

SAMMANFATTNING

I juni 2000 tillkallade regeringen en nationalkommitté för genomförande och vidareutveckling av Agenda 21 och Habitat. Kommitténs uppgift har varit att förankra, samordna och utveckla arbetet med Agenda 21 och Habitat i Sverige.

I **kapitel I** redovisas hur kommittén har arbetat och vilka rapporter som har lagts fram under arbetets gång

Kapitel II beskriver den betydelse som olika internationella konferenser har haft för arbetet med Agenda 21 och Habitat. Här behandlas FN-konferensen i Stockholm 1972, FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992 med Riodeklarationen och handlingsprogrammet Agenda 21 samt världskonferensen om boende, bebyggelse och stadsutveckling, Habitat II, som ägde rum i Istanbul år 1996, då Istanbuldeklarationen och Habitatagendan antogs. Det framhålls bl.a. att Agenda 21 och Habitatagendan bör ses som kompletterande handlingsprogram med det gemensamma målet att bidra till att lägga en grund för ett hållbart samhälle med global rättvisa.

I **kapitel III** beskrivs översiktligt det omfattande svenska arbetet med Agenda 21 och Habitat. En mer detaljerad genomgång av dessa båda processer och hur arbetet har bedrivits, vilka verktyg som använts m.m. har redovisats i två separata nationalrapporter, åren 2001 och 2002. Rapporterna kan inhämtas via www.agenda21forum.org.

Det konstateras bl.a. att få FN-konferenser har fått ett sådant genomslag på den lokala nivån som Rio-

konferensen om miljö och utveckling 1992. I Sverige har drygt 70 procent av kommunerna antagit ett lokalt Agenda 21-program i kommunfullmäktige. En viktig del i det svenska Agenda 21-arbetet har varit att involvera olika samhällsgrupper i den lokala processen. Det har ofta skett genom seminarier och bildande av samrådsgrupper och nätverk. Ytterligare exempel är lokala utvecklingsprojekt där t.ex. myndigheter, organisationer och näringsliv har samarbetat. Ett omfattande utbildningsarbete har genomförts såväl inom de kommunala organisationerna och företagen som för allmänheten.

Habitatagendan har visat sig vara mindre känd i Sverige, och har inte fått samma genomslagskraft som Agenda 21. Dess grundläggande betoning på boende, bebyggelse och stadsmiljö är dock i hög grad relevant också för politiken i Sverige. I fokus för arbetet står framför allt samhällsplaneringen på lokal och regional nivå.

I **kapitel IV** redovisas kortfattat resultaten från FN:s uppföljningsmöten om Habitat och Agenda 21.

Fem år efter Istanbulkonferensen hölls ett extra möte i FN:s generalförsamling (Istanbul +5) för att följa upp och utvärdera arbetet med Habitatagendan samt för att besluta om fortsatta insatser. Vid konferensen antogs en Deklaration om städer och andra samhällen i det nya millenniet. I deklarationen betonades vikten av demokratiska styrelseskick, decentralisering och lokalt genomförande samt boendets centrala roll för att bekämpa fattigdom och främja en ökad delaktighet i samhället. Deklarationens huvudbudskap är att konkreta åtgärder

måste vidtas i alla länder för att motverka de problem och ta till vara på de möjligheter som urbaniseringen för med sig. Deklarationen slår fast ländernas ansvar att främja tillgången till rent dricksvatten, grundläggande infrastruktur och samhällsservice, inklusive sanitet, sophantering och transporter. Den lyfter också fram vikten av att gynna kvinnors fulla och lika deltagande i beslut som rör boende och bebyggelse.

Tio år efter Riokonferensen hölls världstoppmötet om hållbar utveckling, i Johannesburg i augusti-september 2002. Toppmötet bekräftade att Agenda 21 och hållbar utveckling med dess ekonomiska, sociala och miljömässiga dimensioner ska ligga till grund för det fortsatta internationella, nationella och lokala utvecklingsarbetet. Hållbar utveckling anges som ett av FN:s överordnade mål. Vid Johannesburgmötet formulerades mål och tidtabeller för det fortsatta arbetet med Agenda 21 och hållbar utveckling i en genomförandeplan, the Johannesburg Plan of Implementation. Den politiska deklaration om hållbar utveckling som mötet antog, ger politiskt stöd för förverkligandet av genomförandeplanen. Fattigdomsbekämpning, ändrade konsumtions- och produktionsmönster samt bevarande och skydd av naturresurser slogs fast som övergripande mål för det fortsatta arbetet. Toppmötet fattade även beslut om att utveckla ett tioårigt ramverk av program för hållbara produktions- och konsumtionsmönster. Bland nya utmaningar märks globalisering och handel. Miljö- och handelsavtal ska vara ömsesidigt stödjande och företagets roll i arbetet för en hållbar utveckling betonas. I Johannesburg lanserades en rad internationella partnerskapsinitiativ mellan tre eller fler parter – regeringar, näringsliv, internationella organisationer och frivilligorganisationer. I genomförandeplanen framhålls att samordningsstrukturer för hållbar utveckling bör utvecklas på såväl nationell som lokal

nivå. Nationella strategier för hållbar utveckling ska börja genomföras senast år 2005.

I **kapitel V** redovisas utmaningar, överväganden och förslag till åtgärder för det fortsatta arbetet. Resultaten från världstoppmötet i Johannesburg ska nu omsättas nationellt och lokalt, vilket enligt kommitténs mening kan bidra till att mobilisera ny energi både i det fortsatta internationella samarbetet och i det inhemska arbetet.

Övergripande slutsatser

Kommittén konstaterar att arbetet med hållbar utveckling är komplext; det handlar om att integrera de skilda dimensionerna i hållbarhetstänkandet i flera politikområden, att utveckla samspelet mellan olika beslutsnivåer och att stimulera till samverkan mellan många olika aktörer. Kommittén konstaterar också att en samordning i Regeringskansliet av politiken för Agenda 21 och hållbar utveckling är efterfrågad. Nationella initiativ kan ge ny kraft i det lokala arbetet, inte minst genom riktade stöd och genom att ange mål och skapa en löpande dialog mellan nationell, regional och lokal nivå. Formerna för en kraftfull plattform för stöd och samverkan behöver utvecklas. Kommittén anser att den lokala nivån även i fortsättningen bör vara basen i arbetet med Agenda 21 och Habitat och föreslår att det, som ett stöd för det lokala arbetet, bör skapas förutsättningar för en samverkansfunktion, ett Nationellt forum, fristående från regeringen och med deltagande av aktörer från olika nivåer i samhället.

Det finns ett behov av en ökad satsning på tvärvetenskaplig forskning med systemsyn kring hållbar utveckling. Det är bl.a. angeläget att forskning utvecklas kring livsstils- och beteendeförändringar, processutveckling samt analyser av styrmedel och olika insatser. När det gäller den fysiska planeringen och forskning om hållbar stadsutveckling behövs nya kunskaper, ett mer utvecklat sys-

temtänkande och ett helhetsperspektiv. För att öka kvaliteten och takten i omställningsarbetet behöver samverkan mellan forskare och praktiker i miljöarbetet förbättras. En fortsatt utveckling av indikatorer som kan fungera både för nationell och lokal nivå är viktig.

Med avseende på dessa övergripande frågeställningar lägger kommittén fram följande förslag (när det gäller icke statliga organisationer, som t.ex. Svenska Kommunförbundet, enskilda kommuner, näringslivsorganisationer, ideella organisationer osv. har dessa ej namngivits utan benämns "övriga berörda samhällsinstitutioner och organisationer").

Förslag 1: Ett Nationellt forum för Agenda 21 och Habitat bör tillskapas. Detta forum, som ska verka fristående från regeringen och de centrala myndigheterna, ska tjäna som en arena och neutral mötesplats för samverkan, kunskapsutbyte och kompetensutveckling mellan samhällsorgan, forskarsamhället och företrädare för förenings- och näringsliv på nationell, regional och lokal nivå. Forumet kan utgöra en samlingspunkt i ett landsomfattande nätverk när det gäller det fortsatta arbetet med Agenda 21, Habitat och hållbar utveckling.

Förslag 2: Regeringen föreslås, via lämplig myndighet, avsätta särskilda resurser som stöd och stimulans till särskilt intressanta pilot- och utvecklingsprojekt och kampanjer samt för att utveckla samarbete, dialoger och processer på lokal och regional nivå.

Förslag 3: Formas bör ges i uppdrag att, i samverkan med andra institutioner som t.ex. Miljövärdsberedningen, VINNOVA, IEH, Mistra och Högskoleverket, göra en samlad bedömning av behovet av skilda forskningsinsatser i det fortsatta arbetet med Agenda 21 och Habitat.

Kommittén vill här peka på vikten av att de gränsöverskridande forskningsprogrammen inom t.ex. EU beaktas i detta sammanhang. Det är också viktigt är att stimulera tvärvetenskaplig forskning med systemsyn för att fördjupa kunskaperna om sambanden mellan de tre dimensionerna i hållbar utveckling, dvs. den ekonomiska, den miljömässiga och den sociala dimensionen, liksom forskningen om hållbar stadsutveckling. En viktig uppgift kan vidare vara att identifiera och utveckla ekonomiska styrmedel såsom skatter, avgifter och subventioner som påverkar arbetet för en hållbar utveckling. Det kan t.ex. gälla relationen till miljömål samt produktions- och konsumtionsmönstren. I uppdraget bör ingå att föreslå hur dessa styrmedel kan förändras så att de inte motverkar utan tvärtom stimulerar till en hållbar utveckling.

Förslag 4: Ett viktigt redskap för det lokala hållbarhetsarbetet är hållbarhetsindikatorer. Statistiska centralbyrån (SCB) har utarbetat ett 30-tal nationella indikatorer för hållbar utveckling. Som ett stöd till lokalt verksamma organisationer och företag bör SCB uppdras att i samarbete med berörda myndigheter samt övriga berörda samhällsinstitutioner och organisationer vidareutveckla sitt arbete med hållbarhetsindikatorer. I uppdraget bör ingå att skapa en struktur för datainsamling som möjliggör att mer data kan användas lokalt i syfte att påvisa förändringar och på så vis stimulera lokalt engagemang.

Strategier för hållbar utveckling

Att vidareutveckla den breda inriktningen och stärka de tvärgående aspekterna blir enligt kommitténs mening en huvudfråga i det fortsatta arbetet med den nationella hållbarhetsstrategin. Sannolikt förutsätter detta att nya former för samordning och målstyrning behöver övervägas. Vidare är det betydelsefullt att en successiv återfö-

ring av arbetets resultat och erfarenheter görs för att olika aktörer ska kunna värdera det egna arbetet i ett större sammanhang. Kommunerna har ett strategiskt tillfälle att konkretisera sina lokala utvecklingsintentioner genom att utarbeta lokala strategier för hållbar utveckling. Ett sådant arbete bör ta sin utgångspunkt i befintligt underlag om lokala förutsättningar.

Kommitténs överväganden och förslag med avseende på strategier för hållbar utveckling är följande.

Förslag 5: Enligt beslut vid världstoppmötet i Johannesburg ska alla länder senast år 2005 ha påbörjat genomförandet av nationella strategier för hållbar utveckling. Det bör ligga i kommunernas, länsstyrelsernas och andra regionala organs intresse att i samverkan inom respektive region utveckla lokala och regionala strategier för hållbar utveckling. Sådana strategier, som i hög utsträckning bör kunna bygga på befintligt underlag, kommer att variera i utformning och innehåll, eftersom utvecklingsförutsättningarna skiljer sig markant mellan olika områden. De skulle dock kunna utvecklas med hänsyn tagen till processen i anslutning till den nationella strategin. Med en sådan inriktning skulle arbetet med den nationella strategin kunna tillgodogöra sig arbetet på lokal och regional nivå. Dessa strategier, utvecklade i ett underifrånperspektiv, skulle bli viktiga underlag för de diskussioner som kommer att äga rum i det Nationella forum som kommittén föreslår tillskapas (förslag 1).

IEH, Statens institut för ekologisk hållbarhet, bör ges i uppdrag att stödja arbetet med strategier för hållbar utveckling på lokal och regional nivå.

Fortsatt Agenda 21-arbete

Det är en viktig utmaning att föra in ny energi i det lokala arbetet med Agenda 21 och Habitat för att aktivera alla

aktörer. Ytterligare frågeställningar, såsom folkhälso- och arbetslivsfrågor, etiska frågeställningar, konsumentfrågor, demokratifrågor och integrationsaspekter bör tas in i arbetet.

Mot bakgrund av vad som framförs om Agenda 21-arbetet föreslår kommittén följande.

Förslag 6: Folkhälsoinstitutet bör ges i uppdrag att i samverkan med övriga berörda samhällsinstitutioner och organisationer utveckla idéer och förslag till hur folkhälsofrågorna kan integreras i det lokala Agenda 21- och Habitatarbetet. Ett framgångsrikt folkhälsoarbete förutsätter att folkhälsoaspekterna integreras i de verksamheter som redan idag bedrivs av kommuner och landsting samt att arbetet genomförs strategiskt och tvärsektoriellt. Det är vidare viktigt att kommunernas och landstingens arbete med att utveckla metoder för att systematiskt ta hänsyn till hälsofrågorna i samhällsplaneringen och beslutsfattandet fortsätter. Exempel på sådana pågående insatser är hälsokonsekvensbedömningar och lokala välfärdsbokslut. Kommittén menar att samlade överväganden på lokal och regional nivå om olika folkhälsofrågor, bl.a. utifrån de nationella folkhälsomålen, kan bilda underlag för lokala folkhälsomål.

Förslag 7: Socialt ansvarstagande och etiska frågeställningar bedöms få en allt större betydelse i företagens produktutveckling och marknadsföring såväl på internationell som på nationell nivå. Flera svenska företag ligger i fronten och det internationella intresset för att utveckla modeller för detta ökar. Nutek bör mot bakgrund av överväganden inom bl.a. ILO och Earth Council samt erfarenheterna från samarbetsprojektet Globalt Ansvar få i uppdrag att utreda hur initiativ med ökat socialt ansvarstagande kan stimuleras och knytas till pågående arbete inom det svenska näringslivet med hållbar utveckling.

För att i linje med besluten vid världstoppmötet i Johannesburg utveckla konkreta samverkansprojekt (partnerskap) mellan samhällsorganen och näringslivet bör Nutek uppdras att med stöd i sina pågående aktiviteter utveckla möjligheterna till en mer systematisk samverkan i form av partnerskap mellan näringsliv, organisationer, myndigheter och kommuner, särskilt på lokal och regional nivå. Det handlar bl.a. om att föreslå kriterier och praktiska former för sådana samverkansprojekt.

Förslag 8: Konsumentverket, Naturvårdsverket, IEH och övriga berörda samhällsinstitutioner och organisationer bör i samverkan med lokala informatörer och Agenda 21-samordnare verka för att underlätta för lokala vidareinformatörer att påverka beteenden som främjar hållbara konsumtionsmönster. Det kan gälla att underlätta spridning av relevant information som anpassats efter lokala behov samt att undersöka möjligheten att i samarbete med berörda myndigheter och universitet/högskolor erbjuda lokala tjänstemän och förtroendevalda fortbildning inom hälso- och miljökommunikation och beteendevetenskap. Därigenom kan kunskapen om människors förutsättningar till ett hälso- och miljömedvetet agerande öka.

Förslag 9: I de kvalitetsgranskningar av skolverksamheten som Skolverket ansvarar för bör en parameter om hållbar utveckling finnas med. För att hållbar utveckling ska kunna integreras i all pedagogisk skolverksamhet behövs en satsning på kompetensutveckling av lärare på alla nivåer och i alla typer av skolor. Myndigheten för skolutveckling bör få i uppdrag att vidareutveckla och sprida erfarenheter om metoder som leder till en tvärvetenskaplig undervisning om hållbar utveckling. Myndigheten bör vidare även fortsättningsvis stimulera förskolor, grund- och gymnasieskolor att arbeta för utmärkelsen Miljöskola samt med pro-

jektet Hälsofrämjande skola som bl.a. ska fånga upp hur skolan kan utvecklas inom hälsoområdet.

Fortsatt Habitatarbete

Urbanisering och stadsutveckling hör till de stora framtidsfrågorna. De framtida demografiska förändringarna kommer att utmana såväl våra välfärdssystem som det regionala och lokala arbetet för hållbar utveckling. I den nya regionala utvecklingspolitiken är en av utgångspunkterna målet om ett balanserat system av tätorter och städer och ett stärkt samband mellan stads- och landsbygdsområden. Det är angeläget att skapa en plattform för kunskapsutveckling där staden och stadsregionen behandlas i ett sammanhang. Det finns t.ex. ett stort behov av kunskaper om drivkrafter, processer och effekter av stadsutvecklingen, liksom av analyser av insatser och styrmedel.

En viktig uppgift är att anpassa den byggda miljön till nya ekonomiska, miljömässiga, sociala och kulturella krav, inte minst kraven på effektiv energianvändning och på en hälsosam bebyggelsemiljö. Det krävs fortsatta insatser för att uppnå ett hållbart transportsystem. Erfarenheterna talar enligt kommittén för att nationella insatser för hållbar utveckling i storstadsområdena måste anpassas till storstädernas specifika förutsättningar och ta hänsyn till utmaningarna i fråga om såväl miljö, ekonomisk tillväxt som social och etnisk integration.

Mot bakgrund av övervägandena rörande Habitatarbetet lämnar kommittén följande förslag.

Förslag 10: Boverket bör ges särskilda resurser för jämförande studier av olika länders arbete med att utveckla en sammanhållen stadspolitik. En samlad stadsplanering som tar fasta på stadens speciella förutsättningar att inom sig och i förhållande till omgivande region utvecklas på ett hållbart sätt är på väg att växa fram i olika delar av världen.

En inventering av utvecklingen, inte minst i europeiska länder är angelägen.

Boverket m.fl. berörda myndigheter och övriga berörda samhällsinstitutioner och organisationer bör vidare i samverkan utveckla förslag till strategier för en samlad svensk stadspolitik. Arbetet bör ske i samverkan med kommuner som har skaffat sig praktiska erfarenheter av sådant utvecklingsarbete och bygga på kunskaper och forskningsrön som rör stadsutvecklingsfrågor. En central fråga är förutsättningarna för att utveckla användningen av översiktsplanen som strategiskt planeringsinstrument för hållbar utveckling.

Boverket, länsstyrelser och regionala självstyrande organ bör ges i uppdrag att i samverkan utveckla metoder för att integrera Habitatfrågorna med de regionala utvecklingsprogrammen.

Förslag 11: Den nuvarande storstadspolitiken bör breddas så att även miljö- och tillväxtfrågorna får en tydlig plats. Ett viktigt led bör vara att sträva efter en bättre samordning av insatser inom skilda politikområden och ta till vara erfarenheter av tidigare projekt och initiativ. Det behövs en kombination av åtgärder på alla nivåer i samhället. Såväl det lokala förenings- och näringslivet som studieförbund, boendegrupper och andra lokala aktörer har en viktig roll i integrationsarbetet. Integrationsfrågorna föreslås mot denna bakgrund integreras i all fysisk utvecklingsplanering. Boverket, Naturvårdsverket och Integrationsverket bör ges i uppdrag att i samverkan med övriga berörda samhällsinstitutioner och organisationer arbeta fram förslag till en sådan integrering.

Förslag 12: Transportsektorn har stor betydelse för samhällets och näringslivets utveckling. Dess stora beroende av fossilbaserad energi med åtföljande utsläpp av växthusgaser liksom dess påverkan på miljön i övrigt gör det angeläget att utveckla styrmedel och praktiska verktyg för en hållbar trafikutveckling. Trafikverken, Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA), Riksantikvarieämbetet, Naturvårdsverket och Boverket bör ges i uppdrag att i samverkan med övriga berörda samhällsinstitutioner och organisationer, inklusive näringslivet utveckla förslag till styrmedel och verktyg för hållbar trafikplanering.

I **kapitel VI** redovisas en kortfattad konsekvensanalys av kommitténs förslag. De förslag som kommittén presenterar påverkar i olika omfattning ett flertal sektorer i samhället. Genom förslagen vill kommittén öka sektorsintegreringen, samverkan mellan olika aktörer och grupper samt främja en ökad jämställdhet. Detta kan för enskilda aktörer innebära ett annat förhållningssätt eller omläggning av arbetsrutiner etc., vilket i normalfallet dock inte i sig behöver medföra några nya stora kostnader. I de flesta fall finns även en hel del material redan framtaget som självfallet bör tas till vara i det fortsatta arbetet. Att ställa om samhället i en mer långsiktigt hållbar riktning kommer initialt att på olika sätt kosta pengar för såväl stat, kommun, organisationer, näringsliv och enskilda. Kommittén anser dock samtidigt att de samhällsekonomiska vinsterna med ett hållbart Sverige sammanlagt är större än de medel som måste skjutas till för att nå detta.