



UNIVERSITETET
I OSLO

RAPPORT NR. 1/00 ***Miljøvernlederstillinger og Lokal Agenda 21. Hva er status?***

*Basert på en spørreundersøkelse i
norske kommuner våren 2000*

Av Trygve Bjørnæs og William M. Lafferty

Rapport



Program for forskning og utredning
for et bærekraftig samfunn

Senter for utvikling og miljø

FORORD

I denne rapporten retter vi fokus mot hvordan det står til med miljøvernstillingene som ble opprettet i norske kommuner gjennom MIK-reformen på nittitallet. Snart fire år etter at reformen ble avsluttet er det interessant å få et bilde av hvor varige effektene av reformen ble og hva som er situasjonen når det gjelder miljøstillinger i kommunene i dag. I tillegg ser vi nærmere på hvor langt kommunene har kommet i arbeidet for bærekraftig utvikling gjennom Lokal Agenda 21. Lokal Agenda 21 er nå et av de sentrale målene for norske myndigheters arbeid med lokal miljøpolitikk. Rapporten kan ses i sammenheng med det dagsaktuelle spørsmålet om delegering av myndighet og nye oppgaver til kommunene innen miljøvernområdet – et tema som aktualiseres både av planlovutvalgets pågående arbeid med endring av plandelen av plan- og bygningsloven, av statlige ønsker om kartlegging av kompetansegrunnlaget for delegering av ansvar på miljøområdet generelt og av det pågående arbeidet til lovutvalget for miljøinformasjon. Et viktig spørsmål i denne sammenheng er hva som er utgangspunktet når det gjelder stillinger, kompetanse og perspektiv i kommunene, noe vi håper denne rapporten kan bidra med informasjon om.

Vi vil ellers rette en spesiell takk til alle kommuner som har tatt seg tid til å besvare våre spørsmål. På enkelte spørsmål har vi fått svar fra samtlige! Uten en god porsjon velvilje fra kommunenes side i forhold til oss forskere ville dette ikke vært mulig.

Oslo, 17. oktober 2000

Trygve Bjørnæs

William M. Lafferty

INNHOOLD:

FORORD	3
INNHOOLD:	5
1 BAKGRUNN OG GJENNOMFØRING AV SURVEYEN	7
1.1 BAKGRUNN FOR SURVEYEN	7
1.2 GJENNOMFØRINGEN AV SURVEYEN	8
1.3 UTFORDRINGEN FRA RIO	8
1.4 ”MILJØVERN I KOMMUNENE” – STATUS VED REFORMENS AVSLUTNING I 1997	10
1.5 LA21 I NORGE – NOEN GLIMT FRA TIDLIGERE FORSKNING OG DOKUMENTASJON	10
2 RESULTATENE FRA SPØRREUNDERSØKELSEN	13
2.1 HVA VI PRESENTERER I DENNE RAPPORTEN	13
2.2 STATUS FOR MILJØVERNLEDERSTILLINGENE	14
2.2.1 <i>Endring i miljøvernstillinger fra 1997 til nå</i>	14
2.2.2 <i>Arbeider de miljøansvarlige med miljøspørsmål?</i>	15
2.2.3 <i>Status for miljøplaner</i>	17
2.3 STATUS FOR LOKAL AGENDA 21 I NORSKE KOMMUNER	18
2.3.1 <i>Lokal Agenda 21 – bærekraftfokus i den lokale miljøpolitikken</i>	18
2.3.2 <i>Status for arbeidet med Lokal Agenda 21</i>	19
2.3.3 <i>En ny dialog?</i>	21
2.3.4 <i>Bærekraftig økonomi og ressursforvaltning</i>	24
2.3.5 <i>Samordnet styring og resultatoppfølging</i>	26
2.3.6 <i>Globalt engasjement</i>	28
2.4 FORVENTNINGER, HINDRINGER, KNOTEPUNKTER OG INTERNETTSATSING	30
2.4.1 <i>Hva kommunene forventer om LA21 i tiden fremover</i>	30
2.4.2 <i>Hindringer for kommunenes LA21-arbeid</i>	31
2.4.3 <i>Miljøverndepartementets og KS’ satsing på regionale knutepunkt og internetsider</i>	32
3 SAMMENDRAG	35
3.1 HVORDAN DET STÅR TIL MED MILJØVERNLEDERSTILLINGENE	35
3.2 LOKAL AGENDA 21 – LOKALT ARBEID FOR EN BÆREKRAFTIG UTVIKLING	35
3.3 FORVENTNINGER, HINDRINGER, KNOTEPUNKTER OG INTERNETTSATSING	36
4 LITTERATUR	39

1 BAKGRUNN OG GJENNOMFØRING AV SURVEYEN

1.1 Bakgrunn for surveyen

1. januar 1997 opphørte ordningen med øremerking av midler til miljøvernstillinger i norske kommuner. Midlene gikk inn i de generelle overføringene og kommunene måtte fra nå av selv prioritere midler til stillingene over sine budsjetter. Med dette var storsatsingen på reformen "Miljøvern i kommunene" (MIK) formelt avsluttet.

I en undersøkelse foretatt våren og sommeren 2000 ser vi nærmere på hvordan det går med miljøvernstillingene tre og et halvt år etter at reformen ble avsluttet. Har satsingen ført til varig økt administrativ kapasitet og integrering av miljøspørsmål i kommuneorganisasjonen? I hvilken grad beholder kommunene miljøvernlederstillinger etter at øremerkingen er slutt, og hvilke endringer har funnet sted? Hva slags kompetansegrunnlag har man å bygge på når staten vurderer å overføre mer myndighet til kommunene på miljøvernområdet?

I tillegg til at vi er interessert i oppdatert kunnskap om hvilke spor MIK-reformen har satt etter seg når det gjelder stillinger og organisering av ansvar for miljøvernet, ønsker vi å undersøke hvor langt norske kommuner har kommet med Lokal Agenda 21 (LA21).

Lokal Agenda 21 innebærer en ny og mer langsiktig, helhetlig, global og årsaksorientert tilnærming til miljø- og utviklingsspørsmål enn det vi gjerne forbinder med kommunalt eller fylkeskommunalt miljøvernarbeid. I så måte innebærer Lokal Agenda 21 en styringsutfordring ikke bare for kommuner og fylker, men også for den delen av de sentrale myndigheter som er satt til å koordinere prosessene. I Norge har kommuner og fylkeskommuner, så vel som sentrale myndigheter begynt å ta tak i Lokal Agenda 21 for fullt først de siste årene, og en rekke viktige hendelser har derfor funnet sted i løpet av relativt kort tid:

- Gjennom Stortingsmelding 58 (1996-97) "Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling" ble Lokal Agenda 21 i 1997 gjort til et av de viktigste satsingsområdene for myndighetenes arbeid med lokalt miljøvern. I 1997 ble også en egen koordineringsenhet for Lokal Agenda 21 opprettet i Miljøverndepartementet, og en strategi for arbeidet utarbeidet. Denne strategien baserer seg i utstrakt grad på frivillighet og tilrettelegging i forhold til kommunene, og på samarbeid med næringsliv, kunnskapsmiljøer og organisasjoner.
- Lokal Agenda 21 har vært gjenstand for en stadig økende interesse fra media. ProSus/ Observers undersøkelser av oppslag i medier over hele landet viser at antall oppslag har vært økende hvert år siden 1995, og at tallet for det siste året (1999) har vært rekordhøyt.
- Aktiviteten relatert til Lokal Agenda 21 ute i kommunene har økt kraftig fra 1998. I februar 1998 ble det avholdt en stor konferanse om Lokal Agenda 21 i Fredrikstad, og halvparten av kommunene og alle fylkene i Norge har nå sluttet seg til Fredrikstaderklæringen, hvor de forplikter seg til å arbeide for en bærekraftig utvikling gjennom LA21.¹ Kommunenes Sentralforbund har i sin nye fireårsplan forpliktet seg til å støtte opp om dette arbeidet, og samarbeider tett med Miljøverndepartementet, aktive kommuner og andre aktører om oppfølgingen.

¹ Fredrikstaderklæringen er slutterklæringen fra konferansen "Nå gjør vi det!" om Lokal Agenda 21 i Fredrikstad 9.-11. februar 1998. Gjennom tilslutning til erklæringen forplikter kommunene seg til et bredt arbeid for bærekraftig utvikling gjennom LA21 og for blant annet å redusere ressursbruk og miljøbelastning. Konferansen i Fredrikstad samlet over 700 deltakere.

I den foreliggende rapporten presenterer vi en oppdatering på hvordan det går med innføringen av den nye typen bærekraftorientert lokalt miljøvern som LA21 representerer. Opplevs bærekraftig utvikling og "LA21" som relevante begrep i kommunene? Møter man spesielle hindringer i arbeidet med LA21? Hva inneholder egentlig LA21-prosessene? Til syvende og sist håper vi å bidra til å kaste litt lys over spørsmålet om hva slags rolle det lokale styringsnivået kan ha i møte med globale miljø- og utviklingsproblemer.

1.2 Gjennomføringen av surveyen

Den foreliggende rapporten er basert på en spørreundersøkelse gjennomført i tidsrommet februar – juli 2000 og omfatter alle kommunene i Norge. Undersøkelsen er utført i samarbeid med Kommunenes Sentralforbund, som sendte ut første runde med spørsmål til kommunene som vedlegg til rundskriv 3/00. Etter puring og ny utsending av skjema fra ProSus' side, kom vi opp i en svarprosent på over 70. Deretter gjennomførte vi begrensede telefonintervjuer med alle kommuner som ikke hadde svart skriftlig. På denne måten har vi vært i kontakt med alle kommuner, og for enkelte av spørsmålene kommet opp i en svarprosent på 100. Dette gjelder blant annet noen av spørsmålene om hvordan det går med miljøvernlederstillingene.

Rapporten gir dermed et nokså komplett bilde av hva som er situasjonen når det gjelder miljøvernlederstillinger i norske kommuner snart fire år etter 700-millionerssatsingen "Miljøvern i kommunene". I tillegg gir den en oppdatert statusrapport for oppfølgingen av Lokal Agenda 21 i Norge to år før den neste store internasjonale miljøkonferansen, "Rio +10". Vi vil derfor tro at noen av funnene i denne rapporten er av interesse både for folk som er opptatt av "tradisjonelt" og nyere former for lokalt miljøvern.

1.3 Utfordringen fra Rio

I 2002 markeres tiårsdagen for FNs verdenskonferanse om miljø og utvikling i Rio de Janeiro i 1992. Norge var den gang et av mange land som underskrev Agenda 21, handlingsplanen for miljø og utvikling.

Agenda 21 er en omfattende "kokebok" for hvordan verden kan gjøres mer bærekraftig, og består av 40 kapitler. Ett av disse – kapittel 28 – tar for seg lokalsamfunnenes rolle i arbeidet for en bærekraftig utvikling. Som styringsnivået nærmest innbyggerne, gis det lokale nivået et særlig ansvar for mobilisering, dialog og ansvarliggjøring i forhold til disse. Det heter:

Fordi så mange av problemene og løsningene Agenda 21 tar opp har sine røtter i lokale aktiviteter, vil lokale myndigheters deltakelse og samarbeid spille en avgjørende rolle i å oppfylle målene i den. Lokale myndigheter bygger, driver og vedlikeholder økonomisk, sosial og miljømessig infrastruktur, har oppsyn med planleggingsprosesser, fastsetter lokal miljøpolitikk og bidrar til gjennomføring av nasjonal miljøpolitikk. Som det styringsnivået som er nærmest innbyggerne har lokale myndigheter en viktig rolle med hensyn til å utdanne, mobilisere og gi respons til befolkningen for å fremme en bærekraftig utvikling.
(United Nations 1992: kap. 28)

I kapittel 28 anbefales det at alle lokalsamfunn i dialog med sine innbyggere utarbeider egne handlingsplaner for bærekraftig utvikling – Lokal Agenda 21. Gjennom stortingsmelding 58 (1996-97) "Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling" ble Lokal Agenda 21 i 1997 gjort til et av regjeringens fire hovedsatsingsområder i miljøvernpolitikken. Det gis få detaljerte

anvisninger i Agenda 21 om hvordan arbeidet med LA21 skal legges opp, men gitt at det handler om å innføre politikk for en *bærekraftig utvikling* på lokalt nivå, er det blitt vanlig å tilskrive arbeid med Lokal Agenda 21 noen viktige forskjeller i forhold til mer tradisjonelt lokalt miljøvern.

1. Lokal Agenda 21 innebærer en større vekt på dialog med innbyggere, næringsliv og organisasjoner både i politikkkutforming og iverksetting enn hva som har vært vanlig. Dette bygger på en erkjennelse av at man ikke vil kunne oppnå nødvendige endringer uten en nær dialog med de berørte gruppene om hvordan dette kan gjøres mest mulig effektivt og rettferdig.
2. Lokal Agenda 21 handler om å legge mer vekt på helhet i tilnærmingen til miljø- og utviklingsspørsmål.² Dette vil si at man erkjenner at økologiske, økonomiske og sosiale aspekter ved samfunnsutviklingen henger tett sammen og ikke kan arbeides med separat dersom man skal lykkes med å oppnå et bærekraftig samfunn.
3. Lokal Agenda 21 handler om at lokalsamfunn bidrar til løsningen av globale problemer – ikke bare problemer med direkte lokal relevans. Lokale energi- og klimahandlingsplaner, og generelt en fokus på energi og klimagasser som problem, kan ses som eksempler på at kommuner tilpasser seg en globalisert virkelighet på miljøområdet.

Med utgangspunkt i en rapport fra ProSus (Bjørnæs og Lafferty 1999) sendte Kommunenes Sentralforbund og Miljøverndepartementet vinteren 1999 ut til kommunene et sett anbefalte kriterier for kommunenes arbeid med Lokal Agenda 21. Her er de fire hovedoverskriftene: 1. "En ny dialog", 2. "Bærekraftig økonomi og ressursforvaltning", 3. "Samordnet styring og resultatoppfølging" og 4. "Globalt engasjement". I veilederen gis en rekke konkrete forslag til hvordan kommuner kan styre sin virksomhet i retning av en bærekraftorientering. I denne rapporten skal vi ta utgangspunkt i de fire hovedkriteriene når vi senere tar for oss status for arbeidet med Lokal Agenda 21.

En fokus på bærekraftig utvikling innebærer noen åpenbare styrker i forhold til mer tradisjonelt miljøvernarbeid, men også noen nye problemer.

En av de viktigste styrkene ved en bærekrafttilnærming er at den i større grad er tilpasset problemer som ikke lenger kommer "ut av fabrikkpipa". De komplekse og mangfoldige årsakene til globale miljøproblemer krever mer varierte, årsaksorienterte, helhetlige og kanskje desentrale løsninger enn problemer som tidligere kunne renses vekk fra store industribedrifter. I Lokal Agenda 21 legges det vekt på nettopp en slik global og helhetlig politikk hvor man ser økonomiske, sosiale og økologiske hensyn som nært knyttet sammen. En bærekrafttilnærming til problemene kan dermed sies å være en strategi med større muligheter til å oppnå faktisk endring i miljøsituasjonen på sikt.

Samtidig innebærer en slik tilnærming en rekke utfordringer blant annet knyttet til kostnader ved å skulle endre tenkemåte og perspektiv hos en rekke aktører. Det er lite ekspertise og midler i kommunene til å drive "folkeopplysning" både internt og eksternt. Man vil kunne møte store utfordringer knyttet til å skulle endre etablerte institusjoner; det er vanskelig å arbeide for langsiktig og tverrsektoriell problemløsning i en kommunehverdag hvor virksomheten er delt opp i sektorer, etater og budsjettperioder.

En av tesene som ligger til grunn for denne rapporten er at MIK-reformen innebærer en mulighet å bygge videre på i det lokale miljøvernet i Norge. Også ved innføringen av Lokal Agenda 21 er det av avgjørende betydning med kunnskap og kompetanse i kommunene.

² Når det gjelder utviklingskomponenten av bærekraftig utvikling, har Bjørnæs og Lafferty tidligere argumentert for at det lokale styringsnivåets ansvar for utvikling i den fattige del av verden bør være begrenset (Bjørnæs og Lafferty 1999).

Man skal derfor ikke se bort fra at hvordan det går med miljøvernlederstillingene kan være av avgjørende betydning for hvordan det vil gå også med LA21 i Norge. Status for stillingene kan uansett sies å innebære et tydelig signal om kommunenes vilje til å ta miljøspørsmål alvorlig.

1.4 "Miljøvern i kommunene" – status ved reformens avslutning i 1997

Det er beskrevet i tidligere rapporter at Lokal Agenda 21 kommer relativt sent i gang i Norge (Armann 1995). Dette var trolig mye på grunn av den omfattende satsingen man utover 90-tallet var i gang med på reformen "Miljøvern i kommunene" (Lafferty 1998). "Miljøvern i kommunene" begynte som et forsøksprosjekt i 1988, gikk over til å bli en landsomfattende reform i 1992 og ble avsluttet gjennom at øremerkingen av midler forsvant 1. januar 1997.

Det kanskje viktigste ved MIK-reformen var at alle kommuner fikk tilbud om midler til å ansette en miljøvernleder enten i full eller halv stilling avhengig av kommunestørrelse.³ Reformen er dermed tidenes største satsing på miljø i norske kommuner. Gjennom de årene MIK-reformen pågikk (1988-97) ble det brukt over 700 millioner kroner på å institusjonalisere miljø i kommunene gjennom å gi støtte til opprettelse av miljøvernstillinger. I tillegg var det et mål for reformen å stimulere til miljøvernplanlegging gjennom utvikling av Miljø- og naturressursprogram og å delegerer miljøvernoppgaver fra statlig til kommunalt nivå.

På tidspunktet da øremerkingen av midler til miljøvernlederstillinger forsvant fra januar 1997, og kommunene selv ble gitt ansvar for å prioritere stillingene i budsjettene, var den administrative kapasiteten til å behandle miljøspørsmål i kommunene betydelig styrket. I følge tall fra KS omfattet reformen på et tidspunkt i 1996 416 stillinger eller 96 prosent av kommunene. En undersøkelse fra tidlig i 1997 viser at av Norges 435 kommuner hadde 78 prosent benyttet muligheten til å tilsette en miljøvernleder i fast stilling. Tar vi med de kommunene som hadde stillingen besatt, men ikke på fast basis kommer vi opp i 89 prosent (Lafferty 1998). Norske kommuner skulle dermed selv etter det første frafallet tidlig i 1997 ha langt større kapasitet til å behandle miljøspørsmål enn før MIK-reformen.

Imidlertid viser undersøkelser at sakene kommunene satte på dagsorden når det gjaldt kommunalt miljøvern gjennom MIK, var primært det vi kan kalle "tradisjonelle" og lokale saker med vann, avløp og renovasjon, friluftsliv og rekreasjon og naturressursforvaltning som de viktigste (Naustdalslid og Hovik, 1994). Fokus var altså i mindre grad satt på problemer som var globale av karakter så som ozon- eller klimaproblemer eller på årsaker til disse.

Omtrent samtidig med at MIK-reformen var ferdig gjennomført kom imidlertid en stadig sterkere globaliseringsimpuls inn i det lokale miljøvernet i Norge – først og fremst gjennom Lokal Agenda 21.

1.5 LA21 i Norge – noen glimt fra tidligere forskning og dokumentasjon

Både i Norge og andre land finnes en del forskningsrapporter, bøker og annet materiale som kartlegger, beskriver, evaluerer og analyserer prosessene med Lokal Agenda 21. Vi

³ Grensen gikk ved 3000 innbyggere. Reformen omfattet også en viss grad av eksperimentering med organisering av miljøvernansvaret, og det ble satt i gang arbeid med natur- og ressursplanlegging. Kommunene som deltok måtte også opprette et politisk utvalg med ansvar for miljø.

synes derfor det er på sin plass med en kort kunnskapsoppsummering før vi går i gang med analysen av vår egen survey.

Mye er skjedd i Norge siden de første rapportene slo fast at LA21 kom sent i gang i Norge. Norge karakteriseres nå av forskere internasjonalt som en nasjon som begynte relativt sent med LA21, men som så har markert seg med god fremdrift i arbeidet (Lafferty 1999). ProSus har tidligere beskrevet hvordan begrepet LA21 med utgangspunkt i Agenda 21s kapittel 28 fortolkes gjennom en internasjonal prosess, og hvordan det til slutt får sitt uttrykk i Norge gjennom St.meld 58 (1996-97) og den såkalte Fredrikstaderklæringen. Vi har videre utarbeidet kriterier for LA21 for å konkretisere handlingsalternativer på et lokalt nivå i Norge. Kriteriene er sendt ut til kommunene i bearbeidet form, og ligger nå til grunn for en del kommuners arbeid med LA21. Forskning om innføring av LA21 internasjonalt forteller oss om hvordan Lokal Agenda 21 har fått forskjellig gjennomslag i ulike land og verdensdeler. Det meste av aktivitet på LA21 skjer i Europa, og innen Europa er det særlig land i Nord-Europa (Storbritannia, Sverige, Norge, Danmark) som har kommet langt (Lafferty 1999). Vi vet også at begrepet tillegges noe ulikt innhold fra land til land og kommune til kommune. For eksempel vektlegges det sosiale aspektet langt sterkere i LA21-prosesser i Storbritannia enn i land som Norge og Sverige (Lafferty 1999), noe som også reflekteres i det nyutviklede kriteriesettet for LA21 i Storbritannia (DETR 2000). I Norge finner vi at en kommune som Steigen har lagt vekt på LA21 som et middel for å skape lokal identitet som et ledd i opprettholdelse av et bosetningsmønster de ser som bærekraftig (Aall og Bjørnæs 1999). Stavanger på sin side har det motsatte av fraflyttingsproblemer og har kommet opp med spennende og helhetlige boligbyggings-, transport- og energiløsninger som ledd i sitt LA21-arbeid (Aall og Bjørnæs 1999).

Forskning om Lokal Agenda 21 har også vist hvordan forskjellige land har valgt ulike strategier for implementering, og påvist styrker og svakheter ved disse. For eksempel viser Brundin og Eckerberg (1999) hvordan man i Sverige har fått til LA21-arbeid i alle kommuner, og at man etter hvert har satt av enorme ressurser til arbeidet i forhold til alle andre land. Samtidig viser hun hvordan man i kommunene er kritisk til denne nye satsingen, fordi måten pengene fordeles på favoriserer store infrastrukturprosjekter med liten eller ingen folkelig deltakelse i prosessene. Det er derfor en oppfatning i mange svenske kommuner at staten nå styrer LA21-prosessene bort fra det som var intensjonen med LA21 (Brundin og Eckerberg 1999).

I Norge fremgår Miljøverndepartementets strategi for arbeidet med LA21 av et eget strategidokument fra april 1999. Generelt kan man si at strategien er preget av et nært samarbeid mellom Miljøverndepartementet, Kommunenes Sentralforbund, fylkeskommuner og ulike organisasjoner om etablering av regionale stillinger – eller ”knutepunkt” – for LA21. Kommunenes Sentralforbund slår fast i sin nye fireårsplan for 2000-2003, vedtatt i januar 2000, at Lokal Agenda 21 er et av de konkrete delmålene for organisasjonens virksomhet. Det heter at *”KS skal bidra til at berekraftig utvikling og lokal Agenda 21 vert berebjelken i kommunal verksemd”* (hovedmål 4, delmål 3).

I prosjektplanen for knutepunktsatsingen finner vi at knutepunktene hovedmål er å: *”Bidra til at bærekraftig utvikling og lokal Agenda 21 kommer på den politiske dagsorden og avspeiles i kommunal og fylkeskommunal planlegging og virksomhet”*. Dette skal knutepunktene gjøre gjennom å stimulere, utdanne og på andre måter støtte opp om kommunenes arbeid med Lokal Agenda 21. Knutepunktene har i den første tiden i virksomhet arbeidet mye med informasjon til kommunene, men rapporterer selv at de føler de sliter med å få kommunene så interessert i Lokal Agenda 21 som de kunne ønsket

(MD/KS 2000). Forskning viser også at det er en utbredt oppfatning i kommunene at det nasjonale politiske nivået har vært for lite involvert i forhold til Agenda 21 i Norge, og at det er behov for en sterkere markering av bærekraftproblematikken på nasjonalt nivå for at arbeidet virkelig skal bli vellykket.

I tillegg til knutepunktsatsingen har Miljøverndepartementet i samarbeid med ulike organisasjoner og KS satset ganske tungt på å utvikle en nasjonal hjemmeside for LA21 på Internett. Denne hjemmesiden er etter hva vi vet den mest omfattende nasjonale Internett-satsingen på LA21 hittil. Vi skal senere i rapporten komme inn på i hvilken grad kommunene har benyttet seg av dette tilbudet.

Vi har også inngående kunnskap om hvordan kommuner som har startet opp arbeid med Lokal Agenda 21 i Norge støter på en del problemer når politisk fattede vedtak skal konkretiseres og settes ut i livet som praktisk politikk – hva vi gjerne kaller implementeringsproblemer. I denne sammenheng har ProSus og Vestlandsforskning skrevet to rapporter hvor vi kartlegger og analyserer hvilke hindringer som oppleves i syv forsøkskommuner i SFTs "bærekraftige lokalsamfunn"-prosjekt. Hovedfunnet her var at en uventet stor del av hindringene var knyttet til kommuneorganisasjonen selv, gjennom manglende kunnskap, tid og kapasitet, politisk vilje osv. Hindringer knyttet til statens politikk og internasjonale trender ble opplevd som de mest alvorlige. Allikevel var summen av hindringer kommunene selv hadde innflytelse over stor nok til å etterlate et betydelig handlingsrom på kommunalt nivå. Også i årets undersøkelse har vi med et spørsmål om hindringer.

Når det gjelder hva slags kommuner som er "best" på Lokal Agenda 21 er dette et vanskelig tema å forske på, fordi så mye avhenger av hva slags kriterier man legger til grunn for evalueringen. Vi vet at det i Sverige har vært gjort forsøk på å avdekke sammenhenger mellom LA21-innsats og ulike kommunetyper, og at disse undersøkelsene ikke har gitt entydige svar (Brundin og Eckerberg 1999). I Norge har Framtiden i våre hender (FIVH) i en survey funnet at kommunestørrelse har betydning, og at mellomstore byer som fungerer som sentrum i sin region er bedre på LA21 enn andre (Malvik 1999). Hvorvidt disse funnene er tilfeldige eller skyldes faktiske forskjeller i kommunestruktur mellom Norge og Sverige gjenstår å se. Det er imidlertid verdt å merke seg at Sverige med omlag dobbelt så mange innbyggere som Norge bare har litt over halvparten så mange kommuner.

2 RESULTATENE FRA SPØRREUNDERSØKELSEN

2.1 Hva vi presenterer i denne rapporten

- 1 Hva er status for miljøvernleder-stillingene man bygget opp gjennom MIK-reformen?
- 2 Hva er status for innføringen av Lokal Agenda 21 i norske kommuner?
- 3 Forventninger til LA21, hindringer, knutepunkter og internettsatsing

Når vi behandler disse spørsmålene vil vi der det er mulig sammenligne tallene våre med tidligere undersøkelser som er gjort i Norge. Noen av spørsmålene i vår survey er utformet spesielt for å kunne sammenlignes med en survey som ble gjort i 1997 – like etter at MIK-reformen var avsluttet (Lafferty 1998). På denne måten vil vi kunne finne svar på vårt hovedspørsmål, nemlig hvilken vei utviklingen har gått de siste årene når det gjelder miljøvern-satsingen i norske kommuner. Dette omfatter to spørsmål: Hva som er status når det gjelder miljøvernstillinger og effekten av MIK-reformen, og hvor vi står når det gjelder innføringen av et bærekraftperspektiv på lokalt nivå gjennom Lokal Agenda 21.

Når det gjelder Lokal Agenda 21 vil vi ta for oss både de prosessuelle sidene og hva slags miljøtema man tar tak i. Til en viss grad er dette skillet vanskelig å sette, all den tid LA21 legger vekt på en del prosessuelle sider som kan ha kontaktpunkter med flere miljøtema. For eksempel vil tiltak for opplæring i miljø og bærekraftig utvikling i skolene, så vel som i rådhuset, først og fremst regnes som et prosessuelt tiltak. Det er vanskelig å måle hva slags miljømessig effekt slike tiltak har, og særlig splittet opp i forhold til de ulike miljøtemaene.⁴ Allikevel vil de færreste bestride at kunnskap og holdninger er viktige elementer i en vellykket miljøpolitikk, også lokalt. Vi vil også ta for oss kommunenes forventninger til LA21 og hvor man føler eventuelle hindringer for implementering ligger. Det siste vi tar for oss i rapporten er hvordan kommunene opplever "nedenfra" to av de viktigste elementene i Miljøvern-departementets og Kommunenes Sentralforbunds strategi for innføring av LA21 i Norge. Særlig viktig er de relativt nyetablerte regionale "knutepunktene" for LA21. Disse skal støtte opp om kommunenes lokale LA21-prosesser, drive kursing og opplæring, og motivere og "dytte på" kommunene i deres arbeid. 13 av knutepunktene er drevet av KS, mens de øvrige seks har en alternativ organisering. Vil skal også se på kommunenes kjennskap til og bruk av de nasjonale hjemmesidene for Lokal Agenda 21. Disse ble opprettet i 1999 som et samarbeidsprosjekt finansiert av Miljøverndepartementet (www.agenda21.no).

⁴ Det finnes allikevel eksempler. I Fredrikstad har man i et prosjekt i LA21-sammenheng undersøkt hvilken effekt miljøundervisning i skolen hadde på en stor gruppe ungdomsskoleelevers holdninger. Man fant her ut på hvilke områder man klarte å påvirke elevenes handlinger og holdninger på en positiv og varig måte (bla. holdning til energiforbruk i hjemmet) og hvor man ikke klarte å oppnå noen særlig endring (holdning til forbruk av klær og bilkjøring) (SFT 1999). Disse forbrukskategoriene er det så mulig til en viss grad å regne ut miljømessig utslag av. Spørsmålet blir hvor nyttig dette er på så små prosjekter.

2.2 Status for miljøvernlederstillingene

Det er nå gått tilstrekkelig lang tid siden MIK-reformen ble avsluttet til at vi mener å kunne fange opp eventuelle vesentlige endringer siden da. Vi vil se på i hvilken grad reformen har "festet seg" i kommune-Norge nesten fire år etter at den ble avsluttet. Hovedspørsmålet er:

Hvilke endringer er skjedd med miljøvernlederstillingene og kommunenes organisering av miljøansvar etter at MIK-reformen ble avsluttet? Hva slags kompetansegrunnlag finnes i kommunene nå?

2.2.1 Endring i miljøvernstillinger fra 1997 til nå

Før vi går inn på en nærmere analyse av hva som er skjedd med miljøvernstillingene vil vi gi et oversiktsbilde av hva som er situasjonen i dag. Dette er kanskje det mest essensielle av spørsmålene vi har stilt om MIK-stillingene, nemlig om det har skjedd endringer i miljøansvaret i kommunen etter at øremerkingen av midlene opphørte i 1997. Vi ba her kommunene svare på om man hadde fått ny stilling eller økt den, om man hadde redusert den eller slått den sammen med en annen stilling – eller om man rett og slett hadde lagt den ned etter 1.1.1997. Vi fikk svar fra alle kommunene og kan derfor operere med absolutte tall.

Tabell 2.1 Endring i miljøvernstillinger i kommunene etter 1.1. 1997

	<i>Antall kommuner</i>	<i>Prosent</i>
Stilling lagt ned	117	27
Stilling redusert/sammenslått	134	31
Stilling økt	6	1
Ny stilling	3	1
Ingen endring	173	40
Annet	2	0
<i>Totalt</i>	<i>435</i>	<i>100</i>

Som det fremgår av tabell 2.1 er svaret ganske nedslående med tanke på at MIK-reformen pågikk i så mange år og at man brukte rundt 700 millioner kroner på å bygge opp stillingene. Et flertall av kommunene på 58 % har redusert eller slått sammen stillingen de siste årene! I 134 kommuner har man slått sammen stillingen med en annen stilling, mens man simpelthen har lagt den ned i 117 kommuner. Resultatet av at øremerkingen av midler opphørte er altså at et flertall av kommunene ikke mener seg å ha råd til å prioritere en egen stilling til miljøarbeid. Sett i forhold til kommunenes mulighet for å håndtere de miljøutfordringene de står overfor, for ikke å snakke om muligheten for å møte eventuelle nye oppgaver de blir tillagt, må dette sies å være potensielt ganske alvorlig.

Hva ligger så bak denne situasjonen, og gir tallene over det hele bildet av hva som er skjedd? For å finne svar på dette skal vi gjøre en litt grundigere sammenligning med situasjonen i 1997. Vi skal se gjennom tre nivåer at miljøet får en svakere stilling innen hvert av disse, noe som totalt gir ganske store utslag på antall årsverk miljøarbeid. Vi vet fra den tidligere nevnte undersøkelsen tidlig i 1997 at ni av ti kommuner på dette tidspunktet hadde

en miljøvernleder/rådgiver e.l. (Lafferty 1998). Tidligere forskning omkring MIK-reformen konkluderte med at reformen hadde bidratt til at det tverrfaglige og sektorovergripende miljøvernarbeidet ble styrket, og at miljøspørsmål hadde fått en generelt høyere prioritet i kommunene (ibid.). I årets undersøkelse har vi spurt om kommunene har en miljøansvarlig, altså et noe videre begrep enn miljøvernleder/-rådgiver. Deretter har vi spurt om stillingstittel i et eget spørsmål. Dette har vi gjort for å kunne skille kommuner som oppgir ikke å ha noen ansvarlig fra kommuner som har lagt ansvaret inn som del av jobben til for eksempel en plansjef. Vi regner dermed med å få et noe høyere tall for antall miljøvernansvarlige enn hva vi ville fått om vi spurte spesifikt om MIK-stillingene (-leder/-rådgiver).

Tabell 2.2. Kommuner med en miljøvernansvarlig

	<i>Antall kommuner</i>	<i>Prosent</i>
Har miljøvernansvarlig	325	75
Har ikke miljøvernansvarlig	110	25
<i>Sum</i>	<i>435</i>	<i>100</i>

Også på dette spørsmålet har vi fått svar fra samtlige 435 kommuner, og av disse er det som vi ser 110 som oppgir ikke å ha noen miljøansvarlig (tabell 2.2). Dette utgjør ganske nøyaktig én av fire norske kommuner. Hvis vi sammenligner dette tallet med hva man fant i undersøkelsen i 1997, ser vi at andelen kommuner med en miljøansvarlig har sunket med ca 14 prosent, fra 89% i 1997 til 75% i 2000. Dette altså til tross for at vårt spørsmål i den siste undersøkelsen retter seg mot en bredere gruppe ansatte enn spørsmålet som ble stilt i 1997. Dette gir oss den første indikasjonen på at det de siste årene har skjedd en svekkelse av miljøarbeidets stilling i kommunene.

2.2.2 Arbeider de miljøansvarlige med miljøspørsmål?

Det disse tallene ikke sier noe om er hva som egentlig ligger i at man har en miljøansvarlig i en kommune. Vi vet ikke om miljøarbeid er vedkommendes fulltidsbeskjeftigelse, vi vet ikke om det dreier seg om en miljøvernleder eller en plansjef eller hvor stor del av stillingen som er viet miljøarbeid i forhold til andre oppgaver. Skal vi finne ut mer om hva som er status for miljøvernstillingene må vi derfor stille noen flere spørsmål. Det første vi ser på er hvor mange av stillingene som er tillagt andre ansvarsområder enn miljøvern. Tanken er her at hvis et betydelig antall stillinger er tillagt ansvar for arbeid med andre områder enn miljøspørsmål, innebærer dette at miljøarbeidet i kommunene svekkes i forhold til om man har mange "rene" miljøstillinger.

Tabell 2.3. Miljøansvarlige stillinger med eller uten andre ansvarsområder enn miljøvern

	<i>Antall kommuner</i>	<i>Prosent</i>
Stillingen er tillagt andre oppgaver enn miljøarbeid	230	72
Stillingen er ikke tillagt andre oppgaver enn miljøarbeid	91	28
<i>Totalt</i>	<i>321</i>	<i>100</i>

Som det fremgår av tabell 2.3 har de aller fleste miljøansvarlige i kommunene ansvar for andre områder i tillegg til miljø. I alt gjelder dette 72 prosent av stillingene. Dette gjør at det nå er bare 91 stillinger igjen som er "rene" miljøstillinger, i betydningen stillinger hvor man bare jobber med miljøspørsmål, mens 230 stillinger er tillagt andre oppgaver i tillegg. Dette betyr at antallet "rene" miljøstillinger er det samme nå som da MIK-programmet gikk over til å bli en generell reform i 1991. Dette må sies å være et oppsiktsvekkende funn. Når det gjelder de rene miljøstillingene er hele effekten av MIK-reformen fra 1991 og utover nå borte.

Det skal i rettferdighetens navn innvendes at det ikke var "miljø for alle penga" i 1997 heller. Også i 1997 var et flertall av stillingene tillagt andre oppgaver, men da var det snakk om 61 prosent av kommunene mot dagens 72 prosent. I 1997 hadde 39 prosent av kommunene en "ren" stilling, mens tilsvarende tall i dag er 28 prosent. Hvis vi holder dette tallet opp mot antallet kommuner i Norge finner vi at rundt en av fem kommuner nå har en slik "ren" stilling. Noen av disse stillingene er imidlertid på deltid (16 av de 91 stillingene).

Vi har med dette dokumentert hvor mange miljøansvarlige i kommunene som nå deler arbeidsdagen mellom miljøspørsmål og andre arbeidsoppgaver, og hvor mange som har rene miljøstillinger. Vi har sett at det har vært en relativt stor nedgang i antall "rene" stillinger. Et annet viktig spørsmål er selvfølgelig hvor *stor del* av de delte stillingene som brukes til arbeid med miljøspørsmål og hvor stor del som brukes på de andre ansvarsområdene. Hvis det er slik at de som har ansvaret for miljøspørsmål i kommunene bruker det meste av tiden sin på miljøarbeid, er det kanskje ikke noen stor ulempe at man har ansvar for andre oppgaver samtidig. Det neste spørsmålet det blir naturlig å stille er dermed hvor stor del av hver enkelt stilling som er viet til andre oppgaver enn miljø.

Tabell 2.4. Delte stillingers andel viet til andre oppgaver enn miljø

	<i>Antall kommuner</i>	<i>Prosent</i>
¾ eller mer	39	27
½ opp til ¾	68	47
¼ opp til ½	22	15
Mindre enn 1/4	16	11
<i>Totalt</i>	<i>145</i>	<i>100</i>

Som det fremgår av tabell 2.4, har de fleste stillinger hvor det er tillagt stillingen andre oppgaver enn miljø, miljøarbeid nærmest som en *bigeskjeft* i forhold til de andre oppgavene. Hele 74 prosent av disse kommunene svarer at den miljøansvarlige bruker halvparten av tiden sin eller mer til andre oppgaver enn miljø. I bare 11 prosent av disse kommunene bruker den miljøansvarlige mindre enn en fjerdedel av tiden på andre oppgaver. Med andre ord: De miljøansvarlige i norske kommuner er først og fremst ansvarlige for andre ansvarsområder enn miljø. Det er også her verdt å nevne at heller ikke da MIK var på sitt høyeste var det slik at de med delt ansvar i stillingen arbeidet bare med miljø. Også i undersøkelsen fra 1997 var situasjonen at om lag 65 prosent av de med delt ansvar i stillingen brukte mer enn halvparten av tiden på andre ting enn miljø. Tallet for i år var som nevnt 74 prosent. Det har med andre ord skjedd en utvikling de siste årene i retning av at miljø blir nedprioritert som arbeidsområde også i de kommunene hvor man fortsatt har en stilling med ansvar for miljøspørsmål.

Det at man arbeider mindre med miljø enn før og mer med andre områder kan gis en positiv og en negativ fortolkning avhengig av hva man tror ligger bak. Den mest innlysende og nærliggende forklaringen går ut på at kommunene rett og slett ikke prioriterer miljøstillingene og lar dem bli en salderingspost i kommunebudsjettene. Den positive forklaringen går på at også områder som økonomi, transport, arealplanlegging osv. er viktige for miljøet, og at miljø nå er så integrert i alle disse områdene av kommunal virksomhet at man ikke trenger arbeide så mye med miljø som et eget tema. Vi tror gjerne at denne siste forklaringen har gyldighet for enkelte kommuner som har kommet langt, men stiller oss tvilende til at dette er hovedforklaringen på det vi har funnet. Som det går frem senere i rapporten er det svært få kommuner som for eksempel har innarbeidet rutiner for miljøstyring og bruk av indikatorer.

2.2.3 Status for miljøplaner

I tillegg til opprettelse av miljøvernlederstillinger var et annet av de tre overordnede målene med MIK-reformen å oppmuntre til miljø- og ressursplanlegging i kommunene. Til slutt i denne delen av rapporten skal vi derfor se litt på forholdet mellom miljøvernstillinger og miljøplanlegging. Vi vil anta at kommuner som ikke har en miljøansvarlig heller ikke evner i samme grad som andre kommuner å integrere miljøhensyn i sin alminnelige planlegging. Tabell 2.5 viser for det første at 54 prosent av kommunene oppgir at man ikke har noen miljøplan i det hele tatt. Dette er i seg selv ganske oppsiktsvekkende. Hvis vi videre ser på hva slags forhold det er mellom å ha en miljøansvarlig i kommunen og å ha en miljøplan, ser vi i tabellen at 15 prosent av kommunene mangler både miljøplan og miljøansvarlig. Regner vi litt på disse tallene vil vi finne at av kommunene uten miljøansvarlig har 79 prosent heller ikke miljøplan. Tilsvarende tall for gruppa som har en miljøansvarlig er 48 prosent. Vi ser altså en klar sammenheng mellom det å ha en miljøansvarlig og evnen til å integrere miljøhensyn i planlegging. Blant de 46 prosent av kommunene vi har fanget opp som driver med miljøplanlegging er den vanligste løsningen at miljøplanen er gitt status som en frittstående plan. Dette gjelder i alt 18 prosent av kommunene. 15 prosent av kommunene har integrert miljøplanen som et eget kapittel i kommuneplanen. 11 prosent har gitt den status som egen kommunedelplan mens bare 2 prosent har både en frittstående plan og et eget miljøkapittel i kommuneplanen.

Tabell 2.5 Status for miljøplan etter om kommunen har en miljøansvarlig. Prosent av oppgitte svar

Status for miljøplan	Status for miljøansvarlig		Totalt
	Har miljøansvarlig	Har ikke miljøansvarlig	
Både frittstående plan og kapittel i kommuneplan	2	0	2
Kapittel i kommuneplan	14	1	15
Frittstående plan	16	2	18
Kommunedelplan	10	1	11
Ingen plan	39	15	54
<i>Totalt (N=314)</i>	<i>81</i>	<i>19</i>	<i>100</i>

2.3 Status for Lokal Agenda 21 i norske kommuner

2.3.1 Lokal Agenda 21 – bærekraftfokus i den lokale miljøpolitikken

En viktig ny målsetting for det lokale miljøvernet i Norge har vokst fram etter MIK-reformens avslutning, nemlig innføringen av Lokal Agenda 21. Overgangen fra MIK til Lokal Agenda 21 varsles i et felles brev fra Miljøverndepartementet og Kommunenes Sentralforbund datert 9. desember 1996. Her heter det blant annet:

Selv om kommunene allerede gjør en betydelig miljøverninnsats, står vi overfor nye og store utfordringer i arbeidet med å styre utviklingen i en mer miljøvennlig og bærekraftig retning ... : Følgende punkter er sentrale:

- Vi må se en tydelig og konkret dreining mot bærekraftig utvikling.*
- Det globale perspektivet ved lokalt miljøvernarbeid må bli erkjent og synliggjort.*
- LA21 skal være en prosess der hele lokalsamfunnet deltar, spesielt bør kvinner og barn trekkes mer med.*
- Arbeidet skal ha et langsiktig perspektiv (flergenerasjonsperspektiv).*
- Målsettingen om forbedret livskvalitet må innarbeides slik at såvel helse spørsmål som de bærende økonomiske og sosiale konsekvenser av overgangen til en bærekraftig utvikling blir synliggjort.*

Målet slås også fast blant annet i Stortingsmelding 58 (1996-97) "Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling", Stortingsmelding 29 (1997-98) "Norges oppfølging av Kyotoprotokollen" og Stortingsmelding 8 (1999-2000) "Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand". I sistnevnte melding heter det:

Lokal Agenda 21 er kommunenes redskap for å gripe fatt i bærekraftig utvikling i bred forstand. Fredrikstaderklæringen gir uttrykk for hvordan norske kommuner ønsker å arbeide for å følge opp sitt ansvar i forhold til Agenda 21. Alle fylkeskommunene og mer enn 150 kommuner har sluttet seg til denne erklæringen. Nasjonale myndigheter og Kommunenes Sentralforbund støtter arbeidet i kommunene slik at potensialet for bærekraftig handling i husholdningene, i næringslivet og i offentlig virksomhet kan bli utløst.

Målene er nærmere utdypet i Miljøverndepartementets strategidokument for LA21-arbeidet. Spørsmålene om Lokal Agenda 21 i vår undersøkelse tar utgangspunkt i et sett veiledende kriterier Kommunenes Sentralforbund og Miljøverndepartementet sendte ut til kommunene i 1999. Kriteriene er basert på en rapport fra ProSus til Miljøverndepartementet. De reflekterer dermed både styringssignaler fra sentrale myndigheter til kommunene og langt på vei vår egen forståelse av Lokal Agenda 21. Det er i denne sammenheng vanlig å snakke om et skille mellom Lokal Agenda 21 som en politisk-administrativ prosess og det rent miljøtematiske innholdet. Til en viss grad er dette skillet flytende, og det er opplagt at en LA21-prosess må ha også et miljøtematisk innhold – gjerne relatert til globale problemer. Etter vår mening betegner Lokal Agenda 21 både en prosess og et innhold, forstått som økt vekt på helhet og tverrsektoriell tenkning, at økologiske, sosiale og økonomiske faktorer ses som nært forbundet i arbeidet for en bærekraftig utvikling, at fokus i økt grad er flyttet fra problemer med lokalt nedslagsfelt til globale og at det legges økt vekt på deltakelse og mobilisering, både ut fra pedagogiske grunner og ut fra en tro på at det vil øke sjansen for en effektiv lokal miljøpolitikk.

Etter vår mening er det viktig å understreke at LA21 ikke handler om "deltakelse for deltakelsens skyld", men om en prosess for å oppnå en mest mulig effektiv lokal miljøpolitikk. Selv om det er opp til hver enkelt kommune å vektlegge ulikt forskjellige typer lokale tiltak ut

fra forskjeller mellom kommunene, ligger det i prosessens røtter i Agenda 21 en forventning om innsats i forhold til globale problemer som energi/klima, biologisk mangfold og miljøgifter. Dette fremgår også i de veiledende kriteriene som er sendt ut og i St.meld. 58 (1996-97).⁵ Av de foran nevnte årsakene flytter derfor status for Lokal Agenda 21 som prosess og innholdet i Lokal Agenda 21 i noen grad sammen. Vi vil allikevel forsøke å kartlegge status, forstått som hvor langt man er kommet i implementeringen, innhold forstått som hva slags tema man fokuserer på.

Det er verdt å merke seg at dette er en undersøkelse om LA21 og ikke om alt det viktige, men mer tradisjonelle miljøarbeidet som allerede gjøres i kommunene. Vårt utvalg av tema er derfor "skjevt" i den forstand at det retter seg mot forhold vi finner interessante i forhold til en lokal bærekraft-tilnærming. Når vi ikke kommer inn på mer tradisjonelle kommunale miljøtema, for eksempel relatert til avfallsbehandling, er det derfor ikke til noen forkleinelse for viktigheten av disse temaene. Vårt utvalg av tema er heller ikke rettet bare mot rene miljøtema slik disse er oppgitt bla i St.meld 58 og St. meld 9 – men også til prosesser knyttet til å nå disse målene, som for eksempel miljørutiner ved innkjøp. Utvalget av spørsmål vi spør om kommunene har aktivitet på er blant annet.

- bevarelse av biologisk mangfold
- endringer av forbruksmønstre og levekår
- om kommunen har utviklet og bruker indikatorer og styringssystemer i forhold til miljø
- om kommunen har egne rutiner for miljøhensyn ved innkjøp og anbud

Vi vil i denne rapporten konsentrere oss om å legge frem tallene slik de er og foreløpig ikke begi oss inn på å gi dem noen dyptpløyende tolkning. Flere av spørsmålene som følger er stilt til alle kommuner. Vi ser etter – og påviser enkelte steder – tydelige sammenhenger mellom tilslutning til LA21 og aktivitet på andre områder, men vi vet ikke foreløpig i hvor stor grad disse sammenhengene er tilfældige – dvs. knyttet til bakenforliggende faktorer som for eksempel kommunestørrelse. Denne typen spørsmål vil bli fulgt opp nærmere i senere arbeider, men faller utenfor målet med denne første rapporten. Vi mener uansett at tallene som de er gir oss interessant informasjon.

Helt til slutt vil vi ta for oss kommunenes forventninger til LA21, opplevde hindringer, og to av de viktigste virkemidlene i Miljøverndepartementets og Kommunenes Sentralforbunds arbeid med Lokal Agenda 21, nemlig oppbyggingen av regionale "knutepunkt" for LA21 og utviklingen av nasjonale hjemmesider på Internett.

2.3.2 Status for arbeidet med Lokal Agenda 21

Tidligere undersøkelser av status for Lokal Agenda 21 i Norge har spriket ganske mye når det gjelder hvor mange kommuner som er i gang. Når vi nå skal se på status for LA21-arbeidet, tar vi utgangspunkt i hvor mange kommuner som selv oppgir å ha aktivitet på gang.

5 Når det gjelder utviklingskomponenten av bærekraftig utvikling (nord-sør) har vi tidligere argumentert for at kommunenes ambisjonsnivå her bør være begrenset, og helst knyttet til økologi. Rapporter fra kommunene tyder også på at kommunene har problemer med å håndtere dette elementet.

I tillegg skal vi senere se på hvor mange kommuner som har drøftet LA21 og fattet et politisk vedtak om å sette i gang arbeid.

Hvis vi først ser på hvor mange kommuner som oppgir å ha en eller annen form for aktivitet i gang på Lokal Agenda 21, viser dette seg, som vi skal se senere å være langt flere enn antall kommuner som har vedtatt Fredrikstaderklæringen. Tabell 2.6 under viser at nesten sju av ti kommuner har aktivitet i gang i forhold til LA21.

Tabell 2.6 Kommunal aktivitet i forhold til Lokal Agenda 21

	<i>Antall kommuner</i>	<i>Prosent</i>
Har aktivitet i gang på Lokal Agenda 21	298	69
Har ikke aktivitet i gang på Lokal Agenda 21	133	31
<i>Total</i>	<i>431</i>	<i>100</i>

Spørsmål: Hva er status for Lokal Agenda 21 i dag?

Splitter vi så opp LA21-aktiviteten i forhold til hvilken fase i arbeidet man er i, og ser på hvor langt man er kommet (tabell 2.7), oppgir mer enn hver tredje kommune (38 prosent) at arbeidet er under intern forberedelse i kommunen. Det er dermed mange kommuner som forbereder seg på å starte opp LA21-prosesser.

24 prosent av kommunene oppgir at de har innledet en dialog med innbyggerne om arbeidet. 40 prosent av kommunene har satt i gang med LA21-prosjekter og 10 prosent har allerede avsluttet sine første LA21-prosjekter. 31 prosent oppgir som nevnt at de ikke har noen form for LA21-aktivitet.

Vi finner altså at det er grovt sett en tredel av kommunene som ikke har noen form for aktivitet, mens omtrent en tredel oppgir å være i gang på hvert av de ulike områdene. Dette kan tyde på en lignende utvikling som er dokumentert i Sverige, hvor kommunene etter hvert faller inn i tre grupper med én gruppe som øker innsatsen på LA21 og én gruppe som faller fra, slik at man får en økende forskjell mellom "elitekommunene" som stadig går videre og en gruppe kommuner med liten aktivitet (Brundin og Eckerberg 1999). Det skal imidlertid innvendes at Sverige er kommet lenger i arbeidet enn Norge, og begynte fra et utgangspunkt hvor alle kommuner hadde startet opp LA21-prosesser. Norge kan således tenkes å ha et større potensiale for oppslutning i den gruppa hvor det pr. i dag skjer lite.

Tabell 2.7 Hvor langt kommunene er kommet i arbeidet med Lokal Agenda 21

	<i>Antall kommuner</i>	<i>Prosent</i>
Under forberedelse internt i kommunen	164	38
Dialog med innbyggerne innledet	104	24
Prosjekter igangsatt	173	40
De første prosjekter er avsluttet	41	10
Ingen aktivitet tilknyttet LA21 kommunen	133	31

Spørsmål: Hva er status for Lokal Agenda 21 i dag? Flere svaralternativ mulig. Total % derfor større enn 100. (N=431)

Noe av forklaringen på at så mye som 70 prosent av kommunene opplyser at de har aktivitet på Lokal Agenda 21, ligger som vi ser i tabell 2.7 i at mange kommuner er i den

fasen av arbeidet de kaller "under forberedelse internt i kommunen", hvor man i mange tilfeller ennå ikke har fattet et politisk vedtak. Videre viser en nærmere analyse at noen kommuner hevder å ha satt i gang med konkrete LA21-prosjekter uten på forhånd å gå veien om et politisk vedtak. Hva dette skyldes måtte vi undersøke nærmere for å kunne gi et sikkert svar på, men trolig er det snakk om to mulige forklaringer: Noen kommuner kan ha "tyvstartet" med enkeltstående LA21-tiltak uten at noen bredere prosess ligger bak, og noen kommuner kan svare ut fra en tankegang om at "mye av det de allerede driver med er Lokal Agenda", også uten at noen helhetlig prosess ligger bak – en slags omdøping av allerede eksisterende virksomhet. Vi vil derfor se på tallene om at 70 prosent av kommunene er i gang med LA21-aktivitet med en viss nøkternhet, men mener allikevel at det er overraskende høye tall. Tallene gir i alle fall et tydelig signal om at man i kommunene virkelig har oppfattet LA21 som et aktuelt politisk tema.

2.3.3 En ny dialog?

I vårt neste sett med spørsmål har vi – i tråd med de veiledende kriteriene som er sendt ut til kommunene – rettet søkelyset mot status for den utadrettede delen av Lokal Agenda 21-arbeidet. Lokal Agenda 21 oppfordrer til en bred mobiliseringsprosess eller "dialog" med lokalsamfunnet som et grunnlag for handling og for å sikre legitimitet. Vi har derfor spurt kommunene om de har drøftet og vedtatt å arbeide med LA21. Videre har vi spurt om de har gått bredt ut med informasjon om arbeidet med LA21 til innbyggere, næringsliv og foreninger. Deretter tar vi for oss hvorvidt kommunene har tatt initiativ til en bred drøfting av utfordringer og veivalg kommunen står overfor, og formulert en "visjon" for videre utvikling. Spørsmålene om tilslutning til og drøfting av Lokal Agenda 21 er stilt til alle kommuner, mens de videre spørsmålene bare er stilt til kommuner som har aktivitet på LA21, inkludert "under forberedelse". Kommuner som ikke har noen form for LA21-aktivitet har dermed ikke besvart detaljspørsmålene om informasjonsvirksomhet og visjonsarbeid.

I vår undersøkelse fikk vi muligheten til på en enkel måte å kartlegge hvor mange kommuner som faktisk har fattet et politisk vedtak om å slutte seg til LA21-arbeidet. Tilslutning til "Fredrikstaderklæringen"⁶ har nemlig blitt et vanlig startpunkt for norske kommuner som skal sette i gang med Lokal Agenda 21. Vi kan her støtte oss på to forskjellige kilder: Kommunenes Sentralforbunds oversikt, og hva kommunene i vår undersøkelse svarer. En fordel med dette er at vi får en mulighet til å teste våre egne data mot en annen kilde. Vi vet at feilprosenten i svar på surveyundersøkelser kan være høy, og kan på denne måten til en viss grad kontrollere for hvor samvittighetsfullt spørreskjemaene vi sendte ut er blitt fylt ut. Våre egne tall, gjengitt i tabell 2.8, viser at 51 prosent av kommunene har sluttet seg til Fredrikstaderklæringen, og slik fattet et vedtak om å begynne arbeid med Lokal Agenda 21. Dette samsvarer heldigvis *svært* godt med KS' egne tall på tidspunktet for undersøkelsen.⁷

⁶ Slutterklæringen fra landskonferansen om Lokal Agenda 21 i Fredrikstad 9.-11. februar 1998.

⁷ Det siste oppdaterte tallet fra september 2000 er at 218 kommuner har sluttet seg til erklæringen

Tabell 2.8 Antall kommuner som har vedtatt "Fredrikstaderklæringen"

	<i>Antall kommuner</i>	<i>Prosent</i>
Har vedtatt Fredrikstaderklæringen	214	51
Har ikke vedtatt Fredrikstaderklæringen	210	49
<i>Total</i>	<i>424</i>	<i>100</i>

Spørsmål: Har kommunen vedtatt "Fredrikstaderklæringen" om å starte arbeid med Lokal Agenda 21?

Vårt neste spørsmål dreier seg om hvor stor del av kommunene som oppgir at Lokal Agenda 21 er drøftet politisk i kommunestyret eller formannskapet. Det kan kanskje synes noe bakvendt å presentere dette spørsmålet *etter* spørsmålet om hvor mange som har fattet et politisk vedtak om å slutte seg til arbeidet. I utgangspunktet var da også tanken bak dette spørsmålet, da det første gang var med i ProSus'/Vestlandsforskings undersøkelse i 1997, at politisk diskusjon nødvendigvis går forut for politiske vedtak. Det skulle imidlertid vise seg ikke å være så enkelt, noe vi får bekreftet igjen i årets undersøkelse. Ser vi på andelen kommuner som har drøftet LA21 politisk, sammenfaller dette ganske nøyaktig med antall kommuner som har vedtatt Fredrikstaderklæringen. Dette skulle tyde på en nokså opplagt sammenheng: diskusjon – så vedtak (tabell 2.9). Allikevel kan vi se et interessant fenomen: I tillegg til de 36 prosent av kommunene som har drøftet og deretter undertegnet erklæringen finner vi to ganske store grupper kommuner som henholdsvis har drøftet Lokal Agenda 21 uten å underskrive Fredrikstaderklæringen (13 prosent), eller som har vedtatt erklæringen uten å oppgi at Lokal Agenda 21 først har vært politisk drøftet (15 prosent).

Tabell 2.9 Om Lokal Agenda 21 har vært drøftet politisk etter hvorvidt man har vedtatt "Fredrikstaderklæringen." Prosent av oppgitte svar

	<i>Har vedtatt Fredrikstaderklæringen</i>	<i>Har ikke vedtatt Fredrikstaderklæringen</i>	<i>Totalt</i>
LA21 er politisk drøftet	36	13	49
LA21 er ikke politisk drøftet	15	36	51
<i>Totalt (N=424)</i>	<i>51</i>	<i>49</i>	<i>100</i>

Spørsmål: Har kapittel 28 fra handlingsplanen fra Rio - Lokal Agenda 21 - vært politisk drøftet i kommunestyret eller formannskapet?

Hvordan man skal fortolke dette siste er interessant. Trolig finner vi i en del av disse kommunene en form for opportunistisk eller "uforpliktende" tilslutning til LA21. Noen kommuner kan ha sluttet seg til LA21 som en prosess som er "i vinden". Dette utelukker selvfølgelig ikke at det kan bli høy aktivitet på LA21 i disse kommunene på et senere tidspunkt. Samtidig bekrefter tallene vi nå har sett at Lokal Agenda 21 virkelig har blitt satt på dagsorden i kommunene de siste par årene. Vi har i årets undersøkelse tall fra 424 kommuner, mot 383 i undersøkelsen i 1997, så tallmaterialene er derfor ikke helt identiske, men trenden er allikevel tydelig ettersom antallet kommuner som har drøftet Lokal Agenda 21 har steget fra 16 prosent i 1997 til 49 prosent i 2000.

Hvis vi så tar for oss spørsmålet om hvorvidt kommunene har gått bredt ut med informasjon om Lokal Agenda 21, finner vi at man i 31 prosent av kommunene med LA21-aktivitet mener å ha gjort dette (tabell 2.10). Vi har ikke gitt kommunene noen eksakt definisjon av hva det innebærer å gå *bredt* ut med informasjon, så dette har vært opp til kommunene selv å vurdere. I og med at informasjonsvirksomhet gjerne knyttes til en tidlig fase av gjennomføringen av LA21, må det sies at norske kommuner med LA21-aktivitet her foreløpig ikke er kommet veldig langt. Kanskje har dette sammenheng med kommunenes kompetanse og kultur i forhold til informasjonsvirksomhet.

Tabell 2.10 Status for informasjonsvirksomhet om satsingen på Lokal Agenda 21

	<i>Antall kommuner</i>	<i>Prosent</i>
Har gått bredt ut med informasjon om LA21	97	31
Har ikke gått bredt ut med informasjon om LA21	218	69
<i>Totalt</i>	<i>315</i>	<i>100</i>

Spørsmål: Har kommunen gått bredt ut med informasjon til innbyggere, næringsliv og foreninger om satsingen på Lokal Agenda 21?

En nærmere analyse av hva slags informasjonsvirksomhet det er snakk om viser at det vanligste tiltaket er informasjon gjennom media, som 14 prosent av kommunene har gått ut med (tabell 2.11). Ut fra inntrykket vi sitter med fra vårt presseklipparkiv, er dette hovedsakelig innlegg og oppslag i lokalaviser. I tillegg viser det seg at 13 prosent av kommunene selv har sendt ut skriftlig materiale om Lokal Agenda 21 i form av forskjellig informasjonsmateriell. 7 prosent av kommunene oppgir å ha informert om Lokal Agenda 21 gjennom møter med innbyggere og foreninger, eller gjennom den såkalte "arbeidsbok-metoden."⁸ 6 prosent av kommunene har bare informert om Lokal Agenda 21 i forbindelse med enkeltprosjekter, og – kanskje litt overraskende – ser vi at bare 4 prosent av kommunene har satset på å informere om Lokal Agenda 21 ved hjelp av Internett. Det sistnevnte skal vi senere se at kan ha sammenheng med en relativt dårlig Internett-situasjon i kommunene. Bare én prosent av kommunene, stort sett store bykommuner, har informert innbyggerne gjennom et eget informasjonssenter.

Tabell 2.11 Kommunenes informasjonsvirksomhet om Lokal Agenda 21

	<i>Antall kommuner</i>	<i>Prosent</i>
Informasjon gjennom media	44	14
Har sendt ut informasjonsmateriell	40	13
Informasjon gjennom møter o.l.	23	7
Har kun informert i forbindelse med enkeltprosjekter	19	6
Informasjon ved hjelp av Internett	12	4
Informasjon gjennom eget informasjonssenter	4	1
Informasjon planlagt senere	2	1

(N=315) Mer enn ett svaralternativ mulig. Total % derfor større enn 31 (kommuner som har gått bredt ut med informasjon).

⁸ En metode for å få innspill fra innbyggere til visjons- eller planprosesser .

Spørsmålet om kommunen har tatt initiativ til en bred drøfting av utfordringer og veivalg kommunen står overfor, og formulert en "visjon" for videre utvikling ble også stilt til alle kommuner med en eller annen form for LA21-aktivitet. Her svarer 31 prosent av kommunene ja. 98 kommuner benyttet muligheten til å gi utfyllende tilleggs kommentarer til dette spørsmålet i et åpent felt. Av disse kommenterer 60 prosent at den brede drøftingen skjer i forbindelse med kommuneplanen. 20 prosent forteller at de skal sette i gang med en bred drøfting, og 18 prosent at det har vært en prosess internt i kommunen. Vi har dermed her trolig fanget opp også en del kommuner som ikke har en dialog- og visjonsprosess spesifikt knyttet til LA21, men mer til generelt kommuneplanarbeid.

I underkant av en tredel av kommunene med LA21-aktivitet har kommet så langt at man har gått bredt ut med informasjon eller startet noe visjonsarbeid. Skal vi gi en kort konklusjon når det gjelder status for dialog- og informasjonsvirksomheten knyttet til Lokal Agenda 21, må den bli at det her gjenstår mye arbeid for kommunene.

2.3.4 Bærekraftig økonomi og ressursforvaltning

Mange av problemene knyttet til bærekraftig utvikling har sine røtter i økonomisk aktivitet. Endring av økonomiske faktorer slik at de i større grad inngår i en økologisk og sosialt forsvarlig sammenheng er et viktig prinsipp i Lokal Agenda 21. Det neste spørsmålet vi tar for oss er derfor hvorvidt kommunene har aktivitet i forhold til endring av forbruksmønstre og levekår. Dette spørsmålet er mer kontroversielt enn spørsmålet om biologisk mangfold, fordi det mer direkte berører sosiale forhold. Vi ser også dette klart gjenspeilet i vårt materiale. For det første er det en liten del av norske kommuner som kobler forbruks- og levekårs-spørsmålet til kommunens arbeid for miljø og utvikling – som vi ser i tabell 2.12. Alt i alt er det bare 21 prosent av kommunene som gjør dette. 79 prosent av kommunene har dermed ingen aktivitet på dette området. På dette spørsmålet har vi mulighet for å sammenligne kommuner som har fattet vedtak om å arbeide med LA21 med andre kommuner. Det vi finner er en klar sammenheng mellom å ha sluttet seg til LA21 og å ha aktivitet på området: Det meste av det som skjer av aktivitet på dette området skjer faktisk som del av Lokal Agenda 21-arbeid. Vi ser av tabellen at 10 prosent av kommunene både har vedtatt Fredrikstaderklæringen og gjort aktivitet på forbruksmønstre og levekår til del av LA21-arbeidet. I tillegg har til sammen 9 prosent av kommunene aktivitet på området, men ikke som del av LA21-arbeid. Her fordeler det seg ganske likt mellom LA21-kommuner og andre. Hvis vi regner litt på tallene i tabellen finner vi at 27 prosent av LA21-kommunene har aktivitet på forbruksmønstre og levekår, mens tilsvarende tall for resten av kommunene er 15 prosent.

Tabell 2.12 Aktivitet/LA21-aktivitet på forbruksmønstre og levekår etter om kommunen har vedtatt Fredrikstaderklæringen. Prosent av oppgitte svar

	<i>Har vedtatt Fredrikstaderklæringen</i>	<i>Har ikke vedtatt Fredrikstaderklæringen</i>	<i>Totalt</i>
Har aktivitet som del av LA21-aktivitet	10	2	12
Har aktivitet, men ikke som del av LA21	4	5	9
Har ingen aktivitet på forbruksmønstre/levetår	38	41	79
<i>Totalt (N=307)</i>	<i>52</i>	<i>48</i>	<i>100</i>

Vi ser dermed en sammenheng mellom LA21 og en ny form for lokal miljøpolitikk – selv om det fortsatt er snakk om et ganske lite antall kommuner som fokuserer bevisst på endring av forbruksmønstre og levekår. Vi har foreløpig ikke grunnlag for å si om sammenhengen vi her og andre steder avdekker mellom LA21 og aktivitet på andre områder skyldes LA21-satsingen eller bakenforliggende forhold, men påpeker sammenhengen der den finnes.

Det neste spørsmålet vi ser på er rettet mot kommunen og kommunesektoren som en viktig konsument og forbruker. Kommunene i Norge kjøper hvert år inn varer og tjenester for om lag 80 milliarder kroner og har slik sett et betydelig potensiale for markedsmakt. Vi har derfor spurt om kommunene har egne rutiner for miljøhensyn ved innkjøp og anbud. Som vi ser i tabell 2.13 er kanskje det mest overraskende hvor få kommuner som faktisk har slike rutiner. Hele 72 prosent mangler slike rutiner, mens 28 prosent oppgir å ha det. Vi ser også at disse 28 prosentene fordeler seg på 20 prosent som har vedtatt Fredrikstaderklæringen og 8 prosent som ikke har det. Hvis vi igjen regner litt videre på tallene i tabellen og ser på fordelingen mellom LA21-kommuner og andre, finner vi at 38 prosent av LA21-kommunene har rutiner i forhold til innkjøp, mens tilsvarende tall for resten av kommunene er 17 prosent.

Tabell 2.13 Rutiner for miljøhensyn ved innkjøp etter om kommunen har vedtatt Fredrikstaderklæringen. Prosent av oppgitte svar

	<i>Har vedtatt Fredrikstaderklæringen</i>	<i>Har ikke vedtatt Fredrikstaderklæringen</i>	<i>Totalt</i>
Har rutiner for miljøhensyn ved innkjøp	20	8	28
Har ikke rutiner for miljøhensyn ved innkjøp	32	40	72
<i>Totalt (N=314)</i>	<i>52</i>	<i>48</i>	<i>100</i>

Det siste eksempelet vi skal trekke frem her går på om kommunene har utviklet miljø- eller bærekraftindikatorer som supplement til økonomiske resultatmål, og innført styrings- og rapporteringssystemer som synliggjør utviklingen i kommunen i forhold til disse.

Tabell 2.14 Miljøindikatorer og miljøstyring etter om kommunen har vedtatt Fredrikstaderklæringen. Prosent av oppgitte svar

	<i>Har vedtatt Fredrikstaderklæringen</i>	<i>Har ikke vedtatt Fredrikstaderklæringen</i>	<i>Totalt</i>
Har miljøindikatorer/miljøstyring	6	2	8
Har ikke miljøindikatorer/miljøstyring	46	46	92
<i>Totalt (N=315)</i>	<i>52</i>	<i>48</i>	<i>100</i>

Nok en gang finner vi at en svært liten andel av kommunene – bare 8 prosent – har innført slike indikatorer eller styringssystemer, mens 92 prosent ikke har det (tabell 2.14). Dette tallet kan synes overraskende lavt, men er kanskje ikke så overraskende når man vet at et flertall av kommunene oppgir for eksempel ikke å ha noen miljøplan. Nok en gang ser vi også en forskjell mellom LA21-kommuner og andre kommuner. Vi ser av tabellen at de 8 prosent av kommunene som har innført indikatorer eller systemer for miljøstyring, fordeler seg med 6 prosent som har vedtatt og 2 prosent som ikke har vedtatt Fredrikstad-

erklæringen. Her er det imidlertid så små tall at vi skal være forsiktige med å trekke for bestemte slutninger om sammenhenger.

2.3.5 Samordnet styring og resultatoppfølging

En viktig side ved Lokal Agenda 21 er at prosessen handler om langsiktig planlegging og oppfølging – helst integrert med det lovpålagte planarbeidet i kommunene. Det er derfor av betydning hva slags tilknytning kommunene lager mellom Lokal Agenda 21 og kommuneplanleggingen ellers. Vi har spurt kommuner som har aktivitet på LA21 om man har integrert LA21 i etablerte plandokumenter eller om man har utviklet en egen plan for bærekraftig utvikling – en Lokal Agenda 21 – forankret i det ordinære plansystemet.

Tabell 2.15 Kommunenes forankring av Lokal Agenda 21 i planer

	<i>Antall kommuner</i>	<i>Prosent</i>
Ingen integrering i planer	152	48
Integrert i etablerte plandokumenter	106	34
Egen LA21-plan vil utformes	20	6
Egen LA21-plan er utformet	17	5
Vil bli integrert i annen planlegging	21	7
<i>Totalt</i>	<i>316</i>	<i>100</i>

Spørsmål: Har kommunen integrert LA21 og Fredrikstaderklæringen i etablerte plan- og styringsdokumenter, eller utviklet en egen plan for bærekraftig utvikling - en lokal Agenda 21 – forankret i ordinære plan- og styringssystemer?

Tabell 2.15 viser at 52 prosent av kommunene som har aktivitet i forhold til LA21 har knyttet LA21 sammen med den eksisterende planleggingen i kommunen, mens 48 prosent ikke har gjort det. Vi ser også av tabellen at den absolutt vanligste løsningen er å integrere LA21 i allerede eksisterende planer. 34 prosent av kommunene har gjort dette. Vi ser også at bare 11 prosent av kommunene har utformet eller tenker på å utforme en egen LA21-plan, noe som kan tyde på at mange kommuner føler dette er en krevende prosess å gå inn i i en tidlig fase av arbeidet.

Vi finner dessuten store forskjeller mellom kommunene når det gjelder koplingen mellom LA21 og planlegging. Gjennom å sammenligne tallene i tabell 2.5 om status for miljøplan med tallene i tabell 2.15 over, finner vi at kommuner med en generelt svak plantradisjon naturlig nok er overrepresentert i gruppen hvor det ikke er gjort noen kobling mellom LA21 og generell planlegging. Det viser seg at 69 prosent av de 152 kommunene som ikke har knyttet LA21 til planlegging heller ikke har noen miljøplan. Også blant kommunene hvor LA21 er "integrert i etablerte dokumenter" finner vi mange som ikke har noen miljøplan. Det gjelder 41 prosent av disse 106 kommunene. Det synes dessuten som om kommuner med tradisjon for å ha miljøplan som en frittstående plan også er de raskeste til å velge denne løsningen når det gjelder Lokal Agenda 21, mens kommuner der miljø er et eget kapittel i kommuneplanen i større grad integrerer Lokal Agenda 21 i kommuneplanen. Det kanskje viktigste vi har avdekket her er at kommunene i liten grad har valgt å lage egne handlingsplaner eller Lokal Agenda 21-dokumenter.

Vi var inne på tidligere at halvparten av kommunene i Norge har gitt sin tilslutning til arbeidet med LA21, og vi har vist at enda fler kommuner har en eller annen aktivitet på gang i forhold til LA21. Vi har også vist at et stort flertall av kommunene har forventninger om at LA21 er et område hvor aktiviteten vil øke i tiden som kommer. Vi vet at til å være et av hovedmålene for den lokale miljøpolitikken er det brukt relativt begrenset med midler på LA21 i Norge – særlig sammenlignet med vårt naboland Sverige. I 1999 gikk 1,6 av ca 25 millioner kroner over Miljøverndepartementets budsjett til utviklingsprosjekter i kommunene. At kommunene selv setter av midler til arbeidet er dermed foreløpig i de fleste tilfeller en forutsetning for at det skal lykkes. Vi har derfor spurt kommunene om de har mottatt offentlige midler til sitt LA21-arbeid, hvilken type midler det i så fall er snakk om, og om de har avsatt noen egne ressurser. Spørsmålet er stilt til alle kommuner som oppgir å ha en eller annen form for aktivitet på Lokal Agenda 21.

Tabell 2.16 Offentlig støtte til kommunenes LA21-arbeid

	<i>Antall kommuner</i>	<i>Prosent</i>
Har mottatt støtte	72	23
Har ikke mottatt støtte	243	77
<i>Totalt</i>	<i>315</i>	<i>100</i>

Spørsmål: Har kommunen fått tildelt noen offentlige midler til arbeid med Lokal Agenda 21?

Det fremgår av tabell 2.16 at 23 prosent av kommunene med LA21-aktivitet har mottatt støtte til sitt LA21-arbeid. Svarene viser at støtten kommer fra henholdsvis fylkesmannen, fylkeskommunen, SFT-prosjektet "Bærekraftige lokalsamfunn" eller andre kilder (bla. fra Direktoratet for naturforvaltning til kartlegging av biologisk mangfold). Støtten varierer fra 50.000 kr eller mindre for rundt halvparten av kommunene som har fått støtte – til millionbeløp for enkelte forsøkskommuner. Det er uansett et mindretall av kommunene som har mottatt offentlig støtte til arbeidet med Lokal Agenda 21.

Når det gjelder spørsmålet om kommunene selv har satt av ressurser til LA21-arbeid, viser tabell 2.17 nedenfor at 55 prosent av kommunene som har aktivitet på LA21 også har satt av ressurser til arbeidet. Det var også mulig å kommentere hva slags ressurser det var snakk om, noe 53 prosent av kommunene gjorde. Det viser seg her at det i de fleste kommuner er snakk om personalressurser – at noen i kommuneorganisasjonen er gitt ansvar for å arbeide med LA21. Dette gjelder 65 prosent av de kommunene som opplyste om hva slags ressurser det var snakk om. Tre prosent av kommunene oppgir å ha egne penger til tiltak, mens 26 prosent av kommunene har satt av både personalressurser og penger til tiltak. 7 prosent av kommunene gir kommentarer om at det er lite ressurser som er satt av. Alt i alt viser tallene våre at et lite flertall av kommunene som har sluttet seg til LA21 også har fulgt opp arbeidet ved å allokere personal- og andre ressurser til dette.

Tabell 2.17 Kommunale ressurser til LA21-arbeid

	<i>Antall kommuner</i>	<i>Prosent</i>
Har satt av ressurser til arbeidet	175	55
Har ikke satt av ressurser til arbeidet	141	45
<i>Totalt</i>	<i>316</i>	<i>100</i>

Spørsmål: Er det avsatt egne ressurser fra kommunen (personer/penger) til arbeidet med Lokal Agenda 21?

2.3.6 Globalt engasjement

Fokus på globale tema er også et kjennetegn ved Lokal Agenda 21. *Biologisk mangfold* oppleves gjerne i kommunene som et tema med først og fremst lokal relevans, men er også ett av tre "globale miljøtema" som vektlegges spesielt i miljøvernmyndighetenes mål for det lokale miljøvernet i årene fremover (St.meld 58 1996-97). Det representerer også et relativt nytt område som mål for kommunenes miljøpolitikk og et krysningspunkt til Lokal Agenda 21 med sin fokus på planlegging og globalt ansvar. For å avdekke eventuelle forskjeller mellom LA21-kommuner og andre kommuner har vi også her delt dataene inn etter om kommunene har vedtatt Fredrikstaderklæringen eller ikke. Vi har dessuten skilt mellom kommuner hvor aktiviteten er en del av arbeidet med LA21 og kommuner som har aktivitet på biologisk mangfold uavhengig av LA21.

Tabell 2.18 Aktivitet/LA21-aktivitet på beskyttelse av biologisk mangfold etter om kommunen har vedtatt Fredrikstaderklæringen. Prosent av oppgitte svar

	<i>Har vedtatt erklæringen</i>	<i>Har ikke vedtatt erklæringen</i>	<i>Totalt</i>
Aktivitet på biologisk mangfold som del av LA21-arbeid	22	7	29
Har aktivitet på beskyttelse av biologisk mangfold	20	22	42
Ingen aktivitet på beskyttelse av biologisk mangfold	10	19	29
<i>Totalt (N=306)</i>	<i>52</i>	<i>48</i>	<i>100</i>

Det fremgår av tabell 2.18 at et flertall av kommunene på 71 prosent har aktivitet i gang rettet inn mot bevarelse av biologisk mangfold. Vi ser av tabellen også en sammenheng mellom å ha vedtatt Fredrikstaderklæringen og å ha aktivitet på dette området. Gruppen av kommuner som ikke har aktivitet på biologisk mangfold og som heller ikke har vedtatt Fredrikstaderklæringen er dobbelt så stor (19 prosent) som den gruppen som *har* vedtatt Fredrikstaderklæringen men mangler aktivitet på biologisk mangfold (10 prosent). I motsatt hjørne av tabellen finner vi de kommunene som både har vedtatt Fredrikstaderklæringen og gjort innsats på biologisk mangfold til en del av arbeidet med Lokal Agenda 21. Dette gjelder 22 prosent av kommunene.

En måte å sammenligne LA21-kommunene med de andre kommunene når det gjelder biologisk mangfold, er å regne ut hvor mange prosent av kommunene som har vedtatt Fredrikstaderklæringen som har aktivitet på biologisk mangfold i forhold til de andre. Vi finner da at 81 prosent av LA21-kommunene har aktivitet på biologisk mangfold, mens tilsvarende tall for resten av kommunene er 60 prosent. Vi ser dermed en ganske tydelig forskjell mellom kommuner som har sluttet seg til Fredrikstaderklæringen og andre kommuner når det gjelder aktivitet på bevarelse av biologisk mangfold.

Interessant er også at 7 prosent av kommunene oppgir å ha aktivitet i gang på biologisk mangfold som del av LA21-arbeid selv om de ikke har vedtatt Fredrikstaderklæringen. Dette samsvarer med funnene tidligere i rapporten om at flere kommuner mener å ha LA21-aktivitet enn de som har vedtatt denne, men det viser også at noen i denne sammenheng må ha definert annen aktivitet enn intern forberedelse inn under LA21-paraplyen.

Det kanskje aller mest sentrale globale miljøtemaet er spørsmålet om energi og klima. Dette er et miljøtema hvor nedslagsfeltet for problemet i særlig stor grad er globalt mer enn

lokalt, og i så måte både viktig i seg selv og interessant som et eksempel på globaliseringen av det lokale miljøvernet. Vi har valgt å spørre om kommunene gjør noe på fornybar energi eller reduksjon av energiforbruk og hvordan man forholder seg til spørsmålet om lokale klimahandlingsplaner. Ser vi først på spørsmålet om alternativ energi og reduksjon av energiforbruk, fremgår det av tabell 2.19 at nærmere halvparten, 43 prosent av kommunene, har aktivitet på dette området. Ser vi på fordelingen av kommuner, ser vi at kommuner som ikke har vedtatt Fredrikstaderklæringen er overrepresentert i gruppa uten aktivitet på området, mens kommuner hvor erklæringen er vedtatt er mer aktive. Når det gjelder de 43 prosent av kommunene med aktivitet på området, fordeler disse seg med 29 prosent som har undertegnet erklæringen og 14 prosent som ikke har det. Vi ser imidlertid også at det er nesten like mange LA21-kommuner som ikke har gjort energiarbeidet til del av LA21 som omvendt.

Tabell 2.19 Aktivitet/LA21-aktivitet på alternativ energi/reduksjon av energiforbruk etter om kommunen har vedtatt Fredrikstaderklæringen. Prosent av oppgitte svar

	<i>Har vedtatt erklæringen</i>	<i>Har ikke vedtatt erklæringen</i>	<i>Totalt</i>
Aktivitet som del av LA21-arbeid	15	2	17
Aktivitet	14	12	26
Ingen aktivitet	23	34	57
<i>Totalt (N=306)</i>	<i>52</i>	<i>48</i>	<i>100</i>

Det samme mønsteret finner vi når det gjelder spørsmålet om lokale klimahandlingsplaner. Dette er et nytt område som befinner seg i en tidlig fase av gjennomføring. De fleste kommuner har derfor ikke tatt stilling til dette spørsmålet, og få har kommet langt (tabell 2.20). I vår undersøkelse oppgir bare to kommuner (avrundet til null prosent) å ha en klimahandlingsplan. Imidlertid opplyser fem prosent av kommunene at en slik plan er under utarbeidelse. Disse fordeler seg med 4 prosent LA21-kommuner og én prosent som ikke er det. Totalt 8 prosent av kommunene oppgir at de planlegger å sette i gang med en lokal klimahandlingsplan. Også her er det forskjell mellom LA21-kommunene og de andre kommunene. De 8 prosentene som planlegger å sette i gang med en klimahandlingsplan fordeler seg med 6 prosent LA21-kommuner og 2 prosent andre. Også blant de kommunene hvor tanken om å begynne arbeid med en slik plan avvises ser vi den samme tendensen. Mens 6 prosent av kommuner som ikke har sluttet seg til Fredrikstaderklæringen heller ikke kan se for seg at man vil begynne med noen klimahandlingsplan er tilsvarende tall for LA21-kommunene 3%. Den store gruppa kommuner som ennå ikke har tatt stilling til spørsmålet fordeler seg jevnt mellom LA21-kommuner og andre.

Tabell 2.20 Aktivitet på lokale klimahandlingsplaner etter om kommunen har vedtatt Fredrikstaderklæringen. Prosent av oppgitte svar

	<i>Har vedtatt erklæringen</i>	<i>Har ikke vedtatt erklæringen</i>	<i>Totalt</i>
Klimaplan allerede vedtatt	0	0	0
Klimaplan under utarbeidelse	4	1	5
Klimaplan planlagt utarbeidet	6	2	8
Spørsmålet ikke tatt stilling til	39	39	78
Vil ikke bli utarbeidet	3	6	9
<i>Totalt (N=315)</i>	<i>52</i>	<i>48</i>	<i>100</i>

Skal vi konkludere denne korte gjennomgangen av kommunenes forhold til en del bærekraftrelaterte spørsmål, må vi kunne si at vi ser en tydelig tendens over et spekter av saker til at kommuner som har sluttet seg til LA21 er mer aktive enn andre kommuner. Det synes altså å være en sammenheng mellom å sette en del "avantgarde" miljøspørsmål på dagsorden og å slutte seg til arbeidet med LA21. Som sagt vet vi imidlertid for lite foreløpig om i hvilken grad dette er et resultat av Lokal Agenda 21-satsingen og i hvilken grad det er et resultat av bakenforliggende årsaker.

2.4 Forventninger, hindringer, knutepunkter og internettsatsing

Vi ønsker i denne siste delen av rapporten å se nærmere på noen faktorer med relevans for den fremtidige aktiviteten på Lokal Agenda 21 i Norge. Det første vi ser på er hva slags *forventninger* kommunene har når det gjelder det videre arbeidet med Lokal Agenda 21. Vi ser deretter på hvor kommunene opplever at *hindringene* sitter i forhold til dette arbeidet. Til slutt ser vi nærmere på to av de viktigste grepene som er gjort for å fremme LA21 i Norge, nemlig opprettelsen av regionale "knutepunkt" og nasjonale internettsider for LA21.

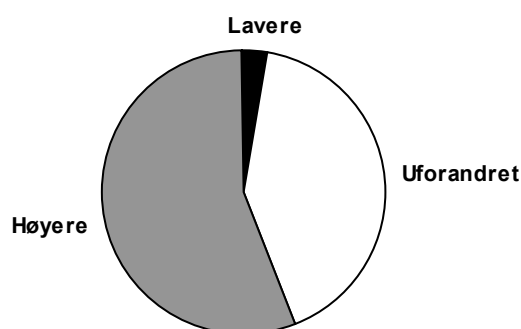
2.4.1 Hva kommunene forventer om LA21 i tiden fremover

Et av spørsmålene i vår undersøkelse gikk på kommunenes forventninger når det gjelder aktivitetsnivået for LA21 videre. Vi spurte kommunene om de for sin kommune forventet høyere, uendret eller lavere aktivitet på LA21 i år 2000 enn i 1999. Det er verdt å merke seg at uendret aktivitet her kan bety både høy og lav aktivitet avhengig av hvor kommunen står i arbeidet.⁹ De mest interessante tallene blir derfor fordelingen mellom de som forventer en synkende aktivitet og de som forventer en stigende. For oss er dette interessant som et mål på om de ansvarlige i kommunene ser på Lokal Agenda 21 som et fenomen på vei inn, eller som noe mer forbigående. Svaret vi fikk fra kommunene var overraskende (tabell 2.21): Nesten ingen, det vil si 3 prosent, regner med at aktiviteten på området vil avta i løpet av dette året, mens hele 56 prosent forventer at aktiviteten vil bli høyere. 41 prosent av kommunene signaliserer uforandret innsats.

⁹ Merk også at kommuner helt uten noen form for LA21-aktivitet ikke har besvart dette spørsmålet.

Tabell 2.21 Forventet aktivitetsnivå for LA21 i 2000

	<i>Antall kommuner</i>	<i>Prosent</i>
Høyere	175	56
Uforandret	130	41
Lavere	10	3
<i>Totalt</i>	<i>315</i>	<i>100</i>



Dette tyder på at kommunene virkelig har tatt til seg signalene om at Lokal Agenda 21 er et prioritert område innen det lokale miljøvernet i tiden fremover. Kommunene forventer tydeligvis at LA21 er et område de skal jobbe videre med.

Vi åpnet også for utfyllende kommentarer til spørsmålet om forventet aktivitetsnivå. Kommunene støtter i sine kommentarer opp om inntrykket fra tabellen over. Grovt sett kan vi si at kommentarene faller inn i to kategorier. Den største gruppen – 14% av kommunene – gir kommentarer av typen ”Vi vil satse på Lokal Agenda 21 fremover”. Den nest største gruppen – 4% av kommunene – kommenterer at de ikke kan satse på LA21 på grunn av manglende personer/stillinger. Dette bringer oss over i det neste spørsmålet vi skal se på, nemlig hva man i kommunene opplever som de viktigste *hindringene* for deres arbeid med Lokal Agenda 21.

2.4.2 Hindringer for kommunenes LA21-arbeid

Spørsmålet om hva kommunene oppfatter som de viktigste hindringene for sitt arbeid med Lokal Agenda 21 følger opp tankegangen fra det såkalte ”hindringsprosjektet” ProSus og Vestlandsforskning gjorde i 1999. I dette prosjektet kartla og analyserte vi en rekke hindringer for implementering av LA21 i 7 forsøkskommuner i SFTs prosjekt ”Bærekraftige lokalsamfunn” (SFT 1999). Noe vi fant i dette prosjektet var at de fleste observerte hindringene var knyttet til kommunen selv, mens de hindringene man opplevde som mest alvorlige var knyttet til høyere styringsnivåer, altså det nasjonale og til og med globale nivået.

Tabell 2.22 Hindringer for kommunenes arbeid med Lokal Agenda 21

	<i>Antall kommuner</i>	<i>Prosent</i>
Kommuneorganisasjonen inkludert økonomi	200	50
Begrepet Lokal Agenda 21 / kunnskap	69	17
Folks holdninger til miljø og forbruk generelt	58	14
Manglende innsats nasjonalt	21	5
Annet	53	14
<i>Totalt</i>	<i>403</i>	<i>100</i>

Spørsmål: Hva oppfatter du som den viktigste hindringen for lokal Agenda 21 i din kommune?

Ser vi på tallene i årets undersøkelse styrkes denne konklusjonen. Vi har stilt alle kommuner spørsmålet om hindringer, ikke bare kommuner med LA21-aktivitet, og ser at når kommunene blir bedt om å oppgi den viktigste hindringen for LA21 i deres kommune, skiller "kommuneorganisasjonen inkludert økonomi" seg ut som den klart største kategorien (tabell 2.22). Halvparten av kommunene oppgir dette som den viktigste hindringen. Dette tyder på at mye fortsatt kan gjøres innenfor kommunesektoren. Samtidig kan dette forholdet skyldes det tidlige stadiet kommunene er kommet i implementeringen av LA21: Våre undersøkelser viser at det er større sjanser for å møte lokale hindringer i en tidlig fase av gjennomføring og planlegging, mens hindringer på nasjonalt eller internasjonalt nivå lettere vil oppleves av kommuner som er ambisiøse og har kommet langt. Manglende innsats nasjonalt oppgis som den viktigste hindringen av fem prosent av kommunene.

I en del sammenhenger er det rettet kritikk mot LA21 som et diffust begrep med uklar mening og relevans – noe som i seg selv kan være en hindring for gjennomføring. Som vi ser i tabell 2.22 over oppleves dette i 17 prosent av kommunene som den viktigste hindringen. Det kan derfor synes som at begrepet LA21 og prinsippene bak fortsatt trenger å bli presisert og konkretisert i forhold til kommunene og at det er behov for mer informasjon.

Som den siste viktige kategorien av hindringer oppgir kommunene "Folks holdninger til miljø og forbruk generelt", noe som kan reflektere en synkende miljøbevissthet de senere årene, samt at LA21 er en prosess som langt på vei er avhengig av deltakelse fra grupper i lokalsamfunnet for å lykkes. 14 prosent av kommunene oppgir dette som den viktigste hindringen for LA21. Dette siste kan tyde på at de ansvarlige innenfor kommunene trenger en større synliggjøring av bærekraftsspørsmålet og Lokal Agenda 21 fra de nasjonale myndighetene. Dersom bærekraftig utvikling og Agenda 21 ikke blir en del av den nasjonale debatten, vil det bli vanskelig for kommunene å dra lasset alene.

2.4.3 Miljøverndepartementets og KS' satsing på regionale knutepunkt og internettsider

Vi skal nå flytte oss til en annen kritisk faktor når det gjelder innføringen av LA21, og et av de viktigste satsingsområdene for Miljøverndepartementet og Kommunenes Sentralforbund (KS) på dette området, nemlig de regionale knutepunktene som er opprettet for å støtte opp om kommunenes LA21-arbeid. I 13 fylker ble stillinger som LA21-koordinator opprettet som et samarbeidsprosjekt mellom KS, fylkesmannen og fylkeskommunen finansiert av Miljøverndepartementet og koordinert av KS. I de resterende fylkene er det opprettet "alternative"

knutepunkt med koordinatorfunksjonen lagt til fylkeskommunen eller fylkesmannen. Det er også opprettet et samisk knutepunkt. 1999 er det første året med knutepunkt i alle fylker. Ser vi nærmere på aktiviteten i knutepunktene, viser det seg at informasjonsspredning og det å få LA21 på dagsorden, samt å motivere til deltakelse og innsats, har vært blant knutepunktene viktigste oppgaver dette året (MD/KS 2000). Fra knutepunktene rapporteres at man ofte opplever det som vanskelig å få kommunene interessert i LA21-arbeid, at de ofte må være initiativtakere og pådrivere i prosessene og at kommunene sjelden selv tar kontakt med knutepunktene (ibid). Et interessant spørsmål blir dermed hvordan man i kommunene oppfatter at knutepunktene fungerer. Vi har i denne sammenheng fokusert på de 13 fylkene der man har KS-koordinerte knutepunkt, både fordi KS-knutepunktene har vært i funksjon lengst og fordi det er disse som i størst grad er blitt knyttet til selve begrepet "knutepunkt".¹⁰

Tabell 2.23 Kommunenes kjennskap til og kontakt med "knutepunkt" for LA21

	<i>Antall kommuner</i>	<i>Prosent</i>
"Knutepunktet er viktig i vårt LA21-arbeid"	54	19
Har vært i kontakt med knutepunktet	153	52
Kjenner til knutepunktet, men har ikke vært i kontakt	59	20
Kjenner ikke til knutepunktet	27	9
<i>Totalt</i>	<i>293</i>	<i>100</i>

Spørsmål: I et samarbeid mellom Miljøverndepartementet, Kommunenes Sentralforbund, fylkene og ulike organisasjoner, er det opprettet ulike former for regionale "knutepunkt" for Lokal Agenda 21 i alle fylker. Hva er ditt forhold til knutepunktet i ditt fylke?

Som det går frem av tabell 2.23 oppgir 71 prosent av kommunene å ha vært i kontakt med knutepunktet for LA21. 19 prosent – eller 54 kommuner – oppgir dessuten at den kontakten de har hatt med knutepunktet har vært viktig for deres arbeid med LA21. I underkant av 30 prosent har enten ikke kjennskap til knutepunktene eller kjenner til dem uten selv å ha vært i kontakt med dem.

I og med at knutepunktene er så vidt nye er det en utfordring å kommentere disse tallene – det finnes ikke noen tidligere undersøkelser eller evalueringer å sammenligne med. Allikevel: vi mener at når over 70 prosent av kommunene i de fylkene det er snakk om oppgir å ha vært i kontakt med knutepunktet, tyder det på at knutepunktene har lyktes godt med å gjøre seg kjent blant kommunene. At 54 kommuner oppgir knutepunktene som viktige i sitt LA21-arbeid, tyder på at de har hatt en viktig funksjon også når det gjelder å støtte opp om det arbeidet som skjer i kommunene – særlig med tanke på hvor kort tid knutepunktene har eksistert (opp til halvannet år). Tross alt har ikke mer enn ca 220 kommuner totalt sluttet seg til arbeidet med LA21, noe som vil si at hver fjerde LA21-kommune beskriver knutepunktene som viktige i sitt LA21-arbeid. Dette må absolutt sies å være en godkjent evaluering fra kommunenes side. Knutepunktene har i løpet av kort tid i virksomhet klart å gjøre seg kjent hos et stort flertall av kommunene, og har også vært i kontakt med et flertall av dem. Vi har ikke grunnlag for å si om knutepunktene er den mest effektive måten å støtte opp om det lokale LA21-arbeidet på, men vi har i alle fall påvist at de *har* en effekt i så måte.

¹⁰ Et av de "alternative knutepunktene" tok selv kontakt for å gjøre oss kjent med at de i det aktuelle fylket ikke brukte begrepet "knutepunkt" i forbindelse med sitt arbeid.

Det andre viktige "grepet" i myndighetenes satsing på Lokal Agenda 21 har vært å opprette en nasjonal hjemmeside på Internett for Lokal Agenda 21.¹¹ Hjemmesiden ble lansert i 1999. Tanken har vært å fremme en mest mulig effektiv kunnskapsspredning om LA21, utveksling av erfaring mellom kommuner og fylker, å få frem nyheter med relevans for Lokal Agenda 21, utvikle en kalender over viktige begivenheter osv. Dette har man gjort gjennom å bygge opp et nettsted med mye innhold som oppdateres jevnlig. Nettstedet www.agenda21.no har en egen redaktør som også produserer nyhetsinnhold, og det blir dessuten jevnlig sendt ut en e-postmelding til interesserte med oversikt over nye saker på nettsidene. Snart foreligger også en del informasjon på engelsk for å gjøre kjent i utlandet noen av de norske erfaringene fra arbeidet med LA21. Oppbyggingen av nettsidene har vært et samarbeidsprosjekt mellom Miljøverndepartementet, KS og Idébanken (styret) og noen andre aktører; ProSus, GRIP senter og Miljøheimevernet. Vi har spurt kommunene om de kjenner til og har brukt internettsidene.

Tabell 2.24 Kommunenes kjennskap til og bruk av "LA21 på internett"

	<i>Antall kommuner</i>	<i>Prosent</i>
Bruker nettsidene regelmessig	31	8
Har brukt nettsidene	104	27
Kjenner til sidene men har ikke brukt dem	120	31
Kjenner ikke til nettsidene	137	34
<i>Totalt</i>	<i>392</i>	<i>100</i>

Spørsmål: Kjenner du til de nasjonale internettsidene om lokal Agenda 21 (<http://www.agenda21.no>)?

Vi ser av tabell 2.24 at 35 prosent av kommunene oppgir å ha besøkt nettsidene – i alt 135 kommuner. 8 prosent av kommunene bruker nettsidene regelmessig. I tillegg viser det seg at det er 31 prosent av kommunene som kjenner til sidene uten selv å ha brukt dem, og at det er 35 prosent av kommunene som ikke kjenner til nettsidene. Det kan ikke sees som noen overraskelse at ikke et flertall av kommunene har besøkt nettsidene. For det første viser undersøkelser gjennomført av Kommunal Rapport at Internett-tilgangen i norske kommuner ikke er særlig god. Bare drøyt halvparten av kommunene er representert på Internett¹², over to millioner nordmenn bor i en kommune som ikke har egen e-post til kommunen, og fattige én av fjorten ordførere kan nås på e-post via kommunens hjemmeside.¹³ Derfor er det grunn til å tro at flere kommuner vil besøke nettsidene etter hvert som flere kommuner har mulighet til dette. Det faktum at 35 prosent av kommunene kjenner til nettsidene uten selv å ha brukt dem peker vel også i denne retning. Dessuten er det ikke gjennomført noen særlig markedsføring av internettsidene, noe som også vil kunne øke antallet brukere vesentlig. Det bør også nevnes at denne undersøkelsen ikke sier noe om andre brukere av sidene enn kommunene – som bare er én av målgruppene for satsingen.

11 Undertegnede skylder å gjøre oppmerksom på at han har vært med i oppbyggingen av dette nettstedet i enkelte faser av utviklingen og nå sitter i redaksjonsrådet.

12 <http://www.kommunal-rapport.no/it/article.jhtml?articleID=319152>

13 <http://www.kommunal-rapport.no/offentlighet/article.jhtml?articleID=319444>

3 SAMMENDRAG

3.1 Hvordan det står til med miljøvernlederstillingene

Over 90 prosent av kommunene i Norge benyttet sjansen til å ansette en miljøvernleder i forbindelse med den store reformen "Miljøvern i kommunene" (MIK) på nittitallet. Forskningen omkring MIK konkluderte med at det tverrfaglige og sektorovergripende miljøvernarbeidet etter reformen var styrket og at miljøspørsmål hadde fått en generelt høyere prioritet i kommunene.

Den foreliggende rapporten viser at det har skjedd en svært negativ utvikling når det gjelder miljøvernstillinger i norske kommuner de siste årene. På spørsmålene om stillinger har vi fått svar fra alle 435 kommuner, og tallene viser at et flertall av kommunene enten har fjernet stillingene, redusert dem eller slått dem sammen med andre stillinger hvor miljø bare utgjør en mindre del av stillingen.

Totalt er det hele 58 prosent av kommunene som oppgir at de enten har redusert eller slått sammen stillingen eller lagt den ned, etter 1.1. 1997.

25 prosent av kommunene oppgir at de ikke har noen med ansvar for miljøspørsmål i det hele tatt.

72 prosent av kommunene som har en miljøansvarlig har tillagt stillingen andre oppgaver enn miljøvernarbeid. Dette bringer andelen kommuner med en "ren" miljøstilling ned til hver femte kommune eller 91 kommuner.

74 prosent av de miljøansvarlige med delt ansvar i stillingen svarer at de bruker mer enn halvparten av tiden sin til andre oppgaver enn miljø. Bare 11 prosent av den samme gruppa bruker mindre enn en fjerdedel av tiden på andre oppgaver enn miljø.

Vi mener denne negative utviklingen når det gjelder miljøvernstillinger i kommunene er av potensielt stor betydning. Dette gjelder ikke minst i forhold til statlige ønsker om kartlegging av kompetansegrunnlaget for videre delegering av ansvar på miljøvernområdet. Også i forhold til planlovutvalgets pågående arbeid med å styrke miljøhensyn, bærekraftig utvikling og hensyn til biologisk mangfold i norsk kommuneplanlegging mener vi den kan ha betydning. Hvis kommunene kvitter seg med miljøkompetansen, hvem skal da gjennomføre denne planleggingen og de pålagte oppgavene på en effektiv måte?

3.2 Lokal Agenda 21 – lokalt arbeid for en bærekraftig utvikling

Halvparten av norske kommuner har de siste par årene undertegnet en erklæring om at de vil slutte seg til arbeidet for Lokal Agenda 21 (Fredrikstaderklæringen). Lokal Agenda 21 innebærer en bred og langsiktig tilnærming til miljøspørsmål hvor økologiske, økonomiske og sosiale faktorer ses i sammenheng og fokuset er global, mer enn lokal.

Når vi ser på hvor mange kommuner som oppgir å ha en eller annen aktivitet på gang i forhold til LA21, viser det seg at dette er langt flere enn de som har vedtatt å slutte seg til arbeidet – faktisk nærmere 70 prosent av kommunene. Vi mener den viktigste forklaringen på dette ligger i at mange kommuner er i en forberedende fase av arbeidet, hvor man klargjør ting internt i kommunen. 162 kommuner, mer enn hver tredje norske kommune (38

prosent), oppgir at arbeid med LA21 er "under forberedelse". I mange kommuner forberedes oppstart av arbeid med Lokal Agenda 21. 24 prosent av kommunene har innledet en form for dialog med innbyggerne om LA21, og 40 prosent opplyser at man har satt i gang med prosjekter.

Når vi ser på hvor langt de kommunene hvor vi finner LA21-aktivitet er kommet i arbeidet, finner vi at 31 prosent har gått bredt ut med informasjon om LA21. Det meste av informasjonen er formidlet gjennom bruk av lokale media eller gjennom å sende ut skriftlig materiale til innbyggerne. Til spørsmålet om kommunene har tatt initiativ til en bred drøfting av utfordringer og veivalg kommunen står overfor, og formulert en "visjon" for videre utvikling svarer også 31 prosent av kommunene med LA21-aktivitet ja. Mange av disse kommenterer at det skjer gjennom arbeidet med kommuneplanen. Et litt overraskende funn er at bare 12 kommuner har tatt Internett i bruk til å informere om LA21. Trolig reflekterer dette det faktum at Internett ennå ikke er særlig tilgjengelig i mange kommuner.

Svært få norske kommuner har valgt å utvikle et eget Lokal Agenda 21-dokument. Muligens oppleves dette som krevende. Vi fant også at 52 prosent av kommunene som har aktivitet i forhold til LA21 har knyttet denne til den øvrige planleggingen i kommunen, mens 48 prosent ikke har gjort det. Ikke overraskende dominerer kommuner med svake plantradisjoner den siste gruppen – av de 152 kommunene som ikke har knyttet sammen LA21 og planlegging viser det seg at 69 prosent heller ikke har noen miljøplan.

I svært få kommuner (3 prosent) regner man med at deres aktivitet på Lokal Agenda 21 vil avta i løpet av dette året, mens hele 56 prosent forventer at aktiviteten vil bli høyere. Det er derfor tydelig at man i kommunene forventer at Lokal Agenda 21 er et område hvor aktiviteten vil være økende.

Når det gjelder innsats rettet mot bevarelse av biologisk mangfold, fant vi at så mye som 71 prosent av kommunene har satt fokus på dette. Noe av forklaringen på dette kan ligge i at biologisk mangfold gjerne oppleves som et lokalt problem i kommunene. Til tross for at begrepet er relativt nytt i en kommunal sammenheng, og av sentrale myndigheter er definert som et globalt miljøproblem, er det tydelig at relevansen her oppfattes også lokalt.

Spørsmålene om forbruksmønstre og levekår, om rutiner for miljøhensyn ved innkjøp og om miljøindikatorer og styring er åpenbart mer "avantgarde" i en kommunal sammenheng. Når det gjelder forbruksmønstre og levekår finner vi at 21 prosent av kommunene har aktivitet rettet mot dette området. I forbindelse med rutiner for miljøhensyn ved innkjøp, finner vi at 28 prosent av kommunene har slike rutiner, mens 72 prosent ikke har det. Angående miljøindikatorer og miljøstyring, er det bare 8 prosent av kommunene som har innført dette, mens 92 prosent ikke har det.

Jevnt over finner vi at "LA21"-kommuner skårer høyere på alle disse spørsmålene enn andre kommuner, men det er for tidlig å si hvor mye av disse forskjellene som skyldes LA21 og hvor mye som har å gjøre med kommunestørrelse, administrativ kapasitet osv.

23 prosent av kommunene som har aktivitet på LA21 har mottatt ekstern støtte til arbeidet. I tillegg har 55 prosent av kommunene som har aktivitet på LA21 selv satt av personal- og andre ressurser til arbeidet, noe som er en forutsetning for å få dette til å lykkes.

3.3 Forventninger, hindringer, knutepunkter og internettsatsing

Når det gjelder knutepunktstillingene som er opprettet regionalt for å støtte opp om kommunenes LA21-arbeid, viser det seg at 71 prosent av kommunene oppgir å ha vært i

kontakt med knutepunktet.¹⁴ 19 prosent av kommunene har i tillegg krysset av for svaralternativet "Knutepunktet har vært/er viktig i kommunens LA21-arbeid". Dermed gjenstår 20 prosent som har hørt om knutepunktet men som ikke har vært i kontakt og 9 prosent som ikke kjenner til knutepunktordningen. Vi mener at når en såpass ny ordning er kjent av over 90 prosent av kommunene (inkludert kommuner helt uten LA21-aktivitet) tyder dette i alle fall på at man har lykket med å gjøre ordningen kjent. At over 70 prosent av kommunene oppgir å ha vært i kontakt med knutepunktet, og at 19 prosent av kommunene understreker knutepunktets betydning for deres LA21-arbeid trekker i samme retning.

Et annet tiltak for å sette Lokal Agenda 21 på dagsorden har vært å opprette en nasjonal hjemmeside for Lokal Agenda 21 på Internett. Sidene ble lansert i 1999 og er et samarbeidsprosjekt mellom Miljøverndepartementet, KS, Stiftelsen Idébanken og andre miljøer – herunder ProSus. Vi fant at 35 prosent av kommunene har brukt internettsidene. Av disse er det 8 prosent som bruker sidene regelmessig. 31 prosent kjenner til sidene, men har ikke selv besøkt dem og 35 prosent av kommunene kjenner ikke til dem. Vi tror en viktig grunn til at mange kommuner ikke har besøkt sidene er at Internett-tilgangen i mange kommuner foreløpig er for dårlig, og at potensialet i nettsidene vil øke etter hvert som dette endres. Dessuten er LA21-sidene ganske nye og foreløpig ikke skikkelig markedsført.

Når kommunene blir bedt om å oppgi den viktigste hindringen for sitt arbeid med Lokal Agenda 21, skiller "kommuneorganisasjonen inkludert økonomi" seg ut som den klart største kategorien. 50 prosent av kommunene (inkludert kommuner uten LA21-aktivitet) oppgir dette som den viktigste hindringen. Dette tyder på et fortsatt betydelig handlingsrom innenfor kommunesektoren. Samtidig er det større sjanser for å møte lokale hindringer i en tidlig fase av LA21-arbeid, mens hindringer på nasjonalt eller internasjonalt nivå lettere vil oppleves i ambisiøse kommuner som har kommet langt. Manglende innsats nasjonalt oppgis som den viktigste hindringen av fem prosent av kommunene. I en del sammenhenger er det fremmet kritikk mot LA21 som et diffust begrep med uklar mening og relevans. 17 prosent av kommunene opplever dette som den viktigste hindringen. Det kan derfor synes som at begrepet og prinsippene som ligger til grunn for det, fortsatt trenger å bli presisert og konkretisert i forhold til enkelte av kommunene.

Som den siste viktige kategorien av hindringer oppgir kommunene "Folks holdninger til miljø og forbruk generelt." Dette kan reflektere en synkende miljøbevissthet de senere årene, samt at LA21 er en prosess hvor man langt på vei er avhengig av deltakelse fra grupper i lokalsamfunnet for å lykkes. 14 prosent av kommunene oppgir dette som den viktigste hindringen for LA21. Dette siste kan tyde på at de ansvarlige innenfor kommunene trenger en større synliggjøring av bærekraftsspørsmålet og Lokal Agenda 21 fra det nasjonale nivået.

14 Vi har her konsentrert oss om de 13 KS-drevne knutepunktene.

4 LITTERATUR

- Armann, K., Hille, J., Kasin, O.: *Lokal Agenda 21. Norske kommuners miljøarbeid etter Rio*. Alternativ Framtid rapport 5, 1995.
- Bjørnæs, T. og Lafferty, W.M.: *Innføring av Lokal Agenda 21 i Norge*. Miljøverndepartementet 1999. 43 s.
- Brundin, P; Eckerberg, K.: *Svenska kommuners arbete med Agenda 21. En enkätundersökning*. Miljödepartementet, Svenska Kommunförbundet og Kommentus Förlag, 1999. 26 s.
- Department of the Environment, Transport and the Regions: *Local quality of life counts. A handbook for a menu of local indicators of sustainable development*. 2000. 78 s.
- Lafferty, W.M. (ed.): *Implementing LA21 in Europe. New Initiatives for Sustainable Communities*. European Commission and ProSus 1999. 261 s.
- Lafferty, W.M., Aall, C. og Seippel, Ø.: *Fra miljøvern til bærekraftig utvikling i norske kommuner*. ProSus rapport nr. 2/98.
- Malvik, I.V.: *Forklaring – og bortforklaring. Hvilke faktorer bestemmer kommunenes gjennomføring av Lokal Agenda 21?* FIVH-rapport 8/99.
- Miljøverndepartementet: *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling*. Stortingsmelding 58 (1996-97)
- Miljøverndepartementet: *Strateginotat. Lokal Agenda 21. Miljøvernforvaltningens arbeid med Lokal Agenda 21*. 1999. 16 s.
- Miljøverndepartementet og Kommunenes Sentralforbund. *Bærekraftige kommuner. Er vi på rett kurs? Veiledende kriterier for Lokal Agenda 21-arbeidet*. 1999. 16 s.
- Miljøverndepartementet og Kommunenes Sentralforbund 2000. *Vi er i gang. Rapporter fra arbeidet i knutepunktene i 1999*.
- Naustdalslid, J., Hovik, S.: *Lokalt miljøvern*, TANO: Norsk institutt for by- og regionforskning; 1994. 332 s.
- Statens forurensningstilsyn: *Statens forurensningstilsyn. Glimt fra forhistorien og etableringsårene*. 1999. 101 s.
- United Nations: *Agenda 21. Programme of Action for Sustainable Development*. 1992.
- Aall, C.: *Kommunalt miljøvern – fra lokalt til globalt?* ProSus tidsskrift 2/98.
- Aall, C., Bjørnæs, T.: *Kartlegging av hindringer i prosjekt Bærekraftige lokalsamfunn: dokumentasjonsrapport*. SFT, 1999: 02. 148 s.