* av selvgående prosesser som siktemål. Det betyr derfor at kommunene må utvikle nye arbeidsmåter som bygger på *bred mobi-*

KRITISKE RESSURSER OG NATURKVALITETER

For fremtidig dekning av de grunnleggende behov

Jordsmonn/
produktiv jord

Ikke fornybar
energi

Helse- og miljø-
farlige stoffer

Vannforsyning

Biologisk mang-
fold/artsforvaltning

Klimaeffekt

Fig. 3

lisering og folkelig engasjement. LA 21 i Norge må ta utgangspunkt i og bygge videre på "Miljøvern i kommunene" (MIK-reformen). Det som først og fremst må styrkes i arbeidet med LA 21 i forhold til MIK-reformen er medvirkning fra og ansvarliggjøring av alle grupper i samfunnet, samspill og samarbeid mellom kommunene, næringsliv, organisasjoner og befolkningen. Det er viktig at ikke dette ikke skjer i konkurranse med allerede etablerte areanar og prosesser, men som en styrking og vitalisering av disse. Med utgangspunkt i dette, bør kommunene velge ut satsingsområder som de er motivert for å arbeide med, og som de i samspill med lokale organisasjoner og næringsliv kan ta et helhetlig ansvar for.

I prosjektet "bærekraftige lokalsam-

funn" er en av de 5 fastsatte suksesskriteriene at det settes igang tiltak som reduserer belastningen på kritiske ressurser (dvs kritiske ressurser for framtidig dekning av grunnleggende behov). Det er definert 6 kritiske ressurser og naturkvaliteter (se figur 3) og kommunene i prosjektet oppfordres derfor til å velge satsingsområder, sette mål og gjennomføre tiltak innenfor disse.

I tilknytning til Miljøverndepartementets rundskriv til kommunene: T-937 "Tenke globalt - handle lokalt, Nasjonalt prioriterte satsingsområder for det kommunale miljøvernet" (Miljøverndepartementet 1993), utarbeidet Direktoratet for naturforvaltning, Riksantikvaren og SFT i 1995 en eksempelsamling til kommunene "Idesamling for kommunalt miljøvern. Et utvalg av nasjo-

nale miljømål. Forslag til kommunale mål, strategier, tiltak og indikatorer for fem satsingsområder."

Miljøutfordringer som først og fremst har lokal betydning, bør løses lokalt. Prinsippet om lokalt selvstyre innen rammene av statlig mål- og resultatoppfølging er et godt utgangspunkt for å ivareta intensjonene i lokal Agenda 21. De nasjonale miljømålene, og eventuelle statlige minstekrav, vil være viktige hensyn som kommunene må legge til grunn for sine planer for å sikre en bærekraftig utvikling.

De lokale handlingsplanene må derfor også imøtekomme endel forventninger fra sentrale myndigheter knyttet til prioriterte områder. I forbindelse med ferdigstillingen av Stortingsmelding om "miljøpolitikk for en bærekraftig utvikling", vurderes det hvorvidt sentrale myndigheter vil fastsette et krav om at alle kommuner skal ha fastsatt miljømål for sine vannforekomster i kommuneplanen innen år 2005. Mulige rammer knyttet til dette kan være:

- vannforekomster nær områder hvor folk bor og oppholder seg til daglig som fra naturens side er egnet for bading og friluftsliv, skal sikres en vannkvalitet som tilfredstiller slik bruk og et vern av tilgrensende arealer mot nedbygging og skadelige inngrep
- vannforekomster og kystområder av spesiell verdi for bevaring av det biologiske mangfoldet, skal vernes mot skadelige utslipp, inngrep og påvirkninger.

SFT og DN har i lengre tid arbeidet med veiledningsmaterieell for en egnet

prosess, for kommunene mhp å fastsette "miljømål for vannforekomstene". SFT og DN vil innhente uttalelser fra Fylkesmennene før veiledningene endelig ferdigstilles og sendes ut til kommunene. Det tas sikte på ferdigstilling og utsendelse før sommeren 97. Den foreslåtte prosessen er illustrert i figur 4. og består av fire trinn;

1. Fastsetting av foreløpige miljømål
2. Tiltaksanalyse
3. Vedtak om endelige miljømål
4. Resultatoppfølging

Proessen må inngå i det regulære planarbeidet i kommunen og vil gi kommunen

- bedre oversikt over tilstand og bruk av egne vannforekomster.
- økt lokal interesse, engasjement og aktivitet innen vannressursforvaltning
- et styringsredskap for langsiktig planlegging, forvaltning og prioritering av tiltak.

Flere kommuner har allerede startet prosessen og enkelte har allerede fastsatt miljømål for sine vannforekomster.

Kommunene har de nødvendige virkemidlene som planmyndighet gjennom plan- og bygningsloven og gjennom flere særlover. I tillegg har miljømyndighetene satt igang en prosess for å delegerer ytterligere myndighet til kommunene etter særlovene.

Miljøforvaltningens rolle - stimulering til samarbeid, premissgiver og resultatoppfølger.

Miljøvernforvaltningens rolle i arbeidet med Lokal Agenda 21 vil først og fremst være å legge til rette for og bidra

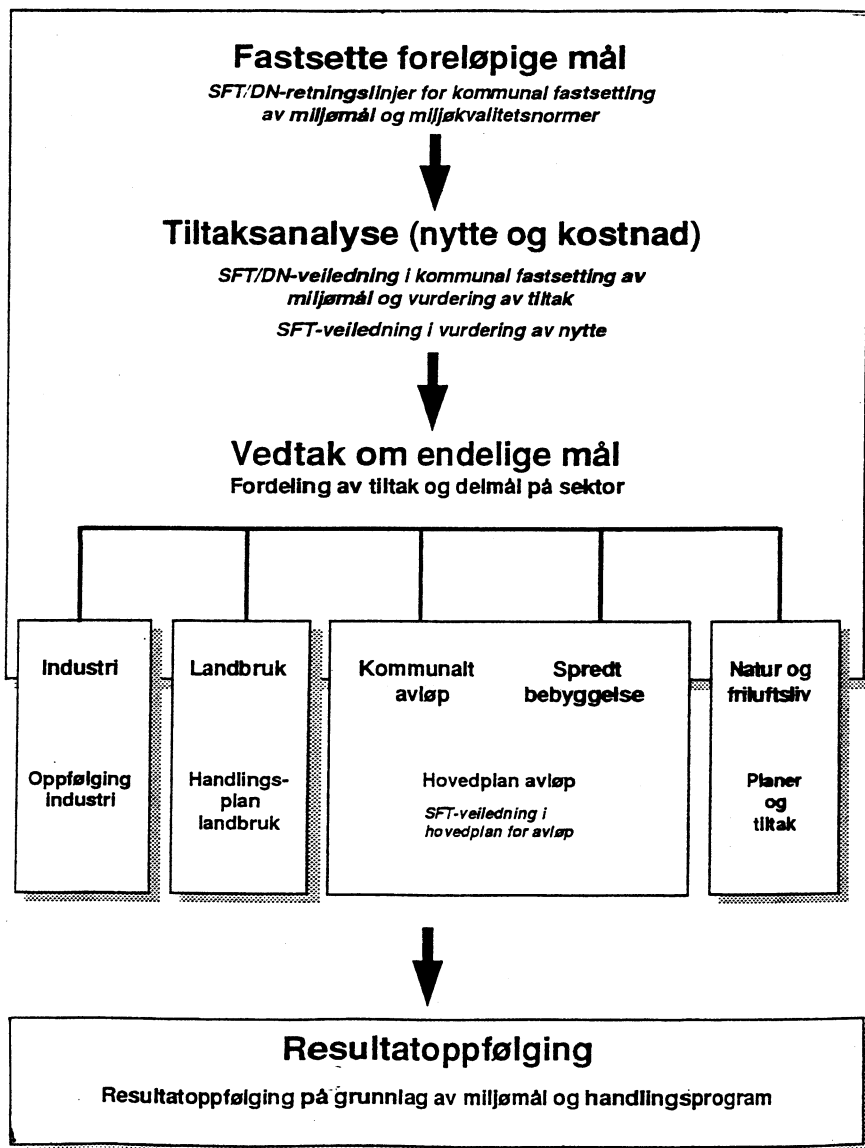


Fig. 4
 til samarbeid på alle nivåer. Samarbeidsmodellene bør legges opp slik at initiativer og ideer kan utvikles på lokalplanet og skape grobunn for aktivi-

tet ut fra lokale forutsetninger. Fordi det er den enkelte kommune som har hovedansvaret for å utarbeide en Lokal Agenda 21 for sin kommune, er KS en helt sentral samarbeidspartner.

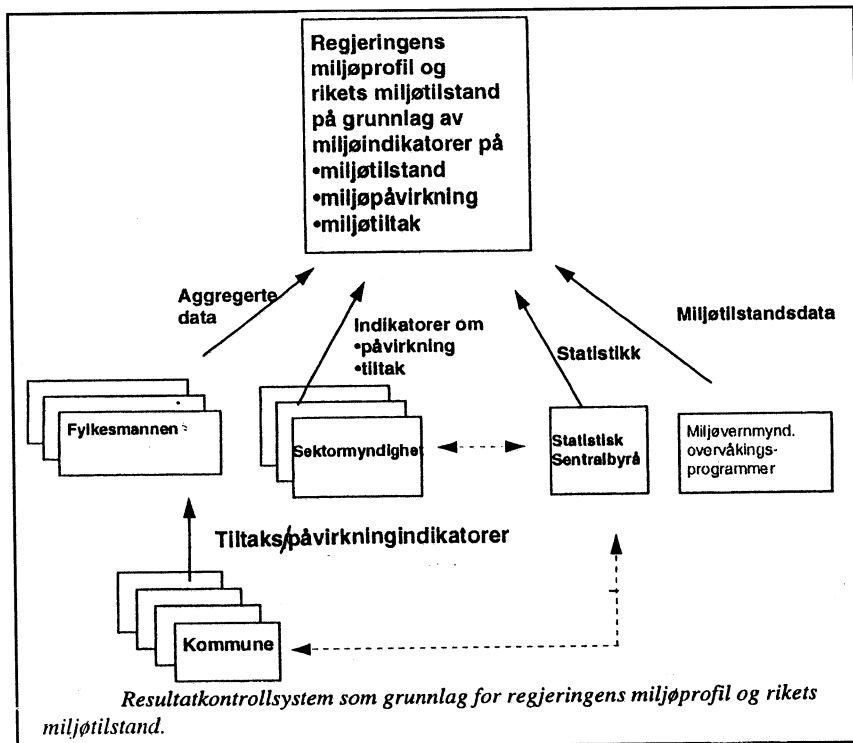


Fig. 5

Miljøvernforvaltningen vil videre velge ut de områder og oppgaver som trenger en ekstra *pådriverfunksjon eller koordineringsfunksjon*, eller der sentral offentlig myndighet har spesielle muligheter til å bidra eller utløse aktivitet hos andre. Aktivt arbeid med LA 21 i kommunene forventes å gi nye innspill og utvide handlingsrommet for den sentrale miljøpolitikken.

Miljøvernforvaltningens arbeid vil være av *rådgivende og støttende karakter*. Dette vil i tida framover kreve mye mer av forvaltningens evne til kommunikasjon, tverrfaglig samarbeid og "brobygging". Prosessforståelse og innsikt i

andre sektors tenke- og handlemåte og ikke minst innsikt i og erfaring fra kommunal sektor blir viktig.

Miljøvernforvaltningen må bidra til erfaringsoverføring fra brede, sektorovergrepene forsøks- og utviklingsprogrammer (i kommuner og fylker) til kommuner innen og utenfor programmene.

LA 21 må m.a.o. oppfattes som *en invitasjon til kommunene* - ikke som pålegg fra miljømyndighetene. LA 21 vil allikevel være både et verktøy for å stimulere kommunene og de lokale organisasjonene til å ta miljøansvar, og en *kommunikasjonskanal* mot kommuner og lokalsamfunn.

Rapportering og dialog i praksis

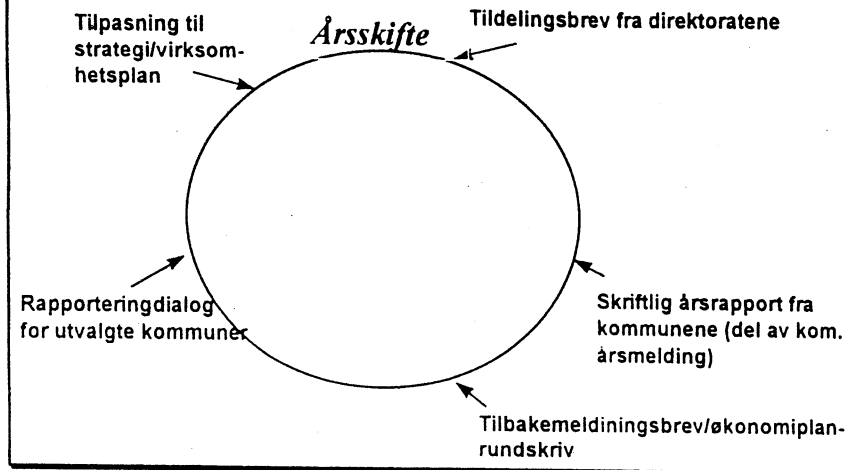


Fig. 6

LA 21, som handlingsplan, vil også inneholde en *plan-del*. Sentrale myndigheter vil videreutvikle overgangen til *statlig mål- og resultatstyring* av kommunene. Miljøforvaltningen har et klart ansvar i å formidle "ønsket" miljøkvalitet og samfunnsutvikling gjennom klargjøring av nasjonale mål/rammer og - interesser. I tillegg kan det bli aktuelt at staten fastsetter minstekrav til miljøkvalitet på bestemte områder, for å sikre at forskjellen mellom kommuner ikke blir uakseptabel stor. En slik styringsform er avhengig av en god dialog mellom staten og kommunene. De lokale/kommunale handlingsplanene vil naturlig være en del av kommuneplanen. Kommuneplanen vil således avspeile både de "pålagte" nasjonale mål og/eller statlige minstekrav og det

"frivillige" ansvaret kommunen med samarbeidspartnere har tatt innenfor prioriterte satsingsområder.

Fylkesmannen er statens *viktigste kontaktledd* ift kommunene og skal formidle statlige miljømål- og interesser, utdype statlige retningslinjer og følge opp utviklingen overfor kommunene. I et slikt styringssystem basert på mål- og resultatstyring vil denne rollen forsterkes ved at toveis- kommunikasjonen blir satt mer i fokus.

Det er også miljøvernforvaltningens ansvar, i samarbeid med kommunesektoren, å utvikle *opplegg for resultatoppfølging* som er relevante for kommunenes egne læringsprosesser. Dette vil inngå som en del av det nasjonale rapporteringssystemet som grunnlag for den årlige rapporteringen til Stortinget

om Regjeringens miljøprofil og rikets miljøtilstand (se figur 5 som illustrerer et slikt tenkt rapporteringssystem). Det regionale nivået, både fylkesmannen og fylkeskommunen, vil få en viktig rolle som bindeledd mellom kommunene og sentrale statlige myndigheter. Et slikt rapporteringssystem er under utvikling i Buskerud fylke (se figur 6 som viser styringsdialog/rapportering).

Her deltar de tre miljøvern-direktoratene, fylkesmannen, fylkeskommunen og 6 utvalgte kommuner. Prosjektet skal avsluttes og evalueres i 1997. En slik rapportering fra kommunen bør inneholde både status/resultater i forhold "pålagte" nasjonale mål og statlige minstekrav og status/resultater innenfor kommunens "frivillige" satsing (utover det som er pålagt) med basis i LA 21.