



UNIVERSITETET  
I OSLO

**Rapport nr. 3/02**  
**Styring for en**  
**bærekraftig utvikling**  
**– En evaluering av offentlige**  
**tiltak for sektorintegrasjon i**  
**Norge 1987-2001**

*Solveig Torjussen*

**Rapport**



Program for forskning og utredning  
for et bærekraftig samfunn

Senter for utvikling og miljø

ProSus 2002

Program for forskning og utredning  
for et bærekraftig samfunn (ProSus)

Senter for utvikling og miljø

Universitetet i Oslo

Postboks 1116 Blindern

0317 Oslo

Tlf: 22 85 89 00

Faks: 22 85 87 90

[informasjon@prosus.uio.no](mailto:informasjon@prosus.uio.no)

[www.prosus.uio.no](http://www.prosus.uio.no)

Besøksadresse: Sognsveien 68, 4. etg

.

# FORORD

ProSus er et anvendt forskningsprogram som har til hensikt å bidra med ny kunnskap og formidling til støtte for en bedre realisering av nasjonale mål for bærekraftig utvikling. Fra og med 1.1.2000 er ProSus organisert som et "Strategisk Universitetsprogram" (SUP) ved Senter for utvikling og miljø (SUM), Universitetet i Oslo. Mandatet til ProSus fra Norges forskningsråd stipulerer følgende tre oppgaver:

- Kartlegging og evaluering av Norges oppfølging av Rio-avtalene og retningslinjene fra FN-kommisjonen for bærekraftig utvikling. Programmet fokuserer på de politiske, sosiale og økonomiske mål ved UNCED-prosessen (United Nations Conference on Environment and Development), og skal legge fram regelmessige rapporter om framdrift i Norge med hensyn til erklærte mål og verdier.
- Måltrettet strategisk forskning omkring hindringer og muligheter for en mer rasjonell og effektiv realisering av bærekraftig utvikling. Virksomheten gjennomføres i samarbeid med andre forskningsinstitusjoner, både nasjonalt og internasjonalt, og i dialog med frivillige organisasjoner og representanter for nærings- og arbeidslivet.
- Informasjon og formidling om alternative styringsstrategier, virkemidler og normative framtidsperspektiver for et mer bærekraftig samfunn, lokalt, nasjonalt og globalt. Virksomheten koordineres via nettverk med andre forsknings- og formidlingstiltak på dette området.

Det er med tanke på alle tre oppgaver at ProSus har etablert en egen serie med hovedoppgaver skrevet av studenter som har fått støtte av programmet. Vi betrakter hovedoppgaver som en viktig ressurs for kunnskapsproduksjonen på dette området, og anser dem som sentrale bidrag til våre løpende prosjekter. Målsetningen med serien er å dokumentere og evaluere norsk praksis med hensyn til bærekraftig utvikling, slik at debatten om hvilke muligheter og hindringer for en realisering av en slik utvikling får bredest mulig omfang.

Vi ser fram til en åpen dialog med både myndigheter og andre som er interessert i Norges innsats for å bidra til en bedre realisering av en bærekraftig utvikling, og vi er takknemlige for det viktige arbeidet hovedfagsstudenter bidrar med i denne dialogen.

William M. Lafferty  
Forskningsleder

Morten Nordskog  
Informasjonsleder



# FORFATTERENS FORORD

Denne hovedoppgaven markerer slutten på en lang karriere som student ved Universitetet i Oslo. Sammenlignet med tidligere studier, er hovedoppgaven den mest krevende utfordring jeg har gitt meg i kast med. Det har vært "tusen ting" å tenke på. Samtidig er det også en av de mest lærerike prosessene jeg har vært igjennom.

Arbeidet mitt har vært tilknyttet forskningen ved ProSus, et strategisk universitetsprogram under Senter for utvikling og miljø ved Universitetet i Oslo. ProSus har gitt meg stipend og kontor plass. Dette har gitt meg muligheten til å være student på heltid, noe som jeg er svært glad for.

Forskningsleder på ProSus, William M. Lafferty, har vært veilederen min. En stor takk går til ham for hjelp til å tenke på overordnede perspektiver og for konstruktiv og rask tilbakemelding på det jeg har skrevet.

Andre personer i staben på ProSus må også takkes. Eivind Hovden har svart på uttallige spørsmål og gitt meg verdifulle tips om relevant litteratur. Trygve Bjørnæs tok seg tid til å kommentere to av kapitlene i oppgaven min, og Ingrid T. Norland gav meg helt nødvendig førstehjelp på PC-en. Takk til alle sammen.

Sist, men ikke minst. Mamma, Pappa, Torhild og Ellen fortjener takk fordi de alltid har gitt meg omsorg og oppmuntring. En spesiell takk går til Mamma for at hun har vært min ivrigste støttespiller gjennom 20 år med skole og studier.

Oslo, april 2002



# INNHold

<b>FORORD</b>	<b>3</b>
<b>FORFATTERENS FORORD</b>	<b>5</b>
<b>INNHold</b>	<b>7</b>
<b>1 INNLEDNING</b>	<b>9</b>
1.1 BAKGRUNN OG TEMA FOR OPPGAVEN	9
1.2 HOVEDPROBLEMSTILLINGER	10
1.3 BEGREPSMESSIG OG ANALYTISK AVGRENSNING	11
1.4 OPPGAVENS STRUKTUR	14
<b>2 TEORETISK RAMMEVERK</b>	<b>15</b>
2.1 OM INTEGRASJONSBEGREPET	15
2.1.1 <i>Integrasjonsbegrepets historie</i>	15
2.1.2 <i>Forsøk på å definere integrasjon</i>	16
2.1.3 <i>“Top-down” og “bottom up” strategier</i>	19
2.1.4 <i>Direkte og indirekte strategier</i>	20
2.1.5 <i>Miljøverndepartementet som “superdepartement” v. s sektoransvarsprinsippet</i>	21
2.2 DIMENSJONER VED EPI-BEGREPET	21
2.2.1 <i>“Vertical environmental policy integration”</i>	22
2.2.2 <i>“Horizontal environmental policy integration”</i>	23
2.2.3 <i>Forholdet mellom EPI, VEPI og HEPI</i>	24
2.3 DEBATTEN OM BÆREKRAFTIG UTVIKLING OG ØKOLOGISK MODERNISERING	25
2.3.1 <i>Bærekraftig utvikling som økologisk modernisering: Implikasjoner for EPI</i>	26
2.3.2 <i>Bærekraftig utvikling forskjellig fra økologisk modernisering: Implikasjoner for EPI</i>	27
2.4 MULIGE FORKLARINGSFAKTORER	28
<b>3 METODEBRUK OG DATAGRUNNLAG</b>	<b>31</b>
3.1 EVALUERING AV OFFENTLIGE TILTAK	31
3.1.1 <i>Kvalifisert oppfølging</i>	32
3.2 CASE STUDIET	33
3.2.1 <i>Datagrunnlaget</i>	33
3.2.2 <i>Datainnhenting</i>	34
3.2.3 <i>Validitet</i>	35
3.2.4 <i>Reliabilitet</i>	36
<b>4 EKSTERNE KRITERIER: VÅR FELLES FRAMTID OG AGENDA 21</b>	<b>37</b>
4.1 ANBEFALINGENE I VÅR FELLES FRAMTID	37
4.2 ANBEFALINGENE I AGENDA 21	38
4.2.1 <i>Programområde A</i>	39
Kriterier relatert til “Improved decision-making processes”:	39
Kriterier relatert til “Improving planning and management systems”:	40
Kriterier relatert til “adopting a national strategy for sustainable development”:	40
4.2.2 <i>Programområde D</i>	40
Kriterium relatert til “Integrated environmental and economic accounting”:	40
4.3 INTEGRASJONSBEGREPET I VÅR FELLES FRAMTID	41

4.4	INTEGRASJONSBEGREPET I AGENDA 21	43
4.5	OPPSUMMERING	43
<b>5</b>	<b>INTERNE KRITERIER: NORSKE INTENSJONER</b>	<b>45</b>
5.1	STORTINGSMELDING NR. 46 (1988-1989)	45
5.2	STORTINGSMELDING NR. 13 (1992-1993)	46
5.3	STORTINGSMELDING NR. 58 (1996-1997)	47
5.4	MILJØVERNDEPARTEMENTETS KONKRETISERINGSARBEID	48
5.5	DRØFTING: DEN NORSKE FORSTÅElsen AV INTEGRASJONSBEGREPET	48
5.5.1	VEPI og HEPI i St.meld. nr. 46 (1988-1989)	49
5.5.2	VEPI og HEPI i St.meld. nr. 58 (1996-1997)	49
5.6	FORHOLDET MELLOM DE EKSTERNE OG DE INTERNE EVALUERINGSKRITERIENE	50
5.7	OPPSUMMERING	51
<b>6</b>	<b>NASJONAL OPPFØLGING OG IVERKSETTING: NYE STYRINGSSYSTEMER</b>	<b>53</b>
6.1	EN EVALUERING AV VEPI/HEPI ETTER DE INTERNE EVALUERINGSKRITERIENE	53
6.1.1	<i>Iverksettingen av St.meld. nr. 46 (1988-1989)</i>	53
6.1.1.1	Miljøprofilen i statsbudsjettet – en historisk gjennomgang	53
6.1.1.2	Miljøprofilen i statsbudsjettet – samsvar mellom retorikk og praksis?	54
6.1.2	<i>Iverksettingen av St.meld. nr. 58 (1996-1997)</i>	57
6.1.2.1	Resultatdokumentasjonssystemet	57
6.1.2.2	Sektorvise miljøhandlingsplaner	59
6.1.2.3	Miljøhandlingsplan for samferdselssektoren	60
6.1.2.4	Nærings- og handelsdepartementets miljøhandlingsplan	62
6.1.2.5	Andre sektorvise miljøhandlingsplaner	63
6.2	EN EVALUERING AV VEPI/HEPI ETTER DE EKSTERNE EVALUERINGSKRITERIENE	63
6.2.1	<i>Styringssystemene i St.meld nr. 46 (1988-1989) i lys av Vår felles framtid</i>	64
6.2.2	<i>Styringssystemene i St.meld. nr. 58 (1996-1997) i lys av Agenda 21</i>	64
6.3	OPPSUMMERING OG ANALYSE	67
6.3.1	<i>Styringssystemene i St.meld. nr. 46 (1988-1989)</i>	67
6.3.2	<i>Styringssystemene i St.meld. nr. 58 (1996-1997)</i>	68
<b>7</b>	<b>NASJONAL OPPFØLGING OG IVERKSETTING: ANDRE INTEGRASJONSMEKANISMER</b>	<b>73</b>
7.1	STRATEGISKE MILJØVURDERINGER	73
7.1.1	<i>Utredningsinstruksen</i>	74
7.1.2	<i>Iverksettingen av Utredningsinstruksen</i>	75
7.2	LANGTIDSPROGRAMMET 2002-2005	77
7.3	DET NASJONALE UTVALG FOR BÆREKRAFTIG UTVIKLING	78
7.4	ANDRE KOMITEER OG UTVALG	81
7.5	OPPSUMMERING OG KONKLUSJON	81
<b>8</b>	<b>ANALYSE OG KONKLUSJON</b>	<b>83</b>
8.1	INTEGRASJONSPROSESSEN I NORGE: BÆREKRAFTIG UTVIKLING ELLER ØKOLOGISK MODERNISERING?	83
8.2	AVSTAND MELLOM RETORIKK OG PRAKSIS: MULIGE FORKLARINGSFAKTORER	86
8.3	IMPLIKASJONER FOR DEBATTEN OM BÆREKRAFTIG UTVIKLING OG ØKOLOGISK MODERNISERING	89
8.4	OPPSUMMERING OG KONKLUSJON	90
	<b>LISTE OVER FORKORTELSER:</b>	<b>93</b>
	<b>LITTERATURLISTE</b>	<b>95</b>
	<b>LISTE OVER KILDER:</b>	<b>98</b>



---

# 1 INNLEDNING

## 1.1 Bakgrunn og tema for oppgaven

På 1960-tallet ble miljøvern for alvor satt på den offentlige dagsorden i de fleste vestlige land. Dette førte til at det vokste fram en egen miljøvernforvaltning og et eget lovverk for å begrense både forurensing og utbygging i naturområder. Miljø og miljøvern ble både på nasjonalt og internasjonalt nivå betraktet som en egen sektor ved siden av andre samfunnssektorer. Miljøvernforvaltningens oppgaver ble også ofte begrenset til å kontrollere og forbedre miljøkonsekvensene av virksomheten på andre samfunnsområder. Dette førte til en reaktiv håndtering av miljøproblemene (Knutsen 2001:1-2). På 1980-tallet spredte det seg en erkjennelse av at denne måten å behandle miljøproblemene på, ikke var tilstrekkelig. En av de aktørene som karest tok til orde for en ny tilnærming til miljøproblematikken, var Verdenskommisjonen for miljø og utvikling. I rapporten *Vår felles framtid (1987)* framhevet kommisjonen at det var nødvendig å satse på forebygging av miljøskader i stedet for reparasjon. For å få til en slik forebygging var det viktig at miljøhensyn ble integrert i beslutningsprosessene til sektorer som f.eks. handel, energi, jordbruk og industri. Dette ble ansett for å være 1990-årenes største institusjonelle utfordring:

Evnen til å velge en politisk kurs som er bærekraftig, forutsetter at politikkens økologiske dimensjoner blir vurdert samtidig med de dimensjoner som har med økonomi, handel, energi, jordbruk, industri og andre fagområder å gjøre, på de samme dagsordener og i de samme nasjonale og internasjonale institusjoner. Dette er 1990-årenes viktigste institusjonelle utfordring (Min utheving) (VFF 1987:225).

Anbefalingene i *Vår felles framtid* ble så fulgt opp i *Agenda 21*, handlingsprogrammet som ble vedtatt på Verdenstoppmøtet om miljø og utvikling i Rio de Janeiro i 1992. I dette programmet finner vi et eget kapittel om integrasjonsproblematikken (Kapittel 8: "Integrating environment and development in decision-making").

Jeg vil i denne oppgaven undersøke hvordan norske myndigheter har integrert hensynet til miljø i departementenes beslutningsprosesser. For å kunne si noe om hvor godt myndighetene har greidd dette, vil jeg gjøre en evaluering ut i fra to målestokker.

Den ene målestokken vil være integrasjonsanbefalingene i *Vår felles framtid* og *Agenda 21*. Dette er en naturlig målestokk fordi det var *Vår felles framtid* som tydeligst gav begrepet "bærekraftig utvikling" mening og fordi det var denne rapporten som for alvor satte integrasjonsproblematikken på dagsorden. Videre er *Agenda 21* et naturlig utgangspunkt i og med at dette dokumentet var verdenssamfunnets oppfølging av *Vår felles framtid*. På mange måter kan føringene i *Vår felles framtid* og *Agenda 21* oppfattes som ideelle standarder (Lafferty og Langhelle 1997:54).

Videre er det naturlig å se på Norges innsats i forhold til disse dokumentene fordi Norge har som erklært mål å arbeide for en bærekraftig utvikling, jf. St.meld. nr. 46 (1988-1989) og St.meld. nr. 58 (1996-1997). Norge har også forpliktet seg moralsk, om enn ikke juridisk til å følge opp *Vår felles framtid* og *Agenda 21*<sup>1</sup>. Føringene i *Vår felles framtid* og *Agenda 21*

---

<sup>1</sup> Agenda 21 er ikke folkerettslig bindende i motsetning til de andre Rio-dokumentene som klimakonvensjonen og biodiversitetskonvensjonen (Lafferty og Langhelle 1997:50).

oppstod utenfor Norges grenser, og jeg vil derfor kalle dem for *de eksterne evalueringskriteriene*<sup>2</sup>.

Anbefalingene i Verdenskommisjonens rapport og Agenda 21 må imidlertid fortolkes. Som vi skal se i kapittel 2, vil anbefalingene få ulike konsekvenser for integrasjonsproblematikken avhengig av hvilken forståelse av bærekraftig utvikling man legger til grunn. Det kan derfor være like viktig å bedømme den norske innsatsen i forhold til Stortinget og regjeringens uttalte målsettinger slik de kommer til uttrykk i stortingsmeldinger og andre offentlige dokumenter. De norske målsettingene eller intensjonene vil utgjøre *de interne evalueringskriteriene* og den andre målestokken som den norske innsatsen blir evaluert opp mot<sup>3</sup>.

## 1.2 Hovedproblemstillinger

På bakgrunn av drøftingen overfor, vil jeg reise følgende hovedproblemstillinger:

1. Hvordan og i hvor stor grad har norske myndigheter fulgt opp anbefalingene i Vår felles framtid og Agenda 21 om å integrere hensynet til miljø og utvikling i departementenes beslutningsprosesser?
2. Hvordan og i hvor stor grad har norske myndigheter fulgt opp egne intensjoner slik de forekommer i stortingsmeldinger og andre offentlige dokumenter?
3. Hvis jeg finner mangel på samsvar mellom anbefalingene i Vår felles framtid/Agenda 21 og den norske innsatsen, og mellom norske intensjoner og faktisk politikk, hva kan forklare denne mangelen på samsvar?

Problemstillingene trenger å konkretiseres nærmere. For å klargjøre forholdet mellom det jeg har kalt de eksterne og interne evalueringskriteriene og faktisk politikk, vil jeg studere ulike integrasjonsmekanismer. Vår felles framtid og særlig Agenda 21 lanserer en mengde slike mekanismer. Jeg har imidlertid ikke kapasitet til å undersøke om norske myndigheter har etablert alle disse mekanismene. I stedet vil jeg ta utgangspunkt i de tiltakene som norske myndigheter har rapportert om til FNs kommisjon for bærekraftig utvikling (CSD).

I rapporten til CSD fra 1997 beskriver UD (1997:16) hvordan Norge har fulgt opp "integrasjonskapitlet" (kap. 8) i Agenda 21. Av rapporten framgår det at norske myndigheter har etablert nye styringssystemer som Miljøprofilen i statsbudsjettet og at det har blitt gjennomført ulike typer miljøvurderinger av politikk forslag. Videre slår UD fast at miljøhensyn har blitt integrert i Langtidsprogrammet, og at det har blitt opprettet tverr-departementale arbeidsgrupper og planer som skal koordinere arbeidet med miljøsaker.

Siden UD bare rapporterer om disse tiltakene, må jeg gå ut fra at dette er det viktigste Norge har gjort for å fremme integrasjon av miljøhensyn i departementenes beslutningsprosesser. Oppgaven min vil være å undersøke hvordan disse tiltakene samsvarer med føringene i Vår felles framtid og Agenda 21. Der det finnes klare norske intensjoner knyttet til disse tiltakene, vil også iverksettingen av tiltakene bli vurdert opp mot intensjonene.

Jeg skal med andre ord undersøke hvordan Miljøprofilen i statsbudsjettet, Langtidsprogrammet, miljøvurderinger og tverr-departementale komiteer og utvalg har fungert i

---

2 At føringene i Vår felles framtid representerer eksterne kriterier, er en sannhet med modifikasjoner. Norge, med Gro Harlem Brundtland i spissen, spilte en sentral rolle i Verdenskommisjonen for miljø og utvikling, men også i forhandlingene som ledet fram til Rio-dokumentene og senere i arbeidet til FNs kommisjon for bærekraftig utvikling (CSD) (Lafferty og Langhelle 1997:54).

3 Jeg henter begrepene "eksterne" og "interne kriterier" fra forskningen til Lafferty og Langhelle (1997:49-54).

forhold til de eksterne og interne evalueringskriteriene. I forhold til UD's kategorisering vil jeg imidlertid gjøre noen utvidelser og avgrensninger.

*St.meld. nr. 46 (1988-1989) Miljø og utvikling. Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport* lanserte nye styringssystemer i forvaltningen. Miljøprofilen i statsbudsjettet var en viktig del av disse systemene. Som vi skal se, ble imidlertid ikke intensjonene i denne meldingen fullt ut realisert. I stedet ble mange av tankene relansert i *St.meld. nr. 58 (1996-1997) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling. Dugnad for framtida*. I tillegg kom sistnevnte melding med nye ideer, som sektorvise miljøhandlingsplaner. Både styringssystemene i *St.meld. nr. 46* og *St.meld. nr. 58* var svært viktige tiltak i arbeidet med å integrere miljøhensyn i departementenes beslutningsprosesser. De vil derfor bli gjenstand for mest oppmerksomhet i oppgaven min. Av kapasitetsmessige årsaker vil de andre integrasjonsmekanismene bli mer overfladisk behandlet.

Når det gjelder miljøvurderinger, så kan de i hovedsak deles inn i to hovedtyper, såkalte "Environmental Impact Assessment" (EIA) og "Strategical Environmental Assessment" (SEA). UD's rapport nevner eksplisitt at Norge har innført bestemmelser om EIA. Rapporten peker også på at Norge har innført regler som sier at alle forslag som legges fram for Kongen i statsråd, regjeringen og Stortinget må inneholde en redegjørelse for miljøkonsekvensene. Dette er bestemmelser som jeg seinere i oppgaven vil tolke som et første skritt på veien mot å innføre SEA.

EIA innebærer først og fremst konsekvensutredninger av offentlige og private prosjekter. Stadig flere forskere og politikere innser imidlertid at EIA ikke er tilstrekkelig for å fremme en bærekraftig utvikling. Det framheves at det vil være ønskelig å komme med inngrep i beslutninger på et mer overordnet og strategisk nivå. Internasjonalt arbeides det derfor med å utvikle prinsipper og regelverk for å styrke miljøvurderinger i forhold til overordnede beslutninger (Husby 1997:19-20). Siden SEA ser ut til å bli tillagt enda større betydning enn EIA når det gjelder å fremme en bærekraftig utvikling, vil jeg avgrense meg til å studere bruken av SEA i Norge.

I forhold til Langtidsprogrammet vil jeg også gjøre en avgrensning. Etter lanseringen av Verdenskommisjonens rapport, har det blitt lagt fram fire Langtidsprogram i Norge. Jeg har ikke kapasitet til å studere alle, og for å få et bilde av dagens situasjon velger jeg derfor å studere det siste programmet. Dette er Langtidsprogrammet for perioden 2002-2005. Det ble lagt fram våren 2001 og er Stoltenberg-regjeringens verk.

Jeg er også nødt til å gjøre en avgrensning i forhold til de tallrike tverr-departementale komiteer, råd og utvalg som har blitt opprettet. I denne delen av undersøkelsen, vil jeg legge hovedvekten på Det nasjonale utvalg for bærekraftig utvikling. Dette var et organ som hadde potensialet til å spille en viktig rolle i miljøpolitikken i Norge. Det var bredt sammensatt, representerte stor faglig og politisk tyngde, og hadde som mandat å sette integrasjonsproblematikken på dagsorden. I tillegg til dette utvalget, vil jeg gi en kort og samlet vurdering av andre tverr-departementale komiteer, råd og utvalg.

### 1.3 Begrepsmessig og analytisk avgrensning

Det er nå på tide å forklare begrepet "bærekraftig utvikling" nærmere. Vår felles framtid definerer dette begrepet på følgende måte:

Bærekraftig utvikling er utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov. Den omfatter to nøkkelmomenter:

- Det å dekke behov, spesielt grunnbehovene til verdens fattige, som bør gis første prioritet
- Ideen om begrensningene som dagens teknologi og sosiale organisering legger på muligheter til å imøtekomme dagens og framtidens behov (VFF 1987:42)

Selve målet for utviklingen er det å dekke menneskelige behov. Dette målet kalles også for utviklingsmålet. Men ideen om at utviklingen må være bærekraftig utgjør en begrensning på dette målet. Det betyr at hver generasjon bare kan forfølge sine interesser hvis man ikke ødelegger framtidige generasjoners evne til å møte deres behov. Hensynet til miljøet utgjør derfor en sentral del av bærekraftskravet. Vår felles framtid slår bla fast: "Minstekravet for en bærekraftig utvikling er at de naturlige systemene som opprettholder livet på Jorden, atmosfæren, vannet, jordsmonnet og alt som lever, ikke settes i fare". Dette kravet kalles også kravet om fysisk bærekraft (Lafferty og Langhelle 1997:57-59).

Vår felles framtid identifiserer også andre trusler mot en framtidig utvikling: Politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle. Kravet om bærekraft er derfor ikke bare knyttet til miljø, selv om mange foretrekker å begrense kravet om bærekraft til et miljøkrav. Lafferty og Langhelle (1997:60-61) skriver feks:

Men rapporten knytter også fattigdom til kravet om bærekraft, og hevder følgende: En verden med fattigdom og urettferdighet vil alltid være utsatt for kriser, både økologiske og andre" (...) Sammenhengen mellom fattigdom og miljøødeleggelser er derfor en empirisk forutsetning i Brundtland-rapporten som peker i retning av at sosial rettferdighet i praksis også er en forutsetning for å realisere bærekraftskravet

Fattigdom må altså bekjempes hvis man skal realisere bærekraftskravet. Samtidig understreker rapporten at de fattige må prioriteres fordi fattigdom er "et onde i seg selv" (ibid:61). Vi ser med andre ord at begrepet "bærekraftig utvikling" er et begrep som innehar en økologisk, økonomisk og sosial dimensjon. Dette er også bakgrunnen for at Vår felles framtid og Agenda 21 anbefaler integrasjon av hensynet til både miljø og utvikling i beslutningsprosessene.

Norske myndigheter har hatt og har som erklært mål å arbeide for en bærekraftig utvikling. De nye styringssystemene i St.meld. nr. 46 blir likevel avgrenset til å gjelde miljøhensyn. I St. meld. nr. 58 (1996-1997) *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling* sier regjeringen eksplisitt at meldingen bare skal behandle det økologiske perspektivet ved bærekraftig utvikling (s.1). Styringssystemene i denne meldingen blir videre avgrenset til å gjelde miljøvernpolitikken<sup>4</sup>. Det vil derfor være integrasjon av miljøhensyn som står i fokus i oppgaven min. I tid vil oppgaven være avgrenset til perioden etter lanseringen av Vår felles framtid, altså fra 1987 og fram til i dag.

Integrasjonsbegrepet må også forklares nærmere. Det finnes ingen entydig oppfatning av hva det vil si å integrere hensynet til bærekraftig utvikling/miljø i beslutningsprosesser. Innenfor forskningen på ProSus, har vi valgt å bruke begrepet "Environmental Policy Integration" (EPI) som styrende begrep. Dette begrepet får så innhold ut i fra en vurdering av hva som er det essensielle ved integrasjonsproblematikken og bærekraftig utvikling. Vi mener at Vår felles framtid og Agenda 21 kan tolkes dithen at integrasjon i mange tilfeller må innebære at hensynet til bærekraftig utvikling/miljø blir overordnet andre hensyn. For å få til en slik overordning, antar vi at hensynet til bærekraftig utvikling/miljø må bli integrert både vertikalt og horisontalt samtidig. I vår sammenheng vil en vertikal form for integrasjon

---

<sup>4</sup> Den økologiske dimensjonen ved bærekraftig utvikling kan ikke uten videre avgrenses til å gjelde miljøvern. Økologi inkluderer også et bredere syn på naturressursene som helhet. Når jeg beskriver hvordan Norge har fulgt opp den økologiske dimensjonen, vil jeg ikke spesifisere nærmere om det er miljøvern eller et bredere naturressurs perspektiv som det er snakk om.

innebære at hensynet til miljø blir integrert internt i departementenes beslutningsprosesser. En horisontal form for integrasjon vil innebære at det finnes overordnede føringer i form av en nasjonal strategi for bærekraftig utvikling og/eller nasjonale miljømål som styrer den interne integrasjonen i departementene.

Vi antar med andre ord at EPI innehar både en vertikal og horisontal dimensjon. Disse dimensjonene operasjonaliserer vi så ved hjelp av indikatorer. To viktige indikatorer på den horisontale dimensjonen vil være en nasjonal strategi for bærekraftig utvikling og/eller nasjonale miljømål. Viktige indikatorer på den vertikale dimensjonen vil være forpliktende sektorvise mål (enten utformet med utgangspunkt i den nasjonale strategien/de nasjonale målene eller ikke), kobling mellom mål og tiltak og resultatrapportering.

Jeg vil vise hvordan integrasjonsmekanismene i Vår felles framtid og Agenda er i samsvar med indikatorene på den vertikale og horisontale dimensjonen. Når jeg evaluerer den norske integrasjonsprosessen opp mot disse mekanismene, vil jeg også få et grunnlag for å si noe om norske myndigheter har ivaretatt den vertikale og horisontale dimensjonen på samme måte som Vår felles framtid og Agenda 21 anbefaler. Dermed kan jeg si noe om norske myndigheter har den samme grunnleggende forståelse av integrasjonsproblematikken som den jeg finner i Vår felles framtid og Agenda 21. Jeg vil også få et grunnlag til å vurdere om Norge har realisert en høy grad av EPI langs de to dimensjonene.

Som nevnt tidligere er integrasjonsanbefalingene i Verdenskommisjonens rapport og Agenda 21 åpne for ulike tolkninger alt etter hvilken oppfatning av bærekraftig utvikling man legger til grunn. Jeg vil vise til ulike synspunkt på begrepet "bærekraftig utvikling" og hvordan de ulike standpunktene får ulike konsekvenser for integrasjonsproblematikken.

Alf-Inge Jansen, Oddgeir Osland og Kenneth Hanf (1998) og Maarten Hajer (1995) mener at bærekraftig utvikling er identisk med begrepet "økologisk modernisering"<sup>5</sup>. Oluf Langhelle (1999a), William M. Lafferty og James Meadowcroft (2000) hevder på sin side at disse to begrepene ikke innebærer det samme. Jeg vil som Langhelle, Lafferty og Meadowcroft anta at det finnes viktige forskjeller mellom bærekraftig utvikling og økologisk modernisering (En nærmere begrunnelse for standpunktet mitt vil bli gitt i kapittel 4). Med utgangspunkt i noen av disse forskjellene, vil jeg så finne ut om den norske integrasjonsprosessen er i samsvar med bærekraftig utvikling slik her forstått, eller om prosessen i større grad kan karakteriseres som bærekraftig utvikling forstått som økologisk modernisering.

Hvis jeg finner ut at det er bærekraftig utvikling forstått som økologisk modernisering som i størst grad kjennetegner den norske utviklingen, vil jeg så med utgangspunkt i mine funn forsøke å si noe i forhold til debatten mellom Jansen, Osland og Hanf på den ene siden og Langhelle, Lafferty og Meadowcroft på den andre siden. Jeg vil spørre: Viser mine funn at bærekraftig utvikling må være en kvalitativt annerledes diskurs enn økologisk modernisering?

Jeg vil nå vise hvordan jeg har tenkt å svare på problemstillingene. For å få svar på problemstilling nr.1 og nr. 2 vil jeg gjøre en evaluering etter de eksterne og interne kriteriene. Dette vil være en form for evaluering som Vedung kaller for kvalifisert oppfølging. I denne delen av undersøkelsen står ikke årsaksforhold i fokus, selv om jeg vil presentere enkle årsaksresonnement som kan belyse de funn jeg gjør. I analysekapittelet mitt (kap.8) vil jeg "trekke trådene sammen" fra hele undersøkelsen for å si noe om den nevnte debatten

---

5 Begrepet "økologisk modernisering" oppstod i arbeidene til de tyske statsviterne Joseph Huber og Martin Janicke. Seinere har forskere som Weale, Hajer, Dryzeck, Jansen, Osland og Hanf brukt dette begrepet (Langhelle 1997a:7-8). Det finnes imidlertid ingen entydig oppfatning av hva begrepet innebærer. I litteraturen blir økologisk modernisering betegnet som diskurs, teori, begrep og politisk strategi. Jeg vil understreke at økologisk modernisering ikke er et politisk program, men mer en karakteristikk som forskerne har satt på en bestemt type politikk.

mellom bærekraftig utvikling og økologisk modernisering. Her vil jeg også svare på problemstilling nr. 3 ved å drøfte mer grunnleggende forhold som kan forklare funnene mine. Disse forklaringene vil bli knyttet til generelle iverksettingsperspektiver, institusjonelle forhold og nasjonale interesser. Det må imidlertid understrekes at jeg ikke søker svar på problemstilling nr. 3 ved hjelp av en systematisk testing av årsaksfaktorer. Til det formålet har jeg ikke nok dokumentasjon. Hovedfokus i undersøkelsen vil derfor være rettet mot selve evalueringen, altså problemstilling nr. 1 og nr. 2.

## 1.4 Oppgavens struktur

Det neste kapittelet vil inneholde en kort gjennomgang av integrasjonsbegrepets historie og ulike måter å definere begrepet på. Deretter vil jeg gjøre rede for min egen begrepsbruk, presentere debatten om bærekraftig utvikling og økologisk modernisering, og vise hvordan disse to diskursene kan få ulike konsekvenser for integrasjonsproblematikken. Til slutt i dette kapittelet vil jeg kort skissere ulike faktorer som kan forklare den karakter integrasjonsprosessen fikk i Norge.

Kapittel 3 vil inneholde en redegjørelse for metodebruk og datagrunnlag, mens kapittel 4 vil gi en drøfting av de eksterne evalueringskriteriene Vår felles framtid og Agenda 21. Kapittel 5 gir på tilsvarende måte en drøfting av de interne evalueringskriteriene i St.meld. nr 46 og St.meld. nr. 58. I kapittel 6 undersøker jeg hvordan den vertikale og horisontale dimensjonen har kommet til uttrykk i de nye styringssystemene. Dette vil være en evaluering etter de eksterne og interne kriteriene. Deretter gir jeg i kapittel 7 en noe mer kortfattet vurdering av de andre integrasjonsmekanismene. I kapittel 8 forsøker jeg så å trekke trådene sammen fra hele undersøkelsen. Her vil jeg trekke konklusjoner i forhold til debatten om bærekraftig utvikling og økologisk modernisering, samt drøfte mulige faktorer som kan forklare hvorfor den norske integrasjonsprosessen fikk den karakter den fikk. Helt slutt i kapittelet vil jeg gi en oppsummering og konklusjon på hele undersøkelsen.

---

## 2 TEORETISK RAMMEVERK

### 2.1 Om integrasjonsbegrepet

#### 2.1.1 Integrasjonsbegrepets historie

Vi har allerede sett at Verdenskommisjonen for miljø og utvikling fikk en stor del av æren for å ha satt integrasjonsspørsmålet på dagsorden. Verdenskommisjonen var likevel ikke den første aktøren som reiste spørsmålet. En av de aller første aktørene som kom på banen, var The International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN). I dokumentet *World Conservation Strategy* (1980) lanserte IUCN en rekke strategiske prinsipper. Ett av disse prinsippene var følgende:

Integrate: The separation of conservation from development together with narrow sectoral approaches to living resource management are at the root of current resource problems. Many of the priority requirements demand a cross-sectoral, interdisciplinary approach ( ibid: 4).

Her ser vi at IUCN ikke bare var tidlig ute med å anbefale en form for integrasjon, men også med en tverr-sektoriell tilnærming til integrasjonen.

En annen aktør som kom tidlig på banen, var EU (eller EEC/EF). EU har siden 1973 utformet miljøhandlingsplaner. I den første planen fra 1973 finner vi tegn på en mer holistisk tilnærming til miljøvernpolitikken. En slik tilnærming innebærer at man antar at miljøproblemene ikke kan løses gjennom miljøvernpolitikken alene, men at andre politikkområder må ta miljøkonsekvenser med i betraktning når avgjørelser tas. Den holistiske tilnærmingen lå også til grunn for de påfølgende miljøhandlingsplanene. Maastricht-avtalen fra 1993 fulgte så opp dette ved å slå fast at miljøhensyn må integreres i andre "policies" (Lafferty og Hovden 2001: 3-4).

De siste åra, har EU satt integrasjonsproblematikken på dagsorden gjennom den såkalte Cardiff-prosessen. Målet for prosessen ble slått fast på et møte i Cardiff i 1998 og innebærer bl.a. følgende: "All relevant Council configurations" are to develop "their own strategies for integrating environment and sustainable development into their respective policy areas". Opprinnelig var dette en prosess som var rettet mot tre nøkkelsektorer, som transport, energi og landbruk. Men mandatet gjelder nå også utviklingshjelp, det indre marked, industri og handel, generelle affærer, økonomi og finans og fiskeri (Lafferty, kommer). Uten å gå inn på en evaluering av de faktiske resultater, kan jeg slå fast at EU i det minste på det retoriske planet har vist stor vilje til integrasjon.

De seinere åra har også andre organisasjoner som OECD, Det internasjonale energibyrået (IEA) og FNs økonomiske kommisjon for Europa (UN ECE) publisert dokumenter som tar sikte på å etablere retningslinjer for "policy integration"<sup>6</sup> ( Collier 1994:35-36). Til tross for at mange myndigheter og organisasjoner har vært og er opptatt av å integrere hensynet til miljø og utvikling i ulike beslutningsprosesser, er det noe uklart hva de egentlig mener med selve integrasjonsbegrepet. Jeg skal nå gå over til å undersøke om forskningen har klarlagt nærmere hva integrasjon innebærer.

---

<sup>6</sup> "Policy integration" er et begrep som både brukes om integrasjon av miljøhensyn i andre politikkområder (Collier 1994) og om en hvilken som helst integrasjon av to eller flere politikkområder (Underdal 1980).

### 2.1.2 Forsøk på å definere integrasjon

En rekke forskere har skrevet om integrasjon av miljøhensyn i sektorpolitikken spesielt og beslutningsprosesser mer generelt. I den forbindelse brukes det flere ulike begreper, som f.eks. "policy integration", "environmental policy integration", "environmental integration", "sectoral integration", eller "integrating the environment into .." William M. Lafferty og Eivind Hovden (2001:1-2) har forsøkt å rydde vei i begrepsjungelen. Av de nevnte begrepene overfor, har de valgt seg ut "environmental policy integration" – EPI – som en styrende begrep. De mener at det er vanskelig å identifisere forskjellene mellom EPI og "environmental integration", "sectorial integration", og "integrating the environment into.." og har derfor valgt EPI som en samlebetegnelse på disse begrepene.

EPI er nært knyttet til begrepet "bærekraftig utvikling". En viktig forskjell må likevel understrekes. Hvis man skal integrere hensynet til bærekraftig utvikling i beslutningsprosessene, så må både den økonomiske, sosiale og økologiske dimensjonen ved bærekraftig utvikling bli integrert. EPI forutsetter på sin side bare integrasjon av den økologiske dimensjonen. EPI kan dermed sies å være en nødvendig, men ikke tilstrekkelig forutsetning for realiseringen av bærekraftig utvikling . Av kapasitetsmessige årsaker, vil jeg avgrense meg til å studere integrasjon av miljøhensyn. Dermed er det naturlig for meg å velge EPI som styrende begrep.

Lafferty og Hovden (2001:10) bruker så Ute Colliers forskning som et startpunkt for en diskusjon av hva EPI begrepet bør innebære. Hennes arbeid er nyttig fordi hun er en av de få forskerne som skiller selve integrasjonsbegrepet (i hennes tilfelle "policy integration") fra andre trekk ved begrepet, som strategier og indikatorer. "Policy integration" blir så definert på følgende måte:

Policy integration can thus be defined as aiming at:

- achieving sustainable development and preventing environmental damage;
- removing contradictions between policies as well as internal inconsistencies;
- realizing mutual benefits and making policies mutually supportive (Collier 1994:36).

Colliers definisjon er ikke helt uproblematisk. Det første punktet i definisjonen "achieving SD and preventing environmental degradation" angir ikke hvilken type politikk som er nødvendig for å nå en bærekraftig utvikling og et godt miljø. Hva er det som kjennetegner "policy integration" fra annen politikk som tar sikte på å oppnå bærekraftig utvikling og et godt miljø? Det neste punktet hjelper oss noe på vei. "Removing contradictions between policies as well as internal contradictions within environmental policy" sier noe om hvilken type politikk som må føres. Men dette utsagnet er likevel for generelt. Utsagnet handler om politisk koordinering, som ikke er noe nytt for integrasjon. Som Collier selv påpeker, så innebærer alle gode politiske beslutningsprosesser et høyt nivå av koordinering. Integrasjon må selvfølgelig også inneholde koordinering, men dette kjennetegnet hjelper oss lite når vi skal skille integrasjon fra annen politisk praksis ( Lafferty og Hovden 2001:10-11).

Det siste punktet "Realising mutual benefits and making policies mutually supportive" er kanskje det mest problematiske punktet. Det dreier seg om realiseringen av gjensidige fordeler. For det første: Alle som tar politiske beslutninger vil forsøke å peke på positive konsekvenser av beslutningene, ikke bare for ens egen sektor, men også for andre sektorer. Dette vil være en viktig forutsetning for en vellykket politikk. Dette vil også gjelde for



integrasjonsforsøkene, men vil altså ikke være unikt for integrasjon. For det annet: Selv om man av og til finner vinn-vinn løsninger der både miljø og andre interesser vinner fram, så kan det diskuteres om dette er typisk trekk for forholdet mellom miljø og andre interesser. Det vil være vel så naturlig å hevde at det finnes virkelige interessekonflikter som forsinker integrasjonen. Denne virkelighetsbeskrivelsen får også støtte i Verdenskommisjonen: "The search for common interests would be less difficult if all development and environment problems had solutions that would leave everyone better off. This is seldom the case, and there are usually winners and losers" (VFF sitert hos Lafferty og Hovden 2001:12). En endeløs jakt på gjensidige gevinster vil derfor dra vekk oppmerksomheten fra det faktum at miljøpolitikken får negative konsekvenser for visse interesser, i alle fall på kort sikt. Ved å integrere jakten på gjensidige gevinster i en definisjon av integrasjon, vil en tilsøre miljøutfordringenes karakter. Lafferty og Hovden (2001:12) oppsummerer sitt syn på Colliers definisjon på følgende måte:

Hence, while Colliers definition place the principle of EPI in the right intellectual context and provides a number of general pin-pointers as to what it might entail, one is not much wiser in terms of a more precise definition of the principle of EPI. What *is* EPI? What does it entail? How do we recognise it?

For å få svar på disse spørsmålene, mener de at Arild Underdals artikkel *Integrated marine policy* (1980), kan være mer nyttig. Som Collier diskuterer Underdal begrepet "policy integration". I motsetning til Collier bruker han ikke dette begrepet i tilknytning til bærekraftig utvikling/miljø, men lar begrepet dekke hvilke som helst politikkområder som kan integreres i hverandre. Fordelene med Underdals definisjon er følgende:

Yet, his definition of policy integration has the appealing feature that it concentrates on how the policymaking-process can be characterised. If we view Underdal's discussion in the light of EPI, it becomes very helpful in that it stipulates what makes an integrated policy different from other forms of policy-making (Lafferty og Hovden (2001:12).

Hva kjennetegner så "integrated policy" i følge Underdal? En slik "policy" må være basert på "comprehensiveness, aggregation and consistency". Kravet om "comprehensiveness" innebærer at alle betydningsfulle konsekvenser og implikasjoner av en beslutning blir anerkjent som premisser i beslutningsprosessen. Kravet om "aggregation" betyr at beslutningene skal baseres på et overordnet perspektiv i stedet for et perspektiv ut fra en bestemt sektor, en bestemt aktør e.t.c . En idealtypisk tolkning vil innebære at fordeler og ulemper blir veid opp mot et "sum-perspektiv" der man velger bort noen gevinster så lenge dette tjener samfunnet som helhet. Kravet om "consistency" kan betraktes horisontalt ("policy" innenfor ulike enheter, men på samme nivå må være i harmoni) og vertikalt ("policy" på ulike nivå, men innenfor samme enhet må være i harmoni (Underdal 1980: 159-162).<sup>7</sup>

Underdal (1980:162) definerer så en integrert politikk som en politikk der

All significant consequences of policy decisions are recognised as decision premises, where policy options are evaluated on the basis of their effects on some aggregate measure of utility, and where the different policy elements are in accord with each other .

Underdals definisjon er presis, men som nevnt kan den i prinsippet brukes for hvilken som helst type "policy integration" og er ikke knyttet til miljøvern spesielt. Underdals definisjon rommer heller ikke noe verdihierarki. EPI, slik det framstår i UNCED-prosessen er

<sup>7</sup> Jeg vil ikke oversette "policy" til norsk. Det norske "politikk" begrepet er ikke et passende begrep. Det skyldes at det norske begrepet både dekker "policy" eller politikkenes innhold og "politics" som er de politiske prosessene (Lindtvedt 1999:25).

meningsløst hvis ikke miljøhensyn favoriseres på bekostning av andre hensyn. Lafferty og Hovden (2001:13) skriver:

Revising Underdal's definition with reference to environmental policy-making, we are able to offer the following definition of EPI:

the incorporation of environmental objectives into all stages of policy-making in non-environmental policy sectors; recognising these objectives as a decision premise for the planning and execution of policy, and aggregating the environmental consequences into an overall evaluation of policy.

The minimisation of the contradictions between environmental and sectoral policies primarily *through the modification of sectoral policies*

Lafferty og Hovden (2001:13-14) forklarer så bakgrunnen for definisjonen. Definisjonen har to dimensjoner. Den første dimensjonen er den virkelige definisjonen av integrasjonsprinsippet. Den bygger på generelle utsagn funnet hos Collier (1998) og på Underdals mer spesifikke definisjon (1980) og angir hva EPI innebærer i form av politikkutøving, nemlig at miljømål må være en del av de fundamentale premissene for politikkutøving på alle stadier.

Den andre dimensjonen kan virke litt overflødig etter som integrasjonsprinsippet er klart definert i den første dimensjonen. Men her er vi likevel med kjernen av hva en EPI-definisjon bør inneholde, nemlig den relative betydningen som sektormål og miljømål skal tillegges. I de fleste diskusjoner om EPI blir det lagt til grunn at miljømål og andre mål skal balanseres, eller at en konflikt mellom målene kan løses slik at alle blir fornøyd. Lafferty og Hovden (2001:13) mener imidlertid at hele poenget med EPI er at miljømål i det minste ikke skal bli subsidiære i forhold til andre samfunns mål, men helst få en overordnet posisjon.

Begrunnelsen for definisjonen henter så Lafferty og Hovden (2001:15) i tankegangen som lå til grunn for *Vår felles framtid* og *Agenda 21*. Det fundamentale premisset i disse dokumentene er at miljøpolitikken så langt har blitt behandlet som et perifert hensyn av politikerne, og spesielt av de politikerne som ikke har et eksplisitt ansvar for miljøpolitikk. Miljøhensyn må derfor integreres i de politiske beslutningsprosessene. En slik integrasjon innebærer ofte mer enn å bare balansere miljømål mot andre mål i situasjoner med konflikt. I mange tilfeller må miljømålene prioriteres over andre mål. Dette kan være nødvendig fordi miljømålene ivaretar systemer som opprettholder selve livet. Hvis EPI blir plassert i den riktige konteksten, er det klart at miljømål må få en overordnet status forhold til andre mål ( ibid:15).

Lafferty og Hovden er imidlertid ikke helt kategorisk. De mener at miljømål skal overordnes "primarily" og åpner derfor for situasjoner der andre viktige samfunns mål vil bli prioritert. Dette kan skje i situasjoner der det er konflikt mellom et viktig sektormål og et mindre viktig miljømål ( ibid:14)

Jeg mener som Lafferty og Hovden at EPI bør innebære at miljøhensyn favoriseres. Det er derfor naturlig for meg å legge deres definisjon av EPI til grunn for undersøkelsen min. Siden jeg ikke finner en god norsk oversettelse, vil jeg bruke den engelske betegnelsen "Environmental Policy Integration" (EPI). Til slutt må det understrekes at EPI-begrepet vil bli behandlet som en weberiansk idealtipe. Lafferty og Hovden (2001:9-10) skriver om en slik tilnærming:

A Weberian ideal type is not necessarily ideal in any substantive sense (ideal types can be employed in the study of "war criminal" as well as "philanthropists"), but ideal in an analytical sense in that it is relatively far removed from empirical reality while being conceptually relatively precise (Gert and Mills 1958, 59).

Selv om jeg ikke vil greie å identifisere et perfekt eksempel på EPI i virkelighetens verden, vil begrepet ha analytisk verdi. Jeg vil anta at EPI som "idealtypisk" finnes som et ytterpunkt på en skala som går fra ingen EPI til en "idealtypisk" EPI. Mellom disse to ytterpunktene vil den norske integrasjonsprosessen befinne seg. Siden jeg oppfatter EPI som et gradsspørsmål, vil jeg nøye meg med å angi om den norske integrasjonen innebærer høy eller lav grad av EPI. En høy grad av EPI vil jeg operasjonalisere langs to dimensjoner; den vertikale og horisontale dimensjonen. Disse dimensjonene vil jeg så knytte indikatorer til. Men før jeg kommer så langt, vil jeg gjøre rede for strategier som kan brukes for å realisere EPI. Jeg vil så i neste omgang bruke elementer fra disse strategiene når jeg utformer indikatorer på den vertikale og horisontale dimensjonen.

### 2.1.3 "Top-down" og "bottom up" strategier

Wilkinson (1997:155) skriver:

Strategies for integrating environmental concerns into sectoral policies with major environmental implications may take a variety of forms along what may be termed an integration continuum. Along this continuum the activities of sectoral departments are subject to increasing degrees of constraint in order that environmental objectives may be secured. The continuum extends from "strong" or "top-down" integration at one end to "soft" or "bottom-up" approaches at the other.

"Top-down integration" innebærer at det blir etablert rammeverk som begrenser handlefriheten til sektordepartementene. Iverksettelsesmekanismene inkluderer sektorvise miljøhandlingsplaner som utarbeides av regjeringen, evt av Miljøverndepartementet (MD). De sektorvise miljøhandlingsplanene bør videre inneholde kvantitative mål og tidsfrister. "Top-down integration" innbefatter også overvåkning og rapportering for å måle framgang i forhold til målene. MD er med på fastlegge målene, overvåke og regulere miljøopptredenen til de andre departementene og har dermed stor formell makt. En top-down tilnærming til integrasjon kan inneholde følgende elementer

- Utviklingen av rullerende nasjonale planer for bærekraftig utvikling og biologisk mangfold.
- Utviklingen av sektorvise miljøhandlingsplaner
- Årlig rapportering fra departementene om deres oppfølging av de sektorvise miljøhandlingsplanene.
- Offentligheten/Parlamentet får jevnlig undersøke de årlige miljørapportene (Wilkinson 1997: 155-156).

En "**bottom-up integration**" tar sikte på å forandre kulturen innenfor et departement. Integrasjonen kommer derfor som et resultat av kulturelle forandringer som medfører at departementene frivillig legger miljøhensyn til grunn for sin politikk. Bindende miljøhandlingsplaner er ikke et krav. I stedet satser man på bestemte prosedyrer som gjør departementene mer bevisste på miljøkonsekvensene av egen handling. Slike prosedyrer kan innebære forhandlinger mellom miljø- og sektordepartement gjennom tverrdepartementale komiteer/arbeidsgrupper, eller at grønne konsulenter blir utnevnt i hvert sektordepartement. MDs rolle er avgrenset til å gi råd og øve påvirkning på de andre departementene ( ibid:156).

Det er valg av virkemidler som bestemmer hvor på skalaen integrasjonen skal plasseres. Bindende miljøhandlingsplaner kan representere den mest direkte og potensielt mest

effektive veien mot integrasjon, men mer myke virkemidler kan også med fordel brukes i en kombinasjon med førstnevnte (Wilkinson 1997:157).

#### 2.1.4 Direkte og indirekte strategier

Arild Underdal (1989:16) skiller grovt mellom en direkte og en indirekte tilnærming til "policy integration". **Den direkte strategien** innebærer at myndighetene søker integrasjon gjennom å definere politiske mål og retningslinjer som må følges av alle de berørte sektordepartementene. For at denne strategien skal ha positiv effekt, må myndighetene finne presise mål og retningslinjer, samt sikre iverksettingen av disse.

**Den indirekte strategien** brukes som en fellesbetegnelse på flere distinkte strategier. De to viktigste underklassene kaller Underdal den intellektuelle- og den institusjonelle strategien. *Den intellektuelle strategien* søker "policy integration" ved at beslutningstakerne tilegner seg en mer holistisk tilnærming gjennom forskning, undervisning og sosialisering. Dette kan gi betydningsfulle resultater på lang sikt, men vil ikke gi noen umiddelbar løsning på akutte koordineringsproblemer. Og siden løsningen på politiske koordineringsproblemer ofte er av politisk karakter, vil nok en medisin som fokuserer på sammensetningen av interesser og makt være bedre (ibid:167).

*Den institusjonelle strategien* er et svar på problemenes politiske karakter. En strategi i denne kategorien vil være å omforme eksisterende institusjoner. Dette kan gjøres ved at saker flyttes oppover fra det lokale til det nasjonale nivå. Men det kan også gjøres ved å flytte saker horisontalt fra et sektordepartement til et departement med et bredere perspektiv. Ved å overføre lisensmyndigheten for industriutslipp fra Industridepartementet til Miljøvern-departementet kan man f.eks. oppnå en bredere evaluering av de politiske valgmulighetene (Underdal 1980:167).

En annen understrategi vil være å forandre beslutningsprosedyrene. Myndighetene kan f.eks. sette krav om offentlige høringer, om miljøkonsekvens utredninger og at institusjoner som er ansvarlige for tverr-sektorielle spørsmål utarbeider felles politikk forslag (ibid:167).

En tredje understrategi vil være å omfordele ressurser eller formell autoritet mellom institusjonene. Dette kan gjøres ved å øke budsjettet til en institusjon på bekostning av en annen, utpeke en sterk leder, eller underordne en institusjon under en annen. Også intra-institusjonelle tiltak som å øke kapasiteten til for eksempel et planleggingskontor kan tas i bruk. En annen mulighet er å skape nye institusjoner ved å for eksempel slå sammen to institusjoner til en. Det kan også etableres et nytt "superbyrå" som koordinerer arbeidet til mer spesialiserte byrå.

Alle disse tiltakene under den institusjonelle strategien har det til felles at de søker å oppnå "policy integration" ved å reorganisere den institusjonelle strukturen slik at den bedre reflekterer det politiske perspektivet som er ønskelig. De er alle basert på antagelsen om at valget av organisasjonsløsning har betydning for politikk utfallet. Men sammenlignet med den direkte tilnærmingen, vil de fleste indirekte strategier innebære større usikkerhet om hva som vil bli effekten på den politikken som blir ført. De indirekte teknikkene isolerer aktøren som bruker teknikkene fra de politiske effektene som følger av hans handling (Underdal 1980:167).

Underdal understreker at strategiene er gjensidig avhengige av hverandre. Uten et mål kan ikke de indirekte strategiene bli iverksatt systematisk. For å kunne arbeide mot et mål må man naturlig nok kjenne målet. Samtidig kan en indirekte strategi bidra til forandringer i det institusjonelle rammeverket som gjør det lettere å omsette målet til handling (ibid:168).

### 2.1.5 Miljøverndepartementet som "superdepartement" v. s sektoransvarsprinsippet

Jansen, Osland og Hanf (1998) behandler ikke eksplisitt strategier for å realisere integrasjon. I stedet velger de å fokusere på ulike organisasjonsløsninger. De setter opp sektoransvarsprinsippet som en motsats til en organisasjonsløsning der Miljøverndepartementet (MD) utgjør et såkalt "superdepartement". I følge Jansen, Osland og Hanf anbefaler Brundtland-rapporten bruk av sektoransvarsprinsippet. Når de skal forklare hva dette prinsippet går ut på, refererer de derfor til denne rapporten:

By this choice, referred to as the sector responsibility approach, each ministry (and its agencies) is explicitly given the responsibility for integrating environmental considerations into the policy process of its sector. As phrased by Weale (1992:124-25), it aims at improving the operating software of the government machine, rather than reconfiguring the existing hardware. To the extent that the role of ME and the environment agencies is laid out in this approach, it is noted that they "will be called upon to advise and assist central economic and sectoral agencies as they take up their new responsibilities for sustainable development (Jansen mfl.. 1998:295).

Sektoransvarsprinsippet blir av Jansen, Osland og Hanf tolket som et selvreguleringsprinsipp der sektordepartementene regulerer seg selv, og miljøvernmyndighetene har begrenset innflytelse. Prinsippet hviler på antagelsen om at det er mulig å integrere miljøhensyn inn i standard prosedyrene til politiske og økonomiske aktører uten å forandre på den eksisterende institusjonelle logikken. Dette er mulig fordi man antar det finnes et positiv-sum spill mellom miljøhensyn og andre hensyn. Dermed vil sektordepartementene selv greie å integrere miljøhensyn i sin politikk, uten at MD må tvinge dem til det (ibid:295). Jansen, Osland og Hanf (1998: 295, 301-305) mener imidlertid at sektoransvarsprinsippet bygger på feil forutsetninger. Det finnes konflikter mellom miljømål og andre mål. I situasjoner med konflikt vil ikke sektordepartementene favorisere miljøet. Sektordepartementene er omgitt av en sosio-økonomisk kontekst og de vil i mange tilfeller fungere som brohoder eller agenter for bestemte sosiale interesser. Dette fører på sin side til at disse interessene blir inkludert i politikk utformingen, mens andre interesser som miljøinteresser blir ekskludert. Det finnes mange eksempler på at sektordepartementene i allianser med organiserte interesser har nedkjempet forsøk på å prioritere miljømål. En organisatorisk løsning som gir MD formell makt i forhold til de andre departementene, vil forhindre at miljøhensyn taper kampen. Jansen, Osland og Hanf (1998:295) lanserer derfor en organisatorisk løsning der MD opptrer som et superdepartement:

Logically, another organisational solution for integrating overriding considerations into public policy trans-sectorally would be to establish the ME as a super-ministry, i.e. as a ministry that is given the mandate and the resources needed to be able to enforce environmental policy goals in the various policy sectors, against the will, if necessary, of sector ministries.

Jeg vil komme tilbake til Jansen, Osland og Hanfs syn på integrasjon seinere i oppgaven. Nå vil jeg gå over til å operasjonalisere EPI-begrepet.

## 2.2 Dimensjoner ved EPI-begrepet

Som vi skal se, vil jeg bruke enkelte elementer fra strategiene til Wilkinson og Underdal når jeg skal etablere indikatorer som operasjonelle mål på EPI. Jeg vil likevel ikke bruke selve strategibegrepene. Wilkinson bruker navnene "top-down" og "bottom-up" på strategier som har til hensikt å integrere miljøhensyn i sektorpolitikken. Begrepene "top-down" og "bottom-up" kan imidlertid anvendes generelt på strategier som gjelder bruk av virkemidler. Man kan f.eks. beskrive helsepolitiske virkemidler ved hjelp av en "top-down" eller "bottom-

up” tilnærming. Det samme gjelder for Underdals direkte og indirekte strategier. Jeg trenger begreper som bedre fanger opp problemer knyttet til miljø og utvikling, og som logisk sett er mer inklusive enn de andre begrepene. Etter min mening er dette tilfellet med EPI begrepet.

Som tidligere påpekt, kan EPI begrepet sies å ha to dimensjoner, en vertikal og en horisontal. Den vertikale dimensjonen uttrykker i hvor stor grad EPI blir realisert internt i et departement, mens den horisontale dimensjonen viser i hvor stor grad den interne integrasjonen er knyttet til en omfattende nasjonal strategi for bærekraftig utvikling og/eller nasjonale miljømål. Jeg vil nå operasjonalisere disse dimensjonene ved hjelp av indikatorer.

### 2.2.1 “Vertical environmental policy integration”

”Vertical environmental policy integration” (VEPI) uttrykker i hvor stor grad et departement har greidd å integrere miljøhensyn internt ved å gjøre slike hensyn til beslutningspremisser.<sup>8</sup> For å få til en høy grad av VEPI, trenger departementet integrasjonsmekanismer. Disse mekanismene kan på sin side være indikatorer på hvor langt departementet har kommet i å integrere miljøhensyn i sine beslutninger. Jeg vil anta at VEPI kan måles ved hjelp av følgende indikatorer:

- Departementet har kartlagt miljøutfordringene innenfor sin sektor.
- Det har blitt satt konkrete og tidsbestemte mål for å løse miljøproblemene (nedfelt i en sektorvis miljøhandlingsplan eller et annet sted).
- Målene har blitt fulgt opp med virkemidler og nødvendige bevilgninger.
- Det har blitt etablert prosedyrer for resultatrapportering i forhold til målene.

Disse indikatorene kan så brytes ned på et mer detaljert nivå. For mitt formål er de imidlertid detaljerte nok. Videre vil nok mange mene at sektorvise miljøhandlingsplaner er en nøkkelindikator på VEPI. Men en slik plan er av begrenset betydning hvis den ikke inneholder en beskrivelse av sektorens miljøproblemer, samt etablerer konkrete mål og tidsfrister. Slike beskrivelser, mål og tidsfrister kan også utarbeides uavhengig av slike planer (Hovden og Lafferty 2001:17).

Det er viktig å understreke at en høy grad av VEPI ikke forutsetter at regjeringen legger føringer på departementets interne integrasjon. I stedet kan departementet selv utvikle sin egen forståelse av EPI og hva det vil innebære for sektoren. Men vi kan også tenke oss en situasjon hvor den interne integrasjonen er knyttet til nasjonale føringer (jf. neste avsnitt om HEPI).

Videre vil jeg understreke at begrepet ”vertikalt” blir brukt med et funksjonelt og ikke et geografisk siktemål. Det betyr at den vertikale akse gjelder styringsstrukturen, fra sentrale regjeringsmyndigheter ned til departement og avdelinger, og ned til direktorat og sektormyndigheter. I annen litteratur om EPI refererer den vertikale integrasjonen til miljøarbeid gjort av regionale og lokale myndigheter. I slike tilfeller, er det snakk om vertikal integrasjon i et geografisk perspektiv, og ikke et funksjonelt perspektiv som i mitt tilfelle (ibid:18).

---

<sup>8</sup> For enkelhets skyld relaterer jeg VEPI til departementer, men VEPI kan også finne sted i andre offentlige organer.

## 2.2.2 “Horizontal environmental policy integration”

”Horizontal environmental policy integration” (HEPI) uttrykker i hvor stor grad regjeringen arbeider aktivt mot hver sektor på basis av en omfattende tverr-sektoriell nasjonal strategi for bærekraftig utvikling. Denne strategien innebærer ideelt sett at ulike sosiale, økonomiske og økologiske mål blir satt i sammenheng med hverandre. I situasjoner hvor det er mulig med vann-vinn løsninger blir de ulike målene koordinert til styrking av dem alle. I situasjoner hvor det derimot eksisterer interessekonflikter, blir nødvendige avveininger foretat.<sup>9</sup> For å få til en slik strategi, er det sannsynlig at arbeidet med strategien må løftes opp på et høyt politisk nivå. Det kan tenkes at regjeringen utformer strategien selv eller at den delegerer oppgaven til f.eks. et Planleggingsdepartement eller et tverr-departmentalt nasjonalt utvalg der også det sivile samfunn er representert. I alle tilfeller er det nødvendig at hovedtrekkene i strategien har et parlamentarisk grunnlag<sup>10</sup>.

I forbindelse med utformingen av den tverr-sektorielle strategien er det også naturlig at det blir fastsatt nasjonale miljømål som er konkrete og tidsbestemte. På basis av de nasjonale miljømålene, kan det så utarbeides sektorvise miljømål. Her er det naturlig å tenke seg at et overordnet politisk organ får det avgjørende ordet i utformingen av sektormålene, selv om sektordepartementene også kan delta i en dialog for å sikre målene en viss legitimitet. Ved at et overordnet politisk organ deltar i fastsettingen av sektormålene, vil en sikre samordning på tvers av sektorer. Videre er det naturlig å tenke seg at et overordnet politisk organ har det overordnede ansvaret for iverksettingen av EPI i hver sektor, og at denne iverksettingen er i samsvar med regjeringens forståelse av EPI. På bakgrunn av det nevnte resonnement vil jeg etablere følgende indikatorer på HEPI:

- Et overordnet politisk organ har utarbeidet en tverr-sektoriell nasjonal strategi for bærekraftig utvikling.
- Strategien koordinerer og avveier sosiale, økonomiske og miljømessige mål.
- Strategien inneholder konkrete og tidsbestemte nasjonale miljømål.
- De sektorvise miljømålene har blitt utledet av de nasjonale miljømålene.
- Det har blitt etablert prosedyrer for resultatrapportering i forhold til nasjonale mål.

Slik jeg tilla et overordnet politisk organ stor betydning i utformingen av en nasjonal strategi for bærekraftig utvikling, vil jeg også tillegge et slikt organ stor vekt i iverksettingen av EPI. Bakgrunnen for dette er en erkjennelse av at miljøvernforvaltningen sjelden har nok makt til å tvinge sektordepartementene til å forplikte seg på miljømål, jf. undersøkelsen til Jansen, Osland og Hanf (1998). Dette kan trekke i retning av at et annet organ enn MD bør få hovedansvaret for iverksettingen av EPI. Arbeidet kan for eksempel legges direkte under Statsministerens kontor eller delegeres til en vise-statsminister eller minister uten portefølje.

9 Hvor effektiv en nasjonal strategi for bærekraftig utvikling er i forhold til målet om å realisere EPI, er selvfølgelig avhengig av de prioriteringer som blir gjort i strategien. Det er fullt mulig å utforme nasjonale miljømål som ikke er i nærhetene av å oppfylle kravene til en bærekraftig utvikling. Hvorvidt man i slike tilfeller har utformet en strategi for bærekraftig utvikling, kan diskuteres.

10 Jeg må kommentere nærmere hvorfor jeg etablerer en nasjonal strategi for bærekraftig utvikling, og ikke en nasjonal strategi for EPI som indikator på den horisontale dimensjonen. Bærekraftig utvikling inkluderer en økonomisk, sosial og økologiske dimensjon, mens EPI kun omhandler den økologiske dimensjonen. Når EPI skal iverksettes, må en likevel ta hensyn til alle de tre dimensjonene. Miljøhensyn må for eksempel ofte veies mot økonomiske hensyn. Jeg tror at implementeringen av EPI blir mer effektiv hvis ulike samfunnsmessige mål blir veid opp mot hverandre så tidlig som mulig. En nasjonal strategi for bærekraftig utvikling vil pr definisjon innebære en slik avveining. Det er ikke tilfellet for en nasjonal strategi for EPI.

Som et alternativ kan det tenkes at ansvaret kan tillegges et parlamentarisk organ (Lafferty og Hovden 2001:19).

### 2.2.3 Forholdet mellom EPI, VEPI og HEPI

I vanlig dagligtale er begrepene "vertikal" og "horisontal" to gjensidig utelukkende begreper. Det er imidlertid viktig for meg å understreke at jeg bruker begrepene VEPI og HEPI på en slik måte at det ene begrepet ikke utelukker det andre. VEPI og HEPI er to dimensjoner som kan plasseres i en 4 felts tabell hvor man kan få fire ulike utfall:

	<i>Lav grad av HEPI</i>	<i>Høy grad av HEPI</i>
<i>Lav grad av VEPI</i>	Utfall 1	Utfall 2
<i>Høy grad av VEPI</i>	Utfall 3	Utfall 4

Figur 2.1: Mulige kombinasjoner av VEPI og HEPI

Utfall nr. 1 innebærer at man ikke har greidd å realisere en høy grad av intern integrasjon i departementene, selv om denne integrasjonen skal ta utgangspunkt i egne sektormål. Utfall nr. 2 viser at det finnes klare nasjonale retningslinjer for EPI, men disse retningslinjene har ikke blitt nedfelt i en intern integrasjon i departementene. Utfall nr. 3 medfører at man har oppnådd en høy grad av intern integrasjon, men denne integrasjonen er i liten grad knyttet til nasjonale retningslinjer. Innenfor utfall nr. 4 finner man både en høy grad av intern integrasjon, samtidig som denne integrasjonen er knyttet til nasjonale retningslinjer.

Utfall nr. 4 er det ideelle utfallet hvis myndighetene skal realisere en høy grad av EPI. Begrunnelse for denne påstanden ligger i miljøproblemenes karakter. Miljøproblemene er tverr-sektorielle og må løses på tvers av ulike sektorer. En høy grad av HEPI sikrer at de ulike departementenes iverksetting av EPI blir samordnet. På den måten kan en høy grad av HEPI bidra til en kostnadseffektiv fordeling av tiltak og virkemidler, som igjen kan øke legitimiteten til EPI. Videre vil jeg anta at miljømålene kommer i konflikt med en rekke andre legitime samfunns mål. I slike situasjoner kan det være nødvendig med overordnet politisk styring som presser departementene til å ta en del miljøhensyn de ellers ikke ville tatt. Samtidig vil det være nødvendig med en høy grad av VEPI. Det hjelper lite at det finnes sektorvise miljømål som er avledet av nasjonale miljømål og overordnet andre mål, hvis ikke departementene greier å integrere miljømålene i sin virksomhet.

Noen viktige spørsmål oppstår: Hvilke av indikatorene må være til stedet for at jeg skal kunne fastslå at det finnes en tilstand med høy grad av VEPI og HEPI? Og hvilken vekt skal de ulike indikatorene tillegges i den samlede vurderingen? Dette er spørsmålet som jeg vil avgjøre ved hjelp av skjønn. Jeg vil ikke foreta en formell "veiing" av de ulike indikatorene.

Min forståelse av begrepet bærekraftig utvikling og miljøproblemenes karakter er bakgrunnen for at jeg antar at EPI må inneholde både en vertikal og horisontal dimensjon. Hvis jeg legger en annen forståelse av bærekraftig utvikling til grunn, vil jeg trekke andre konklusjoner. Innenfor forskningen finnes det en stor debatt om bærekraftig utvikling kan sies å være identisk med diskursen økologisk modernisering. Jeg vil nå presentere denne debatten, før jeg viser hvordan ulike syn her får konsekvenser for integrasjonsproblematikken.



### 2.3 Debatten om bærekraftig utvikling og økologisk modernisering

Forskere som Maarten A. Hajer (1995) og Alf Inge Jansen, Oddgeir Osland og Kenneth Hanf (1998) har analysert forandringene som skjedde i tilnærming til miljøpolitikken på midten 1980-tallet som en triumf for et effektivitetsorientert, teknokratisk og markedsfokusert paradigme som de beskriver som *økologisk modernisering*. Sentralt innenfor dette perspektivet er tanken om at miljøvern kan betraktes som en mulighet til å modernisere produksjonsteknikker og utvikle nye produkter, til å forbedre effektiviteten og konkurransevnen, samt vinne nye markeder for miljøvennlige varer og tjenester (Lafferty og Meadowcroft 2000:446). Jansen, Osland og Hanf (1998:292-293) beskriver nærmere hvilke forutsetninger de mener at økologisk modernisering bygger på:

Forholdet mellom økonomisk vekst og miljøvern kan betraktes som et positiv-sum spill. Teknologiske innovasjoner vil forhindre at økonomisk vekst fører til økt energibruk og større forurensing.

Miljøvern er ikke i konflikt med markedsøkonomiens logikk om stadig større profitt. I stedet for å omstrukturere markedsinstitusjonene radikalt, vil man innenfor en økologisk moderniserings tankegang anbefale en utstrakt bruk av markedsmekanismer. En rekke incentiver og tiltak skal sikre at bedriftene internaliserer miljøkostnadene i prisen på varer og tjenester. Dette vil føre til at de produkter som er minst skadelige for miljøet blir billigst, og dermed vil de mest miljøvennlige produksjonsprosessene og produktene vinne konkurransen.

Markedet er i mange tilfeller en mer effektiv institusjon til å fremme en bærekraftig utvikling enn staten. Staten blir oppfattet som lite fleksibel, økonomisk ineffektiv og som en bremse på teknologiske innovasjoner. Staten har likevel en rolle å spille. Den skal gjøre mer bruk av økonomiske instrumenter, spesielt skatter/avgifter for å fremme kostnadseffektivitet og for å styre produsenter og konsumenters opptreden. Videre skal den ta i bruk instrumenter som gjør at økonomiske aktører internaliserer miljøverdier. Frivillige avtaler mellom staten og næringslivet kan være slike instrumenter.

Debatten om bærekraftig utvikling innebærer noe mer enn økologisk modernisering, er en stor debatt som jeg ikke kan gå grundig inn på her. Jeg vil nøye meg med å gjengi hovedargumentene på begge sider. Forskere som Hajer (1995), Jansen, Osland og Hanf (1998) hevder at bærekraftig utvikling er mer eller mindre identisk med økologisk modernisering. Hajer (1995: 26) hevder f.eks: "The 1987 Brundtland Report Our Common Future can be seen as one of the paradigm statements of ecological modernization". For å begrunne sitt standpunkt viser Hajer og de andre forskerne til påstanden i Vår felles framtid om at en bærekraftig utvikling forutsetter økonomisk vekst, både i u-land og i-land. Dette blir tolket som et tegn på at Vår felles framtid forutsetter et positiv-sum spill mellom økologi og økonomi, akkurat som økologisk modernisering. Langhelle (1999a:13-22) har imidlertid i sin doktorgradsavhandling vist at vekstbegrepet i Vår felles framtid er kvalitativt annerledes enn vekstbegrepet innenfor økologisk modernisering. Vår felles framtid opererer med absolutte grense for veksten, noe som man ikke finner innenfor en økologisk moderniserings tankegang. Vår felles framtid snakker også om tøffe valg og at det finnes vinnere og tapere, mens økologisk modernisering i større grad innebærer en vektlegging av vinn-vinn løsninger. Mulige konflikter mellom miljø og økonomi blir løst ved hjelp av teknologiske forandringer, effektiv styring og problemløsning. Videre er Vår felles framtid mer opptatt av globale spørsmål som global rettferdighet. Vår felles framtid opererer også med hierarki av hensyn

som ikke økologisk modernisering har<sup>11</sup>. Hvilke konsekvenser får så de ulike standpunktene for integrasjonsproblematikken ?

### 2.3.1 Bærekraftig utvikling som økologisk modernisering: Implikasjoner for EPI

Hvis man velger en tilnærming til miljøpolitikken som kan karakteriseres som økologisk modernisering, så vil dette valget også få konsekvenser for det politiske innholdet, valget av virkemidler, og for hvilken organisasjonsløsning man velger når miljøhensyn skal integreres i departementenes beslutningsprosesser:

Based on certain assumptions this policy strategy (økologisk modernisering, min kommentar) represented a clear choice as to the kind of policies to be pursued and types of instruments to be used to influence societal actors as well as to the organisational alternative for making environmental protection "an integral part of the mandates of all agencies of governments" (Jansen mfl. 1998:292) (min kursivering).

Hva er så det organisatoriske alternativet som kjennetegner en integrasjon som er uttrykk for økologisk modernisering? Jansen, Osland og Hanf mener at sektoransvarprinsippet slik de definerer dette prinsippet er et typisk kjennetegn. Dette prinsippet innebærer at "(...) each ministry (and its agencies) is explicitly give the responsibility for integrating environmental considerations into the policy process of its sector" (ibid:295) De skriver videre :

The sector responsibility approach, on the other hand, is compatible with the understanding of the relation between ecology and economy as a positive-sum game. The latter pictures "integrating policies" as an analytical process, as a question of problem-solving on the basis of relevant information and not as a process of subordinating other interests to environmental interests (min kursivering). Therefore, a key element in the organisational part of the ecological modernisation strategy is that of providing the relevant information for making "informed choices", and this way of "turning government green" logically makes two types of changes necessary:

1. The necessity of improving information about "the state of the environment": economic and environmental values can and should be integrated on the basis of analyses and calculation, and therefore reliable data on the state of the environment as well as on aspects of the production process are decisive.
2. The necessity of implementing procedural changes to ensure that such information is included as premises in the policy process: for instance, by including in the policy process organisations that possess such knowledge (e.g. through interministerial committees, hearing procedures) and/or by making such information part of the standard operating procedures of the sectoral agencies and ministries (Jansen mfl..1998:295).

I følge Jansen, Osland og Hanf vil altså en integrasjonsprosess som er uttrykk for økologisk modernisering innebære at man leter etter vinn-vinn løsninger. Innenfor en slik tankegang antar man at konflikter mellom miljø og andre hensyn kan løses uten at det blir foretatt harde politiske prioriteringer. I stedet blir det et spørsmål om å finne de riktige tekniske og styringsmessige løsningene. Det betyr at behovet for en overordnet politisk styring av integrasjonsprosessen i form av HEPI vil bli nedtonet. Siden integrasjonen framstår som upolitisk, i den betydning at det ikke må foretas harde politiske prioriteringer, så kan man trygt overlate til det enkelte departement å utforme sektorvise miljømål og finne de nødvendige virkemidler. Dette er essensen i sektoransvarsprinsippet slik Jansen, Osland og

---

11 I hvilken grad det finnes forskjeller mellom bærekraftig utvikling og økologisk modernisering, beror også på hvilken oppfatning man har av økologisk modernisering. Berger mfl..(2001:61-61) viser til Christoffs inndeling mellom svak og sterk økologisk modernisering. Den sterke formen for økologisk modernisering setter den internasjonale dimensjonen ved miljø og utvikling i fokus, samt vektlegger vidtrekkende forandringer i samfunnets institusjonelle struktur og økonomiske system. Dette er noe man ikke finner innenfor den svake formen for økologisk modernisering. Sterk økologisk modernisering ser dermed ut til å ha en del fellestrekk med bærekraftig utvikling, som ikke svak økologisk modernisering har.

Hanf definerer det. Sektoransvarsprinsippet framstår da som en motsats til den horisontale dimensjonen. På bakgrunn av dette, vil jeg argumentere for at en integrasjon som kan karakteriseres som økologisk modernisering vil innebære en relativt høy grad av VEPI, mens den horisontale dimensjonen vil bli nedtonet.

### 2.3.2 Bærekraftig utvikling forskjellig fra økologisk modernisering: Implikasjoner for EPI

Bærekraftig utvikling forstått som en diskurs som er kvalitativt annerledes enn økologisk modernisering gir andre implikasjoner for integrasjonsproblematikken enn økologisk modernisering. Denne fortolkningen legger til grunn at en bærekraftig utvikling vil føre til situasjoner med null-sum spill mellom miljøhensyn og andre hensyn. Hvis man ønsker å integrere miljøhensyn i slike situasjoner og i tillegg ønsker at hensynet til bærekraftig utvikling/miljø skal være et overordnet mål for samfunnsutviklingen, må det etableres et verdihierarki hvor miljømålene får overordnet betydning. For å få til en prioritering av miljøhensyn i konfliktsituasjoner, er det naturlig å tenke seg at det trengs overordnet politisk styring i favør av miljøet. Det vil derfor være nødvendig med både en høy grad av VEPI og HEPI<sup>12</sup>. Det er denne sistnevnte forståelsen av bærekraftig utvikling som ligger til grunn for oppgaven min. Når jeg heretter snakker om bærekraftig utvikling, så mener jeg altså bærekraftig utvikling forstått som en kvalitativt annerledes diskurs enn økologisk modernisering.

Som en oppsummering vil jeg si at vi finner en større vektlegging av den horisontale dimensjonen innenfor bærekraftig utvikling enn innenfor en politikk som kan karakteriseres som økologisk modernisering. I tilknytning til dette, virker det som om integrasjonsprosessen i større grad vil være en politisk prosess innenfor førstnevnte diskurs enn innenfor sistnevnte.<sup>13</sup> Innenfor en økologisk moderniserings tankegang er det i stedet mer upolitisk problemløsning som blir satt i fokus. På bakgrunn av disse forskjellene ønsker jeg å finne ut om den norske prosessen er et uttrykk for bærekraftig utvikling eller økologisk modernisering.

14

Hvis jeg finner ut at det er økologisk modernisering som har vunnet fram, så vil jeg undersøke om mine funn har relevans for debatten mellom Jansen, Osland og Hanf på den ene siden og Langhelle, Lafferty og Meadowcroft på den andre siden. Kan jeg ut fra mine funn si noe om bærekraftig utvikling må innebære noe mer enn økologisk modernisering?

I tillegg til å si noe relevant i forhold til denne debatten, vil jeg drøfte mulige faktorer som kan forklare hvorfor jeg eventuelt finner mangel på samsvar mellom de eksterne og interne evalueringskriteriene og faktisk politikk. Jeg vil nå kort skissere hvilke teoretiske perspektiver jeg har tenkt å ta utgangspunkt i.

12 En nærmere begrunnelse for hvorfor bærekraftig utvikling innebærer en høy grad av VEPI og HEPI vil bli gitt i kapittel 4.

13 Som et hovedtrekk antar jeg som Jansen mfl. (1998:295) at man innenfor en økologisk moderniserings tankegang nedtoner de politiske prosessene i den betydning at behovet for harde politiske prioriteringer ikke blir vektlagt. Dette betyr imidlertid ikke at økologisk modernisering framstår som helt upolitisk. Bruken av avgifter, som er et viktig virkemiddel innenfor denne diskursen, forutsetter f.eks. en aktiv stat. Avgifter forutsetter også politiske prioriteringer da de vil ramme ulike grupper ulikt.

14 Jeg velger hovedsakelig å fokusere på to forskjeller mellom bærekraftig utvikling og økologisk modernisering, nemlig forskjellene knyttet til VEPI og HEPI, og den forskjellen som finnes når det gjelder vektleggingen av politiske prioriteringer v.s. en mer analytisk tilnærming. Jeg kunne også ha tatt utgangspunkt i andre forskjeller, f.eks. de som kan knyttes til spørsmål om global rettferdighet, økonomiske virkemidler v.s. reguleringer e.t.c. Jeg har imidlertid ikke hatt kapasitet til å studere hvordan disse aspektene ved bærekraftig utvikling og økologisk modernisering har kommet til uttrykk i den norske integrasjonsprosessen.

## 2.4 Mulige forklaringsfaktorer

Som nevnt vil jeg ikke teste årsaksfaktorer på noen systematisk måte. Til det formål har jeg ikke nok dokumentasjon. I stedet vil jeg delvis med utgangspunkt i egne funn, og delvis med utgangspunkt i andres forskning, drøfte mulige forklaringer.

Gitt at jeg finner stor avstand mellom de norske stortingsmeldingene og faktisk politikk, vil det første skrittet være å undersøke om iverksettingsproblemer kan ha skapt denne avstanden. Hvilke iverksettingsproblemer man finner, er i stor grad avhengig av hvordan man definerer *iverksetting* eller *implementering*, som er to begreper med samme mening.<sup>15</sup> Jeg vil nå forklare disse begrepene nærmere.

Kjellberg og Reitan (1995:132) mener at iverksettingsbegrepet preges av en grunnleggende tvetydighet. De skriver bl.a: "Å iverksette er både å gjennomføre og å virkeliggjøre. En gjennomføring av en politikk behøver ikke nødvendigvis å føre til en virkeliggjørelse av dens målsetninger (Lane 1992, s. 91)". Videre skriver de:

Mange vil nok synes at iverksetting pr. definisjon forutsetter et objekt, en politikk, en plan, eller et tiltak som skal settes ut i livet. Pressman og Wildavsky uttrykker det slik: Vi kan ikke operere med en definisjon av politikk som utelukker enhver form for iverksetting og heller ikke med en definisjon som innbefatter enhver form for iverksetting. Det må finnes et startpunkt. Hvis ingen virksomhet blir påbegynt, kan det heller ikke finne sted noen iverksetting. Men det må også finnes et slutt punkt. Iverksetting kan ikke lykkes eller feile uten at det finnes et mål som den kan vurdere ut fra" (Presman og Wildavsky, s.22) Langt fra alle forskere innen feltet har imidlertid vært enig i at en slik avgrensning. Enkelte har insistert på at iverksetting er å oppfatte som en uavbrutt prosess, uten begynnelse og uten ende (ibid:132-133).

Her er vi ved kjernen i diskusjonen mellom to hovedretninger innenfor iverksettingsforskningen. Innenfor den ene hovedretningen, den beslutningsorienterte tilnærmingen, mener man at en beslutning må være utgangspunktet for iverksettingen. Den andre hovedretningen, en prosessorientert tilnærming, forutsetter ikke at en slik beslutning ligger til grunn. Den førstnevnte tilnærmingen opererer også med en trang definisjon av iverksettingen, dvs fra fasen mellom sentralt vedtak og lokal operasjonalisering, mens den sistnevnte tilnærmingen har en definisjon som omfatter hele den politiske og administrative prosessen (Kjellberg og Reitan 1995:132-133). I undersøkelsen min vil jeg legge en beslutningsorientert tilnærming til grunn. Slik jeg ser det, er St.meld. nr. 46 og St.meld. nr. 58 en form for beslutninger som iverksettingen av EPI tar utgangspunkt i.

Hvordan man forstår selve iverksettingsbegrepet, vil i neste omgang få konsekvenser for hvordan man antar at iverksettingen bør foregå. Mazmanian og Sabatier, to teoretikere innenfor den beslutningsorienterte retningen, har laget en minimumsliste av faktorer som kan bidra til at "et autorativt vedtak om å endre en eksisterende tilstand, oppnår målsettingen" (ibid:151). En del av disse faktorene vil bli presentert nærmere i kapittel 8. I dette kapittelet vil jeg også drøfte om de kan relateres til mine funn.

I tillegg til å studere eventuelle iverksettingsproblemer, vil jeg også drøfte mer grunnleggende drivkrefter som kan forklare den norske integrasjonsprosessens karakter. Her er Jørgen Knutsens hovedfagsoppgave i statsvitenskap (2001) et nyttig startpunkt. Han studerer hvordan Danmark og Norge har integrert miljøhensyn på energiområdet. Konklusjonen han trekker, er at Danmark i større grad enn Norge har fått til en slik integrasjon, samt at den danske integrasjonen er av en annen type enn i Norge. For å forklare manglende sektorintegrasjon på miljøområdet i Norge, viser han bl. a til interessekonflikter:

---

15 Det norske ordet "verksetting" er avledet av det engelske ordet "implementation".

Totalt sett later det til at avstanden mellom nasjonale energipolitiske interesser og miljøhensyn er stor, og dette styrker antagelsen om at det er en sammenheng mellom disse forholdene og manglende prioritering av miljøhensyn som overordnet styringsprinsipp på energiområdet i Norge (ibid:76-76).

Knutsens funn er først og fremst knyttet til konflikter mellom energi og miljø. Men hans funn illustrerer kanskje et mer generelt poeng om at nasjonale interesser kan komme i konflikt med miljøinteresser og dermed skape problemer for iverksettingen av EPI. Jeg vil drøfte om dette kan være en mulig faktor som forklarer funnene mine. I tillegg vil jeg med utgangspunkt i forskningen til bl.a. Marit Reitan diskutere om institusjonelle forhold kan ha påvirket integrasjonsprosessen. En nærmere beskrivelse av nasjonale interesser og institusjonelle forhold vil bli gitt i kapittel 8.



---

## 3 METODEBRUK OG DATAGRUNNLAG

Siden undersøkelsen min er en evaluering, er det naturlig å ta utgangspunkt i evalueringsmetodikk. Samtidig vil jeg velge case-studiet som forskningsstrategi. Faglig grunnlag for en slik kombinasjon finner jeg i Yins bok *Case Study Research Design and Methods* (1994) Her hevder Yin at case-studiet har en distinkt plass i evalueringsforskningen. For å illustrere dette, viser han til fem områder hvor case-studiet har noe å bidra med i en evalueringssammenheng:

There are at least five different applications. The most important is to *explain* the causal links in real-life interventions that are too complex for the survey or experimental strategies (..) A second application is to *describe* an intervention and the real-life context in which it occurred. Third, case studies can *illustrate* certain topics within an evaluation, again in a descriptive mode-even from a journalistic perspective. Fourth the case study strategy may be used to *explore* those situations in which the intervention being evaluated has no clear, single set of outcomes. Fifth, the case study may be a "meta-evaluation"-a study of an evaluation study (Yin 1994:15).

Jeg velger en kombinasjon av evalueringsmetodikk og case studiet fordi jeg tror at case studiet kan kaste lys over konteksten rundt Vår felles framtid, Agenda 21 og de norske stortingsmeldingene. På samme måte tror jeg at case studiet kan sette iverksettingen av EPI inn i en større sammenheng. Case studiet åpner f.eks. for at jeg kan knytte iverksettingen til en faglig debatt om bærekraftig utvikling og økologisk modernisering. En nærmere begrunnelse for hvorfor jeg velger case studiet som forskningsstrategi, vil bli gitt seinere i kapittelet. Nå vil jeg gå over til å gi en beskrivelse av det evalueringsperspektivet som ligger til grunn for undersøkelsen min.

### 3.1 Evaluering av offentlige tiltak

Kjellberg og Reitan (1995:133) hevder at man trår ut i et terminologisk minefelt straks man sier ordet evaluering. Ordet evalueringen er egentlig synonymt med vurdering, men begrepet brukes på forskjellige måter:

Problemet er at evaluering i forbindelse med studier av offentlige tiltak brukes på minst to måter: 1) for prosessevaluering, mer eller mindre sammenfallende med vurdering av iverksetting, og 2) for resultatvurdering som betegnelse for vurdering av de praktiske resultatene (jf Mehlbye mfl.. 1993, Baklien 1993).

Kjellberg og Reitan (1995:133) velger å forbeholde betegnelsen evaluering for den sistnevnte betydningen. Andre forskere, som f.eks. Evert Vedung (1997:4-5), mener at evalueringbegrepet også må omfatte iverksetting. Han definerer evaluering slik:

Evaluation = df. careful retrospective assessment of the merit, worth, and value of administration, output, and outcome of government interventions, which is intended to play a role in future practical action situations.

Her ser vi at "administration", eller forvaltningsfasen på norsk, kan være gjenstand for evaluering. Det samme gjelder "output" som er fenomener som kommer ut av forvaltningsfasen. Mer konkret kan "output" være forbud, prosedyrer, bevilgninger, subsidier, skatter, varer og tjenester. "Administration" og "output" utgjør til sammen iverksettingsfasen. "Outcome" er det som skjer når "output" når mottakerne av det offentlige tiltaket, inkludert

resultatet av mottakernes handlinger. I tillegg dekker "outcome" det som skjer bortenfor mottakerne i en påvirkningskjede (Vedung 1997:4-5).

I motsetning til Kjellberg og Reitan, mener altså Vedung at evalueringsbegrepet kan omfatte både en vurdering av iverksetting ("administration" og "output"), og en vurdering av det som Reitan og Kjellberg kaller resultater ("outcome")<sup>16</sup>. Jeg legger Vedungs forståelse til grunn for undersøkelsen min. I forhold til Vedungs definisjon, velger jeg imidlertid å avgrense meg til "administration" og "output", eller iverksettingsfasen<sup>17</sup>. Selv om de faktiske resultatene er viktige, har jeg ikke anledning til å vurdere hvilke konsekvenser de ulike integrasjonsmekanismene får for Norges håndtering av miljøproblemene. Til det formål har jeg ikke nok tid og ressurser.

Vedung opererer med to hovedformer for evaluering, såkalt "monitoring" og "impact assessment". På norsk kan disse begrepene oversettes med kvalifisert oppfølging og effektmåling (Lindtvedt 1999:3).<sup>18</sup> Kvalifisert oppfølging er først og fremst en evaluering av iverksetting, mens effektmåling refererer til en vurdering av de faktiske resultater (Vedung 1997:137, 166). Siden jeg skal fokusere på en iverksettingsprosess, blir det naturlig å velge kvalifisert oppfølging som metodisk utgangspunkt for undersøkelsen min. Hva innebærer så kvalifisert oppfølging mer konkret?

### 3.1.1 Kvalifisert oppfølging

Vedung (1997:138) mener at kvalifisert oppfølging består av fem "steg". Det første steget vil være å rekonstruere den såkalte "intervensjonsteorien". Det betyr at forskeren må forsøke å finne ut hva som var formålet med et offentlig tiltak, og hvordan man hadde tenkt å realisere dette formålet. Det andre steget går ut på å lage empiriske sjekkpunkter for de ulike stadiene i intervensjonsteorien. Dette kan være et problematisk skritt, da det kan være vanskelig å operasjonalisere enkelte formål, som f.eks. godt helsestell, høy kvalitet på forskning. Det tredje steget innebærer innsamling og analyse av data. Som et fjerde steg må man anvende kriterier som man kan måle de empiriske funnene opp mot, og som et femte og siste steg bør man ut fra egne funn si noe generelt om styringsmuligheter.

Som vi ser, har ikke Vedung inkludert noen form for leting etter forklaringsfaktorer i de fem "stegene". Han understreker imidlertid at kvalifisert oppfølging ikke utelukker en slik leting. Forklaringsfaktorene innenfor kvalifisert oppfølging må imidlertid være knyttet til fenomener i iverksettingskjeden og ikke "outcome". Hvis man stiller spørsmål om årsakene til et bestemt "outcome", så foretar man effektmåling (ibid:137). Det å etablere forklaringer ser imidlertid ikke ut til å være et hovedanliggende innenfor kvalifisert oppfølging. Det er heller ikke hovedmålet med de to første problemstillingene mine. Her er det derfor naturlig å foreta en kvalifisert oppfølging. Problemstilling nr. 3 derimot, legger opp til en mer grunnleggende drøfting av forklaringsfaktorer. Her vil jeg ikke bruke kvalifisert oppfølging, men i stedet ta utgangspunkt i iverksettingsteori, institusjonell teori og teori knyttet til nasjonale interesser, jf. kapittel 2.

---

16 Vedung (1997:5) bruker betegnelsen "results" for både "output" og "outcome". Reitan og Kjellberg (1995:133) ser ut til å mene at resultater bare dekker "outcome".

17 Her vil jeg minne om at jeg velger en smal forståelse av iverksettingsbegrepet. Jeg skal altså ikke evaluere de prosessene som foregikk før St.meld. nr. 46 og St.meld. nr. 58 ble politisk behandlet. Dette er også i samsvar med Vedungs forståelse av iverksetting.

18 "Monitoring" er den samme form for evaluering som Kjellberg og Reitan kaller for prosessevaluering, mens effektmåling tilsvarer resultatvurdering (Lindtvedt 1999:33).



Hvordan kommer så de fem "stegene" til uttrykk i undersøkelsen min? I kapittel 4 og 5 vil jeg redegjøre for tanken bak integrasjonsanbefalingene i Vår felles framtid, Agenda 21 og de norske stortingsmeldingene. Her vil jeg også etablere eksterne og interne kriterier som de empiriske funnene skal vurderes opp mot. I dette kapitlet viser jeg hvordan jeg har samlet inn data, og i kapittel 6,7 og 8 analyserer jeg data i forhold til kriteriene. Når det gjelder det siste "steget" til Vedung, så vil jeg i liten grad si noe generelt om styringsmuligheter. En drøfting av dette, vil gå utover rammen for en hovedoppgave.

## 3.2 Case studiet

Yin (1994:13) opererer med fem former for forskningsstrategier: Eksperimenter, "surveys", historiske studier, analyser av arkiver og case studier. Valg av forskningsstrategi er avhengig av hvilke typer forskningsspørsmål forskeren stiller, graden av kontroll som forskeren har over aktuelle begivenheter og hvorvidt historiske eller samtidige forhold står i fokus.

Yin (1994:13) hevder videre at case studiet kjennetegnes av "hvordan"- og "hvorfor" spørsmål, og at man forsøker å undersøke et samtidig fenomen innenfor en aktuell kontekst. Ofte vil ikke grensene mellom fenomenet og konteksten være helt synlig. Siden fenomenet som studeres ikke kan avgrenses klart fra konteksten, får dette følgende konsekvenser for data innsamlingen og valg av analyse strategi: Det vil være flere interessante variabler enn det finnes data for, noe som resulterer i at man må stole på flere kilder, og data må samsvare på en triangulær måte, og et annet resultat vil være at man kan dra fordel av at teoretiske antagelser styrer data innsamlingen og analysen.

Undersøkelsen min kjennetegnes mest av "hvordan"- og litt av "hvorfor" spørsmål. Jeg vil også studere en prosess som går fra den helt nære fortid fram til i dag, altså et samtidig fenomen. Dette taler for å bruke en case studie strategi.

I tillegg blir datainnsamlingen og analysen til en viss grad styrt av teoretiske antagelser. Som vist i kapittel 2, antar jeg at man vektlegger HEPI i ulike grad innenfor de to diskursene bærekraftig utvikling og økologisk modernisering. Med utgangspunkt i disse forskjellene vil jeg så finne ut om den norske prosessen kan karakteriseres som bærekraftig utvikling eller økologisk modernisering. På den måten vil teoretiske antagelser legge føringer på datainnsamlingen og analysen. Dette trekker også i retning av å velge case studiet som forskningsstrategi.

Jeg vil studere et enkelt case med flere enheter. Caset mitt vil være den norske integrasjonsprosessen fra 1987 fram til i dag. Innenfor dette caset, vil de ulike integrasjonsmekanismene utgjøre enhetene. De ulike mekanismene vil bli beskrevet hver for seg, og i enkelte tilfeller vil jeg knytte forklaringer til de funn jeg gjør her. Samtidig vil jeg forsøke å si noe om caset som helhet. Analysene mine i kapittel 8 vil gjelde hele integrasjonsprosessen, og her vil jeg også komme med mer overordnede konklusjoner.

### 3.2.1 Datagrunnlaget

Vi kan dele data inn i to hovedtyper; kvalitative og kvantitative data. Jeg har bare brukt kvalitative data i undersøkelsen min. Disse data kan igjen deles inn i fire kategorier. For det første har jeg studert dokumenter som er et resultat av en internasjonal prosess. Dette er dokumenter som Vår felles framtid, Agenda 21 og rapporter fra FNs kommisjon for bærekraftig utvikling (CSD). For det annet har jeg studert norske offentlige dokumenter som stortingsmeldinger, miljøhandlingsplaner, rapporter og mer interne notater i departementene.

Jeg har også studert møtereferater fra ett offentlig utvalg. En tredje datakilde, er samtaler med informanter. Med unntak av to samtaler, er dette samtaler over telefon. En fjerde datakilde har vært e-post fra forskjellige folk. I tillegg til disse datakildene, har jeg brukt sekundærlitteratur som artikler, bøker og hovedoppgaver som et informasjonsgrunnlag.

### 3.2.2 Datainnhenting

Jeg begynte arbeidet med å finne ut hva som har blitt skrevet om EPI tidligere. Deretter gjorde jeg en studie av Vår felles framtid og Agenda 21 for å kartlegge hva disse dokumentene sier om integrasjonsproblematikken. På bakgrunn av sekundærlitteraturen, Vår felles framtid/Agenda 21 og samtaler med Eivind Hovden og William M. Lafferty, fant jeg så ut hvordan jeg ville definere EPI og hvordan jeg ville operasjonalisere begrepet. Som vist har jeg delt EPI inn i en horisontal og vertikal dimensjon, som så har blitt operasjonalisert ved hjelp av indikatorer. Da disse indikatorene var på plass, ble datainnhenting i stor grad styrt ut fra ønsket om å si noe om HEPI og VEPI i Vår felles framtid, Agenda 21 og den norske prosessen.

Jeg har benyttet kilder som har ulik grad av nærhet og relevans til selve caset og analysen av dette. Vår felles framtid, Agenda 21, de offentlige dokumentene og intervjuene har en nærhet til caset som gjør at jeg kaller dem for primærkilder (Dahl 1967:61,75). Det at disse kildene er direkte knyttet til det fenomenet jeg studerer, er en styrke. Samtidig er det svært utfordrende å bruke både Vår felles framtid, Agenda 21 og de norske stortingsmeldingene i en evalueringssammenheng. Intensjonene i Vår felles framtid og Agenda 21 er på ingen måte entydige og må derfor tolkes. Det samme gjelder de norske stortingsmeldingene. Meldingene bærer tydelig preg av å være politiske dokumenter med en del vage formuleringer. Hvorvidt jeg finner ut at intensjonene i disse dokumentene har blitt fulgt opp i praksis, vil derfor til en viss grad være avhengig av hvordan jeg tolker intensjonene. Der det er åpent for ulike tolkninger, vil jeg imidlertid argumentere for hvorfor jeg velger en bestemt tolkning.

Jeg bruker også rapporter og notater som Riksrevisjonen, Statskonsult og NIBR har utarbeidet. Dette må sies å være sekundærkilder siden de ikke har den samme nærheten til caset som kildene beskrevet overfor. Disse dokumentene byr ikke på samme tolkningsutfordringer som dokumentene jeg refererte til overfor. Det er også grunn til å anta at forskerne bak rapportene/notatene har forsøkt å tilnærme seg studieobjektet på en mest mulig vitenskapelig måte. Men selv om en vitenskapelig tilnærming ligger til grunn, utelukker ikke det enkelte svakheter. Dette ser jeg bl.a. i Statskonsults rapport. Her kommer det fram at Statskonsult har misforstått noen av elementene i det nye Resultatdokumentasjonssystemet (RDS). Statskonsult (2001:39-40) ser ut til å forutsette at sektordepartementene skal utarbeide resultatindikatorer, noe som de ikke nødvendigvis må gjøre (Nesje 2001 [telefonsamtale]). Til tross for denne misforståelsen har Statskonsults rapport høy kvalitet, og jeg velger derfor å beholde den som en sentral kilde.

Ved at jeg tok en telefon til MD, fikk jeg sjekket enkelte av opplysningene i Statskonsults rapport. Dette illustrerer nytten av å bruke flere datakilder til å belyse samme fenomen, såkalt datatriangulering (Yin 1994: 92-94). Datatriangulering kan imidlertid være kostbart og krevende å gjennomføre, og jeg har derfor ikke brukt datatriangulering på en systematisk måte. Ved enkelte anledninger har jeg imidlertid brukt flere kilder til å sjekke at jeg har forstått et sak riktig. Dokumentene som omhandler RDS har vært preget av tekniske detaljer, og i slike tilfeller har det vært oppklarende å ta en telefon til ansatte i miljøvernforvaltningen.

Telefonsamtalene har tatt utgangspunkt i ferdigformulerte spørsmål, gjerne om "tekniske" aspekt ved iverksettingen av de nye styringssystemene. Jeg har åpnet samtalen med å si at jeg holder på med en hovedfagsoppgave i statsvitenskap. Bortsett fra at dette, har ikke informantene fått eksplisitt beskjed om at informasjonen skal brukes i oppgaven, eller at de vil bli sitert. Dette kan være en svakhet. På den annen side gir de fleste informantene faktainformasjon og ikke kontroversielle vurderinger. Det er derfor grunn til å tro at de ikke har noe i mot å bli referert i oppgaven. I to tilfeller hvor informantene kom med noe kontroversielle vurderinger, ringte jeg dem opp igjen for å spørre om det var greit at jeg siterte dem. I det ene tilfellet var det ikke greit. Jeg måtte omformulere det som informanten tidligere hadde sagt.

Dette illustrerer også et generelt problem ved å intervjuer offentlige ansatte. De forteller gjerne om "tekniske" aspekter, men hvis jeg ber om deres vurdering av en sak, blir de straks mer forsiktige. Det skjer hvis jeg f.eks. spør dem om årsaker til at intensjoner ikke har blitt realisert. I slike tilfeller virker de noe redde for å trække "andre på tærne" og i tillegg er de gjerne litt motvillige til å spekulere i årsaker. Det er fullt forståelig at de ansatte opptre slik, jeg må bare ta konsekvensene av det. I noen tilfeller har jeg derfor tilbydd informantene anonymitet.

De ulike dokumentene og telefonsamtalene gir meg et godt grunnlag for å gjennomføre selve evalueringen (problemstilling nr. 1 og nr. 2). Mine data kan derimot i begrenset si noe om de mer grunnleggende og politiske drivkreftene bak den norske integrasjonsprosessen (problemstilling nr. 3). For å gi et mer fullstendig bilde av disse drivkreftene, må jeg derfor supplere med sekundærlitteratur. Ut fra andres forskning vil jeg så forsøke å sannsynliggjøre hvordan ulike faktorer kan ha påvirket iverksettingen av EPI.

### 3.2.3 Validitet

For at undersøkelsen min skal oppfylle kravene til vitenskapelige arbeider, må jeg vise at studien min innehar en høy form for validitet og reliabilitet. Yin opererer med 3 former for validitet; "construct validity", "internal validity" og "external validity" (Yin 1994:34-36).

"Construct Validity" eller begrepsmessig validitet, handler om å etablere riktige operasjonelle mål for det som studeres (ibid: 34). Jeg operasjonaliserer som nevnt EPI ved hjelp av to dimensjoner med tilhørende indikatorer. I teorikapitlet mitt har jeg begrunnet hvorfor jeg har valgt ut disse indikatorene. Jeg vil imidlertid understreke at EPI kjennetegner en situasjon hvor miljøhensyn har blitt inkorporert i beslutningsprosesser på ulike nivåer, og hvor miljøhensyn har blitt overordnet andre hensyn. For å kunne fastslå om en høy grad av EPI foreligger, bør jeg derfor ideelt sett studere alle aktuelle vedtak for å se om miljøinteressene har vunnet fram i konfliktsituasjoner. Dette har jeg naturligvis ikke nok kapasitet til. I stedet velger jeg indikatorer som på sin side kan føre til en høy grad av EPI. Norges "score" på disse indikatorene gir så en pekepinn på graden av EPI i Norge.

"Internal Validity" dreier seg om forskeren har greidd å finne reelle kausalsammenhenger og ikke spuriose sammenhenger. Denne type validitet er mest egnet for forklarende studier. Hvorvidt undersøkelsen min er en slik type studie kan diskuteres. Jeg tester ikke ulike forklaringer systematisk, men velger ut noen forklaringer som jeg synes virker relevante.

"External Validity" handler om mulighetene for å generalisere undersøkelsens funn til et univers eller i forhold til en teori. Sistnevnte form for generalisering, kalles analytisk generalisering, og er mest aktuelt for studien min. Jeg vil forsøke å si noe om hvordan mine funn kan relateres til debatten om bærekraftig utvikling og økologisk modernisering. Det

innebærer at jeg forsøker å finne ut hvilke synspunkt som får støtte i undersøkelsen min. Konklusjonene her må imidlertid tas med mange forbehold, da de i stor grad er basert på mine tolkninger av bærekraftig utvikling, økologisk modernisering og selve integrasjonsprosessen i Norge.

### **3.2.4 Reliabilitet**

Reliabiliteten angir i hvor høy grad forskerens funn er etterprøvbare. Målet er å forsikre seg om at hvis andre forskere på et seinere tidspunkt gjennomfører den samme undersøkelsen, så vil de også få de samme funnene og trekke de samme konklusjonene (Yin 1994:36).

Jeg har fulgt vanlige forskningsmessige prosedyrer for å gjøre resultatene mine etterprøvbare. Det betyr at jeg hele tiden viser til kildene for mine utsagn, enten det er primærlitteratur, sekundærlitteratur, telefonsamtaler eller e-post. Hvorvidt jeg har trukket riktige konklusjoner fra primær- og sekundærlitteraturen, lar seg lett undersøke ved å slå opp i denne litteraturen. I tillegg har jeg lagret e-posten og notatene fra telefonsamtalene.

---

## 4 EKSTERNE KRITERIER: VÅR FELLES FRAMTID OG AGENDA 21

Formålet med dette kapittelet er å etablere eksterne evalueringskriterier som den norske integrasjonsprosessen kan evalueres opp mot. Den første delen av kapittelet vil gi en nærmere beskrivelse av hva *Vår felles framtid* og *Agenda 21* sier om integrasjon av miljø og utvikling i beslutningsprosesser generelt og i departementenes beslutningsprosesser spesielt. På bakgrunn av dette vil jeg etablere relativt konkrete kriterier som utgangspunkt for evalueringen.<sup>19</sup>

Den siste delen av kapittelet vil være en mer overordnet drøfting der jeg ser på hvilken forståelse av integrasjonsbegrepet som *Vår felles framtid* og *Agenda 21* legger til grunn for sine anbefalinger. I den forbindelse vil jeg undersøke om disse to dokumentene gir uttrykk for en forståelse av integrasjonsbegrepet som inkluderer både en horisontal og en vertikal dimensjon.

### 4.1 Anbefalingene i Vår felles framtid

Det er særlig i kapittel 2: "Mot en bærekraftig utvikling" og i kapittel 12: "Mot handling i fellesskap: forslag om institusjonelle og rettslige reformer" at vi finner anbefalinger om integrasjon. I kapittel 2 er det integrasjon av miljøhensyn i økonomiske beslutninger som blir satt i fokus. Her blir det understreket at økonomiske og økologiske hensyn ikke nødvendigvis står i motsetning til hverandre:

For eksempel vil en politikk som verner landbruksarealer og som beskytter skogene, bedre de langsiktige mulighetene for landbruksutvikling. Økt utnyttelsesgrad av energi og råvarer bedrer miljøet samtidig som de kan redusere kostnadene. Men overensstemmelsen mellom økologiske og økonomiske mål går ofte tapt fordi enkeltindivider eller grupper etterstreber sine mål uten hensyn til virkningene de kan påføre andre, med en blind tro på vitenskapens evne til å finne løsninger, og ved å overse de langsiktige virkningene av dagens beslutninger. Institusjonell rigiditet øker denne nærsyntheten (VFF 1987:54).

Hver enkelt sektor vil ofte hevde sine egne sektorinteresser og betrakte virkninger på andre sektorer som bivirkninger som det bare tas hensyn til dersom det er tvingende nødvendig. Som en følge av dette vil ikke virkningene på skogen bekymre dem som utformer offentlig politikk eller privat virksomhet for energisektoren, industriutvikling, landbruk eller utenrikshandel. Mange av miljøproblemene stammer fra denne sektorielle fragmenteringen av ansvar. For å få slutt på denne fragmenteringen forslår *Vår felles framtid* juridiske og institusjonelle endringer som innebærer at aktørene får et større ansvar for virkningen av fattede beslutninger. Slike endringer innbefatter endringer i lowerket, bredere deltakelse i beslutningsprosesser og friere tilgang på informasjon. Det blir også foreslått offentlig granskning av prosjekter som har spesielt store miljøvirkninger. Videre må miljømål bygges inn i skattesystemet, i godkjenningsreglene for investeringer og teknologivalg, i tiltak for å fremme utenrikshandelen og i alle deler av utenrikspolitikken (VFF 1987:54-56).

---

<sup>19</sup> Prinsipp nr. 4, 16, 17 i Rio-erklæringen kan tolkes som anbefalinger om integrasjon av hensynet til miljø og utvikling i beslutningsprosesser (A21 1992:7). Jeg har ikke kapasitet til å bruke disse prinsippene som evalueringskriterier.

Kapittel 12 tar opp mange av de samme tankene som kapittel 2. Også her understrekes det at dagens institusjoner ikke er egnet til å løse miljøproblemene som går på tvers av sektorer og på tvers av landegrensene (ibid:223). Institusjonene som finnes er ikke egnet til å møte denne type utfordringer fordi de er gjerne uavhengige og fragmentariske og arbeider ut fra smale mandater med lukkede beslutningsprosesser. De som har ansvaret for å forvalte miljøet og naturressursene er institusjonelt adskilt fra de som har ansvaret for å forvalte økonomien. Organer som forvalter miljøet må nøye seg med å behandle miljøeffektene av vedtak gjort i andre organer. Dette gjør følgende forandring nødvendig:

Miljøvern og en bærekraftig utvikling må bli en integrert del av mandatet til alle departementer, internasjonale organisasjoner og store private organisasjoner. De må bli gjort ansvarlige og regnskapspliktige for at deres politikk, programmer og budsjetter beforder og støtter virksomheter som økonomisk og økologisk er bærekraftig både på kort og lang sikt (VFF 1987:224).

Dette er 1990-årenes største institusjonelle utfordring. For å møte denne utfordringen, blir regjeringene oppfordret til å sette i verk en rekke tiltak. De blir bla anbefalt å lage en årlig rapport og et revidert regnskap som viser forandringer i miljøkvaliteten og i nasjonens forråd av naturressurser. Et annet tiltak som blir lansert er en form for konsekvensanalyser (ibid: 225-226, 237). Bortsett fra disse forslagene, finner jeg imidlertid få konkrete forslag som er rettet inn mot integrasjon på departementsnivå.

I kapittel 2 er det integrasjon av miljøhensyn i økonomiske beslutningsprosesser som står i fokus. Kapittel 12 utvider perspektivet og snakker også om integrasjon av økologi og bærekraftig utvikling i sektorer som handel, energi, jordbruk og industri. Integrasjon av hensynet til bærekraftig utvikling i disse sektorene får imidlertid ingen detaljert behandling. Når man ser hele rapporten under ett, er det tydelig at det er integrasjon av miljøhensyn i økonomien som får størst oppmerksomhet. Denne vektleggingen må ses i sammenheng med hvor sterkt Vår felles framtid knytter miljø og utvikling sammen:

Miljø og utvikling er ikke forskjellige utfordringer, de er ubønhørlig knyttet sammen. Utvikling kan ikke holdes ved like med et forverret miljømessig grunnlag; miljøet kan ikke vernes når veksten skjer uten at det tas hensyn til hva en ødeleggelse av miljøet koster (...) Økonomi og økologi må derfor bli fullstendig integrert i beslutnings- og lovgivningsprosesser, ikke bare for å verne miljøet, men også for å beskytte og fremme utvikling (VFF 1987:38)

På denne bakgrunn er det klart at integrasjon av miljøhensyn i økonomien ikke bare er nødvendig av hensyn til miljøet, men for å kunne realisere selve utviklingsmålet, som er det primære målet med bærekraftig utvikling (Lafferty og Langhelle 1997:59).

Til tross for grundige begrunnelser for hvorfor det er nødvendig med integrasjon, lanserer Vår felles framtid få konkrete tiltak for å oppnå dette. Her er Agenda 21 noe bedre. Det skyldes kanskje at Agenda 21 i motsetning til Vår felles framtid er et handlingsprogram. På bakgrunn av dette, er det mest naturlig for meg å hente de fleste eksterne kriteriene fra Agenda 21. Hva sier så Agenda 21 om integrasjon av miljø og utvikling i beslutningsprosesser?

## 4.2 Anbefalingene i Agenda 21

Kapittel 8 i Agenda 21, "Integrating environment and development indecision-making", er i sin helhet viet integrasjonsspørsmålet. Kapittelet inneholder 4 programområder:

- "Integrating environment and development at the policy, planning and management levels".
- "Providing an effective legal and regulatory framework"
- "Making effective use of economic instruments and market and other incentives".
- "Establishing systems for integrated environmental and economic accounting" (A21 1992:65).

Hvert programområde blir så delt inn i fire deler: "Basis for action", "Objectives", "Activities" og "Means of implementation". Jeg vil bare studere programområde A og D nærmere. Programområde A omhandler integrasjon på planleggings-, politikk utformings-, og iverksettingsnivået hos sentrale statlige beslutningstakere. Som kjent er det disse aktørene og politikk-nivået som også står i fokus i oppgaven min. Det er også naturlig å studere programområde D fordi integrerte miljø- og økonomi regnskap er et viktig middel i arbeidet med å integrere hensynet til bærekraftig utvikling i den overgripende økonomiske planleggingen. En slik overordnet integrasjon er på sin side en forutsetning for en effektiv integrasjon på departementsnivå. Programområdene B og C vil jeg derimot ikke ta med. Disse områdene omhandler økonomiske og juridiske virkemidler. Slike virkemidler faller utenfor oppgavens tema.

Agenda 21 definerer ikke begrepet "bærekraftig utvikling", men legger den samme definisjonen av bærekraftig utvikling til grunn som Vår felles framtid. Siden målet er en utvikling som er bærekraftig, holder det ikke med integrasjon av miljøhensyn alene. Både økonomiske, sosiale og miljømessige faktorer må integreres i beslutningsprosessene. For å få til dette, anbefaler Agenda 21 en rekke tiltak. Jeg vil nå beskrive disse tiltakene nærmere, samtidig som jeg etablerer evalueringskriterier.

#### 4.2.1 Programområde A

Under *Programområde A: Integrating environment and development at the policy, planning and management levels* er målene svært generelle, mens flere aktiviteter er relativt konkrete. Jeg velger derfor å basere evalueringen på de mest konkrete aktivitetene. Til sammen fanger de opp viktige aspekt ved integrasjon på beslutnings-, planleggings-, og styringsnivået.

##### *Kriterier relatert til "Improved decision-making processes":*

8.4.b) Adopting a domestically formulated policy framework that reflects a long-term perspective and cross-sectoral approach as the basis for decisions, taking account of the linkages between and within the various political, economic, social and environmental issues involved in the development process;

8.4.d) Monitoring and evaluating the development process systematically and conducting regular reviews of the state of human resources development, economic and social conditions and trends and the state of the environment and natural resources: this could be complemented by annual environment and development reviews, with a view to assessing sustainable development achievements by the various sectors and departments of governments.

8.4 e) Ensuring transparency of, and accountability for, the environmental implications of economic and sectoral policies.

*Kriterier relatert til "Improving planning and management systems":*

8.5 a) Improving the use of data and information at all stages of planning and management, making systematic and simultaneous use of social, economic, developmental, ecological and environmental data: analysis should stress interactions and synergisms; a broad range of analytical methods should be encouraged so as to provide various points of view.

8.5b) Adopting comprehensive analytical procedures for prior and simultaneous assessment of the impacts of decisions, including the impacts within and among the economic, social and environmental spheres; these procedures should extend beyond the project level to policies and programmes; analysis should also include and assessment of costs, benefits and risks.

8.6) Countries could develop systems for monitoring and evaluation of progress towards achieving sustainable development by adopting indicators that measure changes across economic, social and environmental dimensions.

*Kriterier relatert til "adopting a national strategy for sustainable development":*

8.7 Governments, in cooperation , where appropriate, with international organizations, should adopt a strategy for sustainable development based on, inter alia, the implementation of decisions taken at the Conference, particular in respect of Agenda 21. This strategy should build upon and harmonize the various sectoral economic, social and environmental policies and plans that are operating in the country. The experience gained through existing planning exercises such as national reports for the Conference, national conservation strategies and environment action plans should be fully used and incorporated into a country-driven sustainable development strategy. Its goals should be to ensure socially responsible economic development while protecting the resource base and the environment for the benefit of future generations. It should be developed through the widest possible participation. It should be based on a thorough assessment of the current situation and initiatives".

#### **4.2.2 Programområde D**

Under *Programområde D: Establishing systems for integrated environmental and economic accounting*, finnes det ett mål og en rekke aktiviteter. Målet er relativt konkret, og jeg velger derfor å bruke det som evalueringskriterium:

*Kriterium relatert til "Integrated environmental and economic accounting":*

8.42. The main objective is to expand existing systems of national economic accounts in order to integrate environment and social dimensions in the accounting framework, including at least satellite systems of accounts for natural resources in all member States. The resulting systems of integrated environmental and economic accounting (IEEA) to be established in all member States at the earliest date should be seen as a compliment to, rather than a substitute for traditional national accounting practices for the foreseeable future. IEEA would be designed to play an integral part of in the national development decision-making processes. National accounting agencies should work in close collaboration with national environmental statistics as well as the geographic and natural resource departments.

Jeg vil nå drøfte hvilke mer grunnleggende perspektiver på integrasjon som ligger til grunn for de nevnte avsnittene i Vår felles framtid og Agenda 21. I den forbindelse er det nærliggende å finne ut om de nevnte UNCED-dokumentene inkluderer både en vertikal og horisontal dimensjon i sine anbefalinger.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Siden Vår felles framtid og Agenda 21 anbefaler integrasjon av bærekraftig utvikling som helhet, vil jeg ikke bruke de rene miljøbegrepene EPI, VEPI og HEPI. Men når jeg drøfter den vertikale og horisontale dimensjonen i disse dokumentene, vil jeg legge til grunn de indikatorene som jeg etablerte for VEPI og HEPI. Disse indikatorene kan lett omformes, slik at de også kan gjelde integrasjon av hensynet til bærekraftig utvikling som helhet.



### 4.3 Integrasjonsbegrepet i Vår felles framtid

Det er liten tvil om at Vår felles framtid inkluderer en vertikal dimensjon i sine integrasjonsmålsettinger. Som vi har sett, finnes det klare anbefalinger om at departementene må gjøres direkte ansvarlig for å sikre at deres politikk, programmer og budsjetter fremmer en bærekraftig utvikling (VFF 1987: 226). Dette vil innebære at hensynet til bærekraftig utvikling blir integrert internt i departementene. Men vil en slik intern integrasjon inkludere en horisontal dimensjon? På dette spørsmålet gir ikke Vår felles framtid et klart svar. I stedet vil jeg forsøke å utlede et svar ved å se hele rapporten i sammenheng.

Jeg vil forsøke å finne ut om Vår felles framtid har en problemforståelse som gjør det nødvendig med overordnet politisk styring for å realisere en bærekraftig utvikling. Gitt at jeg i mange tilfeller finner ut at en slik styring er nødvendig, vil jeg også anta at det vil være behov for en overordnet politisk styring av integrasjonsprosessen. En horisontal form for integrasjon vil ivareta et slikt styringsbehov.

For å finne ut om rapporten implisitt forutsetter en form for overordnet politisk styring er det nødvendig å se på hvilke problemer og konflikter som rapporten opererer med. Finnes det en rekke konflikter mellom hensynet til bærekraftig utvikling og andre hensyn? Kan disse konfliktene løses ved hjelp av ny teknologi og upolitisk problemløsning, eller er konfliktene av en slik karakter at overordnet politisk styring vil være nødvendig?

På den ene side, kan man få inntrykk av at Vår felles framtid opererer med få konflikter. Det blir slått fast at miljøvern og en bærekraftig utvikling må bli en integrert del av mandatet til alle departementer, internasjonale organisasjoner og store private organisasjoner. Men det forutsettes at disse aktørene både kan ivareta miljøhensyn samtidig som de forfølger sine tradisjonelle mål: "De må bli pålagt å arbeide for å nå sine tradisjonelle mål på en slik måte at disse målene blir konsolidert gjennom en styrking av det miljømessige ressursgrunnlaget for deres egen nasjonalstat og for den vesle planeten vi alle deler" (VFF 1987:224-225). Her forutsetter Vår felles framtid at det finnes vinn-vinn situasjoner. I slike situasjoner er det naturlig å anta integrasjon av hensynet til bærekraftig utvikling vil dreie seg om å finne løsninger som alle er tjent med. Dette vil gjøre det nødvendig med upolitisk problemløsning. Her trengs neppe overordnet politisk styring i favør av bærekraftig utvikling.

Videre avviser Verdenskommisjonen påstanden om at det finnes en konflikt mellom økologi og økonomisk vekst. Tvert i mot antar Verdenskommisjonen at økonomisk vekst er en forutsetning for en bærekraftig utvikling. For å få bukt med den bunnløse fattigdommen i u-landene foreslår Vår felles framtid en vekst i nasjonalinntekten på 5-6 % i u-landene og en vekst på 3-4% i i-landene, gitt en stabil befolkningsvekst. Veksten i i-landene er nødvendig fordi u-landene er avhengig av en god verdensøkonomi (Torjussen 1999:4). Ut i fra dette kan vi få inntrykk av at det ikke eksisterer konflikter mellom økonomisk vekst og økologi.

Samtidig må bildet nyanseres. For det første innrømmer Verdenskommisjonen at harmonien mellom miljø og økonomi ofte går tapt fordi "enkeltindivider eller grupper etterstreber sine mål uten hensyn til virkningene de kan påføre andre, med en blind tro på vitenskapens evne til å finne løsninger, og ved å overse de langsiktige virkningene av dagens beslutninger" (VFF 1987:54).

Harmonien mellom miljø og økonomi kan imidlertid gjenopprettes hvis enkeltindivider og grupper begynner å ta ansvar for sine handlinger. Dette kan myndighetene oppnå ved å gi sektordepartementene større ansvar for miljøet, etablere konsekvensutredninger på miljøområdet eller fremme endringer i loverket m.m. (VFF 1987:54-56). Ut fra en slik tankegang, er ikke miljøproblemene av en dypgående karakter. Problemene vil løses ved

hjelp av institusjonelle endringer og uten at man reduserer den økonomiske vektsten. På samme måte har også Vår felles framtid stor tro på at teknologiske nyvinninger kan løse mange av de miljøproblemene som den økonomiske veksten skaper. Innenfor industrien kan f.eks. ny teknologi gi løfte om høyere produktivitet, økt effektivitet og mindre forurensing (VFF 1987:43,23). I slike situasjoner vil ikke integrasjonen først og fremst dreie seg om overordnet politisk styring, men om å finne de riktige løsningene ved hjelp av teknologiske forbedringer.

Ny teknologi kommer imidlertid ikke av seg selv. Dette er særlig tydelig på energiområdet. For å sikre u-landene en nødvendig energitilgang, samtidig som man sikrer miljøet, lanserer Verdenskommisjonen en lav-energi framtid. Mer konkret anbefaler Verdenskommisjonen en nedgang i energiforbruket pr. innbygger i industriland på 50% og en økning på 30 % i u-land. For å få dette til, kan energisparende tiltak og fornybare energikilder hjelpe oss et stykke på vei. Disse tiltakene kan imidlertid være vanskelige å gjennomføre i stor nok grad. Ny teknologi vil nemlig kreve en radikal omlegging av samfunnet. Kommisjonen skriver bl.a.: "Men en slik framgangsmåte vil kreve enorme strukturelle endringer for å få innført effektive teknologier på alle markedsområder, og det er ikke sannsynlig at særlig mange land vil greie å realisere det i løpet av de neste 40 år"(VFF sitert hos Torjussen 1999:6). Her er det altså sannsynlig at landene må foreta vanskelige politiske valg der noen ender opp som tapere, i alle fall på kort sikt. I slike situasjoner vil ikke en integrasjon som upolitisk problemløsning være tilstrekkelig. Her må integrasjon av hensynet til bærekraftig utvikling innebære overordnet politisk styring i favør av miljø og utviklingshensyn.

At Verdenskommisjonen stiller harde krav, finner vi også andre eksempler på:

En levestandard som går utover det minimum som er nødvendig for å dekke grunnbehovene, er bare bærekraftig dersom alle forbruksstandarder er lagt opp med hensyn til hva som er bærekraftig på lang sikt (...). En bærekraftig utvikling forutsetter en holdningsendring som oppmuntrer til et forbruksmønster som ligger innenfor det økologisk mulige, og som vi alle kan oppnå (VFF 1987:42)

Hvis ikke vår levestandard kan oppnås av alle, er den ikke bærekraftig. Vi i industri-landene har en levestandard som ikke kan oppnås av alle og dermed er ikke levestandarden vår bærekraftig. For å få til et bærekraftig forbruksmønster i i-landene, kreves det altså at politikerne tar tøffe valg. Igjen vil jeg si at overordnet politisk styring er nødvendig.

Årsaken til at Vår felles framtid skaper tapere på kort og mellomlang sikt, skyldes kanskje det faktum at det finnes endelige grenser for den økonomiske veksten. Miljøet vil ikke tåle at vi i Vesten fortsetter å produsere like mye som før, samtidig som u-landene kommer opp på vårt nivå, og befolkningen øker. En slik produksjon vil nemlig ikke biosfæren tåle. "Den ytterste grensen for global utvikling er sannsynligvis bestemt av energitilgangen og biosfærens evne til å absorbere biproduktene av energiforbruket. Energigrensene vil sannsynligvis nås mye raskere enn grensene for andre råvarer" (VFF sitert hos Torjussen 1999:7). Verdenskommisjonen viser også til andre endelige grenser:

Det finnes ingen faste grenser for befolkningsvekst eller ressursbruk som innebærer økologisk katastrofe hvis de overskrides. Forskjellige grenser gjelder for bruk av energi, råstoff, vann og landarealer (...). Økt kunnskap og ny teknologi kan øke bæreevnen til et ressursgrunnlag. Men de endelige grensene er der, og bærekraftig utvikling forutsetter at lenge før disse grensene blir nådd, må verden sikre jevn fordeling av de begrensede ressursene og legge om til en teknologi som kan redusere presset"(VFF 1987:43)

Dette avsnittet kan virke tvetydig. Langhelle har imidlertid kommet med en tolkning som kan virke fornuftig. Han skriver: "Technology and social organisation, however, are "variables" that can be "manipulated" in such a way that changes in technology and social organisation, in theory at least, can make economic growth possible within the limits set by

nature" (Langhelle 1999a:16 ) Slik jeg forstår Langhelle, kan grensene for ulike naturressurser flyttes til en viss grad, men de endelige grensene finnes.

På bakgrunn av denne drøftingen vil jeg konkludere med at Vår felles framtid har en problemforståelse som i mange tilfeller vil gjøre det nødvendig med overordnet politisk styring for å realisere en bærekraftig utvikling. Behovet for overordnet politisk styring vil også gjøre seg gjeldende når hensynet til bærekraftig utvikling skal integreres i sektordepartementenes virksomhet. En horisontal form for integrasjon vil etter min mening ivareta et slikt styringsbehov. Jeg antar med andre ord at problemforståelsen i Vår felles framtid tilsier en horisontal form for integrasjon.

#### 4.4 Integrasjonsbegrepet i Agenda 21

Som for Vår felles framtid, er det relativt enkelt å slå fast at en vertikal dimensjon er en viktig del av integrasjonsbegrepet i Agenda 21. Det kan vi lese ut av f.eks. aktivitet 8.4.a) der landene blir oppfordret til : "Ensuring the integration of economic, social and environmental considerations in decision-making at all levels *and in all ministries*" (A21 1992:66, min kursivering). Også andre aktiviteter kan tolkes i samme retning: "Ensuring transparency of and accountability for *the environmental implications of economic and sectoral policies*" (A21 1992:66, aktivitet 8.4 e, min kursivering). Som for Vår felles framtid, er det imidlertid ikke fullt så klart hvordan man skal oppnå en slik vertikal form for integrasjon.

Videre er det relativt enkelt å slå fast at Agenda 21 også inkluderer en horisontal dimensjon i sitt integrasjonsbegrep. Under programområde A i kapittel 8 finner vi nemlig en klar anbefaling om at landene bør lage nasjonale strategier for bærekraftig utvikling. Form og innhold på disse strategiene kunne med fordel vært mer detaljert beskrevet, men noen relativt konkrete anbefalinger finnes likevel. Vi leser f.eks. "This strategy should build upon and harmonize the various sectoral economic, social and environmental policies and plans that are operating in the country" (A21 1992:67, aktivitet 8.7).

Økonomiske, sosiale og økologiske planer og programmer må altså ses i sammenheng med hverandre. Dette er nødvendig for å kunne realisere hensikten med strategien som er følgende: "It goals should be to ensure socially responsible economic development while protecting the resources base and environment for the benefit of future generations" (ibid:67). En bærekraftig utvikling stiller altså krav til både den økonomiske, sosiale og økologiske politikken samtidig.

Oppfordringen om å lage nasjonale strategier for bærekraftig utvikling, er den viktigste indikatoren på at Agenda 21 har inkludert en horisontal dimensjon i sine målsettinger. Men det finnes også andre avsnitt i Agenda 21 hvor en slik horisontal dimensjon kommer til uttrykk, som f.eks. følgende avsnitt: "Attention should be given to moving away from narrow sectoral approaches and progressing towards full cross-sectoral coordination and cooperation" (A21 1992: 68, "Means of implementation" 8.12).

#### 4.5 Oppsummering

Vår felles framtid gir en grundig redegjørelse for hvorfor integrasjonsspørsmålet bør settes på dagsorden. Men rapporten er lite konkret i sine anbefalinger og dermed blir det vanskelig å hente de eksterne evalueringskriteriene fra Vår felles framtid. Jeg kommer til å bruke noen få avsnitt i Vår felles framtid som eksterne kriterier, samtidig som jeg henter de aller fleste kriteriene fra kapittel 8 i Agenda 21. Her finner jeg noe mer konkrete anbefalinger. Jeg vil

velge ut de mest konkrete mål og aktiviteter som Agenda 21 foreslår og bruke dem som evalueringskriterier. Etter å ha funnet ut om norske myndigheter har iverksatt disse målene og aktivitetene, vil jeg så finne ut om de har fungert etter intensjonene i Agenda 21. Dette vil være den mest konkrete form for evaluering jeg foretar. Men jeg vil også drøfte på et mer overordnet nivå om norske myndigheter har den samme forståelsen av integrasjonsbegrepet som Vår felles framtid og Agenda 21 legger til grunn. I den forbindelse vil jeg fokusere på den vertikale og horisontale dimensjonen ved integrasjonsbegrepet. Jeg vil ha som utgangspunkt at Vår felles framtid anbefaler en vertikal form for integrasjon av bærekraftig utvikling. Ved å se nærmere på den problemforståelsen som Vår felles framtid uttrykker, vil jeg også anta at rapporten på en mer implisitt måte forutsetter at det er nødvendig med en høy grad av overordnet politisk styring for å realisere en bærekraftig utvikling. I integrasjonssammenheng vil dette behovet bli ivaretatt ved en horisontal form for integrasjon.

Når det gjelder Agenda 21, er bildet noe tydeligere. Slik jeg tolker dette dokumentet, så finner vi klare oppfordringer om både en horisontal og en vertikal form for integrasjon. Spørsmålet mitt blir da: Har norske myndigheter fulgt opp disse føringene ved å inkludere en vertikal og en horisontal dimensjon i sin forståelse av integrasjonsbegrepet?

---

## 5 INTERNE KRITERIER: NORSKE INTENSJONER

Formålet med dette kapittelet er å etablere interne evalueringskriterier som den norske integrasjonsprosessen kan evalueres opp mot. I den forbindelse vil jeg finne ut hva som var og er norske myndigheters egne intensjoner når det gjelder integrasjon av miljøhensyn i departementenes virksomhet. Som en del av dette, vil jeg beskrive nærmere de tiltak og organisasjonsløsninger som myndighetene har lansert, samt begrunnelsene for disse tiltakene/løsningene.

Myndighetenes intensjoner finner jeg først og fremst i *St.meld. nr 46 (1988-1989): Miljø og utvikling. Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport* og i *St.meld. nr 58 (1996-1997) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling. Dugnad for framtida*. Jeg vil derfor i hovedsak hente de interne kriteriene fra disse stortingsmeldingene. Disse meldingene inneholder imidlertid noen ubesvarte spørsmål. For å få et komplett bilde av de norske intensjonene, vil jeg derfor supplere med opplysninger fra andre stortingsmeldinger og fra dokumenter som Miljøverndepartementet har utarbeidet.

Den siste delen av kapittelet vil være en mer overordnet drøfting der jeg ser på hvilken forståelse av integrasjonsbegrepet som finnes i St.meld. nr. 46 og St.meld. nr. 58. I den forbindelse vil jeg undersøke om anbefalingene kan tolkes som anbefalinger om å innføre VEPI og HEPI, slik jeg har operasjonalisert disse dimensjonene tidligere i oppgaven.

### 5.1 Stortingsmelding nr. 46 (1988-1989)

*St.meld. nr. 46 (1988-1989): Miljø og utvikling. Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport* var en av de første stortingsmeldingene som satte integrasjonsproblematikken på dagsorden. Meldingen introduserer en sektorovergripende tilnærming som organiserende prinsipp for Norges iverksetting av bærekraftig utvikling. Dette prinsippet innebærer at hensynet til bærekraftig utvikling skal bygges inn i all samfunnsplanlegging og sektorpolitikk, på alle nivå og alle politikkområder. Videre skisserer meldingen to typer tiltak for å iverksette en bærekraftig utvikling: 1) Et sett av målsettinger med tilhørende virkemidler og 2) En ny styringsstruktur med en bestemt ansvars- og rollefordeling mellom ulike deler av sentralforvaltningen, med tilhørende institusjonelle endringer som skal sørge for en effektiv gjennomføring av denne styringsstrukturen (Langhelle 1997:75). Når det gjelder målsettingene, så skiller St.meld. nr 46 mellom nasjonale mål og tiltak på den ene siden og sektorvise mål og tiltak på den andre siden. De nasjonale målene som lanseres i meldingen er i stor grad ambisiøse, konkrete og tidsbestemte. Hovedmålene knyttet til sektorer som energi, industri, landbruk, fiskeri, utdanning og helse er derimot ganske vage.

Sentrale elementer innenfor den nye styringsstrukturen er Mål – Overvåkning- Gjennomføring av tiltak – Etterprøving. Det stilles en rekke krav til disse elementene, og det etableres en klar ansvarsfordeling:

*Målene* for en ønsket miljøsituasjon må i størst mulig grad være målbare (kvantifiserbare) og etterprøvbare. Regjeringen vil derfor fastlegge mål for miljøforbedringer innenfor de forskjellige sektorene. Miljøverndepartementet samordner dette arbeidet. Klarlegging av naturens tålegrense og utvikling av andre indikatorer for miljøtilstand vil være sentrale hjelpe-

midler. Miljøvernmyndighetenes ansvar vil ligge i å sikre en koordinering og sikre at det utvikles egnede systemer for *overvåkning*. *Gjennomføring av tiltak* må skje i regi av de ansvarlige sektormyndighetene. *Etterprøvingen* (resultatoppfølgingen) må også skje i regi av sektormyndighetene og med nødvendig tilbake melding til Miljøverndepartementet (St.meld. nr. 46 (1988-1989):72).

Her må det understrekes at den nye styringsstrukturen blir avgrenset til å gjelde integrasjon av miljøhensyn, selv om den overordnede målsettingen er integrasjon av hensynet til bærekraftig utvikling i samfunnsplanlegging og sektorpolitikk. St.meld. nr. 46 lanserer også en rekke endringer knyttet til statsbudsjettet:

I statsbudsjettet for 1989 har departementene i sine budsjettproposisjoner beskrevet miljøtiltak på sitt ansvarsområde. I et eget kapittel i Gul Bok er de viktigste utfordringer, mål og strategier i miljøvernpolitikken beskrevet. Presentasjonen er et første forsøk på å gi en samlet presentasjon av tiltak og bevilgninger til miljørelaterte formål innenfor alle departementenes ansvarsområder. Regjeringen ønsker å utvikle dette til å bli et viktig incitament for å fremme en bærekraftig utvikling. Målet er å se statens tiltak i hver sektor i sammenheng med miljøutfordringene (ibid:72).

I tillegg skal budsjettproposisjonene i større grad inneholde redegjørelser for de resultater man oppnår i miljøvernarbeidet. For å realisere de nye planene varsler regjeringen at Miljøverndepartementet i løpet av 1989 skal starte opp et eget prosjekt om miljøpolitisk resultatvurdering for å utvikle etterprøvbare mål, resultatindikatorer og rutiner for resultatoppfølging. Arbeidet vil starte opp på forvaltningsområder som landbruk, samferdsel og energi. Delresultatene fra arbeidet skal etter hvert innarbeides i det årlige arbeidet med statsbudsjettet (St.meld. nr 46 (1988-1989):72)

Beskrivelsen av de ulike elementene i de nye styringssystemene bærer preg av at planene befinner seg på skrivebordsstadiet. Til tross for dette, vil jeg likevel hevde at intensjonene er konkrete nok til mitt formål. Jeg vil nå gå over til å gi en beskrivelse av St.meld. nr. 13 (1992-1993) som er den neste stortingsmeldingen som tar opp integrasjonsspørsmålet.

## 5.2 Stortingsmelding nr. 13 (1992-1993)

*St.meld. nr. 13 (1992-1993) om FN-konferansen om miljø og utvikling i Rio de Janeiro* gir en oversikt over de vedtak som ble fattet på Rio-konferansen i 1992, regjeringens vurdering av konferansen og hvordan Norge står i forhold til vedtakene. Regjeringen synes å være ganske fornøyd med Norges innsats på integrasjonsområdet. Den skriver f.eks: "Norge er ett av de land som har kommet lengst i å utvikle systemer for å integrere miljøhensyn i samfunnsutviklingen" (St.meld. nr 13 (1992-1993:40). For å begrunne dette nærmere, viser regjeringen til en rekke tiltak på lokalt, regionalt og sentralt nivå. Dette er tiltak som større bruk av plan- og bygningsloven på alle forvaltningsnivå, nye systemer for registrering av miljøtilstand, miljøressurser og naturgrunnetlagets betydning for nasjonalformuen, samt indikatorer for miljøkvalitet (ibid:41). De nye endringene knyttet til statsbudsjettet kommenteres også:

I statsbudsjettet legges det hvert år fram en oversikt over budsjetterte miljøtiltak innenfor hver enkelt sektor. Målet er at miljø skal integreres i beslutninger som tas innen alle sektorer. En forutsetning for å få dette til er at det foretas analyser av effekten av forskjellige alternativer innen hver enkelt sektor på miljøet. Dette gjelder både på kort og lang sikt. Et viktig element i dette arbeidet er å utvikle metoder som gjør det enklere å se miljøtiltakene i alle sektorer i sammenheng med de miljømålene vi har på ulike områder. Regjeringen vil benytte dette verktøyet til å foreta en kontinuerlig overvåking av miljøutviklingen og til å prioritere miljøinnsatsen mellom de enkelte sektorene (St.meld.nr 13 (1992-1993):112).

Her er det viktig å merke seg at regjeringen foreslår nye tiltak som gjør det mulig å overvåke miljøutviklingen og prioritere miljøinnsatsen mellom de enkelte sektorene. Vi skal nå se hvordan St.meld. nr 58 (1996-1997) utdyper disse tankene fire år senere.

### 5.3 Stortingsmelding nr. 58 (1996-1997)

Formålet med *St.meld. nr. 58 (1996-1997) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling. Dugnad for framtida* er å tydeliggjøre og utdype det økologiske perspektivet som ble presentert i Langtidsprogrammet for 1998-2001. Regjeringen slår fast at en bærekraftig utvikling må bygge på både et velferdsperspektiv, et generasjonsperspektiv og et økologisk perspektiv, men avgrenser denne meldingen til å behandle det økologiske perspektivet (St.meld. nr 58 (1996-1997):1).

Stortingsmeldingen oppsummerer resultatene i miljøvernpolitikken siden de to forrige meldingene om bærekraftig utvikling ble lagt fram (St.meld. nr. 46 (1988-1989) og St.meld.nr. 13 (1992-1993)). Regjeringen kommer også med prioriteringer i miljøvernpolitikken framover og forslag til ny politikk for å møte utfordringene nasjonalt og for å være en pådriver internasjonalt (ibid:1). Under kapittel 3 "Hovedlinjer i det nasjonale miljøvernarbeidet" settes integrasjonsproblematikken på dagsorden nok en gang. Her lanseres et system med sektorvise miljøhandlingsplaner, indikatorer og resultatoppfølging:

Regjeringen vil:

- tydeliggjøre sektorenes ansvar ved at det utarbeides *sektorvise miljøhandlingsplaner* bygd på prinsippet om målstyring og kostnadseffektivitet på tvers av sektorene
- videreutvikle *et resultatoppfølgingssystem* for miljøtilstand, miljøpåvirkning og gjennomførte miljøverntiltak, og årlig presentere resultatene i dokumentet "Regjeringens miljøprofil og rikets miljøtilstand"
- utarbeide *indikatorer* som grunnlag for årlig rapportering om miljøpåvirkning, miljøtilstand og miljøverntiltak for den enkelte miljøvernutfordring, på tvers av alle sektorer" (ibid:26, min kursivering)

De enkelte elementene i dette systemet blir så behandlet mer inngående.<sup>21</sup> I beskrivelsen av de sektorvise miljøhandlingsplanene er det de sektorvise arbeidsmålene som får størst oppmerksomhet. Disse målene skal ha følgende funksjon:

På enkelte områder vil det være hensiktsmessig å utarbeide sektorvise arbeidsmål som del av handlingsplanene. Disse målene vil bli utarbeidet med utgangspunkt i de internasjonale forpliktelsene Norge har inngått og andre miljøvernpolitiske mål som en har for hvert av resultatområdene i miljøvernpolitikken. Arbeidsmålene vil dermed, så langt som mulig, være basert på analyser der effekten av kostnadene ved å gjennomføre tiltak i de ulike sektorene blir vurdert samlet, slik at en kan oppnå en kostnadseffektiv fordeling av tiltakene (...). Hensikten med slike sektorvise arbeidsmål vil være å kombinere Regjeringens behov for kostnadseffektivitet og for å tydeliggjøre sektoransvaret, med sektorenes behov for fleksibilitet i virkemiddelbruken (St.meld nr 58 (1996-1997):27).

Til resultatoppfølgingssystemet knytter det seg følgende intensjoner:

Resultatoppfølgingssystemet skal gi grunnlag for å vurdere om den samlede innsatsen er tilfredsstillende i forhold til gjeldende mål og forpliktelser, og om fordelingen mellom sektorer og kilder er kostnadseffektiv.

---

21 I tillegg til å integrere miljøhensyn i politiske beslutningsprosesser på statlig nivå, ønsker regjeringen å bidra til at ulike samfunnssektorer blir i stand til å integrere miljøhensyn i sin virksomhet. Her har kommunene, næringslivet, forbrukerne, de frivillige organisasjonene, forskning og utdanning en rolle å spille (St.meld. nr. 58 (1996-1997): 28-33). Jeg avgrenser meg som kjent til sentrale, statlige aktører, og vil derfor ikke gå inn på denne bredere formen for integrasjon.

Resultatoppfølgingssystemet vil da bli et verktøy for å kunne justere målene og virkemiddelbruken i miljøvernpolitikken (ibid. 27).

Det nye resultatoppfølgingssystemet er nært knyttet til utviklingen av indikatorer:

Disse indikatorene vil dels være egnet til å måle endringer i miljøtilstanden, dels endringer i menneskeskapt påvirkning av miljøet (f.eks. forurensende utslipp) og dels utviklingen i tiltak som tas i bruk på de enkelte miljøvernpolitiske områdene (St.meld. nr. 58 (1996-1997):27).

De politiske og praktiske grepene som blir varslet i St.meld. nr 58 har så blitt fulgt opp og konkretisert gjennom de tre stortingsmeldingene om "Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand" (St.meld. nr. 8 (1999-2000) og tilleggsmeldingen St.meld. nr. 33 (1999-2000), samt St.meld. nr. 24 (2000-2001)). Bondevik-regjeringen utformet den første meldingen, og Stoltenberg-regjeringen de to sistnevnte. Meldingene har så langt vært årlige, men ved behandling av St.meld. nr. 24 ble det bestemt at meldingen skal legges fram hvert annet år. Siden St.meld. nr. 58 utgjør grunnlaget for de andre meldingene, vil jeg i hovedsak evaluere den norske oppfølgingen ut fra denne stortingsmeldingen. Der det er relevant vil jeg imidlertid trekke inn de andre meldingene. I tillegg vil jeg supplere med opplysninger fra to dokumenter som Miljøverndepartementet har utarbeidet.

#### 5.4 Miljøverndepartementets konkretiseringsarbeid

Miljøverndepartementet (MD) har utarbeidet flere dokumenter som beskriver nærmere hva det nye resultatoppfølgingssystemet vil innebære. Det ene dokumentet kalles *Dokumentasjon av arbeidet med resultatoppfølging av miljøvernpolitikken* (MD 2001a) og er beregnet på alle som på en eller annen måte skal arbeide med resultatoppfølging av miljøvernpolitikken, både i og utenfor miljøvernforvaltningen. Dokumentet gir en grundig beskrivelse av intensjonene bak de sektorvise miljøhandlingsplanene og det nye Resultatdokumentasjonssystemet (RDS).<sup>22</sup> Det gis også en nærmere spesifisering av hvilke krav som stilles til disse tiltakene. Dokumentet finnes i flere versjoner. Min versjon er fra januar 2001.

MD har også utarbeidet et notat som kalles *Om arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner* (MD 2001b). Dette notatet gir veiledende retningslinjer for hva miljøhandlingsplanene bør inneholde og et forslag til disposisjon. Begge de nevnte dokumentene er klart i samsvar med St.meld nr. 58.

#### 5.5 Drøfting: Den norske forståelsen av integrasjonsbegrepet

Jeg vil i denne delen av kapittelet drøfte på et mer overordnet nivå hvilken forståelse av integrasjonsbegrepet som jeg finner i St.meld. nr. 46 og St.meld. nr. 58. I den forbindelse vil jeg drøfte om integrasjonsanbefalingene i de nevnte meldingene kan sies å være anbefalinger om å innføre VEPI og HEPI.<sup>23</sup>

---

22 Resultatoppfølgingssystemet som ble beskrevet i St.meld. nr. 58 er nå under utvikling i SFT og har fått navnet Resultatdokumentasjonssystemet (RDS).

23 I denne sammenheng vil jeg altså bruke de rene miljøbegrepene VEPI og HEPI. St.meld. nr. 46 har riktignok et bredere utgangspunkt siden regjeringens målsetting er integrasjon av bærekraftig utvikling i samfunnsplanlegging og sektorpolitikk. Vi har imidlertid sett at de nye styringssystemene blir avgrenset til å gjelde miljøhensyn. Det er derfor naturlig for meg å bruke de rene miljøbegrepene (VEPI og HEPI) i drøftingen av denne meldingen. Disse begrepene kan også brukes på St.meld. nr. 58, da denne meldingen utelukkende konsentrerer seg om den økologiske dimensjonen ved bærekraftig utvikling.



### 5.5.1 VEPI og HEPI i St.meld. nr. 46 (1988-1989)

St.meld nr. 46 introduserer som nevnt en sektorovergripende tilnærming som organiserende prinsipp for Norges iverksetting av bærekraftig utvikling. Langhelle (1999b:33) mener at St.meld nr. 46 er noe uklar på hva en slik tilnærming innebærer, men han antar at to minimums betingelser må være oppfylt for at tilnærmingen skal være sektorovergripende:

1) integration of sustainable development concerns in every sector and levels of society; and 2) cross-sector integration linked to, and in accordance with, the specific national goals and targets. A system which includes both of those would be truly "sector-encompassing".

Hvis jeg ser nærmere på Langhelles minimumskrav, ser jeg også at de to kravene uttrykker det samme som den horisontale og vertikale dimensjonen ved EPI gjør. Integrasjon av hensynet til bærekraftig utvikling innad i hver sektor og på hvert nivå i samfunnet (punkt 1) er etter min mening en form for vertikal integrasjon. Likedan vil jeg hevde at en tverr-sektoriell integrasjon (punkt 2) er en form for horisontal integrasjon. Med andre ord så kan jeg altså tolke St.meld. nr. 46 dithen at den inkluderer både en vertikal og en horisontal dimensjon i sine integrasjonsanbefalinger.

Jeg vil utdype dette nærmere. Jeg finner ut at St.meld. nr. 46 lanserer tiltak og organisasjonsløsninger som jeg i kapittel 2 har definert som indikatorer på VEPI og HEPI. Det skal f.eks. settes konkrete og etterprøvbare miljømål for de ulike sektorene. Gjennomføringen av tiltak skal skje i regi av sektormyndighetene og med nødvendig tilbakemelding til MD. I den forbindelse skal det også etableres rutiner for resultatoppfølging fra sektormyndighetene (St.meld. nr. 46 (1988-1989):72). Dette er indikatorer på VEPI.

Jeg finner også flere indikasjoner på at St.meld. nr 46 har inkludert en horisontal dimensjon i sine anbefalinger. Langhelle tolker som nevnt St.meld. nr. 46 dithen at sektormålene må knyttes til nasjonale miljø mål. Dette er i så tilfelle en indikator på HEPI. Her vil jeg imidlertid innvende at meldingen ikke viser noen klar sammenheng mellom de nasjonale målene og de sektorvise målene som den selv lanserer. Det kommer altså ikke klart fram hvordan de sektorvise målene er avledet av de nasjonale målene. Dette kan selvfølgelig skyldes at man på dette tidspunkt ikke var kommet langt nok i arbeidet med å koble nasjonale mål og sektormål sammen.

Den horisontale dimensjonen kommer imidlertid til uttrykk på andre måter. St.meld. nr. 46 slår fast at "Regjeringen vil derfor fastlegge mål for miljøforbedringene innen de forskjellige sektorene. Miljøverndepartementet samordner dette arbeidet" (St.meld. nr.46 (1988-1989). Ved at regjeringen v/MD får dette ansvaret, sikrer man en horisontal styring av departementene.

### 5.5.2 VEPI og HEPI i St.meld. nr. 58 (1996-1997)

St.meld. nr. 58 (1996-1997) har også en sektorovergripende miljøvernpolitikk som målsetting. Det er derfor enkelt å fastslå at også denne meldingen inkluderer en horisontal og en vertikal dimensjon i sine integrasjonsanbefalinger. Jeg vil likevel illustrere nærmere hvordan disse dimensjonene kommer til uttrykk i meldingen.

Både St.meld. nr 46 og St.meld. nr. 58 viser at regjeringen ønsker å gi departementene et selvstendig ansvar for miljøvernpolitikken. Dette ansvaret kommer enda tydeligere til uttrykk i sistnevnte melding, ved at departementene får i oppgave å utarbeide sektorvise miljøhandlingsplaner. Handlingsplanene bør på sin side inneholde konkrete arbeidsmål med tidsfrister. I tillegg får departementene ansvar for å følge opp disse planene og rapportere om

resultatene sine til MD. Dette er tiltak og organisasjonsløsninger som jeg i kapittel 2 har definert som indikatorer på VEPI.

Den horisontale dimensjonen kommer til uttrykk ved anbefalingen om at de sektorvise arbeidsmålene bør ta utgangspunkt i de nasjonale målene. De sektorvise målene skal også i størst mulig grad være basert på såkalte sektorovergrepene/ tverr-sektorielle tiltaksanalyser, hvor effekten og kostnadene ved å gjennomføre tiltak i de ulike sektorene blir vurdert samlet. Hvis slike analyser ligger til grunn for de sektorvise miljømålene, så kan ikke departementene utforme målene slik de selv vil. Slike analyser vil derfor innebære en horisontal styring av departementene (ibid:27).

Det skal imidlertid ikke utarbeides tverr-sektorielle tiltaksanalyser for alle typer mål. I *Dokumentasjon av arbeidet med resultatoppfølging av miljøvernpolitikken* ( MD 2001a:18-19) finner vi tre ulike typer mål: *Mål for redusert påvirkning, mål for tiltaksgjennomføring og prosessmål*. Mål for redusert påvirkning kan f.eks. være av typen: "Utslippene av fosfor fra landbruket til utsatte deler av Nordsjøen skal redusere med 40 % fra 1985-2005". Det er kun for denne typen mål at det skal utarbeides tverr-sektorielle tiltaksanalyser. Mål for tiltaksgjennomføring kan være av typen: "80 % av bilene i de fire største byene kjører med piggfrie dekk innen 2002". Denne typen mål skal ikke baseres på slike tiltaksanalyser, men på samfunnsøkonomiske vurderinger. I tillegg kan det formuleres prosessmål. Disse må være midlertidige og kun benyttes i en første fase til man har utviklet et tilstrekkelig faglig grunnlag for å fastsette andre typer mål (ibid:19) .

Heller ikke alle miljøvernpolitiske resultatområder er like aktuelle for tverr-sektorielle tiltaksanalyser. Det nevnte dokumentet understreker at det bør bygges inn mekanismer som sikrer en kostnadseffektiv fordeling av tiltak mellom sektorene på de områder hvor vi oppnår den samme miljøforbedringen ved å gjennomføre tiltak i flere sektorer. I denne sammenheng trekkes "Overgjødning og oljeforurensning" og "Klimaendringer, luftforurensning og støy". som resultatområder der det er særlig aktuelt å gjennomføre tiltaksanalyser ( MD2001a:10).

I tillegg vil jeg anta at ansvarsfordelingen mellom de ulike departementene vil påvirke mulighetene til å ivareta en horisontal dimensjon. MD skal foreslå de sektorvise arbeidsmålene som er knyttet til redusert påvirkning. Siden jeg vil anta at MD har et slags overordnet tverr-sektorielt perspektiv på miljøvernpolitikken, vil jeg anta at denne ansvarsfordelingen vil styrke den horisontale dimensjonen. Sektordepartementene har imidlertid ansvaret for å utvikle mål for tiltaksgjennomføring og prosessmål. Dette er de samme målene som ikke skal baseres på tverr-sektorielle tiltaksanalyser (ibid:19). For disse målene vil den horisontale styringen være av begrenset karakter.

## 5.6 Forholdet mellom de eksterne og de interne evalueringskriteriene

Jeg antar altså at anbefalingene i St.meld. nr. 46 og St.meld. nr. 58 kan tolkes som anbefalinger om å inkludere en vertikal og en horisontal dimensjon i integrasjonsprosessen. Dette er klart i samsvar med de eksterne kriteriene. Som vi har sett, kan både Vår felles framtid og Agenda 21 tolkes dithen at de anbefaler en vertikal form for integrasjon. I tillegg finner jeg også flere avsnitt i Agenda 21 som viser at dette dokumentet har inkludert en horisontal dimensjon i sine integrasjonsanbefalinger. Vår felles framtid har ikke på en like klar måte en horisontal tilnærming, men ut fra problemforståelsen her vil jeg anta at det i mange tilfeller er behov for en overordnet politisk styring for å realisere en bærekraftig utvikling. Dette behovet vil også gjøre seg gjeldene når departementene skal integrere miljøhensyn i sine beslutningsprosesser. En horisontal form for integrasjon vil etter min mening ivareta et

slikt styringsbehov. Når det er sagt, så er det klart at den horisontale dimensjonen er enda mer framtredd i Agenda 21 enn i de norske stortingsmeldingene. Agenda 21 knytter nemlig integrasjonen til en tverr-sektoriell nasjonal strategi for bærekraftig utvikling. Stortingsmeldingene knytter integrasjonen til nasjonale miljømål, som ikke er en del av en nasjonal strategi for bærekraftig utvikling. Norge har ikke utarbeidet en slik strategi enda, men Miljøvernminister Siri Bjerke har varslet at en nasjonal Agenda skal ferdigstilles innen utgangen av april 2002 (Monitor 21 nr. 2 2001: 1)<sup>24</sup>. Først da vil kanskje Norge ha et fullstendig grunnlaget for å realisere HEPI.

I denne sammenheng må det også understrekes at både Agenda 21 og Vår felles framtid har et bredere siktemål med integrasjonen enn de norske stortingsmeldingene. Både Agenda 21 og Vår felles framtid har som mål å integrere den økonomiske, økologiske og sosiale dimensjonen med hverandre. Som nevnt, har også St.meld. nr. 46 et slikt bredt utgangspunkt. Meldingen slår fast at det er hensynet til bærekraftig utvikling som må integreres i samfunnsplanlegging og sektorpolitikk. Men det nye styringssystemene blir likevel avgrenset til å gjelde integrasjon av miljøhensyn. Også de nye miljøhandlingsplanene og resultatoppfølgingssystemet i St.meld. nr 58 er utelukkende et system for integrasjon av miljøhensyn.

## 5.7 Oppsummering

Jeg vil hente de interne kriteriene hovedsakelig fra St.meld. nr 46 (1988-1989) og St.meld. nr. 58 (1996-1997) Begge disse meldingene setter integrasjonsspørsmålet på dagsorden i Norge. De etablerer overordnede målsettinger for integrasjon av miljøhensyn i departementenes virksomhet, og de viser hvilke tiltak og organisasjonsløsninger som regjeringen planlegger å ta i bruk for å nå disse målsettingene.

Etter min mening er intensjonene i disse meldingene banebrytende. Begge meldingene lanserer et nytt målstyringssystem med nasjonale miljømål basert på overvåking av miljøtilstanden, sektorvise miljømål, gjennomføring i regi av sektormyndighetene og rapporteringsrutiner og resultatoppfølging basert på indikatorer. Dette er tiltak som innebærer noe radikalt nytt i forhold til etablert praksis. Det er imidlertid påfallende at St.meld. nr 58 lanserer omtrent de samme planene som St.meld. nr 46. Hvorvidt dette betyr at myndighetene innså behovet for å relansere gamle planer fordi St.meld. nr. 46 ikke ble fulgt opp i praksis, skal jeg komme tilbake til i kapittel 6.

Til slutt i dette kapitlet har jeg drøftet om anbefalingen i St.meld. nr 46 og St.meld. nr 58 kan sies å være anbefalinger om å innføre VEPI og HEPI. Jeg har funnet ut at begge meldingene har en sektorovergripende tilnærming til bærekraftig utvikling/miljøvernpolitikken. En slik sektorovergripende tilnærming vil innebære både VEPI og HEPI. Dette er klart i samsvar med anbefalingene i Agenda 21, selv om den horisontale dimensjonen i Agenda 21 er enda mer framtredd her enn i de norske stortingsmeldingene. Hvorvidt den sektorovergripende miljøvernpolitikken er i samsvar med Vår felles framtid er vanskeligere å avgjøre. Dette skyldes at det er noe uklart hva Verdenskommisjonens rapport sier om den horisontale dimensjonen. Videre må det påpekes at Vår felles framtid og Agenda 21 har et bredere siktemål for integrasjonen enn de norske stortingsmeldingene. På tross av disse

---

<sup>24</sup> Det har nå (mars 2002) blitt utarbeidet et utkast til en nasjonal strategi for bærekraftig utvikling. Interesserte organisasjoner, bedrifter og enkeltpersoner kan fram til 8.april 2002 komme med innspill på utkastet. Dette foregår via Internett-siden: <http://www.visjon2032.no/>.

forbeholdene, vil jeg konkludere med at det er stort samsvar mellom de eksterne og de interne kriteriene når det gjelder forståelsen av selve integrasjonsbegrepet.

---

## 6 NASJONAL OPPFØLGING OG IVERKSETTING: NYE STYRINGSSYSTEMER

Dette kapitlet er delt i tre hoveddeler. I den første hoveddelen vil jeg undersøke hvordan norske myndigheter har iverksatt styringssystemene som ble lansert i St.meld. nr. 46 (1988-1989). I den forbindelse vil jeg finne ut om Miljøprofilen i statsbudsjettet fungerte i samsvar med intensjonene i den nevnte meldingen. Jeg vil avgrense meg til å undersøke hvordan Miljøprofilen fungerte for budsjettårene 1996-1998. Deretter vil jeg gjøre en tilsvarende undersøkelse av hvordan St.meld. nr. 58 (1996-1997) har blitt iverksatt. Også her vil jeg se på iverksettingen av styringssystemer, men nå for perioden fra 1998 fram til i dag.

Begge undersøkelsene vil være en evaluering ut fra de interne kriteriene. Som vi har sett i kapittel 5 kan de interne kriteriene oppfattes som indikatorer på VEPI og HEPI. Jeg vil derfor finne ut hvor langt norske myndigheter har kommet i å realisere VEPI og HEPI ut fra de interne kriteriene.

I den andre hoveddelen vil jeg evaluere iverksettingen av St.meld. nr. 46 og St.meld. nr. 58 i lys av de eksterne kriteriene i Vår felles framtid og Agenda 21. Også de eksterne kriteriene kan tolkes som indikatorer på VEPI og HEPI, jf. kap. 4. Dermed blir også denne evalueringen en evaluering i forhold til disse to dimensjonene.

I den tredje og siste hoveddelen vil jeg oppsummere funnene mine og trekke konklusjoner om hvordan de nye styringssystemene har vært et middel til å realisere VEPI og HEPI.

### 6.1 En evaluering av VEPI/HEPI etter de interne evalueringskriteriene

#### 6.1.1 Iverksettingen av St.meld. nr. 46 (1988-1989)

Da de nye styringssystemene i St.meld. nr. 46 skulle iverksettes, fikk statsbudsjettet en viktig rolle. I den såkalte *Miljøprofilen i statsbudsjettet* ble utfordringer, mål, strategier og resultater i miljøvernpolitikken presentert. Miljøverndepartementet trykket også en "populærversjon" av Miljøprofilen som ble kalt *Grønn bok* (Riksrevisjonen 1999:9). En evaluering av hvordan intensjonene i St.meld. nr. 46 har blitt fulgt opp i praksis, vil derfor være en evaluering av hvordan Miljøprofilen og *Grønn bok* har fungert i forhold til disse intensjonene. Jeg vil nå skissere hvordan Miljøprofilen utviklet seg gjennom årenes løp, før jeg går over til selve evaluering.

##### 6.1.1.1 *Miljøprofilen i statsbudsjettet – en historisk gjennomgang*

I 1989 innførte regjeringen en egen redegjørelse for den sektorovergripende miljøvernpolitikken, den såkalte Miljøprofilen i statsbudsjettet. Redegjørelsen ble presentert i St. prp. nr.1 (1988-1989) og inneholdt en beskrivelse av de viktigste utfordringer, mål og strategier i miljøvernpolitikken. Den var et første forsøk på å gi en samlet oversikt over tiltak og bevilgninger til miljørelaterte formål innenfor alle departementene. Målet var å se statens tiltak innenfor hver sektor i sammenheng med de eksisterende miljøutfordringene, for på den måten å presentere en sektorovergripende miljøvernpolitikk. Innføringen av Miljøprofilen i

statsbudsjettet ble dessuten betraktet som et ledd i arbeidet med fornyelsen av statsforvaltningen (Riksrevisjonen 1999:8).

Fram til 1992 ble Miljøprofilen presentert i statsbudsjettet (Gul Bok) under overskriften "Oppfølging av Verdenskommisjonen for miljø og utvikling". Fra og med 1992 ble redegjørelsen tatt ut av Gul Bok og i stedet presentert i Miljøverndepartementets (MDs) St.prp. nr. 1. Departementene ble også heretter bedt om å klassifisere sine bevilgninger til miljørelaterte tiltak i tre kategorier ut ifra graden av miljømotivasjon. De tre kategoriene var følgende:

- Miljøkategori I: Rene miljøverntiltak
- Miljøkategori II: Miljøtiltak med betydelig miljømessig motivasjon
- Miljøtiltak III: Miljøtiltak med delvis miljømessig motivasjon (ibid: 8)<sup>25</sup>

Miljøvernmyndighetene var imidlertid ikke fornøyd med det eksisterende systemet. I løpet av 1994-1995 ble departementene bedt om å presentere sine rene miljøverntiltak (miljøkategori I) fordelt på 19 resultatområder med tilhørende resultatmål og resultatindikatorer. Bakgrunnen for endringen var ønsket om en sterkere resultatstyring og større vekt på dokumentasjon av oppnådde og forventede resultater. I løpet av 1997-1998 ble de 19 resultatområdene redusert til 11 (Ibid:8).

Hva er så statusen for Miljøprofilen i dag? Miljøprofilen slik den har blitt skissert her, eksisterte bare til og med 1997. De to siste årene har regjeringen i stedet presentert miljøvernpolitikken sin i stortingsmeldingen *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*, (RM-meldingen).<sup>26</sup>

#### 6.1.1.2 Miljøprofilen i statsbudsjettet – samsvar mellom retorikk og praksis?

Før jeg går videre på evalueringen, vil jeg repetere de viktigste intensjonene knyttet til Miljøprofilen i statsbudsjettet:

I statsbudsjettet for 1989 har departementene i sin budsjettproposisjon beskrevet miljøtiltak på sitt ansvarsområde. I et eget kapittel i Gul Bok er de viktigste utfordringer, mål og strategier i miljøvernpolitikken beskrevet. Presentasjonen er et første forsøk på å gi en samlet presentasjon av tiltak og bevilgninger til miljørelaterte formål innenfor alle departementenes ansvarsområder. Regjeringen ønsker å utvikle dette til å bli et viktig insitament for å fremme en bærekraftig utvikling. Målet er å se statens tiltak i hver sektor i sammenheng med miljøutfordringene (St.meld. nr. 46 (1988-1989)72).

---

25 Riksrevisjonen (1999:8) skriver om kriteriene for denne kategoriseringen: "Kriteriet for at sammensatte tiltak skal være med i kontoplanen, er at den miljøpolitiske motivasjonen for tiltaket skjønnsmessig kan settes til minst 10 % (miljøkategori III). Grovt regnet vil nedre grense for tiltak i miljøkategori II være 1/3 miljømotivasjon, og for miljøkategori I vil den være 2/3, jf St prp nr 1 (1996-1997) for Miljøverndepartementet, side 14 (vår utheving)".

26 RM-meldingen presenterer miljøtilstand, nasjonale miljømål og virkemidler innenfor åtte miljøvernpolitiske resultatområder. I tillegg gir den også en oversikt over miljøvernbevilgninger over statsbudsjettet. Her blir framstillingen inndelt etter departement og ikke etter miljøvernpolitiske resultatområder. Utgifter skal nå bare rapporteres som miljøverntiltak dersom bevilgningene i sin helhet benyttes til miljøforbedringer, dersom miljøhensynet er avgjørende for at tiltaket/prosjektet gjennomføres, eller dersom bevilgningene sikter mot å motvirke negative miljøeffekter av andre tiltak (St.meld. nr. 24 (2000-2001):14). Hvordan dette reviderte systemet fungerer, vil jeg komme tilbake til seinere i dette kapitlet.

Et annet sted blir det varslet bedre resultatbeskrivelser i statsbudsjettet:

Som ledd i det pågående arbeidet med å forbedre resultatbeskrivelsene i budsjettproposisjonene, vil en også i sterkere grad søke å innarbeide redegjørelser for de resultater en oppnår i miljøvernarbeidet (ibid:72)

Intensjonene i St.meld. nr. 46 har så blitt konkretisert gjennom direktiver i Finansdepartementets (FINs) hovedbudsjettsskriv. MD har når rapporteringskravene har endret seg, supplert kravene i budsjettdirektivene med forklarende retningslinjer (Riksrevisjonen 1999:13). Siden disse direktivene og retningslinjene har forandret seg underveis, vil jeg ikke evaluere den norske praksisen opp mot disse dokumentene. I stedet vil jeg forsøke å si noe om hvordan norske myndigheter har fulgt opp de opprinnelige intensjonene i St. meld. nr. 46. Som utgangspunkt for evalueringen vil jeg ha de formuleringene som eksplisitt knytter seg til statsbudsjettet, samtidig som det også vil være naturlig å trekke inn de avsnittene som mer implisitt kan knyttes til budsjettarbeidet. Som vist i kapittel 5, lanserer St.meld. nr. 46 et system med målbare og konkrete sektormål, samt tiltak og resultatrapportering som grunnlag for presentasjonen i statsbudsjettet.

I evalueringen må jeg skille mellom Miljøprofilens tekstdel og selve tabellframstilling. Tabellframstillingen var den delen av Miljøprofilen som gav en oversikt over bevilgningene til miljøverntiltak innenfor de ulike departementsområdene. Tekstdelen skulle gi en oversikt over miljøproblemer i sektorene, samt presentere mål og tiltak for å løse disse problemene og for å forebygge nye.

I evalueringen av tabelldelen vil jeg bygge på rapporten *Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende regjeringens miljørapportering til Stortinget* (1999). Rapporten tar utgangspunkt i regjeringens miljørapportering til Stortinget i budsjettproposisjonene for 1997 og 1998. Formålet med undersøkelsen er å belyse departementenes arbeid med miljøinformasjonen og Miljøverndepartementets rolle som koordinator. Rapporten omfatter Forsvarsdepartementet, Landbruksdepartementet, Miljøverndepartementet, Samferdselsdepartementet og Utenriksdepartementet. Riksrevisjonen oppsummerer funnene slik:

Revisjonen har vist at bevilgningsbeløpene som føres opp i miljøprofilens tabelloversikt, beregnes på forskjellige måter i de undersøkte departementene. Dette gjør at tabellen kan presentere et misvisende bilde av det enkelte departementets miljøverninnsats, ved enten å vise et for høyt eller et for lavt bevilgningsbeløp. Tallet i tabellen har et ulikt innhold avhengig av hvilket departement det dreier seg om. Undersøkelsen viser at departementene også har vanskeligheter med å klassifisere sine miljøverntiltak i Miljøverndepartementets resultatområder. Et sentralt problem synes å ligge i at ett og samme tiltak kan tjene ulike miljøvernmål. Hvordan det enkelte departement velger å dele eller ikke dele ett tiltak på flere resultatområder for miljøvern, kan variere. De undersøkte departementene har ulik forståelse og praktisering av retningslinjene som er gitt for arbeidet med miljøprofilen. På bakgrunn av dette stilles det spørsmål om retningslinjene er klare og entydige nok (Riksrevisjonen 1999:7).

Riksrevisjonen (1999:24) viser videre hvordan en konsistent kategorisering mellom ulike departement er nødvendig hvis regjeringen ønsker å vurdere kostnadseffektiviteten på tvers av departementene. Et sammenlignbart tallmateriale er også viktig hvis regjeringen ønsker å justere bevilgningene.

MD innrømmer at en bedre og mer konsistent kategorisering av miljørelaterte bevilgninger vil være et viktig bidrag til vurderinger av kostnadseffektivitet. Samtidig understreker MD at det er vanskelig å sammenligne departementenes miljøinnsats ut fra størrelsen på bevilgningene. Til det er departementene for ulike med hensyn til miljøutfordringer på eget område, tilgang på virkemidler, budsjett m.v. MD har derfor i langt større grad fokusert på konsistens på langs (lik praksis fra år til år) enn på konsistens på tvers (lik praksis departementene imellom). MD ser også ut til å forutsette at en slik praksis er i samsvar med St.meld. nr 46. MD skriver: "Innenfor de begrensninger det metodiske opplegget setter,

mener vi at vi i rimelig grad har lykket med å gi "...en samlet presentasjon av tiltak og bevilgninger til miljørelaterte formål innenfor alle departementers ansvarsområder", jf. St. meld. nr. 46 (1988-1989), pk. 7.1.3." (Riksrevisjonen 1999:25).

Riksrevisjonen (1999:23) hevder på sin side at Miljøprofilens tabelldel ikke har oppfylt kvalitetskravet i St.meld. nr 46 om "å gi en samlet oversikt over tiltak og bevilgninger til miljørelaterte formål innenfor alle departementsområder".

MD og Riksrevisjonen er altså ikke helt enige i spørsmålet om Miljøprofilens tabelldel fungerer i samsvar med St.meld. nr 46. Det ser ut til at uenigheten kan skyldes ulike tolkninger av St.meld. nr 46. Riksrevisjonen ser ut til å forutsette at tabellframstillingen skal gi grunnlag for å sammenligne departementenes miljøinnsats på både på langs og på tvers av departementene, mens MD bare ser ut til å forutsette en sammenligning på langs (ibid:23, 25). Jeg ser at St.meld. nr. 46 åpner for begge tolkninger og vil derfor ikke ta stilling til spørsmålet.

Hvordan har så Miljøprofilens tekstdel fungert i forhold til intensjonene i St.meld. nr. 46? For å få svar på dette spørsmålet vil jeg studere Grønn bok for 1996.<sup>27</sup> Gjennomgangen viser at ikke alle departement har presentert miljømål for sin sektor. Administrasjonsdepartementet, Finansdepartementet, Samferdselsdepartementet og Sosial- og helsedepartementet presenterer ingen slike mål. Videre ser jeg at der slike mål presenteres, er målene ofte av en generell og lite forpliktende karakter. For å nyansere det negative bildet litt, kan det imidlertid nevnes at de fleste departementer gir en grundig beskrivelse av tiltak som har blitt og vil bli gjennomført. Det ser derfor ut til at departementene i alle fall et stykke på vei følger opp intensjonen om at "Gjennomføring av tiltak må skje i regi av de ansvarlige sektormyndighetene" (St.meld. nr. 46 (1988-1989). Tiltakene knyttes imidlertid i liten grad opp mot målene.

Er så dette tendenser som går igjen i de fleste "grønne bøkene"? John Hilles skriver følgende i "Den alternative Nasjonalrapporten om Norges oppfølging av Brundtland kommisjonen og Agenda 21 (1997:79):

Det som gjennomgående savnes (og som kunne ha gjort boka til et styringsredskap) er 1) klare mål for reduksjoner i sektorenes miljøbelastninger og 2) redegjørelser for hvor mye tiltakene, enkeltvis og samlet, forutsettes å bidra til å realisere disse målene (Hille 1992:79).

Uklare mål og manglende kobling mellom mål og tiltak, ser derfor ut til å være et gjennomgangstema for de grønne bøkene.

Har det så blitt utarbeidet "redegjørelser for de resultater en oppnår i miljøvernarbeidet" og skjer etterprøvingen og resultatoppfølgingen i regi av sektormyndighetene, slik St.meld. nr 46 legger opp til? Det er enkelt å slå fast at de fleste departement har en eller annen form for resultatbeskrivelse i sine kapitler. Beskrivelsene er imidlertid korte og gir som regel en redegjørelse av hvilke virkemidler og tiltak som har blitt gjennomført, uten å konkretisere virkningene på miljøet. Administrasjonsdepartementet, Finans- og tolldepartementet, Forsvarsdepartementet, Kommunal- og Arbeidsdepartementet og Sosial- og helsedepartementet ser ikke ut til å ha noen resultatbeskrivelse overhode.

Nå er det imidlertid ikke helt klart hvilke krav St.meld. nr 46 stiller til disse resultatbeskrivelsene. Meldingen kan imidlertid tolkes dithen at det skal etableres resultatindikatorer som grunnlag for resultrapporteringen. Slike indikatorer vil gjøre rapporteringen mer systematisk. Da Grønn bok for 1996 ble utformet, var ikke arbeidet med å utforme resultat-

---

<sup>27</sup> Ordningen med Grønn bok ble stadig forbedret. Det er derfor viktig for meg å studere en av de siste utgavene, som fanger opp de forbedringer som ble gjort i løpet av årene. Jeg ville egentlig studert den siste utgaven fra 1997, men den var ikke mulig å få tak i.



indikatorer kommet særlig langt, hverken på sektornivå eller nasjonalt nivå.<sup>28</sup> Resultatrapporteringen i Grønn bok for 1996 ble derfor ikke så systematisk som St.meld. nr 46 implisitt forutsetter.

Også Jagland-regjeringen ser ut til å være av den oppfatning at resultatrapporteringen ikke var systematisk nok:

I vekslende grad rapporterer departementene gjennom miljøprofilen ikke bare om budsjettbruk, men også om gjennomførte tiltak og oppnådde resultater i form av reduksjoner i konkrete utslipp eller andre miljøbelastninger. Som et ledd i en helhetlig sektorovergripende miljøvernpolitikk vil det bli arbeidet med å forbedre kontrollen, rapporteringen og oppfølgingen av mål og virkemidler. Regjeringen vil videreutvikle dagens presentasjon slik at den *blir en mer systematisk rapportering av Regjeringens samlede miljøinnsats*, knyttet til miljøvernpolitiske resultatområder og myndighetenes mål på disse områdene (St.meld. nr. 58 (1996-1997): 27).

På bakgrunn av drøftingen overfor, kan det se ut til at Miljøprofilens tekstdel i liten grad har fulgt opp intensjonene i St.meld. nr. 46. Vi har også sett at det kan diskuteres hvorvidt Miljøprofilens tabelldel er i samsvar med St.meld. nr. 46. Hva som er årsaken til dette, vil jeg komme tilbake til i siste del av kapitlet.

### 6.1.2 Iverksettingen av St.meld. nr. 58 (1996-1997)

Vi har sett at St.meld. nr. 46 og St.meld. nr. 58 inneholdt mange av de samme intensjonene for sentral administrasjonen. Sistnevnte melding gikk imidlertid et skritt videre enn førstnevnte ved å lanserer sektorvise miljøhandlingsplaner. Disse planene skulle være en del av en ny styringsstruktur, der et nytt resultatdokumentasjonssystem utgjorde et annet viktig element. Innenfor det såkalte Resultatdokumentasjonssystemet (RDS) er stortingsmeldingen "Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand" (RM-meldingen), sektorvis miljørapportering og indikatorer/nøkkeltall viktige komponenter. Hvor langt har så norske myndigheter kommet i arbeidet med å iverksette disse komponentene?

#### 6.1.2.1 Resultatdokumentasjonssystemet

RM-meldingen vil utgjøre en viktig del av RDS. For det første vil den presentere nasjonale miljømål og dermed ambisjonsnivået for norsk miljøpolitikk. For det andre vil den gi en vurdering av hvor langt man har kommet i å realisere disse ambisjonene:

– "Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand" er en årlig stortingsmelding som vil inneholde en systematisk rapportering om utviklingen i miljøet og presentere Regjeringens miljøverninnsats på de åtte miljøvernpolitiske resultatområdene (...)

– For hvert resultatområde trekkes de langsiktige målene for miljøvernpolitikken opp gjennom strategiske mål. De strategiske målene blir konkretisert gjennom nasjonale resultatmål som så langt det er faglig grunnlag for det, skal være tidsbestemte og etterprøvbare. Resultatmålene vil reflektere inngrep (utslipp, arealbruk mv.) som påvirker miljøtilstanden, eller uttrykker en ønsket tilstand i miljøet. Resultatmålene danner utgangspunkt for sektorvise arbeidsmål (...)

– Sektormyndighetene skal årlig rapportere om de samlede resultater for sin sektor til miljøvernmyndighetene. Disse rapportene vil være et viktig grunnlag for utarbeidelsen av "Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand" (St.meld. nr. 8 (1999-2000):13).

Som nevnt, har det til nå blitt utarbeidet to slike meldinger, (St.meld. nr. 8 (1999-2000) og St.meld. nr 24 (2000-2001), samt en tilleggsmelding til den førstnevnte meldingen (St.meld.

---

<sup>28</sup> Først med St.meld. nr. 24 (2000-2001) ble det etablert nøkkeltall for nasjonale resultatmål. Når det gjelder sektorvise resultatindikatorer, så er det fremdeles stor variasjon i hvor langt departementene har kommet i dette arbeidet (Statskonsult 2001:16).

nr 33 (1999-2000)). Hvordan har så disse meldingene blitt utformet i samsvar med intensjonene?

Begge meldingene gir samlet sett en grundig beskrivelse av utviklingen i miljøet og av regjeringens miljøvernpolitikk på de åtte miljøvernpolitikk resultatområdene. Begge meldingene presenterer også strategiske mål og nasjonale resultatmål for hvert resultatområde.<sup>29</sup> De nasjonale resultatmålene er imidlertid av variabel karakter. Målformuleringene knyttet til resultatområdene "Kulturminner og kulturmiljøer", "Overgjødning og oljeforurensning", "Helse- og miljøfarlige kjemikalier", "Avfall og gjenvinning", "Klimaendringer, luftforurensning og støy" er stort sett i samsvar med intensjonene. Her er målene ofte konkrete, gjerne kvantitative, med tidsfrister for måloppnåelsen. På områder som "Bærekraftig bruk og vern av biologisk mangfold", "Friluftsliv", og "Internasjonalt miljøvern samarbeid og miljøvern i polarområdene" er derimot målene vage og uten tidsfrister. Her gjenstår altså en del arbeid for at intensjonene skal bli realisert.

For at RM-meldingen skal fungere som planlagt, må også rapporteringsrutinene i RDS komme på plass. RDS skal bygge på rapportering fra miljøvernmyndighetene, sektormyndighetene og Statistisk sentralbyrå og inneholde en sammenstilling av relevant informasjon om

- status for måloppnåelse basert på nøkkeltall knyttet til målet
- endring i total miljøpåvirkning (sektorene samlet)
- endring i miljøpåvirkning fra den enkelte sektor
- gjennomførte miljøtiltak i sektorene og kostnader knyttet til disse
- sektormyndighetenes arbeidsmål og benyttede virkemidler (MD 2001a 2001:23-24)

Hvor langt har så myndighetene kommet i arbeidet med denne type resultatrapportering? Når det gjelder nøkkeltallene, så foreligger det nå slike tall for alle de nasjonale resultatmålene.<sup>30</sup> Disse tallene ble presentert i den siste RM-meldingen (St.meld. nr. 24 (2000-2001)). Men selv om det er etablert nasjonale nøkkeltall, gjenstår det å etablere datafangst for en del av tallene. Dette gjelder særlig for områder som hører inn under Direktoratet for naturforvaltning (SFT 2001, informant [telefonsamtale]).

Hvorvidt det skal etableres såkalte resultatindikatorer for departementenes miljøarbeid, er noe uklart. Både informanter i departementene og Statskonsult ser ut til å forutsette at slike indikatorer skal etableres (Statskonsult 2001:16, 40) Statskonsult (2001:40) kommer for eksempel med følgende anbefaling i sin rapport: "Utviklingen av resultatdokumentasjons-

---

29 Med unntak av de strategiske målene på resultatområdet "Avfall og gjenvinninger" finner jeg ut at Stoltenberg-regjeringen har beholdt de samme strategiske målene og de nasjonale resultatmålene som Bondevik-regjeringen lanserte.

30 "I Dokumentasjon av arbeidet med resultatoppfølging av miljøvernpolitikken" ( MD 2001a:12) kan vi lese mer om bruken av nøkkeltall i miljøvernpolitikken: "For å synliggjøre hvordan miljøvernpolitikken utvikler seg, skal målene for miljøvernpolitikken følges opp gjennom et fåtall nøkkeltall. Nøkkeltallene skal på en representativ måte vise utviklingen i miljøtilstanden, viktige faktorer som påvirker miljøtilstanden innenfor hvert resultatområde og viktige tiltak som settes i verk. De nasjonale nøkkeltallene vil være sentrale i RM, Miljøstatus og pliktig og annen viktig internasjonal rapportering. Nøkkeltallene danner det viktigste grunnlaget for den framtidige miljøovervåking, innretningen av miljøstatistikk og den sektorvise miljørapporteringen". I St.meld. nr. 58 (1996-1997) blir ikke ordet "nøkkeltall" brukt, men i stedet bruker man ordet "indikator". Disse begrepene er imidlertid ikke helt sammenfallende. En indikator vil gi informasjon utover det som nøkkeltallet alene uttrykker. Mange nøkkeltall vil imidlertid også være indikatorer (MD 2001c, sidetall ikke oppgitt).

systemet må gi seg utslag i et konkrete opplegg for hvordan departementene skal utarbeide resultatindikatorer. Dette må spilles inn til det enkelte departement tidlig i prosessen”.

På spørsmål om hvordan MD har tenkt å følge opp denne anbefalingen, svarer imidlertid Øystein Nesje i MD at departementene ikke skal utarbeides resultatindikatorer som en del av RDS. Departementene skal kun rapportere i forhold til de nasjonale nøkkeltallene, men de kan godt utarbeide resultatindikatorer på frivillig basis. I forhold til RDS er det viktig at det etableres konkrete sektormål. Her vil MD bidra ved å koordinere målene på tvers av sektorene ( Nesje 06.08.01 [telefonsamtale]). På bakgrunn av dette, kan det virke som om enkelte av departementene og Statskonsult har satt likhetstegn mellom sektorvise arbeidsmål og sektorvise resultatindikatorer. Nesje understreker imidlertid at dette er to forskjellige ting.

Nasjonale mål og nøkkeltall er altså i ferd med å bli etablert. Når det gjelder de andre elementene i resultatrapporteringen, så gjenstår mye arbeid. Departementene gir i dag en oversikt over miljøvernbevilgninger over statsbudsjettet. Utgiftene skal rapporteres som miljøverntiltak dersom bevilgningene i sin helhet benyttes til miljøforbedringer, dersom miljøhensyn er avgjørende for at tiltaket/prosjektet gjennomføres, eller dersom bevilgningene sikter mot å motvirke negative miljøeffekter av andre tiltak (St.meld. nr. 24 (2000-2001):14). I varierende grad rapporteres det også om hvilke tiltak/virkemidler som har blitt gjennomført. Det rapporteres imidlertid sjelden om effektene og kostnadene ved disse tiltakene/virkemidlene. Dette er forhold det kan knyttes stor usikkerhet til, og det er derfor viktig at det utvikles gode metodiske verktøyer. SFT vil rundt årsskiftet 2001-2002 presentere en elektronisk demonstrasjonsmodell som departementene seinere skal putte sine data inn i. Dette vil være en databasemodell som skal gjøre det mulig å si noe om effektene av miljøtiltak ute i samfunnet. Modellen skal også kunne koble miljøutviklingen med styringseffektivitet (Grini 08.08.01[telefonsamtale]).<sup>31</sup>

#### 6.1.2.2 Sektorvise miljøhandlingsplaner

Til nå har 8 departement lagt fram sektorvise miljøhandlingsplaner.;

- Samferdselsdepartementet, Forsvarsdepartementet: (1998).
- Olje- og energidepartementet , Fiskeridepartementet: (1999)
- Landbruksdepartementet, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet (2000)<sup>32</sup>

Jeg har ikke kapasitet til å evaluere alle de 8 framlagte planene og velger derfor å legge hovedvekten på miljøhandlingsplanene til Samferdselsdepartementet (SD) og Nærings- og handelsdepartementet (NHD). Disse departementene representerer ”tunge” og viktige sektorer i en miljøsammenheng. Av kapasitetshensyn vil jeg fokusere på hvordan planene behandler klimaproblematikken (resultatområde 7). For å kunne si noe om

31 Miljøverndepartementet definerer styringseffektivitet slik: ”Med styringseffektivitet mener vi hvordan miljømål eller internasjonale forpliktelser på miljøområdet oppnås med stor grad av sikkerhet til fastsatt tid. Miljøutviklingen knyttes til nøkkeltall, og styringseffektivitet knyttes til utløse miljøtiltak og virkemiddelbruk” (MD 2001b: 6-7).

32 I forbindelse med statsbudsjettet for 2002 la Justis- og Politidepartementet, Finansdepartementet, Kulturdepartementet og Utenriksdepartementet fram sine planer. De resterende departementene (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Sosialdepartementet, Helsedepartementet og Miljøverndepartementet) skal legge fram sine planer høsten 2002 (Oppdaterte opplysninger fra Gunnar Farestveit i MD, 08.01.02).

miljøhandlingsplanene mer generelt, vil jeg vise til Statskonsults rapport *Sektorvise miljøhandlingsplaner* (2001).<sup>33</sup>

For å få et bilde av hvordan de to planene følger opp St.meld. nr. 58, vil jeg stille følgende spørsmål:

- Inneholder miljøhandlingsplanen en kartlegging av miljøutfordringer innenfor den/de sektoren (e) som departementet har et forvaltningsmessig ansvar for?
- Blir det etablert sektorvise arbeidsmål?
- Tar disse målene utgangspunkt i internasjonale forpliktelser og andre miljøvernpolitiske mål?
- Er arbeidsmålene basert på analyser der effekten og kostnadene ved å gjennomføre tiltak i de ulike sektorene blir vurdert samlet, slik at man oppnår en kostnadseffektiv fordeling av tiltak på tvers av sektorer?
- Bidrar arbeidsmålene til at prinsippet om målstyring blir realisert?
- Bidrar arbeidsmålene til å tydeliggjøre sektoransvaret?

### 6.1.2.3 Miljøhandlingsplan for samferdselssektoren

Et naturlig utgangspunkt for en miljøhandlingsplan, er en kartlegging av hvilke miljøutfordringer som finnes og årsakene til disse utfordringene. På dette punktet har SD gjort et grundig arbeid. I kapittel 5 finner vi jevnt over en solid beskrivelse av sektorens miljøutfordringer relatert til de 8 miljøpolitiske resultatområdene. Her belyses også årsak-virknings forhold. I tillegg finner vi i kapittel 4 en drøfting av mer grunnleggende drivkrefter bak transportutviklingen og miljøutfordringene.

For at planen skal bli mer enn et faktahefte, er det viktig at den inneholder arbeidsmål som følges opp med virkemidler. SD bruker ikke betegnelsen "arbeidsmål", men presenterer i stedet sektorvise "målsettinger". På klimaområdet finner vi følgende målsetting:

Samferdselsmyndighetenes målsetting er å begrense transportsektorens utslipp med globale og regionale skadevirkninger i tråd med Regjeringens sektorovergrepene politikk for å oppfylle Norges internasjonale forpliktelser i forhold til klimakonvensjonen og konvensjonen om grenseoverskridende luftforurensinger med tilhørende protokoller (Samferdselsdepartementet 1998:26).

Det er enkelt å se at denne målsettingen ikke er helt i tråd med intensjonene for sektorvise arbeidsmål. Som nevnt, skal de sektorvise arbeidsmålene ta utgangspunkt i Norges internasjonale forpliktelser og andre miljøvernpolitiske mål. Når det gjelder SDs klimamålsetting, så blir det vist til Norges internasjonale forpliktelser. Det vises til Kyoto-protokollen og bestemmelsen om at Norges samlede klimagass utslipp i perioden 2008-2012 ikke kan være mer enn 1% høyere enn utslippene i 1990. Dette er også den nasjonale målsettingen, jf. St.meld. nr. 8 (1999-2000). Det finnes altså en kobling mellom SDs klimamålsetting og internasjonale forpliktelser/nasjonale mål. Koblingen er imidlertid uklar. Det blir f.eks. ikke spesifisert hvor mye av ansvaret som SD skal ta. På de andre miljøpolitiske resultatområdene er tendensen den samme. Dette fører til at sektoransvarsprinsippet, et sentralt prinsipp i St.meld. nr. 58, i liten grad blir realisert.

---

<sup>33</sup> Statskonsults rapport gir først og fremst en evaluering av prosessene og arbeidet med å lage planene. Vi finner imidlertid også beskrivelser av tendenser når det gjelder selve innholdet i plandokumentene.

På den annen side, sier ikke St.meld. nr. 58 helt eksplisitt hvordan sektorvise mål skal ta utgangspunkt i de nasjonale målene. Meldingen kan imidlertid tolkes dithen at de nasjonale målene skal brytes ned til sektormål ved hjelp av tverr-sektorielle tiltaksanalyser. Slike analyser vil angi i hvilke sektorer det vil være mest kostnadseffektivt å sette inn miljøtiltak for å nå de nasjonale målene. Hvis slike analyser legges til grunn for miljøvernpolitikken, vil sektoransvaret bli klart definert, noe som igjen betyr at koblingen mellom nasjonale mål og sektorvise sektorvise mål, virkemidler og tiltak blir tydelig. I tillegg vil slike analyser bidra til at prinsippet om kostnadseffektivitet på tvers av sektorer blir realisert (St.meld. nr. 58 (1996-1997:27)).<sup>34</sup>

Dette hører imidlertid framtiden til. Arbeidet med slike analyser befinner seg fortsatt i en startfase (Statskonsult 2001:39). Det har det blitt utarbeidet tiltaksanalyser for noen miljøvernpolitiske områder, men disse har blitt utarbeidet med et annet formål enn som grunnlag for miljøhandlingsplanene<sup>35</sup> (SFT 2001, informant [telefonsamtale]). Det foreligger ingen konkrete planer om analyser knyttet til dette planarbeidet (Grini 08.08.01 [telefonsamtale]).

Mangelen på analyser kan nok forklare noe av bakgrunnen for at SD ikke har greidd å koble nasjonale mål og sektorvise mål på en klar måte. Dette forklarer også hvorfor prinsippet om kostnadseffektivitet på tvers av sektorer ikke er nedfelt i planen. Samtidig må det understrekes at de tverr-sektorielle tiltaksanalysene vil ha begrenset gyldighetsområde. De skal bare ligge til grunn for en bestemt måltype, som er "mål for redusert påvirkning". Det er verdt å merke seg at de andre to måltypene; "Mål for tiltaksgjennomføring" og "prosessmål" ikke forutsetter denne typen analyser (MD 2001a:19).

Hvordan bidrar så miljøhandlingsplanen til målstyring? For å få svar på dette spørsmålet, må vi se nærmere på de sektorvise målsettingene. Målsettingene er innenfor alle resultat-områdene generelle og uten tidsfrister. På klimaområdet er dette svært tydelig. Her står en rekke spørsmål ubesvart, som f.eks: Hvor stor begrensning må samferdselssektoren oppnå før SD kan si at målet er nådd? Og hva er globale og regionale skadevirkninger? Hvilken tidsramme operer man innenfor? Spørsmål av denne typen kan man også stille på de andre resultatområdene. Siden planen jevnt over mangler holdepunkter som angir når målene er nådd, blir det vanskelig å få til målstyring ut i fra denne planen.

Videre svekkes mulighetene for målstyring i de tilfeller der SD ikke disponerer egne virkemidler. Dette er bl.a. at tilfellet på klimaområdet. SD understreker f.eks. at hovedstrategien overfor globale og regionale miljøproblemer er bruk av tverr-sektorielle virkemidler (Samferdselsdepartementet 1998:21). På andre miljøområder forvalter SD flere sektor-spesifikke virkemidler, og i de tilfeller øker mulighetene for målstyring.

Som en oppsummering kan jeg slå fast at faktadelen av handlingsplanen er god, mens målformuleringene er lite forpliktende. Dette fører til at handlingsplanen får preg av å være et faktahefte mer enn et grunnlag for handling.

34 For å kunne avlede sektormål fra de nasjonale miljømålene, må de nasjonale målene være etterprøvbare. Som vi har sett, er en rekke av de nasjonale miljømålene etterprøvbare. En første forutsetning for å få til en kobling mellom nasjonale og sektorvise miljømål, er derfor langt på vei innfridd.

35 SFT har utarbeidet en rekke tiltaksanalyser, bl.a på resultatområde 7, i forbindelse med inngåelse av protokollen om reduksjon av forsurening, overgjødning og bakkenært ozon (Gøteborgprotokollen), på støyområdet og på klimaområdet (McMahon, Lise D. 01.12.2000 [e-post]).

#### 6.2.2.4 Nærings- og handelsdepartementets miljøhandlingsplan

Som SD, gir også NHD en relativt god kartlegging av miljøutfordringer og årsaks-virkningsforhold i sin sektor. I den sammenheng kan særlig omtalen under "Helse- og miljøfarlige kjemikalier" og "Avfall og gjenvinning" trekkes fram som grundig. Hvordan følger så planen opp intensjonene knyttet til sektorvise arbeidsmål?

NHD opererer med tredelingen "strategiske mål", "nasjonale resultatmål" og "sektormål". Sektormålene tar utgangspunkt i de strategiske målene og de nasjonale resultatmålene, slik St.meld. nr. 58 forutsetter. Men siden det ikke foreligger tverr-sektorielle tiltaksanalyser, blir heller ikke NHDs sektormål avledet av de nasjonale målene på en direkte måte. Mangelen på slike tiltaksanalyser bidrar også til at prinsippet om kostnadseffektivitet på tvers av sektorer ikke blir realisert.

Hvis vi ser nærmere på sektormålene, ser vi også at disse målene lider av de samme svakheter som sektormålsettingene i SDs miljøhandlingsplan. Sektormålene er jevnt over lite konkrete og uten tidsfrister. Mange målsettinger inneholder vage formuleringene om at NHD skal "arbeide for", "bidra til", "medvirke til" og "oppmuntre til" miljøforbedringer av forskjellige slag. På klimaområdet finner vi følgende målsetting: "Bidra til at Norges Kyoto-forpliktelse blir oppfylt på en kostnadseffektiv måte" (NHD 2000:51). Som så mange av de andre sektorvise arbeidsmålene, er dette målet vagt og lite forpliktende. I motsetning til de andre målene, så får vi imidlertid en forklaring på hvorfor sektormålet ikke er brutt ytterligere ned:

Norges forpliktelse er en sektorovergripende forpliktelse som det ikke vil være kostnadseffektivt å bryte ned på sektornivå. Siktemålet i norsk klimapolitikk er å utløse de rimeligste utslippsreducerende tiltakene på tvers av land, gasser og sektorer (ibid:51).

En slik holdning er neppe i samsvar med St.meld. nr. 58 der målet er nettopp å bryte internasjonale forpliktelser og nasjonale mål ned på sektornivå, vel og merke på en kostnads-effektiv måte.

Siden sektormålene er generelle og uten tidsfrister, mangler også denne planen holdepunkter som gjør at vi kan angi når målene er nådd. Dette svekker mulighetene for en effektiv målstyring. Målstyring er også avhengig av at det finnes tilgjengelige virkemidler. Når det gjelder NHD, så varierer det mellom resultatområdene hvor mange virkemidler departementet disponerer. På resultatområder som "Friluftsliv", "Kulturminner og kulturmiljø" forvalter NHD få sektorspesifikke virkemidler. Dette kan nok forklare hvorfor beskrivelsene på disse områdene også er korte. Når det gjelder klimaområdet, så ligger de fleste virkemidler under Miljøvern- og Finansdepartementet. NHD deltar imidlertid aktivt i arbeidet med videreutvikle disse virkemidlene (NHD 2000:54).<sup>36</sup>

Blir så NHDs sektoransvar tydelig med denne planen? Sammenlignet med tidligere, bidrar nok planen til å gjøre sektoransvaret mer tydelig. Men siden målene ofte er vage og uforpliktende, vil det være vanskelig å avgjøre hvor stort dette ansvaret egentlig er. Det er derfor grunn til å tro at sektoransvaret ikke blir så tydelig som St.meld. nr. 58 legger opp til.

Som en oppsummering, vil jeg si det samme for NHDs miljøhandlingsplan som for SDs plan. Siden faktadelen av handlingsplanen er god, mens målene jevnt over er vage og uten tidsfrister, blir handlingsplanen preg av å være mer et faktahefte enn et grunnlag for handling.

---

<sup>36</sup> NHD trekker fram noen klimamotiverte virkemidler som departementet disponerer på en mer selvstendig basis. På klimaområdet er NHD med på å finansiere forskningsprogrammet KLIMATEK og departementet har ansvar for å samordne regjeringens IKT-politikk, som på sin side kan ha positive effekter i form av redusert transportbehov og reduserte klimagassutslipp (!). Statens miljøfond som forvaltes av SND er også et klimapolitisk virkemiddel (NHD 2000:54-55)

### 6.1.2.5 Andre sektorvise miljøhandlingsplaner

Gjenspeiler så miljøhandlingsplanene til SD og NHD tendenser som også finnes i de øvrige miljøhandlingsplanene? Ut fra Statskonsults notat (2001:2) *Sektorvise miljøhandlingsplaner* kan det se ut som om lav konkretiseringsgrad og manglende samordning på tvers av sektorer, er et generelt trekk. Statskonsult skriver bl.a følgende:

#### **Planene har svak konkretiseringsgrad og manglende budsjettmessig kobling (3.2.1.2.):**

Selv om det er en del variasjon mellom planene, er de fleste planene deskriptive. Generelt inneholder planene mange prosessmål, mens tiltaksdelen er svakt utbygd. I ytterste konsekvens er enkelte av planene å betrakte som fakta/informasjonshefte til allmennheten. Mange informanter påpeker at det har vært nedlagt mye arbeid med å få på plass målformuleringer, mens det gjenstår å bryte disse ned på operativt tiltaksnivå. Tilsvarende opplyses det at virkemiddelbruk, og koblingen av plan til budsjett i liten grad har stått på dagsorden i arbeidet med planene (Statskonsult 2001:37)

#### **Samordning mellom departementer om sektorovergrepene miljøsamarbeid har i liten grad funnet sted (3.2.1.3):**

Som mange informanter påpeker, foregår det ingen samordning av miljøutfordringer verken mellom sektordepartementene eller mellom miljøvernmyndigheter og sektordepartement i forbindelse med utformingen av planene (...) Flere informanter i sektordepartementene etterlyser en diskusjon med miljøvernmyndighetene for å bedre å kunne finne fram til hva som er de mest miljøeffektive tiltakene (hvilke tiltak gir mest miljø for hver krone), og dette forutsetter også samordnede tiltak både mellom sektordepartementer og mellom sektordepartement og miljøvernmyndigheter (ibid:37-38)

Jeg vil nå gå over til den andre hoveddelen av oppgaven, som vil være en evaluering av hvor langt Norge har kommet i å realisere VEPI og HEPI etter de eksterne kriteriene.

## 6.2 En evaluering av VEPI/HEPI etter de eksterne evalueringskriteriene

I denne delen av oppgaven vil jeg finne ut om styringssystemene slik de ble planlagt og slik de ble realisert, kan sies å være i samsvar med anbefalingene i Vår felles framtid og Agenda 21.

Jeg vil evaluere styringssystemene i St.meld. nr 46 opp mot de eksterne kriteriene i Vår felles framtid. Dette er naturlig fordi St.meld. nr 46 var en direkte oppfølging av Verdenskommisjonens rapport. St.meld. nr. 58 derimot, var ingen direkte oppfølging av Vår felles framtid og Agenda 21, men kan evalueres i lys av begge to. Meldingen ligger imidlertid nærmest opp i tid til Rio-møtet, og jeg vil derfor studere meldingen i lys av Agenda 21.

I denne sammenheng, må jeg være forsiktig med å si noe om kausalforhold. Kausalforhold kan nemlig være vanskelige å avdekke. Som nevnt er St.meld. nr. 46 den norske oppfølgingen av Verdenskommisjonens rapport, så her er kausalforholdene relativt tydelige. Jeg kan imidlertid ikke slå fast at det foreligger noe kausalforbindelse fra Agenda 21 til St.meld. nr 58. Som nevnt tidligere relanserte og omformet St.meld. nr. 58 ideer som ble lansert før Rio-møtet i 1992. Her vil jeg derfor avgrense meg til å undersøke om det foreligger samsvar.

Videre må det understrekes at særlig Vår felles framtid og Agenda 21, men også de norske stortingsmeldingene er åpne for ulike tolkninger. Hvorvidt jeg finner samsvar mellom Vår felles framtid/Agenda 21 og de norske styringssystemene er derfor til en viss grad avhengig av hvordan jeg tolker de ulike tekstene.

### 6.2.1 Styringssystemene i St.meld nr. 46 (1988-1989) i lys av Vår felles framtid

Som nevnt i kapittel 4, inneholder ikke Vår felles framtid så mange konkrete anbefalinger om integrasjonstiltak. Jeg har imidlertid funnet ett avsnitt som kan brukes til mitt formål:

Bærekraftig utvikling bør innarbeides som formål i retningslinjene til de departementer og organer som arbeider med nasjonal økonomisk politikk og planlegging, samt de som arbeider med sentrale fagområder og internasjonal politikk. I forlengelsen av dette bør de sentrale regjeringsorganer innenfor økonomi og andre fagområder nå gjøres direkte ansvarlige, også regnskapsmessig, for å sikre at deres politikk, programmer og budsjetter fremmer en utvikling som er bærekraftig, økologisk så vel som økonomisk (VFF 1987:226)

Det som er mest interessant her er anbefalingen om at departementene bør gjøres ansvarlige for at deres politikk, programmer og budsjetter fremmer en bærekraftig utvikling. Dette vil i praksis bety en vertikal form for integrasjon. Hvordan har så norske myndigheter fulgt opp denne anbefalingen?

Vi har sett i St.meld. nr. 46 (1988-1989) at norske myndigheter i det minste på det retoriske planet har vist vilje til å gjøre departementene ansvarlige for en bærekraftig utvikling.<sup>37</sup> Det kan imidlertid diskuteres om norske myndigheter har greidd å følge opp sine egne intensjoner. Som vi har sett, fikk departementene i oppgave å arbeide mot forpliktende sektorvise miljømål. Hvis disse miljømålene hadde blitt så forpliktende som planlagt, ville departementene blitt nødt til å integrere dem i de tradisjonelle beslutningsprosessene. På den måten kunne miljømålene lagt føringer på den tradisjonelle sektorpolitikken. I praksis ble imidlertid de sektorvise miljømålene lite forpliktende. Som en konsekvens av dette, ser det ut til at de sektorvise miljømålene i liten grad har lagt føringer på tradisjonell "politikk, programmer og budsjetter". Det ser dermed ut til at departementene i praksis tok lite ansvar for å fremme en bærekraftig utvikling, og dermed har de i liten grad bidratt til en vertikal form for integrasjon.<sup>38</sup>

### 6.2.2 Styringssystemene i St.meld. nr. 58 (1996-1997) i lys av Agenda 21

Styringssystemene i St.meld. nr. 58 kan i hovedsak evalueres ut fra fire punkter i Agenda 21: punkt 8.4. d), 8.4. e), 8.6. og 8.42. Disse punktene kan i større eller mindre grad oppfattes som indikatorer på VEPI. Det første punktet 8.4 d) oppfordrer myndighetene til å gjøre følgende:

Monitoring and evaluating the development process systematically and conducting regular reviews of the state of human resources development, economic and social conditions and trend and the state of the environment and natural resources: this could be complemented by annual environment and development reviews, with a view to assessing sustainable development achievements by the various sectors and departments of governments (A211992: 66).

Hvorvidt norske myndigheter har lansert overvåking- og rapporteringsmekanismer knyttet til "the development process", "human resources development" og "economic and social conditions" har jeg ikke grunnlag for å uttale meg om. Fokus i undersøkelsen min er rettet mot den økologiske dimensjonen ved bærekraftig utvikling. Finner jeg så norske tiltak som samsvarer med de anbefalingene som er eksplisitt knyttet til denne dimensjonen?

---

<sup>37</sup> Dette gjelder egentlig bare i forhold til den økologiske dimensjonen ved bærekraftig utvikling, siden de nye styringssystemene ble avgrenset til å gjelde miljøvern. Som påpekt tidligere, har Vår felles framtid et bredere perspektiv enn disse styringssystemene.

<sup>38</sup> Styringssystemene i St.meld. nr. 46 blir ikke vurdert mot en konkret indikator på HEPI i Vår felles framtid. Som vist i kapittel 4 fant jeg ingen klar indikator på HEPI i Verdenskommisjonens rapport. Derimot har vi sett at den underliggende problemforståelsen i Vår felles framtid tilsier en horisontal styring av integrasjonsprosessen.



Norge har lenge foretatt overvåking av miljøtilstand og naturressurser. Dette er en av miljøverndirektoratets kjerneoppgaver. Men det er først de seinere årene at arbeidet med å følge miljøtilstanden ved hjelp av indikatorer og nøkkeltall har blitt intensivert. Tanken er så at utviklingen i miljøtilstanden skal presenteres annet hvert år i stortingsmeldingen "Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand" (RM-meldingen). Dette må sies å være i samsvar med anbefalingene i punkt 8.4.d).

Har så norske myndigheter innført en rapporteringsrutine som sier noe om sektorenes innsats i forhold til bærekraftig utvikling? Både Miljøprofilen i statsbudsjettet og RDS kan tolkes som forsøk på å innføre rapporteringsrutiner for sektorenes miljøinnsats. Men Miljøprofilen var ikke systematisk nok, og RDS har enda ikke blitt realisert fullt ut. Selv rapporteringsrutiner som bare tar for seg en av dimensjonene ved bærekraftig utvikling (den økologiske) har altså vært vanskelige og tidkrevende å realisere.

Det neste punktet som styringssystemene skal evalueres opp mot, er punkt 8.4.e):

Ensuring transparency of, and accountability for, the environmental implications of economic and sectoral policies.

Dette er en noe uklar formulering, men jeg tolker den som en anbefaling om å synliggjøre og ta ansvar for miljøkonsekvensene av sektorpolitikken og den økonomiske politikken. Slik jeg ser det, er intensjonene bak de sektorvise miljøhandlingsplanene i samsvar med dette punktet. Hvis disse planene hadde fungert slik de var tiltenkt, ville de bidratt til å synliggjøre miljøkonsekvensene av sektorpolitikken, samt plassert ansvar hos rette myndigheter. Som vi har sett, fungerte imidlertid ikke planene i samsvar med intensjonene. Departementene har nok gjort forsøk på å synliggjøre sektorpolitikken sine miljøkonsekvenser, men hvorvidt rette myndigheter har tatt ansvar for å gjøre noe med disse konsekvensene, kan diskuteres.

Har så norske myndigheter etablert indikatorer/nøkkeltall i samsvar med punkt 8.6. i Agenda 21?

Countries could develop systems for monitoring and evaluation of progress towards achieving sustainable development by adopting indicators that measure changes across economic, social and environmental dimensions.

Som vist tidligere, har det nå blitt etablert nøkkeltall for alle de nasjonale resultatmålene. Dette må sies å være i samsvar med den nevnte anbefalingen, selv om nøkkeltallene er avgrenset til den økologiske dimensjonen ved bærekraftig utvikling.

Sist, men ikke minst: Kan man så si at Norge har etablert et integrert miljø- og økonomiregnskap slik programområde D, punkt 8.42, anbefaler?

8.42. The main objective is to expand existing systems of national economic accounts in order to integrate environment and social dimensions in the accounting framework, including at least satellite systems of accounts for natural resources in all member States. The resulting systems of integrated environmental and economic accounting (IEEA) to be established in all member States at the earliest date should be seen as a compliment to, rather than a substitute for traditional national accounting practices for the foreseeable future. IEEA would be designed to play an integral part in the national development decision-making processes (...) (A21 1992:72).

John Hille skriver i *Den alternative Nasjonalrapporten om Norges oppfølging av Brundtlandkommisjonen og Agenda 21* (1997:78) at Norge tidlig på 80-tallet gjorde tilløp til å bli et foregangsland når det gjaldt økologiske regnskap:

Statistisk Sentralbyrå gjorde da, i samarbeid med andre forskningsinstitusjoner, et pionerarbeid ved å utvikle prinsipp for et fullstendig norsk ressursregnskap. Regnskapet skulle gjøre rede for Norges årlige uttak, forbruk, eksport og import av naturressurser (inkludert materialer, areal, energi og biologiske bestander), såvel som endringer i miljøtilstanden. Siktemålet var at størrelsene i ressursregnskapet skulle

kunne kobles til det økonomiske nasjonalregnskapet og gi grunnlag for en regelmessig ressursbudsjettering. Med andre ord – en planlegging der en stilte opp kvantitative mål for ressursforbruket og for miljøtilstanden, og der de økonomiske modellene skulle gi politikerne informasjon, ikke bar om utslagene for BNP, handelsbalanse og inflasjon, men om hvilke endringer i ressursforbruket som kunne ventes å følge av beslutningene de fattet (Hille 1997:78).

Her ser vi at Norges planer ikke bare oppfylte minstekravet i Agenda 21 om å etablere et ressursregnskap, men at også det mer vanskelige kravet om å koble det økologiske regnskapet til det etablerte økonomiregnskapet ble innfridd. I praksis, gikk det imidlertid noe annerledes:

Det ble desverre med tilløpet. Bare noen enkeltelement av det opprinnelige skisserte ressursregnskapet ble videreført – i form av et årlig energiregnskap, en skogsbalanse, statistikk over bestandsutviklinga for kommersielle fiskeslag og over visse forurensende utslipp (statistikk over fast avfall er seinere føyd til). Planene om blant annet regnskap over forbruket av materialressurser og areal – de to grunnleggende dimensjonene i ressursforbruket ved siden av energi – ble skrinlagt. Restene av ressursregnskapet ble heller ikke koblet til det regulære nasjonalregnskapet (Hille 1997:78)

Utviklingen etter 1997 viser at Norge fremdeles mangler et fullstendig ressursregnskap. Ulike delregnskap blir imidlertid lagt fram i den årlige publikasjonen *Naturressurser og miljø* som Statistisk sentralbyrå (SSB) gir ut.

Kan man så si at RDS vil innebære en form for ressursregnskap? På den ene siden vil RDS inneholde nøkkeltall som viser forandringer i miljøkvaliteten forårsaket av menneskelige inngrep, slik også et ressursregnskap vil vise forandringer. RDS vil imidlertid ikke være et ressursregnskap i den betydning at ressursene blir verdsatt i kroner og ører. Det kan også diskuteres hvor sterk kobling det vil være mellom RDS og det nasjonale økonomiregnskapet. Jeg har ikke sett noen konkrete planer om å knytte RDS til dette regnskapet.<sup>39</sup> Ressursaspektet har også blitt nedtonet i miljøvernpolitikken. MD hadde tidligere en egen ressursavdeling, som nå er nedlagt (Grini 08.08.01 [telefonsamtale]).

Hvordan har så norske myndigheter fulgt opp den fremste indikatoren på HEPI i Agenda 21, nemlig anbefalingen om å utarbeide en tverr-sektoriell nasjonal strategi for bærekraftig utvikling? Som nevnt har ikke Norge utarbeidet en slik strategi enda, men miljøvernminister Siri Bjerke har varslet at en nasjonal Agenda skal være ferdig innen utgangen av april 2002 (Monitor 21 2001:1).

Til slutt vil jeg nok en gang understrekes at Vår felles framtid og Agenda 21 fokuserer på integrasjon av den økonomiske,- sosiale- og økologiske dimensjonen i beslutningsprosessene. Norske myndigheter har først og fremst satsset på integrasjon av miljøhensyn. Dette begrenser mulighetene for samsvar mellom Vår felles framtid/Agenda 21 og den norske integrasjonsprosessen allerede i utgangspunktet. Til tross for at norske myndigheter har senket ambisjonsnivået i forhold til Vår felles framtid og Agenda 21, ser det likevel ut til at de sliter med å få til en effektiv integrasjon.

Jeg vil nå gi en oppsummering av det jeg har funnet ut, samt presentere mulige faktorer som kan forklare funnene mine.

---

<sup>39</sup> Hva som menes med å koble ressursregnskapet til et nasjonalt økonomiregnskap er noe uklart både i Agenda 21 og i rapporten til Hille. Hille ser imidlertid ut til å mene at koblingen skal skje ved at det økonomiske nasjonalregnskapet skal inneholde en oversikt over hvilke følger den økonomiske aktiviteten får for "ressursbeholdningen". Dette kan skje ved hjelp av at man setter en pris på ressursene i form av kroner og ører, men en slik prisfastsetting er ikke nødvendig og var heller ikke hovedtanken bak det norske regnskapet som ble lansert på begynnelsen av 80-tallet (Hille 14.08.01[telefonsamtale])

## 6.3 Oppsummering og analyse

### 6.3.1 Styringssystemene i St.meld. nr. 46 (1988-1989)

Slik jeg tolker St.meld. nr 46, vil jeg konkludere med at sentrale integrasjonsplaner i liten grad ble fulgt opp i praksis. Dette skyldes bl.a. at Miljøprofilen i statsbudsjettet ikke fungerte som planlagt. Riksrevisjonen viser i sin rapport at Miljøprofilens tabelldel gav et misvisende bilde av enkelte departements miljøinnsats, ved enten å vise et for høyt eller et for lavt bevilgningsbeløp. Som en følge av dette mener Riksrevisjonen (1999:23) at kvalitetskravet i St.meld. nr. 46 om ”å gi en samlet oversikt over tiltak og bevilgninger til miljørelaterte formål innenfor alle departementsområder” ikke ble oppfylt. MD mener på sin side at de i rimelig grad greidde å oppfylle dette kravet (ibid:25). Det kan se ut til at uenigheten skyldes at Riksrevisjonen og MD tolker St.meld. nr. 46 noe ulikt.

Evalueringen viser også at Miljøprofilens tekstdel i liten grad var i samsvar med intensjonene i St.meld. nr. 46. En gjennomgang av Grønn bok for 1996 viser at departementenes målsettinger ikke var så etterprøvbare som meldingen legger opp til. Koblingen mellom mål og tiltak var uklar, og det kan diskuteres hvorvidt departementene fulgte opp anbefalingen om ”å innarbeide redegjørelser for de resultater en oppnår i miljøvernarbeidet”. De fleste departementer inkluderte en slik redegjørelse i presentasjonen sin, men redegjørelsene var korte, lite konkrete og så ikke ut til å være så systematiske som St.meld. nr. 46 implisitt forutsetter. Som et positivt moment, kan det nevnes at departementene redegjorde for foreslåtte og gjennomførte tiltak. Dermed viste de også at de tok ansvar for gjennomføring av tiltak.

Hvilke konsekvenser fikk så manglende oppfølging av St.meld. nr. 46 for realiseringen av VEPI og HEPI etter de interne kriteriene? Siden St.meld. nr. 46 ikke ble realisert etter planen, kom ikke den vertikale integrasjonen så langt som planlagt. De sentrale indikatorene på VEPI som vi finner i St.meld. nr. 46 (som etableringen av konkrete sektormål, virkemidler og rutiner for resultatrapportering) ble i liten grad iverksatt.

Det kan også diskuteres om den horisontale dimensjonen i St.meld. nr. 46 ble realisert. Den horisontale dimensjonen kommer først og fremst til uttrykk ved at regjeringen fikk i oppgave å fastlegge de sektorvise miljømålene, og at MD fikk i oppgave å samordne dette arbeidet. Hvorvidt det var regjeringen som i praksis utformet de sektorvise miljømålene, kan diskuteres. De sektorvise miljømålene i Miljøprofilen ble i alle fall aldri utsatt for regjeringsbehandling. Det ble også vektlagt at departementene selv skulle ”komme på banen” når det gjaldt målutforming (MD 2001, informant [telefonsamtale]). På bakgrunn av dette, vil jeg argumentere for at heller ikke den horisontale styringen gikk så langt som planlagt i St.meld. nr. 46.

Hvordan har så norske myndigheter greidd å realisere VEPI etter de eksterne kriteriene? Anbefalingene i Vår felles framtid om at departementene bør gjøres ansvarlige for at deres ”politikk, programmer og budsjetter fremmer en utvikling som er bærekraftig, økologisk så vel som økonomisk” (VFF 1987:226) har jeg tolket som en indikator på VEPI. Hvis styringssystemene i St.meld. nr. 46 hadde blitt iverksatt ”etter oppskrifta”, ville de utgjort en slik indikator. Dette skjedde imidlertid ikke, og det ser derfor ut til at departementene i liten grad tok et selvstendig ansvar for å fremme bærekraftig utvikling. Dermed ble det også vanskelig å realisere VEPI etter de eksterne kriteriene.

Hva kan så være bakgrunnen for at sentrale intensjoner i St.meld. nr. 46 ikke har blitt iverksatt? Det ser ut til at manglende opplæring og koordinering, er noe av årsaken til at

*Miljøprofilens tabell* del ikke fungerte på en mer tilfredsstillende måte. Riksrevisjonen (1999:7) skriver følgende:

Undersøkelsen har vist at Miljøverndepartementets rolle som koordinator av departementenes rapporteringsarbeid gjennom miljøprofilen er lite tydelig, spesielt når det gjelder kontrollen med bruken av retningslinjene. Miljøverndepartementet har ikke gjennomført noen form for opplæringstiltak i forbindelse med departementenes arbeid med miljøprofilen. Dette begrunner Miljøverndepartementet med at departementene ikke ønsker en slik opplæring. Av hensyn til kvaliteten på miljørapporteringen til Stortinget er det relevant å stille spørsmål om hvorvidt Miljøverndepartementet burde hatt en tettere oppfølging av egne initiativ overfor de andre departementene.

Hva som er årsaken til at *Miljøprofilens tekst* del ikke fungerte etter planen, er mer uklart. Ansatte i miljøvernforvaltningen har ikke gitt meg et klart svar på dette spørsmålet. Konflikter mellom miljømål og sektormål kan ha gjort det vanskelig å sette forpliktende miljømål. (Grini 08.08.01 [telefonsamtale]). Denne type konflikter kan også være bakgrunnen for at det har vært vanskelig å utarbeide resultatindikatorer, slik St.meld. nr. 46 forutsetter. Når målene ikke er konkrete og etterprøvbare, og det heller ikke har blitt utarbeidet resultatindikatorer, så blir det i neste omgang vanskelig å utarbeide systematiske resultatbeskrivelser.

Til slutt må det også nevnes at resultatrapportering i den betydning at departementene skal beskrive effektene av sine tiltak ute i samfunnet, kan skape en del metodiske problemer. Årsak-virkning sammenhengene kan være usikre, og man vil trenge store mengder data. Det er derfor naturlig å anta at departementene trenger mye hjelp hvis de skal være i stand til å rapportere om effekter. I forbindelse med RDS utvikles det nå metoder for å måle effektene av tiltak på utvalgte områder (Grini 08.08.01 [telefonsamtale]). Først når RDS er på plass, vil nok departementene ha et tilstrekkelig faglig grunnlag for sin resultatrapportering.

Jeg vil nå gi en oppsummering av evalueringen knyttet til de nye styringssystemene i St.meld. nr. 58, samt presentere faktorer som kan forklare de funn jeg gjør.

### **6.3.2 Styringssystemene i St.meld. nr. 58 (1996-1997)**

Evalueringen viser at det nye systemet med nøkkeltall, sektorvise miljøhandlingsplaner og sektorvis miljørapportering er i ferd med å komme på plass. Strategiske mål og nasjonale resultatmål har blitt utviklet og presentert i RM-meldingen, og det finnes nøkkeltall for alle de nasjonale resultatmålene. For at intensjonene i St.meld. nr.58 skal bli oppfylt, gjenstår det imidlertid en del arbeid med å gjøre enkelte nasjonale resultatmål mer etterprøvbare, samt etablere ny datafangst for noen av nøkkeltallene.

De nasjonale resultatmålene skal brytes ned til sektorvise arbeidsmål. Evalueringen av miljøhandlingsplanene til SD og NHD viser at begge departement har etablert sektorvise miljømål, men at målene i liten grad er konkrete og tidsbestemte. Dette fører på sin side til at prinsippet om målstyring blir vanskelig å realisere. Vage sektormål og uklar kobling til nasjonale mål, bidrar også til at sektoransvaret ikke blir så tydelig som forutsatt. Siden det enda ikke har blitt foretatt tverr-sektorielle tiltaksanalyser, ser det heller ikke ut til at prinsippet om kostnadseffektivitet på tvers av sektorene har nedfelt seg i planene. Ut fra Statskonsults notat, kan det se ut til at de nevnte svakhetene også gjelder de andre miljøhandlingsplanene. Her har man altså et forbedringspotensiale når annen generasjon av miljøhandlingsplaner skal lages.

Hvordan har så iverksettingen av St.meld. nr. 58 bidratt til å realisere VEPI og HEPI etter de interne kriteriene? Jeg har definert *kartlegging av miljøutfordringer innenfor de ulike sektorene*, samt etablering av *konkrete sektormål, virkemidler og rutiner for resultatrapportering* som indikatorer på VEPI (jf. kapittel 2). Vi har også sett at elementene i de nye

styringssystemene i St.meld. nr. 58 kan oppfattes som slike indikatorer (jf. kapittel 5). Siden St.meld. nr. 58 i liten grad har blitt realisert etter planen, kan det imidlertid se ut til at den vertikale integrasjonen ikke har gått så langt som planlagt. Den eneste indikatoren på VEPI som jeg kan finne i planene, er grundige kartlegginger av sektorenes miljøutfordringer.

Hvis planene hadde fungert "etter oppskrifta" ville også de tverr-sektorielle analysene utgjort en form for horisontal styring. (Dette gjelder imidlertid bare på miljøområder hvor det skal formuleres *mål for redusert påvirkning*). Siden slike analyser ikke har ligget til grunn for målformuleringen i miljøhandlingsplanene, så har man altså ikke oppnådd denne form for styring. Finnes det så andre mekanismer som kan sikre en horisontal styring av integrasjonsprosessen?

RDS vil bli en slik mekanisme, hvis alt går etter planen. Dette systemet vil nemlig forutsette at sektormyndighetene rapporterer om utviklingen innenfor sin sektor i forhold til nasjonale nøkkeltall. Departementene kan derfor ikke rapportere om hva som helst (Grini 13.08.01 [telefonsamtale]) Miljøvernforvaltningen vil her legge relativt sterke føringer på rapporteringen. Det er også grunn til å tro at miljøvernforvaltningen vil påvirke målformuleringen i større grad enn i dag. Siden departementene skal rapportere i forhold til nasjonale nøkkeltall, er det naturlig at i alle fall en del sektormål må utformes med utgangspunkt i disse tallene. Dette kan på sin side øke miljøhandlingsplanenes konkretiseringsgrad.

Hvordan har så norske myndigheter iverksatt VEPI og HEPI etter de eksterne kriteriene? Som vist tidligere i dette kapitlet, lanserer St.meld. nr. 58 systematisk miljøovervåkning og årlige rapporter om utviklingen i miljøtilstanden og sektormyndighetenes innsats i forhold til gitte mål. Dette er delvis i samsvar med punkt 8.4 .d). Forskjellen er at Agenda 21 har et bredt bærekraftig utviklings perspektiv, mens de norske overvåknings- og rapporterings-systemene blir avgrenset til å gjelde miljøtilstanden.

Videre lanserer St.meld. nr. 58 sektorvise miljøhandlingsplaner som skal synliggjøre miljøkonsekvensene av sektorpolitikken. Dette må sies å være et middel til å realisere punkt 8.4.e) Meldingen fremmer også bruk av resultatindikatorer, som er delvis i samsvar med punkt 8.6. Igjen har Agenda 21 et bredere bærekraftig utviklings perspektiv. Når det gjelder punkt 8.42 som omhandler integrerte miljø- og økonomi regnskap, så ser det ikke ut til at RDS kan tolkes som et forsøk på å innføre et slikt regnskap.

I praksis, har vi imidlertid sett at situasjonen er en annen. Miljøhandlingsplanene fungerer ikke som planlagt. Det kan derfor diskuteres hvorvidt Norge har fulgt opp anbefalingene om å synliggjøre miljøkonsekvensene av sektorpolitikken og den økonomiske politikken (punkt 8.4.e).) Det ser heller ikke ut til at det foreløpig foreligger systematiske rapporter om hvor langt de ulike departementene har kommet i å realisere bærekraftig utvikling (punkt 8.4.d). Resultatindikatorer finnes for nasjonale mål, men ikke for sektormålene (punkt 8.6) Dette kan tyde på at norske myndigheter i begrenset grad har realisert VEPI etter de eksterne kriteriene. Siden Norge enda ikke har utarbeidet en tverr-sektoriell strategi for bærekraftig utvikling, så har heller ikke HEPI etter de eksterne kriteriene blitt realisert.

Hva kan så forklare avstand mellom intensjoner og praksis? Når det gjelder de sektorvise miljøhandlingsplanene, så forklarer Statskonsult (2001:38) lav konkretiseringsgrad og manglende budsjettmessig kobling med flere forhold. For det første understreker Statskonsult at det dreier seg om første generasjonsplaner, der tilpasning til målstruktur og etablering av målformuleringer har et naturlig hovedfokus og utgjør grunnlaget for videre konkretisering av planen. I tillegg finnes det områder hvor det er vanskelig å være konkret, dvs. miljøaktiviteten er vanskelig å kvantifisere. Den viktigste grunnen til at tiltaksdelen og virkemiddel bruken i beskjeden grad har vært framme i planarbeidet, er imidlertid at formålet

med planene har vært uklart kommunisert. Miljøvernforvaltningen har ikke greidd å bryte ned overordnede målsettinger til konkrete rammer for arbeidet og forventninger til det enkelte departement:

Miljøvernforvaltningen befinner seg fortsatt i denne "nedbrytningsfasen" eller operasjonaliseringsfasen, og de aller fleste departement har inntatt en avventende holdning til hva som kommer ut av dette. Informanter – både i sektordepartementene og på miljøsidene – bekrefter også at forventninger til hvordan de sektorvise arbeidsmål, tiltak og virkemiddelbruk skal omhandles i planen, i liten grad har vært tema i møte med miljøvernforvaltningen (...). Sagt på en annen måte, så gjenstår det for miljøsidene å konkretisere formålet med miljøhandlingsplanene på en slik måte at det legger konkrete føringer for innholdet i den enkelte miljøhandlingsplan (ibid:38).

Her går det fram at Miljøvernforvaltningen har vært for passiv i forhold til det å gi departementene hjelp. Det virker imidlertid som om miljøvernforvaltningen (i alle fall MD) bevisst har valgt å holde en lav profil fordi det var avgjørende at departementene selv skulle lage planene og få et eierskap til produktet. Flere av informantene i MD trekker også fram at MD ikke burde være en for sterk pådriver i prosessen. Dette for å unngå provokasjoner (ibid:30-31).

Statskonsult drøfter også andre årsaker til at sektormålene ble lite forpliktende. Blant annet blir det drøftet om målstrukturen for sektorvise miljøhandlingsplaner er god nok:

Sagt på en annen måte, så varierer målstrukturens relevans mellom enkelte departementer. Konsekvensen av dette har for enkelte departementer vært dels at omtalen under "perifere" resultatområder bærer preg av tom retorikk, dels at miljøarbeid som ikke fanges opp av målstrukturen blir omtalt annetsteds i planen (Statskonsult 2001:41).

I tilknytning til dette må det nevnes at mange departement har hatt problemer med å finne fram til miljøpolitiske virkemidler som de selv rår over, noe som har vanskeliggjort arbeidet med å utrede sektormål på en meningsfull måte. Departementene mener videre at de ikke kan utforme sektormål på områder som de ikke har dekning for i sine egne budsjettproposisjoner eller tidligere stortingsmeldinger. Til tross for dette føler departementene et veldig press fra miljøvernmyndighetene for å utforme ny politikk (ibid: 14).

Hva er så bakgrunnen for at samordning mellom departementer om sektorovergripende miljøsamarbeid i liten grad har funnet sted? Statskonsult understreker for det første at samordning på tvers av sektorer generelt sett er en vanskelig oppgave for forvaltningen. Når det gjelder sektorovergripende miljøsamarbeid er det grunn til å tro at dette blir gjort vanskelig av at miljøsatsing er et relativt nytt område for mange departementer. Miljømålsettinger er svakt utviklet på eget sektorområde og det finnes få tilgjengelige virkemidler. I et slikt perspektiv vil det første skrittet innebære å få på plass målsettinger innenfor eget sektorområde (Statskonsult 2001:39). Statskonsult understreker likevel:

Men samtidig må det foreligge incitament som kan gi konkrete føringer for en slik samordning. Etter vår oppfatning har miljøvernmyndighetene en viktig rolle å spille i å få fram slike incitament, bl.a. ved å legge fram sektorovergripende tiltaksanalyser som både vil kunne bidra til konkret miljøsamarbeid og gi konkret innhold til et operativt resultatdokumentasjonssystem (ibid:39).

Nøkkelen til bedre samordning og et mer konkret resultatdokumentasjonssystem er altså tverr-sektorielle tiltaksanalyser. Hvorfor har det enda ikke blitt utviklet slike analyser? Olle Morten Grini i SFT understreker at "ting tar tid". Nå arbeider SFT først og fremst med RDS. Dette er krevende å utarbeide og tar mye av ressursene. Når RDS har kommet på plass, vil en begynne å beregne kostnader ved ulike tiltak i ulike sektorer. Disse kostnadsanslagene vil på sin side utgjøre et viktig grunnlag for tverr-sektorielle tiltaksanalyser. Grini understreker imidlertid at SFT allerede har gjort en del analysearbeid, bl.a. på klimaområdet. Det kan se ut

til at departementene i liten grad er villige til å legge disse analysene til grunn for sine sektorvise miljømål (Grini 09.08.01 [telefonsamtale]).

Som en oppsummering vil jeg si at norske myndigheter på det retoriske planet har inkludert en vertikal og en horisontal dimensjon i sin forståelse av EPI. Men siden de på mange områder ikke har fulgt opp retorikken, ser det ut til at Norge i relativt liten grad har realisert VEPI, og i enda mindre grad HEPI, både i henhold til de eksterne og de interne kriteriene.





---

## 7 NASJONAL OPPFØLGING OG IVERKSETTING: ANDRE INTEGRASJONSMEKANISMER

Jeg vil i dette kapitlet gi en kort vurdering av hvordan tiltak som miljøvurderinger, Langtidsprogrammet og ulike tverr-departementale komiteer og utvalg har bidratt til å realisere EPI. Av komiteer og utvalg vil jeg særlig fokusere på Det nasjonale utvalg for bærekraftig utvikling. Vurderingen vil i stor grad baseres på skjønn, og siden rammen for denne oppgaven setter grenser, vil jeg ikke relatere de ulike tiltakene til VEPI og HEPI. Tiltakene vil heller ikke bli vurdert i forhold til interne kriterier, men der det er naturlig vil jeg undersøke om tiltakene er i samsvar med anbefalinger i Agenda 21.

### 7.1 Strategiske miljøvurderinger

Agenda 21 ser ut til å anbefale en form for strategiske miljøvurderinger. Det kan vi lese ut av følgende oppfordring:

Adopting comprehensive analytical procedures for prior and simultaneous assessment of the impact of decisions, including the impacts within and among the economic, social and environmental spheres; these procedures should extend beyond the project level to policies and programmes (min understrekning): analysis should also include assessment of costs, benefits and risks; (A21 1992:66, aktivitet 8.5b).

Hva innebærer så strategiske miljøvurderinger eller SEA mer konkret? Stig Roar Husby understreker at det ikke finnes en entydig oppfatning av begrepet. I NIBR-rapporten *Miljøvurderinger. Hvor ofte og hvordan omtales miljøhensyn i offentlige utredninger, meldinger og proposisjoner* (1997:19-22) drøfter han en rekke ulike definisjoner. Med utgangspunkt i de ulike definisjonene, setter han så opp mer opp mer konkrete kriterier for en SEA tilnærming:

Egenskaper ved saken (er saken av strategisk karakter?):

- Inneholder saken konkrete endringsforslag?
- Gjøres det forsøk på å kvantifisere endringen?
- Inneholder saken alternative handlingsforslag?

Omtale av miljøkonsekvenser:

- Gis det en beskrivelse av vesentlige miljøkonsekvenser?
- Gjøres det forsøk på å beskrive omfang og betydning av miljøkonsekvensene?
- Sammenlignes eventuelle alternative handlingsforslag mht miljøvirkninger?
- Inneholder saken forslag til avbøtende tiltak eller oppfølgende undersøkelser? (Ibid:53-54).

Til tross for at det altså hersker noe uklarhet omkring begrepet "SEA", mener Husby (1997:20,75) at "Miljøbestemmelsen" i den norske Utredningsinstruksen fra 1994 kan ses som et steg i retningen av SEA. Jeg vil nå gå over til å beskrive denne instruksen nærmere, samt en nyere instruks fra 2000.

### 7.1.1 Utredningsinstruksen

Regjeringen vedtok 16. desember 1994 en instruks for departementenes arbeid med ulike reformer og saker som skal fremmes for Stortinget, den såkalte Utredningsinstruksen. Denne instruksen inneholder to bestemmelser med direkte relevans for spørsmålet om miljøutredninger. Under punktet "Plikten til å utrede konsekvenser", finner vi følgende bestemmelse:

"Dersom forslaget f.eks. får store miljøkonsekvenser, konsekvenser for likestilling eller andre konsekvenser på viktige politikkområder, skal dette omtales" (ibid:17) .

Den andre bestemmelsen er plikt til foreleggelse for berørte departement:

"3.3.4 Foreleggelse for berørte departementer

Dersom konsekvensutredningen viser at saken medfører vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser for andre departementers ansvarsområder eller på annen måte berører disse i vesentlig grad, skal fagdepartementet legge den frem for disse til vurdering av om konsekvensene er tilstrekkelig utredet.

Eksempler på dette er at saker med betydelige miljøkonsekvenser må forelegges Miljøverndepartementet (...) " (Utredningsinstruksen sitert hos Husby 1997:17).

Husby understreke at bestemmelsene på flere punkt fremstår som uklare, og at utøvelsen av instruksen innebærer stor grad av skjønn. Utøvelsen av skjønn er særlig knyttet til hva som menes med "store" eller "betydelige" miljøkonsekvenser. Utredningsinstruksen sier heller ikke helt klart hva det vil si å utrede konsekvensene av en sak, hva foreleggelse for berørte departement vil innebære og hvilke innholdsmessige og metodiske krav som må oppfylles for at miljøkonsekvensene av en sak kan sies å være tilfredsstillende utredet (ibid:18-19).

I februar 2000 ble instruksen fra 1994 erstattet av en ny instruks. Sistnevnte instruks inneholder følgende bestemmelser som kan være grunnlaget for miljøvurderinger:

(...) I tillegg til de økonomiske og administrative skal også andre vesentlige konsekvenser utredes. Hvilke konsekvenser som skal utredes, må vurderes i den enkelte sak. Oppregningen nedenfor inneholder eksempler og er ikke uttømmende. Det vil i mange tilfelle være aktuelt å vurdere konsekvenser på følgende områder:

Miljømessige konsekvenser. Utredningene bør ta utgangspunkt i de aktuelle miljøvernpolitiske målsetninger, og at borgerne, etter Grunnlovens § 110b, har rett til kunnskap om virkningene av planlagte inngrep i naturen (Utredningsinstruksen 2000: 3).

Som den gamle instruksen fra 1994, innebærer den nye instruksen relativt stor grad av skjønnsutøvelse. Vi ser at det ikke kommer klart fram hva som er "vesentlige konsekvenser". I stedet blir det slått fast at det må vurderes i den enkelte sak hvilke konsekvenser som skal utredes (ibid:3). Hvis et departement lurer på om en sak medfører vesentlige miljøkonsekvenser, kan imidlertid departementet hente noe hjelp i en veileder som MD har utarbeidet. Denne veilederen inneholder en sjekklister som departementene kan bruke når de skal vurdere om det skal settes i gang miljøutredninger. Sjekklisten tar utgangspunkt i de ulike miljøvernpolitiske resultatområdene og stiller spørsmål av denne typen: "Vil saken føre til vesentlige økte utslipp av klimagasser, eller til produksjon og forbruk av ozonreducerende stoffer?" Hvis det aktuelle departement svarer "sannsynlig" må miljøkonsekvensene utredes. Svarer departementet "lite sannsynlig" trenger man ikke en slik utredning. (MDs veileder T-1349: 4). Som vi ser, så innebærer også veilederen en stor grad av skjønn, selv om den er mer konkret enn selve instruksen. Det må imidlertid understrekes at det kan være vanskelig

å utforme sjekklister som ikke innebærer skjønnsutøvelse. Sakene som vurderes i forhold til miljøutredninger kan være så forskjellige at det blir vanskelig å utforme standardiserte regler som dekker alle type saker.

Når det gjelder spørsmålet om hvordan miljøvurderinger skal gjennomføres, så finner jeg flere anbefalinger som kan tolkes som uttrykk for SEA. Departementene blir anbefalt å vurdere om saken kan påvirke mulige drivkrefter for miljøendringer, noe som på sin side bidrar til å synliggjøre miljøkonsekvenser av saken på et tidlig stadium Videre bør positive og negative miljøkonsekvenser beskrives, direkte og indirekte, og på kort og lang sikt. Det bør også vurderes om sakens målsettinger kan nås på en mer miljøvennlig måte, og hvilke muligheter som finnes for å ivareta miljøhensyn (ibid:2).

Hvilken rolle er så MDs tiltenkt i utredningsarbeidet? Hvis et departement er usikker på om et forslag vil kunne ha vesentlige konsekvenser for miljøet, bør det i følge veilederen ta kontakt med MD for å få en vurdering av behovet for utredning av sakens miljøkonsekvenser. Når departementet så på egen hånd eller i samarbeid med MD har funnet ut at en sak kan ha vesentlige konsekvenser for miljøet, skal saken forelegges MD. MD skal da hjelpe til med å avklare hvilke konsekvenser som skal utredes og hvordan man kan gjøre det. Før saken sendes på alminnelig høring skal også fagdepartementet legge fram saken for MD for å få en vurdering av om konsekvensene er tilfredsstillende utredet (MDs veileder T-1349: 4). På bakgrunn av dette ser det ut til at MD er tiltenkt en sentral rolle i vurderingsprosessen, men at departementene beholder stor grad av frihet til selv å avgjøre om prosessen i det hele tatt skal settes i gang.

Jeg vil nå gå over til å se hvordan Utredningsinstruksen fra 1994 har blitt fulgt opp i praksis. Siden jeg ikke har kapasitet til å samle inn egne data, vil jeg basere undersøkelsen på den nevnte rapporten til Husby. Rapporten ser kun på norske miljøvurderinger i lys av Utredningsinstruksen fra 1994. Hva som har skjedd det siste året etter at den nye instruksen trådte i kraft, har jeg derfor ingen dokumentasjon til å si noe om.

### 7.1.2 Iverksettingen av Utredningsinstruksen

Husby (1997:41) har forsøkt å kartlegge hvor ofte det foretas miljøvurderinger i saker som er behandlet etter Utredningsinstruksen fra 1994. Han har foretatt en summarisk gjennomgang av alle offentlige utredninger, meldinger og proposisjoner til Stortinget i perioden fra 1995 til utløpet av Stortingssesjonen 1996-1997. Totalt har de sett på 629 saker, hvorav 67 NOUer, 129 stortingsmeldinger, 221 stortingsproposisjoner og 212 odelstingsproposisjoner. Undersøkelsen viser at det er 66 saker, eller vel 10 % av de undersøkte sakene, som framstår som aktuelle for miljøvurderinger. Av de 66 sakene inneholdt 62 saker omtale av miljø (ca 97 %), mens Huseby identifiserte kun 4 aktuelle saker (ca 3 %) som ikke inneholdt en omtale av miljøkonsekvenser.

Husby fant altså ut at det har blitt foretatt miljøvurderinger der det er nødvendig. Det store spørsmålet er imidlertid *hvordan* miljøvurderingene har blitt gjennomført. Han oppsummerer sine funn slik :

- det er relativt få saker, med unntak av utbyggingsaker, som inneholder en eksplisitt redegjørelse for miljøkonsekvenser av *politikkforslaget*,
- de fleste dokumentene inneholder omtale av miljømål knyttet til politikkområdet. Detaljeringen av disse varierer mye, og i noen dokument framstår miljømålene som "påheng" og fraværende i forhold til drøfting av politikktutformingene,

- de fleste dokumenter inneholder en generell omtale av miljøutfordringer/miljøkonsekvenser knyttet til politikkområdet. Det er kun et fåtall saker hvor statusbeskrivelsen sier noe om omfanget av virkningene. Spesifisering på miljøtema er også ofte mangelfull,
- mange saker inneholder forslagslementer som er begrunnet i hensynet til miljø (ibid:76).

På bakgrunn av dette, ser det ut til at dokumentene hovedsakelig fokuserer på generelle miljøkonsekvenser knyttet til politikkområdet, mens det i mindre grad gis en spesifikk og systematisk beskrivelse av miljøkonsekvenser knyttet til foreslåtte politikkenninger. Undersøkelsen viser også at det relativt sjelden blir foretatt drøfting av alternative strategier eller alternative tiltak i politikksforslagene som fremmes for Stortinget (Husby 1997:76). Dette kan tyde på at de fleste miljøvurderingene ikke har en strategisk karakter. Det må likevel nevnes at Husby har funnet noen miljøvurderinger som i større eller mindre grad tilfredsstiller de fleste krav man vanligvis stiller til SEA. De gode eksemplene på miljøvurderinger finner man innenfor politikkområder hvor miljøhensyn står sentralt, og for saker som grenser opp mot konkrete utbyggingstiltak (ibid:76-77).

Det vil ofte være saksspesifikke forhold som avgjør på hvilket nivå, eller i forhold til hvilken politiktype, miljøvurderinger bør utføres:

I utgangspunktet forutsetter vektlegging av miljø som et premiss for politikutvikling, at miljøhensyn blir utredet og vurdert i en fase hvor handlingsrommet fortsatt er åpent. Dette tilsier at miljøvurderingene ideelt sett bør skje allerede i forbindelse med offentlige utredninger og stortingsmeldinger. Samtidig vil det være slik at jo tidligere i prosessen (i betydning nivå) miljøhensyn vurderes, desto vanskeligere vil det være å anvende miljøkonsekvensutredning som verktøy, ettersom dette forutsetter at det er mulig å identifisere tilskitete virkninger av selve politikksforslaget (ibid:51).

Selv i saker hvor det er ikke foreligger eksplisitte endringsforslag, kan imidlertid miljøvurderinger fremme integrasjon av miljøhensyn i sektorpolitikken. Husby (1997:77) skriver:

Men også i forhold til slike saker vil miljøvurderinger, vidt definert, med vurdering og drøfting av relevante miljøhensyn og miljøkonsekvenser av politikkområdet, kunne ha stor betydning for integrering av miljøhensyn i sektorpolitikken. Dette betyr at prosessen, eller de institusjonelle rammer, som politikutformingen skjer innenfor, kanskje er vel så viktig i forhold til målsettingen om integrering av miljøhensyn i beslutninger på politik-nivå, som utformingen av detaljerte krav til innhold/utformingen av redegjørelsen i saksframlegget.

Hvis Husby har rett, kan det betyr at de norske miljøvurderingene faktisk har bidratt til en eller annen form for integrasjon, selv om de i liten grad oppfyller kravene til SEA. På bakgrunn av Husbys undersøkelse er det mest naturlig å tro at integrasjonen har gitt seg utslag i økt miljøbevissthet hos byråkratene. Jeg tviler imidlertid på om en omtale av miljøkonsekvenser av politikkområdet fører til at miljøhensyn i neste omgang blir overordnet andre hensyn i de politiske beslutningsprosessene. I hvor stor grad de norske miljøvurderingene har bidratt til å realisere EPI, slik jeg definerer begrepet, kan derfor diskuteres.

Som en oppsummering vil jeg si at de norske utredningsinstruksene kan tolkes som bestemmelser om å innføre strategiske miljøvurderinger i Norge. Norske myndigheter er derfor på det retoriske planet i takt med en internasjonal trend og med anbefalingene i Agenda 21. Husbys undersøkelse viser imidlertid at få norske miljøvurderinger i praksis oppfyller de kravene man vanligvis stiller til SEA.

## 7.2 Langtidsprogrammet 2002-2005

Som et middel til å oppnå integrasjon av miljø og utvikling i beslutningsprosesser, anbefaler Agenda 21 følgende tiltak:

*Adopting a domestically formulated policy framework that reflects a long-term perspective and cross-sectoral approach (min kursivering) as the basis for decisions, taking account of the linkage between and within the various political, economic, social and environmental issues involved in the development process; (A21 1992:66, aktivitet 8.4b).*

For å finne ut om Norge har fulgt opp denne oppfordringen, vil jeg studere Langtidsprogrammet for 2002-2005. Dette programmet utgjør et "policy" rammeverk, men hvorvidt det innebærer et langtidsperspektiv kan diskuteres. Med et tre års perspektiv på norsk politikk, er imidlertid Langtidsprogrammet et av de politiske dokumentene i Norge som har den lengste tidshorizonten. Det er derfor naturlig å velge Langtidsprogrammet når jeg studerer denne anbefalingen i Agenda 21.

Utgjør så Langtidsprogrammet et "policy" rammeverk som reflekterer et tverr-sektorielt perspektiv der miljø blir sett i sammenheng med andre politikkområder? For å få svar på dette spørsmålet, vil jeg undersøke hvordan omtalen av miljø har blitt integrert i de kapitlene som ikke har miljø som hovedfokus.

Før jeg går over til å studere hvordan miljø blir omtalt i de nevnte kapitlene, vil jeg bare slå fast at Langtidsprogrammet også inneholder et eget kapittel som omtaler regjeringens miljøvernpolitikk (kap.8). Her er det mest interessant å undersøke hva regjeringen sier om integrasjon av miljøhensyn på andre politikk områder. Under overskriften "Prinsipper og virkemidler i forvaltningen av miljø- og naturressurser" blir det understreket at en langsiktig forvaltning av miljø- og naturressursene forutsetter at verdien av disse ressursene integreres i rammevilkårene for de økonomiske beslutningene, både nasjonalt og internasjonalt. Det blir også slått fast at målene i miljøvernpolitikken må ses i sammenheng med og avveies mot andre mål for samfunnsutviklingen. Til slutt i dette avsnittet nevner regjeringen at man arbeider med sektorvise miljøhandlingsplaner for å styrke integrasjonen av miljøhensyn i de enkelte sektorene, og at denne ordningen skal evalueres når de siste planene er utarbeidet høsten 2002. Omtalen av miljøhandlingsplanene får tre setninger, og det RDS blir ikke nevnt overhode (Langtidsprogrammet 2002-2005:175). Dette virker litt rart, da de sektorvise miljøhandlingsplanene og RDS innebærer en stor omlegging av miljøvernpolitikken. Når jeg søker elektronisk på ordene "miljøhandlingsplan" og "resultatdokumentasjon", finner jeg ut at heller ikke de andre kapitlene inneholder omtale av RDS, og jeg finner bare en henvisning til miljøhandlingsplanene. Dette er en henvisning til Landbruksdepartementets plan i kapittel 10 (ibid:225).

Hvordan blir så miljøhensyn omtalt i de andre kapitlene? Det første kapittelet viser hvilke visjoner Langtidsprogrammet er tuftet på. Her finner vi også en visjon for natur- og miljøvernpolitikken:

*Regjeringen har en visjon om Norge som et samfunn som ivaretar hensynet til naturen og vårt felles miljø, både nasjonalt og internasjonalt. Naturen og det biologiske mangfoldet har en egenverdi som må respekteres, samtidig som det også utgjør livsgrunnlaget vårt (Langtidsprogrammet 2002-2005:15).*

Kapittelet om fornyelse av offentlig sektor framhever Lokal Agenda 21 som et eksempel på tiltak som kan bidra til fornyelse av demokratiet (ibid: 65), mens kapittelet om økt verdiskapning i næringslivet slår fast at målene for miljø-, energi-, distrikts-, og regionalpolitikken gir rammer for verdiskapningen i næringslivet (Langtidsprogrammet 2002-

2005:74). I tillegg inneholder det sistnevnte kapittelet et avsnitt om generelle miljøproblemer og miljømål innenfor fiskeri- og havbruksnæringen (ibid: 80).

Videre viser regjeringen i kapittelet om forskning og nyskaping at forskning i skjæringsfeltet mellom energi og miljø er et prioritert område (Langtidsprogrammet 2002-2005: 147, 161). I kapittelet om en politikk for vekstkraftige regioner finner vi spredte uttalelser om at regjeringen vil fremme bærekraftige bymiljø, en bærekraftig ressursforvaltningen av fiskeri- og havbruksnæringen, samt sikre at de nødvendige miljøtilpasninger i landbruket blir gjort (ibid: 210-211, 225).

Kapittelet om internasjonal politikk for fred og utvikling inneholder en erklæring om at Norge ønsker å bidra til ny giv i det internasjonale samarbeidet om miljø og utvikling knyttet til FNs kommisjon for bærekraftig utvikling og FN konferansen i Johannesburg i år 2002. Ellers drøfter regjeringen handelens konsekvenser for miljøet og mulige tiltak for å forsikre seg om at WTO systemet bidrar til en bærekraftig utvikling (ibid: 338, 351-352).

Det ser ut til at det er kapittelet om den norske energipolitikken som gir den mest grundige omtalen av miljøhensyn. Her finnes generelle erklæringer om at Norge skal forene rollen som en stor energiprodusent med å være et foregangsland i miljøspørsmål. Samtidig blir mer konkrete mål lansert, som f.eks. at Norge skal produsere 3 TWh vindkraft årlig innen 2010, samt bruke 4 TWh vannbåren varme innen samme år. Regjeringen lanserer også et nytt statlig organ som skal bidra til å styrke arbeidet med å legge om energibruken og energiproduksjonen. Sist, men ikke minst argumenterer regjeringen for hvorfor det er nødvendig å bygge gasskraftverk i Norge, samt hvordan disse gasskraftverkene kan forenes med forpliktelsene i Kyoto-protokollen. Kapittelet viser tydelig at regjeringen forsøker å integrere miljøhensyn i energipolitikken.

På bakgrunn av redegjørelsen overfor, ser det ut til at Langtidsprogrammet inneholder en rekke henvisninger til miljøspørsmål. Med unntak av det rene miljøkapittelet (kap.8) og kapittelet om norsk energipolitikk (kap. 9), ser det imidlertid ut til at miljøomtalen er av en generell og kortfattet karakter. Langtidsprogrammet utgjør dermed et noe tynt grunnlag for handling, og det er derfor tvilsomt om det vil føre til en høyere grad av EPI.

Jeg vil nå skifte fokus til Det nasjonale utvalg for bærekraftig utvikling. Hvordan har dette utvalget bidratt til å sette integrasjonsproblematikken på dagsorden?

### **7.3 Det nasjonale utvalg for bærekraftig utvikling**

FNs kommisjon for bærekraftig utvikling (United Nations:1997) kunne i 1997 rapportere at 150 land hadde opprettet nasjonale kommisjoner eller koordineringsmekanismer. Disse ble etablert for å utvikle en integrert tilnærming til bærekraftig utvikling, samt for å inkludere det sivile samfunn i prosessen med å utforme agendaer og strategier. Noen av kommisjonene eksisterte før 1992, men 90 % av kommisjonene ble etablert i kjølvannet av Rio-møtet. Hovedoppgaven til nesten alle kommisjonene var å sikre koordinering av handlinger relatert til miljø og utvikling. Videre hadde halvparten av kommisjonene ansvar for å utvikle en nasjonal strategi for bærekraftig utvikling. Noen av dem hadde også fått et eksplisitt ansvar for iverksettingen av disse strategiene

Norge har også opprettet slike nasjonale koordineringsmekanismer. I Norges nasjonalrapport til CSD fra 1997 (UD 1997:6) kunne vi lese at Norge hadde etablert to "Key National Sustainable Development Coordination Mechanism (s)/Council (s)". Disse ble kalt: "Committee for Sustainable Development" og "National Committee for International Environmental Questions".

Nasjonalkomiteen for internasjonale miljøspørsmål (NIM) er en bredt sammensatt komitee som ble opprettet i 1993 og som fremdeles har jevnlige møter (Miljøverndepartementet 18.11.93 [notat]). Denne komiteen fokuserer mest på internasjonale saker og i liten grad Norges oppfølging av internasjonale avtaler som Agenda 21. Som en følge av dette, har NIM i liten grad drøftet integrasjonsproblematikken. Jeg vil derfor ikke si noe mer om NIM, men i stedet fokusere på *Det nasjonale utvalg for bærekraftig utvikling*. Dette utvalget skulle i følge mandatet fremme en bærekraftig utvikling "gjennom integrering av miljøhensyn i all offentlig og privat virksomhet og ansvarliggjøring av alle beslutningstakere i samfunnet". Har så utvalget fulgt opp denne målsettingen? Før jeg svarer på dette spørsmålet vil jeg gi litt bakgrunnsfakta om utvalget.

I 1990 var Bergen vertskap for et regionalt UNCED-forberedelsesmøte for FNs kommisjon for Europa. Her deltok for første gang regjeringer, industri, fagbevegelse, forskere og miljøvernere på lik fot. Syse-regjeringen ønsket å følge opp denne brede prosessen på hjemmebane og opprettet derfor i 1990 et utvalg som ble kalt *Det nasjonale miljøutvalg* (Det nasjonale miljøutvalg 18.09.90 [møtereferat]). Utvalgets sammensetning bar preg av politisk og faglig tyngde. Statsministeren var leder og miljøvernministeren nestleder. I tillegg deltok statsråder fra andre departement alt etter hvilke saker som stod på dagsorden. Videre hadde Landsorganisasjonen, Næringslivets hovedorganisasjon, Norges Naturvernforbund og Kommunenes sentralforbund faste representanter i utvalget (Syse 29.08.90 [Brev til Jacob Eng]). Utvalgets mandat var følgende:

- Utvalget skal bidra til å fremme bærekraftig utvikling nasjonalt og internasjonalt gjennom integrering av miljøhensyn i all offentlig og privat virksomhet og ansvarliggjøring av alle beslutningstakere i samfunnet.
- Utvalget skal oppmuntre og fremme holdningsendringer i samfunnet i bærekraftig retning gjennom aktiv miljøinformasjon, opplæring og lokal innsats.
- Utvalget skal bidra til å bygge nasjonal og internasjonal enighet og allianser om bærekraftig utvikling gjennom økt samarbeid mellom regjering, næringsliv, fagbevegelse, forskning, frivillige organisasjoner og ungdom.
- Utvalgets medlemmer påtar seg et spesielt ansvar for ovennevnte oppgaver innenfor sitt ansvarsområde.

Syse-regjeringen rakk bare å holde ett før den måtte gå av. Den neste regjeringen, Brundtland-regjeringen, bestemte seg for å videreføre utvalget under et nytt navn; *Det nasjonale utvalget for bærekraftig utvikling*<sup>40</sup>. Utvalgets sammensetning og mandatet forble det samme som under Syse-regjeringen.

På det første møtet under Syse-regjeringen ble klimaproblematikken og det nasjonale klimaarbeidet diskutert. Deretter fulgte det fem møter under den nye regjeringen Brundtland. Disse møtene ble avholdt i tidsrommet 1991-1993. Tema for møtene var den norske oppfølgingen av Bergenskonferansen, oppfølging av Klimarapporten "Drivhuseffekten, virkninger og tiltak", miljø og energi for en bærekraftig utvikling, Miljøavgiftsutvalgets rapport, den norske forberedelsen og oppfølgingen av Rio-konferansen i 1992, og miljøvern på lokalplanet i Norge (Berntsen 29.04.92 [Brev til Norges Bondelag]).

Så seint som i 1997 rapporterte UD at Komiteen for bærekraftig utvikling var en av Norges hovedkoordineringsmekanismer for en bærekraftig utvikling. Det er imidlertid grunn til å tro at

---

40 Utvalget har også blitt kalt for Nasjonalkomiteen for bærekraftig utvikling eller bare Komiteen for bærekraftig utvikling, som er betegnelsen UD bruker.

utvalget på dette tidspunkt hadde blitt et sovende utvalg. Jeg har for eksempel ikke funnet møtereferater etter 1993. Hvorvidt det ble fattet et formelt nedleggelsesvedtak eller ikke, har jeg ikke fått klarhet i.

Hvordan fungerte så utvalget? Mandatet la få klare føringer på arbeidet, og det ble i stor grad opp til medlemmene selv å bestemme arbeidsform og innhold på utvalgets møter. Organisasjonene ble bedt om å komme med innspill på saker som de ville ha debattert. Dette benyttet Norges Naturvernforbund seg av, og deres forslag ble også tema på noen av møtene. Utvalget fungerte først og fremst som et informasjons- og diskusjonsforum. For å få mest mulig ut av diskusjonene satset møteledelsen på grundige forberedelser. Når det gjelder oppfølging av diskusjonene, så har jeg funnet ett møte hvor deltakerne ble enige om konkrete oppfølgingspunkter. Av møtereferatene framgår det at dette møtet ble ansett for å være vellykket, fordi temaet (miljø og energi) var langsiktig, forberedelser ble gjort i form av skriftlige innspill fra både departementene og organisasjonene og det ble konkludert med konkrete oppfølgingspunkter (Det nasjonale utvalg for bærekraftig utvikling 22.11.01 [Møtereferat]).

Til tross for enkelte vellykkede møter, ser det ut til at flere personer med kjennskap til utvalget er ganske kritiske til måten det fungerte på. På spørsmålet om hvorfor utvalget "opphørte", svarer for eksempel Øystein Dahle at utvalget aldri greidde å sette en agenda eller bli enig om hva som skulle gjøres. Han mener også at Gro Harlem Brundtland var frustrert fordi organisasjonene ikke møtte opp med sine toppfolk (Dahle 2001 [telefonsamtale]). Dag Hareide i Naturvernforbundet hevder på sin side at Naturvernforbundet satte pris på tiltaket og etterlyste nye møter.<sup>41</sup> Han mener videre at Gro Harlem Brundtland viste liten interesse for miljøspørsmål etter Rio-møtet, og at det dårlige forhold mellom regjeringen og miljøbevegelsen muligens kan forklare hvorfor utvalget sluttet å fungere (Hareide 2001 [telefonsamtale]). Tidligere miljøvernminister Thorbjørn Berntsen gir det mest spissformulerte svaret. Han hevder at utvalget "opphørte" fordi Karl Glad og Yngve Haagenen ikke hadde tid til å sitte og høre på dommedagsprofetiene til Dag Hareide (Berntsen 2001 [seminar på ProSus]).

Det hersker altså ingen entydig oppfatning av hvordan Det nasjonale utvalg for bærekraftig utvikling fungerte og hvorfor det ble "nedlagt". Hvorvidt utvalget fremmet en bærekraftig utvikling ved "integrering av miljøhensyn i all offentlig og privat virksomhet og ansvarliggjøring av alle beslutningstakere i samfunnet" (jf. mandatet), kan også diskuteres. Det vil være et metodisk spørsmål hvordan man skal måle om slik vage formuleringer har blitt fulgt opp. Hovedinntrykket mitt er likevel at Det nasjonale utvalg for bærekraftig utvikling fikk få praktiske konsekvenser. Det ser derfor ut til at utvalget i liten grad greidde å innfri integrasjonsmålsettingen i mandatet. Dermed bidrog det også i liten grad til å realisere EPI i Norge.

Helt til slutt må det også nevnes at utvalget aldri fikk i oppgave å utarbeide en tverr-sektoriell nasjonal strategi for bærekraftig utvikling, slik lignende organer i andre land fikk mandat til. Hvis utvalget hadde fått en slik oppgave, ville integrasjonsproblematikken blitt satt på dagsorden på en mer tydelig måte enn det som faktisk skjedde.

---

41 I arkivene på Statsministerens kontor har jeg funnet brev fra Dag Hareide til Gro Harlem Brundtland (datert 23.11.92) der han etterlyser nye møter i Det nasjonale utvalg for bærekraftig utvikling. Hareide kommer med en slik etterlysning fordi det ikke hadde blitt avholdt møter på over et halvt år.



## 7.4 Andre komiteer og utvalg

I 1989 ble det opprettet et statssekretær utvalg for miljøsaker (SUM). Dette utvalget var et forum for koordinering av miljøpolitikken på tvers av departementene. Det tjente også som et organ hvor tverr-departementale konflikter kunne løses før de nådde regjeringsnivå. Møtene ble holdt en gang i måneden, og bidrog derfor til kontinuitet i samarbeidet mellom departementene (Sverdrup 1998:195). Utvalget er nå lagt ned.

I tillegg til dette utvalget, har den norske regjering etablert tverr-departementale arbeidsgrupper som har behandlet spørsmål som miljøavgifter, klimapolitikken, miljøpolitiske instrumenter, biodiversitet og bærekraftig produksjon og forbruk. Sverdrup (1998:195) skriver at tanken bak disse gruppene har vært å bygge konsensus rundt et problem og valg av virkemidler. En NOU rapport fra 1995 viser at initiativene så langt hadde vært vellykkede ved at konfliktene hadde blitt redusert og ved at det ble lagt et økt grunnlag for tverr-departementalt samarbeid. Men Sverdrup understreker at samarbeidet delvis er basert på departementenes vilje til å prioritere miljøspørsmål over sektorinteresser. MD utøver ingen absolutt kontroll i slike spørsmål og vil derfor bli nødt til å forhandle med andre departement om mål og strategier.

## 7.5 Oppsummering og konklusjon

Undersøkelsen har vist at utredningsinstruksene fra 1994 og 2000 inneholder bestemmelser som kan tolkes som første skritt på veien mot å innføre strategiske miljøvurderinger. Husebys undersøkelse av hvordan Utredningsinstruksen fra 1994 har blitt iverksatt viser imidlertid at bare et fåtall miljøvurderinger oppfyller de vanlige kravene en retter til strategiske miljøvurderinger. En rekke offentlige dokumenter er strategiske i den forstand at de kommer inn på et tidlig stadium i politikktutformings prosessen. Dette gjør det på sin side vanskelig å oppfylle andre forutsetninger for strategiske miljøvurderinger, som at miljøkonsekvensene av *politikkforslag* skal utredes, eller at det blir drøftet alternative handlingsforslag. I stedet ser det ut til at de fleste miljøvurderingene innebærer miljøkonsekvensutredninger av *politikkområdet*. Husby argumenterer imidlertid for at en slik bred tilnærming vil fremme integrasjon av miljøhensyn i sektorpolitikken, fordi selve vurderingsprosessen er viktig.

Når det gjelder Langtidsprogrammet for 2002-2005, så finner jeg omtale av miljøspørsmål i en rekke kapitler. Den mest omfattende omtalen finner jeg i kapittel 8 som i sin helhet er viet til regjeringens miljøvernpolitikk. I tillegg finner jeg spredte henvisninger til miljøproblemer og miljømål i en del av de kapitlene som ikke har miljø som hovedfokus. Henvisningene er imidlertid ofte knappe og svært generelle. Med unntak av kapitlet om norsk energipolitikk, bærer de mer preg av å være fine intensjonserklæringer enn konkrete planer om handling. Det ser derfor ut til at regjeringen vil inkorporere miljøhensyn i utformingen av sektorpolitikken, men at den i liten grad viser hvordan den har tenkt å gjøre det i praksis. Dette kan skyldes at Langtidsprogrammet ikke er et egnet sted for å skissere en mer konkret politikk, men årsaken kan også være at regjeringen ikke har en klar strategi for integrasjon av miljøhensyn i sektorpolitikken.

Ellers viser undersøkelsen at Det nasjonale utvalg for bærekraftig utvikling i liten grad satte integrasjonsproblematikken på dagsorden. Når det gjelder de andre tverr-departementale utvalgene og komiteene, så kan det se ut til at de har hatt en positiv funksjon

ved å fremme samarbeid og redusere konflikter. Men hele samarbeidet er tuftet på departementenes vilje til å prioritere miljøspørsmål.

---

## 8 ANALYSE OG KONKLUSJON

### 8.1 Integrasjonsprosessen i Norge: Bærekraftig utvikling eller økologisk modernisering?

Jeg har i denne oppgaven argumentert for at bærekraftig utvikling og økologisk modernisering får ulike konsekvenser for valg av organisasjonsløsning og tilnærming til integrasjonsproblematikken. Som vist, antar jeg at bærekraftig utvikling vil innebære en form for horisontal integrasjon, mens en integrasjon innenfor en økologisk moderniserings tankegang vil innebære en nedtoning av denne dimensjonen. I sistnevnte tilfelle ser det ut til at HEPI blir nedtonet fordi integrasjonsprosessen først og fremst blir forstått som en problemløsningsprosess. Man antar at det finnes en rekke vinn-vinn løsninger, og dermed blir ikke behovet for overordnet politisk styring så stort. I slike situasjoner kan man i stedet gi departementene stor frihet til å utforme miljøpolitikken på sine respektive arbeidsområder. Dette er essensen i sektoransvarsprinsippet, slik Jansen, Osland og Hanf definerer det. Dette prinsippet framstår da som en motsats til den horisontale dimensjonen.

Med utgangspunkt i disse forskjellene, vil jeg så spørre: Er den norske integrasjonsprosessen et uttrykk for bærekraftig utvikling eller økologisk modernisering? For å svar på dette spørsmålet, vil jeg først studere hvordan den horisontale dimensjonen har gjort seg gjeldende. Deretter vil jeg undersøke om integrasjonen i Norge har artet seg mer som en analytisk enn en politisk prosess.

Det framgår av St.meld. nr 58 at norske myndigheter tillegger sektordepartementene et stort ansvar for miljøvernpolitikken. Hensikten med miljøhandlingsplanene er f.eks. å tydeliggjøre sektoransvaret. Men både St.meld. nr. 58 og St.meld. nr. 46 inneholder anbefalinger som modifiserer dette ansvaret. Som vi har sett tidligere, så inneholder begge meldingene en horisontal dimensjon. I St.meld. nr. 46 kommer denne dimensjonen til uttrykk ved at regjeringen blir gitt ansvaret for å utforme de sektorvise miljømålene. Implisitt skjønner vi også at de sektorvise miljømålene må ta utgangspunkt i de nasjonale målene<sup>42</sup>. St.meld. nr. 58 sier mer eksplisitt at de sektorvise målene skal ta utgangspunkt i andre miljøvernpolitiske mål. Videre lanserer meldingen tverr-sektorielle tiltaksanalyser, som også kan tolkes som uttrykk for en horisontal dimensjon. Den horisontale dimensjonen vil på sin side begrense departementenes handlefrihet, og dermed vil den modifisere sektoransvarsprinsippet.

I praksis, har vi derimot sett at den horisontale dimensjonen har vært ganske fraværende. De sektorvise miljømålene i Miljøprofilen i statsbudsjettet var i liten grad koblet opp mot nasjonale mål. Det var heller ikke regjeringen som fastsatte de sektorvise målene, og MD ser heller ikke ut til å spilt noen stor rolle i dette arbeidet. Heller ikke de nye miljøhandlingsplanene bærer preg av at den horisontale dimensjonen har blitt realisert. De sektorvise arbeidsmålene har i liten grad blitt koblet opp til de nasjonale målene, og SFT har enda ikke begynt på arbeidet med å gjennomføre tverr-sektorielle tiltaksanalyser. Sektordepartementene har altså beholdt en stor grad av frihet og selvstendig ansvar på miljøområdet.

---

<sup>42</sup> Som påpekt tidligere sier ikke St.meld. nr. 46 (1988-1989) eksplisitt at de sektorvise miljømålene må avledes av de nasjonale målene. Langhelle (1999b:33) tolker imidlertid meldingen i denne retning, og det gjør jeg også.

Dette kan på sin side indikere at den norske integrasjonsprosessen i praksis er et uttrykk for økologisk modernisering.

Finner vi så andre kjennetegn på økologisk modernisering i den norske prosessen? Vi har sett i kapittel 2 at en integrasjon innenfor en økologisk moderniserings tankegang vil være problemløsning på basis av relevant informasjon framfor harde politiske prioriteringer. Denne måten å gjøre "regjeringer grønne" på, vil innebære to typer forandringer:

The necessity of improving information about "the state of the environment": economic and environmental values can and should be integrated on the basis of analyses and calculation, and therefore reliable data on the state of the environment as well as on aspects of the productions process are decisive.

The necessity of implementing procedural changes to ensure that such information is included as premises in the policy process: for instance, by including in the policy process organisations that possess such knowledge (e.g. through interministerial committees, hearing procedures) and/or by making such information part of the standard operating procedures of the sectoral agencies and ministries (Jansen mfl. 1998:296).

Jansen, Osland og Hanf (1998:300-301) mener at institusjonaliseringen av miljøinformasjon representerer en av de mest betydningsfulle endringene i miljøpolitikken i Vest-Europa siden 1980-tallet. Har man så gjennomført denne type endring i Norge? Det er ingen tvil om at norske myndigheter ønsker å satse på bedre informasjon om miljøtilstanden og naturressursene, og at denne informasjonen i neste omgang skal utgjøre grunnlaget for utformingen av miljømålene og resten av miljøvernpolitikken. Her vil RDS være et viktig hjelpemiddel:

Formålet med RDS er først og fremst å lage miljøfaglige sammenstillinger som er relevante for oppfølgingen av Regjeringens miljøpolitikk, basert på fakta som kan måles, beregnes eller registreres. Fokus skal rettes mot de nasjonale miljømålene fastsatt av Regjeringen. Utover dette vil RDS bidra til å styrke beslutningsgrunnlaget for miljøvernmyndighetene og for sektormyndighetenes arbeid med miljøvern (MD 2001a:23)

Som en del av RDS satser norske myndigheter på miljøovervåking, bruk av nøkkeltall/indikatorer og jevnlig rapportering om miljøtilstanden i RM-meldingen. Norske myndigheter har også innført andre prosedyrer som skal inkludere miljøinformasjon og miljøhensyn i beslutningene. Som vi har sett i kapittel 7, stilles det krav om miljøvurderinger av politikk forslag som legges fram for Stortinget og regjeringen. Vi har også sett at miljøhensyn har blitt forsøkt integrert i Langtidsprogrammet, og det har blitt opprettet tverr-departementale utvalg som skal koordinere miljøvernpolitikken. Det ser med andre ord ut til at norske myndigheter har gjennomført den type forandringer som Jansen, Osland og Hanf karakteriserer som økologisk modernisering.

Det er imidlertid viktig å understreke at det også kan være nødvendig å institusjonalisere bruken av miljøinformasjon innenfor et bærekraftig utviklings perspektiv. Som vi har sett i kapittel 5, anbefaler jo også Agenda 21 miljøovervåking og bruk av indikatorer. Men vi har også sett i kapittel 4 at en bærekraftig utvikling forutsetter tøffe politiske valg. Det betyr at den analytiske problemløsningsprosessen i stor grad må suppleres med harde politiske prioriteringer. Slik jeg forstår de to diskursene, vil en økologisk moderniserings tankegang innebære en mer ensidig fokus på prosedyreforandringer, teknologiske grep og "management" enn bærekraftig utvikling. Hvordan kommer så de politiske aspektene til uttrykk i den norske integrasjonsprosessen?

Siden den horisontale dimensjonen har blitt svekket i forhold til intensjonene i St.meld. nr. 46 og St.meld. nr. 58, så betyr det også at den politiske styringen av integrasjonen har blitt redusert i forhold til planen. De politiske spørsmålene er på mange måter "skjøvet inn under

teppet”, eller tatt av den politiske agendaen. Miljøhandlingsplanene har f.eks. ikke vært gjenstand for regjeringsbehandling.<sup>43</sup> Det ser også ut til at flere ansatte i MD i liten grad ønsker å gjøre miljøhandlingsplanene til et politisk spørsmål:

Flere (informanter i MD, min kommentar) mener det ikke vil være ønskelig eller hensiktsmessig å trekke politisk nivå mer inn i prosessen – utover å sikre forankring av arbeidet med oppstart, og det er ikke ønskelig eller hensiktsmessig å få en regjeringsbehandling av et slikt dokument. Det understrekes at utarbeidelsen av en miljøhandlingsplan da ville gitt en annen prosess med tøffere fronter mellom sektordepartement og Miljøverndepartementet. Det ville neppe vært gunstig og planen/dokumentet ville ikke fungert som et arbeidsredskap i det videre arbeidet (Statskonsult 2001:31).

Samtidig som informanter i MD mener at det ikke har vært ønskelig å trekke politisk nivå mer i prosessen med miljøhandlingsplanene, har informanter i de andre departementene opplevd at MD har stilt krav om at de skulle utforme ny politikk. Dette har departementene vært i mot da de mener at de ikke kan lage sektormål på områder som de ikke har dekning for i sine egne budsjettproposisjoner eller tidligere stortingsmeldinger (ibid:14). For å gjøre departementene i stand til å forplikte seg på miljømål, ser det altså ut til at målene må behandles politisk.

På bakgrunn av drøftingen overfor, kan det se ut til at integrasjonsprosessen i Norge har vært en mer analytisk og problemløsende prosess enn en prosess hvor det har blitt gjort klare politiske prioriteringer. Dette kan bety at det er bærekraftig utvikling forstått som økologisk modernisering som har vunnet fram. Jeg må imidlertid understreke at dette bildet bare gjelder den faktiske utviklingen. Som vi har sett, kan St.meld. nr. 46 og St.meld. nr. 58 tolkes dithen at norske myndigheter har inkludert både VEPI og HEPI i sine anbefalinger. Det ser derfor ut for at myndighetene i det minste på det retoriske planet har innsett behovet for en overordnet politisk styring av integrasjonsprosessen. Jeg vil derfor argumentere for at det er bærekraftig utvikling forstått som en kvalitativt annerledes diskurs enn økologisk modernisering, som har slått igjennom på det retoriske planet.

Hva kan så være årsaken til at norske myndigheter i praksis nedtoner den horisontale dimensjonen og i stedet fokusere på problemløsning og analytiske grep? Innenfor en økologisk moderniserings tankegang er det troen på vinn-vinn løsninger som ligger bak en slik tilnærming til integrasjonsproblematikken. Men siden det virker som om myndighetene på det retoriske planet har innsett behovet for en overordnet politisk styring av integrasjonsprosessen, er det naturlig å anta at det er andre årsaker som forklarer hvorfor den horisontale dimensjonen har blitt ”feid vekk”. Jeg vil nå drøfte mulige årsaker til at HEPI har blitt svekket og mulige årsaker som kan forklare hvorfor man heller ikke har greidd å realisere en høy grad av VEPI.

---

43 Når det gjelder Stortingets ”behandling” av miljøhandlingsplanene, så ser det ut til at planene skal trekkes inn i RM-meldingen og budsjettproposisjonene. Den siste RM-meldingen, St.meld. nr. 24 (2000-2001) gir f.eks. en kort oppsummering av innholdet i noen av de framlagte miljøhandlingsplanene. Når det gjelder budsjettarbeidet, så varsler MD (2001a:16-17) følgende ordning: ” Ny politikk og hovedpunktene i planene vil bli presentert i sektordepartementenes budsjettproposisjoner. Miljøhandlingsplanen i sin helhet vil ofte være for omfattende til å presentere i selve budsjettproposisjonen, men kapittel 1 vil kunne egne seg som omtale av departementets planlagte miljøinnsats i budsjettproposisjonen. Hele planen bør presenteres for Stortinget i form av et trykt vedlegg til budsjettproposisjonen eller i form av et dokument som oversendes Stortinget ved fagkomiteen når Stortinget trer sammen det aktuelle år”.

## 8.2 Avstand mellom retorikk og praksis: Mulige forklaringsfaktorer

Innenfor iverksettelsesforskningen er det en kjent sak at politiske beslutninger ikke alltid blir realisert, og om de blir realisert blir de kanskje fordreid i forhold til intensjonene. Som nevnt i kapittel 2, har Mazmanian og Sabatier laget en "minimumsliste" over faktorer som kan påvirke iverksettelsesprosessen (Kjellberg og Reitan 1995: 148-152). Mazmanian og Sabatier framhever bl.a. betydningen av at målene for politikken er klare og sammenhengende. Vi har sett at St.meld. nr. 46 og St.meld. nr. 58 kan oppfattes som noe tvetydige. Det har derfor vært nødvendig å konkretisere disse meldingene nærmere. Dette har MD forsøkt å gjøre ved å utarbeide retningslinjer og notater. Dette har bare hjulpet et stykke på vei. Riksrevisjonen peker på at retningslinjene for Miljøprofilen i statsbudsjettet har vært uklare, og Statskonsult konkluderer med at formålet med miljøhandlingsplanene har vært uklart kommunisert. Dette kan ha forsinket integrasjonsprosessen.

Mazmanian og Sabatier peker også på betydningen av kompetente "iverksettere". I mitt tilfelle kan det se ut til at iverksetterne, dvs departementene, ikke har hatt nok miljøkompetanse. I tillegg har de fått lite hjelp av MD. MD har også brukt lang tid på å utarbeide et resultatoppfølgingssystem for miljøvernpolitikken, som kunne vært en rettesnor for departementenes arbeid med EPI. Dette er også faktorer som kan forklare hvorfor integrasjonsprosessen har gått så seint.

Iverksettelsesproblemer kan imidlertid ikke et fullstendig bilde av situasjonen. Som vi har sett, lanserte St.meld. nr. 46 og St.meld. nr. 58 omtrent de samme planene. Fra den første meldingen ble lagt fram gikk det 8 år før den neste meldingen kom ut. Departementene har i disse årene hatt tid til å erverve større miljøkompetanse og MD har hatt tid til å utvikle et nytt resultatoppfølgingssystem. Som vi har sett, gikk arbeidet med begge deler seint. Hvorfor har så dette arbeidet tatt så lang tid?

En rekke forskere (Marit Reitan 1998a), Alf-Inge Jansen mfl. (1998), Gunnar Bolstad (1993) har vist hvordan enkelte departement (som f.eks. SD, OED, NHD) først og fremst forsvarer sektorinteresser. Marit Reitan (1998b) argumenterer også for at departementene i liten grad kan reorganiseres slik at de "overvinne" disse interessene. I artikkelen *Ecological Modernisation and "Realpolitik": Ideas, Interests and Institutions* (1998b) viser hun hvorfor en slik reorganisering er vanskelig. Hun hevder bl.a. at empiriske funn fra mange felt viser at offentlige organisasjoner ikke bare er rasjonelle instrumenter, men også institusjoner "with their own vested interests, historically developed norms, routines, procedures and perceptions of the world". De institusjonelle interessene og normene er stabile over tid<sup>44</sup>, og i situasjoner hvor de institusjonelle interessene kommer i konflikt med miljøhensyn kan de være en hindring for en effektiv integrasjon:

My argument will be that these characteristics (eksistensen av stabile institusjonelle interesser, min kommentar) are important for understanding the role of public organisations also in environmental policy, and I will argue that these characteristics make the positive assumptions concerning the capacity of carrying out an integrative approach questionable (ibid:19).

I klimapolitikken er det flere eksempler som kan illustrere dette poenget. Generelt sett har det vært en sterk mobilisering mot klimamålsettingen og CO<sub>2</sub> avgiften innenfor statsadministrasjonen. Sektordepartementene har arbeidet mot reguleringer innenfor sine

---

44 For å vise hvordan sektorinteressene er stabile, viser Reitan hvordan Industri- og energidepartementet/Nærings- og handelsdepartementet allierte seg med industrien og kjempet for den samme tilnærmingen til miljøpolitiske virkemidler på både 1970-tallet og 1990-tallet (Reitan 1998b:21).

sektorer, og manglende oppfølging av det nasjonale klimamålet kan i stor grad tilskrives disse departementene. I tilknytning til dette, har det også vært en rekke tverr-departementale konflikter, mellom bla MD og de andre departementene.

Videre beskriver Reitan (1998b:20) hvordan departementene har inngått i allianser med representanter fra industrien og arbeidslivet. Disse alliansene, eller segmentene, har ofte arbeidet for en bestemt tilnærming til miljøpolitikken, og eksistensen av slike allianser/tilnærmingsmåter kan være en hindring på veien mot en effektiv integrasjon.

Reitans funn blir også bekreftet av andre undersøkelser. I en rapport fra OECD (1993) ble det slått fast at den sektorovergripende miljøvernpolitikken ikke fungerte tilfredsstillende. Transport, landbruk, industri og energi ble ansett for å være sektorer som ikke arbeidet så nært med MD som en kunne forvente ut fra den rollen de spilte. Gunnar Bolstad hevdet også i boka "Inn i drivhuset" (1993) at det er et spørsmål om Nærings- og energidepartementet (daværende Olje- og energidepartementet) og Samferdselsdepartementet noen gang har tatt den norske CO<sub>2</sub> målsettingen på alvor, "bortsett fra en brysom hindring for egne prosjekter" (Langhelle 1997:101).

Klimapolitikken framstår som særlig problematisk fordi den kommer i konflikt med en rekke andre hensyn som departementene er satt til å ivareta. Slike hensyn kan være knyttet til Norges rolle som olje- og gassnasjon, industriens konkurranseevne og transport- og distriktspolitiske målsettinger (Langhelle 1999b:22-24). Men også andre miljøvernpolitiske resultatområder som f.eks. "Bærekraftig bruk og vern av biologisk mangfold" og "Avfall og gjenvinninger" kan inneha et konflikt potensiale.

I konfliktsituasjoner hvor departementene først og fremst opptre som talsmenn for andre interesser enn miljø, trengs det overordnet politisk styring, gjerne i form av HEPI. Undersøkelsen min viser at miljøvernforvaltningen i liten grad har vært i stand til å gjennomføre en slik styring, selv om den til en viss grad ble påtenkt en slik rolle i St.meld. nr. 46, St.meld. nr. 58 og interne departementsnotater. Som vi har sett skulle MD skulle etter planen koordinere regjeringens arbeid med Miljøprofilen. Denne koordineringsrollen ser ut til å ha vært lite tydelig i praksis. Miljøvernforvaltningen ser også ut til å ha spilt en relativt passiv rolle i arbeidet med de sektorvise miljøhandlingsplanene. SFT har ikke gjennomført tverr-sektorielle tiltaksanalyser i tilknytning til disse planene, og MD ser heller ikke ut til å ha foreslått "mål for redusert påvirkning" som er deres oppgaver i henhold til Dokumentasjon av arbeidet med resultatoppfølging av miljøvernpolitikken (2001:19).

Hva kan så være bakgrunnen for at MD har inntatt en relativt passiv rolle? Det ser ut til å være et gjennomgående trekk at MD er redd for å blande seg for mye inn på andre departementers arbeidsområder. Når MD skal begrunne hvorfor de ikke har gjennomført opplæring av de andre departementene i forbindelse med Miljøprofilen i statsbudsjettet, så er begrunnelsen fra MD at departementene ikke ønsket en slik opplæring (Riksrevisjonen 1999:7). MD har også nedtonet pådriverrollen i arbeidet med miljøhandlingsplanene fordi det har vært viktig å gi departementene et eierskap til arbeidet og for å unngå provokasjoner (Statskonsult 2001:30-31).

Statskonsults' funn blir bekreftet av samtaler jeg har hatt med en informant i SFT. Denne informanten kunne fortelle at MD har avrundet kritikken som SFT har reist mot enkelte av miljøhandlingsplanene. MD har heller ikke i sin kommunikasjon med sektordepartementene brakt videre konkrete endringsforslag som SFT har satt fram. Informanten i SFT hevder videre at MD ikke ønsker å blande seg for mye opp i sektordepartementenes arbeid med den begrunnelse at en slik innblanding kan føre til at departementene blir umyndiggjort (SFT 2000, informant).

Hva kan så være de mer grunnleggende årsakene til at MD har inntatt en slik passiv rolle? Slik jeg ser det, er disse funnene bare et uttrykk for at MD tilpasser seg den norske forvaltningsstrukturen. Da MD ble opprettet i 1972, ble det diskutert om MD skulle være et ressursdepartement som skulle gis et overordnet ansvar for en samordnet disponering av landets ressurser. Dette var Finansdepartementet (FIN) og en rekke andre sentrale aktører i mot. I stedet ble MD opprettet som et sektordepartement på lik linje med de andre departement, mens FIN i praksis opprettholdt sin status som overdepartement (Jansen 1989). MD fikk derfor begrenset innflytelse til å påvirke utviklingen på de andre departementenes arbeidsområder.<sup>45</sup>

Jansen hevder i boka *Makt og miljø* (1989:263-269) at bakgrunnen for at MD ikke fikk noe overordnet status var ønsket om å tilpasse miljøvernpolitikken til grunnleggende trekk ved vårt økonomiske system. Ved en slik tilpasning, ville man opprettholde den økonomisk veksten og dermed et godt grunnlag for velferdsstaten. En slik tilpasning setter imidlertid grenser for natur- og miljøvernsektorens utvikling, og virker ordnende på sektorens forhold til andre sektorer, særlig næringssektorene, og på sektorens plass innen og som del av den statlige politikken som helhet.

Marit Reitan (1998a:205) argumenterer for at denne tilpasningen også har gjort seg gjeldende de senere årene. Hun skriver følgende i doktorgradsavhandlingen "Interesser og institusjoner i miljøpolitikken":

Forestillingen om et null sum spill mellom miljøhensyn og økonomisk vekst har konstituert konfliktlinjer i miljøpolitikken helt siden saksfeltet ble satt på dagsorden. Denne konflikten har blitt artikulert innenfor det institusjonelle systemet. Begge de to casene (tiårsplanen for opprydding av forurensende industri og innføringen av CO2 avgiften, min kommentar) viser en konflikt mellom Miljøverndepartementet og Finansdepartementet som har vært stabil over tid. I tidligere analyser ble det lagt vekt på at Finansdepartementet er et overdepartement som *tilpasser* og *avveier* miljøpolitikken i forhold til målsettinger om økonomisk vekst og full sysselsetting (Jansen 1989). Analysen viser at dette er også er tilfellet for de to casene mine. Samtidig viser den at det er rom for situasjonsbetingede allianser.

Reitans sentrale observasjon er at miljøvernpolitikken blir tilpasset overordnede økonomiske målsettinger, og at disse målsettingene oppfattes som motstridende i forhold til miljøpolitikken (ibid:206).

De overordnede økonomiske interessene knyttet til målsettingen om å bevare sysselsettingen og inntektsgrunnlaget for velferdsstaten er også interesser som styrer departementenes arbeid. På mange måter reflekterer derfor de institusjonelle forholdene mer nasjonale interesser. Hva som er nasjonale interesser og hva som er institusjonelle interesser kan derfor være vanskelig å avgjøre. I mange tilfeller vil vi også se at de nasjonale interessene knyttet til økonomien vil være sammenfallende med det som folk kan oppfatte som sektorinteresser og institusjonelle interesser. NHD kjemper f.eks. for gode vilkår for eksportindustrien, samtidig som mange mener at det også er den norske nasjonens interesse å opprettholde sysselsettingen i denne næringen. I miljøvernpolitikken kan det se ut til at institusjonelle interesser/sectorinteresser og nasjonale økonomiske interesser ofte "går hånd i hånd", og sammen kan de bidra til at det blir vanskelig å realisere intensjonene i St.meld. nr. 46 og St.meld. nr. 58.<sup>46</sup>

Hva må så myndighetene gjøre for at disse intensjonene skal bli realisert i større grad? En mulighet kan være å gi miljøvernforvaltningen større makt til å blande seg inn på andre

---

45 MDs autoritet er i dag basert på juridisk kompetanse til å overvåke håndhevingen av lover som forurensingsloven, samt teknisk kompetanse (Mydske og Jansen 1998:199-200).

46 Det kan også tenkes at et departement representerer mer smale institusjonelle interesser som å opprettholde bevilgningene til departementet osv. Det er imidlertid ikke denne type institusjonelle interesser som Reitan er opptatt av.



departementers arbeidsområder. Dette kan motvirke at sektorinteressene eller de institusjonelle interessene får anledning til å "stikker kjepper i hjulene" for integrasjonen. Men som vi har sett, så er også de politiske prioriteringene som blir gjort på høyeste hold av stor betydning. MD som overdepartement vil også være bundet av disse prioriteringene. I siste instans ser det altså ut til at iverksettingen av EPI er avhengig av hvilke grunnleggende prioriteringer som blir gjort. I et demokrati som Norge er det velgerne som skal ha det avgjørende ordet her. Vi vet at miljøproblematikken ikke har vært så viktig for velgerne på 1990-tallet. Dette kan være en av de mer grunnleggende årsakene til at de ambisiøse intensjonene i St.meld. nr. 46 og St.meld. nr. 58 i liten grad har blitt realisert.

Til slutt må det understrekes at de eksterne og interne evalueringskriteriene på mange måter er sammenfallende. Det betyr at de forklaringsfaktorene jeg har drøftet i dette avsnittet også kan bidra til å forklare hvorfor Norge ikke har fulgt opp de grunnleggende intensjonene i Vår felles framtid og Agenda 21 i større grad.

### **8.3 Implikasjoner for debatten om bærekraftig utvikling og økologisk modernisering**

Vi har sett at norske myndigheter i praksis har nedtonet den horisontale dimensjonen ved EPI. Det betyr også at de har gitt sektordepartementene stor frihet til å gi EPI innhold innenfor sine arbeidsområder. Samtidig ser det ut til at norske myndigheter har satset på de analytiske og problemløsende aspektene ved integrasjonsprosessen, mens de politiske aspektene ved integrasjonen har blitt nedtonet. Ved at HEPI i liten grad har blitt realisert, har man heller ikke gjennomført en overordnet politisk styring av prosessen. På bakgrunn av dette, kan det se ut til at norske myndigheter i praksis har valgt en organisasjonsløsning og en tilnæringsmåte til integrasjonsproblematikken som den man finner innenfor en økologisk moderniserings tankegang.

Den norske prosessen viser imidlertid at denne organisasjonsløsningen og tilnæringsmåten ikke har vært tilstrekkelig, verken i forhold til de grunnleggende intensjonene i norske stortingsmeldinger eller i forhold til føringene i Vår felles framtid og Agenda 21. Det er tydelig at departementene på egen hånd ikke greier å forplikte seg på konkrete miljømål. Det kan i stedet se ut til at valget av sektoransvarsprinsippet, eller nedtoningen av den horisontale dimensjonen har åpnet opp for andre interesser enn miljøinteresser.

Mine funn viser altså at det ikke er mulig å oppnå EPI i samsvar med Vår felles framtid og Agenda 21 hvis man velger en organisasjonsløsning og tilnæringsmåte til integrasjonsproblematikken i samsvar med en økologisk moderniserings tankegang. Dette betyr igjen at en integrasjonsprosess innenfor bærekraftig utvikling vil være kvalitativt annerledes enn en prosess som kan karakteriseres som økologisk modernisering. På bakgrunn av dette, vil jeg derfor argumentere for at bærekraftig utvikling ikke kan være identisk med økologisk modernisering på det teoretiske planet.

Dette utelukker imidlertid ikke at det er bærekraftig utvikling forstått som økologisk modernisering som vinner fram i praksis, noe som har vært tilfellet for Norge. Her finner vi på det retoriske planet ambisiøse målsettinger om å arbeide for en bærekraftig utvikling, samt planer om en overordnet politisk styring av integrasjonsprosessen. I praksis har vi imidlertid sett at det er bærekraftig utvikling forstått som økologisk modernisering som har fått gjennomslag.

Til slutt må det understrekes at en integrasjon innenfor en økologisk moderniserings tankegang ikke trenger å være "dømt til å mislykkes". Hvis det ikke finnes sterke institu-

sjonelle interesser/sektorinteresser i departementene som kjemper i mot EPI, så kan det tenkes at sektoransvarsprinsippet er en grei organisasjonsløsning. I slike situasjoner trenger man heller ikke vektlegge den horisontale dimensjonen ved EPI. Det er heller ikke nødvendig med den samme graden av horisontal styring på områder hvor det er få konflikter mellom miljø og andre interesser. Den vertikale integrasjonen som faktisk har funnet sted i Norge, finner vi muligens på slike uproblematisk områder.<sup>47</sup> I følge Marit Reitan er det imidlertid små sjanser for å finne vinn-vinn løsninger på sektornivå. Hun skriver: "Although there are possibilities of designing positive-sum solutions at the macro-level, there will always be several zero-sum games at the sector level having distributional consequences" (Reitan 1998b:18). Reitan hevder at økologisk modernisering ikke tar høyde for de fordelingsmessige konfliktene eller de institusjonelle interessene som faktisk finnes. Hun mener derfor at sentrale antagelser innenfor denne diskursen er tvilsomme. Hvorvidt hun har rett, er et empirisk spørsmål som jeg ikke kan gå mer inn på enn det jeg allerede har gjort.

Jeg vil nå gå over til å gi en oppsummering av undersøkelsens funn, samt gi en konklusjon i forhold til de teoretiske perspektivene jeg har diskutert.

## 8.4 Oppsummering og konklusjon

Utgangspunktet for undersøkelsen min har vært føringene i Vår felles framtid og Agenda 21. Her finner vi en oppfordring til verdens folk og myndigheter om å integrere hensynet til bærekraftig utvikling i private og offentlige beslutningsprosesser. Jeg har avgrenset meg til å studere hva Vår felles framtid og Agenda 21 sier om integrasjon i forhold til departementale beslutningsprosesser.

Jeg har argumentert for at en integrasjon i samsvar med de nevnte dokumentene må innebære at hensynet til bærekraftig utvikling/miljø primært blir overordnet andre hensyn. Dette er også kjernen i EPI begrepet, slik jeg definerer det. Videre har jeg vist at en høy grad av EPI forutsetter en vertikal form for integrasjon (VEPI) og en horisontal form for integrasjon (HEPI) samtidig. Jeg har så vist hvordan en rekke av de tiltakene som Vår felles framtid og Agenda 21 anbefaler, kan tolkes som indikatorer på en horisontal og vertikal dimensjon. Disse tiltakene har jeg også kalt de eksterne evalueringskriteriene.

Deretter har jeg gått over til å undersøke hvordan norske myndigheter har fulgt opp de eksterne kriteriene. Jeg har gitt en kort evaluering av hvordan miljøhensyn har blitt integrert i ulike miljøvurderinger, Langtidsprogrammet og i arbeidet til diverse tverr-departementale komiteer og utvalg. Konklusjonen er at disse mekanismene har bidratt til å sette miljøhensyn på dagsorden, men at det er mer tvilsomt om de har bidratt til å realisere en høy grad av EPI.

De nevnte mekanismene har blitt overfladisk behandlet. I stedet har jeg lagt hovedvekten på de nye styringssystemene som ble lansert i St.meld. nr. 46 (1988-1989) og St.meld. nr. 58 (1996-1997). De nye styringssystemene inneholder elementer som på sin side kan karakteriseres som indikatorer på VEPI og HEPI. Jeg finner derfor den samme grunnleggende forståelsen av integrasjonsproblematikken i de norske dokumentene som i Vår felles framtid og Agenda 21. Dette betyr med andre ord at de eksterne og interne evalueringskriteriene viser høy grad av samsvar. Undersøkelsen viser imidlertid at gjennomføringen av de norske tiltakene i liten grad har vært i tråd med de eksterne og interne kriteriene. Dette gjelder først og fremst kriteriene knyttet til HEPI, men også i noen grad VEPI.

---

47 Hvorvidt Norge har kommet lengst mht.. VEPI på de minst problematiske miljøområdene, har jeg ikke hatt kapasitet til å undersøke på en systematisk måte.

Norge har ikke fått til en slik overordnet politisk styring av integrasjonsprosessen som de eksterne og interne kriteriene legger opp til. Den interne integrasjonen i departementene har ikke blitt knyttet til en tverr-sektoriell nasjonal strategi for bærekraftig utvikling, og integrasjonen har heller ikke blitt koblet til de nasjonale miljømålene på en tydelig måte. Det ser derfor ut til at HEPI i liten grad har blitt realisert.

En rekke indikatorer på VEPI har tilsynelatende blitt etablert. Men både Miljøprofilen i statsbudsjettet og de sektorvise miljøhandlingsplanene kjennetegnes ved lite konkrete miljømål uten tidsfrister, manglende koblinger mellom mål og tiltak og lite systematisk resultatrapportering. Den eneste indikatoren på VEPI som jeg finner, er relativt grundige kartlegginger av miljøproblemer innenfor de ulike sektorene.

Jeg har så forsøkt å drøfte mulige årsaker til at de ambisiøse intensjonene i St.meld. nr. 46 og St.meld. nr. 58 ikke har blitt realisert "etter oppskrifta". Jeg har pekt på at i verksettingsproblemer som manglende miljøkompetanse hos departementene, lite hjelp fra MD og uklare formål, kan forklare noe av dette. Mangel på effektiv integrasjon både vertikalt og horisontalt tolker jeg likevel mest som et tegn på at andre interesser enn miljøinteresser har vunnet fram. Med utgangspunkt i forskningen til Reitan har jeg antydnet at en del departement vil være talsmenn for institusjonelle interesser/sectorinteresser, og at disse interessene ofte vil vinne fram på bekostning av miljøhensyn i situasjoner med konflikt. Dette kan muligens forklare hvorfor departementene etter gjentatt forsøk over en periode på 10-12 år ikke har "greidd" å integrere miljøhensyn i sine beslutninger på en bedre måte.

Et slikt utfall kunne man kanskje ha unngått hvis departementene hadde blitt styrt i mer miljøvennlig retning ved hjelp av HEPI. Dette har ikke skjedd i særlig stor grad. Noe av grunnen til dette, kan muligens tilskrives MDs passive rolle. MD ble tillagt koordineringsarbeidet med både Miljøprofilen i statsbudsjettet og de nye miljøhandlingsplanene, men departementet ser ut til å ha vært en ganske utydelige koordinator. Det virker som om MD er redd for å provosere departementene, eller gjøre dem umyndige. Dette tolker jeg som et uttrykk for at MD har tilpasset seg den norske forvaltningsstrukturen der MD er et departement på lik linje med de andre departementene og med begrensede muligheter til å blande seg inn på andre departementsområder. Denne strukturen kjennetegnes også ved at FIN er et slags overdepartement som avveier de ulike politikkområdene i forhold til økonomiske mål om å bevare sysselsettingen og inntektsgrunnlaget for velferdsstaten. Det er imidlertid grunn til å stille spørsmål om MD har gått vel langt i å tilpasse seg denne strukturen.

På bakgrunn av drøftingen overfor, vil jeg anta at det er institusjonelle forklaringer sammen med forklaringer knyttet til overordnede økonomiske prioriteringer som kan forklare hvorfor intensjonene (de interne kriteriene) ikke har blitt realisert i større grad. Siden det er stort samsvar mellom de interne og eksterne kriteriene, så er også dette forklaringer på hvorfor de mer grunnleggende føringene i Vår felles framtid og Agenda 21 ikke har blitt fulgt opp.

Jeg har også forsøkt å knytte mine funn til debatten om bærekraftig utvikling er en kvalitativt annerledes diskurs enn økologisk modernisering. Som nevnt har norske myndigheter i praksis valgt en tilnæringsmåte til integrasjonsprosessen som kan karakteriseres som økologisk modernisering. Denne tilnæringsmåten har ikke bidratt til å realisere EPI i særlig grad, og dermed heller ikke de grunnleggende intensjonene i Vår felles framtid og Agenda 21. Dette tolker jeg som et uttrykk for at bærekraftig utvikling må være en kvalitativt annerledes diskurs enn økologisk modernisering, i alle fall på det teoretiske planet.



## LISTE OVER FORKORTELSER

A21	Agenda 21
CSD	United Nations Commission on Sustainable Development (FNs kommisjon for bærekraftig utvikling)
EPI	Environmental policy integration
FIN	Finansdepartementet
HEPI	Horizontal environmental policy integration
MD	Miljøverndepartementet
NHD	Nærings- og handelsdepartementet
OED	Olje- og energidepartementet
RDS	Resultatdokumentasjonssystemet
RM-meldingen	Stortingsmeldingen om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand
SD	Samferdselsdepartementet
UD	Utenriksdepartementet
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development (FNs konferanse om miljø og utvikling i Rio de Janeiro, 1992)
VEPI	Vertical environmental policy integration
VFF	Vår felles framtid



# LITTERATURLISTE

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2000): *Utredningsinstruksen. Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget*. Oslo.
- Berger, Gerald mfl. (2001): "Ecological Modernization as a Basis for Environmental Policy: Current Environmental Discourse and Policy and the Implications on Environmental Supply Chain Management", *Innovation* 14 (1): 55-72.
- Bolstad, Gunnar (1993): *Inn i drivhuset. Hva er galt med norsk miljøpolitikk?* Oslo: J.W. Cappelens Forlag a.s.
- Collier, Ute (1997): *Energy and Environment in the European Union*. Aldershot: Ashgate Publishing Limited.
- Dahl, Ottar (1967): *Grunntrekk i historieforskningens metodelære*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hajer, Maarten A. (1995): *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford: Oxford University Press.
- Hille, John (1997): *Den alternative Nasjonalrapporten om Norges oppfølging av Brundtland-kommisjonen og Agenda 21*. Oslo: Framtiden i våre hender. Rapport 2:97.
- Husby, Stig Roar (1997): *Miljøvurderinger. Hvor ofte og hvordan omtales miljøhensyn i offentlige utredninger, meldinger og proposisjoner?* Oslo: NIBR, prosjektrapport 1997:31.
- Jansen, Alf-Inge, Oddgeir Osland og Kenneth Hanf (1998): "Environmental challenges and institutional changes. An interpretation of the development of environmental policy in Western Europe", s. 277-319 i Kenneth Hanf og Alf-Inge Jansen (red.): *Governance and Environment in Western Europe. Politics, Policy and Administration*. New York: Addison Wesley Longman Limited.
- Jansen, Alf-Inge og Per Kristen Mydske (1998): "Norway: Balancing environmental quality and interest in oil", s. 181-207 i Kenneth Hanf og Alf-Inge Jansen: *Governance and Environment in Western Europe. Politics, Policy and Administration*. New York: Addison Wesley Longman Limited.
- Jansen, Alf-Inge (1989): *Makt og miljø. Om utformingen av natur- og miljøvernpolitikken i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kjellberg, Francesco og Marit Reitan (1995): *Studiet av offentlig politikk. En innføring*. Oslo: Tano.
- Knutsen, Jørgen Kjetil (2001): *Energi og miljø- fra separasjon til sektorintegrasjon? En studie av energipolitisk styring og miljøansvar på departementsnivå i Danmark og Norge*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Hovedoppgave.
- Lafferty, William M. og Oluf Langhelle (1997): "På vei mot bærekraftig utvikling? En ramme for rapportering og evaluering", s.49-69 i William M. Lafferty m.fl: *Rio +5. Norges oppfølging av FN-konferansen om miljø og utvikling*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Lafferty, William M. og James Meadowcroft (2000): "Concluding Perspectives", s. 422-459 i William M. Lafferty og James Meadowcroft: *Implementing Sustainable Development. Strategies and Initiatives in High Consumptions Societies*. New York: Oxford University Press Inc.
- Lafferty, William M. og Eivind Hovden (2001): *Environmental Policy Integration: Towards an Analytical Framework*. Oslo: Universitetet i Oslo, Senter for utvikling og miljø, ProSus. Paper.
- Lafferty, William M (kommer): *Adapting Government Practice to the goals of Sustainable Development*. Oslo: Universitetet i Oslo, Senter for utvikling og miljø, ProSus. Paper.
- Langhelle, Oluf (1997): "Nasjonal oppfølging og implementering", s. 71-105 i William M. Lafferty m.fl: *Rio +5. Norges oppfølging av FN-konferansen om miljø og utvikling*. Oslo: Tano Aschehoug.

- Langhelle, Oluf (1999a): "Why Ecological Modernisation and Sustainable Development should not be Conflated", i Oluf Langhelle: *Fra ideer til politikk: Bærekraftig utvikling-svada eller rettesnor for samfunnsutviklingen*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Doktorgradsavhandling.
- Langhelle, Oluf (1999b): "Norway: The "Institutionalization" of Sustainable Development", i Oluf Langhelle: *Fra ideer til politikk: Bærekraftig utvikling-svada eller rettesnor for samfunnsutviklingen*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Doktorgradsavhandling.
- Lindtvedt, Frode M. (1999): *Iverksetting av Lokal Agenda 21 og Regional Agenda 21- fra beskrivelse til forklaring gjennom evaluering av det regionale planarbeidet i Greater Vancouver*. Ås: Norges Landbrukshøyskole, Institutt for økonomi og samfunnsfag. Hovedoppgave.
- Miljøverndepartementet (1996): *Grønn bok. Miljøtiltak i statsbudsjettet*. Oslo.
- Miljøverndepartementet (2001a) *Dokumentasjon av arbeidet med resultatoppfølging av miljøvernpolitikken*. Oslo.
- Miljøverndepartementet (2001b): *Om arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner*. Oslo. Notat.
- Miljøverndepartementet (2001c): *Nasjonale mål og nøkkeltall i miljøvernpolitikken pr. 26.01.2001*. Oslo.
- Miljøverndepartementet: *Veileder. Miljøutredninger etter utredningsinstruksen*. Oslo. T-1349. (19.02.01) [online]
- URL: <http://odin.dep.no/md/publ/veiledninger/022041-120021/index-dok000-b-f-a.html>
- Monitor 21 (2001): "Siri Bjerke lover nasjonal Agenda 21". Nr.2, juni 2001.
- Nærings- og handelsdepartementet (2000): *Nærings- og handelsdepartementets miljøhandlingsplan*. Oslo.
- Reitan, Marit (1998a): *Interesser og institusjoner i miljøpolitikken*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Doktorgradsavhandling.
- Reitan, Marit (1998b): "Ecological Modernisation and "Realpolitik": Ideas, Interests and Institutions", *Environmental Politics* 7(2):1-26.
- Riksrevisjonen (1999): *Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende regjeringens miljørapportering til Stortinget*. Riksrevisjonens administrative rapporter, nr. 1 1999.
- Samferdselsdepartementet (1998): *Miljøhandlingsplan for samferdselssektoren*. Oslo.
- Statskonsult (2001): *Sektorvise miljøhandlingsplaner*. Oslo. Notat 2001:2.
- St.meld. nr. 46 (1988-1989): *Miljø og utvikling. Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport*.
- St.meld. nr. 58 (1996-1997): *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling. Dugnad for framtida*.
- St.meld. nr. 13 (1992-1993): *Om FN-konferansen om miljø og utvikling i Rio de Janeiro*.
- St.meld. nr. 8 (1999-2000): *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*.
- St.meld. nr. 33 (1999-2000): Tilleggsmelding til St.meld. nr. 8 (1999-2000).
- St.meld. nr. 24 (2000-2001): *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*.
- St.meld. nr. 30 (2000-2001): *Langtidsprogrammet 2002-2005*.
- Sverdrup, Liv Astrid (1998): "The Norwegian Experience of the Transition to Sustainability", s. 189-201 i Timothy O'Riordan og Heather Voisey (red.): *The Transition to Sustainability. The Politics of Agenda 21 in Europe*. London: Earthscan Publications Limited.
- Torjussen, Solveig (1999): *Kursoppgave på STV-921*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap.
- Underdal, Arild (1980): "Integrated marine policy. What? Why? How?", *Marine Policy*, s. Juli 1980:159-169.
- United Nations (1993): *Earth Summit Agenda 21. The United Nations Programme of Action from Rio*. Geneva: United Nations Department of Public Information.



United Nations Commissions on sustainable development (1997): *Overall progress achieved since the United Nations Conference on Environment and Development. Report of the Secretary-General. Addendum. Integrating environment and development in decision-making (Chapter 8 of Agenda 21)* (27.03.01) [online] URL: <http://www.un.org/documents/ecosoc/cn17/1997/ecn171997-2add7.htm>

Utenriksdepartementet (1997): *Norway Country Profile. Implementation of Agenda 21: Review of progress made since the United Nations Conference on Environment and Development, 1992* (12.02.01) [online]. URL: <http://www.un.org/esa/earthsummit/norway-cp.htm>

Vedung, Evert (1997): *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers.

Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (1987): *Vår felles framtid*. Oslo: Tiden norsk forlag.

Wilkinson, David (1997): "Towards Sustainability in the European Union? Steps within the European Commission Towards Integrating the Environment into Other European Union Policy Sectors", *Environmental Politics* 6(1):154-173.

Yin, Robert K. (1994): *Case study research. Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc.

## LISTE OVER KILDER

- Berntsen, Thorbjørn (1992): Brev til Norges Bondelag. 29.april.
- Berntsen, Thorbjørn (2001): Seminar på ProSus. 31.mai.
- Dahle, Øystein (2001): Telefonsamtale med forf. mai/juni
- Det nasjonale miljøutvalg (1990): Referat fra møte 18.september.
- Det nasjonale utvalg for bærekraftig utvikling (1991): Referat fra møte 22.november.
- Grini, Olle Morten (2001): Telefonsamtale med forf. 8.august.
- Grini, Olle Morten (2001): Telefonsamtale med forf. 9.august.
- Grini, Olle Morten (2001): Telefonsamtale med forf. 13.august.
- Hareide, Dag (2001): Telefonsamtale med forf. 19.februar.
- MD (2001), informant: Telefonsamtale med forf. 9.august
- Mc Mahon, Lise Dalen (2000, desember 1.) (e-mail til Solveig Torjussen [online]Tilgjengelig via e-mail: solveig.torjussen@prosus.uio.no
- Miljøverndepartementet (1993): Notat om Nasjonalkomiteen for internasjonale miljøspørsmål.  
18.november
- Nesje, Øystein (2001): Telefonsamtale med forf. 6.august.
- SFT (2000), informant: Intervju med forf. 6. desember.
- SFT (2001), informant: Telefonsamtale med forf. 2. august.
- Syse, Jan P. (1990): Brev til Jacob Eng. 29.august.