

# **Retningsanalyse for en bærekraftig utvikling i kommunal planlegging og politikk**

**Oppsummering av et forsknings- og  
utviklingsprosjekt**

Carlo Aall

# VF Prosjektrapport

<b>Rapport tittel</b> Retningsanalyse for en bærekraftig utvikling i kommunal planlegging og politikk. Oppsummering av et forsknings- og utviklingsprosjekt	<b>Rapportnr.</b> 2/98
	<b>Dato</b> <b>01.02.98</b>
	<b>Gradering</b> Åpen
<b>Prosjekttittel</b> Retningsanalyse for en bærekraftig utvikling i kommunal planlegging og politikk	<b>Tal sider</b> 120
	<b>Prosjektnr</b> O2-127
<b>Forskarar</b> Carlo Aall, Sven Erik Vestby	<b>Prosjektansvarleg</b> Karl G. Høyser
<b>Oppdragsgjevar</b> KS-forskning	<b>Emneord</b> Miljøvern Kommunalt miljøvern Bærekraftig utvikling
<b>Samandrag</b> Rapporten presenterer resultatene fra utvikling og utprøving av en modell for retningsanalyse. Sist presenteres en modell for retningsanalyse.	
<b>Andre publikasjonar frå prosjektet:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Høyser, K.G. (1995): <i>Hjelper det å kjenne retningen ?</i> Innlegg under «Environment Northern Sea '95 - ENS '95». Konferansetema: Kommunalt miljøvern - fra fag til ledelse og politikk. Stavanger 24.08.95.</li> <li>• Aall, C. og K.G. Høyser (1997): <i>Eco-Auditing and Sustainable Indicators in Norwegian Municipalities</i>. I: Hardi, P. and Terenca Zdan (ed.) (1997): <i>Assessing Sustainable Development: Principles in Practice</i>. International Institute for Sustainable Development; Winnipeg, Manitoba. Canada.</li> <li>• Aall, C. og K.G. Høyser (1997): <i>Miljø- og bærekraftindikatorer. En internasjonal kunnskapsoversikt som grunnlag for utvikling av en retningsanalysemodell</i>. VF-rapport 13/97. Vestlandsforskning, Sogndal.</li> </ul>	
<b>ISBN nr</b> 82-428-0128-2 <b>ISSN:</b> 0803-4354	<b>Pris</b> kr. 150,-

## **Forord**

Dette er sluttrapporten fra forsknings- og utviklingsprosjektet «Retningsanalyse for en bærekraftig utvikling i kommunal planlegging og politikk» finansiert av KS-forskning. Prosjektet startet høsten 1995 og ble avsluttet ved årsskiftet 1997/98.

Prosjektet skal utvikle, prøve ut og evaluere en modell for retningsanalyse for en bærekraftig utvikling i kommunal planlegging og politikk. Følgende kommuner har deltatt: Akershus fylkeskommune, Ålesund kommune og Stavanger kommune.

Rapporten dokumenterer gjennomføringen av prosjektet og presenterer avslutningsvis en modell for hvordan man kan gjennomføre og ta i bruk retningsanalyse.

Faglig ansvarlig for prosjektet har vært Karl G Høyer, mens hoveddelen av det utførende arbeidet har vært gjort av Carlo Aall og Sven Erik Vestby. Denne rapporten er skrevet av Carlo Aall på bakgrunn av skriftlige innspill fra Sven Erik Vestby og intervju med representanter fra prosjektkommunene.

Sogndal, 12. februar 1998

Carlo Aall

# Innhold

<b>SAMMENDRAG .....</b>	<b>7</b>
<b>SUMMARY .....</b>	<b>17</b>
<b>1. INNLEDNING .....</b>	<b>25</b>
<b>2. GJENNOMFØRING OG METODE .....</b>	<b>30</b>
<b>3. ÅLESUND KOMMUNE: RETNINGSANALYSE AV GRØNTSTRUKTURPLAN...36</b>	
3.1. PROSJEKTGJENNOMFØRING I ÅLESUND KOMMUNE .....	36
3.2. GRØNTSTRUKTURPLAN MED BÆREKRAFTPERSPEKTIV ?.....	36
3.3. KLARGJØRING AV ANALYSEGRUNNLAGET .....	39
3.4. PRIORITERING AV BÆREKRAFTTEMA OG FASTSETTING AV BÆREKRAFTINDIKATORER.....	42
3.5. ERFARINGER FRA PROSJEKTARBEIDET I ÅLESUND KOMMUNE .....	43
<b>4. STAVANGER KOMMUNE: RETNINGSANALYSE AV KOMMUNENS AREALPLAN .....</b>	<b>44</b>
4.1. PROSJEKTGJENNOMFØRING I STAVANGER KOMMUNE .....	44
4.2. MILJØLEDELSE OG MILJØSTYRING PÅ DAGSORDEN I STAVANGER KOMMUNE.....	45
4.3. KLARGJØRING AV ANALYSEGRUNNLAGET .....	47
4.4. UTFØRING AV RETNINGSANALYSEN .....	49
4.5. OPPFØLGING AV RETNINGSANALYSEN .....	52
4.6. RETNINGSANALYSE SOM DEL AV KOMMUNENS ØVRIGE STYRINGSSYSTEM.....	53
4.7. ERFARINGER FRA PROSJEKTARBEIDET I STAVANGER KOMMUNE.....	53
<b>5. AKERSHUS FYLKESKOMMUNE: RETNINGS-ANALYSE AV FYLKESDELPLAN FOR AREALBRUK I ROMERIKE .....</b>	<b>57</b>
5.1. PROSJEKTGJENNOMFØRING I AKERSHUS FYLKESKOMMUNE .....	57
5.2. «REGIONAL AGENDA 21» - ET SÆRNORSK FENOMEN .....	58
5.3. KLARGJØRING AV ANALYSEGRUNNLAG .....	64
5.4. UTFØRING AV RETNINGSANALYSEN .....	65
5.5. OPPFØLGING AV RETNINGSANALYSEN .....	67
5.6. RETNINGSANALYSE SOM DEL AV FYLKESKOMMUNENS ØVRIGE STYRINGSSYSTEM.....	68
5.7. ERFARINGER FRA PROSJEKTARBEIDET I AKERSHUS FYLKESKOMMUNE .....	69
<b>6. FORSLAG TIL MODELL FOR RETNINGSANALYSE .....</b>	<b>72</b>
6.1. DEFINISJON.....	72
6.2. KLARGJØRING AV ANALYSEGRUNNLAG .....	74
6.3. FORANKRING I DET KOMMUNALE STYRINGSSYSTEMET .....	75
6.4. VALG AV ANALYSEOBJEKT .....	76
6.5. GJENNOMFØRING AV RETNINGSANALYSEN .....	77
6.6. OPPFØLGING AV RESULTATENE FRA RETNINGSANALYSEN.....	82
<b>7. OPPSUMMERING AV ERFARINGER FRA RETNINGSANALYSEPROSJEKTET .....</b>	<b>83</b>
7.1. BÆREKRAFTMÅLSETTING SOM NY UTFORDRING FOR KOMMUNE-NORGE.....	83
7.2. HAR NORSKE KOMMUNER NYTTE AV Å TA I BRUK RETNINGSANALYSE ? .....	89
<b>LITTERATUR.....</b>	<b>93</b>

<b>VEDLEGG 1: EKSEMPLER PÅ RETNINGSANALYSE-RAPPORTER FRA PROSJEKTET .....</b>	<b>95</b>
RETNINGSANALYSERAPPORT FRA STAVANGER KOMMUNE .....	95
RETNINGSANALYSERAPPORT FRA AKERSHUS FYLKESKOMMUNE.....	103
<b>VEDLEGG 2: EKSEMPEL PÅ MAL FOR UTFORMING AV EN RETNINGSANALYSERAPPORT .....</b>	<b>108</b>
KONKLUSJON.....	108
BAKGRUNN.....	109
ANALYSE.....	111
ANALYSEGRUNNLAG .....	112
<b>VEDLEGG 3: MÅLSTRUKTUR I UTKAST TIL «REGIONAL AGENDA 21» FOR AKERSHUS FYLKESKOMMUNE I FORHOLD TIL PROSJEKTETS BÆREKRAFTTEMATIKK .....</b>	<b>114</b>

## Figurliste

FIGUR 1 ET UTSNITT AV ORGANISASJONSKARTET FOR STAVANGER KOMMUNE.....	44
FIGUR 2 STYRINGSSTRUKTUR I MILJØPLAN FOR STAVANGER KOMMUNE.....	47
FIGUR 3 STRUKTUR FOR DEN FORESLÅTTE BÆREKRAFTINDIKATORMODELLEN .....	73
FIGUR 4 MODELL FOR GJENNOMFØRING AV RETNINGSANALYSEPROSESSEN .....	76

## Tabelliste

TABELL 1 FRAMDRIFTSPLAN FOR RETNINGSANALYSEPROSJEKTET .....	31
TABELL 2 STATUS FOR KOMMUNENES UTPRØVING AV RETNINGSANALYSE.....	32
TABELL 3 STRUKTURERING AV GJELDENE POLITISK VEDTATTE MILJØMÅL FOR ÅLESUND KOMMUNE I FORHOLD TIL PROSJEKTETS BÆREKRAFTTEMATIKK .....	40
TABELL 4 FORSLAG TIL BÆREKRAFTINDIKATORER FOR RETNINGSANALYSE AV GRØNTSTRUKTURPLAN I ÅLESUND KOMMUNE.....	42
TABELL 5 ANALYSEGRUNNLAG FOR GJENNOMFØRING AV FORSØK MED RETNINGSANALYSE I STAVANGER KOMMUNE.....	48
TABELL 6 PRIORITERTE BÆREKRAFTTEMA OG NØKKELMÅL FOR RETNINGSANALYSE AV AREALPLANEN I STAVANGER KOMMUNE .....	50
TABELL 7 VALG AV BÆREKRAFTINDIKATORER FOR RETNINGSANALYSE AV AREALPLANEN I STAVANGER KOMMUNE.....	50
TABELL 8 KONKLUSJONER FRA RETNINGSANALYSE AV AREALPLANEN I STAVANGER KOMMUNE .....	51
TABELL 9 SAMLET VURDERING AV FORSØK MED RETNINGSANALYSE AV AREALPLANEN I STAVANGER KOMMUNE.....	54
TABELL 10 VALG AV BÆREKRAFTINDIKATORER FOR RETNINGSANALYSE AV FYLKESDELPLAN ROMERIKE I ÅKERSHUS FYLKESKOMMUNE .....	66
TABELL 11 FORSLAG OM «SJEKKLISTE» FOR KOMMUNENES OPPFØLGING AV FDP-ROMERIKE	68
TABELL 12 SAMLET VURDERING AV FORSØK MED RETNINGSANALYSE AV FYLKESDELPLAN FOR ROMERIKE I ÅKERSHUS FYLKESKOMMUNE .....	70
TABELL 13 EKSEMPLER PÅ FORMULERING AV NØKKELMÅL MED UTGANGSPUNKT I GJELDENE POLITISK VEDTATTE MÅLFORMULERINGER (EKSEMPEL HENTET FRA STAVANGER KOMMUNE) .....	74
TABELL 14 EKSEMPLER PÅ ULIKE KATEGORIER AV INDIKATORER HENTET FRA FORBEREDELSE TIL RETNINGSANALYSE AV GRØNTSTRUKTURPLAN I ÅLESUND KOMMUNE .....	78
TABELL 15 EKSEMPEL PÅ PRESENTASJON AV KONKLUSJONER FRA EN RETNINGSANALYSE ..	81
TABELL 16 SAMMENLIGNING AV FORSLAG TIL BÆREKRAFTTEMATIKK I RETNINGSANALYSEPROSJEKTET OG AD-HOC KOMITÉENS BESKRIVELSE AV KOMMUNESEKTORENS PLATTFORM FOR ARBEID MED EN BÆREKRAFTIG UTVIKLING ...	84

# Sammendrag

## *Bakgrunn for retningsanalyseprosjektet*

Tre kommuner - Ålesund, Stavanger og Akershus - har deltatt i å utvikle og prøve ut et opplegg for retningsanalyse i perioden 1995-97 med Vestlandsforskning som faglig ansvarlig. Prosjektet er finansiert av KS-forskning.

Betegnelsen «retningsanalyse» er opprinnelig hentet fra Sverige, der det svenske Kommunförbundet har presentert åtte spørsmål som er ment å gi svar på spørsmålet om en plan eller foreslåtte tiltak bidrar i «negativ» eller «positiv» retning i forhold til målet om en bærekraftig utvikling. Den konkrete bakgrunnen for prosjektet er omtalen av retningsanalyse i innstillingen fra Kommunenes Sentralforbund (KS) sitt ad hoc-utvalg for miljøvern fra 1993. I innstillingen anbefales det å bidra til å utvikle et system for retningsanalyse. Videre anbefaler utvalget at norske kommuner tar i bruk retningsanalyse som et verktøy for å klargjøre innholdet i målet om en bærekraftig utvikling lokalt.

Det overordnede målet med prosjektet har vært å utvikle og prøve ut et verktøy for retningsanalyse i forhold til målet om en bærekraftig utvikling. Mer presist har prosjektets mål vært:

1. Konkretisere innholdet i et opplegg for retningsanalyse i dialog med aktuelle kommuner.
2. Prøve ut retningsanalyse i prosjektkommunene.
3. Evaluere forsøkene.
4. Bidra til å klargjøre innholdet i målet om en bærekraftig utvikling i en kommunal sammenheng og for norske forhold.

## *Er kommune-Norge klar for bærekraftutfordringen ?*

Retningsanalyseverktøyet er forutsatt knyttet eksplisitt til målet om en bærekraftig utvikling, noe prosjektkommunene òg har gitt sin tilslutning til. Prosjektkommunene gir òg sin tilslutning til synspunktet at vurdering av utviklingsretning må knyttes til en eksternt gitt definisjon av bærekraftmålet.

Stortingsmelding nr 58 (1996-97) om «Miljøpolitikk for en bærekraftig utvikling» tar til orde for at «Lokal Agenda 21» skal overta som overskrift for det kommunale miljøvernarbeidet, og at det kommunale miljøvernarbeidet i sterkere grad skal ta utgangspunkt i bærekraftmålsettingen. Vi har ikke grunnlag for å si noe generelt om hvor langt norske kommuner har kommet i arbeidet med å formulere en eksplisitt bærekraftorientert politikk. I prosjektet har vi imidlertid hatt anledning til å følge to kommuner (Stavanger kommune og Akershus fylkeskommune) som

nylig har avsluttet rullering av sine overordnede miljøpolitiske styringsdokumenter. Begge har i nasjonal sammenhenger markert seg som profilerte kommuner på miljøvernområdet. Akershus er det eneste fylket som i en periode har vært frifylke med overføring av Fylkesmannens miljøvernansvar, og er samtidig landets første fylkeskommune som har vedtatt en fylkesdelplan med betegnelsen Regional Agenda 21. Stavanger var med i første generasjon MIK-kommuner, og har - til tross for avslag om å være med på det statlig høyt profilerte Miljøbyprogrammet - markert seg i flere sammenhenger som en «miljøby»; blant annet gjennom rollen som vertskommunene for den nasjonale ENS-konferansen. Begge kommunene har profilert Agenda 21 og målet om en bærekraftig utvikling i sine nylig vedtatte styringsdokumenter, *men* begge kommunene medgir at planene hovedsakelig fanger opp det *økologiske* perspektivet på målet om en bærekraftig utvikling. De peker òg på at det gjenstår å utvikle de prosessuelle sidene ved Agenda 21-arbeidet med vekt på læring og medvirkning. Akershus fylkeskommune framhever at det fortsatt gjenstår å utvikle *fordelingsperspektivet* på målet om en bærekraftig utvikling, og at det er nettopp her de store og kontroversielle utfordringene ligger. Dette synet finner vi igjen i Stortingsmelding nr 58. Der framhever regjeringen på den ene siden at bærekraftmålsettingen inneholder både et økologisk og et fordelingsperspektiv, samtidig som regjeringen reserverer seg mot nettopp å utdype fordelingsperspektivet når den i innledningen til meldingen slår fast at den bare vil «... tydeliggjøre og utdype Langtidsprogrammets økologiske perspektiv». Den største utfordringen kommunesektoren står overfor når nå Lokal Agenda 21 for alvor skal settes på dagsorden, er å avklare om - og eventuelt hvordan - fordelingsperspektivet skal innarbeides i en lokal miljøpolitikk for en bærekraftig utvikling.

#### *Kommunale bærekrafttema og bærekraftindikatorer*

Agenda 21 anbefaler utvikling av *bærekraftindikatorer* som et hjelpemiddel for å utvikle sektorer og deler av samfunnet i mer bærekraftig retning. I prosjektet har vi foreslått et *rammeverk* for utvikling av kommunale bærekraftindikatorer - heller enn en forslag til et standardiserte indikatoroppsett. Sentralt i den foreslåtte modellen er identifisering av 15 kommunale *bærekrafttema* gruppert i tre hovedkategorier:

##### (I) Miljøpolitiske prinsipper:

1. Føre var prinsippet
2. Rettferdig fordeling innenfor nålevende generasjoner
3. Rettferdig fordeling mellom nålevende og framtidige generasjoner

##### (II) Miljøpolitisk innhold:

4. Vern av det biologiske mangfoldet
5. Reduksjon i energiforbruket
6. Reduksjon i utslipp som skader atmosfæren
7. Reduksjon i forbruket av materielle ressurser
8. Reduksjon i den samlede mobiliteten
9. Utslipp til lokale resipienter innenfor naturens tålegrense
10. Bærekraftig høsting av naturressurser



11. Menneskepåvirkede endringer av miljøet må ikke skader vår helse
- (III) Miljøpolitiske prosesser:
12. Folkelig deltakelse
13. Ansvarliggjøring av alle sektorer
14. Internasjonalt engasjement
15. Holdningsskapende arbeid

I den foreslåtte *indikatormodellen* skiller vi mellom fire nivåer. Det overordnede nivået er «fast» mens nivåene under vil variere på ulikt vis. De universelle normene er utledet fra innholdet Verdenskommisjonen og Agenda 21 legger i målet om en bærekraftig utvikling. Med utgangspunkt i de universelle normene er det så identifisert ulike bærekrafttema med spesiell relevans for ulike sektorer, der relevansen også er satt i en nasjonal sammenheng («bærekrafttema»). For en praktisk bruk av indikatormodellen er det forutsatt at hver enkelt kommune «oversetter» målet om en bærekraftig utvikling («bærekraftmål»), ved å identifisere om og i hvilken grad det er utviklet lokale miljømål innenfor de 15 gitte «bærekrafttemaene». Denne «oversettelsen» skal igjen gi grunnlag for utforming av lokale bærekraftindikatorer som må fastsettes i hvert enkelt tilfelle ved bruk av retningsanalyse.

#### *Forslag til modell for retningsanalyse*

I en retningsanalyse må vi skille mellom hva som skal analyseres og hva analysen skal ta utgangspunkt i:

- *Analysegrunnlaget* er de mål som skal ligge til grunn for å vurdere om noe går i «negativ» eller «positiv» retning.
- *Analyseobjektet* er den planen eller det tiltaket kommunen ønsker å retningsanalysere.

*Før* kommunen kan ta i bruk retningsanalyse må kommunen klargjøre analysegrunnlaget, og plassere retningsanalyse i det eksisterende kommunale styringssystemet. Klargjøring av *analysegrunnlaget* består i å vurdere gjeldende kommunale miljømål opp mot en eksternt gitt bærekrafttematikken, jfr prosjektets forslag til en slik tematikk. For klargjøring av analysegrunnlaget vil vi foreslå følgende arbeidsgang:

1. Gjennomgå eksisterende kommunale miljømål og strukturere disse i forhold til modellens inndeling i bærekrafttema.
2. Vurdering hva som er essensen i de gjeldende miljømålene innenfor hvert bærekrafttema, og formulere ett - høyst tre - *nøkkelmål* for hvert tema.
3. Legge fram analysegrunnlaget til politisk godkjenning i et aktuelle ansvarlige organ.

I de tilfeller der ett eller flere bærekrafttema er *mangelfullt dekket* av gjeldende kommunale miljømål, kan man gjøre ett av tre:

- Avmerke i analysegrunnlaget at det ikke er politisk grunnlag for å gjøre vurderinger for det aktuelle bærekrafttemaet.
- Formulere nøkkelmål uten styringsfunksjon og utelukkende til bruk i forbindelse med retningsanalyse.
- Avvente en politisk avklaring av den kommunale miljøpolitikken i forhold til de aktuelle bærekrafttemaene.

Ambisjonene er å gi retningsanalyse en *strategisk funksjon*. Det er derfor viktig å forankre retningsanalyse i kommunens oveordnede *miljøpolitiske styringsdokumenter*, og at det utformes klare *retningslinjer* for bruk av retningsanalyse. Retningslinjene bør omtale følgende forhold:

- *organisering* og ansvarsfordeling ved gjennomføring av en retningsanalyse,
- *oppfangskriterier* som angir hvilke situasjoner retningsanalyse skal brukes, og
- *etterarbeid*; dvs hvordan resultatene fra retningsanalysen skal brukes.

Tilsvarende som for konsekvensutredninger (KU) etter plan- og bygningsloven skiller vi mellom to *hovedaktører* i en retningsanalyse:

- *Ansvarlig myndighet*: det organet som er tillagt myndigheten til å kreve, eventuelt godkjenne en retningsanalyse (for eksempel miljøvernutvalget).
- *Tiltakshaver*: det organet som er administrativt og politisk ansvarlig for det arbeidet som skal utsettes for retningsanalyse, for eksempel teknisk etat og kommuneplanutvalget ved retningsanalyse av en arealplan.

Kommunen kan velge om det skal være ansvarlig myndighet (for eksempel ved miljøvernleder) eller tiltakshaver som skal stå for den faktiske utføringen av retningsanalysen, eventuelt om arbeidet utføres i et samarbeid mellom partene.

En retningsanalyse er tenkt brukt på et overordnet *strategisk nivå* der konsekvenser av planer eller større tiltak skal belyses, mens tradisjonelle miljøkonsekvensutredninger i større grad brukes på et mer detaljert nivå der konsekvenser av ulike utbyggingsalternativ skal belyses. En retningsanalyse bør derfor i utgangspunktet forbeholdes relativt store saker av en viss overordnet betydning. Mindre og mer avgrensbare utredningsbehov kan løses bedre med andre analyseverktøy.

*Oppfangskriteriene* for bruk av KU etter plan- og bygningsloven er et eksempel på et detaljert og omfattende kriteriesett som styrer når krav om KU utløses. Kriteriene gjelder tiltakets *omfang* (ofte avgrenset til investeringsrammer), *karakter* (for eksempel plantype) og mulig *konfliktgrad*. Kommunene kan velge hvor detaljert de ønsker å utforme kriteriene, og hvor «lavt» de ønsker å legge lista for når krav om retningsanalyse blir utløst. Et alternativ til utforming av oppfangskriterier er å la det være fritt opp til et ansvarlig politisk organ å bestemme når og i forhold til hva retningsanalyse skal tas i bruk.

Det viktig å gjennomføre en retningsanalyse *tidligst mulig* i en planprosess. Noe forenklet kan vi si at en retningsanalyse i prinsippet bør settes inn mens diskusjonen for og imot utbygging fortsatt er åpen, jfr miljøkonsekvensvurdering etter plan- og bygningsloven som ofte settes inn for å finne fram til det minst miljøskadelige utbyggingsalternativet *etter* at man har besluttet seg for å gjennomføre en utbygging. I de fleste tilfeller vil det derfor være mer hensiktsmessig å gjennomføre en retningsanalyse *før* en formell høringsrund.

På tilsvarende måte som ved KU etter plan- og bygningsloven, bør det være en forutsetning at resultatene fra retningsanalysen inngår i en videre beslutningsprosess. Kommunen kan velge å stille konkrete krav til hvordan dette skal skje i retningslinjene for gjennomføring av retningsanalyse. Det kan for eksempel stilles krav om at tiltakshaver i det endelig saksframlegg skal gjøre eksplisitt rede for hvordan man har valgt å forholde seg til konklusjonene og eventuelle forslag til forbedringstiltak i retningsanalyserapporten.

Når det er gjort vedtak om å gjennomføre en retningsanalyse på et konkret analyseobjekt, vil selve *retningsanalysen* bestå av følgende elementer:

1. presisering av analysens formål
2. valg av indikatorer
3. innsamling av data
4. vurdering av utviklingsretning
5. vurdering av aktuelle forbedringstiltak
6. rapportering

Innholdet i en retningsanalyse vil i prinsippet bestemmes ut fra analysegrunnlag og analyseobjektets innhold. Det kan i noen tilfeller - for eksempel ved retningsanalyse av særlig omfattende planer - være formålstjenlig å snevre inn tematikken for en retningsanalyse ved å formulere et *analyseformål*.

Målformuleringene - enten det er formulert egne nøkkelmål eller kommunen velger å forholde seg direkte til hele spekteret av gjeldende miljøpolitiske målformuleringer - er i prinsippet styrende for valg av *indikatorer*, men i praksis vil det ofte være et visst innslag av skjønn når konkrete indikatorer skal velges ut. I valg av indikatorer vil vi råde til at kommunene legger vekt på fire forhold:

- Avgrens antallet indikatorer, helst bør det ikke være fler enn én indikator for hvert nøkkelmål.
- Indikatorene bør så langt mulig være tallfestbare (kvantitative).
- Dataene bør være tilgjengelig og enkle å skaffe fram.
- Indikatorene bør være lett forståelige.

Vi kan videre skille mellom tre typer indikatorer:

- *Statusbeskrivelse*: utviklingen over et gitt tidsrom og fram til dagens situasjon.
- *Planeffekt*: endringer som ligger i selve planen, for eksempel omdisponering av et gitt areal i en arealplan.
- *Iverksettelseffekt*: endringer som oppstår som følge av at planen blir satt ut i live, for eksempel økt transport som følge av at en ferjeforbindelse erstattes med en bru.

Indikatorer som beskriver status og kortsiktige planeffekter er i de fleste tilfeller mulig å tallfeste, mens langsiktige effekter av iverksettingen av planer ofte er vanskeligere å bestemme. I mange tilfeller må man da enten nøye seg med å sannsynliggjøre størrelsen på indikatoren, eller anbefale et overvåkingsprogram som skal fastslå verdien etter at den aktuelle planen er vedtatt og forsøkt iverksatt.

Sammenstilling av indikatorene og oppsummering av de konklusjonene man kan dra på grunnlag av indikatorene må skje på to nivå: For hvert bærekrafttema, og en samlet vurdering der alle bærekrafttema vurderes under ett. Det er ikke mulig å lage en fast systematikk på hvordan en slik sammenfatning skal gjøres. Her vil det i praksis være opp til saksbehandlers skjønn å si om summen av «positiv» og «negativ» utviklingsretning for de enkelte bærekrafttemaene skal ende opp med en hovedkonklusjon i «positiv» eller «negativ» retning.

I tillegg til vurderingen utviklingsretning, er det viktig å ta med *forbedringsforslag* til hvordan kursen eventuelt kan rettes opp. Det er tre ulike kategorier forbedringstiltak:

- *Generelle* forbedringstiltak som ikke spesifikt knytter seg til analyseobjektet. Dette kan for eksempel gjelde forslag om endring av eksisterende planprosedyrer.
- Forslag til endring av *innholdet* i analyseobjektet (planen), som kan gjelde større eller mindre justeringer. I ekstreme tilfeller kan det òg være aktuelt med anbefaling om ikke å vedta planen.
- Forslag til *oppfølgingstiltak* som normalt vil være tiltak for å kontrollere om planens mål og intensjoner faktisk blir nådd.

En *retningsanalyserapport* kan bygges opp etter følgende mal:

1	Konklusjon
2	Bakgrunn
	2.1 Forankring
	2.2 Saksgang
	2.3 Organisering av arbeidet
	2.4 Prioritering av bærekrafttema og nøkkelmål
	2.5 Valg av indikatorer for de ulike bærekrafttemaene
3	Innsamling og bearbeiding av data
4	Analyse
	Vedlegg: Analysegrunnlag

I *konklusjonen* er det viktig å få fram sammenhengen mellom bærekrafttema, nøkkelmål, valg og tallfesting av indikator, vurdering av utviklingsretning og eventuelle forslag til forbedringstiltak. «*Forankring*» bør vise til hvor bruk av retningsanalyse er formelt forankret - for eksempel i miljøvernplanen eller liknende. «*Saksgang*» bør vise til et konkret vedtak om gjennomføring av retningsanalyse, eller på hvilken måte eventuelle oppfangskriterier for retningsanalyse er oppfylt i de tilfeller der kommunen har vedtatt slike kriterier. Den formelle saksgangen fra bestilling til oppfølging av retningsanalysen, samt hvordan dette arbeidet inngår i prosessen knyttet til analyseobjektet bør også beskrives. Under overskriften «*organisering av arbeidet*» bør det beskrives hvem som har stått for utføringen og godkjenning av retningsanalysen. Før resultatene fra retningsanalysen presenteres bør det videre gjøres rede for *prioritering av bærekrafttema, nøkkelmål og valg av indikatorer*. Det bør vurderes om hele analysegrunnlaget tas med som vedlegg til retningsanalyserapporten. Under kapittelet «*Innsamling og bearbeiding av data*» bør det for hvert bærekrafttema og for fastsetting av hver enkelt indikator gjøres nærmere rede for hvordan data er innsamlet og ellers grunnlaget for fastsetting av verdi for de enkelte indikatorene. I *analysekapittelet* må det gjøres rede for hvilke vurderinger som ligger til grunn for konklusjon om utviklingsretning for hvert enkelt bærekrafttema, og for alle tema sett under ett. Videre må det gjøres rede for forslag om eventuelle forbedringstiltak.

#### *Utprøving av retningsanalyseverktøyet*

Retningsanalyse ble prøvd ut i tre kommuner på tre ulike planprosesser, og med tre ulike utgangspunkt som vurderingsgrunnlag:

Kommune	Analyseobjekt	Analysegrunnlag
Akershus fylkeskommune	Fylkesdelplan for arealbruk i Romerike (FDP-Romerike)	Mål i utkast til Fylkesdelplan miljø/Regional Agenda 21
Stavanger kommune	Rullering av kommunens arealplan	15 nøkkelmål basert på målene i Miljøplanen
Ålesund kommune	Grøntstrukturplan	Mål i Kommune- og Miljøplanen

Forsøket i Ålesund ble ikke slutført på grunn av manglende kapasitet i kommunen. I *Stavanger* inngikk retningsanalysen i den formelle høringsrunden til arealplanen, og ble lagt fram som uttalelsen fra kommunens Miljøvernvalg. Analysen tok for seg følgende tema: (1) Vern av det biologiske mangfoldet, (2) Sikring og tilrettelegging av områder for friluftsliv, (3) Redusert energiforbruk, og (4) Reduserte utslipp som skader atmosfæren. I analysen konkluderer kommunen med at arealplanen i hovedsak er i tråd med kommunens egne miljømål, men kommer med noen mindre forslag til justeringer. Det har ikke vært mulig å spore noen direkte effekt på arealplanprosessen av forsøket med miljørevisjon, noe som antakelig skyldes at retningsanalysen ble gjennomført så sent i planprosessen og at kommunen ikke følte seg tilstrekkelig trykke på metodikken til at de reelt sett ville prøve muligheten verktøyet kan ha til å

påvirke utfallet av en planprosess. Like fullt har kommunen vedtatt bruk av retningsanalyse som én av tre hjelpemidler for å sikre oppfølging av Miljøplanen, i tillegg til miljørevisjon og en årlig miljørapport. Om retningsanalyse står det i innledningen til Miljøplanen:

*«(retningsanalyse kan brukes) i tilfeller hvor planer/tiltak har et omfang som tilsier grundigere vurderinger av miljømessige konsekvenser, men hvor konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven ikke er påkrevd».*

Miljøvernleder ønsker å fremme en sak om fast bruk av retningsanalyse for politisk behandling i kommunen med godkjenning av *retningslinjer* for gjennomføring av retningsanalyse.

I *Akershus fylkeskommunen* ble retningsanalysen gjennomført langt tidligere i planprosessen; som del av en uformell høringsrunde før planen sendes ut på formell høring. FDP-Romerike er i realiteten utløst av ny hovedflyplass på Gardermoen. Retningsanalysen tar opp følgende tema: (1) Vern av det biologiske mangfoldet, (2) Redusert energiforbruk og utslipp til atmosfæren, (3) Bærekraftig høsting av naturressurser, (4) Menneskepåvirkede endringer av miljøet må ikke skade helsen vår, (5) Folkelig deltagelse, og (6) Holdningsskapende arbeid. Analysen konkluderer med at FDP-Romerike legger opp til en ikke-bærekraftig utvikling:

*«Gjennomgangen ...sannsynliggjør at forventet utbygging på Romerike vil bidra til en negativ utvikling i forhold til oppsatte bærekrafttemaer. Utviklingen på Romerike henger sammen med høy forventet vekst som igjen er en følge av hovedflyplassutbyggingen på Gardermoen».*

I analysen blir det foreslått en sjekklister som kommunene kan bruke i det videre arbeidet med å følge opp fylkesdelplanen, slik at de selv kan kontrollere «retningen» i sine planprosesser.

I «Regional Agenda 21» er retningsanalyse ført opp som én av syv strategier for oppfølging av planen. Om retningsanalyse står det:

*«(retningsanalyse kan brukes) for å vurdere framtidige vedtak og planer i forhold til målene i Regional Agenda 21. Det utvikles resultatindikatorer for å følge utviklingen i forhold til vedtatte mål i Regional Agenda 21».*

Fylkeskommunen mener det er behov for å utarbeide nærmere retningslinjer for bruk av retningsanalyseverktøyet, og ser for seg to mulige modeller som også kan kombineres:

- retningsanalyse i forhold til *interne* (dvs fylkeskommunalt initierte) planprosesser
- retningsanalyse som høringsverktøy i forhold til *eksterne* planprosesser

Fylkeskommunen legger opp til i 1998 å bruke retningsanalyse som høringsverktøy for de kommunedelplaner som lages med bakgrunn i FDP-Romerike. Ved utgangen av 1998 vil så fylkeskommunen trekke de endelige konklusjonene med tanke på den videre bruk av retningsanalyse basert på erfaringene i 1997 med retningsanalyse av en intern planprosess (FDP-Romerike) og erfaringene i 1998 med retningsanalyse av eksterne planer.

#### *Virkninger av og forutsetninger om å ta i bruk retningsanalyse*

Ordtaket «som du roper får du svar» gjelder for de fleste indikatorbaserte analyseverktøy, så også for retningsanalyse. Det er to kritiske spørsmål som i realiteten vil være styrende for om kommunene får - eventuell hvilken - nytte av å ta i bruk retningsanalyse:

1. I hvilken grad har kommunen utviklet en miljøpolitikk som reelt sett er i samsvar med målet om en bærekraftig utvikling ?
2. Er det realistisk å forutsette en så høy grad av operasjonelle bærekraftsmål som metoden forutsetter ?

Som alternativ til (2) kan vi se for oss at kommunene utvikler nøkkelmål uten styringsfunksjon og utelukkende til bruk i retningsanalyse. Det er imidlertid også grunn til å stille spørsmål ved realismen og hensiktsmessigheten i et slikt alternativ.

Gitt at kommunene klarer å etablere et operasjonelt analysegrunnlag, knytter det seg ytterligere noen forutsetninger til selve bruken av verktøyet:

- Tilstrekkelig engasjement og oppslutning fra kommunens politiske og administrative *ledelse*.
- En tilstrekkelig administrativ *kapasitet*, særlig knyttet til datainnsamlings- og rapporteringsfasen i arbeidet med en retningsanalyse.
- Tilstrekkelig *kunnskap* både i administrasjonen og blant de folkevalgte, særlig knyttet spørsmålet om forskjellen mellom en «tradisjonell» miljøvernpolitikk og en eksplisitt bærekraftorientert miljøpolitikk.

Gitt at forutsetningene er til stede, kan kommunen forvente *effekter* på ulikt nivå av å ta i bruk retningsanalyse. På et *overordnet nivå* vil bruk av retningsanalyse kunne påvirke innholdet i kommunens overordnede miljøpolitikk. Den innledende øvelsen å avklare analysegrunnlaget i forhold til en eksternt gitt bærekrafttematikk, vil - i alle fall i prinsippet - kunne utløse prosesser som kan medføre en klargjøring av, eller også en endring av innholdet i kommunens miljøpolitikk i en mer bærekraftig retning.

Retningsanalyse er definisjonsmessig en *arena* for å foreta bærekraftvurderinger. Slike vurderinger kan både gjøres i forhold til interne

og eksterne prosesser. Det er slik sett mulig å se for seg at retningsanalyse kan gi kommunene en plattform for å markere eventuelle konfliktlinjer mellom en lokal bærekraftorientert politikk - gitt at kommunen velger å vedta en slik politikk - og - slik situasjonen er i dag - en mer oppsplittet og i mindre grad bærekraftorientert statlig politikk.

Den foreslåtte indikatormodellen gir en plattform for å relatere den kommunale miljøpolitikken både til nasjonale bærekraftmål og - i denne sammenhengen kanskje vel så interessant - internasjonalt vedtatte bærekraftmål. Dette knytter forbindelseslinjer mellom en lokal og en global miljøpolitikk, som igjen vil kunne styrke mulighetene for i større grad å gi slagordet «tenke globalt - handle lokalt» et reelt innhold.

Bruk av retningsanalyse vil ventelig òg utfordre kommuneorganisasjonens evne til *organisasjonslæring*. Evne til selvrefleksjon og vilje til å ta imot konstruktive kritiske innspill er viktig i en hver læringsprosess. Den form for «karaktersetting» som retningsanalyse reelt sett er, vil ventelig utfordre organisasjonskulturen i mange kommuner.

På et mer *underordnet* og instrumentelt nivå vil bruk av retningsanalyse kunne påvirke beslutningsprosesser i forhold til konkrete analyseobjekt. Retningsanalyse vil kunne gi grunnlag for å gjøre strategiske valg tidlig i en beslutningsprosess, og dermed - i alle fall i prinsippet - legge grunnlaget for å lede beslutningene i en mer bærekraftig retning

#### *Videre «skjebne» for retningsanalysemetoden*

*Målgruppen* for rapporten er i første omgang Kommunenes Sentralforbund (KS). En av de viktigste anbefalingene som prosjektet gir er at KS må ta stilling til de politiske sidene ved bruk av retningsanalyse. Konkret gjelder dette spørsmålet om hvilken bærekrafttematikk KS anser som viktig at kommunene legger til grunn for gjennomføring av en retningsanalyse. I motsatt fall vil metoden lett miste en legitim felles metodisk forankring, noe som ventelig vil være avgjørende for metodens troverdighet i en kommunal sammenheng. I realiteten presenterer derfor ikke denne rapporten en ferdig utviklet retningsanalysemetode.

Gitt at erfaringene og anbefalingene fra retningsanalyseprosjektet blir lagt til grunn for en politisk prosess innen KS, og at dette resulterer i en form for politisk «plattform» tilsvarende det som ble gjort i adhoc-utvalget i 1993, må det utarbeides veiledningsmateriell for kommunene. Forhåpentligvis vil anbefalingene fra retningsanalyseprosjektet mer eller mindre kunne brukes direkte i utformingen av et slikt materiell, slik at den andre viktige målgruppen for denne rapporten - kommunene - også kan nyte godt av erfaringene fra retningsanalyseprosjektet. Fram til så skjer vil vi tro at bare spesielt interesserte kommuner, fagmiljøer og Miljøverndepartementet i tillegg til KS vil ha interesse av denne rapporten.



## Summary

### *Background for the «Direction analysis project»*

Three municipalities (the term comprises both local and regional councils in the sequel) - Ålesund, Stavanger and Akershus, (the two former being local councils and the latter regional) - have participated in developing and testing a scheme for «direction analysis» during the period 1995 - 97. The project is financed by KS-research (Association of Local and Regional Authorities).

The term «direction analysis» originates in Sweden, where the Swedish Association of Local Authorities has presented eight questions which are meant to determine whether a plan or suggested actions will contribute in a «negative» or a «positive» direction with respect to sustainability.

The background for the project is the discussion on direction analysis in the 1993 report by the KS *ad hoc* committee on environmental issues. The report recommends contributing to the development of a methodology for direction analysis. Further, the committee recommends the adoption of direction analysis by Norwegian municipalities as a tool to elucidate the local contents of the goal for a sustainable development.

The general goal of the project has been to develop and test a tool for direction analysis. More precisely, the goals of the project have been:

1. Concretizing the contents of a scheme for direction analysis, through a dialogue with interested municipalities.
2. Testing direction analysis in participating municipalities.
3. Evaluating the experiments.
4. Contributing to the elucidation of the contents of sustainability in a municipal context and for Norwegian conditions.

### *Are Norwegian municipalities ready for the sustainability challenge?*

The direction analysis tool is presumed to be explicitly connected to the goal for a sustainable development. This has been approved by the participating municipalities, which also acknowledge that the assessment of development direction should be based on an externally given definition of the sustainability goal.

Parliamentary Statement no. 58 (1996-97) on «Environment policy for a sustainable development» advocates the initialization of «Local Agenda 21» as headline for the municipal environment policy, and that the goal for a sustainable development to a greater extent constitute the foundation of the municipal environment policy. We have not tried to formulate an explicitly sustainability-oriented policy. We have, however, had the opportunity through this project to follow two municipalities (Stavanger district and

Akershus region) which recently have stopped revolving their general environmental management documents. Both of them have stood out as nationally profiled environmental municipalities. Akershus is the only region which tested a transfer of environmental responsibility from the regional commissioner, and also the first region in the country to pass a component regional development plan under the name Regional Agenda 21. Stavanger was a first-generation Norwegian municipalities with a senior environmental officer (from 1988 onwards) and has - despite being refused to participate in the nationally highly profiled project on Environmental Towns - in several ways been notable as an «environmental friendly town». Both municipalities have profiled Agenda 21 and the goal for a sustainable development in their recently passed master plans on environmental issues; both of them acknowledge, however, that the plans mainly capture the *ecological* perspective of the goal for a sustainable development. They also point out that the procedural aspects of Agenda 21 with emphasis on learning and participation remain to be developed. Akershus regional council emphasizes that developing the distributional perspective on the goal for a sustainable development remains and that the great and controversial challenges reside here. This view appears in Parliamentary Statement no. 58 as well, in which the Government on the one hand emphasizes that the goal for a sustainable development contains both an ecological perspective and a distributional one. On the other hand, however, it makes reservations about elaborating the distributional perspective by writing in the introduction to the statement that it will only «... clarify and elaborate the ecological perspective of the Long Term Programme.» (i.e. the programme of the political party holding office at that time - The Labour Party). When Local Agenda 21 is definitively on the agenda, the greatest challenge faced by the municipal sector will be deciding whether - and if so how - the distributional perspective is going to be amalgamated into local environment policy for a sustainable development.

#### *Suggested model for direction analysis*

We define direction analysis in the following way:

*A formalized, systematic process for analysis of the direction of development in policy, programmes or plans seen in relation to operational goals for a sustainable development, the preparation of a written report of the findings, and the utilization of the findings in a publicly evaluable decision process.*

In a direction analysis we have to distinguish between what is to be analysed and what the analysis is going to be based on:

- The quantities on which to base the determining of «negative» or «positive» direction constitute the analysis *basis*.
- The plan or action wished by the municipality to be analysed with respect to direction constitutes the analysis *object*.

*Before* it can adopt direction analysis as a method, the municipality will have to define the analysis basis and introduce direction analysis into the existing municipal management system. Defining the *analysis basis* comprises assessing existing municipal statements on environmental goals with a view to a given sustainability topicalization, cf. the project's suggestion for such a topicalization. We will suggest the following procedure for the preparation of analysis basis:

1. Examine existing municipal environmental goals and structure these according to the model's organization of sustainability topics.
2. Find the essence of the existing environmental goals within each sustainability topic and pin-point preferably one or at most three *key goals* for each topic.
3. Propose the analysis basis for political sanction in the appropriate body.

In the cases in which one or more sustainability topics are *poorly covered* by existing municipal environmental goals, one out of three alternative steps may be taken:

1. Noting in the analysis basis that there exists no political basis for assessing the sustainability topic in question.
2. Determining key goals exclusively for use in direction analysis and with no managerial function.
3. Awaiting a political determination of the municipal environment policy with respect to the sustainability topic in question.

The ambition is to assign a *strategic function* to direction analysis. Therefore, it is important to justify direction analysis in the general *masterplan on environmental issues* of the municipality and to formulate unambiguous *directives* for the adoption of direction analysis. The directives should encompass the following:

- *organization* and the distribution of responsibility in an actual direction analysis,
- *interception criteria* specifying when direction analyses should be made, and
- *supplementary work*, i.e. how the results from the direction analysis should be utilized.

Corresponding to the arrangement for impact assessments according to planning legislation (Act on building and development plans) we distinguish between two main agents in a direction analysis:

- *Responsible authority*; the institution with authority to request, alternatively sanction, a direction analysis (e.g. the environmental committee)
- *Responsible operator*; the institution being administratively and politically responsible for the work which is to be direction-analysed.

The municipality can choose between the responsible authority (e.g. the environmental officer) and the responsible operator as for who should actually carry out the direction analysis; it may also be done in co-operation between the two.

A direction analysis is meant to be used at a general *strategic level*, at which the consequences of plans or larger actions should be considered, whereas traditional environmental impact assessments to a greater extent are used at a more detailed level, at which the consequences of alternative developments are to be elucidated. Hence, a direction analysis should normally be reserved for relatively large and significant cases. Smaller or more restrictable needs for elucidation can be better handled by other analysis tools. The *interception criteria* for using impact assessments according to planning legislation constitute one example of a detailed and comprehensive set of criteria for when a report is required. The criteria are concerned with the *size* of the initiative (often restricted to investment bounds), *character* (for example type of plan) and possible degree of *conflict*. The municipalities can choose the detail to which they want the criteria specified, and how «low» they want the threshold for requesting a direction analysis. An alternative to developing such criteria is letting the responsible political authority decide in each case whether to use direction analysis.

It is important that the direction analysis takes place *as early as possible* in the planning process. A bit simplified, we may say that in principle, a direction analysis should be done while the question whether to build or not is still open, cf. environmental impact assessments according to the planning legislation, which are often carried out to find the least environment damaging alternative *after* a decision to build has been made. In most cases, doing the direction analysis *before* a formal hearing will be most appropriate.

As with impact assessments according to the planning legislation, it should be a precondition that the results from the direction analysis be taken into the following decision process. The municipality can choose to make concrete requirements as to how this should be done in the implementation directives for direction analyses. The responsible operator may be required to specify explicitly in the ultimate presentation how he has decided to relate to the conclusions and possible suggestions for improvements in the direction analysis report.

When a decision has been made to carry out a direction analysis on a concrete object, it will comprise the following elements:

1. precise statement of the purpose of the analysis
2. choice of indicators
3. data acquisition
4. determination of development direction

5. assessment of possible improvement actions
6. report

The contents of a direction analysis will in principle be determined by the analysis basis and the contents of the analysis object. Restricting the topicalization of a direction analysis by specifying an *analysis purpose* might be appropriate in some cases, e.g. in direction analyses of particularly comprehensive plans.

Whether particular key goals have been specified or the municipality chooses to consider the entire spectrum of existing environmental goal specifications, the specification of goals will in principle determine the choice of *indicators*; in practice, however, personal judgment will often determine the choice of concrete indicators. We will recommend the municipalities to watch the following four aspects carefully in the choice of indicators:

- The number of indicators should be small; if possible, there should not be more than one indicator per key goal.
- The indicators should as far as possible be quantifiable.
- The data should be easily available.
- The indicators should be easily understandable.

Further, we can distinguish between three types of indicators:

- *State description*: the development over a given period and up until the present situation.
- *Plan effect*: alterations as a result of the actual plan, for instance re-allocation of a given area in a land utilization plan.
- *Implementation effect*: alterations as a result of the implementation of the plan, e.g. increased transport as a result of the substitution of a ferry by a bridge.

Indicators describing state and short-term plan effects are quantifiable in most cases, whereas long-term effects of implementation of plans often are more difficult to determine. In many cases, one then either has to be content with an estimate of the size of the indicator, or recommend a surveillance programme in order to determine the value after the plan in question has been passed and attempted implemented.

Calculations and conclusions which can be drawn from the indicators will be at two levels: specifically for each sustainability topic and collectively for all topics. Constructing a set method for the writing of such a report is not possible. In practice, it will depend on the judgment of the official in charge whether adding «positive» and «negative» development directions for the individual sustainability topics should yield a «positive» or «negative» direction as a conclusion.

In addition to determining development direction, it is important to include *suggestions for improvement*, i.e. for possibly correcting the direction. Three different categories for improvement actions exist:

- *General* improvement actions not specifically related to the analysis object. This may for instance be suggestions for altering existing planning procedures.
- Suggestions for altering the *contents* of the analysis object (i.e. the plan). This might be smaller or larger adjustments; in extreme cases, not to pass the plan may be recommended.
- Suggestions for *follow-up actions*, normally actions to check if the goals and intentions of the plan are actually reached.

A *direction analysis report* may be designed according to the following template:

- 1 Conclusion
- 2 Background
  - 2.1 Justification
  - 2.2 Procedure
  - 2.3 Organization of implementation
  - 2.4 Priorities for sustainability topics and key goals
  - 2.5 Choice of indicators for the various sustainability topics
- 3 Acquisition and computation of data
- 4 Analysis

Appendix: Analysis basis

In the *conclusion*, it is important to state clearly the relationship between sustainability topics, key goals, choice and quantification of indicators, determining development direction and possible suggestions for improvement actions. «*Justification*» should refer to the formal justification of the direction analysis, for instance the plan for environmental issues or similar. «*Procedure*» should refer to a concrete resolution to carry out the direction analysis, or to how interception criteria have been satisfied if the municipality has specified such criteria. The formal procedure for the direction analysis from ordering to following-up should be described, as should the integration of the analysis into the process related to the analysis object. Under the headline «*Organization of implementation*», the bodies responsible for implementing and sanctioning the direction analysis should be given. Before the presentation of the results of the direction analysis, *the priorities given to sustainability topics, key goals and choice of indicators* should be discussed. The inclusion of the entire analysis basis as an appendix to the report might not be necessary. The chapter «*Acquisition and computation of data*» should discuss how the data have been collected and how the indicator value has been estimated for each sustainability topic and for each indicator. The *analysis chapter* should explain the reasoning behind the determination of development direction for each sustainability topic and for all of them put together. Further, suggestions for improvement actions must be given, if any.

### *Implications of and preconditions for using a direction analysis*

The saying «like question, like answer» applies to most indicator-based analysis tools, including direction analysis. Two critical issues will determine whether the municipalities will get any benefit from adopting direction analysis, and if so, what benefit they will get:

1. To what extent has the municipality developed an environment policy which actually accords with the goal for a sustainable development?
2. Is it realistic to assume the high degree of operationalized sustainability goals which are needed by the method?

As an alternative (2), the municipalities might develop key goals without managerial function, i.e. exclusively for use in direction analysis. It is, however, also reasonable to question the realism and appropriateness of this alternative.

Even given that the municipalities manage to establish an operational analysis basis, there are still some preconditions connected to the actual use of the tool:

- Sufficient commitment from the political and administrative *leadership* of the municipality.
- Sufficient administrative *capacity*, especially with respect to the data acquisition and report phases of the direction analysis.
- Sufficient knowledge both in the administration and among the elected representatives, especially with respect to the difference between a «traditional» environment policy and an explicitly sustainability-oriented policy.

Given the preconditions, the municipality can expect *effects* at various levels from adopting the method of direction analysis. Regarding the *general level*, we imagine that adopting the method might influence the contents of the general environment policy of the municipality. The introductory exercise of determining the analysis basis with respect to an externally given sustainability topicalization, might, at least in principle, start off processes which may lead to an elucidation of the environment policy of the municipality, or even to an alteration in a more sustainable direction.

Direction analysis is by definition an *arena* for assessing sustainability. Both internal and external processes can be assessed in this way. Thus, it is possible to imagine direction analysis as a platform from which to identify possible conflicts between local sustainability-oriented policies - given that the municipality opts for such a policy - and - which is the situation today - a more divided and to a lesser degree sustainability-oriented national policy.

The suggested indicator model yields a platform from which to relate the municipal environment policies to national sustainability goals, and also to internationally resolved sustainability goals, which may be not less interesting in this context. It establishes connections between a local and a global environment policy, which in turn might increase the possibilities of supplying the slogan «think globally - act locally» with a more genuine content.

The adoption of direction analysis will probably also challenge the municipal organization's ability for *organizational learning*. The ability for self-reflection and the will to receive constructive criticism are important features of any learning process. The kind of «grading» which direction analysis actually constitutes will probably challenge the organizational culture in many municipalities.

At a lower and more *instrumental* level, adopting direction analysis might influence decision processes with respect to concrete analysis objects. Direction analysis may form a basis for making strategic choices at an early point of a decision process and hence lead to decisions tending in a more sustainable direction.

#### *The future destiny of the direction analysis method*

The *target group* of the report is primarily KS. One of the most important recommendations given by the project is that KS should take an attitude towards the political aspects of adopting direction analysis - concretely, what sustainability topics should be used as a starting point in a direction analysis. If not, the method might easily lose a legitimate common methodological justification, which will probably be crucial to the credibility of the method in a municipal context. Hence, this report does not really present a definitive direction analysis method.

Given that the experience and recommendations from the direction analysis project will be taken as the starting point for a process within KS, and given that this results in a type of political «platform» corresponding to what was done in the *ad hoc* committee in 1993, instruction material will have to be developed for the municipalities. Hopefully, the recommendations from the project can be used more or less directly in the development of such instructions, so that the other important target group of this report, i.e. the municipalities, can also take advantage of the experiences from the project. Until this happens, we believe that only particularly interested municipalities, specialists and the Ministry of the Environment, in addition to KS, will find this report to be of interest.



# 1. Innledning

## *Bakgrunn for retningsanalyseprosjektet*

I innstillingen fra KS sitt adhoc-utvalg for miljøvern fra 1993 anbefales følgende (Kommunenes Sentralforbund 1993, s. 15):

*«Sentralforbundet bør bidra til en utvikling av et system for retningsanalyse».*

Vinteren 1995 bevilget KS-forskning midler til prosjektet «Retningsanalyse for en bærekraftig utvikling i kommunal planlegging og politikk». Det har vært knyttet store forventninger til dette prosjektet - både fra oppdragsgivers side, fra enkeltkommuner og fra Miljøverndepartementet. Retningsanalyse er ved flere anledninger framhevet av Kommunenes Sentralforbund (KS) som et viktig verktøy i arbeidet med å følge opp anbefalingene i Verdenskommisjonens rapport og Agenda 21. Det er også omtalt som ett av fem hovedområder i Miljøverndepartementets strategi for oppfølging av arbeidet med Lokal Agenda 21 (Miljøverndepartementet 1997b)<sup>1</sup>.

Med grunnlag i innstillingen fra KS sitt adhoc-utvalg for miljøvern fra 1993 - og søknaden fra Vestlandsforskning høsten 1994 - kan vi peke på i alt seks sentrale føringer for utvikling av en praktisk anvendelig metode for retningsanalyse:

- bærekraftorientering
- programorientering
- konsekvensutredning orientering
- nøkkeltemaorientering
- langsiktighet
- føre-var orientering

I selve betegnelsen «retningsanalyse» ligger det innebygget at analysen skal angi en utviklingsretning. Det forutsetter at vi har et fast utgangspunkt, et *målepunkt*. I innstillingen fra KS sitt adhoc-utvalg uttrykkes det eksplisitt at retningsanalyse skal være knyttet opp til målet om en bærekraftig utvikling. Innstillingen peker videre på at den anser retningsanalyse som et viktig hjelpemiddel i arbeidet med å fremme lokal *bærekraftig utvikling*. I prosjektets andre hovedrapport har vi gitt en detaljert gjennomgang av bærekraftbegrepet, og vurdert hvilke bærekrafttema som med rimelighet kan sies å være relevante for utvikling av en kommunal politikk for en bærekraftig utvikling (Aall og Høyer 1997).

---

<sup>1</sup> De øvrige områdene der det fra departementets side er signalisert et særlig endringsbehov er (1) «klarere sammenheng mellom lokal handling og globale konsekvenser», (2) «fornyelse og vitalisering av lokaldemokratiet», (3) «sammenheng og helhet i en sektorisert hverdag», og (4) «både økologisk og sosial bærekraft» (Miljøverndepartementet 1997, s. 5).

I tittelen på prosjektet ligger føringer i retning av å utvikle en metode med en *programorientering*, til forskjell fra en mer avgrenset prosjektorientering. Retningsanalyse er tenkt anvendt på planer og programmer, ikke på mer avgrensede prosjekter. Dette skillet finner vi også i den nære koblingen KS gir mellom retningsanalyse og *miljøkonsekvensutredninger* (Kommunenes Sentralforbund 1993, s. 15):

*«Miljøkonsekvensutredninger er etter hvert i ferd med å finne sin plass som et instrument for å snu utviklingen i bærekraftig retning. Imidlertid er dette kun et første trinn på veien for å synliggjøre miljøeffektene av beslutnings- og planprosesser. Krav om konsekvensutredninger løser i og for seg ingen miljøproblemer. De blir først og fremst en del av et utvidet beslutningsgrunnlag for å foreta politiske avveininger av miljøinteressene opp mot andre interesser som sosiale og økonomiske spørsmål. For å endre utviklingen i en bærekraftig retning kreves kunnskap om hva som skjer om vi ikke tar hensyn til miljøet. Hvordan skal vi vite om et visst tiltak, en investering eller et byutviklingsprosjekt kommer til å lede til enda større miljøproblemer i fremtiden eller om de er et skritt i riktig retning»*

Med den forståelsen KS legger til grunn faller retningsanalyser dermed innenfor rammen av det internasjonale begrepet *strategiske miljøkonsekvensutredninger*, det vil si konsekvensutredninger på nivåene politikk, program og plan. Dette til forskjell fra de tradisjonelle *prosjektrettede* miljøkonsekvensutredningene.

Retningsanalyser skiller seg imidlertid også noe fra den vanlige oppfatningen av strategiske miljøkonsekvensutredninger. De omfatter ikke alle typer miljøkonsekvenser, men er avgrenset til *nøkkeltmaer* som står sentralt i forhold til målet om en bærekraftig utvikling (Op. cit, s. 15):

*«Utvalget ser for seg en videreutvikling av konsekvensutredninger til et system for hva vi kan kalle retningsanalyse ved å besvare et antall grunnleggende spørsmål om tenkbare effekter av tiltak».*

Betegnelsen «retningsanalyse» er opprinnelig hentet fra Sverige. I februar 1995 konkretiserte det svenske Kommunförbundet sitt syn på hva som ligger i betegnelsen retningsanalyse i rapporten «Villkor för uthållig utveckling», der det blir presentert åtte såkalt almengyldige spørsmål - eller nøkkeltmaer - som skal kunne lede fram til et svar på det generelle spørsmålet om en plan eller foreslåtte tiltak bidrar i «negativ» eller «positiv» retning i forhold til målet om en bærekraftig utvikling (Grundelius 1995):

1. *Minskar energianvändningen ?*
2. *Övergår vi till att använda förnybara energikällor ?*
3. *Ökas naturens resursoppbyggande kapacitet ?*
4. *Ökar naturens biologiska mangfald ?*
5. *Skapas slutna kretslopp för materia ?*

6. *Håller vi oss inom gränserna för vad naturen och människan tål ?*
7. *Löser vi flera problem samtidig i ett helhetsperspektiv utan att samtidig skapa nya ?*
8. *Tillämpar vi försiktighetsprincipen ? Alt går inte att beräkna i förväg!*

I vår gjennomgang av bærekraftbegrepet har vi tilsvarende gjort framlegg om 15 såkalte kommunale *bærekrafttema* (Aall og Høyer 1997):

(I) Miljøpolitiske prinsipper:

1. Først var prinsippet
2. Rettferdig fordeling innenfor nålevende generasjoner
3. Rettferdig fordeling mellom nålevende og framtidige generasjoner

(II) Miljøpolitisk innhold:

4. Vern av det biologiske mangfoldet
5. Reduksjon i energiforbruket
6. Reduksjon i utslipp som skader atmosfæren
7. Reduksjon i forbruket av materielle ressurser
8. Reduksjon i den samlede mobiliteten
9. Utslipp til lokale resipienter innenfor naturens tålegrense
10. Bærekraftig høsting av naturressurser
11. Menneskepåvirkede endringer av miljøet må ikke skade vår helse

(III) Miljøpolitiske prosesser:

12. Folkelig deltakelse
13. Ansvarliggjøring av alle sektorer
14. Internasjonalt engasjement
15. Holdningsskapende arbeid

I innstillingen fra ad hoc-utvalget står det videre om hvordan retningsanalyse forholder seg til *tidsperspektivet* (Op. cit, s. 15):

*«Retningsanalysen vil si oss noe om vi virkelig styrer samfunnet mot en bærekraftig fremtid. Dette vil være en analyse som i større grad enn konsekvensanalysen har perspektiver langs en tidsakse enn på tvers, og som må ha et tidsperspektiv langt ut over denne og neste generasjon.»*

Det langsiktige perspektivet står med andre ord sentralt. Det er snakk om å belyse konsekvensene for framtidige generasjoner, og ikke bare de som ligger noen ti-år fram i tid. Videre er retningsanalyse i sterkere grad orientert mot å avdekke usikkerhet, forstått som usikkerhet om mulige vesentlige og/eller irreversible miljøkonsekvenser. Det siste forholdet kopler retningsanalyse til *først var-prinsippet*. Den form for usikkerhet som her er skissert, er nettopp prinsippet grunnleggende dimensjon. Er det tilstede en slik begrunnet usikkerhet, er det en tilstrekkelig forutsetning for å nekte godkjenning av et planlagt naturinngrep. Eventuelt er det en tilstrekkelig forutsetning for å iverksette regulerende miljøtiltak.

I vår oppsummering av kunnskapsgrunnlaget for utvikling av en foreløpig modell for retningsanalyse, viser vi til at det synes rimelig å basere modellen på anvendelse av såkalte *bærekraftindikatorer*. Kapittel 40 i FN's handlingsplan for en bærekraftig utvikling - Agenda 21 - tar til ordet for utvikling av bærekraftindikatorer som et viktig styringsverktøy i arbeidet med en bærekraftig utvikling<sup>2</sup>:

*«Methods for assessing interactions between different sectoral environmental, demographic, social and developmental parameters are not sufficiently developed or applied. Indicators of sustainable development need to be developed to provide solid bases for decision-making at all levels and to contribute to a self-regulating sustainability of integrated environment and development systems».*

Utvikling av praktisk anvendbare indikatorer som skal forholde seg til bærekraftbegrepet representerer en betydelig utfordring, både når det gjelder strukturering, utforming og implementering - noe vi også har erfart i vårt prosjekt.

#### *Om rapporten*

I det videre vil vi i *rapporten* først gi en mer detaljert kommunevis gjennomgang av de aktiviteter som har vært i prosjektet, de erfaringer vi har høstet om utprøving av den foreløpige modellen for retningsanalyse og det bildet vi sitter igjen med når det gjelder hvilken status målet om en bærekraftig utvikling har slik dette kommer til uttrykk i overordnede styringsdokumenter i forsøkskommunene. Dernest vil vi presentere prosjektets anbefalinger om et opplegg for retningsanalyse. I vedlegg har vi tatt med konkrete eksempler på hvordan man kan gjennomføre en retningsanalyse dels hentet fra forsøksvirksomheten i kommunene, dels utformet på fritt grunnlag som tenkte eksempler.

*Målgruppen* for rapporten er i første omgang KS, og da som et grunnlag for å arbeide videre med en eventuell formidling i forhold til kommunene. Rapporten tar ikke mål av seg å være et fullt ut brukerrettet formidlingsprodukt. Det er derfor ikke forutsatt at kommuner generelt vil være målgruppe for denne rapporten. Mer vil det være spesielt interesserte kommuner som ut fra egne resurser, behov og interesser har forutsetninger til å tilegne seg den informasjonen som presenteres i vår rapport. Videre regner vi med at Miljøverndepartementet - og mer konkret Lokal Agenda 21-sekretariatet i planavdelingen - er en sentral målgruppe, gitt den plass retningsanalyse har fått i departementets interne strategi for oppfølging av Lokal Agenda 21-arbeidet i norske kommuner. Gitt at erfaringene og anbefalingene fra retningsanalyseprosjektet blir lagt til grunn for en videre bearbeiding internt i KS, vil forhåpentligvis den viktige målgruppen for denne rapporten - kommunene - òg få nytte av erfaringene fra retningsanalyseprosjektet.

---

<sup>2</sup> Kapittel 40 «Information for decision-making» tilgjengelig på internett: <http://www.prosus.nfr.no/andre-doc/agenda-21/information.html>.



## 2. Gjennomføring og metode

Det overordnede målet med prosjektet er å utvikle og prøve ut et verktøy for retningsanalyse i forhold til målet om en bærekraftig utvikling. Mer presist har prosjektets mål vært:

1. konkretisere innholdet i et opplegg for retningsanalyse i dialog med aktuelle kommuner
2. prøve ut retningsanalyse i prosjektkommunene
3. evaluere forsøkene
4. bidra til å klargjøre innholdet i målet om en bærekraftig utvikling i en kommunal sammenheng og for norske forhold

Det er gjennomført forsøk med retningsanalyse i tre kommuner (Stavanger kommune, Ålesund kommune og Akershus fylkeskommune) basert på en foreløpig modell for retningsanalyse<sup>3</sup>. Det faglige grunnlaget for utformingen av den foreløpige modellen er dokumentert i prosjektets andre hovedrapport, som er en internasjonal kunnskapsoppsummering om forsøk på konkretisering av bærekraftmålet, utvikling og bruk av bærekraftindikatorer og norske erfaringer med bruk av konsekvensutredninger (Aall og Høyer 1997).

Søknad om støtte til retningsanalyseprosjektet ble sendt KS-forskning høsten 1994. Finansiering ble avklart i februar 1995. Prosjektet har vært lagt opp i fire faser<sup>4</sup>:

1. Forberedelse
2. Utvikling av en foreløpig retningsanalysemodell
3. Utprøving av modellen
4. Evaluering av forsøkene og oppsummering av prosjektet

Den kommunale innsatsen skulle hovedsakelig skje i fase 3, men det var òg forutsatt at kommunene skulle involveres i fase 2. På tidspunktet da finansiering av prosjektet var avklart (februar 1995) var det ikke formelt avklart hvilke kommuner som skulle delta i prosjektet, men det var uttrykt ønske om å få med 4-5 kommuner og 2 fylkeskommuner. Det måtte derfor gjennomføres en innledende fase 1 med sikring av nødvendige forpliktende vedtak fra de aktuelle kommunene om deltakelse i prosjektet.

Prosjektarbeidet begynte våren 1995. Ut over vårparten 1995 drøydte det imidlertid med en endelig avklaring om deltaking fra aktuelle prosjektkommuner, slik at oppstart av fase 2 måtte skje parallelt med fase 1. Vestlandsforskning utformet derfor på egen hånd en første skisse av hvordan

---

<sup>3</sup> Høyer, K.G. (1995): *Hjelper det å kjenne retningen ?* Innlegg under «Environment Northern Sea '95 - ENS '95». Konferansetema: Kommunalt miljøvern - fra fag til ledelse og politikk. Stavanger 24.08.95. Internt VF-notat 01.01.96. Aall, C. (1997): *Første utkast til modell for retningsanalyse*. Internt VF-notat 20.08.97.

<sup>4</sup>: Vestlandsforskning: *Retningsanalyse for bærekraftig utvikling i kommunal planlegging og politikk*. Prosjektbeskrivelse med oversendelsesbrev datert 03.10.94.

man kan gjennomføre en retningsanalyse (Høyer 1995a). Skissen ble presentert på ENS-konferansen i Stavanger, og fungerte i praksis som rekrutteringsgrunnlag for deltakelse i prosjektet.

**Tabell A** Framdriftsplan for retningsanalyseprosjektet

Fase/dato	Oppgaver	Milepel
<i>Fase 1: Forberedelse</i>		
Juni-desember 1995	<ul style="list-style-type: none"> <li>etablere kontakt med aktuelle kommuner</li> <li>kartlegge og systematisere nasjonale og internasjonale erfaringer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Velge ut kommuner</li> <li>Delrapport</li> </ul>
<i>Fase 2: Utvikling av en foreløpig retningsanalysemodell</i>		
Fase 2: Januar-mars 1996	<ul style="list-style-type: none"> <li>drøfte foreløpig modellbeskrivelse med kommunene</li> <li>utarbeide beskrivelse av den modellen kommunene skal prøve ut</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Seminar</li> <li>Kommunevise prosjektplaner</li> </ul>
<i>Fase 3: Utprøving av modellen</i>		
Fase 3: April 1996-mars 1997	<ul style="list-style-type: none"> <li>utprøving</li> <li>løpende rettleiding</li> <li>to seminarer under veis</li> <li>rapportering</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>to seminar</li> <li>Gjennomførte retningsanalyser med etterarbeid</li> <li>Egenrapportering fra kommunene</li> </ul>
<i>Fase 4: Evaluering av forsøkene og oppsummering av prosjektet</i>		
Fase IV: April-aug 1997	<ul style="list-style-type: none"> <li>oppsummering</li> <li>sluttrapportering</li> <li>utarbeiding av anbefalt metodebeskrivelse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sluttrapport</li> </ul>

I statusrapport til KS-forskning<sup>5</sup> høsten 1995 var følgende kommuner ført opp som aktuelle for deltakelse: Hammerfest, Steinkjer, Flora, Bergen, Time, Opppegård, Stavanger, og Rogaland fylkeskommune. I notatet ble det presentert en revidert framdriftsplan (jfr tabell 1). Denne planen er i hovedsak fulgt, men fase 3 og 4 er forskjøvet slik at prosjektet vil bli avsluttet i februar 1998 i stedet for som først planlagt i august 1997.

I løpet av høsten 1995 og vinteren 1995/96 meldte Ålesund kommune og Akershus fylkeskommune sin interesse for deltaking i prosjektet. Til første prosjektsamling våren 1996 hadde følgende kommuner så gjort vedtak om deltakelse i prosjektet: Bergen kommune, Stavanger kommune, Ålesund kommune, Akershus fylkeskommune og Hordaland fylkeskommune.

Det videre arbeidet med fase 2 og fase 3 skjedde parallelt. Arbeidet har skjedde som en trinnvis utvikling ved at forslag til hvordan man kan prøve ut retningsanalyse ble presentert og drøftet i møte med én kommune, for så å bli ført videre i møte med neste kommune osv. Kommunene ble holdt løpende orientert om framdrift i de øvrige kommunene ved at notat utformet til én kommune, gikk i kopi til de øvrige prosjektkommunene.

<sup>5</sup> Internt notat datert 31.10.95.

Det er gjennomført en rekke møter mellom Vestlandsforskning og prosjektkommunene, hvor metodeutvikling og opplegg for utprøving av retningsanalyse er drøftet. I forkant av hvert av møtene ble det utformet interne notat fra Vestlandsforskings side. I tillegg er det gjennomført to felles seminar. Våren 1996 var Bergen kommune, Stavanger kommune, Hordaland fylkeskommune og Akershus fylkeskommune samlet i Sogndal for drøfting av status i metodeutviklingen og videre prosjektopplegg<sup>6</sup>. Sommeren 1997 ble det gjennomført et møte i Oslo med orientering for KS-forskning og Kommunenes Sentralforbund om status i prosjektet og foreløpige erfaringer. Til møtet ble det lagt fram en foreløpig beskrivelse av retningsanalysemetoden<sup>7</sup> og utkast til rapport om kunnskapsstatus for utvikling av retningsanalysemodellen (Aall og Høyser 1997). På møtet deltok fra prosjektkommunene Akershus fylkeskommune, Stavanger kommune og Ålesund kommune.

Det var lagt opp til en detaljert framdriftsplan for den konkrete utprøvingen av den foreløpige retningsanalysemodellen i kommune etter følgende punkter:

1. Valg av *organisasjonsmodell*: valg av ansvarlig politisk organ for bestilling av retningsanalysen, fastlegging av ansvar for utføring av analysearbeidet og saksgang for behandling av resultatene fra retningsanalysen.
2. Klargjøre *analysegrunnlaget*: fastlegge målekriterier for retningsanalysen ved å vurdere den interne målstrukturen opp mot en gitt bærekrafttematikk presentert i den foreløpige retningsanalysemodellen.
3. Valg av *analysetema*: avgjøre hva som faktisk skal utsettes for retningsanalyse.
4. Gjennomføring av selve *retningsanalysen*: prioritering av relevante bærekrafttema, fastsetting av aktuelle bærekraftindikatorer, innsamling av data og skriving av en retningsanalyserapport
5. *Etterarbeid*: administrativ og politisk behandling av resultatene fra retningsanalysen.

Da prosjektet for alvor startet senhøsten 1995 hadde fem kommuner gjort vedtak om å delta, og kommunene hadde delvis klarlagt organiseringen av prosjektarbeidet og valgt analysetema. Rogaland fylkeskommune vurderte også deltakelse i prosjektet, men ga høsten 1996 endelig beskjed om at de ikke hadde anledning til å delta.

**Tabell B** Status for kommunenes utprøving av retningsanalyse

Kommune	Valg av analysetema	Klargjøre analysegrunnlaget	Utføre retningsanalysen	Etterarbeid
---------	---------------------	-----------------------------	-------------------------	-------------

<sup>6</sup> Aall, C. (1996): *Retningsanalyseverktøyet - innspill til diskusjon på oppstartseminaret*. Internt VF-notat 21.03.96.

<sup>7</sup> Aall, C. (1997): *Status i prosjektet «Retningsanalyse for bærekraftig utvikling i kommunal planlegging og politikk»*. Internt VF-notat. 18.08.97.



Akershus	Sommeren 1997: Fylkesdelplan Strategier for arealbruk Romerrike 1997-2020	Høst 1996-vår 1997: Basert på utkast til Regional Agenda 21	September 1997- januar 1998	Vil skje etter prosjektsslutt (mars 1998)
Bergen	Høst 1996: Kommune- delplan Næringskorridor Sentrum Syd	Prosjektarbeid stanset våren 1997	-	-
Hordaland	Prosjektarbeid stanset våren 1997	-	-	-
Stavanger	Høst 1996: Rullering av arealplan	Høst 1996-vår 1997: Basert på Miljøplan	Sommeren 1997	Høsten 1997
Ålesund	Sommer 1996: Kommunedelplan Grønnplan	Vår-sommer 1997: Basert på Miljøplan og Kommuneplan	Prosjektarbeid stanset sommeren 1997	-

Det har vært problemer med framdriften for prosjektarbeidet i kommunene i store deler av prosjektperioden. Av tabellen over ser vi at den eneste kommunen som har hatt en tilfredsstillende framdrift i prosjektarbeidet er Stavanger kommune. Årsakene til fremdriftsproblemene er flere. En hovedårsak synes å være at kommunene ikke har innsett tidlig nok omfanget av egenaktivitet som var forventet i prosjektet. Vestlandsforskning har tilsynlatende også hatt problemer med å formidle den fortløpende faglige utviklingen av det metodiske innholdet i retningsanalyseverktøyet til kommunene. Vestlandsforskning har heller ikke vunnet forståelse for at kommunene faktisk hadde en mulighet til selv å bidra til den metodiske utformingen av verktøyet. Enkelte av kommunene har tilsynlatende forventet at de bare skulle bli presentert et ferdig utviklet verktøy, at Vestlandsforskning skulle utføre selve forsøket med retningsanalysen og at kommunen så skulle få et ferdig resultat - i form av data og en rapport - de kunne velge å bruke videre eller ikke.

Spesielt for *Bergen* kommune gjelder at endringer av ansvarsfordeling for miljøvernarbeidet i kommunens administrative ledelse gjorde at retningsanalyseprosjektet etter hvert falt «mellom stolene», og prosjektarbeidet stanset i realiteten opp seinhøsten 1996. Prosjektet var opprinnelig gitt høy prioritet av kommunens ledelse, men som en direkte følge endringene i kommuneorganisasjonen valgte man å melde kommunen ut av prosjektet våren 1997.

Noe av det tilsvarende problemet oppsto i *Hordaland* fylkeskommune. I utgangspunktet hadde fylkeskommunen vært relativt passiv i prosjektet fram til høsten 1996. Når så vedkommende som hadde fungert som prosjektleder sluttet høsten 1996, stanset prosjektarbeidet også her i realiteten opp. I påvente av å få tilsatt ny miljøvernansvarlig led prosjektet samme skjebne som i Bergen kommune, og fylkeskommunen valgte å melde seg ut av prosjektet samtidig som Bergen kommune.

I *Ålesund* kommune skyldes problemet etter kommunens eget utsagn mangel på utredningskapasitet og dårlig framdrift i det arbeidet som retningsanalysen skulle prøves ut på (Grøntstrukturplan). Opprinnelig var det forutsatt at Grøntstrukturplanen skulle være ferdig våren 1997, men

arbeidet har blitt kraftig forsinket. Det synes òg å være et generellt manglende samsvar i synet på utføringskapasitet hos kommunens administrative ledelse og det utførende nivået. Kommunen ved miljøvernleder har gitt uttrykk for at de vanskelig kan gjennomføre prosjektarbeidet uten at kommunen blir tilført midler til å engasjere personer for gjennomføring av selve analysearbeidet. Vestlandsforskning har ikke sett det som formålstjenelig at vi utfører et slikt arbeid fullt ut, og prosjektets rammer tillater heller ikke en så omfattende bistand til kommunene. Kommunen tok derfor konsekvensen av denne situasjonen og meldte seg ut av prosjektet i september 1997.

I *Akershus* har det også vært kapasitetsproblemer i administrasjonen. Fram til juni 1997 har den delen av administrasjonen som fikk tildelt ansvaret for gjennomføring av retningsanalyseprosjektet vært fullt opptatt med å slutføre arbeidet med rullering av fylkesdelplan for miljø - Regional Agenda 21. Høsten 1996 bestemte fylkeskommunen seg for å prøve ut retningsanalyse av «Fylkesdelplan for overordnet utredning av transportsystemet i Sørkorridoren», med sikte på gjennomføring av retningsanalysen våren 1996 i forbindelse med den offentlige høringen for fylkesdelplanen. Fylkeskommunen valgte imidlertid å legge bort disse planene fordi analysegrunnlaget (utkast til Regional Agenda 21) ikke ble ferdig tidnok til at dette kunne legges til grunn for retningsanalysen, og fordi administrasjonen ikke hadde kapasitet til både å slutføre arbeidet med Regional Agenda 21 og gjennomføre et såpass omfattende analysearbeid som det en retningsanalyse av transportplanen ville innebære. I steden valgte man å konsentrere seg om å få slutført arbeidet med Regional Agenda 21, og sommeren 1997 ble det så bestemt at man skulle gjennomføre en retningsanalyse av en fylkesdelplan utarbeidet i forbindelse med Gardemoutbyggingen: «Strategier for arealbruk Romerrike 1997-2020». På grunn av den sene oppstarten på selve retningsanalysen, er det ikke mulig å få med behandlingen av resultatene fra retningsanalysen innenfor prosjektets tidsrammer. Retningsanalysen skal oversendes sekretariatet for fylkesdelplanen, for så å bli innarbeidet sammen med øvrige innspill til framlegging for fylkesutvalget i mars 1998.

Innhenting av erfaringer fra prosjektet er gjort gjennom deltagende observasjon, innhenting av skriftlig dokumentasjon fra kommunene og gjennomføring av *gruppeintervju* i to av kommunene<sup>8</sup> ved avslutning av prosjektperioden. Vi intervjuet personer som hadde vært direkte involvert i forsøksvirksomheten, og tok utgangspunkt i følgende syv spørsmål<sup>9</sup>:

1. Bør vi i det hele tatt legge opp til et verktøy som søker å angi om et konkret prosjekt eller en plan går i «negativ» eller «positiv» retning ?
2. Hva skal «retningen» i en retningsanalyse i tilfelle måles i forhold til ?

---

<sup>8</sup> Stavanger kommune (fire informanter) og Akershus fylkeskommune (to informanter).

<sup>9</sup> Aall, C. (1997): *Hvordan oppsummere retningsanalyseprosjektet ?* Internt VF-notat 21.11.97.

3. Gitt at retningen skal angis i forhold til målet om en bærekraftig utvikling, skal det da være fritt opp til hver enkelt kommune å definere innholdet i bærekraftmålsettingen ?
4. Bør retningsanalyse basere seg på bruk av indikatorer ?
5. Bør retningsanalyse i tillegg til å angi «retning», inneholde forslag til forbedringstiltak for å snu utviklingen i «positiv» retning ?
6. Hva bør kunne «utsettes» for en retningsanalyse ?
7. Hvordan bør gjennomføring av en retningsanalyse organiseres ?

Burgess, Harrison og Limb (1988) peker på tre sentrale kjennetegn ved gruppeintervju<sup>10</sup>:

- En felles forståelsehorisont i gruppen som binder deltakerne sammen og fungerer som en slags kollektiv hukommelse.
- Gjennom en fri assosiasjon å utdype og utforme grunnleggende holdninger til et tema.
- Samtalen bør ta opp i seg både manifeste og latente holdninger og meninger. Selve analysen av gruppeintervjuet bør knytte trådene mellom disse ulike forståelsesnivåene.

I denne tilnærmingen ligger det en antakelse om at diskusjon og samtale innenfor gruppen ikke bare gir uttrykk for, men også *former* gruppens holdninger. Gruppeintervju er derfor ikke en serie av individuelle intervju i et gruppearrangement, men et fellesskap der intervjuer er ordstyrer i samtale med alle intervjuobjektene under ett. De holdningene som kommer til uttrykk sett under ett, brytningene og endringer av disse gjennom diskusjon og samtale er det primære tema for gruppeintervju, ikke variasjonen i registrering av individuelle synspunkter.

I det videre vil vi presentere nærmere de konkrete resultatene og erfaringene fra prosjektarbeidet i Ålesund kommune, Stavanger kommune og Akershus fylkeskommune.

---

<sup>10</sup> Hentet fra Simonsen, M. (1997): *Gruppeintervju*. Internt VF-notat, 21.11.97.

### **3. Ålesund kommune: retningsanalyse av Grøntstrukturplan**

#### **3.1. Prosjektgjennomføring i Ålesund kommune**

Ålesund kommune er definert som «mindre sentral tjenesteytingskommune» i Standard for kommuneklassifisering (Statistisk sentralbyrå 1994) med i underkant av 40 000 innbyggere. Kommune var med som én av 90 kommuner i den første generasjon av «MIK-kommuner» gjennom deltakelse i MIK-programmet. Kommunen vedtok sin første miljøvernplan i 1993 uten formell forankring i plan- og bygningsloven. Planen inneholder en handlingsplan for perioden 1993-97, og har ikke blitt rullert siden 1993. I gjeldende kommuneplan for perioden 1994-2005 er miljøvern tatt med som et eget kapittel, der det i hovedsak vises til Miljøvernplanen uten at nye perspektiver eller satsingsområder tas inn.

Retningsanalyseprosjektet er bare delvis gjennomført i Ålesund kommune. Prosjektleder har vært miljøvernleder, med hovedutvalg for plansaker som politisk ansvarlig organ. Vedtak om deltakelse i prosjektet ble fattet av rådmann. Alt ved starten av prosjektarbeidet var det avklart at kommunen ønsket å gjennomføre forsøk med retningsanalyse på Grøntstrukturplanen. Det var forutsatt at arbeidsgruppa som hadde ansvar for utarbeiding av Grøntstrukturplanen også skulle ha ansvar for utarbeiding av retningsanalysen, og at retningsanalysen skulle gjennomføres som en del av høringsrunden for Grøntstrukturplanen. I ettertid synes denne modellen uheldig, all den tid det ventelig vil kunne være vanskelig å skille mellom arbeidet med Grøntstrukturplan og retningsanalyse av den samme planen.

Arbeidet med Grøntstrukturplanen startet samtidig som kommunen kom med i prosjektet (våren 1996), og er i skrivende stund fortsatt ikke sluttført - noe som anses for å være hovedgrunnen til at kommunen i september 1997 valgte å melde seg ut av prosjektet. Til tross for at det bare lyktes å gjennomføre en begrenset del av det planlagte prosjektarbeidet i Ålesund kommune, vil vi likevel ta med erfaringene fra prosjektarbeidet så langt man rakk å komme. Konkret vil vi presentere det arbeidet som ble gjort med avklaring av analysegrunnlag, prioritering av relevante bærekrafttema og fastlegging av bærekraftindikatorer for retningsanalyse av Grøntstrukturplanen. Videre vil vi på et mer prinsipielt grunnlag drøfte Grøntstrukturplanen i et bærekraftperspektiv.

#### **3.2. Grøntstrukturplan med bærekraftperspektiv ?**

Grøntstrukturplanen er fremmet som kommunedelplan etter plan- og bygningsloven. Hovedmålsettingen med planarbeidet er<sup>11</sup>:

---

<sup>11</sup> Vedtatt i HP-sak 5/97, Hovedutvalg for plansaker. 13.01.97.

«å gi status for kommunens grøntstruktur....(gjennom å rette oppmerksomheten mot).. rekreasjon og friluftsliv, landskapsformer og kulturlandskap, og biologisk mangfold».

Kommunen har lagt arbeidet opp i forhold til en veileder om grønnplanlegging utgitt av Direktoratet for naturforvaltning (Thorén og Nyhus 1994). Veilederen gir ingen direkte henvisninger til bærekraftmålsettingen, selv om det vises til overordnede nasjonale miljømål i Stortingsmelding nr 31 (1992-93) om «Den regionale planleggingen og arealpolitikken» som har klar relevans i forhold til målet om en bærekraftig utvikling. I kommunens oppstartnotat for grøntstrukturplanen er det heller ikke henvist til bærekraftmålsettingen (HP-sak 5/97). På oppfordring fra kommunen har Vestlandsforskning i et internt notat drøftet konsekvensene av et eksplisitt bærekraftperspektiv på grøntstrukturplanlegging opp mot det innholdet som framgår av anbefalingene i direktoratets håndbok<sup>12</sup>.

Det strategiske hovedbudskapet i direktoratets håndbok er at grøntarealene i byer og tettsteder er under press samtidig som forståelsen for disse arealenes funksjon for rekreasjons- og resipientformål øker. Det viktigste virkemiddelet håndboka presenterer er *registrering* av viktige grøntarealer og grøntstrukturer, og *sikring* av disse gjennom arealplanlegging. I håndboka presenteres følgende tema som aktuelle for kartlegging og planlegging:

- landskapsverdier og kulturhistorie
- naturverdier
- friluftsliv og rekreasjon
- grøntstruktur og transport
- verdier for lokalklima og luftforurensning
- blågrønne strukturer

Ut fra et bærekraftperspektiv kan det være naturlig å ta med andre tema, eventuelt vektlegge valg av tema ulikt og gi et annet innhold i de prioriterte temaene. Det er i alle fall tre tema som er aktuelle å ta med i tillegg:

- grøntstrukturer og matproduksjon
- den rollen grøntstrukturer kan spille i å utvikle kunnskap og holdninger lokalt
- den rollen grøntstrukturer kan spille i å etablere lukkede lokale ressurskretsløp

Grøntstrukturer kan i seg selv benyttes til *matproduksjon*, noe vi kjenner viktigheten av fra vår nære fortid under den andre verdenskrig i enkelte større byer. Mulighet for dyrking i parsellhager ol er òg viktig av pedagogiske hensyn. Sjølvproduksjon - eventuelt nærhet mellom aktive

---

<sup>12</sup> Aall, C. og Vestby, S. (1997): *Grøntstrukturplan med bærekraftperspektiv ? Innspill til grønnplanleggingen i Ålesund kommune*. Internt VF-notat 13.03.97.

landbruksområder og boligområder - er videre viktig for muligheten til å etablere lokale og transportreduserende omsettingssystemer for matvarer.

*Kunnskapsutvikling og holdningsdannende arbeid er avgjørende i arbeidet for en bærekraftig utvikling. For grøntplanleggingen kan dette bety at det for alle grøntarealer utvikles generell og spesifikk informasjon om arealenes funksjon i en bærekraftig sammenheng, for eksempel gjennom naturstiliknende konsept. Vi kan også tenke oss at grøntplanen koples opp mot lokale læreplanene og slik får en sentral plass i skoleverket.*

I håndboka er grøntområdene knyttet til det lokale vannkretsløpet, ved å vise til grøntområdenes potensiale som rensedium for avløpsvann. I tillegg mener vi det er viktig å framheve «svampfunksjonen». De stadige flomkatastrofene i USA - og vår siste «storflom» i Norge - understreker på en dramatisk måte hvor viktig det er å ha tilstrekkelige naturlige grøntarealer som kan fordrøye og suge opp overflatevann. Grøntområder kan òg brukes mer generelt i en strategi for å etablere *lokale lukkede ressurskretsløp* - ikke bare i forhold til avløpsvann. Grøntstrukturene kan vurderes ut fra behov for tilstrekkelig spredeareal for kompost (privat og/eller kommunal) og slam fra biologiske toalett. Tilstrekkelige lokale «avsetningsmuligheter» for lokalt «produsert» kompost vil også kunne redusere behovet for å etablere store sentralkomposteringsanlegg, med påfølgende miljøbelastning knyttet til transport av organisk avfall.

Håndboka har lansert koblingen mellom grøntstrukturer og *transport*. Energiforbruk er et sentralt spørsmål i Verdenskommisjonens rapport - både spørsmålet om det samlede nivå og den globale fordelingen av energiforbruket. Energispørsmålet knyttes både til konsekvenser av energiforbruk - i første omgang drivhuseffekten som følge av forbruket av fossile energikilder - og hvordan fordele energi forstått som et begrenset gode. I Norge er transport sentralt i forbruket av fossil energi. Grøntstrukturer spiller inn i forhold til vår utøving av fritidsaktiviteter, og transport til ulike former for fritidsformål står for om lag halvparten av persontransportarbeidet i Norge (Høyer 1995b). Det er derfor naturlig at bærekraftig grøntplanlegging forholder seg til samspillet mellom utviklingen av grøntstruktur og virkninger på transportomfang. Et sentralt begrep er *tilgjengelighet*. Er det tilrettelagt for rekreasjon og friluftsliv i nærområdet ? Kan kobling av ulike grøntarealer binde sammen boområder slik at det blir et mere attraktivt bruksområde samtidig som flere får tilgang til det ? Kan grøntområdene også gis funksjon som transport rer for gang og sykkel ? Det er videre viktig å se konsekvensene av den form for tilrettelegging som er vanlig når det gjelder større grøntområder. Verdien av sentrale grøntområder kan miste mye av funksjonen i et bærekraftperspektiv dersom det kort utenfor sentrale befolkningsområder etableres attraktivt bilbaserte anlegg med et begrenset kollektivtilbud og en rommelig parkeringsplass. Hovedutfordringen i denne sammenhengen er å være bevisst at fritidskj ring er en dominerende del av den samlede bilbaserte transporten, og at grøntstrukturpolitikken kan påvirke omfanget av denne delen av persontransporten. Prinsippet om samordnet transport-

og arealplanlegging har satt «nærhet» i fokus for arealplanleggingen. Det er imidlertid viktig å problematisere et mål om «nærhet»; hvilke funksjoner er det som skal være «nære». Det er ikke nødvendigvis gitt at lokalisering av bolig nær «nytteorienterte» funksjoner som arbeidsplass, privat service, barnehager, skole osv er det viktigste i denne sammenheng. Vel så viktig kan være lokalisering i forhold til fritidsfunksjoner, der grøntarealer er én av flere viktige elementer.

Håndboka presenterer en noe «defensiv» strategi der det å bevare gjenværende grøntstruktur mot ytterligere nedbygging blir et *mål* i seg selv. Håndboka representerer en mer avgrenset oppmerksomhet som hovedsakelig er rettet inn mot selve grøntområdene og hvordan disse skal sikres og forvaltes. Hovedoppmerksomheten rettes videre inn mot de «interne» grøntstrukturene, dvs grøntstrukturer innenfor bygrensen<sup>13</sup>. Et bærekraftperspektiv bør innebære en mer «offensiv» strategi der forvaltning av grøntstrukturer blir sett på som et mulig *virkemiddel* for å nå et overordnet bærekraftsmål. Videre bør det være en bredere oppmerksomhet der det blir lagt større vekt på den rollen grøntstrukturen spiller i forhold til ikke-bærekraftige utviklingstrekk i samfunnsutviklingen.

Oppmerksomheten bør òg rettes både mot «interne» og «eksterne» grøntområder, dvs omland i form av «markaområder» og annet omkringliggende natur- og kulturlandskap må sees i sammenheng med de «interne» grøntområdene. Hvis man ser de «interne» og «eksterne» grøntområdene under ett, kan det være at fortetting gjennom nedbygging av interne grøntområder kan være bedre enn nedbygging av «eksterne» grøntområder, både ut fra hensynet til biologisk mangfold og transport.

### 3.3. Klargjøring av analysegrunnlaget

Det politiske grunnlaget for fastlegging av et analysegrunnlag i Ålesund kommune er gjeldende kommuneplan for perioden 1994-2005 (vedtatt høsten 1994) og «Miljøvernplan for Ålesund» (vedtatt i januar 1993). Kommunen har imidlertid gitt uttrykk for at målformuleringene på miljøområdet i disse dokumentene ikke lenger er fullt dekkende for det som i praksis er den gjeldende miljøpolitikken, og at kommunen siden disse dokumentene ble vedtatt har utviklet en noe mer «radikal» miljøpolitikk. Like fullt er det henvisninger til bærekraftmålsettingen både eksplisitt og implisitt i kommuneplanen, først i kapittel 2.3 om status, utviklingstrekk og utfordringer:

---

<sup>13</sup> Håndboka peker selv på den viktige forskjellen mellom norske og europeiske plantradisjoner, der man i Norge har et helt annet utgangspunkt med nærheten mellom by og land. Vi mener at denne påpekningen i for liten grad er fulgt opp i håndboka, og at det rettes for stor oppmerksomhet mot de «interne» grøntstrukturene, jfr henvisningen til at det er planlagt egne håndbøker som tar opp «marka-» og kulturlandskapsproblematikken.

«Miljøvern hensyn skal integreres i planleggingen og virksomheten i alle sektorer og på alle nivåer. Dette betyr at kommunen må ivareta hensynet til en bærekraftig utvikling innenfor alle sektorer»

Og videre i kapittel 3.1 om kommunens overordnede mål:

«Ålesund skal bli en miljøvernkommune hvor alle aktører tar hensyn til miljø- og naturressurser i sin virksomhet»

På grunnlag av en gjennomgang av de to aktuelle plandokumentene og et møte med kommunen har Vestlandsforskning utformet et forslag til systematisering av gjeldende politiske vedtatte målformuleringer med relevans for prosjektets forslag til bærekrafttematikk (se tabellen under)<sup>14</sup>.

**Tabell C** Strukturering av gjeldende politisk vedtatte miljømål for Ålesund kommune i forhold til prosjektets bærekrafttematikk<sup>15</sup>

Bærekrafttema	Gjeldende miljøpolitikk fra kommune-/miljøplan <sup>16</sup>
1. Vern av det biologiske mangfoldet	1. (Kommunen skal) sikre det biologiske mangfoldet (kp s 36) 2. Et representativt utvalg av lokalt verneverdige områder skal sikres i plansammenheng (kp s 108) 3. For å styrke folks trivsel og positive naturopplevelser skal viltforvaltningen sikre gode livsbetingelser for ville dyr og fugler (kp s 108) 4. Gjennom reguleringsplaner ivareta verdifulle strandsoner (mp s 8) 5. Særpreget ved (den lokale bygningskultur og) det lokale kulturlandskap skal tas vare på og sikres for framtiden (kp s 108) 6. Grøntstrukturen skal i størst mulig grad være sammenhengende (mp s 10) 7. Biologisk mangfold (...) kan og må integreres i en miljøvennlig arealforvaltning (kp s 37)
2. Redusert energiforbruk	8. (Ålesund kommune skal) stimulere til energieffektivisering i kommunen (kp s 38) 9. transportformer som bedrer helse og miljø skal prioriteres (mp s 11) 10. Større, sammenhengende naturområder sikres som utfartsområder (mp s 11) 11. gjenværende naturlige strandareal må sikres til allmenn ferdsel (mp s 11) 12. Utvikle den grønne strukturen slik at alle kan nå den i rimelig avstand fra sin bolig (mp s 10) 13. utbygging av gang- og sykkelvegnett for å kanalisere reisende (mp s 10) 14. Arealplanlegging og byutvikling (tas i bruk) med sikte på å minske transportbehovet til/fra jobb, servicetilbud (mp s 11) 15. transporten i kommunen skal organiseres slik at den gir minst mulig av miljøulemper for byens befolkning (mp s 11) 16. Generering av mindre avfall (mp s 11)
3. Utslipp til lokale resipienter ikke over naturens tålegrense	17. Vassdrag og sjøområder i Ålesund skal være fri for utslipp av miljøgifter (kp s 108) 18. Opprydding av avfallsfyllinger og skrot i strandsonen (mp s 9) 19. Restavfallet skal håndteres på en økologisk forsvarlig måte (kp s 108)
4. Bærekraftig høsting av naturressurser	20. (Kommunen skal) sørge for forsvarlig utnyttelse av ressursene i kyst og vannmiljøene (kp s 37)
5. Redusert forbruk av materialressurser	21. Vedlikehold for å sikre verdier prioriteres framfor nyanlegg (kp s 106) 22. Gjenvinning og gjenbruksandelen av avfallet og innsamlet volum av spesialavfall skal øke (kp s 108)

<sup>14</sup> Vestby, S. (1997): Bærekraftsmål i Ålesund kommunes Kommun- og Miljøplan, samt indikatorforslag for retningsanalyse av Grøntstrukturplan. Internt VF-notat, udatert.

<sup>15</sup> Basert på et tidligere forslag med færre tema enn det som blir anbefalt i sluttrapporten.

<sup>16</sup> kp = kommuneplan, mp = miljøplan. Skrift i kursiv er ord som er lagt til eksisterende tekst eller omformuleringer. Forkortninger i originalteksten er vist som (...).



Bærekrafttema	Gjeldende miljøpolitikk fra kommune-/miljøplan <sup>16</sup>
	<p>23. Kommunen må ta i bruk differensierte renovasjonsavgifter som insitamant til publikum om å levere mindre avfall (mp s 4)</p> <p>24. <i>Kommunen skal innføre kildesortering</i> (mp s 3)</p> <p>25. <i>Avfallsmengden skal reduseres ved at det etableres gjenvinningsordninger</i> (mp s 3)</p> <p>26. Generering av mindre avfall (mp s 3)</p>
6. Menneskepåvirkede endringer av miljøet må ikke skade helsen vår	<p>27. Transportformer som bedrer helse og miljø skal styrkes (kp s 108, mp s 11)</p> <p>28. Strandlinja skal oppprioriteres som miljøressurs og en "ansiktsløfting i form av opprydding" (mp s 7)</p> <p>29. (<i>Kommunen skal</i>) gjennomføre miljøtiltak for å minske støy og luftforurensninger (kp s 108)</p>
7. Folkelig deltagelse	<p>30. folkelig deltagelse i plan og beslutningsprosesser (kp s 36)</p> <p>31. kommunens informasjonsvirksomhet skal fremme målgruppens deltagelse og medbestemmelse (kp s 12)</p>
8. Ansvarliggjøring av alle sektorer	<p>32. Kommunen må ivareta hensynet til en bærekraftig utvikling innenfor alle sektorene (kp s 36)</p> <p>33. Miljøvern skal utvikles til en av grunnsteinene i kommunens arbeidsmåte og bli en sentral del av kommunens planlegging og saksbehandling (kp s 107)</p> <p>34. miljøvern hensyn skal integreres i planleggingen og virksomheten i alle sektorer og på alle nivåer (kp s 36)</p> <p>35. gjøre målstyringssystemet mer virkningsfullt gjennom å bygge inn incentiver som kan påvirke sektorenes adferd (kp s 8)</p> <p>36. Ålesund skal bli en miljøvernkommune hvor alle aktører tar hensyn til miljø- og naturressurser i sin virksomhet (kp s 102)</p> <p>37. (...) bedre kommunens muligheter for evaluering av virksomheten og styrke organisasjonens evne til læring (kp s 7)</p> <p>38. Grønnplanen er en tematisk kommunedelplan (kp s 7)</p>
9. Internasjonalt engasjement	39. Ingen aktuelle målformuleringer
10. Holdningsskapende arbeid	<p>40. et representativt utvalg av lokalt verneverdige områder skal sikres i plansammenheng. Spesielt skal det legges vekt på områder med pedagogisk verdi for skoleverket (kp s 108)</p> <p>41. forurensere skal betale (kp s 36)</p> <p>42. (...) bevare kulturminner, kulturlandskap og andre kulturmiljøer som har betydning lokalt (kp s 37)</p> <p>43. (...) legge til rette for lokal tilhørighet gjennom stedsforming (kp s 37)</p> <p>44. Sikre leke- og utfoldelsesmuligheter for alle årstider i nærmiljøene (mp s 10)</p> <p>45. for å styrke folks trivsel og positive naturopplevelser skal viltforvaltningen sikre gode livsbetingelser for ville dyr og fugler (kp s 108)</p> <p>46. Kommunens informasjonsvirksomhet skal være et virkemiddel for å nå målene for kommunens virksomhet (kp s 104)</p> <p>47. Ta vare på og utbedre verdifulle strandsoner og bedre den miljømessige kontakt med sjøen - gjennom kommuneplan og reguleringsplaner (mp s 9)</p> <p>48. Gjennom reguleringsplaner bedre byens miljømessige kontakt med sjøen (mp s 9)</p> <p>49. Generering av mindre avfall (mp s 9)</p>

Ut fra tabellen over ser vi at gjeldende målformuleringer ikke dekker opp samtlige bærekrafttema i like stor grad:

- mangler mål for reduksjon av energi
- mangler overordnet miljømål for forvaltning av landbruks-, natur- og friluftsområdene (LNF-områdene)
- mangler mål for reduksjon i forbruket av materialressurser
- mangler mål for internasjonalt engasjement

Den foreslåtte struktureringen av kommunens miljømål har ikke blitt formelt behandlet av kommunen, men er presentert i et møte<sup>17</sup> med arbeidsgruppa for grøntstrukturplanen uten at det da kom fram noen større innvendinger på forslaget fra Vestlandsforskning.

### 3.4. Prioritering av bærekrafttema og fastsetting av bærekraftindikatorer

I tabellen under har vi vurdert hvilke av bærekrafttemaene som synes relevante ved en retningsanalyse av grøntstrukturplanen, gitt den gjeldende miljøpolitikken i Ålesund kommune. På tilsvarende måte som for analysegrunnlaget, er forslag fra Vestlandsforskning presentert i et møte med arbeidsgruppa for grøntstrukturplanen. Under møtet kom det fram at kommunen hadde innvendinger mot enkelte av de foreslåtte indikatorene, først og fremst ut fra en vurdering av hvor realistisk det er å kunne framskaffe pålitelige data uten for stor arbeidsinnsats. Fordi prosjektarbeidet opphørte i kommunen etter dette møtet, er ikke forslaget til indikatorer videre bearbeidet av kommunen. Forslaget vist i tabellen under er derfor ikke et indikatoroppsett som nødvendigvis ville latt seg gjennomføre i praksis ved retningsanalyse av Grøntstrukturplanen for Ålesund kommune, men må i steden ses på som et første innspill til indikatoroppsett. Av tabellen under ser vi at to tema er vurdert som mindre relevante i denne sammenheng (tema 5 Redusert forbruk av materialressurser, og tema 9 Internasjonalt engasjement), mens det for ett tema ikke har vært politisk grunnlag i gjeldende plandokumenter å formulere en indikator (tema 4 Bærekraftig høsting av naturressurser).

**Tabell D** Forslag til bærekraftindikatorer for retningsanalyse av Grøntstrukturplan i Ålesund kommune

Bærekrafttema	Indikatorer
1. Vern av det biologiske mangfoldet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• meter strandsone nedbygget eller omdisponert</li> <li>• meter strandsone sikret<sup>18</sup></li> <li>• m<sup>2</sup> nasturmark nedbygget eller omdisponert</li> <li>• m<sup>2</sup> nasturmark sikret</li> </ul>
2. Redusert energiforbruk	Samvirkende indikatorsett <sup>19</sup> : <ul style="list-style-type: none"> <li>• gjennomsnittlig avstand fra bolig til nære fri- og friluftsområde</li> </ul>

<sup>17</sup> 8. juli 1997

<sup>18</sup> «Sikre» kan bety flere ting: Avsatt i kommuneplan, regulert, vernet, kjøpt osv. Feks vil «sikret» i forhold til strandsoneproblematikken kunne bety «regulert til frilftsformål», mens det i forhold til mer almene kulturlandskapsinteresser kan være nok at området er ført opp som LNF-område med gitte bestemmelser i kommuneplansammenheng.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• gjennomsnittlig avstand fra bolig til sentrum</li> </ul>
3. Utslipp til lokale resipienter ikke over naturens tålegrense	<ul style="list-style-type: none"> <li>• endringer i kg kjemikalier (f.eks sprøytemidler) og kunstgjødning i bruk på (kommunens) grøntområder</li> <li>• endring i konsentrasjoner av tungmetaller og organiske miljøgifter i sjø og vassdragsområder</li> </ul>
4. Bærekraftig høsting av naturressurser	Gjeldende målformuleringer er så generelle at det er vanskelig å komme med forslag til indikatorer.
5. Redusert forbruk av materialressurser	Ikke vurdert som relevant for retningsanalyse av grøntstrukturplanen
6. Menneskepåvirkede endringer av miljøet må ikke skade helsen vår	<ul style="list-style-type: none"> <li>• meter grønnarealgrense i sentrumsnære områder med støy over 55 dbA</li> <li>• konsentrasjon av bakkenært ozon i grøntområder</li> </ul>
7. Folkelig deltagelse	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Andel av befolkningen , lag og organisasjoner som er trukket med i Grønnplanprosessen</li> </ul>
8. Ansvarliggjøring av alle sektorer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Andel av sektorene som er trukket med i arbeidet med grønnplanen i planfasen, eller ansvarsgjort ved gjennomføring</li> </ul>
9. Internasjonalt engasjement	Ikke vurdert som relevant for retningsanalyse av grøntstrukturplanen
10. Holdningsskapende arbeid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Skolenes og barnehagenes bruk av grøntområdene</li> <li>• organisert informasjonsvirksomhet overfor prioriterte brukergrupper om bruk av grøntområder</li> <li>• generering og håndtering av biologisk avfall fra grøntområder</li> </ul>

### 3.5. Erfaringer fra prosjektarbeidet i Ålesund kommune

Ålesund kommune har i liten grad bidratt med selvstendig aktivitet i prosjektet, og det er derfor vanskelig å dra noen erfaringer med relevans for prosjektets endelige forslag til en retningsanalysemetode. De erfaringer vi kan trekke gjelder i hovedsak problemer knyttet til gjennomføringen av prosjektet. Innspillene fra Vestlandsforskning knyttet til etablering av et analysegrunnlag og fastlegging av bærekraftindikatorer for retningsanalyse av Grøntstrukturplanen illustrerer likevel noe som ventelig vil være et generelt problem for kommuner som ønsker å ta i bruk retningsanalyse: et manglende eksplisitt bærekraftperspektiv i gjeldende kommunale plandokumenter. Dette gjør at analysegrunnlaget blir ufullstendig, som i neste omgang gjør at det blir vanskelig å finne fram til konkrete indikatorer.

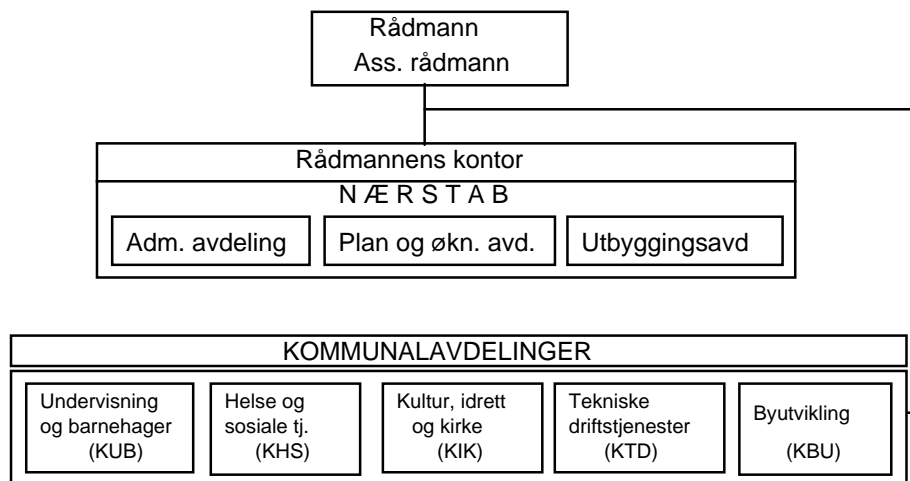
---

<sup>19</sup> «Positiv» utvikling er at avstanden skal bli mindre for begge. Samvariasjon er et nødvendig kriterium

## 4. Stavanger kommune: retningsanalyse av kommunens arealplan

### 4.1. Prosjektgjennomføring i Stavanger kommune

Stavanger kommune er Norges fjerde største by målt i antall innbyggere med om lag 100 000 innbyggere. Kommunen er klassifisert som «sentral, blandet tjenesteytings- og industrikommune» (Statistisk sentralbyrå 1994). Kommune deltok i første runde av forsøksordningen med miljøvern i kommunene (MIK), og har hatt miljøvernleder siden 1988. Det overordnede administrative ansvaret for miljøvern er lagt i stab hos rådmannen ledet av plan- og økonomisjef (se figuren under). Som støttefunksjon har plan- og økonomisjefen en administrativ miljøverngruppe (AMG). Denne består av miljøvernsjef og miljøvernkonsulent fra rådmannens stab samt en miljøvernkoordinator fra hver kommunalavdeling. Det administrative ansvaret for prosjektet har vært tillagt plan- og økonomiavdelingen i rådmannens nærstab ved miljøvernsjefen. Miljøutvalget har vært politisk styringsgruppe for prosjektet. Den står også som oppdragsgiver for retningsanalysen.



**Figur A** Et utsnitt av organisasjonskartet for Stavanger kommune

Stavanger er den eneste kommunen som har gjennomført alle de planlagte fasene i prosjektet når vi også tar med etterarbeidet. Sommeren 1996 drøftet miljøvernutvalget valg av analyseobjekt, blant annet med utgangspunkt i et internt VF-notat<sup>20</sup>. Valget fallt på rulleringen av kommunens arealplan, som var planlagt sendt på høring i første kvartal 1997. Retningsanalysen var tenkt gjennomført som en del av miljøvernutvalgets formelle høringsuttalelse til arealplanen.

Prosjektleder fikk hovedansvar for gjennomføringen av prosjektarbeidet, men selve analysearbeidet ble gjort i samarbeid med to representanter for

<sup>20</sup> Aall, C. (1996): *Idéer til prosjektarbeid i Stavanger*. Internt VF-notat 02.09.96.

oversiktsplanavdelingen (ansvarlig etat for utforming av forslag til ny arealplan).

Parallelt med prosjektet pågikk en rullering av kommunens miljøplan. Det ble vedtatt at høringsutkast til miljøplan (desember 1996) skulle brukes til fastlegging av analysegrunnlaget.

Våren og sommeren 1997 ble retningsanalysen av arealplanen gjennomført, og miljøvernutvalget behandlet retningsanalysen i juni 1997. 29. september ble rullering av kommuneplanens arealplan godkjent av bystyret.

I desember 1997 ble det gjennomført et tre timers gruppeintervju med de fire personer i kommunen som hadde vært direkte involvert i prosjektarbeidet.

#### 4.2. Miljøledelse og miljøstyring på dagsorden i Stavanger kommune

Ved utgangen av 1996 ble Miljøplan for Stavanger kommune 1997-2009 sendt på høring. Miljøplanen er en rullering av den første plan- og naturressursplanen fra 1991 utarbeidet i forbindelse med kommunens deltakelse i MIK-programmet. Revisjonsarbeidet startet høsten 1995. Planen er utarbeidet med grunnlag i en omfattende intern prosess der samtlige avdelinger i kommunen har vært trukket med, i tillegg til at eksterne organisasjoner som Bondelaget, Naturvernforbundet, Miljøheimevernet og Grønn By Stavanger har vært trukket med (Stavanger kommune 1996).

Planen er fremmet som en kommunedelplan etter plan- og bygningsloven. I planen vises det òg til Riokonferansen 1992, og det står innledningsvis at (Op. cit., s 4, vår understreking): «*Viktig overordnet mål for den foreliggende miljøplanen er bærekraftig byutvikling og god helse og trivsel for befolkningen*». Det vises videre til at planen har flere funksjoner, hvor resultatorientering og vilje til styring står sentralt (Op. cit, s. 5):

1. styringsredskap og hjelpemiddel for politikerne
2. verktøy for administrasjonen
3. grunnlag for informasjonsarbeid (....)
4. grunnlag for søknader til overordnede myndigheter (...)

Kommunen har i perioden 1993-96 deltatt i prosjektet «Kommunal miljørevisjon» (Aall 1996). Gjennom prosjektarbeidet og i øvrig som en del av kommunens profil på eget miljøvernarbeid, har målstyring på miljøområdet («miljøstyring») og miljøledelse vært satt i fokus. Det har vært lagt mye innsats i å etablere miljøvern som et sektorovergripende ansvarsområde og innarbeiding av overordnede styringsfunksjoner som skal ivareta at denne ansvarsfordelingen fungerer. I miljørevisjonsprosjektet ble det over en relativt kort perioden gjennomført i alt seks miljørevisjoner

innenfor samtlige kommunalavdelinger, noe som gjorde at avdelingenes ansvarsområde innenfor miljøvern og styringsforhold mellom overordnet nivå og driftsnivå ble satt høyt på dagsorden (Op. cit).

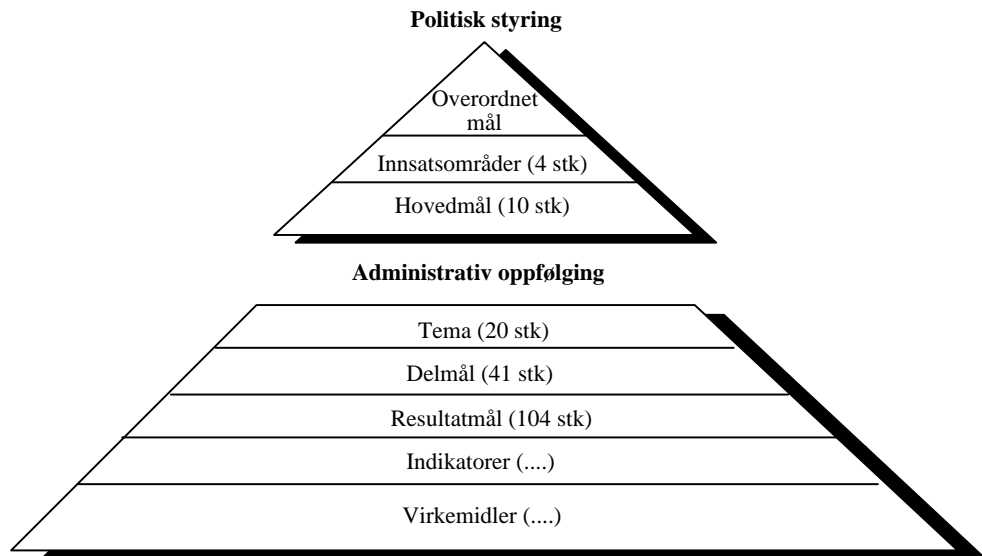
I tråd med det kommunen selv erfarte gjennom forsøkene med miljørevisjon er det i Miljøplanen lagt opp til et omfattende og detaljert system for å sikre at kommunens overordnede miljømål blir etterlevd (betegnet som «hjelpemidler» i Miljøplanen). Kommunen har definert tre kategorier av *konsekvensutredninger* til bruk på ulikt nivå (Op. cit):

- *miljøsjekklister* for vurdering av mindre tiltak/planer
- *miljøkonsekvensutredning* etter plan- og bygningsloven
- *retningsanalyse* for vurdering av større tiltak/planer der det ikke er krav om miljøkonsekvensutredning etter plan- og bygningsloven

Videre er det definert to ulike verktøy for å fange om *erfaringene* fra eget miljøvernarbeid:

- en årlig *miljørapport* som gir en grov oversikt over utviklingen i forhold til kommunens miljømål
- interne *miljørevisjoner* for utvalgte tema der kommunen ønsker en nærmere analyse av situasjonen

Selve Miljøplanen er bygget opp med tanke på å underbygge bruken av de angitte «hjelpemidlene». Det er lagt vekt på å skille mellom planen forsått som politisk og administrativt styringsverktøy (se figuren under). Med utgangspunkt i planens *overordnede* mål, er planen delt inn i fire *innsatsområder*. For hvert innsatsområde er det så ført opp *hovedmål* og en nærmere spesifisering gjennom *delmål*. Hoved- og delmålene er politisk definerte og skal i følge Miljøplanen følges opp på *politisk* nivå. Innsatsområdene er videre delt inn i 20 tema. For hvert tema er det angitt konkrete *resultatmål*. Planen peker på at selv om også resultatmålene er politisk definert, vil det likevel være slik at disse først og fremst er å forstå som administrasjonens verktøy i arbeidet med å oppfylle hoved- og delmålene i planen. For hvert delmål er det så angitt én eller flere *indikatorer*, en beskrivelse av *status*, nærmere angivelse av aktuelle *virkemidler* og det administrative *ansvaret* for å følge opp delmålene.



**Figur B** Styringsstruktur i Miljøplan for Stavanger kommune

De styringsmessige strukturene synes med andre ord å ligge vel til rette for å utvikle og iverksette en overordnet og sektorovergripende miljøpolitikk for Stavanger kommune.

### 4.3. Klargjøring av analysegrunnlaget

Med bistand fra Vestlandsforskning har kommunen gjennomgått målstruktur i forslag til Miljøplan, og gruppert miljømål i forhold til en gitt bærekrafttematikk<sup>21</sup>. På bakgrunn av denne systematiseringen er det så gjort framlegg om et antall *nøkkelmål* (se tabell under). Nøkkelmålene skal danne det konkrete utgangspunktet for utforming av bærekraftindikatorer i retningsanalysen. Utforming av nøkkelmålene er basert på en systematisering av de konkrete målformuleringene i høringsutkast til miljøplan.

Målet om en bærekraftig utvikling er i prinsippet innarbeidet i det overordnede målet for Miljøplanen (se over). I kapittel to («Tenke globalt - handle lokalt») i planen gis en nærmere omtale av bærekraftmålsettingen, og målet knyttes både opp mot det Stortingsmelding nr 58 (1996-97) om «Miljøpolitikk for en bærekraftig utvikling» betegner som generasjonsperspektivet (fordeling mellom dagens og framtidens generasjoner) og velferdsperspektivet (fordeling innen dagens generasjon) på målet om en bærekraftig utvikling. Et eget underkapittel knytter også Miljøplanen til Lokal Agenda 21, og presenterer det som betegnes som «viktige veivisere» for kommunens Lokal Agenda 21-arbeid (Stavanger kommune 1996, s. 9):

- *helhetssyn og tverrsektoriell tenking*

<sup>21</sup> Aall, C. (1996): *Hvordan gjøre en retningsanalyse. Retningsanalyse som verktøy for oppfølging av miljøplanen i Stavanger kommune*. Internt VF-notat 19.11.96.

- *folkelig mobilisering (....)*
- *langsiktig perspektiv: forstått som 50-100 års tenkning (...)*
- *globalt perspektiv: hvordan lokalsamfunnet kan redusere belastningen på miljøet globalt og lokalt*
- *sosialt perspektiv: vurdering av sosiale og økonomiske konsekvenser av overgangen til en bærekraftig utvikling*

Kommunen valgte i hovedsak i benytte analysegrunnlaget slik det ble foreslått fra Vestlandsforskning, men valgte i tillegg å ta inn to andre bærekrafttema: (1) Sikring og tilrettelegging av områder for friluftsliv, og (2) Vern av kulturminner og kulturmiljøer. Som det går fram av tabellen under er det en stor grad av samsvar mellom prosjektets forslag til bærekrafttematikk og den rådende miljøpolitikken i Stavanger kommune, slik denne kommer til uttrykk i høringsutkast til miljøplan. Viktige bærekrafttema som vern av det biologiske mangfoldet, redusert energiforbruk og reduserte utslipp av klimagasser er i stor grad dekket gjennom de nøkkelmålene det har vært politisk grunnlag for å formulere.

**Tabell E** *Analysegrunnlag for gjennomføring av forsøk med retningsanalyse i Stavanger kommune*

Bærekrafttema	Nøkkelmål
1. Vern av det biologiske mangfoldet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunen skal arbeide for å bevare og sikre størst mulig biologiske mangfoldet, herunder verne alle biotoper til nasjonalt eller lokalt truede arter</li> <li>• Minimalisere utbygging av landbruks-, natur- og friluftsområder</li> </ul>
2. Sikring og tilrettelegging av områder for friluftsliv	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alle innbyggere i Stavanger skal få tilgang til et sammenhengende turveinett innen 500 m fra sin bolig</li> </ul>
3. Vern av kulturminner og kulturmiljøer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (ikke klarlagt)</li> </ul>
4. Redusert energiforbruk	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Energiforbruk til transport skal reduseres</li> <li>• Energiforbruk i kommunens bygningsmasse skal reduseres</li> <li>• Energiforbruk i næringsliv og husholdning skal reduseres</li> </ul>
5. Reduserte utslipp som skader atmosfæren	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utslipp fra transport som skader atmosfæren skal reduseres</li> </ul>
6. Utslipp til lokale resipienter må ikke overskride naturens tålegrense	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utslipp til sjø og vassdrag skal ikke medføre belastninger over naturens tålegrense</li> </ul>
7. Bærekraftig høsting av naturressurser	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Høsting av fisk og vilt skal skje slik at vi oppnår størst mulig artsmangfold og bestandsstørrelse</li> <li>• Minimalisere utbygging av landbruks-, natur- og friluftsområder</li> </ul>
8. Redusert forbruk av materialressurser	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avfallsmengden skal reduseres</li> <li>• Forbruket av materielle ressurser for Stavanger kommune skal reduseres</li> </ul>
9. Menneskepåvirkede endringer av miljøet må ikke skade vår helse	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Det skal ikke være lokale helseproblemer knyttet til luftforurensning eller forurensning i vann</li> <li>• Innen år 2005 bør ingen i sitt bomiljø eller i friområder utsettes for støy over gjeldende normer og retningslinjer</li> </ul>
10. Folkelig deltakelse	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Befolkningen skal trekkes aktivt med i kommunal planlegging og utvikling</li> </ul>



11. Ansvarliggjøring av alle sektorer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alle etater og avdelinger i kommunen har et selvstendig miljøansvar</li> <li>• Miljøvern er et overordnet hensyn for Stavanger kommune</li> </ul>
12. Internasjonalt engasjement	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunen skal yte sitt bidrag i å redusere de globale miljøproblemene</li> </ul>
13. Holdningsskapende arbeid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunen skal drive et aktivt informasjonsarbeid vedrørende miljøvern, utfordringer og muligheter</li> </ul>
14. Føre var prinsippet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunen skal ta langsiktige miljøhensyn (50-100 år)</li> </ul>
15. Levekår og livskvalitet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stavanger skal være en levende by der det er trygt å være og med et stabilt miljø med god lokal service. Forholdene skal være likeverdige uavhengig av hvem en er og hvor en bor, og det skal være lite opphopning av helse- og sosialproblemer</li> </ul>

#### 4.4. Utføring av retningsanalysen

I det videre vil vi kommentere det arbeidet som er dokumentert i «Retningsanalyse Kommuneplanens arealdel» lagt fram til Miljøutvalgets møte den 17. juni 1997 (se vedlegg 1)<sup>22</sup>.

*Vurdering av hvilke bærekrafttema som er relevante for retningsanalyse av arealplanen*

Det er ingen «fasit» på hvilke bærekrafttema som er relevante i et konkret tilfelle, og oftest vil det være en glidende overgang mellom «lav» og «høy» relevans. I tilfellet med analyse av en arealplan har kommunen valgt å prioritere fire bærekrafttema med tilhørende nøkkelmål (se tabellen på neste side)

---

<sup>22</sup> Vurderingen er hentet fra et internt prosjektnotat, som òg er presentert i møte overfor kommunen. Aall, C. (1997): *Kommentarer til forsøk med retningsanalyse i Stavanger kommune*. Internt VF-notat 21.11.97.

**Tabell F** Prioriterte bærekrafttema og nøkkelmål for retningsanalyse av arealplanen i Stavanger kommune

Bærekrafttema	Nøkkelmål
Tema 1: Vern av det biologiske mangfoldet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunen skal arbeide for å bevare og sikre størst mulig biologiske mangfoldet, herunder verne alle biotoper til nasjonalt eller lokalt truede arter</li> <li>• Minimalisere utbygging av landbruks-, natur- og friluftsområder</li> </ul>
Tema 2: Sikring og tilrettelegging av områder for friluftsliv	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alle innbyggere i Stavanger skal få tilgang til et sammenhengende turveinett innen 500 m fra sin bolig</li> </ul>
Tema 4: Redusert energiforbruk	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Energiforbruk til transport skal reduseres</li> </ul>
Tema 5: Reduserte utslipp som skader atmosfæren	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utslipp fra transport som skader atmosfæren skal reduseres</li> </ul>

#### Valg av bærekraftindikatorer

Forslag til miljøplan for Stavanger kommune baserer seg blant annet på bruk av indikatorer. I miljøplanen er det for hvert mål og delmål foreslått konkrete indikatorer. I retningsanalysen har kommunen blant annet hentet forslag til indikatorer fra miljøplanen (se tabell under).

**Tabell G** Valg av bærekraftindikatorer for retningsanalyse av arealplanen i Stavanger kommune

Bærekrafttema/nøkkelmål	Bærekraftindikatorer
<i>Tema 1: Vern av det biologiske mangfoldet</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunen skal arbeide for å bevare og sikre størst mulig biologiske mangfoldet, herunder verne alle biotoper til nasjonalt eller lokalt truede arter</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nedbygging av områder som er gitt en kommunal vernestatus</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Minimalisere utbygging av landbruks-, natur- og friluftsområder</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• m<sup>2</sup> tettstedsareal/innb.</li> <li>• m<sup>2</sup> omdisp LNF/ny bolig</li> <li>• m<sup>2</sup> omdisp LNF/ny arb.pl.</li> <li>• m<sup>2</sup> omdisp LNF/ny innb.</li> </ul>
<i>Tema 2: Sikring og tilrettelegging av områder for friluftsliv</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alle innbyggere i Stavanger skal få tilgang til et sammenhengende turveinett innen 500 m fra sin bolig</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• planlagte arealer/sikrede arealer</li> <li>• planlagte turveier/utbygde turveier</li> </ul>
<i>Tema 4: Redusert energiforbruk</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Energiforbruk til transport skal reduseres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• kWh/1000 innb /år</li> <li>• personbilm/person</li> <li>• andel kollektivreiser av alle reiser</li> <li>• andel sykkelreiser av alle reiser</li> <li>• antall el-kjøretøy</li> </ul>
<i>Tema 5: Reduserte utslipp som skader atmosfæren</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utslipp fra transport som skader atmosfæren skal reduseres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• antall personer utsatt for lokal forurensning (NO<sub>2</sub>) og støv over anbefalte grenser</li> </ul>

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• reduserte utslipp av CO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, SO<sub>2</sub> og NM-VOC</li> </ul> |
|---|

Kommunen har ført opp relativt mange indikatorer for hvert bærekrafttema - noe som kan gjøre datainnhenting omfattende og resultatene unødvendig kompliserte. Det er òg grunn til å spørre om indikatoren «nedbygging av dyrka mark» heller burde knyttes til temaet «bærekraftig høsting av naturressurser» i stedet for «vern av biologisk mangfold». Videre ser vi at én av indikatorene for tema 5 (reduserte utslipp som skader atmosfæren) i realiteten er en indikator for et annet bærekrafttema (tema 9 Menneskepåvirkede endringer av miljøet må ikke skader vår helse).

#### *Innsamling og bearbeiding av data*

Kommunen har utelukkende benyttet seg av data som står i selve plandokumentet. Det har med andre ord ikke foregått noen egen innsamling eller sammenstilling av data i forbindelse med retningsanalysen. Dette viser seg konkret ved at de foreslåtte indikatorene for bærekrafttema 4 (redusert energiforbruk) og 5 (reduserte utslipp som skader atmosfæren) ikke er tallfestet (jfr vedlegg 1). For tema 1 (vern av det biologiske mangfoldet) og 2 (sikring og tilrettelegging av områder for friluftsliv) presenteres det imidlertid tall, som igjen er hentet direkte ut fra tallmaterialet i utkast til arealplan.

#### *Vurdering av «retning» og forslag til forbedringstiltak*

Som en naturlig konsekvens av det som er påpekt over - et manglende datagrunnlag for to av de prioriterte bærekrafttemaene - er det heller ikke trukket noen klare konklusjoner om hvilken «retning» arealplanen ser ut til å bringe kommunen. I retningsanalyserapporten skiller kommunen mellom to former for konklusjoner, rettet mot planinnhold og planmetode. For de to første bærekrafttemaene konkluderer kommunen med at arealplanen er i samsvar med nøkkelmålene (se tabell under). Konklusjonen er også godtgjort gjennom tallfestede indikatorer. For det første bærekrafttemaet (vern av det biologiske mangfoldet) er det fremmet forslag om endring av *planinnhold*, selv om dette ikke kommer klart fram i konklusjonen. Under det som kalles «analyse» blir det foreslått en økt satsing på utbygging i eksisterende by fra 300 til 400 boliger pr år, for på den måten å redusere behovet for nye utbyggingsområder. I øvrig kommer rapporten ikke med forslag til endringer i planinnhold, men under overskriften «konklusjoner - metodisk» kommer rapporten med anbefalinger om endringer i det metodiske opplegget for rulleringen av arealplanen. Endringsforslagene går ut på bedre dokumentasjon av effektene av planen og bedre koordinering mellom arealplanarbeidet og annet planarbeid i kommunen.

#### **Tabell H** *Konklusjoner fra retningsanalyse av arealplanen i Stavanger kommune*

Bærekrafttema/nøkkelmål	Konklusjon om planinnhold	Konklusjon om planmetode
<i>Tema 1: Vern av det biologiske mangfoldet</i>		

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunen skal arbeide for å bevare og sikre størst mulig biologiske mangfoldet, herunder verne alle biotoper til nasjonalt eller lokalt truede arter</li> </ul>	Arealplanen ivaretar målsettingen om vern av de viktigste områdenr for biologisk mangfold. Planen mangler spesifikke opplysninger om enkeltområder og kvaliteter som går tapt.	Arealplan bør på sikt ha en tabell som forteller hvilke biologiske kvaliteter som går tapt ved omdisponering av arealbruk.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Minimalisere utbygging av landbruks-, natur- og friluftsområder</li> </ul>	Den regionalt mest skånsomme og beste arealbrukspolitik er å satse på utnyttelse av den utbygde by og samtidig ta i bruk nye byggeområder som grenser til byene. Det ligger så en utfordring å utvikle en dokumentasjon om byfortetting og potensiale for framtidig fortatting.	Arealplan bør på sikt ha en tabell som... dokumenterer hvordan utviklingen går ift. miljøplanens målsatte indikatorer, og hvilke arealkategorier som går tapt ift. landbruksinteresser.
<i>Tema 2: Sikring og tilrettelegging av områder for friluftsliv</i>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alle innbyggere i Stavanger skal få tilgang til et sammenhengende turveinett innen 500 m fra sin bolig</li> </ul>	Kommuneplanens retningslinjer følger opp de strategiske mål for turområder vedtatt av bystyret, som er sammenfallende med nøkkelmål(ene)....	-
<i>Tema 4: Redusert energiforbruk</i>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Energiforbruk til transport skal reduseres</li> </ul>	-	Areidene med transportplanene koordineres ift. kommuneplanens arealdel, og dokumentasjonene på energibruk til transport i henhold til miljøplanens indikatorer tas med i plandokumentene.
<i>Tema 5: Reduserte utslipp som skader atmosfæren</i>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utslipp fra transport som skader atmosfæren skal reduseres</li> </ul>	-	Areidene med transportplanene koordineres ift. kommuneplanens arealdel, og dokumentasjonene på utslipp av gasser og svevestøv i henhold til miljøplanens indikatorer tas med i plandokumentene.

I prosjektet er det forutsatt at de konklusjonene som er trukket for hver av bærekrafttemaene skal sammenfattes i en hovedkonklusjon; om analyseobjektet vil bringe kommunen i «negativ» eller «positiv» retning målt i forhold til analysegrunnlaget (dvs nøkkelmålene). Retningsanalysen av arealplanen har et siste «oppsummeringskapittel», men det sies ingen ting der om «retning». I steden bringes det inn et nytt element - et regionalt perspektiv - og det argumenteres for at den linjen som er valgt i arealplanen er miljømessig forsvarlig, til tross for at dette innebærer økt nedbygging av jordbruksareal og tap av biologisk mangfold.

#### 4.5. Oppfølging av retningsanalysen

Retningsanalysen inngår som en del av den formelle høringen til rullering av arealplanen. Arealplanen ble lagt fram til offentlig høring den 20. januar 1997 med sikte på avsluttende politisk behandling innen utgangen av 1997. Forsøket med retningsanalyse ble gjort som del av høringsrunden, og fulgte med som vedlegg til uttale fra Miljøutvalget vedtatt i møte den 17. juni

1997 (sak 034/97). Arealplan med tilhørende høringsuttalelser ble behandlet i formannskapet den 18. september og bystyret den 29. september. Spørsmålet om jordvern, vern av det biologiske mangfoldet og unyttingsgrad i boligområdene var blant de tema det ble reist endringsforslag om i den politiske behandlingen av planen - tema som også ble tatt opp i retningsanalysen. Prosjektleder gir uttrykk for at retningsanalysen ikke ble fokusert fra administrasjonens side i samme grad som man i utgangspunktet kunne ha ønsket, fordi man følte seg såpass usikker på metodikken. Det har heller ikke latt seg gjøre å spore noen direkte koblinger mellom retningsanalysen og det som framgår av sakspairer og voteringsforslag fra formannskap og bystyret, ut over det som er påpekt over.

#### 4.6. Retningsanalyse som del av kommunens øvrige styringssystem

I høringsutkast til Miljøplan for Stavanger kommune står retningsanalyse ført opp som én av tre hjelpemidler for å sikre oppfølging av planen. Om retningsanalyse står det (Stavanger kommune 1996, s. 5):

*«(retningsanalyse kan brukes) i tilfeller hvor planer/tiltak har et omfang som tilsier grundigere vurderinger av miljømessige konsekvenser, men hvor konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven ikke er påkrevd».*

Miljøvernleder ønsker å fremme en sak om fast bruk av retningsanalyse for politisk behandling i kommunen. Til grunn for en slik drøfting vil det ventelig bli utarbeidet et forslag til *retningslinjer* for gjennomføring av retningsanalyse. Det har imidlertid ikke vært mulig å få gjort ferdig dette arbeidet innenfor prosjektets tidsrammer.

#### 4.7. Erfaringer fra prosjektarbeidet i Stavanger kommune

En samlet vurdering av kommunens forsøk med å prøve ut retningsanalyseverktøyet viser at forsøket i hovedsak har involvert det administrative nivået i kommunen, og at det ikke er mulig å spore en direkte effekt av forsøket på behandlingen av arealplanen. Det kan òg være grunn til å stille spørsmål ved hensiktsmessigheten å bruke retningsanalyse såpass sent i en planprosess. Erfaringer fra miljøkonsekvensutredninger i kommunal sammenheng tyder på at man må inn langt tidligere i en planprosess for å påvise direkte effekter på det endelige planinnholdet av denne typen utredninger (Bergsjø og Plahte 1996). Tabellen under viser videre at kommunen ikke fullt ut har evnet å følge de anbefalingene om metodevalg som ble gitt i prosjektet, og at det fortsatt er behov for metodiske avklaringer og presiseringer. Oversikten viser at hovedproblemet knytter seg til bruk av indikatorene og det metodiske kravet om innsamling

og bearbeiding av data. Manglende datagrunnlag har så gjort det vanskelig å komme fram til en klar og entydig samlet vurdering.

**Tabell I** Samlet vurdering av forsøk med retningsanalyse av arealplanen i Stavanger kommune

Faser i retningsanalysen	Gjort i forsøket ?	Merknader
1. klargjøring av analysegrunnlaget	Ja	Basert på en første gjennomgang av målstrukturen i miljøplanen utført av Vestlandsforskning, har kommunen gjort egne vurderinger og kommet fram til et analysegrunnlag med formulering av nøkkelmål for de enkelte bærekrafttema.
2. vurdering av hvilke bærekrafttema som er relevante for det konkrete analyseobjektet	Ja	Fire bærekrafttema prioritert, men andre tema kan være vel så relevante.
3. valg av indikatorer for de ulike bærekrafttemaene	Ja	Stort antall indikatorer for hvert tema.
4. innsamling og bearbeiding av data	Nei	Bare brukt data som står i arealplanen, ikke samlet inn egne data.
5. for hvert av de relevante bærekrafttema vurdere hvilken retning analyseobjektet vil bringe kommunen	Delvis	For to av bærekrafttemaene der det ikke var samlet inn data, er det heller ikke trukket noen klare konklusjoner.
6. for hvert av de relevante bærekrafttema utforme eventuelle forslag til forbedringstiltak for å bringe utviklingen i «positiv» retning	Delvis	For ett tema med tallfestede indikatorer er det gitt anbefalinger om endringer i planinnhold. For de andre tema bare forslag om mer informasjon i plandokumentet.
7. gjøre en samlet vurdering av om analyseobjektet vil bringe kommunen i «negativ» eller «positiv» retning	Nei	Det blir ikke uttrykt klart om man vurderer at arealplanen samlet sett bringer kommunen i «negativ» eller «positiv» retning.
8. presentasjon av resultatene i rapportform for politisk behandling	Ja	Lagt fram for Miljøutvalget.

Prosjektdeltakerne i kommunen gir tilslutning til hovedprinsippene i det metodiske opplegget som ble utprøvd. De framhever at det er viktig å få fram et verktøy som kan vise utviklingsretning i kommunal planlegging i forhold til målet om en bærekraftig utvikling. Utgangspunktet for en slik vurdering må være lokalt vedtatte mål, men det er òg viktig at kommunene ikke stilles helt fritt i å gi bærekraftbegrepet et hvilket som helst innhold. Det er derfor riktig å presentere en gitt *bærekrafttematikk* som kommunene så oppfordres å forholde seg til, og at denne malen tar utgangspunkt i målet om en bærekraftig utvikling slik målsettingen kommer til uttrykk i Verdenskommisjonens rapport og Agenda 21. Slik sett gir prosjektdeltakerne tilslutning til idéen om et *internasjonalt politisk regime*, der kommunene i sin bærekraftorienterte politikk først og fremst må forholde seg til FN og internasjonale miljøvernavtaler som overordnet

premissleverandør. Retningsanalyse blir da vel så mye et verktøy for å realisere målene i Verdenskommisjonens rapport og Agenda 21, som et verktøy for å sikre at kommunen lever opp til egne og statlige miljømål.

Informantene peker videre på at det er viktig at retningsanalysen ikke bare blir en «karaktersetter», men at det også på en enkel måte uten unødvendige detaljer blir vist til et mulig *forbedringspotensiale*.

For å sikre at retningsanalyse ikke blir brukt i utrengsmål, mener informantene det viktig å utvikle kriterier for hva som kan retningsanalyseres og når retningsanalyse skal tas i bruk tilsvarende de «*oppfangskriterier*» som er utviklet for konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven. Slike kriterier bør søke å fange opp store saker, saker som bryter med vedtatt plan, saker som gjelder store arealer, særlig kostnadskrevenne saker og saker som på annen måte innebærer store potensielle konflikter i forhold til en bærekraftmålsetting.

Representantene for Stavanger kommune gir tilslutning til et forslag om «*aktiv*» bruk av retningsanalyse. Det bør ikke være slik at retningsanalyser utelukkende gjennomføres når gitte krav om gjennomføring av retningsanalyse innfris - jfr igjen systemet for konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven. Det bør òg være anledning for det organet som er ansvarlig for gjennomføring av retningsanalyse å kreve en retningsanalyse gjennomført, selv om «*utløsningskriteriene*» i utgangspunktet ikke er oppfylt. Dette kan være aktuelt hvis kommunen ønsker å få gjennomført en retningsanalyse på et tidligst mulig tidspunkt i en planprosess før normale høringsrutiner blir igangsatt, for eksempel ved varsling av oppstart på planarbeid som utføres av andre instanser enn kommunen (aktuelle eksempler kan være private utbyggere, statlige myndigheter som Veivesenet og Norges Vassdrags- og Energiverk osv).

Kommunen gir tilslutning til en modell for *organisering* av retningsanalysearbeidet tilsvarende det som gjelder for konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven, der det er tiltakshaver som har ansvar for å utføre selve retningsanalysen mens ansvarlig myndighet (miljøvernutvalg ved miljøvernleder) skal godkjenne utredningsprogram og den endelige retningsanalyserapporten. Det foreslås vider at alle instanser i prinsippet bør kunne kreve gjennomføring av en retningsanalyse på en konkret sak, men at det bør være ett politisk organ (for eksempel miljøvernutvalget) som gjør vedtak om gjennomføring av retningsanalyse.

Forutsetningene for å gi tilslutning til den foreslåtte retningsanalysemodellen er at det lar seg gjøre å komme fram til en enkel, konsistent, troverdig og etterprøvbar metodikk. Dette forutsetter igjen at det blant annet ikke legges opp til for store metodiske tilpasninger i den enkelte kommune. Informantene ser det som naturlig at *Kommunenes Sentralforbund* står bak en eventuell anbefaling om et metodisk opplegg for gjennomføring av retningsanalyse, herunder anbefalinger om hva som bør

være utgangspunktet for å definere innholdet i en kommunal bærekrafttematikk.



## 5. Akershus fylkeskommune: retnings-analyse av fylkesdelplan for arealbruk i Romerike

### 5.1. Prosjektgjennomføring i Akershus fylkeskommune

I 1989 gjorde Fylkestinget i Akershus vedtak om å utarbeide et eget kapittel om miljøvern i fylkesplanen, og yttret videre ønske om at fylkeskommunen skulle ha det samlede ansvaret for den regionale miljøvernforvaltningen. I perioden 1991-93 gjennomførte Akershus som eneste fylket et frifylkesforsøk, der fylkeskommunen overtok alle fylkesmannens miljøvernoppgaver og myndighet. I 1991 vedtok Fylkestinget en strategi og handlingsplan for miljøvern for perioden 1991-95 som en integrert del av fylkesplanarbeidet. Etter avslutningen av frifylkesforsøket vedtok fylkeskommunen så en rullering av miljøplanen; for perioden 1994-97. I 1996 startet så arbeidet med tredje generasjon miljøplan, denne gangen som en fylkesdelplan - som så etter hvert fikk betegnelsen «Regional Agenda 21».

Fylkeskommunen kom med i prosjektet i februar 1996. Grunnlaget for prosjektdeltakeing var vedtak i fylkesutvalget om revisjon av fylkesdelplan for miljøvern (FU-sak 25/96). I saksframlegget blir det vist til presentasjonen av retningsanalyseprosjektet under ENS-konferansen i 1995, og videre står det:

*«Fylkesrådmannen har oppfattet 'retningsanalyser for bærekraft' som (en) metode for å vurdere utfordringer, konsekvenser og tiltak på enkelte avgrensede temaer framfor en analyse av den totale miljøsituasjonen i fylket. Metoden med retningsanalyse kan se ut til å være mer i tråd med en begrenset gjennomgang av miljøpolitikken i Akershus. Fylkesrådmannen mener det kunne være interessant om en ny fylkesplan tok utgangspunkt i en slik retningsanalyse for en bærekraftig utvikling. Også ut fra et ønske om å 'spisse ut' de miljøpolitiske problemstillingene i et regionalt perspektiv»*

Prosjektet har vært knyttet til arbeidet med fylkesdelplan for miljø/Regional Agenda 21. En politisk valgt styringsgruppe for planarbeidet - og retningsanalyseprosjektet - ble nedsatt av fylkesutvalget. Administrativt ansvarlig for prosjektet har vært plan- og miljøvernadvleingen, med seksjonssjef som prosjektleder.

På tilsvarende måte som for Stavanger kommune ble framdriften i prosjektarbeidet forsinket på grunn av arbeidet med det som skulle fungere som analysegrunnlaget for forsøket med retningsanalyse - i dette tilfellet fylkesdelplan miljø/Regional Agenda 21. Etter ønske fra fylkeskommunen leverte Vestlandsforskning vinteren 1996/97 innspill til dette arbeidet<sup>23</sup>. I

---

<sup>23</sup> Aall, C. (1997): *Innspill til bærekraftsmål i Regional Agenda 21 for Akershus fylkeskommune for tema «Areal og transport»*. Internt VF-notat 05.03.97.

mai 1997 blir så Regional Agenda sendt på høring med høringsfrist 1. oktober samme år. Endelig godkjenning av planen ble gjort i Fylkesutvalget den 20. januar 1998.

Sommeren 1997 ble valg av analyseobjekt endelig avklart: Fylkesdelplan for strategier og retningslinjer for utbyggingsmønster og arealbruk på Romerike (FDP-Romerike). Retningsanalysen ble gjort som del av en uformell intern høringsrunde der planinnholdet ble vurdert opp mot et analysegrunnlag utledet av utkast til Regional Agenda 21. Selve analysearbeidet ble utført av miljøvernseksjonen, mens tiltakshaver - dvs arealseksjonen - bare har vært orientert om retningsanalyseprosjektet uten å ha blitt trukket direkte inn i analysearbeidet. Retningsanalyserapporten ble ikke forelagt et politisk organ for godkjenning før oversendelse til tiltakshaver, men inngikk som del av den administrative kommentarrunden i forkant av den formelle høringsrunden.

## 5.2. «Regional Agenda 21» - et særnorsk fenomen

### *Regionalt miljøvernarbeid med lengre historie enn det lokale miljøvernarbeidet*

MIK-programmet og MIK-reformen<sup>24</sup> gjaldt bare kommunene, ikke fylkeskommunene. Det er ikke gjennomført en systematisk evaluering av fylkeskommunenes miljøverninnsats på linje med det omfattende evalueringsarbeidet som er gjort i forhold til kommuner. Spredte erfaringer antyder likevel en noe annerledes tilnærming i det fylkeskommunale miljøvernarbeidet sammenlignet med kommunene. Historien bak institusjonaliseringen av det fylkeskommunale miljøvernarbeidet peker i retning av en tettere kobling mellom verne- og utbyggingshensyn, og på grunn av fylkeskommunens egenart er det lagt større vekt på planlegging enn konkrete miljøverntiltak i det fylkeskommunale miljøvernarbeidet (Akershus fylkeskommune 1994:19-33; Oppdal 1996; Lafferty, Aall og Seippel 1997).

Institusjonaliseringen av det genuint *regionale* miljøvernarbeidet har en lengre historie enn det lokale miljøvernarbeidet, og en langt mer markert todeling mellom statlig og kommunalt ansvar enn tilfellet er for det lokale miljøvernarbeidet. Den statlige miljøvernforvaltningen på regionalt nivå har fått den klart største oppmerksomheten, mens den fylkeskommunale miljøvernforvaltningen ikke har blitt fulgt opp gjennom tilsvarende program- eller reformsatsinger fra statlig hold som det vi har sett i kommunene. På 1970-tallet og fram til 1982 var det også en hard drakamp mellom stat og kommune om hvor kompetanse og ansvar for miljøvernarbeidet skulle ligge på regionalt nivå.

---

Aall, C. (1997): *Innspill til bærekraftmål i Regional Agenda 21 for Akerhus fylkeskommune for tema «Bærekraftig produksjon og forbruk»*. Internt VF-notat 05.03.97.

<sup>24</sup> MIK = Miljøvern i Kommunene

I 1970 ble det opprettet egne stillinger som friluftsf- og naturvernkonsulenter ved fylkesmannens utbyggingsavdeling i alle fylker. Dette førte til at det regionale miljøvernarbeidet etter hvert fikk et mer omfattende og systematisk preg. I 1971 avga det såkalte «Ressursutvalget» en innstilling om landets naturressurser og forvaltningen vedrørende disse, der det blant annet blir foreslått å opprette et eget departement for forvaltning av naturressursene. I prosessen rundt opprettelsen av dette departementet var særlig spørsmålet om koblingen mellom miljøvern og regional planlegging et sentralt stridstema. Resultatet av denne prosessen ble opprettelsen av Miljøverndepartementet med ansvar blant annet for den regionale planleggingen (Jansen 1989).

I 1977 overtok så fylkeskommunene miljøvernkompetansen gjennom overtakelse av fylkesmannens utbyggingsavdeling. I 1979 fikk vi en stortingsmelding om organisering av det offentlige miljøvernarbeidet som konkluderer at miljøvern er en statlig oppgave. I 1981 fulgte innstillingen fra Stortingets kommunal- og miljøvernkomité, der det bare var et lite mindretall som gikk mot Miljøverndepartementets innstilling og hevdet betydningen av å knytte miljøvernet til den regionale planleggingen og det regionale og lokale forvaltningsnivået. I 1982 fikk vi så opprettelsen av fylkesmannens miljøvernnavdeling, og det regionale miljøvernarbeidet ble først og fremst definert som en statlig verneoppgave uten de tidligere sterke institusjonelle koblingene til regional planlegging.

I det videre får vi se en kraftig utbygging av fylkesmannens miljøvernnavdeling, mens mye av den fylkeskommunale innsatsen på miljøvernområdet er på stedet hvil. De fleste oppfatter gjerne i dag fylkesmannens miljøvernnavdeling som den sentrale regionale offentlige aktøren på miljøvernområdet, selv om fylkeskommunen fortsatt har viktige ansvarsområder innenfor miljøvernet knyttet til arealplanlegging, kulturminnevern, friluftslivarbeid og miljøtilpasset næringsutvikling. En statusrapport utarbeidet av «Fylkeskommunalt miljøfaglig nettverk» viser at det også har skjedd en utvikling i fylkeskommunene parallellt med det som har skjedd i fylkesmannsembetet og i kommunene på miljøvernområdet (Oppdal 1996):

- samtlige<sup>25</sup> fylkeskommuner har innarbeidet overordnede miljømål i sine fylkesplaner, egne temakapitler om miljø eller integrert miljøhensyn i sine strategiske satsingsområder
- samtlige fylkeskommuner har fylkesdelplaner eller handlingsprogram som behandler viktige miljøtema
- i mange av tilfeller er miljømål satt som premiss for den regionale bosetnings- og næringsutviklingen
- rene miljøtiltak er av mer begrenset omfang, mens tiltak som søker å avveie mellom bruk og vern er vanligere, for eksempel veiledning om helhetlig arealplanlegging og støtte til miljøbasert næringsutvikling

---

<sup>25</sup> Undersøkelsen gjelder ikke for Oslo kommune.

- 13 av 16 undersøkte fylkeskommuner hadde pr 1996 tilsatt egne miljøvernkonsulenter, uten statlig støtte

#### *Agenda 21 på dagsorden i fylkeskommunene - med Akershus i front*

Når Stortingsmelding nr 58 (1996-97) om «Miljøpolitikk for en bærekraftig utvikling» legger opp til at «Lokal Agenda 21» skal overta som overskrift for det lokale miljøvernarbeidet, er det interessant å registrere den tilsynelatende store interessen for Agenda 21-arbeid i mange fylkeskommuner. Mens norske kommuner har blitt kritisert for å være sene med å gripe fatt i utfordringen om å starte lokale Agenda 21 prosesser<sup>26</sup>, er fenomenet «Regional Agenda 21» så vidt vi kjenner til et særnorsk fenomen – og Norge ligger i så måte i front internasjonalt (Lafferty, Aall og Seippel 1997). I tillegg til Akershus har to andre fylkeskommuner i løpet av 1997 formelt startet sitt Agenda 21-arbeid (Hordaland og Nordland fylkeskommune). Per januar 1998 har i alt sju fylkeskommuner satt i gang arbeidet med regionale Agenda 21<sup>27</sup>.

Fylkesutvalget i Akershus vedtok i februar 1996 oppstart av arbeidet med en fylkesdelplan for *miljøvern* (FU-sak 25/96). Det ble nedsatt en politisk styringsgruppe som høsten 1996 la fram for fylkesutvalget en tilråding om å legge opp planarbeidet som en *Regional Agenda 21* (RA21).

#### *Tradisjonell fylkesplanprosess med ambisjoner om noe mer...*

Agenda 21-perspektivet på fylkesdelplanarbeidet knytter seg i mindre grad til selve planprosessen. Planarbeidet har i hovedsak vært lagt opp som en tradisjonell fylkesdelplan med vekt på å trekke inn ulike offentlige organ og i noen grad frivillige organisasjoner. I saksutredningen til endelig godkjenning av utkast til RA21 blir dette forholdet kommentert på følgende måte av Fylkesrådmannen:

*«Agenda 21-dokumentet legger til grunn at gjennomføring av tiltak for å skape en bærekraftig utvikling vil kreve tilslutning i befolkningen og at valg av løsninger må fremkomme gjennom en dialog som engasjerer brede lag av befolkningen. Ideelt sett ser fylkesrådmannen at Agenda 21-prosessen i Akershus kunne vært gjennomført som en bredere drøfting av temaet bærekraftig utvikling. Det ble bevisst valgt å rette hovedfokus på økologiske bærekrafttemaer, noe som trolig også har lagt føringer på hvem som har valgt å delta i planprosessen».*

<sup>26</sup> Se for eksempel Armann, K., Jon Hille og Olav Kasin (1995): *Lokal Agenda 21. Norske kommuners miljøarbeid etter Rio*. Rapport 5:95. Alternativ Framtid, Oslo.

<sup>27</sup> Gjengitt i leder i tidsskriftet «Lokal Agenda 21» 2/97 (tidligere «MIK-nytt»).

Det ble nedsatt en politisk styringsgruppe til å lede arbeidet. Fire arbeidsgrupper med deltakelse fra regionale myndigheter og organisasjoner har så stått for hoveddelen av planarbeidet innenfor følgende tema<sup>28</sup>:

1. bærekraftig produksjon og forbruk
2. samordnet areal- og transportplanlegging
3. forvaltning av biologisk mangfold og grunnlaget for matproduksjon
4. miljøkvalitet i og langs sjø og vassdrag

Det ble i planprosessen gjennomført enkelte mer avgrensede tiltak for å involvere eksterne aktører. Oppstart av den eksternt rettede delen av planarbeidet ble markert med en større åpen dagskonferanse i september 1996, samtidig som et debatthefte<sup>29</sup> kalt «Regional Agenda 21 - globale utfordringer - lokalt og regionalt ansvar» ble distribuert til aktuelle aktører og gjort tilgjengelig på internett.

I saksredegjørelsen (sak 2/98) til Fylkesutvalgets endelige behandling av RA21 blir det pekt på at planutkastet har fått en generell positiv mottakelse, og at mange kommuner har fattet vedtak om å legge fylkesdelplanen til grunn for egne lokale Agenda 21-prosesser. Som ledd i oppfølgingen av RA21 vil fylkeskommunen blant annet ta følgende initiativ:

- Opprette et *Grønt Råd* som en møteplass for kommuner, regionale myndigheter, frivillige organisasjoner, næringsliv og fagbevegelse der det fokuseres på globale miljøproblemer og lokalt og regionalt ansvar.
- Fylkestinget skal få en *årlig melding* om status for oppfølgingen av RA21 i Akershus.
- Ta i bruk *miljørevisjons* for å vurdere om fylkeskommunens og kommunenes virksomhet er i samsvar med egen vedtatt miljøpolitikk, følge opp resultatene av vurderingen og i etterkant undersøke om virksomheten har forholdt seg til resultatene av revisjonen.
- Bruke *retningsanalyseverktøyet* for å vurdere framtidige vedtak og planer i forhold til målene i RA21.

*Bærekraftperspektiv - men bare «økologisk bærekraft» ?*

Det som skiller dette planarbeidet fra en «tradisjonell» miljøvernplan knytter seg først og fremst til det politiske *innholdet*. I saksredegjørelsen til Fylkesutvalgets endelige godkjenning av fylkesdelplanen blir planens status som «Regional Agenda 21» kommentert på følgende måte av fylkesrådmannen:

---

<sup>28</sup> I høringsrunden kom det fram kritikk fra enkelte kommuner mot at fylkeskommunen ikke hadde invitert kommunene med i arbeidsgruppene, en kritikk Fylkesrådmannen i ettertid har sagt seg delvis enig i.

<sup>29</sup> Laget av Idébanken.

*«Dette innebærer at man i planarbeidet har fokusert på sammenhengene mellom de globale miljøutfordringene og handlingsmuligheter og ansvar på lokalt og regionalt nivå».*

Samtidig peker fylkesrådmannen på en prinsipielt viktig *avgrensning* ved planen:

*«...utgangspunktet for planprosessen var et vedtak om utarbeidelse av en fylkesplan for miljøvern. Agenda 21s...fokusering, ikke bare på økologisk, men også sosial og økonomisk bærekraftig utvikling er slik sett ikke ivaretatt i sin fulle bredde. Dette innebærer bla at miljøproblemene i liten grad er drøftet i forhold til global fordelingsproblematikk. Videre er fordelingsproblematikk i vårt eget samfunn, som følge av den virkemiddelbruk planen foreslår, ikke tatt opp til drøfting. Den siste problemstillingen er i særlig grad aktuell i forhold til bruk av økonomiske virkemidler som feks avgifter på miljøskadelig forbruk».*

Den avgrensning som fylkesrådmannen påpeker er forøvrig på linje med regjeringens politikk gjengitt i Stortingsmelding nr 58 (1996-97) om «Miljøpolitikk for en bærekraftig utvikling», men avgrensningen påpekes mer eksplisitt her enn tilfellet er i stortingsmeldingen.

#### *En politisk kontroversiell plan ?*

Hvert av planens fire temakapitler – som er identiske med de temaene arbeidsgruppene arbeidet med – avsluttes med mål og strategier. Strategiene angir hvordan statlige og fylkeskommunale myndigheter skal oppfylle målene i planen, samtidig som de gir retningslinjer for kommunenes planlegging og virksomhet. Et interessant forhold som kommer fram i planutkastet er de politiske avveiningene som ligger til grunn for utkastet. En gjennomgang av utkastet til RA21 viser for det første *at* det har vært gjort reelle politiske avveininger i vektlegging av tema og prioritering av mål i selve planprosessen. Dernest ser vi at dissensene særlig knytter seg til jordvern, Markagrenseproblematikken<sup>30</sup>, og virkemidler for å oppnå redusert bilbruk.

Representanter for ulike utbyggingsinteresser var motstandere av en sterk *Markagrense* og en restriktiv *jordvernpolitikk*. Samtidig ønsket enkelte grunneierinteresser å se markagrensen i sammenheng med jordvernpolitikken, for på den måten å forbeholde seg mulighet til å kanalisere utbyggingspresset vekk fra dyrka mark og over på naturmark<sup>31</sup>. I

---

<sup>30</sup> Det vil si grensen mellom bebygde områder og større sammenhengende grøntområder; «marka».

<sup>31</sup> Akershus Bondelag fremmet som eneste eksterne høringsinstans det synspunktet at justering av Markagrensen må være et reelt alternativ til nedbygging av dyrka mark. Tilsvarende synspunktet ble òg fremmet av Senterpartiet - og vedtatt mot stemmene fra Arbeiderpartiet og Rød Valgallianse - i Næringsutvalgets høringsuttalelse til RA21.

hovedsak var det vernesiden som gikk «seirende» ut av striden om Markagrensen og jordvern. I det endelige forslaget blir målsettingen om Markagrensen opprettholdt med noen mindre justeringer, samtidig som jorverninteressene blir styrket med en ny formulering om at nedbygging av større dyrka arealer skal vurderes i en regional sammenheng. Det blir åpnet for at hensynet til transportreduserende arealplanlegging kan rettferdiggjøre endringer i Markagrensa eller omdisponering av større sammenhengende jordbruksarealer til utbyggingsformål. Fylkesrådmannen understreker likevel i flere konkrete henvisninger at *fortetting* bør få prioritet framfor omdisponering av ubebygde arealer. Følgende formuleringer understreker dette poenget<sup>32</sup>:

*«Før omdisponering av landbruks-, natur- og friluftsområder tillates, må potensialet for fortetting innenfor eksisterende byggesone være kartlagt<sup>33</sup> og tiltak som legger til rette for kvalitativt god fortetting satt i verk.*

*For å styrke kollektivtransporten bør utbyggingshensyn tillegges stor vekt i forhold til vern av arealer i gangavstand fra kollektivknutepunkter, under forutsetning av at det planlegges en konsentrert utbygging og tas hensyn til kulturmiljøer, bomiljøer og grøntstruktur».*

For temaet «transportutvikling - kollektivtrafikkandel» peker fylkesrådmannen på at (vår understreking):

*«...biltrafikken er hovedstadsområdets viktigste miljøutfordring. Ideelt sett burde det samlede trafikkarbeidet begrenses og helst reduseres, men fylkesrådmannen ser dette som lite realistisk med de virkemidler dagens samfunn kan akseptere».*

I høringsrunden kom det inn mange og til dels radikale innspill fra Statens vegvesen, Akershus vegkontor (SVA). SVA pekte blant annet på at utslippene av CO<sub>2</sub> per person i Akershus ligger 15 prosent over landsgjennomsnittet, og etterlyste på denne bakgrunn mer konkrete målformuleringer om reduksjon av CO<sub>2</sub>-utslippene. Som tilsvarende på utfordringen viser fylkesrådmannen til planene om å utarbeide en klimahandlingsplan i samarbeid med Oslo kommune. I øvrig slutter Fylkesrådmannen seg i store trekk til innspillene fra SVA, som innebærer

---

Senterpartiet fikk òg flertall for et forslag om å stryke setningen «Markagrensen opprettholdes».

<sup>32</sup> Fylkesutvalget har også i praktisk politikkvist vilje til å prioritere en restriktiv holdning mot spredt utbygging, og har for eksempel i høringsuttalelse til Kommuneplan for Nes kommune 1997-2008 - mot stemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet - fremmet innsigelse mot fire foreslåtte utbyggingsområder, med henvisning til rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging. I samme sak blir det vist til et antatt utnyttet boligpotensiale i eksisterende tettsteder (sak 38/97 til Fylkesutvalget).

<sup>33</sup> Et mindretallsframlegg gikk ut på at det skulle kreves at potensialet skulle *utnyttes* før omdisponering kan tillates, men Fylkesrådmannen mener dette ikke vil være en gjennomførbar strategi.

blant annet følgende endringer i det endelige framlegget til RA21 (endringsforslag er understreket):

*«Kollektivtrafikkens andel av persontrafikken skal økes. Utviklingen av transportsystemet må gjøre det mulig at kollektivtrafikken kan ta det vesentligste av framtidig trafikkvekst på de viktigste reiserelasjonene i Akershus.*

*Økt framkommelighet på vegnettet skal først og fremst komme kollektivtrafikken og næringslivets transport til gode. Det etableres et buss-stamvegnett for Akershus hvor bussene skal sikres prioritet og rask framkommelighet.*

*Arbeidsplass- og kundeintensive næringer (inkl. kjøpesentre) lokaliseres nær knutepunkter for kollektivtransport. Virksomheter med stor godstransport legges utenfor tettsteder, primært med tilgjengelighet til jernbane. Den såkalte ABC-modellen for miljøriktig lokalisering av virksomheter implementeres i fylkesdelplaner for transport og utbyggingsmønster i Akershus.*

*Utvikle et samordnet lokalt og regionalt gang-/sykkelvegnett. Nettet bør knytte sammen knutepunkt for kollektivtransport og viktige tjeneste- og sevicetilbud».*

Mindretallframlegg i utkastet til RA21 om svekking av foreslåtte virkemidler som veiprising, piggdekkrestriksjoner og nye skatte- og avgiftsregler for firmabil ble videre avvist av fylkesråmannen. Forøvrig kan det være verdt å merke seg at planen i liten grad tar opp spørsmålet om den fritidsbaserte persontransporten, til tross for at den står for om lag halvdelen av det samlede persontransportarbeidet. I så måte føyer planen seg inn i et generelt mønster der man konsentrerer seg om utvikling av mål og virkemidler rettet mot «nyttedelen» av persontransporten og den i utgangspunktet definisjonsmessig «nytteorienterte» godstransporten.

### 5.3. Klargjøring av analysegrunnlag

Fylkeskommunen har ikke selv klarlagt analysegrunnlaget, men forsøket med retningsanalyse er gjort på grunnlag av et forslag utformet ved Vestlandsforskning. Det ble ikke utformet forslag til nøkkelmål, men bare gjennomført en systematisering av eksisterende målformuleringer i Regional Agenda 21 i forhold til vårt forslag til bærekrafttema (se vedlegg 3)<sup>34</sup>. Av vedlegg 3 går det fram at planen har en noe varierende dekning av de ulike bærekrafttema, men at de mer eksplisitte bærekraftutfordringene knyttet til forbruksnivå og globale miljøproblemer i stor grad er tatt med. Ellers kan vi legge merke til at føre-var prinsippet ikke er nevnt i Regional

---

<sup>34</sup> Vestby, S. (1997): «Bærekraftmål» i Akershus fylkeskommunes utkast til Regional Agenda 21, samt indikatorforslag for retningsanalyse av fylkesdelplan for Romerike. Internt VF-notat, udat.



Agenda 21, og at de mer eksplisitte utviklingsrelaterte temaene knyttet til fordeling av goder mellom den rike og fattige del av verden i mindre grad er berørt - noe som også er erkjent av fylkeskommunen i planarbeidet (jfr omtalen av RA21 i foregående kapittel).

#### 5.4. Utføring av retningsanalysen

I det videre vil vi kommentere det arbeidet som er dokumentert i retningsanalyserapporten fra fylkeskommunen (se vedlegg 1)<sup>35</sup>. Rapporten er sendt fra miljøvernseksjonen til arealseksjonen (det ansvarlig administrativt organ for samordning av høringsuttalelsene). Omtalen under bygger på kommentarer til et tidligere utkast til retningsanalyserapport datert 29.12.97<sup>36</sup>.

##### *Vurdering av hvilke bærekrafttema som er relevante for retningsanalyse av arealplanen*

Av vedlegg 3 framgår det at målstrukturen i fylkeskommunens Regional Agenda 21 er vurdert i forhold til 13 bærekrafttema. Av disse er seks tema vurdert som relevante for retningsanalyse av FDP-Romerike.

1. Vern av det biologiske mangfoldet
2. Redusert energiforbruk og utslipp til atmosfæren
3. Bærekraftig høsting av naturressurser
4. Menneskepåvirkede endringer av miljøet må ikke skade helsen vår
5. Folkelig deltagelse
6. Holdningsskapende arbeid

Prioritering av bærekrafttema er gjort blant annet på bakgrunn av innspill fra Vestlandsforskning.

##### *Valg av bærekraftindikatorer*

Valg av indikatorer er gjort på grunnlag av et møte mellom Vestlandsforskning og fylkeskommunen. Opprinnelig var det forslag om i alt 20 indikatorer fordelt på 10 bærekrafttema, men i det endelige opplegget ble det lagt opp til åtte indikatorer fordelt på de seks bærekrafttema (se tabell 10).

##### *Innsamling og bearbeiding av data*

---

<sup>35</sup> Notat fra Fylkesrådmannen datert 21.01.98 «Fylkesdelplan for strategier og retningslinjer for utbyggingsmønster og arealbruk på Romerike - kommentarrunde»

<sup>36</sup> Aall, C. (1998): *Merknader til utkast til retningsanalyse av FDP-Romerrike*. Internt VF-notat, 06.01.98.

Tilsvarende som for forsøket i Stavanger kommune er det ikke foretatt egen innsamling og sammenstilling av data ut over det som framgår direkte av plandokumentet. Ved den første gjennomgangen av indikatorer var det ført opp hvor data skulle hentes (blant annet Vegkontoret og Norsk Institutt for Luftforskning) og ansvar for å bringe fram data. Tidshorisont og kapasitetshensyn gjorde imidlertid at fylkeskommunen ikke fant det mulig å gjennomføre et slikt opplegg. Innhenting av data ville blant annet være avhengig av tilgang til arealdata fra et geografisk informasjonssystem, som først vil være operativt fra mars 1998. I retningsanalyserapporten er problemene med datainnhenting omtalt på følgende måte:

*«En 'fullstendig' gjennomføring av en retningsanalyse ville kreve grundigere vurderinger for å sannsynliggjøre konsekvensene av FDP-Romerike enn det har vært mulig å gjennomføre innenfor tidsfristene for kommentarrunden. En tallfesting av utviklingen vil først være mulig å gi når utbyggingsmønsteret konkretiseres gjennom fremtidige kommuneplaner og kommunedelplaner».*

#### *Vurdering av «retning» og forslag til forbedringstiltak*

Ut fra konklusjonene som er gjengitt i tabellen under trekker fylkeskommunen følgende konklusjon (vår understreking):

*«Gjennomgangen ...sannsynliggjør at forventet utbygging på Romerike vil bidra til en negativ utvikling i forhold til oppsatte bærekrafttemaer. Utviklingen på Romerike henger sammen med høy forventet vekst som igjen er en følge av hovedflyplassutbyggingen på Gardermoen. Årsaken til en forventet ikke bærekraftig utvikling på Romerike ligger slik sett i beslutninger tatt utenfor FDP Romerike. Gitt forutsetningen om vekst, kan det sannsynliggjøres at Sce 2 vil gi en mindre negativ utvikling enn Sce 1. En forutsetning er at intensjonene om arealøkonomisering, redusert transportbehov og økt kollektivtransporttilgjengelighet blir fulgt opp».*

De konkrete vurderingene for hver enkelt indikator er i liten eller ingen grad basert på konkrete tallfestinger, men basert på skjønnsmessige vurderinger.

**Tabell J** Valg av bærekraftindikatorer for retningsanalyse av fylkesdelplan Romerike i Akershus fylkeskommune

Relevante bærekrafttema	Valg av indikator	Kriterier for vurdering	Tallfesting av indikator	Vurdering av utviklingsretning
Vern av det biologiske mangfoldet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• omdisp. av LNF-områder</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• verdi &gt; X = negativ retning.</li> </ul>	Sannsynliggjøre om X % av LNF vil bli omdisponert	Negativ retning. Sce 2 forventes å gi lavere arealforbruk enn Sce 1.
Redusert energiforbruk og utslipp til atmosfæren	<ul style="list-style-type: none"> <li>• personkm</li> <li>• lengde gang-/sykkelveg</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• økt transportarbeid = negativ retning</li> <li>• økt lengde gang-/sykkelvei = positiv</li> </ul>	Sannsynliggjøre om transportarbeidet vil øke med X %, og evt økte lengde gang-/sykkelvei.	Negativ retning. Sce 2 forventes å gi lavere transportbehov enn Sce 1.

Bærekraftig høsting av naturressurser	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nedbygging av dyrka/ dyrkbare arealer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• verdi &gt; 0 = negativ retning</li> </ul>	Sannsynliggjøre om X % av dyrka/ dyrkbare arealer vil bli bygd ned.	Negativ retning. Sce 2 forventes å være mer arealøkonomiserende og vil totalt sett gi mindre nedbygging av dyrka/ dyrkbare arealer
Menneskepåvirkede endringer av miljøet må ikke skade helsen vår	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ÅDT-tall i knutepunkter nivå 1 og 2</li> <li>• areal om-disponerte sentrumsnære grøntområder</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• økning i ÅDT som gir flere personer utsatt for støy og luftforurensning over gitte grenseverdier = negativ retning</li> <li>• areal omdisponert &gt; 0 = negativ retning</li> </ul>	Sannsynliggjøre at ÅDT vil øke og at sentrumsnære grøntområder vil kunne bli omdisponert.	Negativ retning. Sce 2 gir mulig økt belastning lokalt i knutepunkter.
Folkelig deltagelse	<ul style="list-style-type: none"> <li>• vektlegging av deltagelse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• «ja» = positiv retning</li> </ul>	Deltakelse fra kommunene vektlagt.	Positiv retning
Holdningsskapende arbeid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• vektlegging av holdningsskapende arbeid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• «ja» = positiv retning</li> </ul>	Planutkastet inneholder bl.a. forslag om å utvikle eksempelsamlinger for gode fortetningsløsninger	Positiv retning

Retningsanalyserapporten gir noen generelle anvisninger om *forbedringstiltak*, ved å anbefale en generell «opprydding» og tydeliggjøring av målstrukturen. Videre vises det konkret til resultatene fra retningsanalysen som hjelpemiddel til å konkretiserer innholdet i det FDP-Romerikeplanen betegner som «et bærekraftig utbyggingsmønster». Ut over disse anbefalingene gis det ingen forslag til forbedring av planinnholdet. Det legges i steden opp til bruk av retningsanalyse som verktøy for den videre oppfølgingen av FDP-Romerike. I 1998 vil det bli lagt opp til å gjennomføre retningsanalyse på kommuneplaner/kommunedelplaner utarbeidet i etterkant av utkast til FDP-Romerrike. Den foreslåtte metodikk for retningsanalyse i retningsanalyserapporten vil bli lagt til grunn for dette arbeidet.

## 5.5. Oppfølging av retningsanalysen

Retningsanalysen inngår som del av en uformell høringsrunde internt i fylkeskommunen og til berørte kommuner i forkant av den formelle høringsrunden til FDP-Romerrike. Frist for kommentarrunden var 20. januar 1998. De uformelle høringsuttalelsene vil bli samordnet administrativt i arealplanseksjonen, og lagt fram for fylkesutvalget den 17. mars før planen sendes ut på formell høring.

Prosjektleder i fylkeskommunen mener at retningsanalysen ideelt sett skulle gått til politisk behandling i fylkesutvalget, men på grunn av tidspress og usikkerhet internt omkring metodevalg valgte fylkeskommunen bare å behandle retningsanalyserapporten administrativt.

**Tabell K** Forslag om «sjekkliste» for kommunenes oppfølging av FDP-Romerike

Relevante bærekrafttema	Aktuelle indikatorer
1. Vern av det biologiske mangfoldet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Omdisponering av LNF-områder</li> <li>• Arealforbruk til transportårer</li> <li>• Omdisponering i og utenfor knutepunkter</li> </ul>
2. Redusert energiforbruk og utslipp til atmosfæren	<ul style="list-style-type: none"> <li>• personkilometer</li> <li>• lengde gang-/sykkelveg</li> <li>• stasjonær energiforbruk</li> </ul>
3. Bærekraftig høsting av naturressurser	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nedbygging av dyrka/dyrkbare arealer</li> </ul>
4. Menneskepåvirkede endringer av miljøet må ikke skade helsen vår	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ÅDT-tall og lokal luftforurensning i knutepunkter nivå 1 og 2</li> <li>• Areal omdisponerte sentrumsnære grøntområder</li> </ul>
5. Folkelig deltagelse	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vektlegging av folkelig deltagelse</li> </ul>
6. Holdningsskapende arbeid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vektlegging av holdningsskapende arbeid</li> </ul>

Godkjent fylkesdelplan er ment å gi rammer for kommunenes videre planarbeid knyttet opp mot Gardermoutbyggingen. Fordi den videre behandlingen av retningsanalysen ikke er slutført innenfor prosjektets rammer, er det heller ikke mulig å si noe endelig om effekten av at fylkeskommunen har gjennomført et forsøk med retningsanalyse i forhold til den videre behandlingen av FDP-Romerike. Gitt at forslagene i retningsanalyserapporten blir fulgt opp, vil det ventelig bli en påviselig effekt i den videre oppfølgingen av FDP-Romerike, ved at det vil bli gjennomført retningsanalyser som del av fylkeskommunens høringsuttalelser til kommunedelplaner og kommuneplaner fra Romerikskommunene med bakgrunn i den tematikken og de indikatorer som ble trukket fram i den interne retningsanalysen av FDP-Romerike. I retningsanalyserapporten er følgende «sjekkliste» overfor kommunene foreslått tatt inn i FDP-Romerike, eventuelt som et vedlegg til planen (se tabell 11). I retningsanalyserapporten blir det gitt to formål for denne sjekklisten: (1) Hjelpemiddel til kommunene slik at de selv kan sjekke «retningen» i sine planprosesser, og (2) forhåndsvarsel om at denne sjekklisten vil bli lagt til grunn for uttalelse fra fylkeskommunens side når kommuneplanene og kommunedelplanene sendes på formell høring - evt tidligere i planprosessen om kommunene ønsker det.

## 5.6. Retningsanalyse som del av fylkeskommunens øvrige styringssystem

I den endelige utgaven av «Regional Agenda 21/fylkesdelplan for Miljøvern i Akershus» er retningsanalyse ført opp som én av syv strategier for oppfølging av planen. Om retningsanalyse står det under kapittel 1.3.2 Strategier for oppfølging av planen (s. 12):

*«(retningsanalyse kan brukes) for å vurdere framtidige vedtak og planer i forhold til målene i Regional Agenda 21. Det utvikles*

*resultatindikatorer for å følge utviklingen i forhold til vedtatte mål i Regional Agenda 21».*

Fylkeskommunen mener det er behov for å utarbeide nærmere retningslinjer for bruk av retningsanalyseverktøyet, og ser for seg to mulige modeller som også kan kombineres:

- retningsanalyse i forhold til *interne* (dvs fylkeskommunalt initierte) planprosesser
- retningsanalyse som høringsverktøy i forhold til *eksterne* planprosesser (for eksempel kommunplaner og planarbeid i regi av andre statlige etater)

Fylkeskommunen legger opp til i 1998 å bruke retningsanalyse som høringsverktøy for de kommunedelplaner som lages med bakgrunn i FDP-Romerike. Ved utgangen av 1998 vil så fylkeskommunen trekke de endelige konklusjonene med tanke på den videre bruk av retningsanalyse basert på erfaringene i 1997 med retningsanalyse av en intern planprosess (FDP-Romerike) og erfaringene i 1998 med retningsanalyse av eksternt initierte planprosesser (kommunedel- og kommuneplaner)<sup>37</sup>.

## 5.7. Erfaringer fra prosjektarbeidet i Akershus fylkeskommune

Tilsvarende som for Stavanger kommune har forsøket i Akershus fylkeskommune hovedsakelig vært en intern øvelse for de involverte saksbehandlere. Metodikken har vært drøftet i møte mellom prosjektleder, Vestlandsforskning og politisk styringsgruppe for prosjektet, men det er for tidlig å si endelig om forsøket har hatt noen direkte effekt i forhold til behandlingen av FDP-Romerike.

I retningsanalyserapporten peker fylkeskommunen selv på to problemer i utprøvingen av retningsanalyseverktøyet:

1. *Regional Agenda 21 mangler operasjonelle mål innenfor de utvalgte bærekrafttemaene.*
2. *FDP Romerike er en overordnet og retningsgivende plan der konsekvenser av foreslåtte strategier i forhold til våre bærekrafttemaer ikke er konkretisert. I retningsanalysen må man derfor bare sannsynliggjøre konsekvenser av forslagene i planen.*

Tabellen under viser videre at fylkeskommunen ikke fullt ut har evnet å følge de anbefalingene om metodevalg som ble gitt i prosjektet, og at det fortsatt er behov for metodiske avklaringer og presiseringer. Oversikten underbygger at hovedproblemet knytter seg til avklaring av

---

<sup>37</sup> Fylkesrådmannen i Akershus fylkeskommune: *Retningsanalyse - kommentar til internt notat fra VF datert 06.01.98*. Notat datert 16.01.98.

analysegrunnlaget gjennom konkretisering av nøkkelmål, som igjen er en forutsetning for å velge bærekraftindikatorer og vurdere utviklingsretning.

**Tabell L** Samlet vurdering av forsøk med retningsanalyse av fylkesdelplan for Romerike i Akershus fylkeskommune

Faser i retningsanalysen	Gjort i forsøket ?	Merknader
1. klargjøring av analysegrunnlaget	Delvis	Vestlandsforskning har systematisert målformuleringene i Regional Agenda 21 i forhold til bærekrafttemaene, men det er ikke utformet nøkkelmål.
2. vurdering av hvilke bærekrafttema som er relevante for det konkrete analyseobjektet	Ja	Seks bærekrafttema er prioritert basert på innspill fra Vestlandsforskning.
3. valg av indikatorer for de ulike bærekrafttemaene	Ja	Valg av indikatorer er basert på drøftinger i et møte mellom fylkeskommunen og Vestlandsforskning.
4. innsamling og bearbeiding av data	Nei	Bare brukt data som står i FDP-Romeriksplanen, ikke samlet inn egne data.
5. for hvert av de relevante bærekrafttema vurdere hvilken retning analyseobjektet vil bringe kommunen	Delvis	Bare gjort sjønnsmessige vurderinger av størrelsen på de foreslåtte indikatorene.
6. utforme eventuelle forslag til forbedringstiltak for å bringe utviklingen i «positiv» retning	Delvis	Generelle innspill og forslag om bruk av retningsanalyse i forbindelse med framtidige høringsuttalelser til kommuneplaner og kommunedelplaner fra Romerikskommunene.
7. gjøre en samlet vurdering av om analyseobjektet vil bringe kommunen i «negativ» eller «positiv» retning	Ja	Planen som sådann er vurdert å bringe fylket i «negativ» retning - gitt den veksten som nødvendigvis vil bli utløst av Gardermouthbyggingen. I øvrig peker rapporten på at ett av alternativene antas å gi en mindre negativ utvikling med enkelte forbehold.
8. presentasjon av resultatene i rapportform for politisk behandling	Delvis	Inngår som del av en uformell høringsrunde med administrativ samordning av de ulike høringsuttalelsene.

Informantene i fylkeskommunen gir en generell *tilslutning* til det foreslåtte metodiske opplegget for retningsanalyse, og mener samtidig at det er *nyttig* med et slikt verktøy.

Informantene gir sin tilslutning til at retningsanalyseverktøyet bør ta eksplisitt utgangspunkt i bærekraftbegrepet, noe som samtidig gjør verktøyet problematisk. Til spørsmålet om *hvem* som bør definere innholdet i bærekraftbegrepet, gir informantene uttrykk for at de ser det som nyttig å være med i en prosess hvor en ekstrn part hjelper til å definere innholdet i bærekraftbegepet. Samtidig stiller de spørsmål om hvor langt man skal gå i

en slik retning i forhold til det kommunale selvstyret. I utgangspunktet mener informantene at nasjonale myndigheter har et ansvar i å gi begrepet et politisk innhold. Samtidig ser de det som naturlig at Kommunenes Sentralforbund gjennomfører en tilsvarende drøfting.

Informantene mener det er viktig å synliggjøre utviklingstrekk ved hjelp av *indikatorer*. De ser imidlertid noen problemer med å bruke et verktøy som etterspør konkrete tallfestede indikatorer på generelle og overordnede fylkesdelplaner. De peker på erfaringene fra prosjektet som viser at det var vanskelig å tallfeste mulige konsekvenser av den planen som ble retningsanalysert. I utgangspunktet gir de sin tilslutning til idéen om ikke å presentere et fast indikatoroppsett, men la det være opp til kommunen i hvert enkelt tilfelle å velge indikatorer. Samtidig etterlyser de en form for «idékatalog» med tips til aktuelle indikatorer. De peker videre på at prosessen rundt valg av indikatorer har vært vektlagt for lite i prosjektet. I britiske forsøk har medvirkningsperspektivet vært sentralt - dvs kommunen har bedt innbyggerne komme med forslag til indikatorer. I denne sammenhengen peker informantene på viktigheten at andre etater enn den som utfører retningsanalysen (i dette tilfellet miljøvernseksjonen) blir trukket med i valg av indikatorer, for dermed å sikre både en bedre kvalitet på indikatorene og et bedre eierforhold i de berørte etatene til resultatene fra retningsanalysen.

Informantene mener det er naturlig å peke på *forbedringspotensialet* i forbindelse med en retningsanalyse, særlig i de tilfeller der retningsanalyse blir brukt overfor planprosesser en tidlig fase. Informantene framhever at de ser på retningsanalyse først og fremst som et verktøy nettopp for tidlige høringsinnspill.

Med bakgrunn i erfaringene fra retningsanalyse av FDP-Romerike peker informantene på at det kan være vanskelig å gjennomføre retningsanalyser med ambisjoner om konkrete tallfestede resultater på denne typen generelle og overordnede planer. De ønsker å høste erfaringer med bruk av retningsanalyse på mer detaljerte og avgrensede planer før de trekker noen endelige konklusjoner om *hva* retningsanalyse kan brukes på.

I utgangspunktet ser informantene for seg at det er mest realistisk at den som *bestiller* retningsanalysen også står for utføringen, selv om dette ventelig vil kunne svekke eierforholdet hos tiltakshaver til resultatene fra retningsanalysen. De ønsker ikke et så formalisert opplegg som konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven, men heller åpne for en dialog mellom bestiller og tiltakshaver der retningsanalyse kan brukes så tidlig som mulig i en påbegynt planprosess.

Informantene peker på at det er viktig å skape *troverdighet* i forhold til retningsanalysemetoden, for på den måten å styrke evnen internt i organisasjonen til å akseptere *kritiske innspill* fra en retningsanalyse.

## 6. Forslag til modell for retningsanalyse

### 6.1. Definisjon

Prosjektkommunene har gitt sin tilslutning til den foreløpige modellen for retningsanalyse som ble prøvd ut i prosjektet, og det har ikke vært grunnlag for å komme med noen vesentlige endringer i ut fra de erfaringene kommunene har med utprøving av den foreløpige modellen.

Retningsanalyse kan defineres på følgende måte:

*En formalisert, systematisk prosess for å analysere utviklingsretningen av politikk, program eller planer sett i forhold til operasjonelle mål om en bærekraftig utvikling, utarbeidelse av en skriftlig rapport om funnene, og bruk av funnene i en offentlig etterprøvbar beslutningsprosess.*

I en retningsanalyse må vi skille mellom hva som skal analyseres og hva analysen skal ta utgangspunkt i:

- *Analysegrunnlaget* er de mål som skal ligge til grunn for å vurdere om noe går i «negativ» eller «positiv» retning.
- *Analyseobjektet* er den planen eller det tiltaket kommunen ønsker å retningsanalysere.

Det er nærliggende å trekke en parallell mellom retningsanalyse og opplegg for konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven (KU).

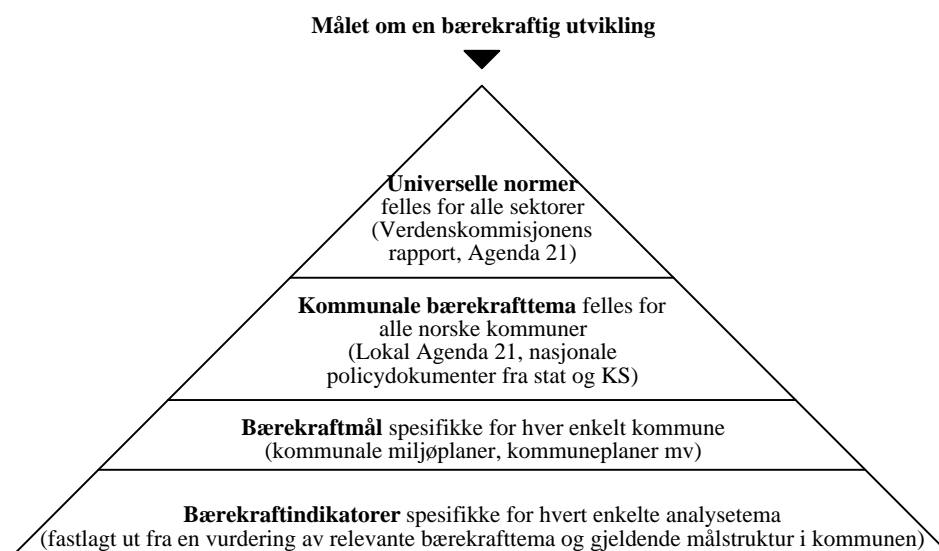
Retningsanalyse skiller seg imidlertid fra KU på flere måter:

- *Målorientering*: vurdering av konsekvenser skal gjøres i forhold til mål, til forskjell fra utelukkende temastyrt vurderinger.
- *Kommunal relevans*: vurderingene skal gjøres på grunnlag av kommunalt vedtatte bærekraftsmål, til forskjell fra vurderinger utelukkende ut fra statlige lover og retningslinjer.
- *Bærekraftorientering*: vurdering av konsekvenser skal gjøres i forhold til en eksplisitt bærekraftorientert miljøpolitikk, til forskjell fra en «tradisjonell» natur- og miljøvernorientering slik tilfellet er for KU.
- *Programinretting*: vurderingene skal gjøres på et generelt og overordnet nivå - hovedsakelig i forhold til større planeprosesser - og ikke på mer avgrensede prosjekter, der analysen oftes reduseres til å finne fram til den minst miljøskadelige gjennomføringen av et konkret utbyggingsprosjekt.
- *Indikatorinretting*: det ligger innebygget i modellen en ambisjon om å basere vurderingene på relativt få men tallfestbare bærekraftindikatorer, til forskjell fra mer detaljerte og omfattende utredninger med mindre vekt på sammenfatning i enkle tallfestbare størrelser.

Agenda 21 anbefaler utvikling av *bærekraftindikatorer* som et hjelpemiddel for å utvikle sektorer og deler av samfunnet i mer bærekraftig retning. I



prosjektet har vi foreslått et *rammeverk* for utvikling av kommunale bærekraftindikatorer - heller enn en forslag til et standardiserte indikatoroppsett. I den foreslåtte *indikatormodellen* skiller vi mellom fire nivåer (se figuren under). Det overordnede nivået er «fast» mens nivåene under vil variere på ulikt vis. De universelle normene er utledet fra innholdet Verdenskommisjonen og Agenda 21 legger i målet om en bærekraftig utvikling. Med utgangspunkt i de universelle normene er det så identifisert ulike bærekrafttema med spesiell relevans for ulike sektorer, der relevansen også er satt i en nasjonal sammenheng («bærekrafttema»). For en praktisk bruk av indikatormodellen er det forutsatt at hver enkelt kommuner «oversetter» målet om en bærekraftig utvikling («bærekraftmål»), ved å identifisere om og i hvilken grad det er utviklet lokale miljømål innenfor de gitte «bærekrafttemaene», jfr prosjektets forslag til en kommunal bærekrafttematikk gjengitt i kapittel 1. Denne «oversettelsen» skal igjen gi grunnlag for utforming av lokale bærekraftindikatorer som må fastsettes i hvert enkelt tilfelle ved bruk av retningsanalyse.



**Figur C** Struktur for den foreslåtte bærekraftindikatormodellen

I det videre vil vi gi en kortfattet framstilling av hvordan ta i bruk retningsanalyse i en kommune. Vi skiller her mellom (A) *forberedelser* til å ta i bruk retningsanalyse, som innebærer to punkt;

1. klargjøring av analysegrunnlaget, og
2. plassering av retningsanalyse i det eksisterende kommunale styringssystemet;

og (B) det å gjennomføre en konkret *retningsanalyse*, som består av;

3. valg av indikatorer,
4. innsamling og bearbeiding av data,
5. presentasjon av resultatene fra retningsanalysen, og
6. oppfølging av retningsanalysen.

Etter presentasjonen av metodikken vil vi avslutte rapporten med en mer prinsipiell drøfting av forutsetningene for å ta i bruk metoden, og hvilken nytte kommunene da kan forvente seg av å ta i bruk metoden gitt at forutsetningene er oppfylt.

## 6.2. Klargjøring av analysegrunnlag

Klargjøring av *analysegrunnlaget* er den viktigste delen av forberedelsene til å ta i bruk retningsanalyse. Sentralt i dette arbeidet er å vurdere kommunale miljøpolitiske mål opp mot en eksternt gitt bærekrafttematikk. Dette arbeidet kan i prinsippet være enkelt å utføre, men det kan òg medføre en relativt omfattende administrativ og politisk prosess. De to avgjørende faktorene er det politiske *innholdet* i, og *operasjonaliseringen* av den gjeldende kommunale miljøpolitikken. Gitt at kommunen *har* en miljøpolitikk som i rimelig grad er forankret i målet om en bærekraftig utvikling, og denne politikken klart kommer til uttrykk gjennom politisk vedtatte mål, vil klargjøring av analysegrunnlaget i prinsippet være en «redaksjonell» oppgave. Vi har i rapporten som omhandler grunnlaget for valg av retningsanalysemodellen beskrevet et faglige grunnlaget for prioritering av i alt 15 *kommunale bærekrafttema*. Klargjøring av analysegrunnlaget vil konkret bestå i å vurdere gjeldende kommunale miljømål opp mot denne tematikken. For klargjøring av analysegrunnlaget vil vi foreslå følgende arbeidsgang:

1. Gjennomgå eksisterende kommunale miljømål og strukturere disse i forhold til modellens inndeling i bærekrafttema.
2. Vurdering hva som er essensen i de gjeldende miljømålene innenfor hvert av de eksternt gitte bærekrafttema, og formulere ett - høyst tre - *nøkkelmål* for hvert tema.
3. Legge fram analysegrunnlaget til politisk godkjenning i et aktuelle ansvarlige organ.

I mange tilfeller vil kommunen ende opp med mange - og delvis overlappende - mål innenfor hvert av de aktuelle bærekrafttemaene. For å gjøre det enklere å bruke analysegrunnlaget kan det derfor være aktuelt å redigere sammen de ulike målformuleringene til *nøkkelmål*. Tabellen under viser et eksempel på nøkkelmål som er formulert på grunnlag av kommunalt vedtatte målformuleringer.

**Tabell M** *Eksempler på formulering av nøkkelmål med utgangspunkt i gjeldende politisk vedtatte målformuleringer (eksempel hentet fra Stavanger kommune)*

Bærekrafttema	Gjeldende miljømål	Formulering av nøkkelmål
Vern av det biologiske mangfoldet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (Kommunen skal) verne om naturarven og tilrettelegge (de grønne) arealene for et størst mulig biologisk mangfold</li> <li>• De grønne områdene skal skjøttes og vedlikeholdes slik at det biologiske mangfoldet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunen skal arbeide for å bevare og sikre størst mulig biologiske mangfoldet, herunder verne alle biotoper til nasjonalt eller lokalt truede</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legge til rette for større biologisk mangfold også i LNF-områder</li> <li>• Naturvern hensyn skal ivaretas i planlegging og forvaltning</li> <li>• Verne alle biotoper til nasjonalt eller lokalt truede arter</li> <li>• Utbygging av landbruk-, natur- og friluftsområder skal minimaliseres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Minimalisere utbygging av landbruks-, natur- og friluftsområder</li> </ul>
--	--	---

I de tilfeller der ett eller flere bærekrafttema er mangelfullt dekket av den kommunale målstrukturen, kan man gjøre ett av tre:

1. Avmerke i analysegrunnlaget at det ikke er politisk grunnlag for å gjøre vurderinger for det aktuelle bærekrafttemaet.
2. Formulere nøkkelmål uten styringsstyringsfunksjon og utelukkende til bruk i forbindelse med retningsanalyse.
3. Avvente en politisk avklaring av den kommunale miljøpolitikken i forhold til de aktuelle bærekrafttemaene.

Det første alternativet er naturlig nok det enkleste, men vil samtidig kunne oppfattes som en «avkledning» av den gjeldende kommunale miljøpolitikk. Alternativ 2 vil lett kunne gi metodiske problemer når kommunen i sammenheng med retningsanalysen skal vurdere en aktivitet eller en plan opp mot bærekraftsmål som kommunen i andre sammenhenger ikke er forpliktet å følge opp. Slik sett er alternativ 3 å foretrekke ut fra ønsket om å ta i bruk et metodisk konsistent analyseverktøy, men her kan det selvsagt være politiske begrensninger å få avklart en politikk i forhold til alle bærekrafttemaene. Et siste og fjerde alternativ er i en slik situasjon antakelig det mest hensiktsmessige; at kommunen velger å *ikke* ta i bruk retningsanalyse fordi dette i for stor grad utfordrer den gjeldende miljøpolitikken.

### 6.3. Forankring i det kommunale styringssystemet

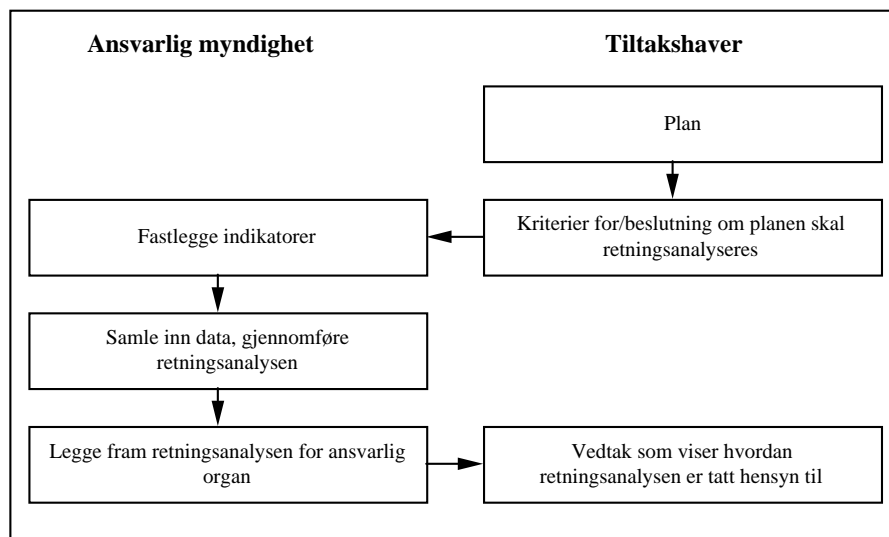
Ambisjonene er å gi retningsanalyse en *strategisk funksjon*. Det kan derfor være avgjørende at bruk av retningsanalyse forankres i kommunens oveordnede *miljøpolitiske styringsdokumenter*, og at det utformes klare *retningslinjer* for bruk av retningsanalyse. I to av forsøkskommunene - Akershus og Stavanger - er bruk av retningsanalyse omtalt i henholdsvis Regional Agenda 21 (fremmet som fylkesdelplan) og Miljøplan (fremmet som kommunedelplan). *Retningslinjer* for gjennomføring av en retningsanalyse bør omtale følgende forhold:

- *organisering* og ansvarsfordeling ved gjennomføring av en retningsanalyse,
- *opptakskriterier* som angir hvilke situasjoner retningsanalyse skal brukes, og
- *etterarbeid*; dvs hvordan resultatene fra retningsanalysen skal brukes.

Tilsvarende som for KU etter plan- og bygningsloven skiller vi mellom to *hovedaktører* i en retningsanalyse (jfr figuren under):

- *Ansvarlig myndighet*: det organet som er tillagt myndigheten til å kreve, eventuelt godkjenne en retningsanalyse (for eksempel miljøvernutvalget).
- *Tiltakshaver*: det organet som er administrativt og politisk ansvarlig for det arbeidet som skal utsettes for retningsanalyse, for eksempel teknisk etat og kommuneplanutvalget ved retningsanalyse av en arealplan.

Kommunen kan velge om det skal være ansvarlig myndighet (for eksempel ved miljøvernleder) eller tiltakshaver som skal stå for den faktiske utføringen av retningsanalysen, eventuelt om arbeidet utføres i et samarbeid mellom partene.



**Figur D** Modell for gjennomføring av retningsanalyseprosessen

#### 6.4. Valg av analyseobjekt

En retningsanalyse er tenkt brukt på et overordnet *strategisk nivå* der konsekvenser av ulike strategier skal belyses, mens tradisjonelle miljøkonsekvensutredninger i større grad brukes på et mer detaljert nivå der konsekvenser av ulike utbyggingsalternativ skal belyses. En retningsanalyse bør derfor i utgangspunktet forbeholdes relativt store saker av en viss overordnet betydning. Mindre og mer avgrensbare utredningsbehov kan løses bedre med andre analyseverktøy.

Kommunen kan velge å bruke retningsanalyse «passivt» eller «aktivt». Brukt *passivt* vil det si at krav om retningsanalyse bare kan utløses når gitte oppfangskriterier - for eksempel om *type* planprosess og *stadium* i planprosessen - er innfridd. Et typisk eksempel på slike kriterier er oppfangskriteriene for bruk av KU etter plan- og bygningsloven. Kriteriene gjelder tiltakets *omfang* (ofte avgrenset til investeringsrammer), *karakter* og

mulig *konfliktgrad*. Kommunene kan velge hvor detaljert de ønsker å utforme slike eventuelle kriterier, og hvor «lavt» de i tilfelle ønsker å legge lista for når krav om retningsanalyse blir utløst.

Alternativt kan kommunen legge opp til en *aktiv* modell der det i prinsippet er «fritt fram» til å fremme krav om retningsanalyse etter en konkret vurdering, eventuelt kan det legges føringer på *hvem* som har myndighet til å kreve gjennomføring av en retningsanalyse.

Ut fra målet om å gi retningsanalyse en strategisk funksjon er det viktig å gjennomføre en retningsanalyse *tidligst mulig* i en planprosess. Noe forenklet kan vi si at en retningsanalyse i prinsippet bør settes inn mens diskusjonen for og imot utbygging fortsatt er åpen. I én av prosjektkommunene - Akershus - ble retningsanalyse gjennomført som del av en uformell komentarrunde før planen (fylkesdelplan Romerike) ble sendt ut på formell høringsrunde etter plan- og bygningslovens bestemmelser. I Stavanger ble retningsanalysen gjennomført senere i planprosessen som en del av den formelle høringsrunden (retningsanalyse av kommunens arealplan). Vår anbefaling er at man normalt bør unngå å gjennomføre en retningsanalyse såpass seint i en prosess som tilfellet var i Stavanger.

## 6.5. Gjennomføring av retningsanalysen

Når det er gjort vedtak om å gjennomføre en retningsanalyse på et konkret analyseobjekt, vil selve retningsanalysen bestå av følgende elementer:

1. presisering av analysens formål
2. valg av indikatorer
3. innsamling av data
4. vurdering av utviklingsretning
5. vurdering av aktuelle forbedringstiltak
6. rapportering

### *1. Analyseformål*

Innholdet i en retningsanalyse vil i prinsippet bestemmes ut fra analysegrunnlag og analyseobjektets innhold. Det kan i noen tilfeller være formålstjenlig å snevre inn tematikken for en retningsanalyse ved å formulere et *analyseformål*. Dette kan være med å gjøre retningsanalysen mer politisk interessant, ved at spesielle tema blir gitt økt oppmerksomhet i utredningen. Det kan også gjøre utredninger av særlig omfattende planer - for eksempel samlede arealplaner for hele kommunen - mer håndterbare. Faren er selvsagt at man kan miste noe av den helheten man nettopp er ute etter når man skal vurdere en plan opp mot målet om en bærekraftig utvikling.

### *2. Valg av indikatorer*

Målformuleringene - enten det er formulert egne nøkkelmål eller kommunen velger å forholde seg direkte til hele spekteret av gjeldende miljøpolitiske målformuleringer - er i prinsippet styrende for valg av *indikatorer*, men i praksis vil det ofte være et visst innslag av skjønn når konkrete indikatorer skal velges ut. I valg av indikatorer vil vi råde til at kommunene legger vekt på fire forhold:

- avgrens antallet indikatorer, helst bør det ikke være fler enn én indikator for hvert nøkkelmål
- indikatorene bør så langt mulig være tallfestbare (kvantitative)
- dataene bør være tilgjengelig og enkle å skaffe fram
- indikatorene bør være lett forståelige

Hva er det så de enkelte indikatorene rent faktisk skal beskrive? Vi kan skille mellom beskrivelse av *status* og *effekter*. Det første vil i de fleste tilfellene være uproblematisk; det vil si å beskrive utviklingen over et gitt tidsrom og fram til dagens situasjon. Effektperspektivet kan imidlertid være noe mer problematisk. Kortsiktige og direkte effekter som ligger i selve planen er gjerne også lett å beskrive, mens langsiktige og indirekte effekter av iverksettingen av planen kan være vanskeligere å tallfeste. I tabellen på neste side har vi illustrert forskjellen på de ulike kategoriene av indikatorer.

**Tabell N** Eksempler på ulike kategorier av indikatorer hentet fra forberedelse til retningsanalyse av Grøntstrukturplan i Ålesund kommune

Bærekrafttema	Nøkkelmål	Indikatorer		
		Statusbeskrivelse	Kortsiktige planeffekter	Langsiktige effekter
Vern av det biologiske mangfoldet	Arealene i kommunen skal skjøttes og utvikles slik at det biologiske mangfoldet sikres og styrkes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• meter strandsone sikret så langt gjennom plan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• meter strandsone sikret gjennom Grøntstrukturplanen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• meter strandsone sikret gjennom reguleringsplan</li> </ul>
Reduksjon av utslipp som skader atmosfæren	Transportformer som bedrer helse og miljø skal styrkes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• konsentrasjon av NO<sub>x</sub> i sentrum</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (ingen relevante indikatorer)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• konsentrasjon av NO<sub>x</sub> i sentrum</li> </ul>

Selv om indikatorene er tallfestbare betyr ikke det at man alltid vil klare å tallfeste indikatorene, i alle fall ikke med grunnlag i nøyaktige målinger. I mange tilfeller må verdien på indikatorene baseres på anslag eller på annen måte sannsynliggjøres.

Selv om vi i utgangspunktet anbefaler at ansvarlig myndighet (for eksempel miljøvernleder) står for den praktiske gjennomføringen av selve retningsanalysen, vil vi samtidig anbefale at ansvarlig myndighet samarbeider med tiltakshaver i valg av indikatorer. Det vil normalt være tiltakshaver som har best oversikt over datagrunnlag, og dermed kan vurdere hvilke indikatorer som medfører minst arbeidsinnsats i form av datainnhenting. Eierskap til resultatene fra en retningsanalyse vil normalt bli styrket hvis tiltakshaver blir trukket inn i analysearbeidet.

### *3. Innsamling av data*

Selv om vi over har poengtert at valg av indikatorer bør styres av tilgang på data, betyr ikke dette at retningsanalysen aldri skal medføre noen form for datainnhenting. I prosjektkommunene ble det av praktiske hensyn likevel valgt en slik avgrensning, det vil si at retningsanalysen utelukkende baserte seg på data som var dokumentert i plandokumentene som utgjorde selve analyseobjektet.

### *4. Vurdering av utviklingsretning*

Sammenstilling av indikatorene og oppsummering av de konklusjonene man kan dra på grunnlag av indikatorene må skje på to nivå: For hvert bærekrafttema, og en samlet vurdering der alle bærekrafttema vurderes under ett. Det er ikke mulig å lage en fast systematikk på hvordan en slik sammenfatning skal gjøres. Her vil det i praksis være opp til saksbehandlers skjønn å si om summen av «positiv» og «negativ» utviklingsretning for de enkelte bærekrafttemaene skal ende opp med en hovedkonklusjon i «positiv» eller «negativ» retning.

I Akershus ble analyseobjektet vurdert å bidra både i positiv og negativ retning for de ulike bærekrafttemaene, mens hovedkonklusjonen var at planen sett under ett bidro i negativ retning - men at ett av de to planalternativene ble vurdert i mindra grad å bidra i negativ retning.

I mange tilfeller vil det være kvaliteten på analysegrunnlaget som avgjør hvorvidt det er grunnlag for å trekke en klar konklusjon. Uklare og/eller avgrensede mål vil gi et dårlig grunnlag for valg av entydige indikatorer, noe som igjen nødvendigvis gjør det vanskelig å trekke klare konklusjoner.

### *5. Vurdering av aktuelle forbedringstiltak*

I tillegg til vurderingen av utviklingsretning, er det viktig å ta med forslag til hvordan kursen eventuelt kan rettes opp. Det er tre ulike kategorier forbedringstiltak:

1. *Generelle* forbedringstiltak som ikke spesifikt knytter seg til analyseobjektet. Dette kan for eksempel gjelde endring av eksisterende planprosedyrer.

I de fleste tilfeller vil det likevel være mest aktuelt å angi *spesifikke* forbedringstiltak konkret knyttet til analyseobjektet. Dette kan være tiltak av to typer:

2. Forslag til endring av *innholdet* i analyseobjektet (planen) kan gjelde større eller mindre justeringer, men i ekstreme tilfeller kan det òg være aktuelt med anbefaling om ikke å vedta planen. I prosjektet er det eksempler på mindre justeringsforslag.
3. Den tredje kategorien forbedringstiltak gjelder ulike former for *oppfølgingstiltak*. Dette vil normalt være tiltak for å kontrollere om planens mål og intensjoner faktisk blir nådd.

I prosjektet er det eksempler på alle de tre kategoriene av forbedringstiltak. I Stavanger kommunene ble det som eksempel på et generelt forbedringstiltak foreslått endringer av framtidige prosedyrene for rullering av arealplanen. I både Akershus og Stavanger var det forslag til mindre justeringer av planinnholdet. I Akershus ble det foreslått et oppfølgingstiltak til den analyserte fylkesdelplanen (en sjekklister) som skal kunne hjelpe kommunene å kontrollere om de utformet kommuneplaner og kommunedelplaner i tråd med intensjonene i fylkesdelplanen.

## 6. Rapportering

I vedlegg 2 har vi vist et eksempel på en mal for framstilling av en retningsanalyserapport basert på det arbeidet som ble gjort i Stavanger kommune. I vedlegg 1 har vi gjengitt de faktiske retningsanalyserapportene fra Stavanger og Akershus. Rapport kan bygges opp etter følgende mal:

1 Konklusjon
2 Bakgrunn
2.1 Forankring
2.2 Saksgang
2.3 Organisering av arbeidet
2.4 Prioritering av bærekrafttema og nøkkelmål
2.5 Valg av indikatorer for de ulike bærekrafttemaene
3 Innsamling og bearbeiding av data
4 Analyse
Vedlegg: Analysegrunnlag

I *konklusjonen* er det viktig å få fram sammenhengen mellom bærekrafttema, nøkkelmål, valg og tallfesting av indikator, vurdering av utviklingsretning og eventuelle forslag til forbedringstiltak. Tabellen under viser en mulig måte å framstille konklusjonen.



**Tabell O** Eksempel på presentasjon av konklusjoner fra en retningsanalyse<sup>38</sup>

Relevante bærekrafttema	Valg av indikatorer	Kriterier for vurdering	Tallfesting av indikator	Vurdering av utviklingsretning	Forbedrings-tiltak
Vern av det biologiske mangfoldet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• omdisponering av LNF-områder</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• verdi &gt; 0 = negativ retning.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• x dekar omdisponert.</li> </ul>	Negativ retning	Ingen
Redusert energiforbruk og utslipp til atmosfæren	<ul style="list-style-type: none"> <li>• personkm</li> <li>• lengde gang/sykkelvei</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• økt transportarbeid = negativ retning</li> <li>• økt lengde gang/sykkelvei = positiv retning</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• planen forutsetter x % red. transportarbeid</li> <li>• planlagt x km økt lengde gang/sykkelvei</li> </ul>	Positiv retning	Følge opp med måling av transportarbeid.

«Forankring» bør vise til hvor bruk av retningsanalyse er formelt forankret - for eksempel i miljøvernplanen eller liknende.

«Saksgang» bør vise til et konkret vedtak om gjennomføring av retningsanalyse, eller på hvilken måte eventuelle oppfangskriterier for retningsanalyse er oppfylt i de tilfeller der kommunen har vedtatt slike kriterier. Den formelle saksgangen fra bestilling til oppfølging av retningsanalysen, samt hvordan dette arbeidet inngår i prosessen knyttet til analyseobjektet bør beskrives.

Under overskriften «organisering av arbeidet» bør det beskrives hvem som har stått for utføringen og godkjenning av retningsanalysen.

Før resultatene fra retningsanalysen presenteres bør det videre gjøres rede for *prioritering av bærekrafttema, nøkkelmål og valg av indikatorer*. Det bør vurderes om hele analysegrunnlaget tas med som vedlegg til retningsanalyserapporten.

Under kapitlet «Innsamling og bearbeiding av data» bør det for hvert bærekrafttema og for fastsetting av hver enkelt indikator gjøres nærmere rede for hvordan data er innsamlet og ellers grunnlaget for fastsetting av verdi for de enkelte indikatorene.

I *analysekapitlet* må det gjøres rede for hvilke vurderinger som ligger til grunn for konklusjon om utviklingsretning for hvert enkelt bærekrafttema, og for alle tema sett under ett. Videre må det gjøres rede for forslag om eventuelle forbedringstiltak.

<sup>38</sup> Eksempelen er basert på retningsanalyse av fylkesdelplan Romerike, men tallfesting av indikatorer, vurdering av utviklingsretning og forslag til forbedringstiltak er fylt ut av Vestlandsforskning.

## 6.6 Oppfølging av resultatene fra retningsanalysen

På tilsvarende måte som ved KU etter plan- og bygningsloven, bør det være en metodisk forutsetning at resultatene fra retningsanalysen inngår i en videre beslutningsprosess. Kommunen kan velge å stille konkrete krav til hvordan dette skal skje, for eksempel ved å kreve at i det endelig saksframlegg skal det gjøres eksplisitt rede for hvordan tiltakshaver har valgt å forholde seg til konklusjonene og eventuelle forslag til forbedringstiltak i retningsanalyserapporten.

## 7. Oppsummering av erfaringer fra retningsanalyseprosjektet

### 7.1. Bærekraftmålsetting som ny utfordring for kommune-Norge

I utgangspunktet var det gitt - både fra KS sin side og i prosjektsøknaden fra Vestlandsforskning - at retningsanalyseverktøyet skulle forholde seg eksplisitt til målet om en bærekraftig utvikling. Ved avslutningen av prosjektet gir også prosjektkommunene sin *tilslutning* til dette prinsippet. Prosjektkommunene har òg gitt sin tilslutning til at det ikke skal være fritt fram for hver enkelt kommune til å bestemme innholdet i bærekraftbegrepet, men at dette i noen grad bør være gitt *eksternt*.

I prosjektet var det lagt opp til at kommunene skulle avklare analysegrunnlaget *før* forsøket med retningsanalyse startet opp. I praksis viste det seg at dette var problematisk av flere grunner. For det første var ikke grunnlaget i form av operasjonelle mål alltid til stede. Aktuelle dokumenter (miljøvernplaner, kommunedelplaner) var i én av kommunene såpass gamle at de av kommunen ikke lenger var vurdert å være i tråd med den gjeldende kommunale miljøpolitikken. I tillegg kom at et eksplisitt bærekraftperspektiv bare i begrenset grad var innarbeidet, slik at det var vanskelig å plassere inn gjeldende kommunale miljømål i forhold til den bærekrafttematikken som var gitt i prosjektets forslag til retningsanalysemetode. Skal retningsanalyse få en reell operativ funksjon i forhold til en eksplisitt bærekraftmålsetting, vil det ventelig i mange kommuner være nødvendig å oppdatere gjeldende målstruktur for å få et analysegrunnlag som reelt viser til målet om en bærekraftig utvikling.

I rapporten som dokumenterer kunnskapsgrunnlaget for retningsanalysemodellen har vi gjort framlegg om en kommunal bærekrafttematikk (Aall og Høyen 1997). Erfaringer fra to av prosjektkommunene - Akershus og Stavanger - viser at i alle fall noen kommuner i dag har en vedtatt miljøpolitisk målstruktur som med rimelighet kan sies å dekke viktige deler av den foreslåtte bærekrafttematikken. Disse kommunene er imidlertid neppe representative for norske kommuner, om ikke annet så fordi de nettopp har gjennomgått en rullering av sine overordnede miljøpolitiske styringsdokumenter, og dermed bør kunne forventes å ha fanget opp rådende miljøpolitiske strømninger om større fokusering på bærekraftmålsettingen enn tilfellet er for andre kommuner med eldre miljøpolitiske styringsdokumenter.

Det er i seg selv et politisk spørsmål å vurdere hvorvidt og eventuelt i hvilken grad norske kommuner har innarbeidet et bærekraftperspektiv i sin miljøpolitikk. Én ting er hva som står i noen kommunale dokumenter, en annen ting er hva som faktisk gjøres. Det som i alle fall er mulig å hevde på et faglig og nøytralt grunnlag, er det faktum at regjeringen gjennom Stortingsmelding nr 58 (1996-97) om «Miljøpolitikk for en bærekraftig utvikling» legger opp til at bærekraftmålsettingen i sterkere grad enn

tidligere skal være utgangspunktet for den kommunale miljøpolitikken. På et overordnet og prinsipielt nivå gjenstår det likevel en avklaring av hva regjeringen - og i neste omgang kommunene - legger i en slik «nyorientering» av miljøpolitikken.

Vi har tidligere tatt til orde for en kommunal bærekrafttematikk avgrenset til 15 ulike bærekrafttema (se tabellen under). Det er i og for seg ikke et stort poeng at det er nettopp disse 15 temaene kommunene skal forholde seg til, ut over at vi som forskere kanskje kan mene at vårt forslag er faglig konsistent ut fra gitte forutsetninger. Hovedpoenget er *at* det foreligger et fast temasett som *alle* kommuner bør forholde seg, *og* at tematikken eksplisitt er forankret i målet om en bærekraftig utvikling. Det er også avgjørende *hvem* som har fastlagt denne tematikken.

**Tabell P** Sammenligning av forslag til bærekrafttematikk i retningsanalyseprosjektet og ad-hoc komitéens beskrivelse av kommunesektorens plattform for arbeid med en bærekraftig utvikling

Forslag til kommunal bærekrafttematikk i retningsanalyseprosjektet (Aall og Høyer 1997)	Plattform for kommunesektorens arbeid for en bærekraftig utvikling (KS 1993)
<i>Miljøpolitiske prinsipper:</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Føre var prinsippet</li> <li>• Rettferdig fordeling innenfor nålevende generasjoner</li> <li>• Rettferdig fordeling mellom nålevende og framtidige generasjoner</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• føre-var prinsippet må ligge til grunn for vedtak og virksomhet</li> <li>• kommunesektoren må arbeide ut fra en forebyggende strategi</li> <li>• en hensiktsmessig oppgavefordeling innenfor offentlig sektor og mellom offentlig og privat sektor</li> <li>• kommunesektoren må påta seg et nasjonalt såvel som et internasjonalt ansvar</li> </ul>
<i>Miljøpolitisk innhold:</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vern av det biologiske mangfoldet</li> <li>• Reduksjon i energiforbruket</li> <li>• Reduksjon i utslipp som skader atmosfæren</li> <li>• Reduksjon i forbruket av materielle ressurser</li> <li>• Reduksjon i den samlede mobiliteten</li> <li>• Utslipp til lokale resipienter innenfor naturens tålegrense</li> <li>• Bærekraftig høsting av naturressurser</li> <li>• Menneskepåvirkede endringer av miljøet må ikke skader vår helse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• økt livskvalitet må settes i stedet for ønsket om økt levestandard</li> <li>• kommunal virksomhet må preges av ressurs sparing og kretsløptenking</li> <li>• et kommunalt miljøvern må fundamenteres i utvikling av trygge nærmiljøer</li> <li>• et forbruksmønster som samsvarer med naturens tåleevne</li> </ul>
<i>Miljøpolitiske prosesser:</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Folkelig deltakelse</li> <li>• Ansvarliggjøring av alle sektorer</li> <li>• Internasjonalt engasjement</li> <li>• Holdningsskapende arbeid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• kommunesektoren må tilstrebe et helhetlig og sektorovergripende miljøvern</li> <li>• kommunesektoren må ta et lokalt ansvar for en generell kunnskapsheving om miljøutfordringene</li> <li>• lokalt engasjement må ligge til grunn for det nasjonale og globale arbeidet</li> <li>• alle kommuner må ha et varslings- og beredskapsopplegg for krisesituasjoner som truer miljø og helse</li> </ul>

Statlige styringssignaler overfor kommunene på miljøområdet har så langt bare i begrenset grad fanget opp den samlede bredden i

bærekraftmålsettingen (Direktoratet for naturforvaltning mfl 1996; Aall og Høyer 1997; Lafferty, Aall og Seippel 1997). Sett på bakgrunn av de signaler som gis i Stortingsmelding nr 58 er det - i alle fall i prinsippet - mulig å se for seg at dette nå vil endres. På linje med det forsøkskommunene har gitt uttrykk for, tror vi likevel det er en fordel om *kommunene* gjennom KS står som «eier» av en definert bærekrafttematikk når denne skal inngå som et viktig element i et *kommunalt* styringsverktøy. «Eierskap» til en slik tematikk kan for eksempel etableres gjennom en prosess tilsvarende det som ble gjennomført i begynnelsen av MIK-reformperioden, der KS nedsatte en ad-hoc komité for miljøvern. Alt i denne innstillingen ser vi vilje til å definere et *kommunalt* perspektiv på hva som bør være innholdet i en kommunal *bærekrafttematikk*, selv om omtalen er noe mer vag enn det som er foreslått som grunnlag for retningsanalysemetodikken - med større oppmerksomhet knyttet til miljøpolitiske prinsipper og prosesser enn det miljøpolitiske innholdet (se tabell 16). Det ville i tilfelle være naturlig å ta utgangspunkt i Stortingsmelding nr 58, og se denne opp mot Agenda 21 og Verdenskommisjonens rapport, for så å «rullere» ad-hoc innstillingen - i alle fall på det punktet som gjelder en nærmere presisering av hva som spesielt knytter seg til en eksplisitt bærekraftorientering i den kommunale miljøpolitikken.

Vi har gjort framlegg om tre *miljøpolitiske prinsipper*; det kunne vært flere, men vi har endt opp med det vi mener er de tre mest grunnleggende prinsippene for en bærekraftorientert miljøpolitikk. I rapporten «Føre-var prinsippet: mellom forskning og politikk» utarbeidet av Den nasjonale forskningsetiske komité for naturvitenskap og teknologi, argumenteres det for at nettopp *føre-var prinsippet* er den viktigste komponenten i bærekraftsprinsippet (Kraft og Storvik 1997, s 6). Føre-var er også tatt inn som ett av to overordnede prinsipper for fastlegging av regjeringens miljøvernpolitiske mål i Stortingsmelding nr 58.

Føre-var er gjenstand for ulike fortolkninger<sup>39</sup>. Det er særlig to forhold som ser ut til å skape en del forvirring: forholdet til forebygging og forholdet til usikkerhet. Både i sin begrepsmessige kjerne og praktiske implikasjoner er føre-var et *forebyggende* miljøpolitisk prinsipp som gjelder hvordan forhindre at skader oppstår, istedenfor å reparere i etterkant. Men det er ikke det samme som at alle former for forebyggende miljøpolitikk også er føre-var. *Usikkerhet* er føre-var prinsippets grunnleggende dimensjon; en mangel på full vitenskaplig sikkerhet bør ikke brukes som grunn for å utsette tiltak med sikte på å unngå miljøforringelse. Det gjelder manglende kunnskap om sammenhenger mellom menneskeskapte inngrep og virkninger i økosystemene. For det første gjelder det hva vi vet - eller ikke vet - om årsak-/virkningskjeder. For det andre er det spørsmål om hvilken kunnskap vi har om omfanget av virkningene. Føre-var gjelder *ikke* når det er sikkert at det vil oppstå miljøskader. Det gjelder heller ikke når de sannsynligvis vil oppstå, og det ikke er usikkerhet om andre og mer alvorlige miljøskader. I slike tilfelle må beslutninger fattes på et annet

---

<sup>39</sup> Drøftingen som her er gjort av føre-var prinsippet er i hovedsak hentet fra Høyer (1995).

grunnlag, for eksempel i forhold til standarder etablert som en del av en forebyggende miljøpolitikk. Nytte-kostnadsanalyser kan være ett av flere verktøy i en slik sammenheng. Prinsippet kommer heller ikke til anvendelse uavhengig av hvilken form for usikkerhet som er til stede. Det må referere seg til fare for vesentlige eller irreversible miljøskader. Dersom prinsippet blir brukt i forhold til alle typer miljøskader og som et generelt prinsipp om forebygging, er det fare for at det blir brukt på så mange ulike måter at det mister sin miljøpolitiske betydning.

De to neste miljøpolitiske prinsippene - *fordeling i tid og rom* - utgjør som vi tidligere har argumentert for de viktigste forskjellene mellom en «tradisjonell» miljøpolitikk med utelukkende et avgrenset økologisk perspektiv, og det mer omfattende bærekraftperspektivet (Aall og Høyer 1997). Det økologiske perspektivet gjelder opprettholdelse av økosystemene, mens fordelingsperspektivet gjelder spørsmålet om en mer rettferdig fordeling av goder henholdsvis mellom ulike generasjoner, og mellom ulike deler av dagens generasjon. På tilsvarende måte skiller Stortingsmelding nr 58 mellom et økologisk perspektiv, et velferdsperspektiv og et globalt perspektiv - der de to siste motsvarer vårt fordelingsperspektiv. I innledningen til stortingsmelding tar imidlertid regjeringen et viktig forbehold, og viser til at den bare vil (Miljøverndepartementet 1997a, s 9, vår understreking): «... tydeliggjøre og utdype Langtidsprogrammets økologiske perspektiv». Dette gir grunn til å stille spørsmålet om hvilke perspektiver regjeringen forutsetter *atkommunene* skal legge til grunn i sin oppfølging av bærekraftmålsettingen: et begrenset økologisk perspektiv eller også et utvidet fordelingsperspektiv? Dette forholdet er for øvrig tatt opp av Akershus fylkeskommune, og blir drøftet i saksutredningen til Fylkestingets behandling av Regional Agenda 21. Den viktigste politiske utfordringen kommuner og fylkeskommuner må ta stilling til i arbeidet med oppfølging av Agenda 21 er *om* man skal innarbeide et fordelingsperspektiv i miljøpolitikken. Konsekvensene av å innarbeide et fordelingsperspektiv vil i tilfelle bli at nye politikkområder må med på den miljøpolitiske dagsorden, og at vektlegging av fordelingshensyn i mange tilfeller vil forsterke det miljøpolitiske ambisjonsnivået innenfor det tradisjonelle natur- og miljøvernet. Erfaringene fra prosjektkommunene viser at velferdsperspektivet - altså spørsmålet om en mer rettferdig fordeling globalt innenfor dagens generasjon - er minst utviklet som politikkområde. Dette perspektivet på bærekraftmålsettingen er også av mange forsøkt definert ut, slik at fordelingsperspektivet bare skal dreie seg om fordeling mellom nålevende og framtidige generasjoner (Lafferty og Langhelle 1995). Dette er imidlertid en tilnærming som ikke er i samsvar med Verdenskomisjonens rapport, men representerer samtidig den politisk sett klart mest kontroversielle siden ved bærekraftbegrepet - i og med at vi da nødvendigvis må ta opp spørsmålet om velstadsnivået i den rike del av verden sammenlignet med den fattige del av verden.

Våre forslag til konkretisering av *innholdet* i bærekraftbegrepet er i og for seg relativt nært opp til det «tradisjonelle» natur- og miljøvernet. Den

viktigste forskjellen kommer som følge av en vektlegging nettopp av fordelingsperspektivet, som viser seg konkret ved at det er knyttet krav om «reduksjoner» til tema som energiforbruk, utslipp av gasser som kan skade atmosfæren, forbruk av materielle ressurser og mobilitet. Landstinget i KS kom i 1993 med en uttalelse som fanget opp disse perspektivene. Denne uttalelsen er antakelig noe av det mest radikale vi har i norsk miljøpolitikk de senere årene på et nasjonalt nivå (Kommunenes Sentralforbund 1993, s 9 vår understreking):

*«Vårt høye forbruk og vår økonomiske vekst i vest er uforenlig med en bærekraftig utvikling og global fordeling av verdens ressurser. I denne sammenhengen er vårt forbruksmønster et viktig stikkord. Kommuner og fylkeskommuner må gå foran i aktivt arbeide for å fremme et forbruksmønster som samsvarer med naturens ressurser og økologiske tålegrenser. Landstinget i KS vil oppfordre de enkelte kommuner og fylkeskommuner til å ta lokale initiativ for å virkeliggjøre slagordet 'tenke globalt og handle lokalt'. Landstinget oppfordrer lokalpolitikere til å bidra aktivt til en mer rettferdig omfordeling av kjøpekraft og et forbruks- og livsmønster som sikrer vårt miljø og våre naturressurser til generasjonene etter oss».*

Det er med andre ord ikke tilstrekkelig at for eksempel energipolitikk som sådan blir tatt med; politikken må eksplisitt knyttes til et mål om å redusere det samlede energiforbruket for å samsvare med vår utlegging av bærekraftbegrepet. Spørsmålet om reduksjon i samlet forbruksvolum - ikke bare marginale endringer for eksempel i form av mer energieffektiv teknologi - er et sentralt prinsipp knyttet til en eksplisitt bærekraftorientering. En slik tilnærming baserer seg på erkjennelse at det ikke er tilstrekkelig å innføre for eksempel personbiler som bruker mindre drivstoff per kilometer, så lenge økningen i antallet biler og økning i samlet kjørelengden «spiser opp» innsparingen. Tilsvarende er det heller ikke tilstrekkelig å fokusere utelukkende på ett ledd i en større produksjons- og forbrukskjede. Innføring av el-biler i Norge blir gjerne sett på som et virkemiddel for å redusere utslippene av drivhusgasser. En bærekrafttilnærming forutsetter imidlertid at man òg må ta med i regnestykket om økningen i det nasjonale el-forbruket som følge av de samme el-bilene må kompenseres gjennom import av kullbasert el-kraft fra Danmark.

De tre siste bærekrafttemaene som gjelder det miljøpolitiske innholdet - «utslipp til lokale resipienter innenfor naturens tålegrense», «bærekraftig høsting av naturressurser», og «menneskepåvirkede endringer av miljøet må ikke skade vår helse» - er kanskje de minst kontroversielle og de som i størst grad også kan knyttes til det tradisjonelle natur- og miljøvernarbeidet. Temaet som er listet opp før disse tre - «redusert mobilitet» - kan imidlertid synes noe fremmed. Det knytter seg til erkjennelsen at den sterke økningen i samfunnets mobilitet i de industrialiserte land er det kanskje sterkeste kjennetegnet på et samfunn ute av balanse i forhold til bærekraftmålsettingen (Høyer 1997; Mishan 1977). Ut fra dagens teknologiske kunnskap synes det også umulig å redusere miljøbelastningene

vesentlig fra samferdselssektoren gitt en vektlegging av målet om rettferdig fordeling i tid og rom, uten gjennom reduksjon i det samlede omfanget av transport (Høyer 1997). Gitt den manglende viljen så langt til å ta i bruk radikale miljøavgifter nasjonalt og internasjonalt, vil det i de fleste tilfellene være kommunene som sitter med nøkkelen til virkemidler som kan påvirke omfanget av transportarbeidet gjennom blant annet arealplanlegging og fysiske tiltak for å hindre transport. Tiltak for å redusere samfunnets samlede mobilitet vil derfor være et avgjørende element i en lokal politikk for bærekraftig utvikling.

Bærekrafttemaene som er tatt med under overskriften «*miljøpolitiske prosesser*» refererer særlig til oppfordringen i Agenda 21 om å gjennomføre lokale Agenda 21-prosesser. Folkelig deltakelse, ansvarliggjøring av alle sektorer, internasjonalt engasjement og holdningsskapende arbeid er alle viktige sider ved Lokal Agenda 21-arbeidet som i stadig økende grad vil bli fokusert i norske kommuner. Mye av debatten omkring Lokal Agenda 21 har så langt vært rettet mot spørsmålet om «medvirkning». Fra enkelte hold kan det virke som om medvirkning er det eneste «nye» ved Lokal Agenda 21 sammenlignet med det lokale natur- og miljøvernarbeidet vi har hatt så langt i Norge. I rapporten «Fra miljøvern til bærekraftig utvikling i norske kommuner: Hvor er vi med MIK - hvor skal vi med Lokal Agenda 21» utarbeidet på oppdrag fra KS-forskning av ProSus og Vestlandsforskning blir det pekt på at hovedutfordringen knytter seg til overgangen fra «MIK» til Lokal Agenda 21 knytter seg til det politiske *innholdet* (Lafferty, Aall og Seippel 1997). Når det gjelder den politiske *prosessen*, blir det pekt på at utfordringen - i alle fall i første omgang - er mindre dramatisk. På kort sikt dreier det seg om å ta stilling til en noe annerledes form for medvirkningsprosess enn kommunesektoren er vant til: en overgang fra en «klientrettet» til en dialogrettet medvirkningsprosess som søker å fordele et felles ansvar lokalt, og som må utforme nye koplinger mellom *dialog* og *lokal styring*. På lengre sikt ligger det imidlertid en stor utfordring i å se nærmere på spenningsforholdet mellom demokrati og økologi. Demokratibegrepet har opp gjennom historien gått gjennom flere faser: fra lokaldemokrati, til nasjonaldemokrati, bedriftsdemokrati og - som siste ledd i utviklingen så langt - til det økonomiske demokratiet. Demokratiutfordringen har nå kommet til «miljø og utvikling», og den videre debatten bør nå dreie seg om hvordan dagens demokratiske verdier og prosedyrer kan tilpasses et bærekraftig samfunn.

Kapittel 28 i Agenda 21 tillegger medvirkning en kombinasjon av pedagogiske og styringsfunksjoner, og den forutsetter medvirkning fra både vanlige medborgere (individuell medvirkning) og representanter for organisasjonene (korporativ medvirkning). Medvirkning innenfor en Lokal Agenda 21 ramme skal være *bevisstgjørende*. Ved å komme i direkte kontakt med hele spektrumet av de problemstillinger og utfordringer Agenda-21 reiser, og ved å innse sammenhengen mellom miljø og utvikling, skal særlig husholdninger bevisstgjøres sammenhengen mellom familiens økonomiske fundament, interne organisering (roller og verdier) og eksterne konsekvenser for miljø og utvikling. Vel så viktig imidlertid er den



*instrumentelle* siden ved den *korporativ* medvirkning.

Konsultasjonsprosessen som de lokale myndighetene skal trekke igang har til hensikt å gi offentligheten bedre innsikt i hvordan miljøproblemer oppstår i krysspresset mellom forskjellige gruppeinteresser, men den skal *også* gi gruppene en bedre forståelse for hvorfor problemene må løses i fellesskap. Det blir kommunenes oppgave å identifisere og fokusere de viktigste problemene i hvert lokalsamfunn, for så i neste omgang å bringe sammen de mest berørte og mest ansvarlige parter for å finne fram til fellesløsninger. Det er denne ideen om *kooperativ handling mellom berørte og ansvarlige grupper* som kan vise seg å være det mest virkningsfulle instrumentet i Lokal Agenda 21. Det er altså *ikke* tale om det offentlige som en tilbaketrukket myndighet som utelukkende skal stimulere til «medvirkning» lokalt uten noen formening om innholdet i de samme prosessene. Man skal i stedet innlede til en ny dialog om lokalsamfunnets egenart og framtid innenfor begreps- og verdirammen for en bærekraftig utvikling. Dialogen skal være åpen, søkende, lyttende, problematiserende og - til slutt - integrerende. Men den skal *ikke* være «dialog-for-dialogens skyld». Den må være målrettet og pragmatisk. Den må identifisere og prioritere problemer, og den må skissere koplinger mellom ansvarlige aktører og bestemte ressursallokeringer. Den må i fellesskap utforske sammenhengen mellom Agenda 21s verdigrunnlag (bærekraftig utvikling) og lokalsamfunnets behov og potensial for endring (Lafferty, Aall og Seippel 1997).

## 7.2. Har norske kommuner nytte av å ta i bruk retningsanalyse ?

På tilsvarende måte som bærekraftorientering var gitt alt ved prosjektstart, er det på sett og vis riktig å si at det òg var gitt *at* kommunene har bruk for retningsanalyseverktøyet før prosjektet startet. I det minste kan man lese et slikt standpunkt ut av den før omtalte innstillingen fra KS sin ad-hoc komitéen. Der anbefales norske kommuner å ta i bruk retningsanalyse, og signaler under veis i prosjektperioden både fra KS og Miljøverndepartementet har fulgt opp dette standpunktet. Ved avslutningen av prosjektet gir også de to kommunene som fullt ut har gjennomført forsøk med retningsanalyse - Stavanger og Akershus - sin tilslutning til det samme standpunktet. Målsettingen om å ta i bruk retningsanalyse er gitt en sentral plass i de nylig vedtatte overordnede styringsdokumenter på miljøområdet i begge kommunen.

*Hovedutfordringen* knyttet til ønsket om å se for seg en omfattende bruk av retningsanalyse i norske kommuner er kravet om tilstedeværelsen av *operasjonelle kommunale bærekraftsmål* som grunnlag for vurdering av utviklingsretning. Dette er problematisk av flere grunner. På den ene siden kan det stilles spørsmål ved realismen i å forvente at flertallet av norske kommuner og fylkeskommuner skal gå inn for en politikk som reelt sett er i samsvar med målet om en bærekraftig utvikling; særlig gjelder det spørsmålet om innarbeiding av fordelingsperspektivet. Dernest kommer spørsmålet om operasjonalisering av de samme bærekraftmålene. Fra andre

sammenhenger vet vi at miljømål ofte er upresist formulert, med innebygde målkonflikter - eller i alle fall konflikter i forhold til andre konkurrerende mål innenfor samme kommune (Aall 1996). Det kan òg være grunn til å spørre om det faktisk er ønskelig med en alt for høy grad av presisering på et målnivå, og om dette i tilfelle ikke bare ville føre til produksjon av symboler heller enn reelle styringssignaler. På et enda mer grunnleggend og nær sagt ideologisk nivå er det grunn til å stille spørsmålstegn ved målstyringstankegangen som sådann, og forestillingen om at det å formulere mål skal være styrende for handling - og i neste omgang gi de forventede resultater. Vi skal imidlertid la denne diskusjonen ligge, og vise til at det uansett ideologisk utgangspunkt er mulig å argumentere for at målstyringsmodellen kan gjøre en planprosess og beslutningssituasjon mer oversiktlig<sup>40</sup> - uten at vi dermed behøver å forutsette i denne sammenhengen at målstyring reelt sett fungerer.

Som et alternativ til kravet om en politisk avklaring av en bærekraftpolitikk, har vi foreslått å formulere *nøkkelmål* som en «oversettelse» av de eksternt gitte bærekrafttemaene og det som måtte være av politisk vedtatte miljømål, og da utelukkende til bruk i retningsanalyse-sammenheng. Også i dette tilfellet er det grunn til å være kritisk. Vi kan stille spørsmål om realismen i å forvente at en organisasjon kan leve med på den ene siden politisk vedtatte målformuleringer som kan inneholde målkonflikter og manglende avklaringer, og på den andre siden et langt mer operasjonelt og logisk konsistent analysegrunnlag som bare delvis har politisk legitimitet internt. Erfaringer fra prosjektet tyder på at det - i alle fall i en prosjektsammenheng - kan være mulig å leve med en slik form for «politisk schizofreni». Hvorvidt dette er mulig i en normalsituasjon - og over et lengre tidsrom - har vi ikke grunnlag for å si noe sikkert om.

Gitt at en kommune makter å etablere et analysegrunnlag som i rimelig grad fanger opp en eksternt gitt bærekrafttematikk, vil retningsanalyse ventelig kunne ha effekter på flere nivå i en kommunal sammenheng. På et *overordnet* nivå vil retningsanalyse kunne påvirke innholdet i kommunens miljøpolitikk. Den innledende øvelsen å avklare analysegrunnlaget i forhold til en eksternt gitt bærekrafttematikk, vil - i alle fall i prinsippet - kunne utløse prosesser som kan medføre en klargjøring av, eller også en endring av innholdet i kommunens miljøpolitikk.

Retningsanalyse er definisjonsmessig en *arena* for å foreta bærekraftvurderinger. Slike vurderinger kan både gjøres i forhold til interne og eksterne prosesser. Det er slik sett mulig å se for seg at retningsanalyse kan gi kommunene en plattform for å markere eventuelle konfliktlinjer mellom en lokal bærekraftorientert politikk og en mer oppsplittet og i mindre grad bærekraftorientert statlig politikk. Et nærliggende eksempel er kommunale høringsuttalelser som del av den statlige samferdselspolitikken - enten det er i forhold til konkrete veiutbyggingsprosjekter eller som del av

---

<sup>40</sup> Se for eksempel Glosvik, Ø. (1994): "Miljømålstyring" – er det mogelig? Målstyring som verkemiddel i iverksetting av kommunal miljøpolitikk. VF-notat 5/94. Vestlandsforskning, Sogndal.

prosessen å rullere Norsk vei- og veitrafikkplan. En uttalelse hentet fra landets første kommunale miljøplan som hadde innarbeidet «Lokal Agenda 21» i tittelen, er illustrerende i så måte (Sogndal kommune 1996, s. 31):

*«Det er eit dilemma å måtte ta omsyn til det globale klima i Sogndal når styresmaktene sentralt går i motsatt retning. Det må likevel vere eit mål å redusere den lokale biltrafikken i Sogndal».*

En kommunal retningsanalyse med et tilsvarende miljøpolitisk perspektiv gjennomført for eksempel på de mange statlige veiutbyggingene som har vært i Indre Sogn det siste tiåret, ville ventelig med stor tyngde markert konflikten mellom den rådende statlige samferdselspolitikken og målet om en bærekraftig utvikling. Det er imidlertid et åpent spørsmål om de aktuelle kommunene - og for den del Sogndal kommune - ville inntatt en slik holdning i denne typen konkrete saker.

Den foreslåtte indikatormodellen gir en plattform for å relatere den kommunale miljøpolitikken både til nasjonale bærekraftsmål og - i denne sammenhengen kanskje vel så interessant - internasjonale bærekraftsmål. Dette knytter forbindelseslinjer mellom en lokal og en global miljøpolitikk, som igjen vil kunne styrke mulighetene for i større grad å gi slagordet «tenke globalt - handle lokalt» et reelt innhold.

I mer konkret retning vil avklaring av analysegrunnlag og ambisjonene om å formulere mål som gir grunnlag for fastsetting av bærekraftindikatorer, ventelig trekke i retning av å konkretisere målene i noe større grad enn det som ellers ville ha skjedd. Erfaringer både fra Stavanger og Akershus underbygger dette synspunktet. I Stavanger er Miljøplanen bygd opp om en struktur som direkte kopler målformuleringer og indikatorer. Akershus fylkeskommune kopler bruk av retningsanalyse til ønsket om å «...utvikle resultatindikatorer for å følge utviklingen i forhold til vedtatte mål i *Regional Agenda 21*» (Akershus fylkeskommune 1997, s 12).

På et overordnet nivå vil bruk av retningsanalyse òg utfordre kommuneorganisasjonens evne til *organisasjonslæring*. Evne til selvrefleksjon og vilje til å ta imot konstruktive kritiske innspill er viktig i en hver læringsprosess. Den form for «karaktersetting» som retningsanalyse reelt sett er, vil ventelig utfordre organisasjonskulturen i mange kommuner.

På et mer *underordnet* og instrumentelt nivå er det selvsagt en ambisjon om at bruk av retningsanalyse vil kunne påvirke beslutningsprosesser og lede beslutningene i en mer bærekraftig retning. På grunn av den metodiske usikkerheten som var i forsøkskommunene, og det faktum at innenfor prosjektets tidsrammer var det bare én kommune som rakk å få med seg prosessen fram til behandling av retningsanalyserapporten, kan vi ikke vise til noen konkrete eksempler fra prosjektet i denne sammenhengen. Det nærmeste måtte være eksempelet i Akershus, der retningsanalyserapporten

anbefaler Fylkestinget å vedtatt at oppfølging av fylkesdelplan Romerike skal skje med utgangspunkt i retningsanalysemetodikken.

Det knytter seg flere *forutsetninger* for at kommuner skal kunne ta i bruk og forvente full nytte av retningsanalyse. Vi har alt drøftet de mer grunnleggende og prinsipielle forutsetningene knyttet til spørsmålet om avklaring av analysegrunnlaget. Det ligger underforstått i det som er nevnt i avsnittene over at bruk av retningsanalyse forutsetter et *ledelsesengasjement* både fra politisk og administrativt ledernivå i kommunen. Det er videre knyttet forutsetninger om kapasitet og kunnskap. Forutsetningen om *kapasitet* gjelder først og fremst den administrative kapasiteten til innsamling og bearbeiding av data, og sammenstilling av en rapport. Erfaringene fra prosjektkommunene underbygger dette poenget. Forutsentningen om *kunnskap* knytter seg både til administrativt og politisk nivå, og gjelder særlig innsikt i hva som skiller en tradisjonelt natur- og miljøvernpolitikk fra en eksplisitt bærekraftorientert miljøpolitikk, hvordan disse forskjellene skal tydeliggjøres ved valg av såkalte bærekraftindikatorer, og i siste instans hvilke følger dette kan få for den praktiske politikken.

Er det rimelig å tro at norske kommuner vil ta i bruk retningsanalyse ? Vi mener det er for tidlig å svare på et slikt spørsmål, fordi det ut fra prosjektets forståelse av retningsanalyse reelt sett *ikke foreligger et ferdig utviklet opplegg for retningsanalyse*. Forutsetningen om en eksternt definert bærekrafttematikk er ikke til stede, i den forstand at det bare foreligger et *forslag* til bærekrafttematikk fra Vestlandsforskning. Uten at dette forslaget på en eller annen måte bearbeides og sanksjoneres av et autoritativt organ med legitimitet i kommunene, ut fra ønsket om å presentere retningsanalyse som et internt kommunalt styringsverktøy, er ikke opplegget ferdig utviklet.

Gitt at Kommunenes Sentralforbund mener det *er* viktig at norske kommuner tar i bruk retningsanalyse etter de anbefalingene som blir gitt i denne rapporten, vil vi med støtte i uttalelser fra forsøkskommunene anbefale at forbundet tar på seg oppgaven å gi en kommunal bærekrafttematikk et politisk innhold. Gitt en slik avklaring gjenstår det så å utarbeide et veiledningsmateriale, utvikle en strategi for formidling av kunnskapen om hvordan ta i bruk retningsanalyse og sørge for den nødvendige opplæring og oppfølging i forhold til kommunene. Forhåpentligvis vil erfaringene fra retningsanalyseprosjektet være et tilstrekkelig grunnlag for dette arbeidet.

## Litteratur

- Aall, C. (red.) (1996): *Kommunal miljørevisjon. Oppsummering av forsøk med miljørevisjon i ni kommuner i perioden 1993-96*. VF-rapport 6/96. Vestlandsforskning, Sogndal.
- Aall, C. og Karl G. Høyer (1997): *Miljø- og bærekraftindikatorer. En internasjonal kunnskapsoversikt som grunnlag for utvikling av en retningsanalysemodell*. VF-rapport 13/97. Vestlandsforskning, Sogndal.
- Akershus fylkeskommune (1994): *Miljøpolitisk handlingsprogram Akershus fylkeskommune 1994-97*. Februar 1994.
- Akershus fylkeskommune (1997): *Regional Agenda 21. Utkast til fylkesdelplan for miljøvern i Akershus*. 23.05.96.
- Bergsjø, T. og Erik Plahte (1996): *Miljøkonsekvensvurderinger og fysisk planlegging på kommunenivå*. TemaNord 1996:581. Nordisk Ministerråd, København.
- Burgess, J., Harrison, M. og Limb, M. (1988): *People, Parks and Urban Greens: A study of Popular Meanings and Values for Open Space in the City*. I: Tidskr. Urban Studies.
- Direktoratet for naturforvaltning mfl (1996): *Idésamling for kommunalt miljøvern*. Trondheim/Oslo.
- Grundelius, E. (1995): *Vilkor för en uthållig utveckling*. Svenska Kommunförbundet, Stockholm.
- Høyer, K. G. (1995b), *By og land - hand i ratt*. VF-rapport 4/95. Vestlandsforskning, Sogndal.
- Høyer, K.G. (1995a): *Hjelper det å kjenne retningen*. Innlegg under «Environment Northern Sea '95 - ENS '95». Konferansetema: Kommunalt miljøvern - fra fag til ledelse og politikk. Stavanger 24.08.95
- Høyer, K.G. (1997b): *Materials Recycling - the case of automobiles*. In: Brune, D. Chapman, D., Gwynne, M. (eds): *The Global Environment*. Weinheim: VCH Publ.
- Jansen, A. (1989): *Makt og miljø. Om utformingen av natur- og miljøvernpolitikken i Norge*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Kommunenes sentralforbund (1993): *Tenke globalt - handle lokalt. Lokalt prioriterte satsningsområder for miljøvernarbeidet*. Oslo.
- Kraft, N. og Hilde Storvik (red. ) (1997): *Føre-var prinsippet: mellom forskning og politikk*. Sammendrag. NENT-publikasjon nr 10.
- Lafferty, W. og Oluf Langhelle (1995): *Bærekraftig utvikling*. Ad Notam, Oslo.
- Lafferty, W., Aall, C. og Seippel, Ø. (1997): *Fra miljøvern til bærekraftig utvikling i norske kommuner: Hvor er vi med MIK - hvor skal vi med Lokal Agenda 21*. VF-rapport 18/97/ProSus. Sogndal/Oslo.
- Miljøverndepartementet (1997a): *Om miljøpolitikk for en bærekraftig utvikling*. Stortingsmelding 58 (1996-97). Oslo.
- Miljøverndepartementet (1997b): *Utkast til Miljøverndepartementets strategi for arbeidet med Lokal Agenda 21*. Avdeling for regional planlegging, areal- og kartpolitikk. LA 21 enheten. Datert 01.12.97.

- Mishan, E. J. (1977): *The Economic Growth Debate. An Assessment.* London: George Allen & Unwin Ltd.
- Opdahl, A. (1996): *Miljøhensyn i politikk og planlegging regionalt: Resultater til nå og veien videre.* Innlegg under Miljøverndepartementets seminar om integrering av miljøhensyn i regionalpolitikken. Holmenkollen Park Hotell, 7. juni 1996.
- Sogndal kommune (1996): *Kommunedelplan Miljø: Kommunen sin del av Lokal Agenda 21. Status, målsetjingar, handlingsplan.* Sogndal, november 1996.
- Statistisk sentralbyrå (1994): *Standard for kommuneklassifisering 1994.*
- Stavanger kommune (1996): *Miljøplan for Stavanger kommune 1997-2009.* Høringsutkast 31.12. 1996.
- Thorén, A-K.H. og Nyhuus, S. (1994): *Planlegging av grønnstruktur i byer og tettsteder.* DN-håndbok 6. Direktoratet for Naturforvaltning, Trondheim

## **Vedlegg 1: Eksempler på retningsanalyse- rapporter fra prosjektet**

Retningsanalyserapport fra Stavanger kommune

















## Retningsanalyserapport fra Akershus fylkeskommune











## Vedlegg 2: Eksempel på mal for utforming av en retningsanalyserapport<sup>41</sup>

### Konklusjon

Vår gjennomgang av 11 antatt relevante bærekrafttema viser at planen samlet sett ikke i samsvar med gjeldende miljømål for **xxx** kommune, slik disse kommer til uttrykk i analysegrunnlaget for retningsanalysen (se vedlegg). Uten nødvendige forbedringer antas det derfor at planen samlet sett vil bidra til å bringe kommunen i negativ retning i forhold til målet om en bærekraftig utvikling, selv om utviklingen innenfor noen tema blir brakt i positiv retning gjennom planen.

Bærekrafttema <sup>42</sup>	Bærekraftindikator	Utviklingsretning	Forbedringsforslag
Vern av det biologiske mangfoldet	Omdisponering av <b>xxx</b> dekar ikke-teknisk berørte arealer til utbyggingsformål	«Negativ»	Økt vekt på fortetting i utbygd by
Sikring og tilrettelegging av områder for friluftsliv	Areal satt av til friluftsmål øker med <b>xxxx</b> dekar	«Positiv»	-
Vern av kulturminner og kulturmiljøer	Ingen avgang av arealer med stor kulturminne- eller kulturverdi	«Positiv»	-
Redusert energiforbruk	Gjennomsnittlig avstand mellom planlagte boligområder og sentrumsområder opprettholdes	«Positiv»	-
Reduserte utslipp som skader atmosfæren	Gjennomsnittlig avstand mellom planlagte boligområder og sentrumsområder opprettholdes	«Positiv»	-
Utslipp til lokale resipienter må ikke overskride naturens tålegrense	Tema ikke vurdert som relevante		
Bærekraftig høsting av naturressurser	Omdisponering av <b>xxx</b> dekar dyrka mark og arealer med høy verdi for jord- eller skogbruk til utbyggingsformål	«Negativ»	Økt vekt på fortetting i utbygd by
Redusert forbruk av materialressurser	Forbruk av tettstadsareal pr innbygger vil i følge planen øke med <b>xx</b> prosent.	«Negativ»	Økt vekt på fortetting i utbygd by
Menneskepåvirkede endringer av miljøet må ikke skade vår helse	Antall boliger nær vei over en gitt trafikkbelastning er planlagt å øke	«Negativ»	Fysiske og andre tiltak for å redusere personbiltransporten

<sup>41</sup> Vi har ikke hatt grunnlag for å gjøre det faktiske analysearbeidet i form av innhenting og bearbeiding av data til de foreslåtte bærekraftindikatorene. For eksempelets del har vi likevel lagt inn vurderinger, men disse er i de fleste tilfeller ikke reelle fordi vi ikke har et tilstrekkelig datagrunnlag. Vårt forslag må derfor utelukkende oppfattes som et metodisk innspill, og kan ikke brukes som innspill til hva som burde være det faktiske innholdet og konklusjonene i retningsanalysen av arealplanen. Der vi ikke har grunnlag til å komme med forslag til formuleringer har vi markert dette med «**xxxxxx**».

<sup>42</sup> For å gi et best mulig sammenligningsgrunnlag i forhold til eksempelet fra Stavanger har vi brukt den samme inndelingen i bærekrafttematikk, selv om ikke dette samsvarer fullt med den anbefalte inndelingen fra prosjektet.

Folkelig deltakelse	Stor deltaking i planprosessen fra enkeltindivider og organisasjoner	«Positiv»	-
Ansvarliggjøring av alle sektorer	Tema ikke vurdert som relevante		
Internasjonalt engasjement	Tema ikke vurdert som relevante		
Holdningsskapende arbeid	Tema ikke vurdert som relevante		
Føre var prinsippet	I liten grad innarbeidet et tidsperspektiv ut over planperioden 1998-2009	«Negativ»	Synliggjøre konsekvenser av utviklingen i plandokumentet.
Levekår og livskvalitet	Ikke godt gjort om planen kan bidra til utjamning av sosiale forskjeller mellom ulike deler av kommunen	«Negativ»	Vektlegge temaet i planen.

## Bakgrunn

### *Forankring*

Bruk av retningsanalyse er vedtatt som et overordnet virkemiddel for oppfølging av Miljøplanen. Nærmere retningslinjer for bruk av retningsanalyse er vedtatt av **xxxxxxx** i sak **xx**.

### *Saksgang*

Miljøutvalget gjorde **xxxx** vedtak om at det skulle gjøres en retningsanalyse av forslag til arealplan, og at retningsanalysen skulle inngå som del av den offentlige høringsrunden. Retningsanalysen legges fram til behandling i Miljøutvalget for videre oversendelse til **xxxx**. Det forutsettes at **xxxxx** tar dokumentert stilling til innspill fra Miljøutvalget i det videre planarbeidet.

### *Organisering av arbeidet*

Miljøutvalget er oppdragsgiver for retningsanalysen. Miljøvernutvalget har oversendt analysegrunnlag og retningslinjer for gjennomføring av retningsanalyse til tiltakshaver. Forslag til utredningsprogram herunder prioritering av bærekrafttema og fastlegging av bærekraftindikatorer er utformet i samarbeid mellom tiltakshaver og miljøvernleder, og lagt fram for godkjenning i miljøvernutvalget den **xxxxx**. Tiltakshaver har stått for den praktiske gjennomføringen av retningsanalysen. Etter behandling i miljøvernutvalget vil retningsanalysen bli oversendt formannskap og bystyre for innarbeiding i endelig planforslag sammen med øvrig høringsuttalelser.

### *Prioritering av bærekrafttema og nøkkelmål*

Av 15 aktuelle bærekrafttema er følgende 10 bærekrafttema vurdert som relevante for retningsanalyse av arealplanen:

- *Tema 1 Vern av det biologiske mangfoldet:* Arealplanen kan brukes til å verne arealer som er viktig for det biologiske mangfoldet mot utbygging.
- *Tema 2 Sikring og tilrettelegging av områder for friluftsliv:* Arealplanen kan brukes til sikre arealer som er viktig for friluftslivet.
- *Tema 3 Vern av kulturminner og kulturmiljøer:* Arealplanen kan brukes til sikre arealer som er viktig for kulturminne- og kulturhensyn, særlig knyttet til målet om bevaring av den gamle trehusbebyggelsen.
- *Tema 4 Redusert energiforbruk:* Arealplanen kan bidra til å redusere transportbehovet, og dermed redusere det samlede energiforbruket til transport i kommunen.
- *Tema 5 Reduserte utslipp som skader atmosfæren:* Arealplanen kan bidra til å redusere transportbehovet, og dermed redusere det samlede utslippet fra transport av gasser som er skadelig for atmosfæren i kommunen.
- *Tema 7 Bærekraftig høsting av naturressurser:* Arealplanen kan brukes til å verne arealer som er viktig for biologisk produksjon - herunder dyrka mark - mot utbygging.
- *Tema 8 Redusert forbruk av materialressurser:* Mål i miljøplanen om byfornyning og fortetting har klare positive koblinger til bærekrafttemaet som gjelder redusert forbruk av materialressurser.
- *Tema 9 Menneskepåvirkede endringer av miljøet må ikke skader vår helse:* Utbyggingsmønster vil kunne påvirke støysituasjonen og problemer knyttet til lokal forurensing fra transport.
- *Tema 10 Folkelig deltakelse:* Miljøplanen signaliserer ambisjoner om aktivisering av befolkningen i planprosesser som går ut over de minstekrav som alt ligger i plan- og bygningsloven.
- *Tema 15 Levekår og livskvalitet:* Miljøplanen har et klart sosialt perspektiv på byutvikling, noe som synes særlig relevant å ta med ved analyse av en arealplan.

#### *Valg av indikatorer for de ulike bærekrafttemaene*

Ut fra hensyn til tilgjengelige data, arbeidskapasitet og informasjonsverdi har vi basert våre vurderinger på følgende bærekraftindikatorer - der det òg har vært et mål å klare seg med én indikator for hvert bærekrafttema:

Bærekrafttema	Bærekraftindikatorer	Vurdering av utviklingsretning
Vern av det biologiske mangfoldet	areal ikke-teknisk berørte arealer omdisponert til utbyggingsformål	Verdi > 0 innebærer utvikling i «negativ» retning
Sikring og tilrettelegging av områder for friluftsliv	areal sikret til friluftslivformål	Verdi > 0 innebærer utvikling i «positiv» retning
Vern av kulturminner og kulturmiljøer	avgang av arealer med stor kulturminne- eller kulturverdi	Verdi > 0 innebærer utvikling i «negativ» retning
Redusert energiforbruk	gjennomsnittlig avstand mellom planlagte boligområder og sentrumsområder / dagens situasjon <sup>43</sup>	Verdi > 1 innebærer utvikling i «negativ» retning

<sup>43</sup> Indikerer potensiale for økt respektive redusert persontransportarbeid, og dermed tilsvarende endringer i energiforbruket til den samme transporten.

Reduserte utslipp som skader atmosfæren	gjennomsnittlig avstand mellom planlagte boligområder og sentrumsområder / dagens situasjon <sup>44</sup>	Verdi > 1 innebærer utvikling i «negativ» retning
Utslipp til lokale resipienter må ikke overskride naturens tålegrense	Ikke vurdert som relevant tema	
Bærekraftig høsting av naturressurser	avgang av dyrka mark og arealer med høy verdi for jord- eller skogbruk	Verdi > 0 innebærer utvikling i «negativ» retning
Redusert forbruk av materialressurser	m <sup>2</sup> planlagt tettstadsareal pr innbygger / dagens situasjon	Verdi > 1 innebærer utvikling i «negativ» retning
Menneskepåvirkede endringer av miljøet må ikke skade vår helse	antall planlagte boliger nær vei over en gitt trafikkbelastning <sup>45</sup> / dagens situasjon	Verdi > 1 innebærer utvikling i «negativ» retning
Folkelig deltakelse	faktisk deltaking i planprosessen fra enkeltindivider og organisasjoner	Kvalitativ vurdering: «Stor» deltaking innebærer utvikling i «positiv» retning
Ansvarliggjøring av alle sektorer	Ikke vurdert som relevant tema	
Internasjonalt engasjement	Ikke vurdert som relevant tema	
Holdningsskapende arbeid	Ikke vurdert som relevant tema	
Føre var prinsippet	innarbeiding av et 50-100 årsperspektiv i planen	Kvalitativ vurdering: «Stor» vekt på, og tydeliggjøring av et langsiktig perspektiv innebærer utvikling i «positiv» retning
Levekår og livskvalitet	utjamning av sosiale forskjeller mellom ulike deler av kommunen	Kvalitativ vurdering: Sannsynlig-gjøring av at planen kan bidra til å utjevne sosiale forskjeller innebærer utvikling i «positiv» retning

### *Innsamling og bearbeiding av data*

Data er innsamlet på følgende måte: **xxxxxxxxxx**. Sammenstilling og bearbeiding av data er gjort av **xxxxxxxxxx**.

### Analyse

For hvert av de 11 bærekrafttemaene gjøres så følgende:

- presentasjon av data
- vurdere hvilken retning analyseobjektet vil bringe kommunen
- utforme eventuelle forslag til forbedringstiltak for å bringe utviklingen i «positiv» retning

<sup>44</sup> Indikerer potensiale for økt respektive redusert persontransportarbeid, og dermed tilsvarende endringer i utslipp av klimagasser til den samme transporten.

<sup>45</sup> Gitt i ÅDT-tall (årsdøgntrafikk). Vi har ikke grunnlag for å anslå hva som er en realistisk verdi, men vil tro at tilgjengelig tallmateriale fra Vegkontoret vil avgjøre hva som er en realistisk grenseverdi. Indikatoren vil antyde utviklingen i støybelastning og belastning fra Nox-utslipp knyttet til bosted, men vil ikke si noe om utviklingen i sentrum av byen.

Under følger et eksempel for tema (4) «*Redusert energiforbruk*».

Gjennomsnittlig avstand mellom boligområder og sentrumsområder er i dag 450 meter. Boligområder er definert som **xxxxxx**, mens sentrumsområder er definert som **xxxxxx**. En full realisering av den foreslåtte arealplanen vil medføre at gjennomsnittlig avstand reduseres til 445 meter, noe som innebærer at konklusjonen på dette punktet blir at planen bringer kommunen i «positiv» retning. En ytterligere reduksjon av gjennomsnittlig avstand kan ventelig oppnås ved å forandre planen på følgende område: **xxxxxxx**.

### Analysegrunnlag

Bærekrafttema <sup>46</sup>	Nøkkelmål
Vern av det biologiske mangfoldet	Kommunen skal arbeide for å bevare og sikre størst mulig biologiske mangfoldet, herunder verne alle biotoper til nasjonalt eller lokalt truede arter Minimalisere utbygging av landbruks-, natur- og friluftsområder
Sikring og tilrettelegging av områder for friluftsliv	Alle innbyggere i Stavanger skal få tilgang til et sammenhengende turveinett innen 500 m fra sin bolig
Vern av kulturminner og kulturmiljøer	(ikke klarlagt)
Redusert energiforbruk	Energiforbruk til transport skal reduseres Energiforbruk i kommunens bygningsmasse skal reduseres Energiforbruk i næringsliv og husholdning skal reduseres
Reduserte utslipp som skader atmosfæren	Utslipp fra transport som skader atmosfæren skal reduseres
Utslipp til lokale resipienter må ikke overskride naturens tålegrense	Utslipp til sjø og vassdrag skal ikke medføre belastninger over naturens tålegrense
Bærekraftig høsting av naturressurser	Høsting av fisk og vilt skal skje slik at vi oppnår størst mulig artsmangfold og bestandsstørrelse Minimalisere utbygging av landbruks-, natur- og friluftsområder
Redusert forbruk av materialressurser	Avfallsmengden skal reduseres Forbruket av materielle ressurser for Stavanger kommune skal reduseres
Menneskepåvirkede endringer av miljøet må ikke skade vår helse	Det skal ikke være lokale helseproblemer knyttet til luftforurensning eller forurensning i vann Innen år 2005 bør ingen i sitt bomiljø eller i friområder utsettes for støy over gjeldende normer og retningslinjer
Folkelig deltakelse	Befolkningen skal trekkes aktivt med i kommunal planlegging og utvikling
Ansvarliggjøring av alle sektorer	Alle etater og avdelinger i kommunen har et selvstendig miljøansvar Miljøvern er et overordnet hensyn for Stavanger kommune
Internasjonalt engasjement	Kommunen skal yte sitt bidrag i å redusere de globale miljøproblemene
Holdningsskapende arbeid	Kommunen skal drive et aktivt informasjonsarbeid vedrørende miljøvern, utfordringer og muligheter

<sup>46</sup> Kommunen har tatt med to nye bærekrafttema i forhold til anbefalt metode: Tema 2 Sikring og tilrettelegging av områder for friluftsliv, og tema 3 Vern av kulturminner og kulturmiljøer.



Føre var prinsippet	Kommunen skal ta langsiktige miljøhensyn (50-100 år)
Levekår og livskvalitet	Stavanger skal være en levende by der det er trygt å være og med et stabilt miljø med god lokal service. Forholdene skal være likeverdige uavhengig av hvem en er og hvor en bor, og det skal være lite opphopning av helse- og sosialproblemer

## Vedlegg 3: Målstruktur i utkast til «Regional Agenda 21» for Akershus fylkeskommune i forhold til prosjektets bærekrafttematikk

Bærekrafttema	Omtalt i Regional Agenda 21
<i>(I) Miljøpolitiske prinsipper:</i>	
1. Føre var prinsippet	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ikke omtalt.</li> </ul>
2. Rettferdig fordeling innenfor nålevende generasjoner og mellom nålevende og framtidige generasjoner	<ul style="list-style-type: none"> <li>Redusere energiforbruket per innbygger (..)</li> <li>Planlegging av utbyggingsmønster og transportløsninger samordnes med sikte på redusert transportbehov.</li> <li>(Skape) et endret forbruksmønster som bidrar til redusert forbruk av energi</li> <li>(Skape) et endret forbruksmønster som bidrar til redusert forbruk av råvarer</li> </ul>
3. Naturens tålegrense	<ul style="list-style-type: none"> <li>Indirekte omtalt gjennom drøfting av prinsippet om “økologisk rom” under kapittel 2 “Utfordringer på vei mot det 21. århundre”.</li> </ul>
<i>(II) Miljøpolitisk innhold:</i>	
4. Vern av det biologiske mangfoldet	<ul style="list-style-type: none"> <li>Det legges til rette for et utbyggingsmønster og transportløsninger som bidrar til arealøkonomisering (..)</li> <li>Planlegging av utbyggingsmønster og transportsystem skal skje slik at en i størst mulig grad unngår å belaste de mest produktive landbruksarealene i fylket.</li> <li>Sammenhengende arealer i de beste klimasoner og med den beste jordkvalitet må vernes mot nedbygging og fragmentering (alt til 2)</li> <li>Utbygging som i størst mulig grad bevarer Marka</li> <li>Det legges til rette for et utbyggingsmønster som reduserer arealforbruket per innbygger</li> <li>Det må legges vekt på å ta vare på grøntstruktur og kulturmiljøer og utvikle tettstedets identitet og særpreg</li> <li>Arealressurser og biologiske ressurser i Akershus skal forvaltes slik at det biologiske mangfoldet og potensialet for matproduksjon opprettholdes på kort og lang sikt.</li> <li>Gjennom den løpende planleggingen, både lokalt og regionalt, skal det legges til rette for en god helhetlig grøntstruktur som samordner interesser knyttet til biologisk mangfold (..).</li> <li>Jord og skogbruk i Akershus skal drives på en måte som (...) ivaretar og utvikler områdenes betydning som livsmiljø for planter og dyr.</li> <li>Miljøet i og langs sjø og vassdrag skal forvaltes på en måte som (..) bevarer det biologiske mangfold (..)</li> <li>Hovedtrekkene i Oslofjordlandskapet og fjordens ulike naturtyper skal bevares.</li> <li>Ubebygde arealer rundt Oslofjorden innenfor RPR-sonen skal forbli ubebygde.</li> <li>Langs alle vassdrag skal det være et belte av naturlig vegetasjon</li> <li>Oslofjorden og vassdragene skal også ha en vannkvalitet som ivaretar det biologiske mangfold og ikke skader naturmiljøet.</li> <li>pH i vassdragene skal være på et nivå slik at det biologiske mangfoldet bevares</li> <li>I vassdragene skal det skje en naturlig reproduksjon av alle fiskearter som forekommer naturlig i vassdraget.</li> <li>Forekomsten av miljøgifter skal reduseres til et minimum og være på et nivå som ikke påvirker det biologiske mangfoldet eller medfører helseskade.</li> </ul>

<p>5. Redusert energiforbruk og reduserte utslipp til atmosfære</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (Skape) et endret forbruksmønster som bidrar til redusert forbruk av energi</li> <li>• Øke andelen tjenestereiser og arbeidsreiser med kollektive transportmidler og sykkel</li> <li>• Redusere energiforbruket per innbygger (..)</li> <li>• Utvikle et grønnere næringsliv i Akershus der ressursbruken endres og reduseres.</li> <li>• Produksjonen må i større grad</li> <li>• lokaliseres ut fra hensynet til en bærekraftig utvikling</li> <li>• Avfallspolitikken i fylket rettes mot (..) å fremme ombruk (..)</li> <li>• Planlegging av utbyggingsmønster og transportløsninger samordnes med sikte på en mest mulig effektiv transport (..)</li> <li>• Planlegging av utbyggingsmønster og transportløsninger samordnes med sikte på redusert transportbehov.</li> <li>• Befolkningsveksten i regionen kanaliseres til eksisterende tettsteder, og primært tettsteder rundt kollektivknutepunkter</li> </ul>
<p>6. Transportomfang</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Øke andelen tjenestereiser og arbeidsreiser med kollektive transportmidler og sykkel</li> <li>• (..) øke andelen energi som produseres med fornybare energikilder</li> <li>• Planlegging av utbyggingsmønster og transportløsninger samordnes med sikte på en mest mulig effektiv transport (..)</li> <li>• Redusere energiforbruket per innbygger (..)</li> <li>• Planlegging av utbyggingsmønster og transportløsninger samordnes med sikte på redusert transportbehov.</li> <li>• Det legges til rette for et utbyggingsmønster og transportløsninger som bidrar til (..) reduserte utslipp av CO<sub>2</sub></li> <li>• Befolkningsveksten i regionen kanaliseres til eksisterende tettsteder, og primært tettsteder rundt kollektivknutepunkter</li> <li>• Kollektivtrafikkens andel av persontrafikken skal økes.</li> <li>• Det legges til rette for et utbyggingsmønster som begrenser transportbehovet.</li> <li>• Anskaffelse og forvaltning av varer og tjenester skal skje på en måte som bidrar til lavest mulig ressursforbruk og miljøbelastning</li> </ul>
<p>7. Utslipp til lokale resipienter må ikke overskride naturens tålegrenser</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (Skape) et endret forbruksmønster som bidrar til mindre utslipp av miljøskadelige stoffer</li> <li>• Utvikle et grønnere næringsliv i Akershus der ressursbruken endres og reduseres</li> <li>• Avfallspolitikken i fylket rettes mot(..) å fremme en miljømessig forsvarlig sluttbehandling av restavfallet</li> <li>• Innen år 2000 skal minst 50% av alt avfall materialgjenvinnes og 80 % av det våtorganiske avfallet skal gå til gjenvinning</li> <li>• Alt spesialavfall skal leveres til godkjente mottak.</li> <li>• Planlegging av utbyggingsmønster og transportløsninger samordnes med sikte på en mest mulig (..) miljøvennlig transport</li> <li>• Miljøet i og langs sjø og vassdrag skal forvaltes på en måte som ikke skader naturmiljøet (..)</li> <li>• Langs alle vassdrag skal det være et belte av naturlig vegetasjon</li> <li>• Vannkvaliteten i Oslofjorden og de regionale vassdragene skal tilfredsstillende de normer og krav til de bruker- og naturinteresser som er knyttet til vannforekomsten.</li> <li>• Oslofjorden og alle regionale vassdrag i Akershus skal som et minimum tilfredsstillende SFT's egnethetskriterier for jordbruksvanning og sportsfiske, og en skal i størst mulig grad tilstrebe SFT's egnethetskriterier for badevannskvalitet</li> <li>• Oslofjorden og vassdragene skal også ha en vannkvalitet som ivaretar det biologiske mangfold og ikke skader naturmiljøet.</li> </ul>

8. Bærekraftig høsting av naturressurser	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Produksjonen må i større grad bygge på fornybare ressurser (..)</li> <li>• Sammenhengende arealer i de beste klimasoner og med den beste jordkvalitet må vernes mot nedbygging og fragmentering</li> <li>• Arealressurser og biologiske ressurser i Akershus skal forvaltes slik at det biologiske mangfoldet og potensialet for matproduksjon opprettholdes på kort og lang sikt.</li> </ul>
9. Redusert forbruk av materielle ressurser	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (Skape) et endret forbruksmønster som bidrar til redusert forbruk av råvarer</li> <li>• (Skape) et endret forbruksmønster som bidrar til reduserte avfallsmengder</li> <li>• Anskaffelse og forvaltning av varer og tjenester skal skje på en måte som bidrar til lavest mulig ressursforbruk og miljøbelastning</li> <li>• Avfallspolitikken i fylket rettes mot å hindre at avfall oppstår</li> <li>• Avfallspolitikken i fylket rettes mot (..) å fremme ombruk (..)</li> <li>• Avfallspolitikken i fylket rettes mot (..) å fremme materialgjenvinning (::)</li> <li>• Innen år 2000 skal minst 50% av alt avfall materialgjenvinnes og 80 % av det våtorganiske avfallet skal gå til gjenvinning.</li> <li>• Alt spesialavfall skal leveres til godkjente mottak.</li> <li>• Avfallspolitikken i fylket rettes mot (..) å fremme ombruk (..)</li> </ul>
10. Menneskepåvirkede endringer av miljøet må ikke skade vår helse	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De fysiske utemiljøene i tettstedene må opprustes.</li> <li>• (Skape) et endret forbruksmønster som bidrar til mindre utslipp av miljøskadelige stoffer</li> <li>• (Skape) et endret forbruksmønster som bidrar til reduserte avfallsmengder</li> <li>• Planlegging av utbyggingsmønster og transportløsninger samordnes med sikte på en mest mulig (..) trygg transport (..)</li> <li>• Planlegging av utbyggingsmønster og transportløsninger samordnes med sikte på en mest mulig (..) miljøvennlig transport</li> <li>• Det legges til rette for et utbyggingsmønster og transportløsninger som bidrar til (..) reduksjon i antallet innbyggere som utsettes for støy og lokal luftforurensning over anbefalte grenseverdier.</li> <li>• Ved konsentrert utbygging og fortetting må det tas hensyn til kulturmiljøer og grøntstruktur i tettstedene.</li> <li>• Allmennhetens tilgjengelighet til arealer langs sjø og vassdrag sikres.</li> <li>• Tettstedene må gjøres attraktive for etablering av boliger og arbeidsplasser, handel og annen boligrettet service, sosiale og kulturelle aktiviteter</li> <li>• De fysiske utemiljøet i tettstedene må opprustes.</li> <li>• Det må legges vekt på å ta vare på grøntstruktur og kulturmiljøer og utvikle tettstedets identitet og særpreg</li> <li>• Akershus skal være et grønt fylke med attraktive rekreasjonsområder for regionens befolkning og grønne kvaliteter i tettstedene.</li> <li>• Gjennom den løpende planleggingen, både lokalt og regionalt, skal det legges til rette for en god helhetlig grøntstruktur som samordner interesser knyttet til (..) landbruk, kulturlandskap og friluftsliv.</li> <li>• Jord og skogbruk i Akershus skal drives på en måte som (..) ivaretar og utvikler områdenes betydning som rekreasjonskilde (..)</li> <li>• Miljøet i og langs sjø og vassdrag skal forvaltes på en måte som (..) fremmer befolkningens muligheter for friluftsliv og rekreasjon</li> <li>• Aktuelle råvannskilder for drikkevann skal ha en vannkvalitet som tilfredsstiller helsemyndighetenes krav til råvann.</li> <li>• Hurdalssjøen skal ha en vannkvalitet som gjør vannet egnet til drikkevann uten kjemisk behandling.</li> <li>• Forekomsten av miljøgifter skal reduseres til et minimum og være på et nivå som ikke påvirker det biologiske mangfoldet eller medfører helseskade.</li> <li>• Alt spesialavfall skal leveres til godkjente mottak.</li> </ul>
<i>(III) Miljøpolitiske prosesser:</i>	

11. Folkelig deltagelse	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planforum utvides videre som arena for dialog mellom kommunene, fylkeskommunen og statlige sektormyndigheter omkring arealbruk og utbyggingsmønster i fylket</li> <li>• Et Grønt Råd etableres som en møteplass for kommuner, regionale myndigheter, frivillige organisasjoner, næringsliv og fagbevegelse der det fokuseres på globale miljøproblemer og lokalt og regionalt ansvar.</li> </ul>
12. Ansvarliggjøring av alle sektorer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anskaffelse og forvaltning av varer og tjenester skal skje på en måte som bidrar til lavest mulig ressursforbruk og miljøbelastning</li> <li>• Øke andelen tjenestereiser og arbeidsreiser med kollektive transportmidler og sykkel</li> <li>• Utvikle og gjøre bruk av kunnskap og motivasjon i arbeidet med å bevare grønne nærområder og biologisk mangfold</li> <li>• Fylkeskommunen skal innføre Grønt kontor og Grønn kantine i alle fylkeskommunale institusjoner og etater</li> <li>• Fylkeskommunen skal gjennomføre miljørevisjon av egen virksomhet</li> </ul>
13. Internasjonalt engasjement	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fylkeskommunen skal gjennom sitt internasjonale samarbeid og sine vennskapsforbindelser bidra til fokus på produksjons- og forbruksmønstre og Nord-Sør-problematikk</li> </ul>