
Naturforvaltning i kommunene – nye styringsmodeller

Presentasjon for Miljøverndepartementet
Oslo 27. september 2007

Carlo Aall
Vestlandsforskning
caa@vestforsk.no

Disposisjon

- I. Bakgrunn: En utredning for Miljøverndepartementet
- II. Bakteppe: MK- og LA21-satsinga
- III. Hovedkonklusjoner og anbefalinger fra utredningen
- IV. En nærmere drøfting av naturforvaltningsområdet
- V. Sluttkommentarer: nettverk som ny styringsstrategi?

I. Bakgrunn: En utredning for Miljøverndepartementet

Problemstilling

- Oppdrag
 - Utrede mulig virkemiddelbruk for å styrke det lokale miljøvernarbeidet
- Utløsende bakgrunn
 - Prosess med overføring av nye miljøvernoppgaver til kommunene i forbindelse med naturmangfoldlov reiste spørsmålet om styrking av kompetanse i kommunene, men man ønsket å se dette spørsmålet i en bredere sammenheng.
- Avgrensninger
 - Fokus på MDs resultatområder, men også perspektiver på den "store" miljøpolitikken
- Relaterte prosesser
 - Prosjektet "Livskraftige kommuner" og "Grønne energikommuner"
 - Signaler fra regjeringen om å "restarte" den kommunal miljøvernsatsinga
 - Debatten om oppgavefordeling og regioninndeling
 - Den "nye" og "forsterkede" klimadebatten

Avgrensninger

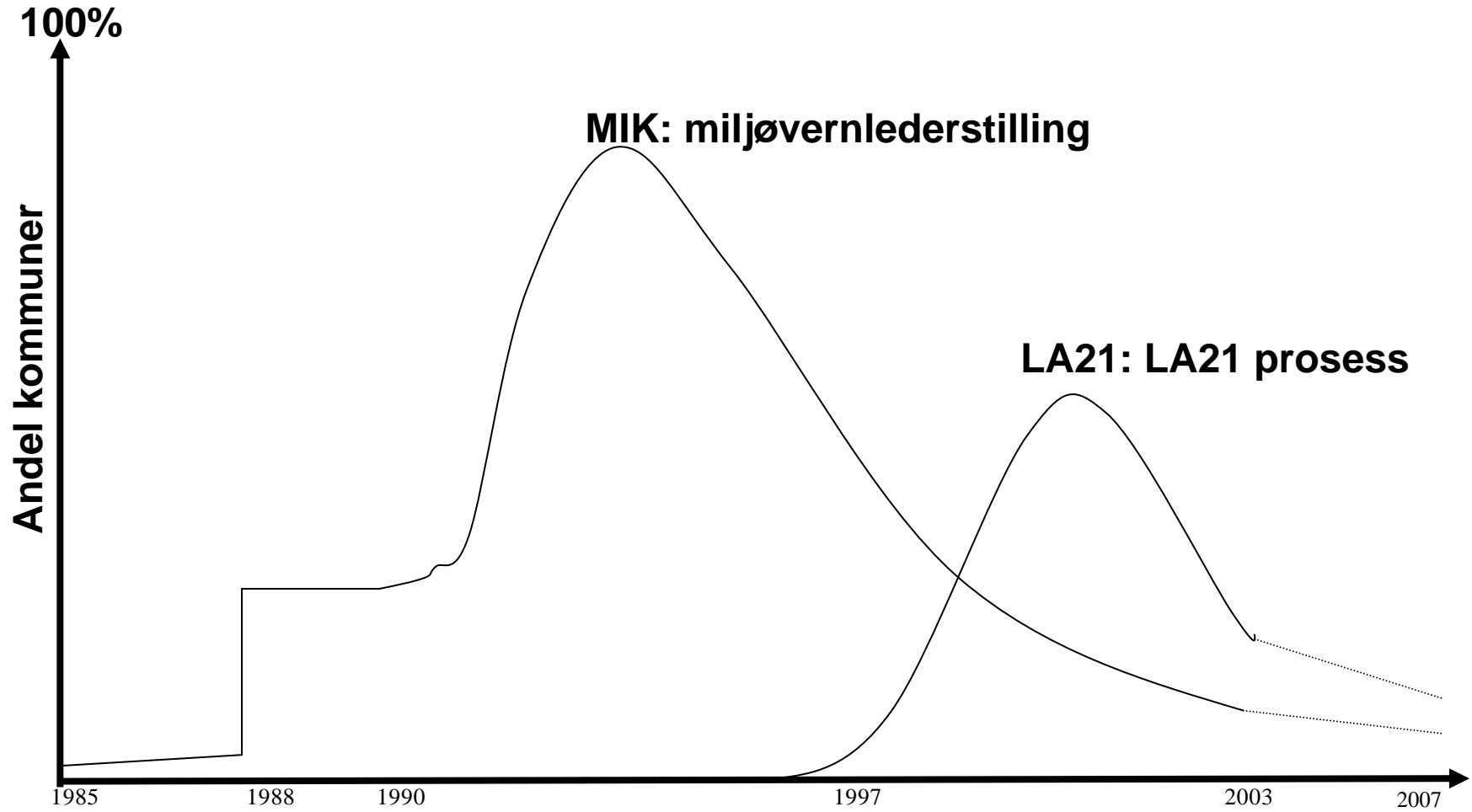
- Ingen detaljert anvisning av hvilke virkemidler vi mener MD bør bruke innenfor alle sine resultatområder, men..
- Drøfte faktorer som er bestemmende for valg av "virkemiddelpakker" og "virkemiddelprinsipper"
- Lansere forslag til slike "virkemiddelpakker"
- Beskriver opplegg for gjennomføring av en dialogkonferanse med sentrale aktører for tematisk utdyping med utgangspunkt i vårt forslag til "virkemiddelpakke"

II. Bakteppe: MIK- og LA21-satsinga

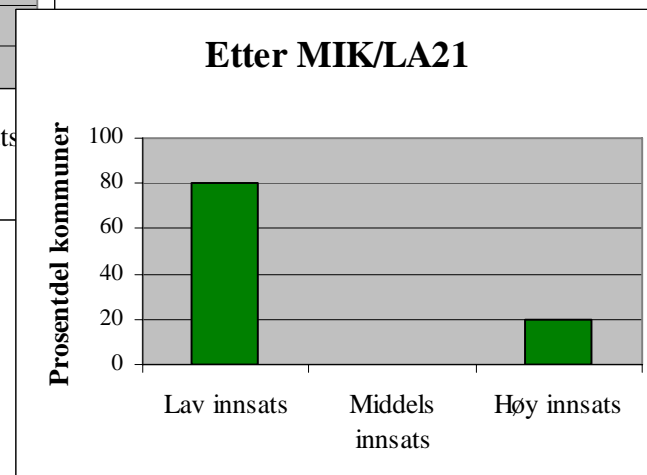
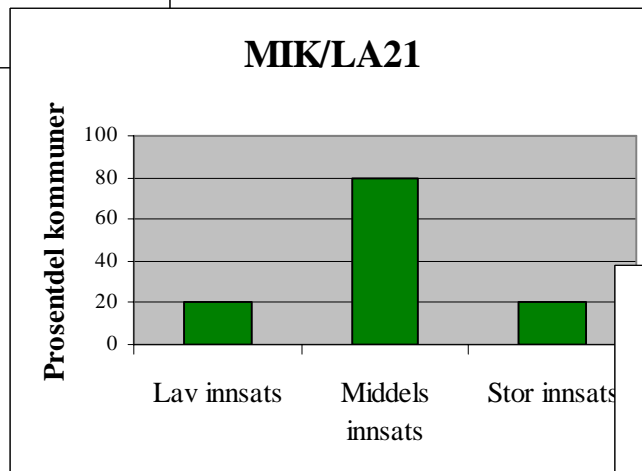
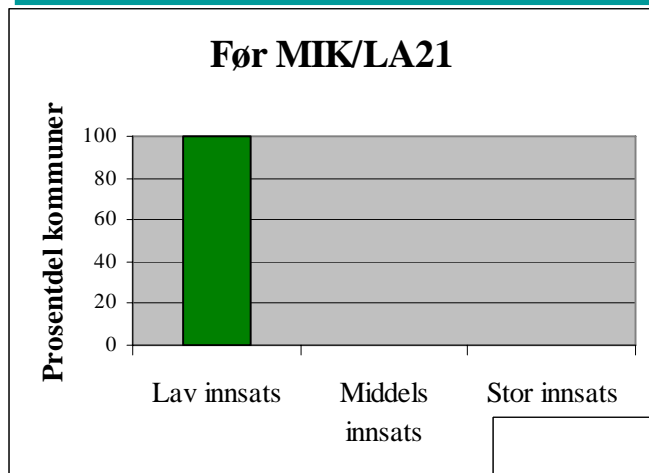
MIK- og LA21-satsinga

- Begrunnelsen for MIK- og LA21-satsinga var ønsket om å styrke den institusjonelle kapasiteten på miljøområdet i kommunene
- (Ikke overraskende) viste det seg at den institusjonelle kapasiteten også var avgjørende for innsatsen i kommunene
- Men, institusjonell kapasitet er noe mer enn bare det å ansette en kommunal miljøvernleder:
 - **Formalkompetanse** om miljøfag: Smal administrativ kompetanse; de kommunale miljøvernlederene
 - OG I TILLEGG:
 - **Organisatorisk** kompetanse om iverksetting av miljøpolitikk: Bred administrativ kompetanse; i (hele) kommuneorganisasjonen
 - **Miljøvernpolitisk** kompetanse: Bred politisk kompetanse; ”Politikerskole i miljøkunnskap”
 - **Internasjonal** kompetanse: Kunnskap om og deltakelse i internasjonale miljøpolitiske prosesser

Utviklingen av den institusjonelle kapasiteten



Framveksten av et todelt kommunalt miljøvern



To sentrale spørsmål

1. Hvorfor fikk vi en av-institusjonalisering av det kommunale miljøvernet i så mange kommuner når det så ut som om vi hadde fått til en institusjonalisering?
2. Hvorfor "tørket" det kommunale miljøvernarbeidet inn i så mange kommuner etter toppårene på 1990-tallet?

Forsøk på svar

MIK-LINJEN (1988-1997)

- Bakgrunn
 - Departementet så en manglende miljøvernkompetanse lokalt
 - Ønske om å overføre flere oppgaver til kommunene
 - Miljø på veg "opp"
- Resultat
 - Først styrking – så svekking igjen - av kommunenes institusjonelle kapasitet
- Mulige forklaringer
 - Få nye virkemidler til kommunene (ofte motsatt; eks ny Energilov)
 - Overføring av nye oppgaver til kommunene: for få, for seint og for lite interessante

LA21-LINJEN (1997-2003)

- Bakgrunn
 - Press fra miljøbevegelsen og kommunene
 - Departement og KS mente MIK var "nok"
 - Miljø på veg "ned"
- Resultat
 - Mye "medvirkning" men LA21 lite integrert i det "ordinære" kommunale arbeidet med samfunnsutvikling
- Mulige forklaringer
 - Fokus på frivillighet og "myke" virkemidler
 - Få samordningstiltak og støtte nasjonalt (NA21 kom 6 år etter første LA21)

III. Hovedkonklusjoner og anbefalinger fra utredningen

En analysemodell

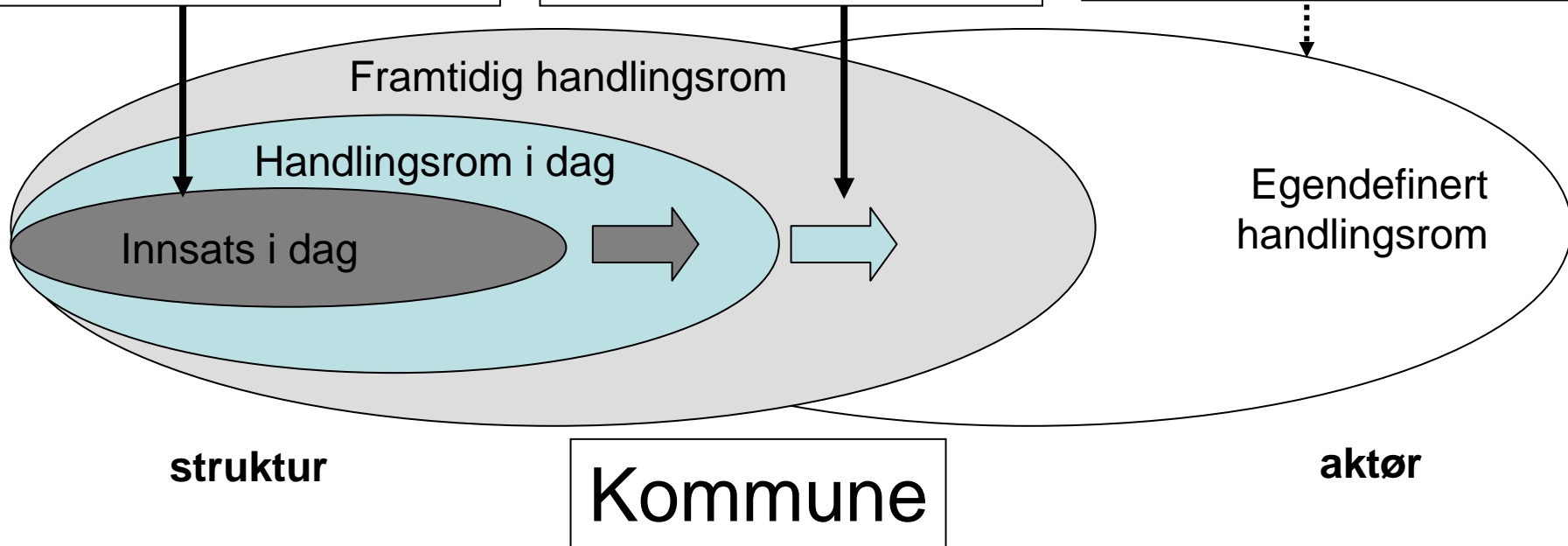
Nivå 0: Allmenne virkemidler for generelt å redusere hindringer i miljøpolitikken

Stat

Nivå 1: Virkemidler for å få til en bedre utnytting av eksisterende handlingsrom

Nivå 2: Virkemidler for å få til en utviding av det kommunale handlingsrommet

Nivå 3: Virkemidler for å bygge opp om kommuner som ønsker å innta rollen som aktør



Struktur for virkemiddelforslagene

	Typer virkemidler				
Virkemiddelnivå	Informere	Formane	Stimulere	Samarbeide	Kreve
Nivå 0: Redusere hindringer i miljøpolitikken generelt	+	+	-	-	-
Kommunene som struktur for statlig miljøpolitikk					
Nivå 1: Styrke kommunene i å fylle dagens miljøpolitiske handlingsrom	-	-	+	+	+
Nivå 2: Utvide handlingsrommet for kommunal miljøpolitikk	-	-	-	+	+
Kommunene også som miljøpolitisk aktor					
Nivå 3: Legge til rette for foregangskommuner	-	-	+	+	-

Nivå 0: Allmenne virkemidler

Kategorier av hindringer	Virkemidler
1) Valg av perspektiv på miljøproblematikken	<p data-bbox="1011 472 1791 1239">Utforme et <u>program</u> med <u>normative kampanjer</u> overfor <u>ulike målgrupper</u></p>
2) Valg av miljøpolitiske hovedstrategier	
3) Valg av virkemidler og styringsstrategi	
4) Oppslutningen om å gjennomføre endringer	
5) Bindinger i eksisterende institusjoner	

Forslag til overordna mål for kampanjeprogrammet

Kategori av hindring	Dominerende holdninger	Forventning om nye holdninger
1) Valg av perspektiv på miljøproblematikken	Produksjonsproblemer som løses med teknologiske løsninger	Også forbrukets problemer og behov for sosiale endringer
2) Valg av miljøpolitiske hovedstrategier	Effektivisere og substituere	Også behov for å redusere
3) Valg av virkemidler og styringsstrategi	Mest myke virkemidler og markedsorientert styringsstrategi	Mer harde virkemidler og reguleringsorientert styringsstrategi
4) Oppslutningen om å gjennomføre endringer	Ingen vesentlig endring	Økt oppslutning om miljøspørsmål
5) Bindinger i eksisterende institusjoner	Liten vilje til vesentlige institusjonelle endringer	Vilje til vesentlige institusjonelle endringer

Nivå 1 virkemidler: basis

Gjenskape strategisk kunnskapsproduksjon

- Strategisk forskning
 - Etablere et eget forskningsinstitutt / -program
- Strategisk kunnskapsformidling
 - Videreutvikle eksisterende institusjoner (Idébanken, andre?) og gjenskape nasjonalt nettsted
- Strategiske nettverk
 - Gjenskape/blåse nytt liv i nasjonalt nettverk og fylkesnettverk
- Produksjon av lokale miljødata
 - Videreutvikle eksisterende systemer, videreutvikle KOSTRA

Gjenoppbygge institusjonell kapasitet

- Formalkompetanse om miljøfag
 - Øke antall årsverk med miljøkompetanse i kommuneadministrasjonen
- Organisatorisk kompetanse om iverksetting av miljøpolitikk
 - Styrke miljøopplæringen av kommuneadministrasjonen
 - Innføre obligatoriske miljøstyringssystemer i kommuneorganisasjonen
- Miljøvernpolitisk kompetanse
 - Styrke miljøopplæringen av folkevalgte representanter

Nivå 1 virkemidler: generelle og spesifikke

Generelle virkemidler

- Informere
 - Jf program for gjenoppbygging av strategisk kunnskapsproduksjon
- Formane
 - Jf programmet med normative kampanjer
- Stimulere
 - KomNova: Et nasjonalt miljøfond for å støtte kompetanseheving, planlegging og tiltak lokalt
- Samarbeide
 - Etablering av partnerskapsavtaler for ulike kommunetyper og ulike tiltaksområder
- Kreve
 - En tydeligere stat

Spesifikke virkemidler

- Må ta utgangspunkt i:
 - MDs resultatområder
 - Miljøoppgaver som i dag er tillagt kommunene

Må utdypes videre!

Bakgrunn for nivå 2 virkemiddeldiskusjonen

MDs resultatområder:

- Bærekraftig bruk og vern av biologisk mangfold
- Friluftsliv
- Kulturminner og kulturmiljøer
- Overgjødsling, oljeforurensning og akutte utslipp
- Helse og miljøfarlige kjemikalier
- Avfall og gjenvinning
- Klima, luftforurensning og støy
- Internasjonalt miljøvernssamarbeid, bistand og miljøvern i polarområdene
- Regional planlegging
- Kart og geodata
- Områdeovergrepene virkemidler og fellesoppgaver

Hva mangler?

- Energi (Olje- og energidep.)
- Transport (Samferdselsdep.)
- Naturressursforvaltning (Landbruks- og matdep., Fiskeridep.)
- Forbruk (Forbrukerdep., Landbruks- og matdep.)
- Grønn næringsutvikling (Næringsdep.)
- Klimaberedskap (Justisdep/DSB)
- Miljøundervisning (Kunnskapsdep.)

Det er her diskusjonen så langt har vært om overføring av oppgaver

Det er dette foregangskommunene ønsker å bli utfordret på og bidra i forhold til

Forslag til tre nye tverrgående stat-kommune partnerskapsområder

Tema og ansvarlig departement	Partnerskapsområder		
	Energi og klima	Bruk og vern	Bærekraftig forbruk
Energi (Olje- og energidep.)	X	(X)	(X)
Transport (Samferdselsdep.)	X		(X)
Naturressursforvaltning (Landbruks- og matdep., Fiskeridep.)		X	
Forbruk (Forbrukerdep., Landbruks- og matdep.)			X
Grønn næringsutvikling (Næringsdep.)	(X)	X	
Bærekraftig bruk og vern av biologisk mangfold (Miljøverndep)		X	(X)
Klima (Miljøverndep)	X		
Klimaberedskap (Justisdep/DSB)	X		
Miljøundervisning (Undervisn. dep)	X	X	X

Nivå 2 virkemidler (1)

- Overføre nye oppgaver innenfor rammen av partnerskapsavtaler
 - Klima og energi
 - Avgjørende å koble på to nivå: innen klima (klimasårbarhet og klimautslipp) og energi (stasjonær og mobil), og mellom klima og energi.
 - Bruk og vern
 - Distriktskommuner sliter med nedbygging av landbruket og stort press i å utvikle reiseliv. Verneområder har et utviklingspotensial uten at verneverdiene behøver å bli redusert. Stor interesse for dette i enkelte kommuner.
 - Bærekraftig forbruk
 - Følge opp forsøkene på midten av 1990-tallet med å utvikle en lokal politikk for bærekraftig forbruk. Viktig å konkretisere hva en forbruksinnrettet miljøpolitikk kan innebære. Utviklingskraft i enkelte kommuner.
- Som krever økt grad av statlig samordning
 - Klima og energi
 - Nøkkeldepartementer: MD, FD, OED, SD, JD (v/DSB)
 - Bruk og vern
 - Nøkkeldepartementer: LMD, NHD
 - Bærekraftig forbruk
 - Nøkkeldepartementer: BLD, FD

Nivå 2 virkemidler (2)

- **Klima og energi**
 - RPR som innfører krav om og beskriver innholdet i lokale energi- og klimaplaner
 - Strengere krav i arealplanen til begrensning av p-plasser, energibruk i nye og eksisterende boliger og fareområder knyttet til klimaendringer
 - Nasjonalt energi- og klimafond for delfinansiering av lokale energi- og klimatiltak
- **Bruk og vern**
 - Innføring av ordning med frivillige regionalparker knyttet til randsoner av eksisterende større verneområder (nasjonalpark, landskapsvernområde)
 - Retningslinjer etter P&B loven som beskriver: organisering, statlig medfinansiering til etablering av lokale bruk-og-vern næringsfond, beskyttet merkeordning for produkter og tjenester fra regionalpark
 - OBS Forslag til ansvarsdeling regionalt tilsyn/utvikling uheldig!
- **Bærekraftig forbruk**
 - Innfør krav om "grønn drift" i all offentlig virksomhet.
 - Gjenstår å utvikle mer omfattende virkemidler.
 - Bygg på arbeidet i Sverige (SOU 2004:119 "Hållbara laster - Konsumtion för en ljusare framtid" og SOU 2005:51 "BILEN, BIFFEN, BOSTADEN. Hållbara laster – smartare konsumtion") og norske erfaringene fra prosjektet "Bærekraftige lokalsamfunn".

Nivå 3 virkemidler

- Dialog stat-kommune
 - Etablere et tydelig og forpliktende ”politisk-administrativt mottaksapparat” for signaler fra kommune til stat om miljøpolisk fokus og valg av styringsstrategi
- Utvikle avanserte styringsverktøy
 - Videreutvikle og legge til rette for bruk av avanserte miljøstyringsverktøy lokalt som faktor 4/10, økologisk fotavtrykk, klimasårbarhetsanalyser o.a.
- Internasjonale nettverk
 - Lag et mobiliseringsprogram som legger til rette for at kommunen kan delta i internasjonale nettverk
- Nord-sør aktivitet
 - Involvere kommuner i miljørelatert bistandsarbeid ved et program for etablering av vennskapskommuner i fattige land

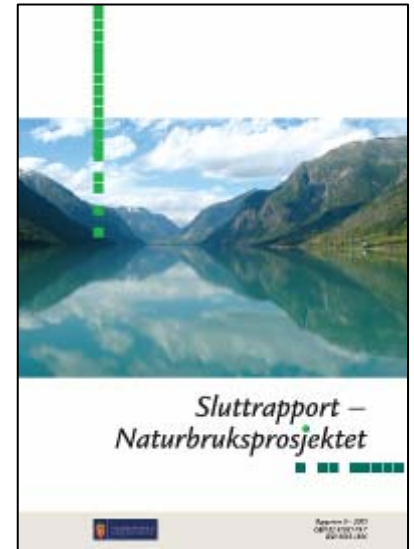
IV. En nærmere drøfting av naturforvaltningsområdet

Hvordan styrke legitimiteten i naturvernet?

- Tre (fire) modeller for forvaltning av større verneområder
 1. Overføre myndighet: Fire statlige forsøk med lokal forvaltning – næringsutvikling ikke en del av forsøket
 2. Endret praksis innenfor dagens forvaltningsmodell: Integrere næringsutvikling i vernearbeidet etter inspirasjon fra Naturbruksprosjektet (prøves ut i Breheimen)
 3. Randsone som ny arealkategori: Regionalparkprosjektet i Aurland (og Valdres)
 4. Kultur- og naturbasert verdiskaping: Verdiskapingsprogrammet, bl.a. i Aurland (men egentlig ingen forvaltningsmodell)
- Hypotese
 - Integrering mellom vern og næringsutvikling vil styrke legitimiteten til vernet og dermed også vernet.
- Forutsetninger (lær av Hardangerviddaproblemene)
 - Realistisk holdning til teknologisk utvikling men samtidig vilje til styring
 - Ta lønnsomhetsproblemet i landbruket på alvor – det må være ”skikkelige” penger inne i bildet
 - Medvirkning må være ”seriøs”
 - Prosessene må være formelt forankret og tilstrekkelig ”seriøst” koblet til øvrige lokale og regionale styringsprosesser

Erfaringene fra Naturbruksprosjektet

- Rammebetingelser viktig
 - Grad av restriktive holdninger fra vernemyndighetene
 - Omfang og kvalitet av infrastruktur (veitilkomst, overnattingskapasitet osv)
- MEN lokale holdninger vel så viktige:
 - Grad av entrepenørånd og forekomst av ildsjeler
 - Holdninger til bruk og vern
- Som igjen er styrt av lokal kultur
 - Arbeiderklassekultur i Jostedalen
 - Bedehusmiljø og landbrukskultur i Veitastrond
- Og erfaringsgrunnlag....



Ice Troll, Jostedal



Fleirbrukshus på Værlandet



Å sandstelepa på Værlandet

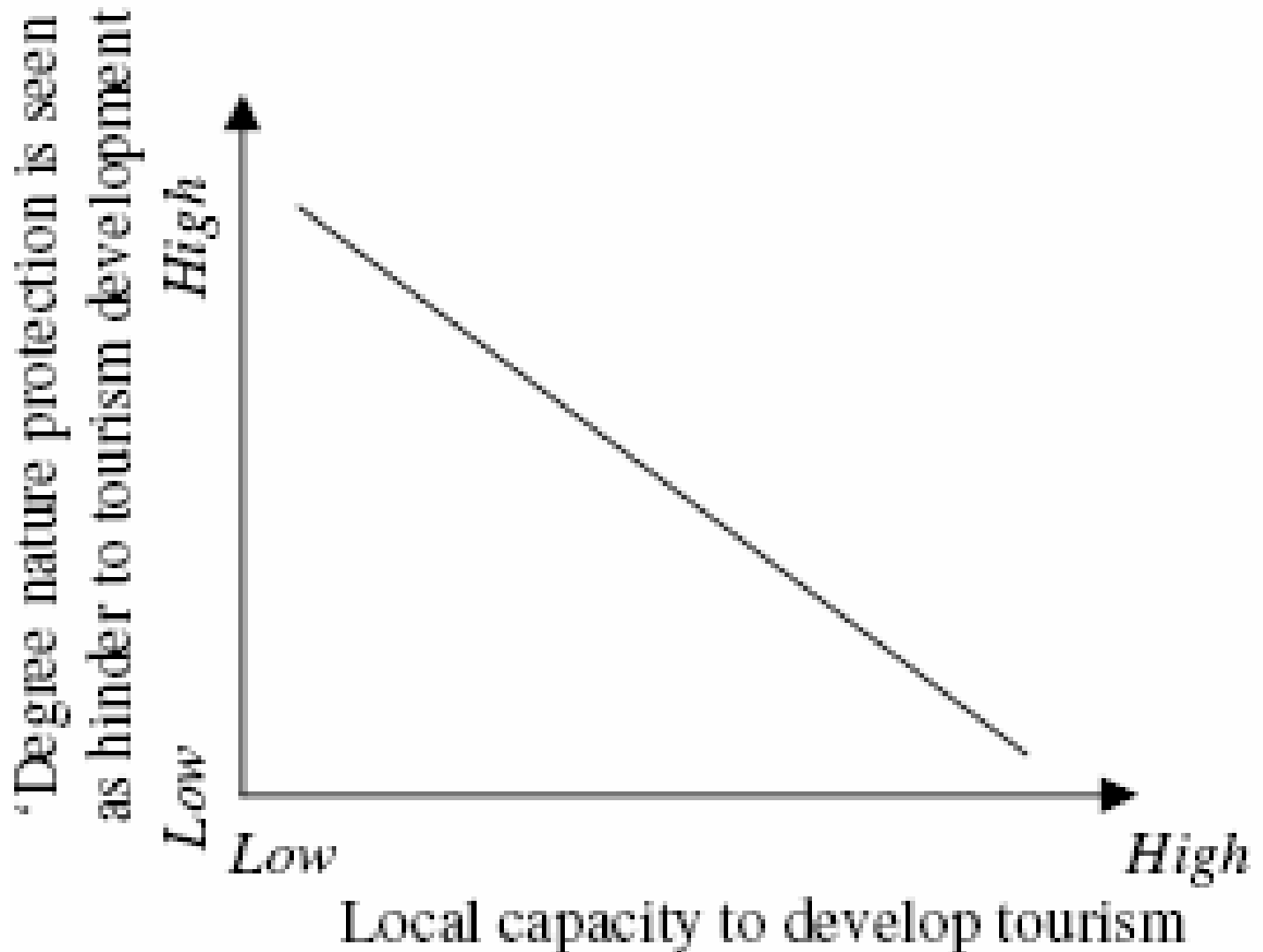


Sommerkaffe, Veitastrond



Etablerer på kare

Ulike erfaringer gir ulike syn på bruk-vern

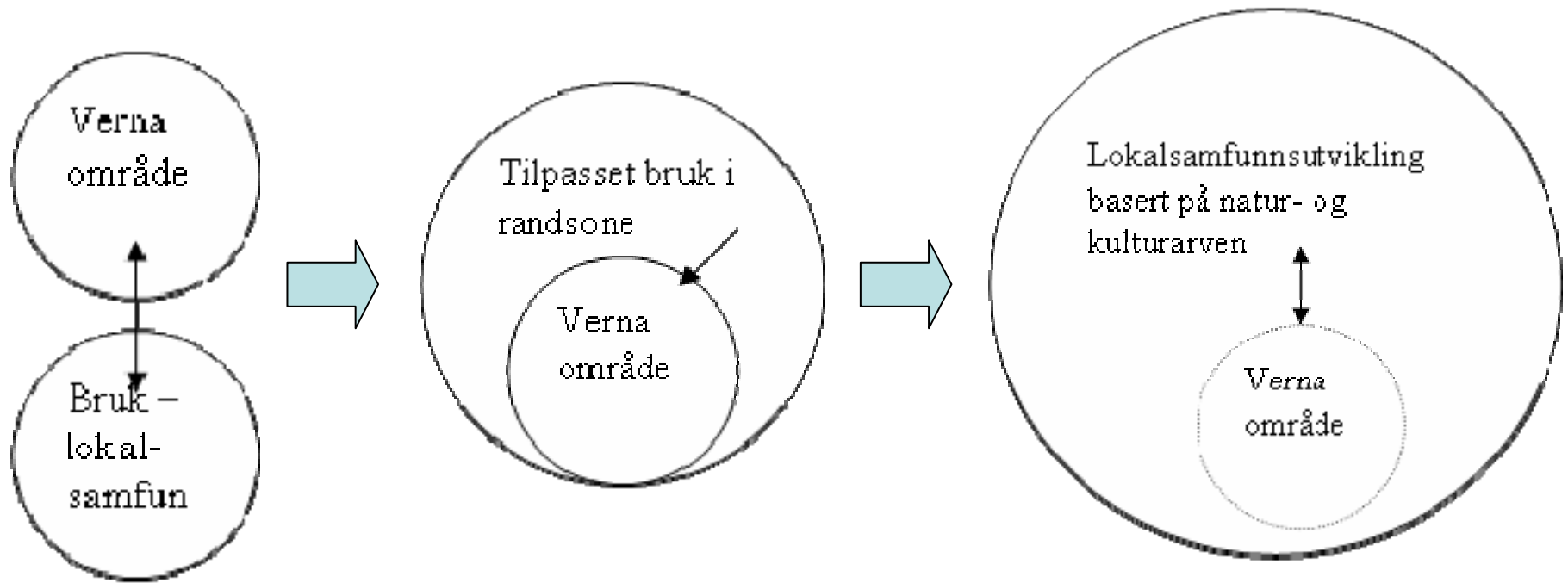


Regionalparkprosjekt eller regionalparkordning?

- Ønsker man å bevege seg fra "**prosjekt**" til "**varig endring**" er det nødvendig med institusjonelle endringer nasjonalt og lokalt
- Forslag om en nasjonal regionalparkordning
 - Forankring i lov (plan- og bygningsloven mest relevant)
 - Etablere en merkeordning for park og parkprodukter
 - Beskrive "innmeldingsprosedyrer" (eks krav om kommunestyrevedtak og utarbeidelse av kommunedelplan)
 - Beskrive krav til lokal organisering og partnerskap lokal-regional-sentral
 - Beskrive etablering av parkfond (penger!) og generelle tildelingskriterier for fondet
 - Etablere et kvalitetssystem og evalueringsordninger
- Politiske "strenger" å spille på
 - Vernemyndighetenes behov for en bedre "buffersone-ordning" og styrke legitimiteten i vernet
 - Lokale interessers ønske om et lokal "vernefond" etter mal fra "kraftfond" og dermed styrke utvikling i bygde-Norge
- Institusjonelle utfordringer
 - "Noen" må gi fra seg myndighet og økonomiske ressurser
 - Nye samarbeidsordninger må etableres
 - "Noen" må endre holdninger til bruk
 - "Noen" må endre holdninger til vern



Fra segregering til integrering

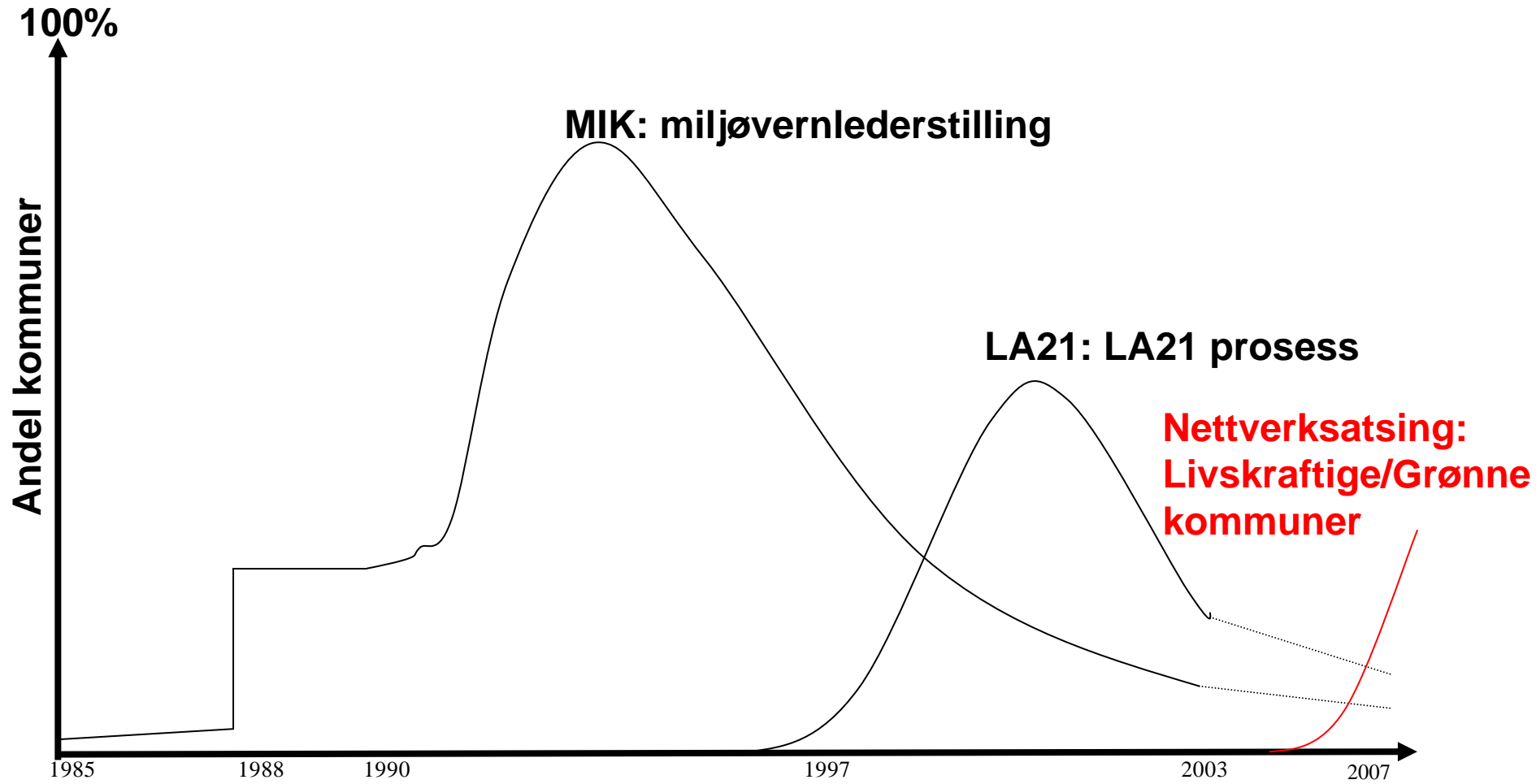


Konklusjon

- Reiselivet er avhengig av høy kvalitet på de kollektive godene: landskap, natur, kultur og miljø
- En allianse mellom vern og næring (deler av det naturbaserte reiselivet) kan styrke den lokale legitimiteten til vern og dermed gi et bedre vern
- Flere lokale utviklingsprosesser viser veg fra segregering (av natur og kultur) til integrering (bærekraftig lokalsamfunnsutvikling):
 - Hvordan kan bedre samordning i staten stimulere disse prosessene?
 - Hvordan vil endring i den regionale organiseringen påvirke disse prosessene?

V. Slutt kommentarer: nettverk som ny styringsstrategi? (tema for VF og MF sin følgeevaluering av Livskraftige kommuner og Grønne energikommuner)

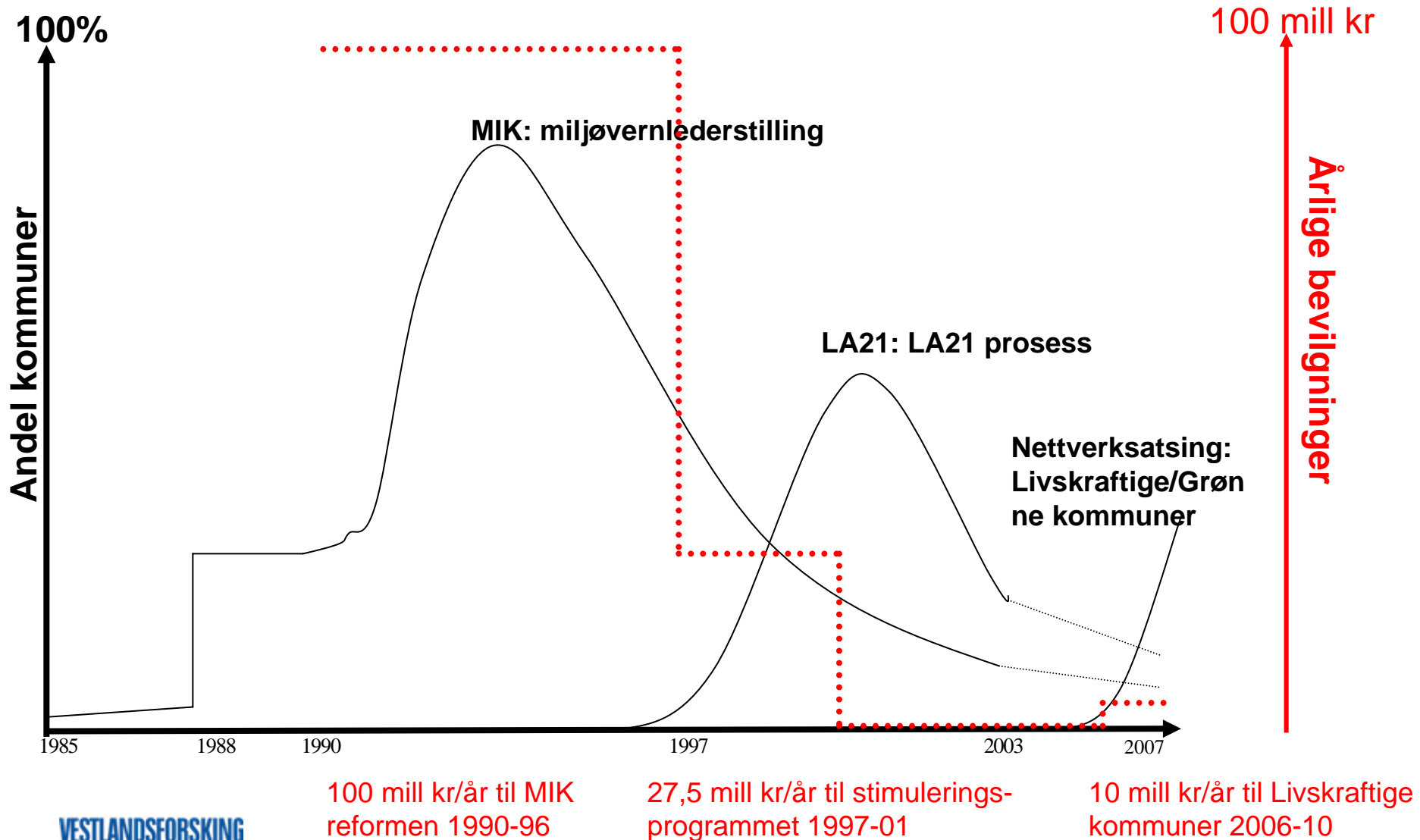
Nettverksbygging som "ny-institusjonalisering"



Hva er nettverk?

- Opphav
 - Opprinnelig et begrep fra den private sfæren (sosiale nettverk) der stabilitet over tid og det å skape trygghet er viktige karakteristika
 - Overført til den samfunnsmessige sfæren – en heldig begrepsoverføring?
- Elementer i de samfunnsmessige nettverkene
 - Noder: deltakerne (personer, interessegrupper, organisasjoner)
 - Nett: forbindelsene mellom nodene
- Typer nettverk
 - Verdinettverk ("hvorfør"), saksnettverk ("hvordan"), og kunnskapsnettverk ("hva")?
- Ulike samfunnsmessige forutsetninger gir ulik funksjon for ulike typer nettverk

Fra "hard" til "myk" institusjonalisering?



Sterke og svake sider ved nettverk

- Styrke
 - Rimeligere enn ”hardere” former for institusjonaliseringsvirkemidler
 - Mer fleksibelt
- Sårbarhet i nettverk
 - Når nettene blir lange...
 - Når nodene skiftes ut....
 - Når forskjellene mellom nodene blir for store...
 - Når situasjonen ikke preges av stabilitet – men heller ustabilitet over tid
- Samfunnsmessig sammenheng
 - Opptrer satsing på nettverk i en situasjon der det offentlige har lavere eller høyere ambisjoner mhp offentlig styring?
- Problemer med nettverk
 - Overbelastning: overbelaster man forventningene til hva nettverk skal bidra med når nettverk skal kompensere for fravær av, ikke supplere eksistensen av institusjonell kapasitet på miljøområdet i kommunene?
 - Sektorisering: kan nettverking prioritere kortsiktige løsninger på bekostning av kompetanseutvikling og tverrsektoriell løsninger?

Hovedtrekk i virkemiddelforslagene

- Nivå 0
 - Behovet for å gjenreise den **moralske kapitalen** gjennom et **normativt kampanjeprogram** i samarbeid mellom stat og kommune
- Nivå 1
 - Behovet for å **gjenskape** den **strategiske kunnskapsproduksjonen** om vilkår for lokalt arbeidet for bærekraftig utvikling
 - Behovet for å **gjenoppbygge miljøkompetansen lokalt** gjennom gjenopprettelse av miljøvernlederstillinger og kompetanseheving i den administrative og politiske delen av kommuneorganisasjonen
- Nivå 2
 - Potensialet som ligger i å etablere tre nye lokale innsatsområder for **partnerskap** mellom stat og kommune: (1) **energi og klima**, (2) **bruk og vern** og (3) **bærekraftig forbruk**
- Nivå 3
 - Viktighetene av at staten utvikler en forståelse av at kommunene også kan innta rollen som **miljøpolitisk aktør**, og at staten legger til rette for å utvikle kommunenes rolle som miljøpolitisk aktør bl.a. gjennom et stimuleringsprogram for at foregangskommuner kan inngå i **internasjonale kommunenettverk** innen **miljø og utvikling**