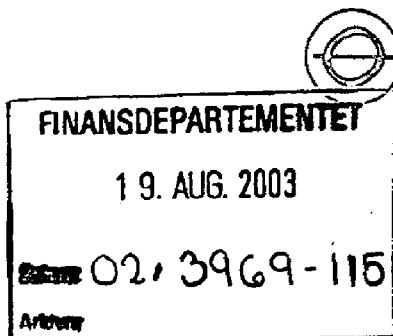




UNIVERSITETET
I OSLO

Finansdepartement
v/ Knut Thonstad
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo



ProSus ved
Senter for utvikling og miljø
Postboks 1116 Blindern
0317 Oslo

Besøksadresse
Sognsveien 68, 4. et.

Telefon: 22 85 87 92
Telefaks: 22 85 87 90

e-post: h.a.aakre@prosus.uio.no
www.prosus.uio.no

Oslo, 18.08.03
Deres ref.: 02/369 Ø KnT
Vår ref.: HAAa

Høring av skisse til nasjonal handlingsplan for bærekraftig utvikling – Nasjonal Agenda 21


Det vises til brev av 20.06.2003 med invitasjon om åpen høring av Regjeringens skisse til handlingsplan for bærekraftig utvikling – Nasjonal Agenda 21.


ProSus har valgt å utforme høringssvaret som et arbeidsnotat for bedre å kunne synliggjøre hvordan analyser og anbefalinger er forankret i vår forskning og mangeårige arbeid med å utvikle evalueringsmetodikk. Som et forskningsprogram hvis mandat er knyttet til *kartlegging* og *evaluering* av Norges oppfølging av Rio-avtalene, er det naturlig for ProSus å sette fokus på temaet "styring for bærekraftig utvikling", samt diskusjon av de viktigste prinsippene for bærekraftig utvikling og deres operasjonalisering. Universitetet i Oslo vil også avgi en høringsuttalelse, som ventelig vil ha et bredere fokus. I tillegg kommer en egen uttalelse fra Senter for utvikling og miljø (hvor ProSus er plassert) med et mer tematisk fokus.

Høringsuttalelsen tar for seg skissen som styringsdokument, skissens konkretiseringsgrad, forholdet mellom forskjellige styringsdokumenter, og forholdet mellom utfordringer og handling i skissen. Et eget kapittel er viet temaene politisk og institusjonell forankring, oppfølging og etterprøving, og avslutningsvis omtales noen avgrensede temaer for ytterligere fordypning; frakopling, indikatorer, lokalforvaltningens rolle og NA21s struktur og plassering i styringssystemet. Uttalelsen er for oversiktens skyld utstyrt med et sammendrag som framhever de viktigste synspunktene og anbefalingene som kommer fram i dokumentet.

ProSus ønsker med dette Regjeringen lykke til med det videre arbeidet, idet vi oversender *Skisse til Nasjonal Agenda 21: kommentarer og anbefalinger fra Program for forskning og utredning for et bærekraftig samfunn (ProSus)*. Arbeidsnotat nr. 1/03. Dette brevet og en elektronisk versjon av notatet oversendes også på e-post.

Med vennlig hilsen
ProSus


Audun Ruud
Fungerende forskningsleder


Hilde Annette Aakre
Administrativ koordinatør



ProSus – Program for forskning og utredning for et bærekraftig samfunn



UNIVERSITETET
I OSLO

Arbeidsnotat nr. 1/03
Skisse til Nasjonal
Agenda 21:

Kommentarer og anbefalinger
fra Program for forskning og
utredning for et bærekraftig
samfunn (ProSus)



Arbeidsnotat



Program for forskning og utredning
for et bærekraftig samfunn

Senter for utvikling og miljø

Arbeidsnotat nr. 1/03

Skisse til Nasjonal Agenda 21:

**Kommentarer og anbefalinger
fra Program for forskning og
utredning for et bærekraftig
samfunn (ProSus)**

ISBN: 82-7480-133-4

ISSN: 1500-8460

ProSus 2003
Program for forskning og utredning
for et bærekraftig samfunn (ProSus)
Senter for utvikling og miljø
Universitetet i Oslo
Postboks 1116 Blindern
0317 Oslo
Tlf: 22 85 89 00
Faks: 22 85 87 90
informasjon@prosus.uio.no
www.prosus.uio.no
Besøksadresse: Sognsveien 68, 4. etg

FORORD

Hensikten med dette notatet er å gi en dokumentert evaluering av noen sentrale sider ved regjeringens "Skisse til nasjonal handlingsplan for bærekraftig utvikling". Skissen er sirkulert av Finansdepartementet med høringsfrist 18.08.2003. Vekten i notatet legges på de sidene ved skissen som berører offentlig styring for bærekraftig utvikling. Når det gjelder andre sider ved skissen, vises det spesielt til de to 5-årsevalueringer foretatt av ProSus i 1997 (Lafferty m.fl. 1997) og 2002 (Lafferty, Nordskog og Aakre, 2002), og til ProSus egen "Guide til Agenda 21" på ProSus' Internettside (www.prosus.uio.no).

ProSus er et strategisk universitetsprogram tilknyttet Senter for utvikling og miljø, Universitetet i Oslo. Programmet ble etablert av Norges forskningsråd, Området for miljø og utvikling, i 1995, og har et mandat fram til 2006. Hensikten med programmet er å drive strategisk forskning og informasjonsarbeid for bærekraftig utvikling, med spesiell vekt på betingelsene for en mer effektiv oppfølging av Norges internasjonale forpliktelser slik de ble definert ved toppmøtene i Rio (1992) og Johannesburg (2002).

Arbeidet med notatet har foregått i en arbeidsgruppe ledet av førsteamanuensis Eivind Hovden ved ProSus. Notatet er ført i pennen og koordinert av Hovden, men representerer en fellesinnsats fra flere av ProSus' medarbeidere: Trygve Bjørnæs, Maria Gjølberg, William M. Lafferty, Olav Mosvold Larsen, Gard Lindseth, Ingrid Thorsen Norland, Morten Nordskog, Audun Ruud og Hilde Annette Aakre.

Henvendelser om notatet rettes til fungerende daglig leder for ProSus, seniorforsker Audun Ruud.

Oslo, 14.08.2003
William M. Lafferty
Forskningsleder

INNHold

FORORD	3
INNHold	5
1 SAMMENDRAG	7
2 INTRODUKSJON	9
2.1 NASJONAL AGENDA 21 I NORGE: BAKGRUNN	9
2.2 OM PROSUS' HØRINGSUTTAELSE	10
3 NA21 SOM STYRINGSdokUMENT FOR BÆREKRAFTIG UTVIKLING	13
3.1 HVILKE KRAV SKAL EN STILLE TIL EN NORSK NA21?	13
3.2 DISKUSJON	13
3.2.1 Konkretiseringsgrad og ansvarsforhold	14
3.2.2 Forhold til andre styringsdokumenter	15
3.2.3 Handlingsdelen sett i forhold til definerte utfordringer	17
3.3 OPPSUMMERING OG ANBEFALINGER	18
4 OPPFØLGING, ETTERPRØVING OG POLITISK FORANKRING	21
4.1 POLITISK OG INSTITUSJONELL FORANKRING	21
4.1.1 Diskusjon	21
4.2 OPPFØLGING OG ETTERPRØVING	23
4.2.1 Diskusjon	23
5 TEMATISKE KOMMENTARER	25
5.1 FRAKOPLING	25
5.2 INDIKATORER	26
5.3 BÆREKRAFTIG UTVIKLING OG LOKALFORVALTNINGENS ROLLE	27
5.4 NA21: STRUKTUR OG FORHOLDET TIL STATSBUdSJETTET	29
REFERANSER	31

1 SAMMENDRAG

De mest positive trekkene ved regjeringens skisse til Nasjonal Agenda 21 (NA21) er forslagene om en politisk forankring av det videre arbeidet, og nedsettelse av et utvalg for å utvikle og følge opp et indikatorsett for bærekraftig utvikling. Skissen er klart svakest når det gjelder selve handlingsplanen, som er lite konkret, har et uklart forhold til andre styringsdokumenter, og som i all hovedsak er en presentasjon av eksisterende politikk.

I handlingsdelen "En politikk for bærekraftig utvikling" legges det fram en rekke punkter som er en blanding av intensjoner, tiltak, mål og virkemidler. Det aller meste av dette er for det første lite konkret i forhold til hva som skal gjøres, når det skal gjøres og hvem som har ansvaret for implementering. Skissen er til tider mindre konkret enn gjeldende stortingsmeldinger. Videre er punktene nesten utelukkende en oppsummering av eksisterende og allerede implementert politikk, selv om de enkelte steder framstår som nye tiltak. NA21 er et tverrsektorielt styringsdokument, men bare unntaksvis delegeres ansvar til sektorene. ProSus anbefaler at:

- NA21 del 1.5 struktureres på en måte som konkretiserer hvilke mål regjeringen har, hvilke tiltak som skal settes inn for å nå målene, og hvilke virkemidler som ansees relevante, etter mal fra St.meld. 25 (2002-2003) (kap. 3.2.1);
- hvert enkelt mål og/eller hvert tiltak delegeres til en identifiserbar myndighet (kap. 3.2.1);
- regjeringen klargjør forholdet mellom NA21 og andre styringsdokumenter, spesielt St.meld. 25 (2002-2003) og sektorvise miljøhandlingsplaner (kap. 3.2.2);
- regjeringen benytter NA21 til å konkretisere det nasjonale målet for reduksjon i utslippene av klimagasser (kap. 3.2.3); og
- en revidert NA21 legges fram i 2004 eller 2005, og at man først da tar stilling til hvor ofte NA21 skal rulleres før man går over til en ny generasjon med begreper, mål og planer (kap. 3.3).

Handlingsdelen har videre et uklart forhold til andre sentrale styringsdokumenter, som for eksempel den Nordiske og den Nasjonale strategien for bærekraftig utvikling, og ikke minst er skissen uklar i sitt forhold til de sektorvise miljøhandlingsplanene og St. meld. 25 (2002-2003) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand* (heretter RM-meldingen). Samstemmigheten mellom skissen til NA21 og disse dokumentene varierer til dels betydelig. ProSus anbefaler at den endelige NA21:

- Klargjør statusen til NA21 som et styringsdokument med prinsipiell forrang og i større grad etterstreber samstemmighet mellom forskjellige styringsdokumenter (kap. 3.3.2); og
- ser NA21 i sammenheng med RM-meldingen og de sektorvise miljøhandlingsplanene (eller deres eventuelle etterfølgere) (kap. 3.3.3)

Regjeringens skisse til NA21 signaliserer at det videre arbeidet med NA21 og oppfølgingen skal forankres i et politisk organ på høyt nivå, som f. eks. et statssekretærutvalg lik det som har stått bak utformingen av skissen. Det gjenstår å se hvilken form og mandat et slikt organ vil få, men prinsippet om forankring på et høyt politisk nivå knesettes i skissen.

Det skal videre nedsettes et utvalg som skal utvikle og følge opp et indikatorsett og rapportere om utviklingen i forhold til disse indikatorene. Disse to forslagene er klart det mest positive aspektet ved skissen. ProSus anbefaler at regjeringen:

- følger opp signalene i skissen og etablerer et permanent politisk organ med ansvar for utarbeidelse og implementering av NA21 i Norge, enten på statssekretær- eller på statsrådsnivå (kap. 4.2.1, 4.2.2); og
- følger opp signalene i skissen og etablerer et uavhengig utvalg med ansvar for overvåkning av oppfølgingen av NA21, samt utvikling av et indikatorsett. (kap. 4.3.1, 4.4)

ProSus har videre kommentert deler av skissen tematisk på områdene "frakopling", indikatorer, lokalforvaltningens rolle, og skissens struktur og forhold til statsbudsjettet. ProSus anbefaler at den endelige NA21:

- presiserer forståelsen av begrepet "frakopling" og avklarer hvilket ytterligere potensial som eventuelt ligger i anvendelse av økonomiske virkemidler (kap. 5.1);
- klargjør forholdet mellom indikatorarbeidet, handlingsdelen i NA21 og viktige aktører i arbeidet med bærekraftig utvikling i Norge (kap. 5.2);
- avklarer kommunenes rolle i gjennomføringen av NA21 og hvordan miljøkompetanse og ansvar i kommunene kan sikres og eventuelt bygges opp igjen (kap. 5.3);
- avklarer hvorvidt kommuner skal bidra i forhold til globale spørsmål som klima, energi og internasjonal solidaritet, eller om de skal tilbake til å "*tenke lokalt, handle lokalt*" (kap. 5.3);
- organiseres strammere, med mer vekt på handlingsdelen og mindre vekt på analyse og bakgrunnsinformasjon (kap. 5.4); og
- klarere viser hensikten med å legge dokumentet fram sammen med statsbudsjettet (kap. 5.4)

2 INTRODUKSJON

2.1 Nasjonal Agenda 21 i Norge: Bakgrunn

Norske myndigheter er i ferd med å legge fram den første handlingsplanen for bærekraftig utvikling – en Nasjonal Agenda 21. *Agenda 21* – handlingsplanen fra FN konferansen om miljø og utvikling i 1992 – oppfordrer alle land til å lage strategier og handlingsplaner for bærekraftig utvikling (FN, 1993 kap. 8.7). I st. meld. 13 (1992-1993) la regjeringen til grunn at nasjonale handlingsplaner var en forutsetning for realisering av bærekraftig utvikling (Miljøverndepartementet, 1993: 25). Videre vedtok FNs spesialsesjon i 1997 at samtlige nasjoner skulle legge fram strategier for bærekraftig utvikling (FN, 1997: pkt. 24a). Internasjonalt har man valgt å ikke skille mellom *strategier* og *handlingsplaner* for bærekraftig utvikling. I Norge skiller myndighetene mellom en *nasjonal strategi* for bærekraftig utvikling (NSBU) – lagt fram i forkant av Johannesburgtoppmøtet – og en *nasjonal handlingsplan* for bærekraftig utvikling, som nå altså foreligger som en “skisse”. NSBU skal ha satt de overordnede målene og etablert de mer generelle føringene for den langsiktige samfunnsutviklingen. En NA21 skal, ifølge NSBU, konkretisere visjonene og de generelle målene i NSBU i form av en handlingsplan. Dette stiller naturligvis krav til utforming og innhold.

ProSus har som formål å bidra med ny kunnskap og formidling til støtte for en bedre realisering av bærekraftig utvikling. Programmet er hovedsaklig finansiert av Norges forskningsråd, Område for miljø og utvikling (fra 15.08.03, integrert i den nye “Divisjon for strategiske satsinger”). ProSus’ mandat fordrer både forskning, utredning, dokumentasjon og formidling. ProSus er høringsinstans for skissen til NA21, og har deltatt i prosessen forut for fremleggelsen av skissen til denne.¹ ProSus har også ved flere anledninger påpekt viktigheten av en NA21 (Hovden og Torjussen, 2002; Lafferty og Nordskog, 2002).

ProSus har over lengre tid bidratt til dokumentasjon og evaluering av Norges arbeid med bærekraftig utvikling. I forkant av FNs spesialsesjon i 1997 la ProSus fram en evaluering av Norges oppfølging av Riotoppmøtet i 1992: *Rio + 5: Norges oppfølging av FN konferansen om miljø og utvikling* (Lafferty et. al, 1997). I forkant av Johannesburgtoppmøtet i september 2002 ble en lignende evaluering gjennomført: *Realizing Rio in Norway: Evaluative Studies of Sustainable Development* (Lafferty, Nordskog og Aakre, 2002). ProSus har nylig også lagt fram en nettbasert guide til *Agenda 21*, hvor innholdet i sentrale deler av *Agenda 21* er presentert og Norges oppfølging vurdert.² I tillegg har ProSus publisert en rekke rapporter om forskjellige aspekter ved

¹ ProSus hadde innlegg ved Morten Nordskog på konferansen “Nasjonal Agenda 21: Konferanse om bærekraftig utvikling” den 20. februar 2003, i regi av Statssekretærutvalget for Nasjonal Agenda 21, og ved William Lafferty på konferansen “Bærekraftig utvikling – fra strategi til handlingsplan”, i regi av Statssekretærutvalget og Norges forskningsråd, den 3. april 2003. Representanter for ProSus har også deltatt i mer uformelle diskusjonsmøter om saken med relevante avdelinger i både Miljøverndepartementet og i Utenriksdepartementet.

² <http://www.prosus.uio.no/A21-guide/>

Norges oppfølging av internasjonale forpliktelser knyttet til bærekraftig utvikling. En oversikt over ProSus' publikasjoner finnes på ProSus' nettsider.³

2.2 Om ProSus' høringsuttalelse

Det er potensielt en stor mengde kommentarer som kan gis i forhold til en 90 siders skisse til NA21 som omhandler en rekke store, kompliserte samfunnsproblemer. Som et forskningsprogram hvis mandat er knyttet til *kartlegging* og *evaluering* av Norges oppfølging av Rio-avtalene, er det naturlig for ProSus å sette fokus på temaet "styring for bærekraftig utvikling", samt diskusjon av de viktigste prinsippene for bærekraftig utvikling og deres operasjonalisering. Universitetet i Oslo vil også avgi en høringsuttalelse med innspill fra Senter for utvikling og miljø (hvor ProSus er plassert), som ventelig vil ha et bredere fokus. Videre vil en rekke organisasjoner og politiske partier, deriblant miljøorganisasjonene, avgi høringsuttalelser, og det er mer naturlig at disse omtaler de konkrete politiske prioriteringene og ambisjonsnivået som skissen presenterer.

ProSus evaluerer skissen på bakgrunn av tre typer kriterier: interne kriterier, eksterne kriterier og komparative kriterier (Lafferty, 2002). Denne høringsuttalelsen vil i hovedsak ta utgangspunkt i hvorvidt skissen tilfredsstiller de forventningene man rimeligvis skulle kunne ha, gitt de signalene som har kommet fra myndighetene i forkant av skissen og under prosessen rundt NSBU, samt ikke minst de signalene som ligger i selve skissen. Det er et rimelig minimumskrav at et styringsdokument skal være internt konsistent, og konsistent i forhold til andre gjeldende styringsdokumenter. Dette representerer interne evalueringskriterier: dvs. mål, planer, strategier, stortingsmeldinger og lignende som norske myndigheter har utarbeidet som en del av den nasjonale innsatsen for bærekraftig utvikling. Det er disse kriteriene som i all hovedsak danner grunnlaget for denne høringsuttalelsen.

Utover dette vil retningslinjer og uttalelser vedrørende hvilke internasjonale forventninger som stilles til en NA21, også danne grunnlag for høringsuttalelsen. Disse eksterne evalueringskriteriene utgjøres av internasjonalt forankrede dokumenter som Norge har sluttet seg til, dvs. avtaler, konvensjoner, protokoller, erklæringer og lignende. Dette representerer ofte noe mer generelle standarder for å bedømme Norges innsats for bærekraftig utvikling, og er av klar relevans i denne sammenhengen fordi Norge har brukt mye ressurser på prosessene rundt disse dokumentene, og utvetydig støttet dokumentenes innhold.

I tillegg vil vi, der det er naturlig, trekke paralleller til andre lands arbeid med bærekraftig utvikling og nasjonale handlingsplaner, først og fremst for å gi eksempler til inspirasjon og mulig etterfølgelse for det videre arbeidet i Norge med NA21. Disse komparative kriteriene har som formål å vise hva andre sammenlignbare land gjør på området.

Høringsuttalelsen er strukturert som følger: Kapittel 3 tar for seg skissen som styringsdokument, skissens konkretiseringsgrad, forholdet mellom forskjellige styringsdokumenter, og forholdet mellom utfordringer og handling i skissen. Kapittel 4 omhandler temaene politisk og institusjonell forankring (dvs. hvilke institusjoner/organer som skal ha ansvaret for utforming og implementering av NA21), og oppfølging og

³ <http://www.prosus.uio.no/publikasjoner/>

etterprøving (dvs. mekanismer som er egnet til å synliggjøre innsats og måloppnåelse). Kapittel 5 tar for seg noen avgrensede temaer for ytterligere fordypning; frakopling, indikatorer, lokalforvaltningens rolle og NA21s struktur og plassering i styringssystemet.

3 NA21 SOM STYRINGS-DOKUMENT FOR BÆREKRAFTIG UTVIKLING

3.1 Hvilke krav skal en stille til en Norsk NA21?

Å skulle lage en handlingsplan for bærekraftig utvikling i Norge er en stor oppgave som kan løses på veldig mange måter. Vi kan imidlertid identifisere noen hovedtrekk som en NA21 bør inneholde. I skissen til NA21, s. 4, står det skrevet: "Det er viktig at planen har mest mulig *konkrete mål, ansvarsfordeling og oppfølgingsmekanismer*, for å unngå store, langvarige og omfattende, men lite målrettede, prosesser" (vår uth.). Dette er et kjernepunkt i hele arbeidet med en nasjonal handlingsplan og et sentralt poeng med hensyn til framdrift og konkretisering av arbeidet som ble lagt ned i NSBU. NSBU gir også klare signaler om at NA21 skal være en konkretisering av de overordnede visjonene og målene som er lansert i strategien.

Norge har en lang tradisjon for å fremstå som et foregangsland for en politikk for bærekraftig utvikling, og man la fram en omfattende stortingsmelding om temaet så tidlig som i 1988 (St. meld. 46 (1988-89)). I og med at man i Norge har såpass lang tradisjon med å arbeide med temaet bærekraftig

Skissens innhold, del 1.5: Politikk for en bærekraftig utvikling

- 1.5.1: Internasjonalt samarbeid for en bærekraftig utvikling og bekjempelse av fattigdom.
- 1.5.2: Klima, ozonlaget og langtransportert luftforurensning
- 1.5.3: Biologisk mangfold og kulturminner
- 1.5.4: Naturressurser
- 1.5.5: Helse- og miljøfarlige kjemikalier
- 1.5.6: Bærekraftig økonomisk utvikling
- 1.5.7: Samiske perspektiver i miljø og ressursforvaltningen

utvikling, bør man rimeligvis kunne ha store forventninger til regjeringens skisse til NA21.

Videre er det verdt å merke seg at miljøpolitikken – den kanskje mest sentrale nasjonale politikken for bærekraftig utvikling – anvender et resultatoppfølgingssystem. Dette legger klare føringer for hva en effektiv politikk innebærer når det gjelder konkretisering av mål, indikatorer og oppfølging (boks 2.3 i skissen). Det ville være unaturlig om politikken for en bærekraftig utvikling på dette området skulle avvike vesentlig fra miljøpolitikken. Vår oppfatning er at NA21s egnethet som *styringsdokument* står og faller på skissens del I, og da spesielt 1.5. Hvis denne delen innfrir forventningene, så har man kommet et stort skritt videre. Under følger en diskusjon av denne sentrale delen av skissen til handlingsplanen.

3.2 Diskusjon

Del 1.5 har en god tematisk inndeling som gir et realistisk bilde av de hovedutfordringer Norge har når det gjelder å oppnå en bærekraftig utvikling. Dette er positivt. Likeledes er det mye av politikken i RM-meldingen som er presentert, og noe av dette kan betegnes som relativt konkret. Likevel er hovedinntrykket at handlingsdelen er relativt svak, da den – med noen unntak – ikke er spesielt konkret. Den bærer preg av at NA21 har et uavklart

forhold til andre styringsdokumenter, og det er liten sammenheng mellom handlingsplanen og de norske hovedutfordringene som regjeringen har identifisert.

3.2.1 Konkretiseringsgrad og ansvarsforhold

Skissen er generelt svakt i forhold til å identifisere etterprøvbare mål, tiltak og timeplaner. Det er ikke nødvendigvis slik at absolutt alle mål og tiltak må være helt konkrete: Det finnes områder hvor retningsgivende og mer generelle mål er mer hensiktsmessig. Det er for eksempel i del 1.5.1, som omhandler Norges internasjonale innsats, ikke hensiktsmessig å stille store krav til konkretisering, da generelle føringer og retningsgivende formuleringer er mer naturlig for dette politikkområdet, og mye her avhenger av hva andre land og organisasjoner gjør. For de fleste andre områder derimot, savnes konkrete mål og tiltak. Enkelte punkter konkretiserer *hva* som skal oppnås, men dette er langt fra et gjennomført trekk. Timeplaner mangler i de aller fleste tilfeller, og det er vanskelig å identifisere hvilke myndigheter som er ansvarlig for de enkelte punktene. Introduksjonen til skissen lover en "mest mulig konkret" handlingsplan. Det er vanskelig å se at det ikke skulle være mulig å gjøre del 1.5 mer konkret i denne sammenheng, spesielt når RM-meldingen på noen punkter er mer konkret enn NA21-skissen. For eksempel er ambisjonene for arbeidet med kulturminner svekket,⁴ og målet for klimapolitikken er ikke nevnt i skissen, til tross for at det faktisk er nevnt i NSBU. For øvrig er det en uklar blanding i hele denne delen av meget overordnede og generelle utsagn (f. eks. "bidra til å hindre menneskeskapt klimapåvirkning"), og utsagn som vedrører relativt detaljerte forhold (f. eks. å lovpålegge opplysning om drivstoff-forbruk). Dette virker uryddig, tilfeldig og lite fokusert.

Inntrykket av handlingsdelen som lite konkret forsterkes av at det ikke er noe avklart forhold mellom mål, virkemidler og tiltak.

"Regjeringen vil"-punktene utgjør en uheldig blanding av tilstandsmål, prosessmål, tiltak, intensjoner og virkemidler. Noen ganger gir ikke teksten mening rent grammatisk, noe som ytterligere forsterker inntrykket av en noe tilfeldig samling av punkter. Dette gjør det uklart

Regjeringen kunne med fordel bruke RM-meldingen som en mal for hvordan del 1.5 kunne struktureres. Tematisk ville en NA21 bli annerledes, men strukturen med strategiske mål, resultatmål, tiltak og virkemidler ville virke oppklarende og forhåpentligvis konkretiserende.

hva handlingsdelen av skissen faktisk søker å oppnå. Regjeringen kunne med fordel bruke RM-meldingen som en mal for hvordan del 1.5 kunne struktureres. Tematisk ville en NA21 bli annerledes, men strukturen med strategiske mål, resultatmål, tiltak og virkemidler ville virke oppklarende og forhåpentligvis konkretiserende. Noen av svakhetene kan kanskje avskrives som tillatt i en "skisse", men det blir da desto mer viktig å trekke dem fram i lyset slik at de kan rettes opp i den endelige versjonen.

Ansvarsforholdene i handlingsdelen er uklare. At "Regjeringen vil" indikerer kun det åpenbare faktum at det er regjeringen som har ansvaret for regjeringens politikk. Utover dette er det kun i begrenset grad foretatt noen spesifisering av hvilke myndigheter som har til oppgave å oppnå mål/gjennomføre tiltak eller anvende virkemidler (i den grad dette i det hele tatt kan identifiseres). En del av punktene har riktig nok en åpenbar adressat.

⁴ I skissen står det at man skal "reduere det årlige tapet på om lag en prosent", mens RM-meldingen spesifiserer at tapet "innen 2008 ikke skal overstige 0,5 %". Dette kan virke marginalt, men det er klar kvalitativ og kvantitativ forskjell på de to målene.

Hvis det f. eks. henvises til en stortingsmelding fra Samferdselsdepartementet, må en kunne anta at Samferdselsdepartementet står ansvarlig for implementering. Enkelte tiltak kan også være av en slik art at det er åpenbart hvilken myndighet som står ansvarlig. Likevel vil en presisering av ansvarsforholdene virke avklarende, spesielt i de mange tilfellene hvor ansvarsforholdene ikke er gitt av tiltakenes art.

Det er av vesentlig betydning at et sektorovergripende styringsdokument i større grad spesifiserer ansvarsforholdene i handlingsplanen. Den erfaringen man har med sektorintegrasjon i Norge peker klart i retning av at interdepartemental byrdefordeling er et nøkkelpunkt. I forbindelse med evalueringen av miljøhandlingsplanene kom det fram at mange departementer ikke anser seg selv som direkte ansvarlige for tiltak/mål, og at de ikke selv har kontroll over viktige virkemidler (Statskonsult 2001, 2003). Dette ble oppgitt av departementene som en grunn til at planene er blitt såpass lite konkrete og dermed i liten grad egnet til å integrere miljøhensyn i departementenes arbeid. Samordning, interdepartemental byrdefordeling og spesifisering av sektorenes ansvar for en politikk for bærekraftig utvikling må derfor være et helt sentralt anliggende for NA21 som et *tverrsektorielt* styringsdokument (Hovden og Torjussen, 2002; Reitan, 2001; Lafferty og Hovden, 2003). Hvis ikke risikerer man at mange skal "bidra til...", men ingen faktisk skal sikre og stå ansvarlig for implementeringen (jf. regjeringens egen advarsel i introduksjonen til skissen).

3.2.2 Forhold til andre styringsdokumenter

Det uklare forholdet mellom NA21 og andre sentrale styringsdokumenter med relevans for bærekraftig utvikling svekker handlingsdelen betydelig. En rekke styringsdokumenter berører implementeringen av en politikk for bærekraftig utvikling. Først og fremst har man *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*; en stortingsmelding som legges fram hvert annet år, som gjennomgår de generelle overordnede føringene i miljøpolitikken, og som trekker opp status, mål og tiltak innenfor de åtte miljøvernpolitiske resultatområdene. Dette er ikke en melding om bærekraftig utvikling, men en melding om en miljøvernpolitikk for bærekraftig utvikling. Miljøverndepartementet legger i tillegg fram stortingsmeldinger som omhandler spesifikke temaer av stor betydning for bærekraftig utvikling i Norge. De siste to årene er det bl.a. lagt fram meldinger om klima og biodiversitet (MD, 2001a og b).

Alle departementer har nå lagt fram sektorvise miljøhandlingsplaner. Ordningen med disse har nylig vært evaluert (Statskonsult, 2003), og regjeringen skal i nær framtid beslutte om og eventuelt hvordan denne ordningen skal videreføres. En rekke stortingsmeldinger fra departementene omhandler temaer som er helt sentrale for bærekraftig utvikling: f. eks. energimeldingen fra Olje- og Energidepartementet (OED, 2002), gassmeldingen (OED, 2002), og nasjonal transportplan og melding om kollektivtrafikken fra Samferdselsdepartementet (SD, 2000; 2002). Sist, men ikke minst, har man statsbudsjettet som Finansdepartementet har ansvaret for. I tillegg til disse sentrale styringsdokumentene, har vi også en nasjonal strategi for bærekraftig utvikling; en nordisk strategi for bærekraftig utvikling (som er forpliktende for Norge); og en EU strategi for bærekraftig utvikling (med mange indirekte styringsimplikasjoner for Norge). Det vil være naturlig at den forestående NA21 på en funksjonell måte utfyller og forholder seg mer direkte til disse sentrale dokumentene.

Regjeringen skriver at NA21 skal være en "oppfølging" av den nordiske strategien og NSBU. Samtidig nevnes RM-meldingen som et referansepunkt i Finansdepartementets høringsbrev av 20.06.03, og den er nevnt ved et par anledninger i skissen. Departementenes sektorvise miljøhandlingsplaner er så vidt nevnt i skissen, men ikke gitt ytterligere omtale. I handlingsdelen er det vanskelig å se hvordan regjeringen ser for seg forholdet mellom de forskjellige styringsdokumentene. På enkelte områder gjengir man – uten referanse – mål og tiltak fra f. eks. RM-meldingen (f. eks. helse- og miljøfarlige kjemikalier og biologisk mangfold), eller NSBU (klimapolitikk). Samtidig er man, som nevnt, i noen tilfeller *mindre* konkret/ambisiøs i skissen enn man bl.a. er i RM-meldingen. Vi har ikke funnet tilfeller hvor vi kan se at NA21 konkretiserer og "hever" eksisterende mål fra andre styringsdokumenter, samtidig som det finnes konkrete tiltak under gjennomføring som ikke nevnes (f. eks. den nyopprettede ordningen med refunderbar importavgift på HFK).

Det er ikke noe mål i seg selv at alle aspekter og detaljer av en politikk for bærekraftig utvikling skal inn i ett, sentralt, overordnet dokument. Likevel bør det vurderes om man kan organisere styringsdokumentene på en klarere og mer hensiktsmessig måte. Selv om man innen regjeringen og forvaltningen skulle ha en klar forståelse av oppgavefordelingen og relasjonene mellom de forskjellige dokumentene, kan situasjonen framstå som lite oversiktlig for utenforstående. Hvis en NA21 skal fungere som et tverrsektorielt styringsdokument er det viktig at det er et dokument med prinsipiell forrang vis-à-vis andre styringsdokumenter.

Dette er en spesielt betimelig problemstilling, siden ordningen med sektorvise miljøhandlingsplaner nylig har blitt evaluert. Ordningen er til (re)vurdering i Miljøvern-departementet og regjeringen. Det er åpenbart at integrasjon av miljøpolitiske hensyn i sektorpolitikken er av helt avgjørende betydning for bærekraftig utvikling. Når man samtidig er i ferd med å lage en NA21 og institusjonalisere arbeidet med bærekraftig utvikling, ville det være naturlig å se NA21, RM-meldingen og systemet med sektorvise miljøhandlingsplaner i sammenheng. Her er det utvilsomt flere mulige løsninger. Våre betraktninger under er således et bidrag til refleksjon rundt disse spørsmålene. Hovedpoenget er imidlertid at disse sentrale dokumentene og tilhørende prosesser *må sees i sammenheng*, med NA21 som et overordnet dokument med ansvarsdelegerende funksjon.

Hvis en NA21 skal fungere som et tverrsektorielt styringsdokument er det viktig at det er et dokument med prinsipiell forrang vis-à-vis andre styringsdokumenter.

RM-meldingen er etter hvert blitt et meget godt miljøpolitisk styringsdokument. Betydelig arbeid legges tydeligvis ned i meldingen, som har fått en struktur som gjør den egnet til resultatoppfølging. Til tross for at dokumentet med fordel kan bli mer konkret og enklere å bruke til å spore utviklingen i miljøpolitikken, er det, sammen med *Miljøstatus Norge*, kanskje det best fungerende elementet i MDs resultatoppfølgingssystem. Slik sett skulle man nødvendigvis forandre på noe som ser ut til å fungere bra. NA21 har flere deler (f. eks. del 1.5.2, 1.5.3, 1.5.4, 1.5.5, samt delvis 1.5.1) som i betydelig grad overlapper med resultatområder i RM-meldingen. Dette er politikkområder som med rette regnes som helt sentrale for bærekraftig utvikling, men som ligger under MDs domene. Hvis en NA21 skal fungere som et tverrsektorielt styringsdokument er det viktig at det er et dokument med prinsipiell forrang vis-à-vis andre styringsdokumenter. Den åpenbare parallellen er statsbudsjettet som har prinsipiell forrang vis-à-vis departementale styringsdokumenter, og

som gjennom en politisk prosess foretar en interdepartemental byrdefordeling hva angår statens utgifter og inntekter. NA21 skal legges fram sammen med statsbudsjettet, og det er naturlig at NA21 får en lignende status i forhold til andre styringsdokumenter som vedrører realiseringen av bærekraftig utvikling i Norge. Derfor bør det vurderes om de mest kritiske områdene for bærekraftig utvikling (dvs. som definert i del 1.5 i skissen) først og fremst bør behandles i NA21, for deretter å bli fulgt opp i en handlingsplan for bærekraftig utvikling i Miljøverndepartementet. RM-meldingen og evt. Miljøverndepartementets miljøhandlingsplan vil så følge opp NA21 og videre omtale de miljøpolitiske temaene som NA21 ikke omhandler.

Dette kan også gjelde de andre departementene. Regjeringen bør, gjennom NA21, delegere ansvar for spesifikke utfordringer for bærekraftig utvikling til relevante departementer, som deretter omhandler disse i sektorvise handlingsplaner for bærekraftig utvikling. Disse handlingsplanene kan erstatte dagens miljøhandlingsplaner, slik at man får fokus på bærekraftig utvikling mer generelt i stedet for miljøpolitiske utfordringer mer spesifikt. Planene vil da kunne betraktes som en respons til utfordringer, mål, tiltak og virkemidler spesifisert i en NA21. Dette ville bidra til å fjerne tvil om formålet med planene (noe som har vært et problem så langt), og den ansvarlige myndighet for NA21 vil også kunne bidra med den nødvendige koordinering og ansvarsavklaring, noe arbeidet med sektorplanene så langt ser ut til å ha manglet. Dette vil også bidra til å spisse planene rent tematisk ved at de i stedet for å omtale alle åtte miljøpolitiske resultatområder (noe flere departementer har stilt seg kritisk til, jf. Statskonsult 2003), heller kan konsentrere seg om det NA21 definerer som departementet/sektorens mest sentrale utfordringer.

Regjeringen bør, gjennom NA21, delegere ansvar for spesifikke utfordringer for bærekraftig utvikling til relevante departementer, som deretter omhandler disse i sektorvise handlingsplaner for bærekraftig utvikling. Disse handlingsplanene kan erstatte dagens miljøhandlingsplaner.

3.2.3 Handlingsdelen sett i forhold til definerte utfordringer

Del 1.5 er i all hovedsak en oppsummering av eksisterende politikk på de forskjellige områdene. Videreføring av eksisterende og operative virkemidler presenteres som (nye) tiltak: f. eks. videreføring av avgifter som ikke er foreslått redusert/fjernet (som svovelavgiften) og opprettelse av hydrogenutvalget (opprettet i juni 2003).

Hvis en forutsetter at Norge er et mer eller mindre bærekraftig samfunn slik utviklingen framstår i dag, så er det for så vidt ikke spesielt klanderverdig å presentere en handlingsplan hovedsakelig bestående av en sammenstilling av eksisterende politikk. På enkelte områder (f. eks. ozonnedbrytende stoffer) er utviklingen såpass positiv at det virker rimelig å holde seg til en beskrivelse av dagens politikk. Regjeringen er imidlertid klar på at *utviklingen i Norge på flere områder er negativ eller usikker i forhold til*, hvorvidt

På de områdene hvor utviklingen er usikker eller negativ (jf. skissens del 2.2), må en kunne vise til nye mål og/eller tiltak og/eller virkemidler som har en realistisk sjanse til å forandre en utvikling som Regjeringen selv har beskrevet som usikker/negativ.

man går i en mer bærekraftig retning (jf. analysedelen, del 2.2, s. 56-57, i skissen). Videre har regjeringen signalisert en "revitalisering av miljøpolitikken" i RM-meldingen (MD, 2003). I et slikt lys blir det vanskelig å forstå hensikten med å legge fram en handlingsplan

som i det store og det hele presenterer politikken *status quo*, uten å fremme nye forslag av betydning. En del mål, hvis oppnåelse vil bidra positivt til en bærekraftig utvikling, er allerede fastsatt. En handlingsplan for bærekraftig utvikling, må som et absolutt minimumskrav kunne vise til tiltak og anvendelse av virkemidler som vil bidra til oppnåelse av disse målene. På de områdene hvor utviklingen er usikker eller negativ (jf. skissens kap. 2.2), må en kunne vise til *nye* mål og/eller tiltak og/eller virkemidler som har en realistisk sjanse til å *forandre* en utvikling som regjeringen selv har beskrevet som usikker/negativ. På områder hvor klare mål ikke finnes, må de etableres. For å unngå at NA21 og prosessene rundt denne skal bli "lite målrettede" – slik det advares mot i skissens introduksjon (s. 4) – må handlingsdelen konkretiseres betydelig, og en ny politikk, eller i det minste planer for en ny politikk, må presenteres der situasjonen tilsier at en "revitalisering" av innsatsen er påkrevd.

Noe av det mest oppsiktsvekkende ved del 1.5 er at klimadelen er såpass svak. Klimaproblemet er både i UNCED⁵-prosessen, NA21-skissen (s. 56-57), den nordiske strategien og NSBU framhevet som en helt sentral utfordring. Kravene til denne delen av handlingsplanen bør derfor være høye. NA21-skissen viser seg faktisk *mindre* konkret på dette feltet enn allerede eksisterende styringsdokumenter. For eksempel nevner man ikke innholdet i Norges kyotoforpliktelse, dvs. at klimagassutslippene skal reduseres til et nivå 1 % over 1990 nivå. Målet er nevnt både i den nordiske og den nasjonale strategien for bærekraftig utvikling, samt i RM-meldingen og, naturlig nok, i den siste klimameldingen (St. meld. 54 og 15). Videre, for å kunne identifisere et meningsfylt mål for klimapolitikken *nasjonalt*, er det helt avgjørende at det spesifiseres hvor stor del av forpliktelsen som skal innfris gjennom nasjonale tiltak, og hvor stor del som kan innfris gjennom bruk av kyotomekanismene. NA21 er en helt sentral anledning til å foreta denne type konkretisering av målet for klimapolitikken. Siden det i miljøpolitikken legges stor vekt på å etablere mål innenfor resultatområdene, er det påfallende at klimadelen framstår som et resultatområde med mangelfulle mål (se Hovden og Lindseth, 2002). Avslutningsvis bør det også klargjøres hvorvidt signalet om "nye nasjonale tiltak" for å oppnå demonstrerbar framgang i forhold til kyotomålsettingen innebærer helt nye tiltak utover det som ligger i St. meld. 15 (2001-2002), eller om det siktes til implementering av tiltakene lansert i denne meldingen. Hvis det er nye tiltak som planlegges, kan dette representere et meget positivt aspekt ved NA21, og bør derfor konkretiseres.

3.3 Oppsummering og anbefalinger

Det å legge fram en NA21 som har klare, etterprøvbare mål, konkrete, målrettede tiltak og en klar ansvarsdelegering er langt ifra noen enkel oppgave. Det meste av innholdet i del 1.5 ligger imidlertid godt under de standarder en må kunne forvente etter å ha lest introduksjonen hvor regjeringen presenterer sine ambisjoner for NA21. Det finnes rikelig med generelle formuleringer og beskrivelser av eksisterende politikk i andre dokumenter forelagt Stortinget. En nasjonal handlingsplan for bærekraftig utvikling forutsetter at en nasjonal politikk for bærekraftig utvikling kan konkretiseres.

Gitt tidsrammen fram til fremleggelsen av statsbudsjettet for 2004, er det tvilsomt om denne delen på kan bli mye bedre med nye, bedre mål og konkretisering av

⁵ The United Nations Conference on Environment and Development

ansvarsforholdene (se for øvrig kap. 5.4 under). Det man imidlertid *kan* få til på den tiden er å gjøre NA21 minst like konkret og forpliktende som gjeldende stortingsmeldinger. Man kan også henviser direkte til andre styringsdokumenter der mål og tiltak er konkretisert på gjeldende område. Videre kan man forplikte seg til å konkretisere mål og tiltak innen et angitt tidspunkt. Man kan f. eks. legge inn i NA21 at et gitt mål eller tiltak skal konkretiseres ytterligere, og senest innen utgangen av, f. eks. 2004. Delegering av ansvar til myndigheter kan gjøres på tilsvarende måte. Hvis en gjør dette, signaliserer man en *retning* og en *dynamikk* i arbeidet med en nasjonal handlingsplan. Med bakgrunn i at handlingsdelen er såpass mangelfull, bør NA21 revideres allerede neste år, evt. 2005, før man tar stilling til hvor ofte en NA21 skal revideres og rulleres.

Med utgangspunkt i denne drøftelsen vil ProSus anbefale at:

- NA21 del 1.5 struktureres på en måte som klargjør hvilke mål regjeringen har, hvilke tiltak som skal settes inn for å nå målene, og hvilke virkemidler som ansees relevante, etter mal fra RM-meldingen;
- hvert enkelt mål og/eller hvert tiltak delegeres til en identifiserbar myndighet;
- regjeringen klargjør forholdet mellom NA21 og andre styringsdokumenter, spesielt RM-meldingen og de sektorvise miljøhandlingsplanene (eller tilsvarende);
- regjeringen benytter NA21 til å konkretisere det nasjonale målet for reduksjon i utslippene av klimagasser; og
- en revidert NA21 legges fram i 2004 eller 2005, og at man først da tar stilling til hvor ofte NA21 skal rulleres.

4 OPPFØLGING, ETTERPRØVING OG POLITISK FORANKRING

Fra et styringsperspektiv for bærekraftig utvikling er det av helt avgjørende betydning at arbeidet med en politikk for bærekraftig utvikling har en avklart og permanent forankring politisk og institusjonelt, samt at arbeidet blir fulgt opp med rapportering og evaluering for å gjøre arbeidet etterprøvbart.

4.1 Politisk og institusjonell forankring

Norske myndigheter har klart erkjent viktigheten av å forankre NA21-prosessen på et høyt politisk nivå ved å legge arbeidet med planen til et statssekretærutvalg, ledet av Finansdepartementet og bestående forøvrig av statssekretærer fra Miljøverndepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Statsministerens kontor og Utenriksdepartementet/bistand. I skissen til NA21 er det et mål at arbeidet skal bli en "integrrert del av de sentrale politiske prosessene" og at "arbeidet med bærekraftig utvikling må forankres politisk, organisatorisk og budsjettmessig, slik at det foreligger klare ansvarsforhold for oppfølgingen" (s. 39). Dette er for øvrig i tråd med internasjonale føringer: OECDs *Sustainable Development: Critical Issues* påpeker at "Et forpliktende og sterkt politisk engasjement er avgjørende for å oppnå den formen for sektorintegrrert styring som er nødvendig for å underbygge bærekraftig utvikling. Dette må komme fra de høyeste styringsnivåene og bli omfavnet av statsministere, så vel som ministre for økonomi og finans, sosial velferd, helse og miljø" (OECD, 2001:120, vår oversettelse). Dette gir en forventning om at NA21 klargjør hvordan arbeidet videre skal forankres politisk.

Det påpekes at forskjellige land har valgt forskjellige løsninger for politisk og budsjettmessig forankring og at regjeringen har funnet ordningen med et statssekretærutvalg hensiktsmessig. Skissen signaliserer at videreføring av denne ordningen er et alternativ som vil bli vurdert fram mot fremleggelsen av handlingsplanen. Utover dette kommenterer skissen noen av de utfordringene og oppgavene som venter et slikt politisk organ. Det er ingen videre diskusjon av hvilken type forankring som forventes brukt, fordeler og ulemper ved de ordningene man ser i andre land, eller evt. tidligere norske erfaringer på dette området.

4.1.1 Diskusjon

Et av de klart mest positive trekkene ved skissen til NA21 er at regjeringen poengterer behovet for en klar og permanent politisk og institusjonell forankring for arbeidet med, og oppfølgingen av, NA21. Dette er i tråd med både internasjonale føringer og NSBU, og det knesetter et viktig prinsipp og en sentral målsetting. Signalene i skissen om at en klar politisk og institusjonell forankring vil presenteres i handlingsplanen når den foreligger, er et stort og viktig skritt i riktig retning. En videreføring av statssekretærutvalget som et permanent utvalg for bærekraftig utvikling, eller etablering av et tilsvarende utvalg direkte

under statsministerens kontor, er løsninger som definitivt ville være positive og som ville tilfredsstille krav til politisk og institusjonell forankring. Det er viktig at det politiske ansvaret for å oppnå en bærekraftig utvikling er klart identifisert, og at det ligger et sted hvor det kan prioriteres effektivt.⁶

En politisk og institusjonell forankring av arbeidet med NA21 er viktig for integreringen av miljøhensyn i sektorpolitikken. Sektorintegrasjon – her synonymt med det noe mer presise engelske uttrykket “environmental policy integration” – innebærer mer enn administrativ samordning, og forutsetter at to dimensjoner av integreringsproblematikken er ivare tatt: den vertikale og den *horisontale* (Lafferty og Hovden, 2003, Hovden og Torjussen, 2002, Statskonsult, 2003). Den vertikale dimensjonen refererer til at sektorene “tar et selvstendig ansvar” for miljøpolitikk og bærekraftig utvikling (jf. skissens del 2.7.1). Den horisontale dimensjonen innebærer at et sentralt politisk organ tar et politisk ansvar for å sette bærekraftig utvikling på den nasjonale politiske dagsordenen (slik som regjeringen signaliserer), men også for å delegere oppgaver og ansvar, og ikke minst foreta en sektoriell byrdefordeling. Dette er en klar forutsetning for at sektorintegrasjon kan finne sted og innebærer mer enn en administrativ utfordring. Sektoriell byrdefordeling og delegering innebærer at vanskelige politiske valg og prioriteringer av og til må foretas. I den sammenheng er det viktig at arbeidet med NA21 og bærekraftig utvikling legges til et organ som er i stand til å foreta den type politiske valg som her skisseres.

Det er viktig at det politiske ansvaret for å oppnå en bærekraftig utvikling er klart identifisert og at det ligger et sted hvor det kan prioriteres effektivt.

En av hovedfunksjonene til en slik institusjonen med et nasjonalt ansvar for bærekraftig utvikling blir å håndtere politisk de konflikter som måtte oppstå mellom forskjellige målsettinger i arbeidet for en bærekraftig utvikling. Det finnes mange “vinn-vinn” løsninger, men en kan ikke forutsette at slike optimale løsninger alltid vil finnes og at man vil unngå vanskelige avveininger mellom forskjellige helt legitime sektorielle mål og interesser (jf. SEPA, 1999, Lafferty og Hovden, 2003). Sveriges nylig oppnevnte “Kansli för hållbart Sverige”, lagt under statsministerens kontor og med overordnet koordinerende ansvar for bærekraftig utvikling, er en meget interessant modell. Detaljene rundt kansliets mandat og arbeid er ikke klare, bl.a. er forholdet mellom kansliet og svenske Miljøverndepartementet uklart (Miljøverndepartementet skal fremdeles ha det overordnede ansvar for bærekraftig utvikling i Sverige), men signalet om å legge den overordnede koordineringen av arbeidet for bærekraftig utvikling til statsministerens kontor, er viktig. Slik sett kan man også vurdere om det norske utvalget burde ligge på statsrådsnivå, på linje med f. eks. regjeringens forskningspolitiske utvalg, men ledet av Statsministeren.

Det er viktig å påpeke at en slik byrdefordeling ikke oppstår alene ved at sektorene “tar et selvstendig ansvar”. Byrdefordeling forutsetter en overordnet politisk styring på tvers av departementene. Slik skissen framstår, er denne siste “politiske” delen av sektorintegreringsproblematikken lite omtalt i skissen til NA21, verken eksplisitt eller

⁶ Den type politisk forankring som Regjeringen signaliserer vil imidlertid ikke ivareta behovet for å involvere det sivile samfunn i prosessene rundt NA21. Det er ikke lagt opp til noen møteplass for interesse-, miljø- og utviklingsorganisasjoner hvor disse kan komme med innspill til organet som skal lede arbeidet med NA21, slik som Nasjonalkomiteen for bærekraftig utvikling var ment å fungere på 1990-tallet. Denne type konsultasjon er helt sentralt for Agenda 21 (kap. 23-32), og OECD viser også til et bredt spektrum av deltagesformer i en NA21 sammenheng (OECD, 2001).

implisitt. Som OECD sterkt har påpekt er imidlertid politisk styring en klar forutsetning for at en effektiv sektorintegrasjon kan finne sted.

Evalueringen av miljøhandlingsplanene illustrerer godt hvordan en uklar ansvars- og byrdefordeling departementene mellom er en medvirkende årsak til at planene blir lite konkrete, og sånn sett ikke spesielt effektive som et virkemiddel for integrasjon av miljøhensyn i sektorpolitikken (Statskonsult, 2003). Grunnen til dette er nettopp at planene blir oppfattet som administrative dokumenter som ikke er gjenstand for politisk behandling. Det er viktig å unngå dette i arbeidet med NA21.

4.2 Oppfølging og etterprøving

Agenda 21 oppfordrer myndighetene til å drive regelmessig overvåking og evaluering av bl. a. myndighetenes resultatoppnåelse på området bærekraftig utvikling (FN 1993: kap. 8.4.d). Dette er fulgt opp i NSBU, som påpeker at "Etterprøving og resultatkontroll er nødvendig for å gi styringsinformasjon til politiske myndigheter, for å kvalitetssikre egen virksomhet, og for å gi offentligheten innsyn på en meningsfylt måte". Med andre ord er dette aspektet viktig for å sikre kvalitet og framdrift i arbeidet, men *ikke minst* har det en avgjørende demokratisk funksjon i det at offentligheten er avhengig av effektive etterprøvingmekanismer for å kunne gjøre seg opp en kvalifisert mening om myndighetenes innsats på politikkområdet. Her har Norge også klare internasjonale forpliktelser gjennom Århuskonvensjonen, som skal sikre allmennheten rett til miljøinformasjon. Dette stiller store krav til kvaliteten på etterprøvs- og oppfølgingsmekanismene man velger for det videre arbeidet.

Igjen kan det trekkes paralleller til resultatoppfølgingsystemet for miljøvernpolitikken. Dette systemet legger stor vekt på at politikken skal være etterprøvbar ved at man jevnlig sjekker status for framdriften i forhold til vedtatte mål for politikken. Gitt at miljøpolitikken er helt sentral for bærekraftig utvikling i Norge, ville det være naturlig om politikken for bærekraftig utvikling har et lignende ambisjonsnivå for oppfølgingsmekanismer og etterprøving.

Selv om det i skissen er uklart hvilket organ som skal ha ansvaret for NA21 og oppfølgingen av denne, så er det gjort flere tanker om etterprøving og oppfølging. For det første skal målsettingene revideres jevnlig. Man foreslår at NA21 skal underlegges en slik revisjon hvert 4. år. Dette er revisjon av målsettingene som sådan, og ikke en revisjon NA21 i sin helhet. Det er ikke lagt opp til noen revisjon av NA21, dvs. en evaluering av dokumentet som et styringsdokument, oppfølgingen av dokumentet og oppnådde resultater, slik en ser i enkelte andre land (bl.a. Canada og Nederland).

Videre foreslås det i skissen at NA21 skal legge fram noen forløpige indikatorer, og at det nedsettes et utvalg til å videreutvikle indikatorer på områder som er sentrale for bærekraftig utvikling. På bakgrunn av utvalgets tilrådning vil et sett med indikatorer bli etablert, og utvalget skal utarbeide en årlig rapport knyttet til utviklingen i indikatorene.

4.2.1 Diskusjon

Ideen med et utvalg som skal utvikle indikatorer for bærekraftig utvikling, og rapportere om utviklingen i forhold til disse, er meget positiv. Fra et demokratisk styringsperspektiv er det av stor betydning at det opprettes mekanismer som gjør at man kan etterprøve

myndighetenes innsats i forhold til vedtatte forpliktelser i en NA21. Dette er også påpekt i NSBU. Slik etterprøving forutsetter at man har klart formulerte og etterprøvbare mål, som omtalt i denne høringsuttalelsens kapittel 3. Videre må man ha indikatorer som kan si noe meningsfylt om utviklingen i forhold til målene. I tillegg bør det regelmessig foretas en revisjon av arbeidet med NA21 og oppfølgingen av denne – revisjon her i betydningen kontroll og gjennomgang, og ikke kun oppdatering. Det er uklart om utvalget som

Fra et demokratisk styringsperspektiv er det av stor betydning at det opprettes mekanismer som gjør at man kan etterprøve myndighetenes innsats i forhold til vedtatte forpliktelser i en NA21.

foreslås opprettet for utarbeidelse av indikatorer vil bli et permanent utvalg som får denne type overvåkningsoppgave, som da vil supplere og revidere statssekretærutvalgets arbeid med å utforme NA21, samt myndighetenes implementering og oppfølging av vedtatt politikk på området. Det er heller ikke klart hvordan utvalget skal sammensettes. Aktører som forutsettes å være sentrale i implementeringsprosessen bør også trekkes inn i indikatorarbeidet. Dette bør klargjøres når NA21 legges fram, ikke minst når det gjelder rollefordelingen mellom utvalget på den ene siden og politiske organer på den andre. Forholdet til politiske organer er viktig, fordi man bør unngå en situasjon hvor de myndighetene som er ansvarlige for NA21 og implementeringen av denne også skal stå for revisjonen av *sitt eget* styringsdokument og oppfølgingen de selv har det overordnede ansvaret for.

Et alternativ er å legge denne type revisjonsoppgave til et organ som ikke er direkte underlagt regjeringen. I Canada har man for eksempel opprettet et organ under riksrevisjonen som bl.a. regelmessig reviderer strategier og sektorvise handlingsplaner. Dette organet – *The Commissioner for the Environment and Sustainable Development* – rapporterer direkte til parlamentet og skal bistå parlamentet i dets arbeid med å følge opp regjeringens arbeid for bærekraftig utvikling (ordningen er grundig dokumentert i OECD 2002a). Et slikt reviderende organ vil ikke ha som oppgave å *utarbeide* en politikk for bærekraftig utvikling. Dette er helt klart en oppgave for regjering og Storting.

Uansett hvordan man velger å legge til rette for en effektiv etterprøving, så er det klart at skissen til NA21 legger opp til bruk av indikatorer for bærekraftig utvikling, og at det signaliseres om et permanent utvalg som skal overvåke utviklingen (selv om dette er meget uklart i skissen slik den foreligger). Dette er utvilsomt et positivt signal med tanke på en grunnleggende styrings- og etterprøvningslogikk.

Med utgangspunkt i denne diskusjonen anbefaler ProSus at regjeringen:

- følger opp signalene i skissen og etablerer et permanent politisk organ med ansvar for utarbeidelse og implementering av NA21 i Norge, enten på statssekretær- eller statsrådsnivå; og
- følger opp signalene i skissen og etablerer et uavhengig utvalg med ansvar for overvåkning av oppfølgingen av NA21, samt utvikling av et indikatorsett.

5 TEMATISKE KOMMENTARER

I denne delen av høringsuttalelsen vil vi kommentere enkelte temaer og deler av handlingsplanen. Mye av dette er relatert til kommentarene og anbefalingene i kapittel 3 og 4, men temaene fortjener etter vår oppfatning egen omtale.

5.1 Frakopling

Frakopling (“decoupling”) defineres av OECD som følger:

Decoupling occurs when the growth rate of an environmental pressure is less than that of its economic driving force (e.g. GDP) over a given period. Decoupling can be either absolute or relative. Absolute decoupling is said to occur when the environmentally relevant variable is stable or decreasing while the economic driving force is growing. Decoupling is said to be relative when the growth rate of the environmentally relevant variable is positive, but less than the growth rate of the economic variable. (OECD, 2002b:1)

Frakopling framstår som et sentralt begrep i NA21. Dette er udeelt positivt og i tråd med internasjonale føringer. I en handlingsplan for bærekraftig utvikling kan regjeringen imidlertid med fordel spesifisere ytterligere hva den legger i begrepet. Dette fordi man allerede *har* oppnådd frakopling på enkelte områder, *uten* at dette har gitt de ønskede effekter. For eksempel, i omtalen av globale CO₂ utslipp, skissens del 2.1.6 (s. 52-53) sier man på den ene side at man ikke har oppnådd frakopling. Likevel vises det til at karbonintensiteten i verdensøkonomien forbedres, dvs. at CO₂ utslipp per enhet BNP synker, noe som nettopp kan kalles frakopling både i forhold til regjeringens egen definisjon (“reduksjon i sammenhengen mellom økonomisk vekst og miljøbelastning”, del 1.2, s. 7) og OECDs definisjon gjengitt over.

Frakopling som et overordnet styrende prinsipp er definitivt nyttig, men i en handlingsplan for bærekraftig utvikling er det av vesentlig betydning at begrepet konkretiseres for hvert enkelt problem man søker å håndtere.
--

Skissen påpeker videre at selv om karbonintensiteten synker, så vil de totale utslippene av CO₂ *øke* p.g.a. fortsatt økonomisk vekst. Dermed har man i det minste *relativ* frakopling, men uten at miljøproblemet løses. Skissen kan med fordel presisere hva som er påkrevd innen de forskjellige områdene i del 1.5, enten det er: a) relativ frakopling, b) absolutt frakopling med stabilisering av miljøbelastningen, eller c) absolutt frakopling med en nedgang i miljøbelastningen. Frakopling som et overordnet styringsprinsipp er definitivt nyttig, men i en handlingsplan for bærekraftig utvikling er det av vesentlig betydning at begrepet konkretiseres for hvert enkelt problem man søker å håndtere. I motsatt fall risikerer man at frakopling blir et mål i seg selv, uten at det nødvendigvis fører til at negative tilstander faktisk forbedres.

Videre er det påfallende at frakopling ikke er nevnt i omtalen av en bærekraftig økonomisk utvikling, i del. 1.5.6. Et av hovedpoengene med bærekraftig utvikling generelt, og frakopling mer spesifikt, er nettopp å se økonomisk utvikling i et økologisk perspektiv. Når det påpekes i NA21, del 1.5.6, at man skal søke å “bedre effektiviteten” i økonomien legges det til grunn et meget tradisjonelt syn på effektivitet hvor økt produktivitet og et mer effektivt skattesystem står i sentrum. Dette er i og for seg helt legitime mål for den

økonomiske politikken. Det ville imidlertid vært naturlig å inkludere omtale av en omlegging av skattesystemet med "grønne skatter" i denne delen, slik at fokuset ikke bare rettes mot effektivitet, men også *økoeffektivitet*. Økonomiske virkemidler er omtalt i analysedelen del 2.6, men da kun i form av en *beskrivelse av status quo*. Økonomiske virkemidler er utvilsomt sentrale for realisering av en bærekraftig utvikling, men det er uklart om regjeringen mener at disse virkemidlene har ytterligere potensial i Norge, og i så fall hvordan dette potensialet skal realiseres.

ProSus anbefaler at regjeringen i NA21:

- presiserer forståelsen av begrepet "frakopling"; og
- avklarer hvilket ytterligere potensial for bærekraftig utvikling som eventuelt ligger i anvendelse av økonomiske virkemidler.

5.2 Indikatorer

Flere steder i NA21 nevnes det at indikatorer vil bli utviklet som ledd i oppfølgingen av handlingsplanen. Regjeringen signaliserer at indikatorarbeid vil få en viktig plass i den videre prosessen gjennom et eget utvalg (se kapittel 4.3 over). Dette er i tråd med internasjonale føringer på området: f. eks. vektlegger OECD/UNDP (2002c) nytten av indikatorer i overvåking og evalueringssystemer knyttet til nasjonale strategier/handlingsplaner for bærekraftig utvikling, både til vurdering av bærekraftstatus og overvåking av gjennomføringen av planer/strategier. ProSus har tre hovedkommentarer til indikatorarbeidet.

For det første får man i skissen (bl.a. s. 4, 38-39) inntrykk av at arbeidet med å utvikle indikatorer og overvåkningsmekanismer vil bli separate og tidsmessig lite koordinert i forhold til arbeidet med selve handlingsplanen og de nasjonale målsettingene. Overvåking og evaluering ved hjelp av indikatorer bør imidlertid sees på som en integrert del av handlingsplanen, og ikke som sporadiske eller separate aktiviteter knyttet til oppfølging (OECD/UNDP 2002c: kap 10). En integrert og kontinuerlig tilnærming vil kunne inspirere de ulike involverte aktørene til å utvikle/videreutvikle egne prioriteringer og målsettinger, og det kan også påvirke tiltak. Overvåking og evaluering og dermed valg av indikatorer, bør styres av målsettingene i handlingsplanen (forutsatt at den inkluderer konkrete målsettinger, jf kap. 3 over), framfor tilgjengelige data. Dette er nødvendig for å generere fokusert informasjon om utviklingstrekk som direkte kan knyttes til implementeringen av handlingsplanen. Bærekraftig utvikling retter søkelyset mot aspekter ved samfunnets utvikling som det til i dag ofte ikke har vært relevant å samle inn informasjon om, verken på internasjonalt, nasjonalt eller lokalt nivå. Utviklingen av et hensiktsmessig og funksjonelt indikatorsett er dermed også et spørsmål om å sette av tilstrekkelig med ressurser til datainnsamling og institusjonell forankring.

For det andre er det viktig at indikatorer organiseres i et konsistent rammeverk, som for eksempel "pressure-state-response" rammeverket⁷. Å samle indikatorer fra eksisterende strategier, programmer, prosjekter, eller etablerte administrative rutiner, uten å integrere dem i et overordnet logisk rammeverk, vil redusere nytten av datamaterialet

⁷ PSR-modellen utviklet av OECD. Se senere bl.a. videreutviklet av European Environment Agency til DPSIR-modellen: "driving-forces – pressure – state – impact – response"
<http://glossary.eea.eu.int/EEAGlossary/D/DPSIR>

som oppfølging av NA21. Eksisterende indikatorinitiativ knyttet til den nordiske strategien for bærekraftig utvikling, nasjonal miljørapportering etc. er selvsagt relevante og utviklingsarbeidet bør koordineres i forhold til disse, men de må ikke sees på som tilstrekkelige med hensyn til å danne grunnlag for vurdering av oppfølgingen av målene i den nasjonale handlingsplanen og Norges bærekraftstatus.

For det tredje uttrykker regjeringen et klart ønske om og forventninger til mobilisering utover egen organisasjon (staten) i arbeidet med å nå målsettingene i handlingsplanen. Her vil indikatorer kunne spille en vesentlig rolle. Bruk av indikatorer vil ikke bare ha nytte overfor nasjonale myndigheter og aktører, men også danne grunnlag for mobilisering og stimulering av eksterne aktører, myndigheter på lavere styringsnivå, så vel som å synliggjøre overfor enkeltpersoner hvordan man kan bidra til å nå nasjonale bærekraftmål. Rapportering og aktiv formidling av resultater er avgjørende for å gjøre ulike aktørgrupper i stand til å forstå prosessen og hvordan egen handling innvirker på måloppnåelsen, så vel som å forbedre selve handlingsplanen og de ulike tiltak skissert i denne. Et godt eksempel i denne sammenheng er formidlingen av Sveriges 15 miljømål⁸. Det er likevel viktig å understreke at det primære formål med, og målgruppe for, innformasjonen nødvendigvis må defineres før den endelige utformingen av indikator-systemet (Høyer og Aall 2002). Videre er det viktig å merke seg at ikke alle indikator-system/sett ikke vil være like anvendbare til alle typer analyser eller styringsmessige sammenhenger⁹. Indikatoren (eller indeksen) "det økologiske fotavtrykket" som det refereres til bl.a. i NSBU, synliggjør for eksempel først og fremst en utviklingstrend over tid og er anvendbar som redskap for informasjon og debatt overfor befolkningen, framfor å danne grunnlag for detaljerte politiske prioriteringer på avgrensede områder.

ProSus anbefaler at:

- NA21 klargjør forholdet mellom indikatorarbeidet, handlingsdelen i NA21 og viktige aktører i arbeidet med bærekraftig utvikling i Norge.

5.3 Bærekraftig utvikling og lokalforvaltningens rolle

I skissen understrekes det at kommunene er "viktige partnere i prosessen for bærekraftig utvikling", og det vises til hvordan de kommunale prosessene med Lokal Agenda 21 (LA21) kobler en global bærekraftstrategi med et lokalt engasjement. Videre heter det at regjeringen vil styrke kommunenes muligheter for å fylle denne rollen som lokal samfunnsaktør (del 1.6.2). Utover dette er imidlertid skissen uklar på to vesentlige punkter.

For det første er det uklart hvorvidt man i det hele tatt ser for seg at kommuner skal bidra i forhold til globale problemstillinger som energi og klima. Tidligere aktivitet som er knyttet til bærekraftig utvikling gjennom LA21 har i stor grad fokusert på globale miljø- og solidaritetsspørsmål. Videre har mange kommuner satsset på lokale energi- og klimaplaner med støtte fra sentrale myndigheter. Skissen har flere positive referanser til dette arbeidet, men støtten til arbeidet er i all hovedsak avsluttet. Skissen sier ingen ting om *hva* ved kommunenes globalt orienterte miljø- og solidaritetsarbeid som eventuelt er verdt å videreføre, evt. *om* det forventes videreført uten støtte fra sentrale myndigheter. Skissen

⁸ <http://miljomal.nu/index.php>

⁹ Man må vurdere det primære formål med indikatorsystemet/settet; om det skal utvikles som redskap for i) informasjon og debatt, ii) politisk styring eller iii) administrativ styring.

nevner ikke det faktum at nesten all statlig støtte til LA21 etter 2002 er blitt avvirket. Signalene i skissen om styrking av kommunenes miljøvernarbeid er utelukkende konsentrert om snevrere definerte miljøspørsmål av lokal karakter (jf. del 1.6.2).

Det er grunn til å understreke at dette innebærer et viktig prinsipielt brudd med den politikk man har oppfordret kommunene til de siste årene gjennom blant annet LA21, og som er fastslått som et av fire hovedområder i St. meld. 58 (1987-1998). Det kommunale miljøvernet står ved et veiskille i forhold til hvorvidt kommunene skal involveres i arbeidet med å løse de nasjonale og globale utfordringene som klimautfordringene, omstilling til bærekraftig produksjon og forbruk og bevaring av biologisk mangfold, eller om de kun skal fortsette med miljøvernarbeid av lokal karakter, som avfallshåndtering, støy og luftforurensning. Vi savner en tydeligere avklaring i skissen av disse helt sentrale spørsmålene rundt kommunenes rolle. Konsekvensene av en manglende avklaring kan raskt bli lokal skrinlegging av lokal Agenda 21 som prosess og mål, og dermed forvitring av verdifull kompetanse og lokal interesse for bærekraftig utviklingsproblematikken.

For det andre taler skissen for en generell styrking av kommuneøkonomien og mindre grad av statlig detaljstyring. Det er imidlertid godt dokumentert (Bjørnæs og Lafferty, 2000) at mindre detaljstyring alene ikke er tilstrekkelig for å sikre en styrking av det lokale miljø- og bærekraftarbeidet. Etter at øremerkingen av midler til miljøvernledere forsvant viser det seg at to tredeler av kommunene har redusert sin miljøkompetanse eller fjernet den helt. En av fire kommuner oppgir ikke å ha noen med miljøansvar i kommuneorganisasjonen i det hele tatt. Videre forskning på dette har også vist at enkelte regioner og landsdeler (vesentlig Nord-Norge og Sogn og Fjordane) i langt større grad har kuttet i sin kompetanse enn andre mer sentrale strøk. Det er dermed store regionale forskjeller i evne og vilje til bærekraftig utvikling lokalt (Bjørnæs, 2002).

For øvrig ser man i skissen for seg at man skal overføre enkelte nye oppgaver av lokal karakter til kommunene, men dette skjer altså på et tidspunkt hvor to tredeler av kommunene har kuttet i miljøkompetansen. Det lokale miljøvernet og arbeidet for bærekraftig utvikling synes dermed å stå i en klemme mellom kommune og stat: kommunene ønsker oppgavene velkommen men er skeptiske av hensyn til finansieringen, samtidig som staten mener at oppgavene i hovedsak kan gjennomføres innenfor eksisterende rammer.

Det er per i dag vanskelig å se noen klar strategi for det kommunale miljøvernet, og skissen bidrar i liten grad til en avklaring av denne situasjonen. En NA21 er en mulighet til å avklare noen viktige spørsmål vedrørende kommunenes rolle og oppgaver for bærekraftig utvikling. Skissen tar dessverre ikke opp disse viktige spørsmålene.

ProSus anbefaler at regjeringen i NA21:

- avklarer hva som skal være kommunenes rolle i gjennomføringen av Nasjonal Agenda 21;
- avklarer hvordan tapt miljøkompetanse og ansvar i kommunene kan sikres og eventuelt bygges opp igjen; og
- avklarer hvorvidt kommuner skal bidra i forhold til globale spørsmål om klima, energi og internasjonal solidaritet – eller om de skal vende tilbake til å *“tenke lokalt, handle lokalt”*.

5.4 NA21: struktur og forholdet til statsbudsjettet

Analysedelen er den klart sterkeste delen av NA21, og baseres i vesentlig grad på analysemateriale fra andre kilder, for eksempel diverse stortingsmeldinger. Tanken er at handlingsdelen skal inkluderes i nasjonalbudsjettet, mens analysedelen skal fungere som bakgrunnsmateriale. Dette er i prinsippet en fornuftig inndeling av materialet. Det krever imidlertid en strammere organisering, siden handlingsdelen bør kunne stå på egne ben.

Eksempelvis gir handlingsdelen et fragmentert inntrykk av Norges hovedutfordringer. Del 1.2 og 1.3 omtaler utfordringer nesten utelukkende i en internasjonal sammenheng. Deretter følger handlingsdelen som i vesentlig grad handler om nasjonale utfordringer. Begrunnelsen for dette valget av nasjonale handlingsområder ser ut til å ligge i del 2.2, som på sin side ikke omhandler Norges ambisjoner om å bidra til å redusere internasjonal fattigdom. Selv om NA21 samlet sett er klar på hva som er Norges hovedutfordringer, så finnes dette faktisk ikke samlet i en enkelt del av planen, selv om overskriftene gir det inntrykket. Det er derfor relativt vanskelig å skille analyse fra handlingsdelen slik som skissen antyder.

Et alternativ er å redusere omfanget av analysen. Slik den nå foreligger gir skissen en til dels meget omfattende presentasjonen av analysemateriale som finnes lett tilgjengelig i andre stortingsmeldinger og rapporter fra internasjonale organisasjoner. Forventningene til en NA21 er først og fremst knyttet til *handlingsdelen* av NA21. Med en mindre omfattende presentasjon av analyser kunne disse heller legges inn i handlingsdelen, som kortere virkelighetsbeskrivelser og innledninger til handlingskapitlene. Dette er malen som brukes for de åtte resultatområdene i RM-meldingen, og dersom man valgte å lage en NA21 etter samme mal, kunne det bidra til et mer sammenhengende bilde av regjeringens styringslogikk: først en problembeskrivelse med en analyse av årsaker og utfordringer, deretter en fastsettelse av mål, etterfulgt av tiltak, virkemidler og identifisering av ansvarlige myndigheter. Selve handlingsdelen ville bli noe lengre, men NA21 i sin helhet ville sannsynligvis bli kortere.

Forholdet mellom NA21 og statsbudsjettet er også uklart. I skissen gir uttrykk for at man ønsker omfattende offentlig debatt om NA21 og en bærekraftig utvikling i Norge. Debatt og engasjement rundt NA21 vil helt klart bli styrket dersom det kan vises til klare sammenhenger mellom NA21 og det som rimeligvis regnes som det viktigste dokumentet i den nasjonale styringsprosessen.

Det er positivt at utvalget ønsker å legge arbeidet med NA21 tett opp til en nasjonal politisk prosess som har stor betydning for samfunnsutviklingen, som budsjettet representerer. Motivasjonen for å gjøre dette er derfor riktig. Det er imidlertid et åpent spørsmål om en NA21 slik den framstår i skissen, har noen nytte av å bli lagt fram med statsbudsjettet. Ideelt sett ville handlingsdelen være såpass konkret at direkte kostnader og inntekter i planen kunne knyttes opp til poster i statsbudsjettet. Det er imidlertid en meget lang vei å gå før man er i en slik situasjon. Gitt at båndene mellom NA21 og statsbudsjettet er såpass svake, og tiden fram til fremleggelsen av statsbudsjettet såpass knapp, kan det vurderes om denne første NA21 heller bør legges fram noe senere. Dette

vil gi mer tid til bearbeidelse av dokumentet og dermed øke sannsynligheten for at de positive intensjonene i skissen kan realiseres i den endelige NA21.

ProSus anbefaler at:

- NA21 organiseres strammere, med mer vekt på handlingsdelen og mindre vekt på analyse og bakgrunnsinformasjon; og
- NA21 konkretiseres for klarere å vise hensikten med å legge dokumentet fram sammen med statsbudsjettet.

REFERANSER

- Bjørnæs, Trygve (2002): *Lokal Agenda 21 – en analyse av regionale og kommunale forskjeller*, Rapport nr. 5, ProSus, Universitetet i Oslo
- Bjørnæs, Trygve og Lafferty, William (2000) *Miljøvernlederstillinger og Lokal Agenda 21. Hva er status?* Rapport nr. 1, ProSus, Universitetet i Oslo
- FN (1993): *Earth Summit Agenda 21. The United Nations Programme of Action from Rio*. Geneva: United Nations Departement for Public Information
- FN (1997): *Resolution adopted by the General Assembly, 19th Special Session*. New York: FN.
- Hovden, Eivind og Torjussen, Solveig (2002): "Environmental Policy Integration i Norway" i: Lafferty, William, Nordskog, Morten og Aakre, Hilde Anette (red) *Realizing Rio in Norway. Evaluative Studies of Sustainable Development*. Oslo: ProSus
- Høyer, Karl G. og Aall, Carlo (2002) "Lokale indikatorer for bærekraftig utvikling. Bærekraftsindikatorennes teori og historie, men med hvilken framtid?" i: All, Carlo, Høyer, Karl Georg og Lafferty, William M. (red): *Fra miljøvern til bærekraftig utvikling. Lokale agendaer, tiltak og utfordringer*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag
- Lafferty, William m.fl. (red) (1995): *Rio + 5. Norges oppfølging av FN-konferansen om miljø og utvikling*. Oslo: Tano Aschehoug
- Lafferty, William (2002): "Introduction: Grounding the Evaluation of 'Sustainable Development'" i: Lafferty, William, Nordskog, Morten og Aakre, Hilde Anette (red) *Realizing Rio in Norway. Evaluative Studies of Sustainable Development*. Oslo: ProSus
- Lafferty, William og Nordskog, Morten (2002): "Concluding Perspectives on Governing for Sustainable Development in Norway" i: Lafferty, William, Nordskog, Morten og Aakre, Hilde Anette (red) *Realizing Rio in Norway. Evaluative Studies of Sustainable Development*. Oslo: ProSus
- Lafferty, William og Hovden, Eivind (2003): 'Environmental Policy Integration: Towards an Analytical Framework', *Environmental Politics*, Årg. 12, Nr. 3
- Lafferty, William, Nordskog, Morten og Aakre, Hilde Anette (red) (2002): *Realizing Rio in Norway. Evaluative Studies of Sustainable Development*. Oslo: ProSus
- Miljøverndepartementet (1989): *St.meld. nr. 46 (1988-89) Miljø og utvikling. Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport*. Oslo: Miljøverndepartementet
- Miljøverndepartementet (1993): *St.meld. nr. 13 (1992-93) FN-konferansen om miljø og utvikling (UNCED)*. Oslo: Miljøverndepartementet
- Miljøverndepartementet (1997): *St.meld. nr. 58 (1996-97) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling. Dugnad for framtida*. Oslo: Miljøverndepartementet
- Miljøverndepartementet (2001a): *St.meld. nr. 42 (2000-01) Biologisk mangfold. Sektoransvar og samordning*. Oslo: Miljøverndepartementet
- Miljøverndepartementet (2001b): *St.meld. nr. 54 (2000-01) Norsk klimapolitikk*. Oslo: Miljøverndepartementet
- Miljøverndepartementet (2002): *St.meld. nr 15 (2001-2002) Tilleggsmelding til St.meld. nr. 54 (2000-2001) Norsk klimapolitikk* Oslo: Miljøverndepartementet
- Miljøverndepartementet (2003): *St.meld. nr. 25 (2002-03): Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*. Oslo: Miljøverndepartementet

- Nordisk Ministerråd (2001): *Bæredygtig utvikling. En ny kurs for Norden*. København: TemaNord
- Olje- og Energidepartementet (2002): *St. meld. 38 (2001-2002) Om olje og gassvirksomheten* Oslo: Olje- og energidepartementet
- Olje- og Energidepartementet (2002): *St. meld. 9 (2002-2003) Om innenlands bruk av naturgass*. Oslo: Olje- og energidepartementet
- Olje- og Energidepartementet (1999): *St. meld. 29 (1998-1999) Om energipolitikken*. Oslo: Olje- og energidepartementet
- OECD (2001): *Sustainable Development: Critical Issues*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development
- OECD (2002a): *Governance for Sustainable Development: Five OECD Case Studies*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development
- OECD (2002b): "Indicators to Measure Decoupling of Environmental Pressure from Economic Growth" Executive Summary. [Online] URL: <http://www.oecd.org/pdf/M00030000/M00030958.pdf>
- OECD/UNDP (2002c): *Sustainable Development Strategies: A Resource Book*. Paris and London: Earthscan Pub. Ltd.
- Reitan, Marit (2001): "Den nye miljøpolitikken og de etablerte institusjonene", i Bent Sofus Tranøy og Øyvind Østerdud (red.): *Den Fragmenterte Staten: Regformer, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- SEPA: Swedish Environmental Protection Agency (1999), *Samordning och målkonflikter: Sektorintegringens möjligheter och problem*, Stockholm: Naturvårdsverket Forlag.
- Samferdselsdepartementet (2002), *St. meld. 26 (2001-2002), Bedre kollektivtrafikk* Oslo: Samferdselsdepartementet
- Samferdselsdepartementet. (2000), *St. meld. 46 (199-2000), Nasjonal transportplan 2002-2011* Oslo: Samferdselsdepartementet
- Statskonsult (2001), *Sektorvise miljøhandlingsplaner*, Notat nr.2
- Statskonsult (2003), *Sektorvise miljøhandlingsplaner – et egnet virkemiddel?*
- Evaluering av arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner*, Oslo: Statskonsult



**Program for forskning og utredning
for et bærekraftig samfunn (ProSus)**
Senter for utvikling og miljø
Universitetet i Oslo
Postboks 1116 Blindern
0317 Oslo

Tlf: 22 85 89 00
Faks: 22 85 87 90
informasjon@prosus.uio.no
www.prosus.uio.no

Besøksadresse: Sognsveien 68, 4. etg.

