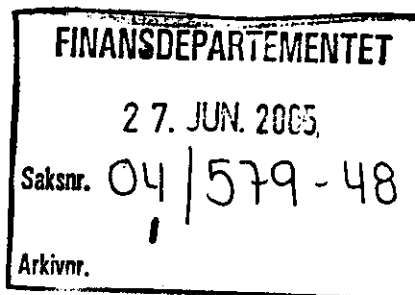


Finansdepartementet
v/Anne Kristin Fosli
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo



(Referanse må oppgis)
Vår referanse: 200500455-2
Arkivkode: K20
Saksbehandler: Frode Lindtvedt
Deres referanse:
Dato: 23.06.2005

Høringsuttalelse fra KS til NOU 2005:5 Enkle signaler i en kompleks verden – Forslag til nasjonalt indikatorsett for bærekraftig utvikling

Gjennom kommunelovens formålsparagraf er kommunesektoren gitt et territorielt oppdrag om å forvalte de kommunale og fylkeskommunale fellesinteressene med sikte på en bærekraftig utvikling.

Det nasjonale indikatorsettet for bærekraftig utvikling vil kunne ha betydning for lokaldemokratiets arbeid for bærekraftig utvikling. Direkte ved at flere av de nasjonale indikatorene også kan benyttes på et lokalt nivå, eventuelt med lokal tilpasning. Indirekte ved at de nasjonale indikatorene kan bidra til en mer målrettet og effektiv nasjonal politikk for bærekraftig utvikling. Det gir bedre rammevilkår for lokaldemokratiet til å drive offensiv samfunnsutvikling med hele kommunesamfunnet som "oppdragsgiver" og partnere, med sikte på en bærekraftig utvikling.

KS har som utviklingspartner for kommunesektoren interesse i det nasjonale indikatorsettet som et verktøy for det lokale nivå. KS har som interesseorganisasjon for kommunesektoren også interesse av indikatorsettet som virkemiddel til å bedre lokaldemokratiets rammebetingelser.

KS ser på forslaget til nasjonalt indikatorsett som et førstegenerasjons indikatorsett. KS deler utvalgets oppfatning om at det er nødvendig å forbedre data- og metodegrunnlaget for flere av indikatorene som er foreslått, og at det etter noe tid kan være nyttig å justere indikatorvalget, metodikken og prioriteringene. Som utviklingspartner og interesseorganisasjon for kommunesektoren, ønsker KS å være partner i videreutviklingen av forslaget av indikatorsettet.

Om bærekraftig utvikling

En sentral grunnlag i Agenda 21 er at globale problemer kan være utgangspunkt for nasjonal og lokal handling. Kommunesektoren har erfaring med å arbeide etter prinsippet om å "tenke globalt, handle lokalt". I en situasjon hvor nasjonale og lokale myndigheter skal iverksette et mål gitt på det globale nivå, står målets betydning og innhold sentralt i iverksettingsprosessen. Skal vi realisere en mer effektiv demokratisk styring nasjonalt og

lokalt for bærekraftig utvikling, må vi derfor realisere en bredere og dypere konsensus om målet.

KS er enig i at bærekraftig utvikling brukes som et sosialt-fysisk-økonomisk konsept knyttet til nivå av samfunnsmessig og individuell velferd, som skal opprettholdes og utvikles, og ikke som et rent fysisk konsept for en enkelt ressurs eller et biologisk/fysisk konsept knyttet til et større system av ressurser.

KS forstår bærekraftig utvikling som et begrep som foreskriver ønskelige globale tilstander når det gjelder forholdet mellom mennesker, miljø og utvikling. Verdenskommisjonen for miljø og utvikling knytter bærekraft til utvikling i en sammenheng med en ønsket realisering av verdier, prinsipper og faktiske tilstander, og setter derfor en *normativ* ramme for begrepets mening. Den generelle konteksten er et allment anerkjent behov for endring.

Verdenskommisjonen for miljø og utvikling gir prioritet til å dekke grunnbehov hos verdens fattige, noe som innbefatter arbeid, mat, energi, vann og hygiene.

Verdenskommisjonens krav om fysisk bærekraft og at alle i både tid og rom skal ha rimelige muligheter til å oppnå mer enn bare det å dekke grunnleggende goder, er først og fremst rettet mot levestandarder som går ut over det som er nødvendig for å tilfredsstille grunnbehov.

På denne bakgrunn mener KS det blir for upresist å definere bærekraftig utvikling som "en utvikling der velferdsnivået, eller levestandarden forstått i bred forstand, ikke reduseres over tid" og at spørsmålet om bærekraftig utvikling kan oversettes og presiseres til et spørsmål om hvorvidt vi forvalter vår ressursbasis – nasjonalformuen – på en måte som sikrer opprettholdelse av denne. En definisjon som ikke inkluderer sosial rettferdighet innen vår egen generasjon vil redusere begrepet bærekraftig utvikling til å være en normativ forestilling om vår *egen* fremtid, ikke vår *felles* fremtid. En presisering av begrepet bærekraftig utvikling må si noe om hvordan dagens og den fremtidige velferdsutviklingen *bør* være.

I videreutviklingen av forslaget til nasjonalt indikatorsett ønsker KS at indikatorsettet blir enda mer målrettet i forhold til hovedelementene i begrepet bærekraftig utvikling – fysisk bærekraft, generasjonsrettferdighet og global rettferdighet.

Om nasjonalformuen som rammeverk

KS er enig i at forvaltningen av vår ressursbasis er en sentral side ved bærekraftig utvikling fordi det har betydning for om den samlede velferden kan bevares og bygges ut.

KS er enig i at ressurser må forstås i bred forstand, slik som økonomiske ressurser, naturressurser, miljøressurser, menneskelige ressurser og sosiale ressurser.

KS er enig med utvalget i at de ulike komponentene av nasjonalformuen ikke uten videre kan erstatte hverandre og at det derfor er nødvendig å overvåke de ulike komponentene av nasjonalformuen. KS deler utvalgets begrunnelse om at tilstedeværelsen av kritiske ressurser, som et stabilt klima og et rikt biologisk mangfold, gjør at enkelte komponenter av nasjonalformuen må overvåkes særskilt. Verdenskommisjonen slår fast at som et minimum, må bærekraftig utvikling ikke ødelegge de naturlige systemene som opprettholder livet på jorden, atmosfæren, vannet, jordsmonnet og alt som lever. Som en tilleggsbegrunnelse viser KS også til Verdenskommisjonens bemerkning om at den fysiske

bærekraften ikke kan sikres uten at utviklingsstrategien tar hensyn til forhold som endringer i ressurstilgang og i fordeling av fordeler og ulemper. De tre hovedelementene i bærekraftig utvikling – fysisk bærekraft, generasjonsrettferdighet og global rettferdighet – er innbyrdes avhengige av hverandre; global rettferdighet er en betingelse for å oppnå fysisk bærekraft, som igjen er en betingelse for at fremtidige generasjoner skal få dekket sine grunnbehov.

KS er enig med utvalget i at bevaring av nasjonalformuen ikke er en tilstrekkelig betingelse for en bærekraftig utvikling. KS deler utvalgets begrunnelse om at flere alvorlige utfordringer for bærekraftig utvikling knyttet til globale miljø- og utviklingsproblemer ikke blir fanget opp av nasjonalformuen som begrep, og at det derfor er nødvendig med indikatorer om norsk innsats eller påvirkning i forhold til disse utfordringene.

KS deler utvalgets begrunnelse om at det ikke er tilstrekkelig å bevare og videreutvikle vår ressursbasis, men at vi må vite å utnytte den på en god måte. Det er derfor etter KS sin mening avgjørende at indikatorene gir en pekepinn på hvor godt vi forvalter vår ressursbasis i forhold til målet om bærekraftig utvikling, forstått som fysisk bærekraft, generasjonsrettferdighet og global rettferdighet. KS viser i den sammenheng til Verdenskommisjonens rapport: "In essence, sustainable development is a process of change in which the exploitation of resources, the direction of investments, the orientation of technological development, and institutional change are all in harmony and enhance both current and future potential to meet human needs and aspirations."

KS understreker betydningen av at indikatorsettet sier noe om hvordan utvinningen av ressursene, investeringene, den teknologiske utviklingen og de institusjonelle endringene bidrar til å realisere en bedre balanse mellom menneskelige behov og naturens livsunderstøttende systemer, både nasjonalt og globalt. KS tar ikke stilling til hvorvidt disse forholdene inngår i nasjonalformuen som rammeverk eller om rammeverket bør utvides. KS kommer tilbake til mulige indikatorer for institusjonelle endringer.

Formuesbevaringsprinsippet har vært retningsgivende for økonomibestemmelser i den norske kommuneloven, dvs at summen av finans- og realformue ikke må reduseres over tid. Enkelte kommuner benytter et utvidet kapitalbegrep, med blant annet strukturkapital, humankapital, samfunnskapital og miljø- og naturkapital. Kapitalbegrepene er i hovedsak rettet mot sentrale sider ved kommuneorganisasjonen, dels er de rettet mot kommunesamfunnet. KS har nylig fått gjennomført et FoU-prosjekt om Den samfunnsaktive kommunen. Prosjektet peker på betydningen av at kommunene som offensive samfunnsutviklere forholder seg til både økonomiske, sosiale, miljømessige og demokratiske dimensjoner ved kommunesamfunnet. En offensiv samfunnsutviklerrolle kan forstås som at kommunene aktivt og bevisst forholder seg til kommunesamfunnets samlede ressursbasis i sitt arbeid med å drive lokal samfunnsutvikling. På denne bakgrunn ser KS det som interessant å utvikle et rammeverk basert på lokalformuen som begrep etter modell av nasjonalformuen som rammeverk. For det lokale nivå som for det nasjonale nivå er det i tillegg til å bevare og utvide ressursbasen avgjørende om og hvordan ressursbasen forvaltes i forhold til målet om en bærekraftig utvikling.

Om utvalgets strategi og kriterier for valg av indikatorer

KS er enig i strategien om å velge indikatorer som på best mulig måte reflekterer tilstanden og utviklingen til de ulike nasjonalformueskomponentene. KS mener imidlertid strategien

også må belyse hvor godt vi forvalter vår ressursbasis i forhold til målet om bærekraftig utvikling, forstått som fysisk bærekraft, generasjonsrettferdighet og global rettferdighet.

KS er enig i at indikatorer skal velges ut for sentrale prioriterte områder. KS understreker betydningen av at de prioriterte områdene reflekterer hovedelementene i bærekraftig utvikling som normativt begrep, slik at indikatorene effektivt kan måle endring i retning bærekraftig utvikling.

KS er enig i at indikatorsettet knyttes til politiske mål og praktisk politikk, og at de skal gi signaler om hvilke virkemidler eller politikkområder som eventuelt bør endres, slik at indikatorene effektivt kan bidra til endring i retning bærekraftig utvikling.

KS er enig i at indikatorene skal være lett forståelige for brukerne av indikatorene. I den sammenheng vil KS understreke betydningen av at indikatorene er egnet for å melde tilbake til innbyggerne som "oppdragsgivere" resultatene av politikken – og deres egen innsats – for en bærekraftig utvikling.

KS ser hensikten med å finne fram til et begrenset sett med indikatorer for bærekraftig utvikling, men vil anbefale et bredere indikatorsett. Mange indikatorer innen hvert tema gir et realistisk og nyansert bilde av forholdene, som gjør at tolkningen blir et mer åpent spørsmål egnet for dialog. Med få indikatorer er det stor usikkerhet ved tolkningen av komplekse forhold. Bredde i indikatorbruken innen hvert tema kan også bidra til færre metodediskusjoner som i så fall kan flytte fokus vekk fra målsettingen med bruk av indikatorer. Indikatorsett som skal danne grunnlag for en strategisk diskusjon må bygges opp med stor sjenerøsitet mot ulike interesser og perspektiver, også for å overleve maktskifter. For lokale myndigheter har det betydning at man kan velge indikatorer ut fra lokale forhold og lokale prioriteringer.

KS er positive til at indikatorene i størst mulig grad har lokal relevans for å bidra til å belyse politikktutforming på det lokale nivå og regionale nivå. De fleste av de foreslåtte indikatorene peker på forhold som har betydning for det lokale livsmiljø. Men få av dem har relevans for lokal politisk *handling*. Skal indikatorene være et nyttig hjelpemiddel for en lokal og regional politikk for en bærekraftig utvikling, er det nødvendig å justere eller supplere det foreslåtte indikatorsettet. Det kan gjøres som en del av det nasjonale indikatorsettet, eller det kan gjøres som et parallelt lokalt indikatorsett som i størst mulig grad er knyttet til det nasjonale indikatorsettet. For noen av temaene vil det være tilstrekkelig med mindre justeringer av indikatorene. Eksempelvis vil det for klimagasser være mer relevant for lokale myndigheter med en indikator som viser klimagassutslipp pr innbygger. For noen temaer kan det være behov for å legge et lokalt perspektiv på et globalt problem for å mobilisere til lokal handling. Utslipp av klimagasser fra mobile kilder er et globalt problem. Samtidig kan de mobile kildene representere et lokalt problem i form av luft- og støyforurensning. Aktuelle indikatorer er antall dager med luftforurensning over gjeldende luftkvalitetsnormer og antall bosatte plaget av støy fra veitrafikk beregnet ut fra støyplageindeks (SPI). KS ønsker at det etableres indikatorer som på denne måten både kan mobilisere til lokal handling, og som samtidig innebærer et arbeid med globale miljø- og utviklingsproblemer. Informasjon og bevisstgjøring om den lokale ressurs situasjonen kan bidra til individuell bevisstgjøring og kollektiv organisering for lokal bærekraftig utvikling. KS viser til styringssystemet "bærekraftige kommuner i praksis", og ser det som hensiktsmessig å knytte dette til et felles system som statlige, regionale og lokale myndigheter kan ha nytte av i sitt arbeid for en bærekraftig utvikling.

KS er enig i at det må finnes et godt og relevant datagrunnlag. KS vil understreke betydningen av lett tilgjengelige data for det lokale og regionale nivå, og anbefaler at nasjonal statistikk brytes ned til regionale og kommunale data framfor å kreve nye data fra det lokale nivå.

Indikatorsettet for bærekraftig utvikling

KS registrerer at indikatorene kan systematiseres i forhold til de tre dimensjonene i bærekraftbegrepet: den økonomiske, sosiale og økologiske dimensjon, og har valgt å nærme seg forslaget til indikatorsett ut fra disse dimensjonene. Avslutningsvis går KS inn på institusjonelle forhold, som enten kan ses på som en del av den sosiale organiseringen og dermed innenfor den sosiale dimensjonen, eller som en ny dimensjon knyttet til institusjonelle eller demokratiske sider ved bærekraftig utvikling.

Den økologiske dimensjonen

Kravet om fysisk bærekraft fanges i utgangspunktet opp av naturressurs- og miljøkomponentene i nasjonalformuen. Ikke alle miljøsaker handler om bærekraftig utvikling, og KS støtter de avgrensninger som er gjort med hensyn til enkeltområder:

- Klima. KS støtter indikatorvalget. Indikatoren har lokal relevans, og det foreligger utslippstall per innbygger.
- Ozon. Med henvisning til ønskeligheten av større bredde i indikatorsettet, vil KS anbefale at det utvikles indikatorer om ozon-problematikken.
- Langtransporterte forurensninger. KS støtter indikatorvalget, men vil foreslå at det i tillegg er en påvirkningsindikator som viser nasjonale utslipp av forurensende komponenter. Den foreslåtte indikatoren kan utarbeides på lokalt nivå, og har derfor lokal relevans som en tilstandsindikator, men den er lite relevant for lokal politisk handling. For lokale myndigheter vil det være relevant med en tilstandsindikator som viser antall dager med luftforurensning over gjeldende luftkvalitetsnormer og en påvirkningsindikatorer som viser utslipp til luft av svoveldioksid (SO₂), nitrogenoksider (NO_x), flyktige organiske forbindelser (NMVOC), karbonmonoksid (CO) og partikler, kg per person.
- Biologisk mangfold. Indikatoren for landbaserte økosystemer har lokal relevans, men det er noe uklart hvor relevant den er for lokal handling. KS støtter indikatorene for ferskvann og kystvann. De har lokal relevans, men for lokale myndigheter kan det være hensiktsmessig med en ytterligere nyansering av tilstandsindikatorer i forhold til drikkevannskvalitet, badevannskvalitet etc. Som påvirkningsindikator vil utslipp av fosfor (P) og nitrogen (N) fra husholdninger og kommunalt avløp per person være en relevant indikator.
- Effektivitet i ressursbruken. KS støtter indikatoren, men vil i tillegg foreslå en indikator som viser andelen fornybare energikilder av samlet energiforbruk – evt som eget tema. Det finnes blant annet tall for energibruk i kommunale bygninger, per ansatt. En annen mulig lokal indikator er nettoforbruk av elektrisk kraft, per 1000 innbygger.
- Forvaltning av fornybare ressurser. Indikatorer på området vil få større lokal relevans dersom mer av ansvaret for forvaltningen av naturressursene overføres fra staten til folkestyrte regioner. KS støtter utvalgets anbefaling om å arbeide videre med en indikator som fanger opp irreversibel avgang av biologisk produktive områder, og ser at en slik indikator blir mer meningsfull dersom avgangen av areal kan relateres til de totale arealressursene av biologisk verdi. Inntil videre er antall

dekar dyrka og dyrkbar mark per år omdisponert til andre formål per 1000 km² en mulig indikator med lokal relevans.

Den sosiale dimensjonen

Verdenskommisjonen gir prioritet til å dekke grunnbehov hos verdens fattige, noe som innbefatter arbeid, mat, energi, vann og hygiene. KS er enig i at helse og velferd og utstøting fra arbeidslivet er viktige enkeltområder, og støtter forslaget til indikatorer innenfor disse områdene. Begge indikatorer har lokal relevans, sistnevnte ikke minst sett i forhold til ny arbeids- og velferdsforvaltning. KS vil foreslå ytterligere to indikatorer innenfor den nasjonale dimensjonen, som begge er lokalt relevante: Andelen med lavinntekt i befolkningen, med OECDs målemetode og levekårsindeksen. De gruppene som er overrepresentert blant de inntektsfattige er stort sett de samme gruppene som har hatt den dårligste inntektsutviklingen de siste årene. Uansett målemetode er sosialhjelpsmottakere, langtidssyke, unge enslige og enslige forsørgere sterkt overrepresentert i lavinntektsgruppen. Det samme er også tilfellet for langtidsledige og ikke-vestlige innvandrere. Indikatoren for lavinntekt omfatter omtrent samme grupper som i levekårsindeksen, men gir noe annen informasjon om disse gruppene.

KS er enig i at det også må være en internasjonal dimensjon til de sosiale områdene. KS ser at de foreslåtte indikatorene er mindre relevant for det lokale nivå. Samtidig kan det være grunn til å minne om at hovedelementene i en bærekraftig utvikling er avhengige av hverandre, slik at en offensiv nasjonal og lokal politikk innenfor klima og energi, biologisk mangfold og bærekraftig produksjon og forbruk vil ha stor betydning for det globale perspektivet ved begrepet bærekraftig utvikling.

Den økonomiske dimensjonen

Nasjonalformuen fanger opp spørsmålet om generasjonsrettferdighet nasjonalt ved at den sier noe om vi forvalter vår samlede ressursbasis på en måte som gjør at den kan videreutvikles på en god måte som grunnlag for framtidige generasjoners velferd.

KS støtter forslaget om en indikator for generasjonsregnskap knyttet til temaet bærekraftig offentlig økonomi. En indikator med lokal relevans kan være netto driftsresultat i kommunene/fylkene/regionene på minimum 3%. Formuesbevaringsprinsippet har vært retningsgivende for økonomibestemmelser i den norske kommuneloven, dvs at summen av finans- og realformue ikke må reduseres over tid. Kommunelovens bestemmelse om at kommunene ikke kan budsjettere med et negativt netto driftsresultat har blitt brukt som en praktisk operasjonalisering av formuesbevaringsprinsippet. En rekke utredninger de senere år bekrefter imidlertid at kommunenes realkapital har et manglende vedlikehold. Slik netto driftsresultat framstår i dag i det finansielt orienterte regnskapsregimet, vil et netto driftsresultat lik null innebære en reduksjon av formuesverdiene i kommunene. For å unngå en reduksjon av formuesverdien i kommunene, må netto driftsresultat være på minimum 3%. KS ønsker å se nærmere på de ulike utfordringene med hensyn til endringer i kommuneregnskapet, og vil komme tilbake til forslag til indikator for kommunal formuesforvaltning.

KS er enig i at bærekraftig forbruk er et sentralt tema. Den foreslåtte indikatoren har imidlertid mindre lokal relevans. En mulig indikator med lokal relevans, som retter oppmerksomheten mot forbruksnivået, er mengde husholdningsavfall per innbygger. En annen side ved problematikken er en endring av vekstens innhold i retning av mindre

material- og energiintensive aktiviteter. En mulig indikatorer på et slikt område kan være antall miljøsertifiserte virksomheter.

KS er enig i at befolkningens utdanningsnivå er et interessant område i et formuesperspektiv, og at indikatoren i den sammenheng har en lokal relevans. KS ser likevel ikke at indikatoren i nasjonal sammenheng er svært relevant for det normative innholdet i målet om en bærekraftig utvikling.

KS registrerer at kilder til inntekt er foreslått som deltema. KS viser til at spørsmålet om fordeling av inntekt er et mer relevant uttrykk for endring i retning bærekraftig utvikling. I en global sammenheng vil det være vel så relevant med en indikator for gjennomsnittlig inntekt/globalt snitt. KS viser til tidligere forslag om indikator for andelen med lavinntekt.

KS ser det som interessant dersom det utvikles indikatorer for verdiskaping, med verdiindikatorer i telleren og innsatsindikatorer i nevneren. Slike indikatorer viser om en kommer nærmere målet om en anstrenger seg. Mange av de indikatorene som utvalget har foreslått og som KS har foreslått som supplement kan fungere som verdiindikatorer. Nøkkeltall knyttet til investeringer, fond, teknologisk utvikling, økonomisk vekst, offentlige tjenester, utdanning etc kan fungere som innsatsindikatorer.

Den institusjonelle dimensjonen

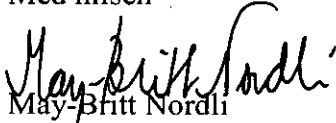
Institusjonelle endringer har betydning for realiseringen av målet om en bærekraftig utvikling. KS foreslår derfor "institusjonelle forhold" som et nytt temaområde.

Et deltema kan være frivillige organisasjoner og sosial kapital. Den sosiale kapitalen handler om normer for toleranse, nettverk, tillit til andre mennesker og til institusjoner. Et samfunns sosiale kapital har stor betydning for dets demokratiske og økonomiske utvikling. I stor utstrekning skapes og vedlikeholdes den sosiale kapitalen gjennom menneskers samarbeid i de frivillige organisasjonene. Det bør derfor, etter KS mening, utvikles indikatorer som handler om et allsidig, demokratisk foreningsliv. En mulig indikator er medlemstall i frivillige lag og foreninger pr innbygger. KS ønsker at de sosiale ressursene presenteres som sosial kapital i stedet for å slås sammen med den menneskelige kapital.

Under institusjonelle forhold bør det tenkes mer på hva som kan være relevante indikatorer.

KS håper med dette innspillet å ha bidratt til en debatt om indikatorer for bærekraftig utvikling, og stiller gjerne opp i en videreutvikling av forslaget til nasjonalt indikatorsett, slik at det i enda større grad kan bidra til en mer effektiv lokaldemokratisk styring for bærekraftig utvikling.

Med hilsen


May-Britt Nordli
Direktør

Frode M. Lindtvedt
Rådgiver