

Høring på strategier for en bærekraftig utvikling

Innspill fra Vestlandsforskning, Sogndal

Innledning

Vi viser til høringsinvitasjon i brev av 5.juni 2007 og vil med dette gi våre innspill til strategier for en bærekraftig utvikling.

Våre innspill gjelder tre tema:

- den overordnede tilnærmingen til begrepet og målet om en bærekraftig utvikling
- utforming av indikatorer om bærekraftig utvikling og bruken av disse
- kommunenes rolle i arbeidet for en bærekraftig utvikling og samspillet mellom Agenda 21 og Lokal Agenda 21

Dette er tema der Vestlandsforskning har hatt en omfattende og internasjonal forskningsaktivitet gjennom hele perioden siden Brundtlandrapporten ble lagt fram i 1987.

Den overordnede tilnærmingen til begrepet og målet om en bærekraftig utvikling

Overordnede begrep og mål er viktig i politikken, og det vil alltid være en vedvarende «kamp» om hva som er den «rette» forståelsen av slike begrepers innhold. Det er også tilfellet med «bærekraftig utvikling». Brundtlandrapporten kan i seg selv gi grunnlag for delvis motstridende og konkurrerende forståelser av bærekraftig utvikling. Den politiske prosessen omkring oppfølgingen av begrepet og den offentlige debatten av begrepet har gitt grunnlag for svært ulike forståelser. Her ligger det to farer; faren for en *utvanning* av begrepet slik at det mister sitt budskap og styringskraft, og faren for en *pervertering* av begrepet slik at det kan få et annerledes budskap og styringsretting enn først tiltenkt. Det er derfor viktig at det med jevne mellomrom gjøres en presisering og innsnevring av begrepet. Vi mener at det kan være viktig med dette nå. Grunnen til det er ikke minst den bruken av begrepet som har skjedd innen miljøvernforvaltningen.

Selv om det er en stor variasjon i forståelsen av bærekraftbegrepet, er det likevel mulig å peke på noen kjernekaraktistika knyttet til begrepets historie og den opprinnelige forståelsen av begrepet slik det kommer til uttrykk i Brundtlandrapporten og Agenda 21. Her er det to hoveddimensjoner gjenspeilet i begrepets toleddede oppbygging:

- *bærekraft*, med et begrepsmessig opphav fra biologi (og mer konkret; forstvitenskapen) der det å ta vare på de naturlige økosystemene er det sentrale
- *utvikling*, med et begrepsmessig opphav fra rettferdighetsteori og økonomisk teori, der det å sikre levekår for mennesket med prioritet på det å sikre grunnleggende behov og en rettferdig fordeling i tid og rom er det sentrale

Det er uten videre klart at utviklingsdelen av begrepet er den mest uklare delen av målet om en bærekraftig utvikling, og den delen som har gitt grunnlag for størst debatt og størst utvikling av «nye» betydninger av det samlede begrepet.

I 1997-98 kom den stortingsmeldingen (st.melding 58) om bærekraftig utvikling som etter vår vurdering gir den mest grundige og utfyllende drøftingen av bærekraftig utvikling i noe offentlig styringsdokument. Her gjøres nettopp den form for presisering som vi mener det på nytt er behov for, og vi ser ingen grunn til at ikke den beskrivelsen av bærekraftbegrepet som gis i denne

meldingen kan gjentas og føres videre; muligens med ett unntak. I meldingen tas det et forbehold om at den begrenser seg til å utdype det økologiske perspektivet på bærekraftbegrepet. Meldingen presenterer en overordnet tredeling av målet om en bærekraftig utvikling:

- Den økologiske bærekraften (en økologisk dimensjon)
- Generasjonsrettferdighet (en sosial dimensjon som gjelder spørsmålet om rettferdig fordeling av goder og byrder over tid)
- Global rettferdighet (en sosial dimensjon som gjelder spørsmålet om rettferdig fordeling av goder og byrder i rom – altså mellom fattige og rike land i dag)

Implisitt i denne tredelingen er at viktige sider ved politikk defineres *ut* av bærekraftdebatten. *Det sentrale her er at spørsmålet om en rettferdig fordeling av goder i dag og innen Norge* ikke er med. Dette er spørsmål som (fortsatt) hører inn under nasjonal velferdspolitik. Dette er en viktig poengtering fordi de siste års begrepsbruk og etablering av indikatorer for en bærekraftig utvikling ser ut til å prøve å ta inn et slikt tema. Bruk av betegnelser som «bærekraftig økonomi» og indikatorer om «nasjonalformue» samt det å fokusere på om (norske) bedrifter har et økonomisk overskudd tyder på dette. Det å fokusere på fordeling av goder i et velstandsland som Norge som ligger langt over det som globalt kan defineres som «grunnleggende» framstår som å ligge svært langt fra den opprinnelige forståelsen av bærekraftbegrepet sett i forhold til Brundtlandrapportens fokusering på grunnleggende behov.

I flere tekster fra Miljøverndepartementet (og andre offentlige organer) har det de senere år blitt tatt i bruk en tredeling av bærekraftbegrepet som skiller seg prinsipielt fra st.melding 58. Her opererer man med følgende inndeling:

- økologisk bærekraft
- sosial bærekraft
- økonomisk bærekraft

Denne tredelingen stammer opprinnelig fra forfatteren John Elkington i 1994. Han lanserte denne tredelingen ("triple bottom line") i et forsøk på å kommunisere bærekraftbudskapet til næringslivet gjennom et begrepsapparat som de kjente seg mer hjemme i. Denne tredelingen fikk etter hvert gjennomslag i næringslivssammenheng, og har etter hvert også fått gjennomslag i nasjonale politiske styringsdokumenter i flere land.

Vi vil hevde at dette er en tredeling som representerer en begrepsmessig dreining fra den tredelingen som ble presentert i st.melding 58, der den praktiske konsekvensen blir at fordelingsspørsmål «høyere opp» på behovsskalaen tas inn i bærekraftdebatten. Slike tema er selvsagt viktige i den generelle politiske debatten, men vi mener det er svært uheldig å utvide bærekraftdebatten på denne måten fordi vi da kan miste fokus på det svært viktige spørsmålet om hvordan sikre en mer rettferdig fordeling av de *grunnleggende* behovene mellom den fattige og rike delen av verden. Da er spørsmålet om en mer rettferdig fordeling av andre behov innen Norge av mer underordnet betydning, og kan med fordel håndteres innenfor andre politikkområder.

Det kan være greit å ta med seg at den tredelingen som er omtalt over har sin bakgrunn fra en engelsk forfatter som ønsket å utvikle et begrepsapparat som kommuniserte med næringslivet i den vestlige verden. Ved å «omskrive» utviklingsdelen i bærekraftig utvikling med de to leddene «sosial» og «økonomisk» opplevde han at det var lettere å kommunisere med næringslivet. Dette kan være et fornuftig pedagogisk verktøy for nettopp et slikt formål, men det er viktig å tenke gjennom konsekvensene av å overføre begrepsbruken fra én avgrenset (næringsmessig) kontekst til en bred politisk kontekst; og vi mener altså at konsekvensene i dette tilfellet er uheldig.

Utforming av indikatorer om bærekraftig utvikling og bruken av disse

Det er utviklet et forslag til nasjonale indikatorer for bærekraftig utvikling i Norge. Dette er ett av en svært lang rekke med indikatorforslag i Norge og ikke minst internasjonalt som er utviklet for å beskrive om utviklingen er i tråd med bærekraftmålet. I arbeidet i Norge med å utvikle disse indikatorene ga Kommunenes Sentralforbund og Stiftelsen Idébanken, delvis etter innspill fra Vestlandsforskning, uttalelser der de etterlyste det å ta lærdom av det (enda) større tilfanget av lokale forsøk på å utvikle bærekraftindikatorer. Vi kan imidlertid ikke se at dette ble gjort av utvalget, noe vi mener er svært uheldig; og dette av to grunner. For det første fordi det er på lokalt, ikke nasjonalt plan, vi finner de få eksemplene på at bærekraftindikatorer faktisk er tatt i bruk i politisk styringssammenheng. I dessverre alt for mange tilfeller er de ulike forslagene til bærekraftindikatorsystemer forblitt nettopp «forslag» - i den forstand at de enten bare er presentert én gang og demonstrert bruken for så aldri å bli brukt igjen; eller at de bare brukes til å gi uforpliktende beskrivelser av en tilstand uten klare styringsmessige konsekvenser. Vi føler at det siste er tilfellet for det norske bærekraftindikatorsystemet, og at man derfor kunne høste nyttige erfaringer fra de (riktignok få) kommunene som faktisk har prøvd å bruke bærekraftindikatorer i konkrete beslutningsprosesser. I Norge fins det noen slike eksempler, bl.a. Bykommunen Stavanger og distriktskommunen Tingvoll. Vi tror staten vil ha mye å lære ved å etablere en dialog med kommuner som har slike erfaringer.

Vårt andre poeng gjelder hvilken forståelse av bærekraftbegrepet som kommer til uttrykk i de lokale forsøkene med å utvikle å ta i bruk bærekraftindikatorer. Hvis vi sammenligner det bærekraftindikatorsystemet som er utviklet for Kommunenes Sentralforbund (og som både Stavanger og Tingvoll har tatt i bruk) med det nasjonale settet vil vi finne at de innholdsmessig er forskjellig. Vår analyse er at forskjellene kan knyttes opp mot det vi påpekte innledningsvis; altså at det eksisterende nasjonale bærekraftindikatorsystemet tenderer i retning av en mye videre definisjon av bærekraftbegrepet der tema «høyere opp» i behovshierarkiet tas med – mens systemet som KS har fått utviklet er mer «tro» mot den forståelsen som bl.a. Kommer til uttrykk i st.melding 58. Under har vi gjengitt de såkalte kjerneindikatorer fra dette systemet med eksempler på supplerende indikatorer. Også her tror vi staten kan ha noe å lære.

Tabell 1 Indikatorsystemet utviklet for Kommunenes Sentralforbund (se <http://www.ks.no/templates/Page.aspx?id=4759>)

Bærekrafttema	Forslag kjerneindikator	Eksempel supplerende indikator
Livskvalitet	Levekårsindeksen	Forventet levealder
Lokal forurensning	Utslipp av fosfor og nitrogen fra husholdninger og kommunalt avløp, eventuelt fordelt på resipient (sjø, ulike ferskvannslokaliteter)	Antall bosatte plaget av støy fra veitrafikk beregnet ut fra støyplageindeks (SPI)
Ressursforvaltning	Mengde husholdningsavfall per innbygger	Husholdningsavfall som går til gjenvinning
Biologisk mangfold	Innvilget søknad om dispensasjon for tiltak i landbruks-, natur- og friområder (LNF-områder), prosent	Antall plan- og utbyggings saker der bestandssituasjonen for sårbare eller truede arter har blitt negativt berørt
Energi og klima	Utslipp av CO ₂ –ekvivalenter per innbygger	Personbilandel
Bærekraftig produksjon og forbruk	Andel private bedrifter og kommunale virksomheter som er miljøsertifisert	Bruksareal for nye boliger (per bolig)
Kommunal drift	Andel ansatte i kommunene som har gjennomført miljøopplæring	Energibruk i kommunale bygninger, per ansatt

Vi vil derfor anbefale at myndighetene er åpne for å revidere og supplere det nasjonale

bærekraftindikatorsystemet, og at myndighetene tar seg tid til å vurdere erfaringene fra lokale forsøk i Norge og andre land med bærekraftindikatorer. Vi vil særlig fremheve bruken av indikatoren (eller rettere sagt, indeksen) *økologisk fotavtrykk*. Økologisk fotavtrykk er bl.a. tatt i bruk av Oslo kommune. Indikatoren har den egenskapen at den søker å aggregere ulike former for ressursbruk til én dimensjon (forbruk av biologisk produktivt landareal). Dette gir igjen mulighet til absolutte vurderinger omkring tålegrense ut fra at jorden samlede tilgang på biologisk produktivt areal er en gitt størrelse.

Kommunenes rolle i miljøpolitikken

Vestlandsforskning har nylig laget en utredning for Miljøverndepartementet der vi drøfter muligheter for å styrke kommunenes rolle i miljøpolitikken¹. Våre hovedanbefalinger er som følger:

- Det er behov for å gjenreise den moralske kapitalen i miljøpolitikken gjennom et normativt kampanjeprogram i samarbeid mellom stat og kommune
- Det er behov for å gjenskape den strategiske kunnskapsproduksjonen om vilkår for lokalt arbeidet for bærekraftig utvikling
- Det er behov for å gjenoppbygge miljøkompetansen lokalt gjennom gjenoppsettelse av miljøvernlederstillinger og kompetanseheving i den administrative og politiske delen av kommuneorganisasjonen
- Det er et potensial 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
- Det er viktig 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

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,

¹ Carlo Aall, Karl Georg Høyer (2007): *En drøfting av statlige virkemidler for å styrke det lokale miljøvernarbeidet. En utredning laget på oppdrag fra Miljøverndepartementet*. VF-notat 5/07. Sogndal: Vestlandsforskning (se <http://www.vestforsk.no/www/show.do?page=6&articleid=2001>)

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.

Vi kan føre opp argumenter både for og imot at kommunenes rolle skal avgrenses til de mer lokale miljøproblemene:

- 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)

Vi vil imidlertid argumentere for at kommunene kan og bør få en utvidet rolle, der de også bør utfordres (og settes i stand til å bidra) i forhold til de globale miljøproblemene. Våre argumenter kan sammenfattes som følger:

- 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

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.