



Terje Kleven, Anne-Karine Halvorsen Thorén
og Ragnhild Skogheim

Å sette pris på friluftsliv - bare for eksperter?

Å sette pris på friluftsliv
– bare for eksperter?

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2004:24

Rikspolitiske retningslinjer
for jordvernet?
82 sider. Kr 250,-

NIBR-notat 2002:119

Forvaltning av bruks- og
verneinteresser på Søndre
Jeløya landskapsvernområde
i Moss kommune

NIBR-notat 2002:122

Herregårdslandskap ved
Værne kloster
En studie av Rygge kommunes
arealplanlegging og
forvaltning

Rapportene kan bestilles fra
NIBR:
Postboks 44, Blindern,
0313 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Faks 22 60 77 74
E-post til
berit.willumsen@nibr.no
Porto kommer i tillegg til de
oppgitte prisene

Notatet er elektronisk
publisert på
NIBRs hjemmeside
www.nibr.no

Terje Kleven, Anne-Karine Halvorsen Thorén
og Ragnhild Skogheim

Å sette pris på friluftsliv - bare for eksperter?

NIBR-rapport 2005:2

Tittel: **Å sette pris på friluftsliv**
- bare for eksperter?

Forfatter: Terje Kleven, Anne-Karine Halvorsen Thorén
og Ragnhild Skogheim

NIBR-rapport: 2005:2

ISSN: 1502-9794
ISBN: 82-7071-526-3
Prosjektnummer: 0-1806
Prosjektnavn: ”Verdsetting av rekreasjonsverdier – en
kritisk etterprøving av dagens praksis som
grunnlag for forbedrede forvaltnings-
prosedyrer”.

Oppdragsgiver: Norges forskningsråd

Prosjektleder: Terje Kleven

Referat: Rapporten analyserer tre statlige forvaltningers
faglige veiledning for verdsetting av områder for
friluftsliv og rekreasjon, og kulturminner. Med
utgangspunkt i dokumentstudier og intervjuer med
fageksperter i Vegdirektorat, Direktoratet for
Naturforvaltning og Norges Vassdrags og
Energidirektorat drøfter rapporten visse
kjennetegn ved de faglige verdier – elementer i et
faglig paradigme – som styrer veiledning og
forvaltningspraksis på dette området.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Januar 2005
Antall sider: 80
Pris: Kr 250,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Sinsenveien 47 B
Postboks 44 Blindern
0313 OSLO

Vår hjemmeside: Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 22 37 02
E-post: nibr@nibr.no
<http://www.nibr.no>

Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2005

Forord

Dette notatet drøfter og oppsummerer resultater fra deler av forskningsprosjektet "Verdsetting av rekreasjonsområder - en kritisk etterprøving av dagens praksis som grunnlag for forbedrete forvaltningsprosedyrer" finansiert av forskningsrådsprogrammet "Landskap i endring".

Prosjektsøknaden til Forskningsrådet skisserte et todelt formål for prosjektet. For det første skulle det "...foreta en forskningsmessig gjennomgang av dagens verdsettingspraksis i forhold til det verdiperspektivet som ligger til grunn for formelle verdsettingsprosedyrer, den metodikken som brukes for verdsetting og måten prosedyrene praktiseres på i ulike deler av forvaltningen." På denne bakgrunnen var det også et formål å foreslå konkrete endringer i dagens forvaltningspraksis.

Prosjektet var opprinnelig et samarbeidsprosjekt mellom Østlandsforskning (ØF), Institutt for landskapsplanlegging (ILP) ved Norges landbrukshøgskole og Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR). I første fase av prosjektet har forsker Marit Vorkinn ved ØF vært prosjektleder. Senere trakk ØF seg fra prosjektet som er slutført av de to øvrige instituttene med NIBR med dr. ing. Terje Kleven som prosjektleder. De øvrige medarbeiderne er professor Kine Halvorsen Thorén og landskapsarkitekt Morten Clemetsen (NLH) og sosiolog Ragnhild Skogheim (NIBR).

Prosjektet har hatt tre faglige moduler. Første modul har vært en gjennomgang av verdsetting som forvaltningsoppgave slik den kommer til uttrykk i fem offisielle veiledere rapportert i Vorkinn et al (2002). Modul II har studert fageksperters syn på verdier knyttet til friluftsliv og rekreasjon og hvordan fagekspertisens synspunkter samsvarer eller avviker med "lekmannsverdier". Denne delen er gjennomført som casestudier av et bynært område (Vansjø) og et mindre berørt område (Grimsdalen).

Foreliggende rapport tar for seg modul III. Siktemålet er å gå i dybden med hensyn til faglig og forvaltningsmessig praksis hos tre ”veilederprodusenter” – Statens Vegvesen, Norges vassdrags- og energidirektorat og Direktoratet for naturforvaltning. Et særlig siktemål har vært å avdekke innholdet i det faglige ”paradigmet” som ligger bak verdsettingens praksis, særlig i forhold til eksperters syn på egen rolle og verdsettingens kunnskapsgrunnlag, metoder og prosedyrer.

Prosjektet har i utgangspunktet vært empirisk med forankring i teori om profesjonelle regimer og implementering av nasjonale mål. De empiriske funnene vil avgjøre om det er grunnlag for å peke på svakheter og/eller uheldige sider ved dagens praksis som det kan være grunn til å endre. Denne normative delen av prosjektet er langt mer beskjeden. De enkle vurderingene som avslutter denne rapporten er et innlegg i en fagpolitisk debatt hvor mange aktører har interesser og er meningsberettigede.

Medlemmer av NIBRs gruppe for miljørettet planforskning ga nyttige kommentarer til et tidlig utkast. De takkes hermed in solidum!

Oslo, januar 2005

Arvid Strand
Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Sammendrag	5
Summary.....	15
1 Studiens bakgrunn og formål	21
2 Verdsetting som fag og metode	23
2.1 Verdsetting av kulturminner og rekreasjonsområder	27
3 Verdsetting som forvaltningsoppgave	30
3.1 Verdsetting skjer i ulike forvaltningskulturer	33
3.2 Fag, forvaltning og problemforståelse	34
4 Analyse av forvaltningspraksis - noen problemstillinger.....	36
4.1 Eksperters faglige paradigme som utgangspunkt.....	36
4.2 Tre hovedantagelser	38
4.3 Metodisk tilnærming.....	40
5 Verdsetting av friluftsliv og kulturmiljø i praksis.....	41
5.1 Veiledernes bakgrunn og formål.....	41
5.1.1 Håndbok for konsekvensanalyser - Statens vegvesen....	42
5.1.2 Veiledere fra Direktoratet for naturforvaltning.....	43
5.1.3 Veiledere fra Norges vassdrags og energidirektorat	45
6 Jakten på et faglig paradigme.....	47
6.1 Kunnskapssyn, faglige verdier og tilnærminger	47
6.1.1 Nåtidverdier kontra framtidverdier	49
6.1.2 Naturverdier versus kulturmiljøverdier.....	49
6.2 Synet på kunnskapsmessige og metodiske utfordringer.49	
6.2.1 Verdsetting, rangering og sammenveining.....	50
6.2.2 Metodiske utfordringer.....	52
6.3 Ekspertvurderinger kontra brukerbaserte vurderinger ...	56
6.4 Forvaltningenes ”verdenssyn” og revir.....	57
6.4.1 Forholdet til nasjonale mål - forankring i nasjonale målsettinger.....	58
6.4.2 Oppfatninger om samarbeid og samordning	58
6.4.3 Synet på de andre forvaltningenes veiledere og praksis	59

6.4.4	Synet på forholdet mellom sentral og lokal styring	61
7	Noen fragmenter i et paradigme for ”sektoreksperter”	63
7.1	Et ”nærsynt” sektorperspektiv?	64
7.2	Fagets og objektivitetens hegemoni?	66
7.3	Et ekspertparadigme?	67
8	Bør dagens praksis endres?	69
	Litteratur	71
Vedlegg 1	Veilederne som er analysert - intervjuguide	74
Vedlegg 2	Veiledernes utbredelse og bruk i kommunene	76

Sammendrag

Terje Kleven, Kine Halvorsen Thorén, Ragnhild Skogheim

Å sette pris på friluftsliv – bare for eksperter?

NIBR-rapport 2005:2

Prosjektets utgangspunkt og for-forståelse

Utgangspunktet for prosjektet kan sies å være et sett underliggende påstander – en ”for-forståelse” – om hva som er eksisterende praksis i ulike forvaltningers håndtering av verdsetting av områder for friluftsliv. Kort oppsummert kan denne for-forståelsen sammenfattes i et sett forventninger om hva en empirisk studie av fenomenet vil kunne bekrefte eller avkrefte, omtrent slik:

Dagens verdsettingspraksis har en del svakheter på grunn av forvaltningenes korte erfaring med denne typen spørsmål, et mangelfullt, til dels erfaringsbasert, kunnskapsgrunnlag og liten grad av metodeutvikling. Sektorenes praksis og metoder er forholdsvis svakt forankret i nasjonale målsettinger. Kunnskapsutviklingen på feltet har i stor grad vært å flikke på gammel kunnskap, forbilder fra utlandet og forvaltningenes egne erfaringer. Metoder og praksis i verdsetting av friluftsområder og kulturminner er i overveiende grad styrt av verdigrunnlag og betraktningmåter til den faglige ekspertisen i de respektive sektorene og de basisoppgaver forvaltningene er satt til å ivareta. ”Forvaltningsfremmede” oppgaver, som verdsetting av miljøgoder, blir forstått og fortolket i lys av forvaltningenes ”egentlige” oppgaver. Dette skaper en viss skepsis til andre tilnærminger, særlig i forhold til lokal deltakelse og bruk av lekmannsskjønn i verdsettingsspørsmål. Eksperter trekker derfor klare grenser mot ”politikken”.

Vi har valgt et flerdimensjonalt teoretisk-analytisk perspektiv for å etterprøve denne for-forståelsen. Et viktig bidrag i dette har vært teori

om iverksetting av offentlig politikk, mer spesifikt den situasjon hvor nasjonal politikk blir iverksatt gjennom *sektorprinsippet*, slik tilfellet er på natur- og miljøvernområdet. Et utfyllende perspektiv, hentet fra kunnskapssosiologien, har vært å studere empirien i lys av teori om bruk av vitenskapelig kunnskap som argumentasjon.

Sektorprinsippet innebærer at iverksetting av nasjonal politikk blir et ansvar for forvaltningssektorer og -nivåer som på samme tid er forvaltningsmessig ansvarlig for tiltak som i seg selv vil kunne representere betydelige miljø- og naturinngrep. Vassdragsforvaltningen og vegsektoren er typiske eksempler. Mange studier har vist at motsetninger mellom nasjonale mål og sektorforvaltningenes basisoppgaver lett forårsaker iverksettingsproblemer. Sektorforvaltningenes skal ivareta ansvars- og kompetanseområder nedfelt i sektorlover og regelverk støttet av innarbeidet byråkratisk og faglig praksis. Det forvaltningsmessige "reviret" er klart definert i forhold til andre forvaltningsområder. Særlovene vil imidlertid sjelden gi noen klar anvisning på hvordan de typiske *sektorovergripende* oppgavene på natur- og miljøvernfeltet skal løses. Eller mer konkret, hvordan natur- og kulturmiljøverdier skal verdsettes. Dette er oppgaver som både utfordrer basisoppgavene, som reiser krav til samarbeid og samordning, og som utfordrer faglige interesser og perspektiver. Direktoratet for naturforvaltning har i utgangspunktet en slik samordnende funksjon i forhold til planlegging og konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven.

I situasjoner preget av interessekonflikt er det behov for faglig argumentasjon og referanser til vitenskapelig kunnskap. Ekspertkunnskap spiller en avgjørende rolle som referanser til hva som anses som verdifulle natur- og miljøelementer. Referanser til ekspertkunnskap og bruk av vitenskapelige metoder er kraftfulle måter å gi legitimitet til argumenter som skal underbygge beslutninger. Det vil ikke minst gjelde i forhold hvor én type fagkunnskap utfordres av annen fagkunnskap eller av synspunkter og meninger fra allmennhet og lokal lekmannsinnsett. Vitenskapelige argumenter utfordres i stigende grad fra det sivile samfunn, ikke minst når spørsmålet dreier seg om hva som er verdifullt eller ikke, og hvorfor det er det eller ikke.

Hvordan forskjellige forvaltninger vurderer verdsetting av natur- og miljøgoder som faglig spørsmål må forventes å være avhengig både av de basisoppgavene som forvaltningene ivaretar og av forvaltningenes faglige profil og kunnskapskilder. Slike forskjeller vil kunne observeres gjennom fagfolks syn på hvilke problemer som krever forvaltningens oppmerksomhet, hva som anses som holdbar kunnskap

og relevant metodisk tilnærming, og hva det er faglig interessant å være opptatt med. Fagfolk som bærere av fagkunnskap og -tradisjoner vil imidlertid også være sosialisert inn i en forvaltningsspesifikk *organisasjonskultur* – et sett av virkelighetsoppfatninger, prosedyrer og regler som en organisasjon utvikler for å styrke sin identitet og overlevelsessevne. Organisasjonskulturen gir mening til organisasjonens oppgaver og aktivitet, den forklarer hvorfor noen oppgaver er viktigere enn andre og den angir hvordan oppgaver skal løses.

Denne for-forståelsen har dannet grunnlag for et sett av antagelser som vi har søkt å belyse empirisk. Vår ”hovedhypotese” har vært at verdsettingens metoder og praksis vil avhenge av det faglige perspektivet og kunnskapssynet som målbæres av *fagekspertisen* i forvaltningene. Studien har vært avgrenset til de tre forvaltningene som er nevnt ovenfor.

Det empiriske grunnlaget i undersøkelsen har vært dokumentstudier av håndbøker og veiledningsmateriale om konsekvensutredning og verdsetting som de tre forvaltningene har hatt faglig ansvar for. I tillegg er det gjennomført intervjuer med en rekke fagfolk i de samme forvaltningene. Til sammen utgjør dette materialet empiriske uttrykk for oppfatninger om sentrale faglige verdier og forvaltningens kunnskapsmessige basis for arbeidet med verdsettingsspørsmål, for eksempel synspunkter på hva som anses som ”viktig” eller ”verdifulle” – områders funksjonelle verdier eller symbolverdier, opplevelse eller bruksverdier, nasjonale verdier versus lokale verdier, naturverdier versus kulturlandskapsverdier, urørt versus ”rørt” landskap. Faglige referanser uttrykkes også gjennom aktørenes oppfatninger om hva som er beste praksis mht. metodisk tilnærming og ulike metoders egnethet, for eksempel synet på ”konkurrerende” verdsettingsmetoder og tilnærminger.

En annen antagelse gjelder synet på hva som anses som ”gyldig” og autoritativ kunnskap, særlig synet på forholdet mellom eksperters kunnskap og faglige skjønn, versus lokalt lekmanns- eller brukerbasert skjønn. Dette punktet berører også fagfolks forhold til politiske beslutningsprosesser, dvs. synet på hvor grensene trekkes mellom ”faget” og ”politikken”. Vår antagelse er at det er forskjeller i verdisyn mellom eksperter og lekfolk som brukere, og at gyldig kunnskap først og fremst vil bli definert som det som refererer seg til en vitenskapelig basis og ”objektiv” faglig ekspertise.

Vår tredje antagelse gjelder forvaltningens syn på sitt faglige ”revir” og grunnleggende oppgaver. Vi forventer å finne at faglig fokus, prosedyrer og metodisk tilnærming for verdsetting vil være preget av

forvaltningens basisoppgaver. Dette lar seg avlese gjennom understreking og vektlegging av egne oppgaver og synet på andre forvaltningers håndtering av verdsettingsspørsmål. En annen innfallspport vil være synet på betydningen av nasjonale mål om friluftsliv, rekreasjon og kulturmiljø mer spesifikt. Ytterligere et element i defineringen av forvaltningens revir kan være synet på forholdet mellom sentrale (statlige) og lokale (kommunale) myndigheters rolle i verdsettingsspørsmål og kommunenes bruk av og etterlevelse av statlig rådgivning og veiledning.

Rapporten oppsummerer hovedfunn og konklusjoner i forhold til de forskningsmessige spørsmålene som er reist ovenfor. I dette sammendraget går vi ikke detaljert inn på de enkelte funnene, men forsøker å gi en syntese i lys av det temaet i prosjektet som denne rapporten konsentrerer seg om.

Eksperters paradigme som forståelsesramme

Prosjektet har søkt etter svar på spørsmålet om fagfolk i forskjellige forvaltninger har ulike oppfatninger av hvordan verdsetting av natur- og kulturmiljøgoder bør skje. Den britiske antropologen Mary Douglas har lansert begrepene ”faglig tankeverden” og ”tenkestil” for å beskrive den anskuelse og argumentasjon som fagfolk benytter når de definerer problemer og foreskriver løsninger. Faglige argumenter har røtter i disiplin- og profesjonsideologier som er dypt forankret i utdanning og tradisjon – hva vi kan omtale som et *ekspertparadigme*. Vi knytter våre emiriske funn til noen sentrale dimensjoner i fageksperters tankeverden og tenkestil – variasjoner over et ekspertparadigme – inspirert av den svenske vitenskapsteoretikeren Håkan Törnebohm:

- *Faglig territorium*, dvs. hvordan eksperter definerer sin plass i ”verden”, forstått som forholdet til andre faggrupper og forvaltninger som opererer innenfor eller i utkanten av det større fagfeltet som dreier seg om verdsetting av konsekvenser av planer, utbygging og inngrep. Hva er ”vårt” og hva er ”de andres” ansvar?
- *Kunnskapssyn*, dvs. hva som er akseptert som faglig (vitenskapelig) holdbare kunnskapskilder og metoder. Hva er faglig versus lokal (leg) problemforståelse, innsikt og løsninger? Hva slags autoritet knyttes til faglig fundert skjønn i forhold til lekmannsskjønn?
- *Syn på strategier og beste praksis*, dvs. hva som anses som gode, faglig forankrede strategier, løsninger og forvaltningspraksis

- *Forholdet mellom fag og politikk*, dvs. hvordan fagekspertter oppfatter grensene mellom fag og politikk og rolledelingen mellom eksperter og politiske beslutningsfattere (sentralt og lokalt)
- *Selvrefleksjon*: I hvilken grad og hvordan reflekterer fagfolk over sin egen rolle og eventuelt evaluerer dens konsekvenser i forhold til andre grupper i samfunnet.

Hensikten har ikke vært å avdekke eksistensen av spesifikke forvaltningskulturer i de tre aktuelle forvaltningene. De fem dimensjonene fungerer likevel som nyttige ”analytiske knagger” i forsøket på å beskrive hvordan fagekspertter forholder seg til sine forvaltningsnære omgivelser og de brukergrupper de skal betjene.

Et ”nærsynt” sektorperspektiv?

Dokumentstudien av forvaltningenes veiledningsopplegg avdekker at verdsetting av friluftsliv og kulturmiljø er klart preget av sitt sektoropphav. Faglig fokus, tematisk avgrensning og substansielt innhold er preget av forvaltningenes ånd, basisoppgaver og faglige tradisjoner. Perspektivet er forvaltningenes behov for å gi klare retningslinjer i forhold til behandling av saker som ligger under deres oppgavemessige ”revir”, men også for å markere viktige symbolsaker.

Vegvesenets håndbok i konsekvensanalyse og NVEs veileder for behandling av konsesjonssaker preges begge av en instrumentell tilnærming: Formålet har vært å utvikle faglige retningslinjer for og kvalitetssikring av egen planlegging. For Statens vegvesens vedkommende er den faglige veiledningen primært laget for internt bruk, den heter da også ”håndbok”. Prosedyrene som beskrives er bevisst holdt utenfor bestemmelsene i plan- og bygningsloven. For NVE vedkommende kan veilederen oppfattes som en spesifisering av krav – en moment- eller sjekklister – som konsesjonssøkere vil måtte forholde seg til gjennom saksbehandlingen.

Direktoratet for naturforvaltning har derimot en misjon utover å gi retningslinjer for saksbehandling i kommunal planlegging og konsekvensutredning. Formålet er også å virke *oppdragende*. Veilederne skal etablere en ny faglig og politisk dagsorden gjennom å gi behandlingen av friluftsliv en langt videre ramme, løfte fram dets betydning ikke bare for utfoldelse, men også for opplevelse, følelse av stedstilhørighet og forståelse av natur- og kulturverdier som viktige symboler. DN oppfatter veiledningen også som en ”misjon”. DNs veiledere slutter seg til den historiske tradisjonen i miljøforvaltningen

å ville påvirke kommunal planleggingspraksis gjennom et ”mykt” virkemiddel som rådgivning og veiledning.

DN og NVEs veileder om verneverdier i vernede vassdrag (VVV) er også et mykt virkemiddel, men kanskje mer rettet mot opplysning enn mot oppdragelse. Gjennom dokumentasjon av hva som er verneverdige forhold, er håpet at kommunene ikke skal overse dette i planlegging og forvaltning langs vassdraget. Men også her finnes det et instrumentelt perspektiv bak prosjektet. Formålet er også å styrke statens eget behov for arealregistrering og etablering av nasjonale registre (AREALIS og Naturbase), noe som er del av DNs forvaltningsansvar. Vår konklusjon er at metodeutviklingen har fått høyere prioritet enn det å gi en landsdekkende oversikt over verneverdiene i vernede vassdrag.

Faglig veiledning er en måte å vise hva forvaltningen står for og hva den kan. En veileder ”fagliggjør” byråkratisk praksis. Den reflekterer forvaltningens ansvarsområde og faglige profil, dens kunnskapsnivå og dens oppfatninger om hva som er godt faglig håndverk. De tre forvaltningene har alle ambisjoner om å revidere og forbedre dagens veiledere, igjen både med instrumentelle og mer markeringsmessige, symbolske hensikter. Det instrumentelle ligger i behovet for å korrigere og oppdatere materialet i forhold til endringer i omgivelsene – politisk, økonomisk, sosialt og verdimessig. Men det ligger også et viktig incitament for revisjon i å vise at forvaltningen følger med i faget, noe som nedfeller seg i klare ønsker om å utvide kunnskapsgrunnlaget, forbedre metoder og trekke flere forhold inn i konsekvens- og verdivurderingen. Forvaltningens ”kunnskapsdomene” blir oppdatert og utvidet. Veilederne markerer og understreker forvaltningenes revir.

Vi finner liten støtte for at retningslinjer for verdsetting i planlegging og konsekvensutredning kan være generelle og sektorovergrepene. Hver forvaltning understreker sin sektors spesielle behov og faglige rammer. Samarbeid og samordning på tvers av forvaltningene blir derfor ikke noen selvfølgelig eller naturlig arbeidsform om ikke dette anses som en fordel for, eller profilerer, begge parter, slik tilfellet er for VVV-prosjektet. Forvaltningene ser behov for en sterk statlig instans som både kan sette lokale virkninger inn i en større, langsiktig sammenheng og som kan supplere og eventuelt, på faglig grunnlag, overprøve lokale vurderinger og vedtak. Denne hegningen om veiledningsansvaret er et uttrykk for høyst rasjonell organisatorisk atferd: Å ha ansvar for råd- og veiledning, og kunne sette sitt spesifikke verdimessige og faglige preg på dette, styrker forvaltningens oppgaver og institusjonelle rammer så vel som dens

status som nasjonal ekspertise på feltet. Det er vanskelig å se at forvaltningen av egen interesse skulle oppgi en slik strategi.

Fagets og objektivitetens hegemoni?

Det kunnskapssynet som kommer til uttrykk i veilederne er dominert av naturvitenskap, instrumentelle formål og eksperttradisjon. Naturmiljø og fysiske egenskaper ved områdene har langt bredere plass enn kulturmiljø og opplevelse. Verdier knyttet til betydning av symboler, stedstilknytning og opplevelse har langt mindre plass. Veilederne understreker ”faglighet”, ”objektivitet” og ”nøytralitet” som viktige referanser for verdsetting. Samtidig ser vi at faglig tilnærming varierer betydelig og viser ulikheter både med hensyn til tidsperspektiv, bruk av verdiskala og metoder for å rangere verdier.

Faglighet og objektivitet blir trukket fram som sentrale profesjonelle verdier også i intervjuene, men informantene viser her et langt mer reflektert syn på verdsettingens praksis i forhold til den idealmodell veilederne presenterer. Det medgis at verdivurderinger ofte vil være prosjektavhengig og at de ofte gjøres både intuitivt og med manglende begrunnelser. Det er også forståelse for at verdier, samfunnsinteresser og politisk utslagsgivende argumenter både er situasjonsavhengige og endrer seg over tid.

Samtidig gir intervjuene et ganske entydig bilde av at det er fagfolk som ”vet best”. Det som anses som gyldig og anvendbar kunnskap er kunnskap med rot i en vitenskapelig tradisjon. Verdsetting er en jobb for fagfolk, også i situasjoner der det er spørsmål om å utøve skjønn og avveie motstridende forhold. Fagfolk er skeptiske til – men aksepterer – den måten politiske prosesser søker løsninger der kryssende hensyn og interesser dukker opp. Informantene etterspør likevel mer faglighet, profesjonalitet og metodisk stringens i registrering og verdsetting av områders egenskaper.

Her registrerer vi et visst paradoks: De fleste av informantene – ingen av dem økonomer – ser ikke et større innslag av kvantitative og økonomiske metoder som ønskelig. De tror heller ikke at metoder vil ha avgjørende betydning for utfallet av politiske beslutningsprosesser. Synet er at politiske beslutninger ofte preges av at det tas ”andre hensyn” uavhengig av det som måtte foreligge av kvantifiserte ulemper og prissatte verdier. Slike metoder har i seg selv ikke nødvendigvis stor betydning for de politiske avveiningene. ”Våre” fagfolk stiller seg med andre ord skeptisk både til ”mer metode” – forstått som mer avansert (økonomisk) tilnærming til verdsetting – og til ”mindre metode”, forstått som større åpning for lokal innflytelse og lekmannsskjønn. Fagfolkene i vår undersøkelse har alle størst tillit til

den kunnskapsbasen de selv er bærere av. Det betyr ikke nødvendigvis at de betrakter denne som uangripelig, ”sikker” viten, men de påpeker at lekfolk ofte ikke tar overordnede, langsiktige hensyn, eller ser – eller ønsker å se – uheldige konsekvenser av enkelttiltak. Denne skepsisen til å gi større åpning for lokalt skjønn finner vi hos alle fagfolk vi har intervjuet, særlig poengtert i forhold til egne ansvarsområder.

Et ekspertparadigme?

Prosjektet har ikke hatt som mål å avdekke et eksperters faglige paradigme, men – mer beskjedent – å undersøke hvilke verdier som ligger til grunn for eksperters arbeid med prosedyrer og metoder for verdsetting av kulturminner og friluftsområder. Vi har sett både på normene, slik de nedfeller seg i det offisielle veiledningsmaterialet, og på praksis, slik den reflekteres gjennom intervjuer med noen sentrale aktører. Som beskrevet ovenfor finner vi betydelig variasjon mellom forvaltningene både i forhold til norm og praksis. Vi mener likevel at det empiriske materialet også avdekker noen felles trekk som går utover hva utsagn om verdier, metoder og praksis uttrykker hver for seg. Vi øyner konturene – eller kanskje mer korrekt, noen *fragmenter* – av noen sentrale innholdselementer i et ekspertparadigme, slik vi har definert dette begrepet ovenfor.

- Det grunnleggende ”verdessynet” – måten forvaltningene definerer sin plass i verden på – er selvsentrert og definert av forvaltningens formelle oppgaver, styrende lovverk og etablerte faglige tradisjoner. Forholdet til andre forvaltninger er delvis preget av konkurranse, delvis av teigdeling. Konkurransforholdet er imidlertid sjelden eksplisitt uttrykt som nedvurdering av annen kompetanse. Det dominerende kunnskapsynet er preget av et naturvitenskaplig og positivistisk grunnsyn hvor produksjon og bruk av kunnskap ses som et objektivt og nøytralt bidrag fra eksperter til en politisk beslutningsprosess som ofte tar, eller må ta, ”andre hensyn”. Hva som skjer i etterkant er ikke ekspertenes ansvar. Fag og politikk er klart atskilte sfærer
- Forvaltningspraksis og valg av faglige strategier har klar forankring i forvaltningens basisoppgaver og faglige tradisjoner, hvor nye oppgaver defineres og tilpasses eksisterende institusjonelle rammer. Det er en grunnleggende oppfatning at det er behov for en sterk sentral ekspertise som bør kunne etterprøve lokale beslutninger og være et korrektiv til lekfolks og politikeres problemforståelse og avveiiinger

- Ekspertene har gjennomgående et reflektert forhold til egen faglige praksis. De både observerer og erkjenner et gap mellom faglige idealer og forvaltningens løpende praksis. Løsningen for å redusere gapet er primært å produsere mer og oppdatert kunnskap, flere og bedre data og mer avanserte metoder

Konklusjonen blir derfor at vår for-forståelse i store trekk er bekreftet: Vi har funnet hva vi forventet å finne, men holdbarheten av konklusjonene står og faller med andres bekreftelse eller avvisning. Det avgjør også om prosjektet har gitt innsikt som vil kunne bidra til at eksisterende verdsettingspraksis endres.

Det som faller umiddelbart i øynene er sektorenes sterke rolle i å definere den aktuelle kontekst hvor verdsettingen skal utføres, med hvilken grundighet og med hvilke metoder. Sektorprinsippet står sterkt, og vilkårene for lik praksis i planlegging og konsekvensutredning hvor kulturverdier, rekreasjons- og friluftsområder inngår, er prisgitt den aktuelle situasjonsdefinisjonen. DN's veileder med sine klart "friluftslivsvennlige" verdier og "friluftslivsfaglige" metoder blir ikke en overordnet premisse for registrering, vurdering og verdsetting når tiltakene "tilhører" veg- eller vassdragssektoren. I hvilken grad dette er en barriere i forhold oppfølging av nasjonale mål om sikring og vern av grønnstruktur, biologisk mangfold og inngrepsfrie områder er usikkert. Dette er i tråd med rådende forvaltningspraksis sektorenes ansvar. Om det vil være mulig å lage et felles, samordnet opplegg for verdsetting av denne typen miljøverdier er imidlertid et åpent spørsmål – sektorene selv vil neppe være særlig motivert. Sektorprinsippet ville trolig være enda mer angripende i forhold til sterke næringssektorer som for eksempel olje, landbruk og oppdrett.

Statlig styring har gjennom en lengre periode vært preget av desentralisering med overføring av ansvar og myndighet til kommunene. Ikke minst gjelder dette innenfor miljøforvaltning og planlegging. Kommunenes ansvar for fysisk planlegging – og etter hvert også for konsekvensutredning av tiltak som fremmes gjennom kommunale planer – understreker at kommunene i langt større grad vil måtte gå inn i problematikken knyttet til verdsetting. I hvilken grad dette vil føre til iverksettingsproblemer, revir- og kompetansestrid er usikkert. Vi har imidlertid sett at sektorekspertisen ikke er spesielt positivt innstilt til desentralisering og større myndighetsutøvelse på lokalt nivå. Skepsisen til kommunenes faglige kompetanse og til politiske beslutningsprosesser er påtagelig. Men om større lokal innflytelse og beslutningsmyndighet i siste instans vil gi "bedre"

avgjørelser, og om en eventuell gevinst ville være viktig, stor eller liten, kan ikke denne undersøkelsen – om noen – svare på.

Summary

Terje Kleven, Kine Halvorsen Thorén, Ragnhild Skogheim

To value outdoor life – for experts only?

NIBR-rapport 2005:2

Project basis and pre-understanding

The point of departure for the project has been a set of underlying assumptions about how government agencies handle the issue of attributing values to physical areas for recreation and outdoor activities. Briefly summarized, our pre-understanding forms a set of expectations of what an empirical study of this phenomenon may reveal as follows:

The present assessment and valuation practice shows certain weaknesses, partly due to the relative short experience of the agencies in dealing with such issues, and partly due lack of updated knowledge as well as inadequately developed methodology. The practice of different government sectors and agencies is poorly anchored in national goals and objectives. The state-of-the-art in this field has to a large degree been based on adopting and adjusting to models and approaches developed in other countries combined with the experience gained from bureaucratic practice throughout the years. Methods and approaches in assessment and valuation of cultural landscape and recreational areas are to major degree governed by underlying values and views of the dominant expertise in the respective sector as well as by the basic tasks of that sector. Tasks "alien" to the sector – as will often be the case in assessment and valuation of environmental goods – will be understood and interpreted in light of the administration's original, "proper" tasks. This attitude will lead to certain scepticism towards other approaches, in particular in relation to questions of local participation and the use of

lay judgement in questions of valuation. Experts want clear boundaries towards “politics”.

We have chosen a multi dimensional theoretical and analytical perspective to probe this pre-understanding. An important contribution is provided by implementation theory, more specifically the situation in which national policies are implemented through the principal of sectoral responsibility, as is the case in the field of environment and natural resources management. An additional perspective, with its basis in the sociology of knowledge, has been to analyse our empirical material in the light of how scientific knowledge is used as argument and “truth”.

The principle of sectoral responsibility implies that implementation of national environmental policies is left with government agencies and administrations that, at the same time, have the responsibility for approving and monitoring actions that in themselves may cause environmental harm. The two national departments of Roads and Water Resources & Energy are typical examples of administration with such double role. Government sector administrations are typically governed by laws and regulations specific to that particular sector, supported by a well established bureaucratic and professional practice. Sector laws will seldom give unambiguous guidance on how problems typical of the cross-sectoral nature of environmental issues should be solved. Such issues are often open to sectoral interpretation and adaptation. Cross sector tasks requiring coordination and cooperation often challenge the “basic tasks” of sector administrations. As having a cross sectoral responsibility for coordination of policies relating to natural resource management the Directorate of Nature has issued guidelines on assessment and valuation of land use for different purposes. The basic empirical material of this study is five handbooks and guidelines in environmental assessment and valuation issued by the said administrations in addition to interviews with officers (experts) in the administrations regularly working with such issues in a professional capacity.

It is our anticipation that the manner in which different government administrations and agencies conduct the professional task of attaching values to nature and environment goods, will depend on the profile and basic sources of knowledge of those administrations. Such differences could be observed by studying experts’ perception of what sort of problems that need the administration’s attention, what is regarded as valid knowledge and methodological approaches – in short: what kind of issues are the most interesting from a professional

point of view? However, experts, as bearers of professional knowledge and traditions, are also socialised into an organisational culture – a set of reality definitions, procedures and rules – specific to their respective administration. The organisational culture provides meaning to the tasks and activities of the organisation, it explains why certain tasks are more important than others and gives direction to how those tasks should best be solved.

Our main “hypothesis” has been that the valuation methods and approaches will depend on the perspective of the dominating professional expertise in the different administrations and agencies.

Our second assumption is that we will observe differences between experts in various administrations in their perception of what is regarded as “valid” and authoritative knowledge. We expect to find discrepancies between experts and lay persons in the perception of what is “valuable” and assume that the label “valid knowledge” primarily is attached to what is held by experts and based on scientific findings. Thirdly, we expect to find that professional practice – focus, methods and procedures – will have an organisational “imprint” highly influenced by the basic, statutory tasks of the actual administration.

The expert paradigm as a framework for interpretation

Professional arguments have their roots in disciplines and professional ideologies, firmly anchored in education and traditions – what we may term an expert paradigm. We relate our empirical findings to what the Swedish philosopher of science Håkan Törnebohm characterises as central dimensions of how scientists “think”:

- *Professional territory*; that is how experts define their place in the world, their relations to other experts and members of administrations operating within the greater professional field of environmental assessment and valuation. What are “our” responsibilities”, what are “theirs”?
- *Views on knowledge*; that is what is accepted as scientifically justified sources of knowledge, e.g. as compared to lay judgement
- *Views on strategies and best practice*; that is what is considered as professionally sustained methods, approaches, and practical solutions
- *The relationship between expert opinion and politics*; that is how experts establish boundaries between the professional sphere and political decision making

- *Self reflection*; that is to what extent experts contemplate their own role in relation to other groups in society, and evaluates its consequences

A short sighted sector perspective?

Our study of five handbooks and guidelines in environmental assessment and valuation issued by three different administrations (Directorate of Roads, STV; Directorate of Nature, DN; and Directorate of Water Resources and Energy, NVE) reveals that, in the cases of recreation, open air activities and cultural landscape, the suggested methods have connotations to their sectoral origin. Focus and substance have clear “trademarks”. The main perspective is the need to give advice as to how developers should prepare documentation when presenting projects within the responsibility of the “territory” of the respective administration. However, handbooks and guidelines are also used to present objectives of a more symbolic nature.

The handbooks issued by STV and NVE are best characterized as being “instrumental” with the prime objective to develop guidelines and criteria to secure good professional standard and quality assurance. The two handbooks issued by DN have an additional mission: to teach and promote green values for local authorities and other plan makers. However, also in this case we have observed an instrumental motive: to enhance and build up capacity and systems for land registration on a national level.

The three administrations are all preoccupied with their role as national centres of expertise in their respective field of operation. To issue and regularly update handbooks and guidelines is a way of exposing professionalism and best practice. All three have the intention to improve – i.e. to revise, update and expand – their existing handbooks and guidelines, for instrumental as well as more symbolic purposes. The instrumental rationale is the need to revise and update the material content as a reflection of changes in the external organisational surroundings, politically, socially and economically. However, there is also an incentive for revision to show that the administration keep pace with the-state-of-the-art. The knowledge “domain” of the administration is updated and expanded – the professional territory is secured.

The hegemony of professionalism and objectivity?

The handbooks and guidelines are characterized by instrumental purposes and a dominant natural science, expert perspective. Natural

environment and physical landscape properties have priority over values connected to cultural landscape and people's experience. The guidelines emphasize "professionalism", "objectivity" and "neutrality" as central references for assessment and valuation. At the same time, we can observe considerable variations in professional approaches, methods and practices between the different administrations, in particular with regard to time perspective, values scales and methods of comparing and ranking values.

The quest for professionalism and objectivity is also observed during personal interviews, but in a much more contemplative way, showing a more pragmatic view on the obvious gap between the ideals of the models and actual practice: Assessment and valuation are project dependent; they are often done intuitively and with missing or insufficient justification. The interviews show that professional experts, regardless of their expressed belief in objectivity and neutrality understand – and accept – that the final, politically decisive arguments often will be situation and time dependent.

At the same time, the interviews reveal a fairly unambiguous consensus that "professional experts know best". Valid and useful knowledge is that what is based on scientific methods. Assessment and valuation is a task for professionals, also in situations with conflicting views and interests. Experts are sceptical to, but accept, "political solutions", i.e., the way political processes seek solutions among opposing interests. Regardless of their acceptance of "politics at work" our informants request more "professionalism" and methodological stringency in assessment and valuation of landscape properties.

Fragments of an expert paradigm?

The aim of the project has not been to construct a complete expert paradigm. More modestly, we have aimed at investigating the professional values underlying bureaucratic practice in the case of assessment and valuation of areas for recreation and open air activities in plans and EIAs. We have investigated the explicit methods and standards of handbooks and official guidelines, and interviewed some central actors on their views on how these norms are actually practiced. We have found considerable variations between the three administrations in regard to the norms as well as to practice. Nevertheless, we will hold that the empirical evidence discloses some common features that go beyond single statements of norms and practice. We have observed the vague contours – or perhaps more

correct, some fragments – of an expert paradigm as the term has been defined above:

- The fundamental “world view” – the way that the three administrations identify their place in the official world – is self centred. The world view is defined by the administrations statutory tasks, governing laws and established traditions. Their relationship to other administration is partly characterized by competition, partly by split responsibilities. The competition is seldom explicitly stated as criticism of the professional competence of other administrations.
- The view on knowledge is dominated by a belief in (positivistic) natural science approaches: Knowledge is produced and used as an unbiased and neutral input – a professional “best advice”– to improve and support political decision making, that, however, often take different matters into considerations. Professional expert advice and politics are two different spheres.
- Professional practice and approaches are clearly rooted in the basic tasks and traditions of the specific administration. New tasks are interpreted and adapted within the existing institutional framework. It is a clear and common opinion that there is a need for strong, central expert bodies to check, evaluate and monitor decisions made by local authorities and to be a corrective to local problem perception, priority setting and lay judgement.
- Experts contemplate their own practice. They observe the gap between ideal professional norms and administrative practice. The suggested solution to ease this situation is to enhance knowledge production, improve data quality and develop more sophisticated methods.

The overall conclusion is that, largely, our pre-understanding has been confirmed: We have found what we expected to find. The validity of our findings depends on whether or not our conclusions will be confirmed or rejected by other studies. That will also decide whether or not our study has given insights that may contribute to the revision and/or adjustment of present professional practices and methods.

1 Studiens bakgrunn og formål

Verdsetting er et viktig element i forvaltningen av natur- og kultur- miljøet i konsekvensvurderinger og gjennomføring av verneprosesser. Også innen arealplanlegging er spørsmål om verdsetting av natur- og kulturverdier blitt mer fokusert gjennom den stadig mer utviklede flermålssituasjonen som oppstår i kjølvannet av nasjonale retnings- linjer, oppfølging av internasjonale forpliktelser, som for eksempel biodiversitetskonvensjonen. Nye og mer ambisiøse arealnormer for ulike fysiske funksjoner og aktiviteter trekker i samme retning.

Verdier er imidlertid en sosial konstruksjon, og verdsetting blir tilsvarende en prosess med klare subjektive elementer. Utgangs- punktet for prosjektet har vært en forhåndsantagelse – men ikke en stringent formet hypotese – om at utfallet av en verdsetting av natur- og kulturmiljøer vil avhenge av:

- Det verdiperspektivet som ligger til grunn for de formelle verdsettingsprosedyrene
- Den metodikken som brukes for verdsetting
- Den måten de formelle verdsettingsprosedyrene praktiseres på i forskjellige forvaltninger

De to første kulepunktene har vært hovedfokus i prosjektets del I (Vorkinn et al 2002). Den ble gjennomført som en dokumentstudie av innhold og faglig metodikk i fem veiledere for verdsetting av rekreasjonsområder utarbeidet av tre statlige forvaltninger. Studien undersøkte hvordan disse forvaltningene anbefaler at verdsetting av kulturverdier og områder for friluftsliv og rekreasjon i planer og konsekvensutredninger *bør* skje. Fokus var å undersøke hva slags verdigrunnlag, kunnskapsbasis og faglig metodikk som forvaltningene selv legger til grunn og foreslår at også andre skal bruke.

Konklusjoner fra denne studien er relevante også når vi i dette notatet setter hovedfokus på det tredje kulepunktet. Vi vil se nærmere på

eksisterende faglig praksis¹ i tre statlige forvaltninger som har utarbeidet veiledningsmateriale for verdsetting av kulturminner, friluft- og rekreasjonsområder. I tillegg til dokumentstudien består det empiriske datagrunnlaget av enkeltintervjuer og gruppeintervjuer med ansatte i de aktuelle forvaltningene.

Notatet beskriver først verdsetting som vitenskapelig metode – verdsettingens faglige bakgrunn og idégrunnlag. Deretter beskriver vi bakgrunnen og det formelle grunnlaget for hvorfor spørsmålet om verdsetting er en aktuell veiledningsoppgave for forvaltningene. Så drøfter vi, med utgangspunkt i teori om organisasjonskultur og faglige ”paradigmer”, noen perspektiver på hvordan disse forvaltningene kan forventes å vise forskjeller i verdigrunnlag, kunnskapssyn og praksis. Av dette utleder vi et sett problemstillinger – eller mer konkret en serie spørsmål – som så belyses gjennom det empiriske materialet i studien. Til slutt gjør vi en oppsummering av funnene i forhold til prosjektets utgangspunkt: Hva har vi funnet, og hvordan kan funnene bidra til å forbedre eksisterende praksis på dette feltet?

¹ Vi refererer her til den forvaltningsmessige praksis på det tidspunktet prosjektets empiriske grunnlag ble samlet inn (2002-2003).

2 Verdsetting som fag og metode

Verdsetting av goder og ulemper knyttet til kulturlandskap, friluftsliv og rekreasjon balanserer mellom vitenskapelig kunnskap og lekmannsskjønn. Verdsetting kan ikke ses uavhengig av hvem som verdsetter. Verdsetting inngår i beslutningsprosesser hvor ulike faglige verdier og forvaltningstradisjoner møtes, forenes eller kommer i motsetningsforhold til hverandre eller til hvordan slike verdier bedømmes i allmennheten. I siste instans kan det være lekmannsperspektivet som avgjør, dvs. at politiske organer på kommunalt, fylkeskommunalt eller statlig nivå gjør den endelige avveiningen av om noe skal anses som mer verdifullt enn noe annet, for eksempel gjennom å vedta hva som skal vernes og hva som kan røres.

Verdsetting skjer som oftest gjennom formelle prosedyrer som følge av at en offentlig myndighet eller private næringsinteresser har fremmet en plan for vern eller utbygging, eller utarbeidet en konsekvensutredning som forberedelse til slik planlegging. Flere statlige myndigheter har utarbeidet veiledningsmateriale som forteller hvordan verdsetting av områder eller objekter for friluftsliv og kulturlandskap skal behandles i planer og konsekvensutredninger. Verdsetting dreier seg både om å finne fram til og anvende kunnskap, og om metoder for å dokumentere og systematisere denne kunnskapen på måter som gjør den egnet som beslutningsunderlag for i siste instans å avgjøre hva som er verdifullt og hva som ikke er så verdifullt. Verdsetting som faglig forankret (vitenskapelig) metode innebærer både å gi en faglig begrunnelse for hva slags data og informasjon som er nødvendig for at beslutninger skal være tilfredsstillende belyst, og å ha en begrunnet oppfatning av hvilke metoder som må brukes for at nettopp *verdiene* skal komme eksplisitt til uttrykk. Størst er den metodiske utfordringen når konkurrerende verdier ikke uten videre lar seg måle langs en felles skala, eller når de ikke lar seg måle i det hele tatt. Dette er ofte situasjonen nå det dreier

seg om å sette verdier på komplekse og til dels abstrakte fenomener som landskapsopplevelse og stedsidentitet.

Mange opplegg og metoder for verdsetting tar likevel mål av seg til å gjøre noe med sammenligningsproblemet. *Nyttekostnadsanalyse* går lengst i dette ved sin ambisjon om å sette prislapp på alle goder (nytte) og ulemper (kostnader) som oppstår ved et planlagt tiltak. Men også andre, mindre ambisiøse, metoder går langt i å gi en samlet framstilling av et tiltaks positive nytte som så holdes opp mot dets negative ulemper og kostnader. Felles for de ulike tilnærmingene som benyttes i planlegging og konsekvensutredning er at de er metoder for å tilføre beslutningsprosessen større grad av rasjonalitet. Det beste valg er det om gir størst nytte for lavest kostnad definert i videste forstand. Det understreker at slike metoder har sitt opprinnelige, om enn fjerne og av og til ugjenkjennelige, utgangspunkt i økonomisk velferdsteori.

I de fleste planleggings- og konsekvensutredningsprosesser inngår verdsetting av rekreasjonsområder i en større sammenheng. Friluftsliv og/eller kulturminner vil vanligvis være ett av mange temaer som skal utredes i en situasjon hvor det endelige formålet er å avveie mellom konkurrerende interesser og verdier. Også formalisert nyttekostnadsanalyse har vært forsøkt til å sette verdi på denne typen miljøverdier (Hanley 2001). Men også andre metodiske opplegg for verdsetting og sammenveining har mer eller mindre eksplisitt lånt sitt faglige utgangspunkt fra nyttekostnadsanalysen, særlig innenfor det arsenal av metoder som brukes i *konsekvensutredninger*.

Konsekvensutredning (KU) – som planlegging mer allment – har som hensikt å tilrettelegge og organisere informasjon til støtte for å fatte beslutninger om iverksetting av tiltak. I sin mest allmenne form defineres KU som et arsenal av metoder, verktøy og modeller for – på en systematisk måte – å beskrive, predikere, beregne, vurdere og avveie sannsynlige fremtidige konsekvenser av et planlagt tiltak før det blir satt ut i livet (Glasson, Therivel & Chadwick 1999). KU er et verktøy for beslutningsstøtte.

Den ytterste hensikt for en KU er å beregne i hvilken grad den samfunnsmessige nytten av et planlagt tiltak overstiger tiltakets kostnad, i sin mest rendyrkede form gjennomført som en nyttekostnadsanalyse:

Nytte-kostnadsanalyse er en lønnsomhetskalkyle som søker å kvantifisere alle nytteeffekter og kostnader av prosjektet fra en samfunnsmessig synsvinkel, og veie disse sammen til én felles verdienhet: kroner (NOU 1997:27 s. 23).

For verdsetting av natur- og kulturlandskap, rekreasjons- og friluftsområder vil dette implisere å fastsette en pengemessig verdi på områders nytte brukt nettopp til disse formålene. Siden det sjelden vil finnes et marked for slike goder vil dette måtte gjøres gjennom indirekte metoder. Det vanligste er å uttrykke verdien av et område gjennom å undersøke hva folk faktisk betaler for å bruke området, for eksempel i form av deres reisekostnader, eller gjennom å undersøke individens *betalingsvillighet* for at et spesielt objekt eller område skal bevares eller vernes for inngrep.

En mindre ambisiøs metode er kostnadseffektivitetsanalyse, i litteraturen også omtalt som måloppfyllelsesanalyse. I denne typen analyse er hensikten å finne fram til den løsningen som tilfredsstillende en gitt målsetning med laveste kostnad (målt i penger). Hva er for eksempel laveste kostnad for å bevare et område – som det knytter seg visse allment aksepterte verdier til – mot utbygging?

Vanligvis vil det faglige ambisjonsnivået være senket ytterligere med hensyn til å fastsette nytte og kostnader i pengeverdi. En KU, slik den defineres i plan- og bygningsloven, er en systematisk undersøkelse av fordeler og ulemper knyttet til gjennomføring av et konkret prosjekt. Målet er å vurdere alle relevante sider av et prosjekt og vurdere fordeler og ulemper. Dette vil kunne skje etter flere, ulike målestokker og verdikriterier, i både kvantitative og kvalitative termer. Et tiltaks virkninger for kulturlandskap og friluftsområder vil være to temaer blant flere som skal underlegges en slik prosedyre.

KU som idealmodell er en kunnskapsbasert beslutningsprosess hvor fagfolk bidrar med ekspertkunnskap på sine områder både i beskrivelse av utgangspunktet (0-alternativet) og i å predikere virkninger av det foreslåtte tiltaket. Det er disse ekspertvurderingene – ”beste tilgjengelige kunnskap” – som danner grunnlag for en samlet sammenstilling av konsekvenser, det som kan prissettes, tallfestes eller som bare kan beskrives kvalitativt. Et sentralt spørsmål her er om det bare er eksperters kunnskap som er ”gyldig” i denne prosessen. I hvilken grad kan – eller bør – også erfaringsbasert lekmannsinnsikt og skjønn, såkalt ”lokal kunnskap”, trekkes inn?

Spørsmålet blir særlig aktuelt når positive og negative konsekvenser skal vurderes i sammenheng og ulike alternativer rangeres etter sin ”godhet”. Sammenveining innebærer å knytte verdier til de effekter som ekspertkunnskapen etter beste faglige skjønn har beregnet eller vurdert. Metodelitteraturen er full av forslag til metodikk for å veie sammen eller vekte konsekvenser på tvers av utredningstemaer. Det som kjennetegner de fleste metodene er at de er kompliserte,

forutsetter eller bygger på ekspertkunnskap og skjuler implisitte verdisyn og prioriteringer, dvs. hva som vektet høyt og hva som vektet lavt (Glasson, Therivel & Chadwick 1999: 121). En tilsynelatende “nøytral” størrelse som diskonteringsrente², uttrykker for eksempel varierende tidsprefranser mht. til fastsettelse av verdien på goder (“nytte/avkastning”) og ulemper (“kostnader”).

Hva som anses som verdifullt og hvordan verdier skal rangeres, er imidlertid ikke noe objektivt, vitenskapelig spørsmål. Særlig aktuelt blir dette i situasjoner hvor verdier knyttes til abstrakte begreper som identitet, tilhørighet og opplevelse; egenskaper som ofte kommer i forgrunnen når det gjelder folks forhold til kulturlandskap, rekreasjon og friluftsliv. Hva som vurderes som verdifullt i slike sammenhenger har ikke nødvendigvis noen klar sammenheng med forekomst av (vitenskapelig) interessante, sjeldne, verdifulle eller truede objekter, biotoper eller arter.

Nyttekostnadsanalyse “løser” problemet med sammenveining og vektning ved at alle elementer som inngår i analysen uttrykkes i pengeverdier. Den metodiske utfordringen blir dermed hvordan ikke-markedsgoder og -ulemper skal prissettes. Dette gjøres ofte ved å stipulere hva individer er villige til å betale for et slikt ikke-markedsgode (betalingsvillighet), eller hvor mye de vil forlange for å akseptere en permanent ulempe som følge av tiltaket (det kompensatoriske prinsipp). Innvendingene mot slike metoder reises både på etisk og teoretisk grunnlag (Mishan 1982; NOU 1997:27). En etisk begrunnet hovedinnvending er den rendyrkede utilitarisme som ligger til grunn, den grunnleggende oppfatning at alle former for tap av goder og verdier lar seg kompensere i penger. De metodiske betenkelighetene knytter seg til ulike sider ved å fastsette betalingsvillighet og kompensasjonsbeløp ut fra hypotetiske intervjusituasjoner. De mest alminnelige innvendingene er at pengers verdi er ikke den samme for alle; at å svare setter krav til kunnskap hos respondentene, at metodene kan åpne for strategisk så vel som altruistisk svargiving, og at det er stor usikkerhet forbundet med å håndtere “ikke-synlige” ulemper og “ikke-bruk” av det aktuelle godet.

² Dvs. den rentesats som benyttes for å regne ut *nåverdien* av fremtidige kostnader og/eller inntekter (nytte) knyttet til et planlagt tiltak.

2.1 Verdsetting av kulturminner og rekreasjonsområder

Som for verdsetting mer allment, finnes det ingen omforent faglig tilnærming til verdsetting av natur- og kulturverdier mer spesifikt. Ulike disipliner har sine egne faglige perspektiver og tradisjoner. Selv om det neppe kan frembringes noen ”nøytral” beskrivelse av natur- og kulturområder eller -objekter, vil verdsetting i praksis ta utgangspunkt i en beskrivelse av området eller objektet som deretter utsettes for en atskilt verdsetting (Vorkinn et al 2002). Alle faglige metoder for verdsetting av kulturminner og områder for friluftsliv og rekreasjon som er studert i dette prosjektet, forsøker i ulik grad å opprettholde et slikt skille.

Verdsetting av kultur- og naturverdier dreier seg om å sette verdi på områder og objekter som er viktige for menneskers utnyttelse, bruk og opplevelse av landskap, om dette skjer som enkeltindivider eller som kollektiv. Valg av faglig perspektiv og tilnærming vil ha avgjørende betydning for utfallet av verdsettingen. To dimensjoner framstår som særlig viktige: Hvordan avveie verdier knyttet til utnyttelse og bruk i forhold til verdier knyttet til opplevelse, identitet og tilhørighet? Hvordan prioritere individuelle verdier i forhold til kollektive verdier?

De to dimensjonene rommer et betydelig spenn med hensyn til valg av faglig og metodisk perspektiv på verdsetting. De inneholder både en erkjennelsesmessig kjerne – synet på hva natur *er* – og en verdimessig kjerne – spørsmålet om *hvordan* og for *hvem* naturen oppfattes som et gode. Det første aspektet kan tilbakeføres til to prinsipielt motstridende syn på fortolkning av forholdet mellom menneske og landskap: Skal landskapet oppfattes som en (objektiv) fysisk realitet eller som en sosial konstruksjon? Eller mer allment: Kan landskapet beskrives og fortolkes uavhengig av den som fortolker, eller er beskrivelse og forståelse helt avhengig av den som fortolker? Eller er det mulig å kombinere de to oppfatningene? (Vorkinn et al 2002:6).

Det andre aspektet gjelder spørsmålet om vektlegging av individuelle verdier versus kollektive, kulturelt bestemte, verdier. Dette siste spørsmålet knytter an til situasjoner som ofte gjenspeiles i dilemmaet om individuelle interesser versus kollektiv rasjonalitet, jfr. kjente paradokser og dilemmaer som ”allmenningens tragedie” og ”gratispassasjersyndromet”. Selv om individuelle og kollektive (kulturelt bestemte) verdier i virkeligheten ofte vil være nært sammenbundet, innbyr de to ytterpunktene til høyst ulike perspektiver på verdsetting. Mens et kollektivt perspektiv er et naturlig valg for å

forstå hvordan “... [kulturelt] bestemte oppfatninger av landskapet oppstår i tids- og stedsspesifikke sammenhenger” (Jones 1990, referert i Vorkinn et al 2002:7), vil et individuelt perspektiv i større grad kunne fange opp folks holdninger i forhold til tiltak som fører til fysiske inngrep i omgivelsene.

De to dimensjonene er nyttige for å formulere kriterier for analyse av faglig innhold i foreliggende metoder for verdsetting av rekreasjonsområder. Et syn på naturen som en objektiv, fysisk størrelse med visse egenskaper understreker verdier som knyttes til (instrumentell) bruk og utnyttelse av naturgoder. Et syn på naturen som et sosialt og kulturelt skapt fenomen vil derimot understreke verdier knyttet til opplevelse, identitet og symboldannelse.

De to dimensjonene kan oppsummeres på følgende måte (med noen eksempler på mulige verdielementer):

Naturoppfatning	Individuelt perspektiv	Kollektivt perspektiv
Naturen som fysisk realitet	Høsting (bærplukking og isfiske)	Skiterreng (bruk av sammenhengende områder)
Naturen som sosial konstruksjon	Stedstilørighet og identitet	Nasjonalt symbol (“Fjellheimen”)

Det klareste metodiske skillet går mellom det perspektivet som fokuserer på områders egenskaper og kvaliteter som bruksområder – områders funksjonelle og estetiske verdier – og et fokus på de symbolske og følelsesmessige verdier knyttet til områder og objekter.

Fastsetting av et områdes eller objekts funksjonelle verdi krever at området kan beskrives ut fra observerbare og målbare egenskaper, for eksempel hvor tilgjengelig området er i forhold til ulike brukergrupper, eller hvor egnet det er for ulike typer fritidsaktiviteter. Jo flere som kan få sine behov for friluftaktiviteter og/eller rekreasjon tilfredsstilt i et aktuelt område, jo høyere verdi vil området ha. Et område kan også tilby muligheter for flerbruk. I rekreasjonssammenheng skjer verdsetting av funksjonelle verdier i område i såkalte multiattributtmodeller. Hovedprinsippet i denne tilnærmingen er at et områdes samlede egenskaper (“attributter”) vil være bestemmende for i hvilken grad det kan tilfredsstille ulike brukeres ønsker og preferanser. Det fysiske miljøet tilbyr et sett av biofysiske og kulturhistoriske egenskaper (ressurser) i tillegg til tilrettelagt infrastruktur

og forvaltningstiltak som styrer og/eller regulerer bruken av området (Vorkinn et al 2002:10-11).

En kritikk av dette synet er at det gir et for snevert og lite dekkende bilde av hva folk oppfatter som verdifullt eller ikke ved et område, ikke minst de følelser og opplevelsesverdier som folk – enkelt-individer så vel som større befolkningsgrupper – kan knytte til et område (selv om de ikke nødvendigvis er flittige brukere av det). De symbolske og følelsesmessige verdiene knyttes ofte til identitet og tradisjon. I forhold til funksjonelle verdier er symbolverdier og følelser ikke målbare. Det innebærer betydelige kognitive og metode-messige problemer å få tak på i hvilken grad et visst område eller objekt oppfattes som et viktig symbol eller omfattes med sterke personlige følelser. Er det for eksempel mulig å fange opp denne typen verdier bare ved å intervju folk?

Et tredje verdsettingsaspekt knytter seg til tidsdimensjonen, avveiningen mellom hensyn til verdier i et kortsiktig perspektiv, for eksempel i forhold til økonomisk levealder for et tiltak versus hensynet til langsiktige effekter utover dette, for eksempel i lys av hensynet til fremtidige generasjoner.

3 Verdsetting som forvaltningsoppgave

Formaliserte verdsettingsprosedyrer for rekreasjonsområder finnes i dag blant annet i tilknytning til gjennomføring av konsekvensutredninger hvor ulike offentlige etater har utarbeidet veiledere for hvordan slike utredninger skal gjennomføres. Prosjektet empiriske utgangspunkt er følgende utvalg av denne typen veiledningsmateriale:³

- Statens vegvesen. Håndbok nr 140 Del IIA Metodikk for vurdering av ikke-prissatte konsekvenser. Statens vegvesen 1995.
- Veileder i konsesjonsbehandling av vannkraftsaker i Norges vassdrags- og energiverk. Norges vassdrags- og energiverk (NVE) 1998.
- Friluftsliv i konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven. DN håndbok nr 18. Direktoratet for naturforvaltning, 2001
- Planlegging av grønnstruktur i byer og tettsteder. DN håndbok nr 6. Direktoratet for naturforvaltning, 1994
- Dokumenterte verdier i vernede vassdrag. En veileder for tilrettelegging og vurdering av informasjon. Foreløpig utgave. Direktoratet for naturforvaltning og Norges vassdrags- og energiverk, 1997

Veilederne skiller seg fra hverandre både med hensyn til formell status og tematisk og faglig fokus. Veilederne utgitt av Statens vegvesen og NVE er sektorspesifikke. De er primært rettet mot tiltak og inngrep som utløser formelle krav til konsesjonsbehandling og/eller

³ Noen av disse er under revisjon, vi baserer oss på det offisielle materiale som forelå i 2002.

konsekvensutredning innenfor de to forvaltningenes særlige ansvarsområder. Det samme er for så vidt også tilfelle for DNs håndbok 18, men denne veilederen er mer direkte rettet mot et spesialtema – ivaretagelse av naturgrunnlag og arealer for friluftsliv og rekreasjon – som utgjør en avgrenset del av DNs forvaltningsoppgaver. DNs håndbok 6 er ikke en veileder i formell forstand, men en håndbok til hjelp for kommunene i arbeidet med å ivareta og utvikle grønnstruktur i kommunale planprosesser på flere nivåer. DNs to håndbøker har som eksplisitt formål å bevare natur- og grøntområder, og står i en viss kontrast til de to veiledere hvor verdsetting inngår i prosesser hvor nytten av denne typen goder skal avveies i forhold til andre samfunnsogoder og uttrykte nasjonale mål. Den siste veilederen stammer fra det såkalte VVV-prosjektet – ”Verneverdier i vernede vassdrag”. Denne veilederen har fått relativt stor utbredelse, men har en noe uklar status siden den bare er ”foreløpig”. Veilederen skiller seg også fra de øvrige på grunn av sin spesielle metodikk for verdsetting og fordi den bare forholder seg til verdsetting i områder hvor det allerede er foretatt en verdivurdering i forbindelse med vedtatte verneplaner for vassdrag (Verneplanene I - IV).

Et sentralt utgangspunkt for prosjektet har vært den oppfatning at dagens verdsettingspraksis har åpenbare svakheter (Vorkinn et al 2002). Dette kan skyldes både miljøforvaltningens relativt korte erfaring med å håndtere denne typen spørsmål og at kunnskapsgrunnlaget historisk har vært basert på en blanding av planleggeres akkumulerte erfaringskunnskap og faglige forbilder fra utlandet, særlig med røtter i engelsk forskning (se for eksempel Greater London Council 1968, 1972). Prosjektet bygger på mange måter på påstanden om at kunnskapsutviklingen primært har bestått i å flikke på gammel kunnskap uten å foreta en kritisk gjennomgang av de grunnleggende forutsetningene for verdsetting. Utvikling av veiledningsmateriale og fagmetodikk synes på mange måter å ha levd sitt eget liv, også i forhold til de nasjonale politiske og forvaltningsmessige målsettinger som er fastlagt de seinere årene.

Utredningen ”Nordens landskap” fra Nordisk ministerråd (2003) understreker at de nordiske landene med utgangspunkt i den europeiske landskapskonvensjonen bør vie større oppmerksomhet om landskapspolitikken både på nasjonalt og fellesnordisk nivå. Utredningen understreker landskapsarbeidets tverrfaglige og tverrsektorielle karakter og etterlyser tydeligere mål, klarere rollefordeling mellom landskapsaktørene og bedre faglig metodikk for kartlegging, analyse og vurdering av landskapskvaliteter: ”De nordiske landene bør utvikle en tilfredsstillende metodikk for å identifisere ulike aktørers interesser i landskapet og hvordan disse

verdsetter landskapet med dets ulike kvaliteter” (op.cit. side 55). Også mangelfull integrering av landskapspolitikken i arealplanlegging og liten vekt på lokal medvirkning fra allmennheten i verdsettingsprosessen blir trukket fram som svake sider ved dagens praksis.

En sentral innvending mot eksisterende veiledningspraksis er at den i liten grad gjør eksplisitt rede for hvilket faglig og verdimessig perspektiv som ligger til grunn for de prosedyrer som anbefales brukt. Mange oppfatter at hensynet til rekreasjon og friluft ofte får lav prioritet i prosesser som vedrører arealdisponering, eller lett settes til side i forhold til utbyggings- og næringsinteresser. Grunnlagsdata som bygger på nasjonale mål og eksplisitte faglige verdier er påkrevd for at friluftslivet skal kunne få gjennomslag i komplekse avveiningsprosesser hvor ulike interesser og forvaltningssektorer står mot hverandre.

Det har gjennom de siste årene vært foretatt verdiklassifisering av arealer på nasjonalt nivå der det faglige grunnlaget for verdsettingen er svært svakt. Ett eksempel er AREALIS, det landsdekkende, fylkesvise GIS-baserte systemet for arealinformasjon som har vært under oppbygging en tid. AREALIS kartfester og digitaliserer og – for enkelte tema som friluftsliv – verdsetter natur- og landbruksområder, kulturminner og -landskap. En helt sentral kompetanse i dette arbeidet er GIS og informasjonsteknologi hvor det kan være grunn til å anta at de faglige sidene ved verdsetting av områder for rekreasjon og friluftsliv er kommet mer i bakgrunnen.

Et annet utgangspunkt har vært at forvaltningsmessig praksis er influert av forvaltningenes primære oppgaver og den faglige bakgrunnen til de aktører som befolker dem. Tidligere studier av miljøforvaltningen har vist at praksis er influert av eller bygger direkte på ulike politiske og faglige ideologier og verdier (Nenseth 1996, Arnesen 1998, Kleven 1999). Det er en plausibel antagelse at dette sannsynligvis også gjelder for forvaltningenes arbeid med metoder og prosedyrer for verdsetting. Denne påstanden impliserer at eksisterende praksis vil kunne vise mangel på harmonisering mellom ulike veiledningsopplegg og prosedyrer. Rent empirisk kan dette dokumenteres i det forhold at ulike sentrale forvaltninger har utarbeidet sine egne veiledere, uavhengig av hverandre som i ulik grad bygger på vedtatte nasjonale mål for friluftsliv og grøntområder (Vorkinn et al 2002).

3.1 Verdsetting skjer i ulike forvaltningskulturer

Norsk miljøpolitikk er basert på *sektorprinsippet*, hvilket betyr at de enkelte forvaltningssektorer og etater skal se til at nasjonale mål på natur- og miljøvernområdet blir ivaretatt i deres planlegging, kontrolloppgaver og rådgivningsvirksomhet. Dette innebærer at iverksettingen blir overlatt forvaltningssektorer og -nivåer som på samme tid kan være administrativt ansvarlige for – eller selv er kilde til – betydelige miljø- og naturinngrep. Vassdrags- og vegforvaltningen er typiske eksempler på forvaltninger som er etablert for å ivareta helt spesifikke sektoroppgaver som i en rekke sammenhenger kan tenkes å stå i motsetning til nasjonale mål om vern av natur- og kulturmiljøverdier. Det er en generell observasjon at motsetninger mellom nasjonale mål og sektorforvaltningenes primæroppgaver vil kunne forårsake iverksettingsproblemer. En rekke studier har vist at ytre etaters og lavere forvaltningsnivåers oppfatninger av og respons på nasjonale mål i stor grad avgjør styringens utfall og effekt (jfr. Kleven, 1999 for en rekke norske eksempler fra miljøområdet).

Sektorforvaltningene er satt til å ivareta interesser innenfor definerte ansvars- og kompetanseområder, oftest nedfelt i eget lov- og regelverk, og støttet av lang, innarbeidet byråkratisk og faglig praksis. I forhold til det som er definert som basisoppgaver, vil det forvaltningsmessige ”reviret” som regel være klart definert i forhold til tilgrensende forvaltningsområder. Slik er imidlertid ikke situasjonen i forhold til den typisk sektorovergripende karakter som natur- og miljøvernoppgavene (og -lovgivningen) representerer. Særlovene vil vanligvis ikke gi noen klar anvisning på hvordan en pålagt oppgave, på utsiden av basisoppgavene, slik som verdsetting av natur- og kulturmiljø kan oppfattes, skal løses. ”På- tvers”- oppgavene på miljøfeltet reiser komplekse samarbeids- og samordningsproblemer som ikke sjelden ender i konflikt mellom forvaltningssektorer og –nivåer (Kleven 1999). Oppgavene krever avveining, utøvelse av faglig og lokalt skjønn, og kaller ofte på politiske prosesser som kan ta beslutninger i forhold til kryssende hensyn og interesser.

I situasjoner preget av interessekonflikt er det behov for faglig argumentasjon og dokumentasjon av eget standpunkt. Grupper og interesser som argumenterer for eller mot naturinngrep eller anvendelse av spesielle virkemidler vil søke å gi argumentene en vitenskapelig basis. Referanser til ekspertkunnskap, og anvendelse av vitenskapelige metoder er kraftfulle måter å gi legitimitet til argumenter og beslutninger: ”... knowledge is always a *legitimating*

idea, in the sense that assertions of knowledge always assert what is correct, what is proper, what is legitimate” (Wright 1992, uthevelse i originalen).

Forventningen om å finne faglig begrunnet skepsis til andre sektorforvaltningers perspektiver og faglige premisser gjør det naturlig å se framveksten av forvaltningenes ”egne” veiledere for konsekvensutredning som en forståelse av hva som er sektorens ”egentlige” oppgaver. Funnene i prosjektets del I (Vorkinn et al 2002) gir belegg for dette. Konklusjonen er her at faglig fokus, tematisk avgrensning og substansielt innhold er preget både av basisoppgavene og faglige tradisjoner i den sektoren hvor veilederen har sitt opphav.

3.2 Fag, forvaltning og problemforståelse

Kunnskap og faglig ekspertise spiller en avgjørende rolle for hvordan miljøproblemer oppfattes og defineres og for de løsninger som frembys. Vitenskapelig kunnskap er viktige referanser og bidrar til å skape mening og beskrive, tolke, forstå og forklare naturlige og sosiale fenomener. Ekspertkunnskap dreier seg både om å kunne vite ”hva”, dvs. kunne forstå og forklare et fenomen, og om å vite ”hvordan”, dvs. på hvilken måte denne forståelsen kan erverves.⁴ Argumenter og utsagn med basis i vitenskapelig kunnskap oppfattes av mange som ”correct, infallible, trustworthy, consolating etc. – an uncontested, legitimate and authoritative advice” (Sassower 1993).

Spørsmålet om hvordan forskjellige sektorer og forvaltningsnivåer vurderer verdsetting av natur- og miljøgoder, er et spørsmål om hva som skjer når vagt formulerte nasjonale mål skal operasjonaliseres og iverksettes av organer med betydelig grad av faglig spesialisering og autonomi knyttet til ivaretagelse av sine basisoppgaver. Det vil være ulike syn på hvilke faglige problemer det er nødvendig eller interessant å være opptatt av, det vil være forskjellige oppfatninger av hva som er viktig, holdbar og relevant kunnskap, og hva som er gangbar metodisk tilnærming. Faglig bakgrunn utstyres eksperter med ”et kognitivt filter” som påvirker hvordan spørsmål om verdsetting blir oppfattet, definert og løst i praksis. Fagfolk er imidlertid ikke bare objektive bærere av fagkunnskap og -tradisjoner. De vil også være bærere av holdninger og oppfatninger som er påvirket av deres institusjonelle tilknytning. Som organisasjonsmedlemmer er de

⁴ Dette er selvsagt en meget grov forenkling av de aristoteliske begrepene *epistémé* (kunnskap, erkjennelse) og *techné* (håndverksmessig dyktighet).

underlagt og påvirket av institusjonelle rammer og føringer. De vil være sosialisert inn i sin forvaltningsspesifikke – mer eller mindre homogene – *organisasjonskultur*.

Med organisasjonskultur mener vi det sett av interne mekanismer – virkelighetsoppfatninger, prosedyrer og regler – en organisasjon utvikler for å styrke sin identitet og overlevelsessevne. Organisasjonskulturen gir mening til organisasjonens oppgaver og aktivitet, den forklarer hvorfor noen oppgaver er viktigere enn andre og den angir hvordan oppgaver skal løses. Slike mekanismer kan ta form av mer eller mindre standardiserte rutiner for hvordan problemer defineres og beslutninger fattes, eller de kan nedfelles i mer eller mindre fastlagte teorier for handling i forhold til oppgaver som pålegges organisasjonen fra omverdenen (Alvesson 1993; Frost et al. 1991). Sektoransvaret for å ivareta nasjonale miljømål er et eksempel på en slik ekstern pålagt oppgave.

4 Analyse av forvaltningspraksis - noen problemstillinger

4.1 Eksperters faglige paradigme som utgangspunkt

Prosjektet har søkt etter svar på spørsmålet om fagfolk i forskjellige forvaltninger har ulike oppfatninger av hvordan verdsetting av natur- og kulturmiljøgoder bør skje. Er de bærere av forskjellige faglige normer og verdigrunnlag? I hvilken grad vil de være påvirket av særtrekk i egen forvaltnings oppgaver, organisering og organisasjonskultur – vil for eksempel landskapsarkitekter opptre i tråd med verdier og kunnskapssyn som er typisk for sitt fag også når de inngår i en ”vegvesenkultur” eller en ”vassdragsvesenskultur”? I hvilken grad har de ulike forvaltningene et forvaltningsspesifikt idégrunnlag når de behandler temaene rekreasjon, landskap og friluftsliv? Hva er det i tilfelle som kjennetegner det faglige og/eller forvaltningsmessige ståstedet?

Mary Douglas (1987) har benyttet begrepene ”faglig tankeverden” (professional thought world) og ”tenkestil” (thought style) for å beskrive den anskuelse og argumentasjon som fagfolk benytter når de definerer og beskriver (miljømessige) problemer og deres løsninger. Faglige argumenter søkes i disiplin- og profesjonsideologier som er dypt forankret i utdanning og tradisjon. Inspirert av den svenske vitenskapsteoretikeren Håkan Törnebohm har Emmelin og Kleven (1999) benyttet følgende dimensjoner som grunnlag for å definere og beskrive innholdet i et *faglig paradigme*:

Faglig territorium: Hvordan definerer eksperter sin plass i ”verden”, forstått som forholdet til andre faggrupper og

forvaltninger som opererer innenfor eller i kanten av det større fagfeltet som dreier seg om verdsetting av konsekvenser av planer, utbygging og inngrep. Hva er ”vårt” og hva er ”de andres” ansvar?

Kunnskapssyn: Hva er akseptert som faglig (vitenskapelig) holdbare argumenter og metoder? Hva er de sentrale kunnskapskilder for å belegge faglige argumenter? Hva er fag og hva er skjønn, dvs. problemforståelser, innsikt og løsninger basert på personlig, såkalt lokal, eller ”taus” kunnskap?

Syn på strategier og beste praksis: Hva anses som gode faglige tilnærminger, strategier, løsninger og forvaltningspraksis, eventuelt hva er ”approbert”, godkjent eller lovbestemt?

Forholdet mellom fag og politikk: Hvordan ser fagekspert på grensene mellom fag og politikk og rollefordeling mellom fagfolk og politikere (sentralt og lokalt).

Selvrefleksjon: I hvilken grad og hvordan reflekterer fagfolk over sin egen rolle og eventuelt evaluerer dens konsekvenser i forhold til andre grupper i samfunnet.

Vår undersøkelse av forvaltningenes praksis gir ikke bredt nok empirisk grunnlag for å avdekke eksistensen av spesifikke forvaltningskulturer i de tre aktuelle forvaltningene. Hensikten med prosjektet går heller ikke i denne retningen. De fem elementene fungerer likevel som nyttige ”analytiske knagger” i forsøket på å beskrive hvordan fagekspert forholder seg til sine forvaltningsnære omgivelser og de brukergrupper de skal betjene. Vi kommer nærmere tilbake til dette i sluttkapitlet.

Prosjektets del I (Vorkinn et al 2002) analyserte veiledningsmaterialets verdigrunnlag med siktemål å danne et bilde av hvilke typer verdier som blir fremhevet. I hvilken grad var vekten lagt på henholdsvis bruksverdier og opplevelsesverdier? Hvordan blir goder som ikke har en pris i et marked (”ikke-markedsverdier”) verdsatt? Hvordan blir tidsperspektivet håndtert – er vekten lagt på nåtid eller fremtid? De ulike verdsettingsmetodene ble sammenliknet med hensyn til hvordan verdier ble tilordnet en *skala*, dvs. som høye/lave, viktige/mindre viktige, nasjonale/lokale. Et viktig punkt har vært hvem som til slutt har det avgjørende ord om hva som bedømmes som verdifullt – eksperter eller brukere?

Slike spørsmål er tatt opp på nytt i de intervjuene som er gjennomført i de tre forvaltningene som har produsert veilederne. Uten at de har dannet noen bestemmende struktur for intervjuene, har de fem dimensjonene i eksperters tankestil hele tiden vært underliggende tema i samtalene. Hovedmålet har imidlertid vært å komme nærmere inn på fagfolkens syn på hvordan verdsetting av friluftsliv og kulturmiljøer skjer i praksis. Lovverk og veiledere anviser hvordan verdsettingen *formelt* skal skje og hvilke metoder som bør brukes. Vi har vært opptatt av å finne ut hvordan disse prosedyrene håndteres i praksis, hvordan fagfolk vurderer det faglige innholdet i veilederne sett fra sitt ståsted og hvordan representanter for de forskjellige forvaltningene ser på hverandres praksis. I tillegg har vi i en egen undersøkelse kartlagt i hvilken grad det sentralt utviklede dokumentasjons- og veiledningsmaterialet er kjent og blir brukt på kommunalt nivå (Kleven 2003, et sammendrag er gitt i vedlegg 2).

4.2 Tre hovedantagelser

Hovedfokus i del II er tre sett spørsmålsstillinger. Disse har vært førende for dialogen med forvaltningene og vår jakt på utdypende empiri for å belyse de påstander og mer eller mindre implisitte problemstillinger som ble reist i prosjektsøknaden. Dette har likevel ikke forhindret oss i å reise andre og nye spørsmål som har utviklet seg under prosjektets gang som følge av nyervervet innsikt og forståelse.

Vår første antagelse – vår ”hovedhypotese” – har vært at verdsettingens metoder og praksis vil avhenge av faglig perspektiv hos eksperter i de respektive forvaltningene. Dette er forhold som i stor grad reflekterer elementene kunnskapssyn og anbefalt faglig praksis i et mulig faglig paradigme. Vi har i intervjuer og annet empirisk materiale søkt etter faglige verdier og referanser som uttrykker oppfatninger om og syn på den faglige og kunnskapsmessige tilnærmingen til verdsetting. I forhold til hva som defineres som verdifullt vil dette kunne dreie seg om referanser til

- vektlegging av verdier (funksjonelle verdier versus symbolverdier, nasjonale versus lokale verdier, tidsperspektiv)
- synet på naturverdier versus kulturlandskapsverdier (urørt versus ”rørt”, gammelt og nytt landskap)
- synet på opplevelsesverdier versus bruksverdier

Faglige referanser uttrykkes også gjennom aktørenes oppfatninger om hva som er beste praksis mht. metodisk tilnærming og ulike metoders egnethet. Hvilke holdninger har fagfolk i ulike forvaltninger til ”konkurrerende” verdsettingsmetoder og tilnærminger? Hvordan ser de på nasjonale sektorovergripende tilnærminger, for eksempel regelverket for KU, i forhold til forvaltningens ”egne” prosedyrer og metoder?

Den andre antagelsen gjelder synet på hva som anses som ”gyldig” kunnskap, særlig synet på forholdet mellom ekspertvurderinger og lokalt lekmanns- eller brukerbasert skjønn. Dette punktet berører også fagfolks forhold til politiske beslutningsprosesser, dvs. synet på hvor grensene trekkes mellom ”faget” og ”politikken”. Vår antagelse er at det både er forskjeller i verdisyn mellom eksperter og lekfolk som brukere, og at gyldig kunnskap først og fremst vil bli definert som det som refererer seg til en vitenskapelig basis og ”objektiv” faglig ekspertise. Dette vil kunne spores både i oppfatninger om fageksperters rolle, i synet på betydningen av lokalt skjønn og medvirkning i verdsettingsprosesser og hvilket nivå som skal levere de avgjørende argumenter i situasjoner med konflikt og motstridende interesser.

Den tredje antagelsen gjelder forvaltningens forhold til omverdenen – dens faglige territorium (”revir”) og grunnleggende oppgaver. I tråd med forventningen om eksistensen av ulike, forvaltningsspesifikke organisasjonskulturer forventer vi å finne at faglig fokus, prosedyrer og metodisk tilnærming for verdsetting vil være preget av forvaltningens basisoppgaver. Disse trekkene ved forvaltningskulturen er ofte ikke eksplisitt uttrykt, men lar seg trolig avlese i en understreking og vektlegging av egne oppgaver, og i fravær av harmonisering mellom ulike forvaltningers håndtering av verdsettingsspørsmål. Det kan også nedfelle seg i forvaltningenes oppfatning av hvordan natur-, miljø- og kulturverdier mer allment bør prioriteres og løses i forhold til forvaltningenes basisoppgaver. En annen innfallspunkt kan være synet på betydningen av nasjonale mål om friluftsliv, rekreasjon og kulturmiljø mer spesifikt. Ytterligere et element i defineringen av forvaltningens revir kan være synet på forholdet mellom sentrale (statlige) og lokale (kommunale) myndigheters rolle i verdsettingsspørsmål og kommunenes bruk av og etterlevelse av statlig råd og veiledning.

4.3 Metodisk tilnærming

Vi har studert forvaltningenes praksis på ulike måter. I tillegg til dokumentstudien (Vorkinn et al 2002), har vi intervjuet fagfolk i de tre aktuelle forvaltningene både enkeltvis og som gruppeintervjuer. Til sammen 9 fagfolk med nær tilknytning verdsettingsproblematikken og utvikling av veilederne ble intervjuet.⁵ Den rettlede intervjuguiden er gjengitt i vedlegg 1. En enkel surveyundersøkelse i et representativt utvalg kommuner har i tillegg kartlagt utbredelse og kjennskap til det foreliggende veiledningsmaterialet hos personer med faglig ansvar for planleggings- og miljøoppgaver i kommunen, jfr. vedlegg 2.

⁵ I en egen casestudie for Vansjø (Skogheim et al, 2004) er det gjennomført gruppe- og enkeltintervjuer med fagfolk og politikere i kommunene rundt Vansjø, med fageksperter på fylkesnivået og i MORSA-prosjektet som er en felles interkommunal satsing av kommunene i Hobølvas/Vansjøs nedslagsfelt med formål å kartlegge forurensningssituasjonen og foreslå tiltak i vassdraget.

5 Verdsetting av friluftsliv og kulturmiljø i praksis

Vi innleder presentasjonen av den empiriske studien av forvaltningspraksis med en gjennomgang av de fem veilederne bakgrunn og formål, likheter og forskjeller. Fremstillingen baserer seg på konklusjoner fra dokumentstudien (Vorkinn et al. (2002)

5.1 Veilederne bakgrunn og formål

Dokumentgjennomgangen konkluderte at de fem veilederne er utarbeidet uavhengig av hverandre og utformet høyst ulikt med hensyn til form og substans. Dette gjelder som generell karakteristikk, men blir enda tydeligere når vi ser nærmere på de tematiske områdene som behandles. Helt konkret er behandlingen av temaet friluftsliv svært ulik – fra å utelukkende være viet dette temaet i DN håndbok 18 til veiledere hvor friluftsliv omtales meget knapt som ett av mange temaer som skal utredes. Håndbok 18 gir temaet en omfattende behandling for å kunne beskrive områders funksjoner og kvalitet, følelsesmessige, symbolske og bruksmessige aspekter. Formålet er oppdragende: å utvide behandlingen av friluftsliv fra fokus på aktivitet til også å omfatte symbolverdier og friluftsliv som opplevelse. Motsetningen er NVEs veileder for konsesjonsbehandling der beskrivelsen av friluftslivet utgjør to korte, stikkordsmessige sider som setter åpenbare krav til fagkompetanse hos brukeren. Med unntak av DN's håndbok om grønnstruktur som gir eksempler på hvordan temaet grønnstruktur kan synliggjøres i kommunale planprosesser mangler alle veilederne praktiske eksempler på verdi- og konsekvensvurderinger av friluftsliv.

Den etterfølgende oppsummeringen av intervjuer med grupper og enkeltpersoner i forvaltningene peker i samme retning.⁶ Veilederne er blitt til og er utformet i forvaltningens ånd. Perspektivet er forvaltningens eget behov for klare retningslinjer i forhold til saker som ligger under dens oppgavemessige ”revir”.

5.1.1 Håndbok for konsekvensanalyser - Statens vegvesen

Informantene i Vegdirektoratet ga uttrykk for at utarbeidelsen av Håndbok 140 for konsekvensanalyser (1995) i sin tid var motivert av et ønske om forbedring av tidligere veiledningsmateriale som ble vurdert som lite tilfredsstillende. Dette gjaldt særlig vurdering av ikke-prissatte konsekvenser og metoder for sammenveining av konsekvenser. Håndbok 140 representerer etter informantenes syn klare forbedringer for disse forholdene. Den er mer systematisk både med hensyn til avveiningen mellom prissatte og ikke-prissatte konsekvenser og i begrunnelsene for valg mellom alternativer. Flere forhold enn tidligere ble vurdert i prosjektplanleggingen og flere konsekvenser ble prissatt.

Håndboka er en faglig veileder for gjennomføring av konsekvensanalyser (KA) av vegprosjekter i regi av Statens vegvesen. Håndboka gir generell veiledning om hvilke forhold som skal vurderes ved alle prosjekter som gjennomføres i STVs regi. Håndbok 140 viser den faglige metoden – omtalt som en ”sjekkliste” – som vegvesenet legger til grunn for analyser av alle typer konsekvenser i et vegprosjekt. De primære brukere av veilederen er Vegdirektoratet og de lokale vegkontorene, men informantene pekte også på at andre forvaltningsorganer (DN, Riksantikvaren), konsulenter og kommunale etater er aktuelle brukere. Også politikere som endelige beslutningsfattere ble oppfattet som brukere.

Det blir understreket at håndboka ikke dreier seg om de formelle prosedyrer etter plan- og bygningsloven (pbl) for tiltak som faller inn under lovens krav om konsekvensutredning (KU). Den definerer heller ikke opplegg og innhold i det utredningsprogrammet som kommer i forkant av alle KU-pliktige (veg) prosjekter. En konsekvensanalyse etter Håndbok 140 erstatter ikke en formell KU, og

⁶ Alle referater fra gruppeintervjuer og intervjuer med enkeltinformanter ble lagt fram for de aktuelle personene i etterkant og om nødvendig korrigert av informantene. I en del tilfeller inneholdt den korrigerte versjonen presiseringer og tilleggsinformasjon som ikke kom frem i intervjuet.

informantene så ikke at dette representerer noen konflikt i forhold til prosjekter der det kreves full KU etter plan- og bygningsloven.

5.1.2 Veiledere fra Direktoratet for naturforvaltning

Direktoratet for naturforvaltning (DN) har utgitt eller vært medansvarlig for tre av veilederne. Det er direktoratets ”egne” håndbøker om grønnstruktur (Håndbok 6) og konsekvensundersøkelser (Håndbok 18) og VVV- veilederen i samarbeid med NVE. I gruppeintervjuet ga informantene uttrykk for at de forskjellige veilederne og deres verdsettingsmetoder har vært utviklet til ulike perioder og med ulike formål:

- Grunnlag for utarbeidelse av ”Samla plan for vassdrag” som grovvurderinger av større områders verdi og egnethet, noe som er videreført i VVV-prosjektet
- Behov for å kartlegge områder i forhold til omdisponering i plansaker i forhold til områders lokale, regionale, nasjonale og internasjonale betydning og verdier for å ivareta minstekrav til kvalitet i områder av nasjonal betydning
- Behov knyttet til overordnede planvurderinger (grovvurderinger av verdier og konfliktgrad) i forhold til konsekvensanalyser foretatt av Statens vegvesen
- Behov knyttet til kommuneplanlegging og planlegging for friluftsliv i og ved byer og tettsteder, dvs. vurdering av enkeltområder og sammenhengers betydning, potensial og funksjon i forhold til ulike typer friluftsliv, dekningsgrader osv.
- Behov for indikatorer/nøkkeltall for å måle ivaretagelse av politiske mål mht. dekningsgrader for grønne områder nær skoler, boligområder osv.
- Behov for å klassifisere sikrede områder og i tillegg sikre ivaretagelse av de aller viktigste områder for friluftslivet (klassifisert som svært viktig/viktig) ut fra områders betydning, funksjon og potensial for friluftsliv

Informantene i DN ga uttrykk for at grønnstrukturveilederen (Håndbok 6) var et svar på behovet for klarere retningslinjer for behandling av et tema som ”ble akutt rundt 1990” gjennom arbeidet med utarbeidelse av transportplaner for de 10 største byene (”TP10”) hvor fortetting ble tydeliggjort som miljømål. Også helt lokale forhold som sikring og vern av friluftsliv- og lekearealer i nærhet av barnehage og skole, kan være nasjonalt viktige siden de er referert til i statlige

målsettinger eller nedfelt som kvalitetsnormer i rikspolitiske retningslinjer (RPR).

Veilederen i KU (Håndbok 18) ble til på DN's initiativ som et svar på et ønske om å forbedre den måten friluftslivet blir behandlet på i KU-prosessen. Dette gjaldt særlig i forhold til LNF-områder⁷ uten spesifisert bruk og i forhold til inngrep som medfører kvalitetsreduksjoner, for eksempel som følge av økt støy, uten at arealbruken endres. Ifølge DN's informanter er det behov for å styrke behandlingen av friluftslivet i forhold til alle tiltakstyper som krever KU.

VVV-veilederen ble initiert av det spesielle formålet å gjøre verneverdiene i og langs vernede vassdrag bedre kjent og mer allment tilgjengelig. RPR på dette området ble sett som den utløsende faktoren. Hensikten var å sammenstille og synliggjøre dokumenterte verneverdier for de 341 vernede vassdragene i en felles kunnskapsbase. Dette er verneverdier som ofte er lite kjent eller påaktet. Mange kommuneplaner er ikke oppdatert på dette punktet og mange kjenner ikke en gang til at aktuelle vassdrag og 100-metersonen langs dem er vernet. Nedenstående referat fra samtalen med en av informantene i DN gir flere detaljer om VVV-prosessen:

Hensikten med prosjektet har vært å gjøre verneplanene mer kjent, ikke minst det forholdet at vernet omfatter mer enn selve vassdraget. Det var et behov for å bedre kunnskapsgrunnlaget om verneverdiene knyttet til spesifikke objekter og områder langs vassdraget. Dette gjøres ved å samle inn og sammenstille kunnskap som allerede foreligger og som kan dokumenteres. Det er ikke forutsatt at nye undersøkelser skal settes i gang (selv om dette i praksis har skjedd flere steder). Informasjonen formidles gjennom VVV-rapportene, og de registrerte dataene er tenkt gjort allment tilgjengelig gjennom Naturbase-systemet, vedlikeholdt av miljøvern-avdelingene hos fylkesmennene.

Initiativet kom fra forvaltningen (DN) som en oppfølging av forvaltningens rolle som presisert i RPR. Referanse til og praktisk anvendelse av RPR for verna vassdrag i kommunal planlegging vil også være avhengig av at slik dokumentasjon foreligger, er allment tilgjengelig og blir tatt i bruk. Gjennomgående har det vist seg at

⁷ Plan- og bygningsloven definerer landbruks, natur- og friluftsområder som en felleskategori for arealbruk.

informasjonen har vært mindre tilgjengelig enn det var forutsatt ved oppstarten. Ambisjonen om å dekke samtlige 341 vernede vassdrag ble derfor etter hvert redusert til å omfatte ca. 70 fra alle fire verneplanene. Fra oppstarten i de enkelte fylkene, skulle dette primært utgjøre de viktigste vassdragene. Valget ble å konsentrere registreringen om å sjekke de data som forelå. For noen vassdrag har feltregistreringen i VVV gitt ny kunnskap. Kunnskapsoversikten for de aktuelle (100) vassdragene er blitt styrket, men kunnskapen er imidlertid ikke umiddelbart lett tilgjengelig

På grunn av VVV-prosjektets endring av fokus på analog til digital presentasjon i 1997, var det naturlig å først få alle nye forhold på plass før endelig veileder ble laget. Det finnes et utkast fra 1998, men det ble besluttet å holde fast ved den opprinnelige versjonen inntil samtlige forhold knyttet til databaseverktøyene VannInfo, Naturbase og AREALIS var klarlagt, herunder nye veiledere for registrering og kartlegging av biologisk mangfold. Dette tok både ressurser og tid. Veilederen ble derfor stående med status som ”foreløpig, 1997” som et internt materiale for fylkesmennene. Dette ble komplettert med en veiledningsinstruks pluss årlige samlinger blant annet for å samordne VVV-virksomheten med kartlegging av biologisk mangfold i kommunene.

5.1.3 Veiledere fra Norges vassdrags og energidirektorat

Vår informant i NVE ga uttrykk for at den foreliggende veilederen for konsesjonsbehandling etter vassdragsloven (1998) allerede er moden for revisjon. Som diskutert senere, er det flere forhold som gjør en revisjon nødvendig. Den gamle vassdragsloven (1940) bygde, historisk sett, på samfunns- og rettsforhold fra 1920-tallet, med klare begrensninger i en del saker og liten referanse til allmenne hensyn og samfunnsinteresser. Norges tilslutning til internasjonale konvensjoner, EØS, framveksten av nye politikkområder og politiske prioriteringer får betydning for det forestående revisjonsarbeidet. Dette er nærmere drøftet nedenfor under temaet metodiske og kunnskapsmessige utfordringer.

NVE har sammen med DN hatt ansvar for utviklingen av VVV-veilederen. Bakgrunnen var erfaringer om at verdiene i vassdrag som

er varig vernet etter Verneplan I - IV i flere tilfeller står i fare, er forringet eller allerede er ødelagt av tiltak som ofte skyldes andre inngrep enn vassdragsutbygging. Noen steder kan dette etter NVEs mening tilskrives manglende kunnskap og dokumentasjon, men verneverdiene har også enkelte steder blitt bevisst oversett eller neglisjert. Hensikten med VVV-prosjektet var å gjøre dokumentert kunnskap om verneverdiene mer tilgjengelig – særlig for planleggingen på kommunalt nivå – i en mer relevant, lokalt tilpasset form enn det som lå til grunn for Verneplan III og IV. Det er NVEs erfaring at kommunenes kunnskap om verneverdiene lett forvitrer, ikke minst på grunn av stor gjennomtrekk i de aktuelle stillingene. VVV-rapportene er ment å gi bakgrunnsdata også for planlegging av mindre prosjekter og for KU-prosesser (utredningsprogram) knyttet til vassdragsnære tiltak. Av særlige aktuelle forhold av betydning for utforming og faglig innhold, viste informanten til:

- Tilgang på dokumenterte vernedata. For mange vernede vassdrag, særlig i Verneplan I og II, foreligger det lite dokumentasjon. Det samme gjelder for de vassdrag som er vernet fordi potensialet for kraftutbygging er lite
- IT-utviklingen, særlig hensynet til behovet for digitalisering av kart/kartdata og tilpassing til AREALIS som felles informasjonsportal for kartfestet informasjon
- Økonomi og tidsrammer har gjort prioritering nødvendig. I samarbeid med miljøvernavingdelingene er vassdrag med mye tilgjengelig, dokumenterbar informasjon gitt høyest prioritet

6 Jakten på et faglig paradigme

Dette kapitlet oppsummerer vårt empiriske bidrag til å belyse de tre hovedantagelsene om – eller mer korrekt, våre forventninger til – forvaltningsmessig praksis slik disse er diskutert i kapitlene 3 og 4 ovenfor. Fremstillingen baserer seg på konklusjoner fra dokumentstudien (Vorkinn et al. (2002) og intervjuer med fagfolk i de tre forvaltningene (Skogheim og Kleven 2002).

6.1 Kunnskapssyn, faglige verdier og tilnærminger

Dokumentanalysen av de fem veilederne konkluderte at det kunnskapssyn som kom til uttrykk i varierende grad er dominert av en naturvitenskapelige, rasjonalistisk og ekspertorientert tradisjon med stor vekt på verdier som objektivitet og faglighet. Sterkest kommer dette til uttrykk i NVEs veileder som eksplisitt krever ”verdinøytrale beskrivelser”, og som framstiller usikkerhet primært som et data- og kunnskapsspørsmål som kan bygges inn i vurderingene:

Det er en målsetting at beskrivelsen av tiltakets konsekvenser skal være mest mulig objektiv. Dette forutsetter systematiske, konkrete, presise og verdinøytrale beskrivelser av tiltaket og tiltakets konsekvenser mhp. de enkelte temaene ... Det er en målsetting at leseren skal kunne forstå når tiltakshaver tilstreber faglige, objektive beskrivelser og når tiltakshaver gjør egne beskrivelser og vurderinger (Del VI, side1).

Dokumentstudien viste at verdier knyttet til symboler og opplevelse/følelser har en begrenset plass i veilederne. Et visst unntak er DN's to håndbøker som gir symbolverdier og stedstilhørighet en noe bredere

plass. Symbolverdier kan også sies å være indirekte inkludert i beskrivelsen av kulturminner og kulturmiljø, men dette gjøres lite eksplisitt. Hovedvekten ligger på estetiske og funksjonelle verdier. Veilederne har et gjennomgående formålsrettet, instrumentelt perspektiv med hensyn til hvilke forhold som bør legges til grunn for verdivurderingene: Et områdes verdi knyttes til dets fysiske egenskaper. I en viss kontrast til NVEs utgangspunkt som sitert ovenfor, understreker DN's håndbøker at verdsetting også vil være et spørsmål om skjønnsutøvelse og avveining mellom konkurrerende faglige perspektiver.

Praksis er imidlertid mer variert enn hva veilederne kan gi inntrykk av. Informantene viser et mer reflektert syn på hvordan verdsetting skjer i praksis. I Vegdirektoratet mente en informant at verdivurderinger ofte gjøres både intuitivt og med manglende begrunnelser. En annen understreket det situasjonsspesifikke ved verdsetting:

Verdsetting vil ofte være avhengig av hva slags type prosjekt det dreier seg om, for eksempel tendensen til tilsynelatende å akseptere større landskapsinngrep ved vindmøller enn ved vannkraftutbygging. Avveiningen av samfunnsmessig nytte ved vei-prosjekter har en annen verdiskala enn ved tilsvarende inngrep på grunn av vannkraftprosjekter. Energi er et mer abstrakt tema å forholde seg til for opinionen enn den langt lettere observerbare lokale effekt av et vei-prosjekt.

En tredje informant ordla seg slik:

I Norge er det ikke noen spesiell faggruppe som har særkspertise på friluftsliv – det finnes ingen ”friluftsvitere”. Her er det behov for både samfunnsvitenskapelig og naturfaglig ekspertise fordi både (objektive, naturgitte) egenskaper og (subjektive) opplevelsese- og tilhørighetsverdier inngår i verdi-grunnlaget. Områder vil ha ulik symbolsk betydning for ulike personer. Både kvantifiserbare og ikke-kvantifiserbare størrelser vil inngå i verdsettingen av friluftsområder. Verdsettingen må omfatte egnethet, opplevelsaverdi, symbolverdi mv. Dette innebærer at både samfunnsfaglig og naturvitenskapelig kunnskap er nødvendig bakgrunnskunnskap for utvikling av kriteriene.

6.1.1 Nåtidsverdier kontra framtidverdier

Veilederne trekker et skille mellom vurderinger av nåtidige og fremtidige konsekvenser. Samtidig er de lite spesifikke på hvor skillet skal trekkes. Det kortsiktige tidsperspektivet knyttes i to av veilederne til anleggsfasen, som senere går over i en ikke-tidsspesifisert driftsfasen. Det er bare for beregning av nåverdi av prissatte konsekvenser av veganlegg (for eksempel anleggs-, tids- og ulykkeskostnader) vi finner en presis angivelse av en langsiktig tidshorison. Ingen av veilederne anlegger et eksplisitt generasjonsperspektiv, men DNS to veiledere kan sies å vektlegge vernehensyn ut fra et føre-var perspektiv, uten at dette er klart uttalt.

En av informantene reflekterer over tidsperspektivet på følgende måte:

Et [annet] viktig poeng i forhold til verdsetting er at verdier og samfunnsinteresser endres over tid. Dette reflekteres både i faglig fokus – nye temaer kommer til – og politisk ved at de avgjørende argumenter og hensyn endrer seg. I dag er store vannkraftprosjekter lite akseptable politisk og i opinionen – særlig i forhold til hva de i sin tid var – samtidig som den faglige vurderingen av prosjektenes konsekvenser er blitt langt mer sammensatt.

6.1.2 Naturverdier versus kulturmiljøverdier

Naturmiljøet har langt bredere plass i de fem veilederne enn verdsetting av kulturmiljøer. Temaet behandles også ulikt, særlig med hensyn til hvor omfattende temaet kulturmiljø bør behandles. Det gis svake føringer på kulturmiljøets betydning for friluftslivet. Unntaket er DN håndbok 18 som er langt mer utførlig på dette punktet og drøfter faglige og metodiske utfordringer ved å dokumentere betydningen av kulturminner, men understreker samtidig mangelen på kunnskap og gode metoder på dette feltet.

6.2 Synet på kunnskapsmessige og metodiske utfordringer

Et viktig element i et faglig paradigme er oppfatninger om hva som er faglig forsvarlige metoder og beste praksis. Vi stilte våre informanter spørsmål om hva de betraktet som kunnskapsmessige mangler og

metodemessige svakheter både med hensyn til verdsetting mer allment og spesielt i forhold til verdsetting av kulturmiljøer og områder for friluftsliv. Både metoder for selve verdsettingen og for rangering og sammenveining av alternativer står sentralt i KU-problematikken. Dette reflekteres direkte i veilederne så vel som i forvaltningenes praksis.

6.2.1 Verdsetting, rangering og sammenveining

KU-systemet i plan- og bygningsloven sier ingen ting om hvordan konsekvenser skal sammenfattes som grunnlag for rangering og valg mellom alternativer. Veilederne viser temmelig forskjellige tilnærminger for å rangere alternativer i forhold til områder som utsettes for inngrep. Det finnes ingen omforent, nasjonal ”standardmetodikk” for sammenveining.

I to av veilederne ligger avveiningen åpen ved at konsekvensene av inngrepet beskrives (NVE) eller ved at det settes opp kriterier for verdifulle enkeltelementer (DN Håndbok 6). Også i de veilederne der det foretas en eksplisitt verdsetting, skjer dette på forskjellige vis både med hensyn til bruk av verdiskala, i forhold til om inngrepet gjelder forhold av nasjonal eller lokal verdi og til grad av standardisering (”mekanikk”) i sammenveiningen. Vegvesenets håndbok og VVV-veilederen opererer begge med tre verdiklasser basert på dimensjonen lokal/regional/nasjonal. DN Håndbok 18 har fem verdiklasser fra ”ubetydelig verdi” til ”svært stor verdi”.

Vegvesenets veileder går lengst i å angi metoder for prissetting av ikke-markedsgoder/-ulemper som ulykker, støy og luftforurensning. Denne veilederen går også lengst i å anwise metodikk for sammenstilling og sammenlikning av prissatte og ikke-prissatte konsekvenser også for kulturlandskap, friluftsliv- og rekreasjonsområder. Ingen av veilederne anbefaler økonomiske verdsettingsmetoder, som betalingsvillighet, for å vurdere verdien av friluftsområder. Vegvesenets veileder understreker at ulike kriteriers innbyrdes rangering og tildeling av verdi vil måtte skje skjønnsmessig. VVV-veilederen opererer på sin side med en ”mekanisk” sammenveining av skår i forhold til et sett av forhåndsdefinerte hovedkriterier (som for eksempel ”grad av urørthet”) og støttekriterier (som for eksempel ”tilgjengelighet”). Et friluftsområde som tilfredsstillende to hovedkriterier og ett støttekriterium blir automatisk gradert som nasjonalt viktig.

En av informantene ga uttrykk for tvil om i hvor stor grad denne typen ”objektive” metoder vil ha avgjørende betydning for utfallet av hvordan verdier til slutt avveies i en beslutningsprosess:

Praksis viser at de endelige beslutninger om ”Ja” eller ”Nei” til et utbyggingsprosjekt i liten grad forholder seg eksplisitt til de forhold ved prosjektet som er beskrevet kvantitativt og/eller prissatt. Det er vanskelig å se at kvantifisering og prissetting i seg selv nødvendigvis tilfører den politiske avveiningen så mye ekstra. Erfaringskunnskap fra de enkelte områdene må telle med og legges fram for politikerne – bare såkalte ”objektive kriterier” er ikke tilstrekkelig. Andre forhold, bestemt av prosjektspesifikke og/eller politiske vurderinger vil ofte være avgjørende for utfallet. Det er vanskelig å øyne noen særlig konsistens i den politiske behandling av utbygging.

Synet på ønskeligheten av å utvikle mer kvantitativt orienterte metoder for verdsetting og sammenveining er avhengig av faglig posisjon, noe som også kom klart fram i gruppeintervjuet i Vegdirektoratet.

I arbeidet med ikke-prissatte konsekvenser i Håndbok 140 oppsto det til tider faglige diskusjoner om metodevalg. Ulike alternativer som for eksempel beslutningstre, godhetsanalyse og multikriterieanalyse ble drøftet. Det ble ansett som problematisk at noen av metodene impliserer vektning og dermed inneholder et skjult verdigrunnlag og gjør metodene lite egnet som grunnlag for politiske beslutninger. Den metoden som ble valgt (konsekvensark) bygger på en flerfaglig tilnærming med verbal sammenstilling av positive og negative konsekvenser for de ulike temaer som blir utredet. Det legges vekt på tydelige, faglige begrunnelser for anbefaling om valg av alternativ hvor alle ikke prissatte konsekvenser sammenholdes med de konsekvenser som prissettes.

Det var også faglig uenighet om hvilke forhold som kan – eller bør – prissettes, og hva som ikke kan det. Uenigheten gjaldt også spørsmålet om hvor langt man kan og bør gå med hensyn til å prissette goder og ulemper gjennom å undersøke folks betalingsvillighet. Våre informanter hevdet at Samferdselsdepartementet, representert ved sosialøkonomer, ønsket å prissette flere forhold enn de som til slutt ble inkludert. Luftforurensning og støy blir prissatt, delvis på grunnlag av eldre undersøkelser av folks betalingsvillighet utført av Transportøkonomisk institutt. Våre informanter – ingen av dem økonomer – uttrykte skepsis til hvor faglig forsvarlig det ville være å gå enda lenger i å prissette miljøkonsekvenser, for eksempel landskapsbilde, friluftsliv og naturverdier slik det har vært antydning fra økonomhold. Det vil være ytterst problematisk å gjøre om eksplisitte

verdivurderinger av typen ”styggt” og ”pent” til monetære størrelser, mente våre informanter i Vegdirektoratet.

Også vår informant i NVE stilte seg skeptisk til innføring av metoder basert på tankegangen fra økonomisk kostnadsnytteanalyse. Konklusjonen på et større forsknings- og utredningsprosjekt om ”Kvantifisering av miljølemper ved ulike energiteknologier” som NVE gjennomførte tidlig på 1990-tallet⁸, viste klart at dette er et meget komplekst og vanskelig tema. NVE har derfor bare i mindre omfang satset på systematisk utvikling og bruk av denne typen metoder. Tiltroen til og interessen for kvantitative/økonometriske metoder er på retur, blant annet som følge av at Norge har sluttet seg til internasjonale konvensjoner som på flere områder innfører visse ”absolutter” i beslutningsprosessen⁹. Undersøkelser av folks betalingsvillighet har vært benyttet i enkelte konsekvensutredninger, men det er en generell erfaring at slike undersøkelser kommer ut med svært lave verdier for miljøforhold, og at disse i praksis blir overprøvd gjennom den politiske behandlingen, hevdet denne informanten.

6.2.2 Metodiske utfordringer

Synet på hva som utgjør særlige kunnskaps- og metodemessige utfordringer tar naturlig nok utgangspunkt i forvaltningenes ansvar og oppgaver. Spørsmålet oppfattes primært som et behov for revisjon og utvidelse av det eksisterende veiledningsmaterialet som forvaltningen har ansvar for. I alle tre forvaltningene er det igangsatt eller planlagt revisjoner og/eller videreutvikling av veilederne.

NVEs veileder for konsesjonsbehandling etter vassdragsloven (1998) er moden for revisjon på grunn av ny vannressurslovgivning, endringer i plan- og bygningslovens KU-bestemmelser og innføring av EUs vanddirektiv. Framveksten av nye fagområder og endringer i politisk oppmerksomhet vil også ha betydning for revisjonsarbeidet, som eksempler ble nevnt:

- Forholdet til såkalte ”inngrepsfrie områder”¹⁰

⁸ Sluttrapport. Publikasjon nr. 27, 1992. Norges vassdrags- og energiverk

⁹ *Bernkonvensjonen* om vern av europeiske arter av ville dyr og planter og deres levesteder (”rødlistearter”) ble eksplisitt nevnt av denne informanten

¹⁰ Registrering av områder uten naturinngrep foretas av DN. Inngrepsfrie naturområder er delt inn i soner etter deres avstand fra tyngre tekniske inngrep. Sone 2: 1-3 kilometer fra tyngre tekniske inngrep. Sone 1: 3-5 kilometer fra tyngre tekniske inngrep. Villmarkspregede områder: mer enn 5

- Ivaretagelse av biologisk mangfold
- Nedtrapping av store utbygginger, særlig i problemfylte områder
- Større politisk støtte for lokalt initierte utbygginger enn for statlig initierte. Dette gjelder særlig bygging av mikro-/minikraftverk også i vassdrag som er vernet mot kraftutbygging
- Satsing på alternative kraftkilder, særlig vindkraft

Til tross for den tverrsektorielle karakteren av flere av disse utfordringene mente vår informant at revisjonsarbeidet burde være NVEs ansvar alene. På spørsmål om det kunne tenkes en situasjon hvor all statlig veiledning om verdsetting og verdsettingsmetoder ble samlet i et felles veiledningsopplegg, var svaret:

Det ville bli problematisk. For det første ville omfanget bli meget stort hvis alle sektorer skulle stille sine spesifikke krav. For det andre vil et slikt opplegg neppe bli fleksibelt nok til å fange opp sektorspesifikke forhold og behovet for både lokal og prosjektavhengig tilpassing. For det tredje er det et faktum at svært mange tiltak – i alle fall innen NVEs ansvarsområde – ligger i LNF-områder¹¹ med begrensede muligheter for bruk av plan- og bygningsloven.

Også Statens vegvesen planlegger revisjon av sin håndbok i konsekvensanalyse. På intervjutidspunktet (2002) hadde arbeidet med revisjonen et tidsperspektiv på tre år.

Informantene betraktet revisjonen som et internt forvaltningsansvar. I dette revisjonsarbeidet legges det opp til at også veg- og transportbrukere, miljøinteresser og beslutningsfattere (offentlige etater, forvaltningsorganer og politikere) skal trekkes inn, men det var på intervjutidspunktet ikke lagt opp til noen formell medvirkningsrolle for DN.

Utgangspunktet for den kommende revisjon var erkjennelsen av at enkelte temaer ikke er behandlet godt nok, eller er helt fraværende i den foreliggende utgaven. Dette gjelder for eksempel anvendelsen av

kilometer fra tyngre tekniske inngrep. Kilde DN, se <http://www.dirnat.no/wbch3.exe?p=1604>.

¹¹ Områder regulert til landbruk, natur og/eller friluftsliv etter Plan- og bygningsloven.

metodene i typiske bysituasjoner og i forhold til temaer som kollektivtransport og bruk av sykkel. Det vil bli lagt mer vekt på helse- og velferdsdimensjonen i beregninger av miljøkonsekvenser. Et forprosjekt om beregning og vurdering av miljøkostnader og alternative metoder for prissetting er satt i gang hvor det også er aktuelt å benytte undersøkelser av betalingsvillighet.

Det nåværende skillet mellom nærmiljø og områder for friluftsliv oppfattes også som uheldig fordi nærmiljøet for mange nettopp er viktige områder for friluftsliv. Kulturminner og kulturmiljø er heller ikke tilfredsstillende behandlet, særlig med hensyn til kriteriene for beskrivelse av inngrepets omfang og selve verdifastsettelsen. Bare automatisk fredete kulturminner rangeres som viktige, mens nyere kulturminner ikke kommer i samme posisjon. Verdivurderinger bør gjøres uavhengig av om kulturminnene/kulturmiljøene er fredete eller ikke. Nåværende veileder har vært for opphengt i nasjonale verdier i forhold til betydningen av lokale kulturminner og kulturmiljøer.

Informantene i DN peker på at erfaringene fra arbeidet med håndbok 18 og VVV-veilederen har avdekket flere metodiske utfordringer på grunn av forskjellige formål for verdsetting. For eksempel har vassdragsvernet omfattet hele nedbørfelt og vernet har skjedd i tråd med en landskapsøkologisk tankegang. Derfor har vern knyttet til vassdragsutbygging tradisjonelt vært areal- eller bruksfokuset, lite differensiert og i liten grad opptatt av områders funksjon. Det er behov for kart og beslutningsgrunnlag som viser dagens kunnskapsstatus om verneverdige forhold basert på lett tilgjengelige data fra en database.

Den videre metodeutviklingen for verdsetting av områder for vern, rekreasjon og friluftsliv vil bli direkte knyttet til registrering av biologisk mangfold og etablering av systemet Naturbase.¹² Denne databasen skal i første omgang omfatte data om fysiske forhold og egenskaper, funksjoner og verdier for de områder som staten av verne- og/eller friluftslivshensyn har sikret – eller planlegger å sikre. Systemet skal også være egnet for rapportering på de indikatorer som blir benyttet i rapportene om rikets miljøtilstand¹³. Rapportering fra

¹² Naturbase 3.0 er Internett-basert system for informasjon om verneområder, friluftslivsområder, verdifulle kulturlandskap og forekomster som er viktige for å ivareta det biologiske mangfoldet (naturtyper og arter). Systemet oppdateres av Direktoratet for naturforvaltning og fylkesmennene. Kilde: DN <http://www.dirnat.no/wbch3.exe?d=7119>

¹³ Se for eksempel St.meld. nr. 25 (2002-2003); Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand

kommunene til staten har definert den overordnede referanserammen for utvikling av systemet.

Gjennom arbeidet med Naturbase og opplegget for registrering av biologisk mangfold har synet på verdsetting beveget seg i retning av å legge avgjørende vekt på områders funksjoner, uavhengig om de har lokal eller nasjonal bruk. Å avgrense og skille mellom lokale, regionale og nasjonale verdier har vist seg vanskelig. Det avgjørende kriterium bør derfor være områdets funksjon i lys av nasjonale interesser, slik dette for eksempel kan være nedfelt i forskjellige rikspolitiske retningslinjer (barn og unge, samordnet areal- og transportplanlegging, for vernede vassdrag). I forhold til spesifikke interesser kan et område både være viktig og ha mer begrenset betydning. DN har lagt vekt på differensiering av funksjoner i forhold til en forenklet verdiskala med bare to verdier (svært viktig/viktig).

Det oppfattes imidlertid som et betydelig metodisk problem at metodene ikke fanger opp at verdier vil kunne endre seg over tid, for eksempel slik at også ikke-dokumenterte, eller ikke-registrerte forhold vil kunne bli ansett som verdifulle på et senere tidspunkt. Et annet forhold er at utviklingen av AREALIS i stor grad er styrt av IT og GIS kompetanse.

Flere av informantene uttalte seg om viktigheten av fortsatt metodeutvikling og hvilken vei det videre arbeidet bør ta:

(1)

Naturbase er i øyeblikket den primære arenaen for arbeidet med verdsettingsspørsmål i DN og Miljøverndepartementet. Verdsetting er et meget vanskelig område hvor flere fagfelt må trekkes inn. I dag deltar folk med faglig bakgrunn fra jordskifte, planlegging, geografi og naturforvaltning i arbeidet. Et hovedmål er å utvikle et kriteriesett (-system) som kan redusere rommet for skjønsmessige vurderinger. En mulig vei i den retning er å legge større vekt på områdenes funksjoner i (større) sammenhengende strukturer.

(2)

Det er verdifullt hvis kartfesting kan kombineres med verdsetting slik at fremtidige konflikter kan avleses direkte når en produserer kartgrunnlag for et aktuelt område. Dette vil være et bedre verktøy for å avdekke konflikter tidlig i KU-prosessen. Når det gjelder friluftsområder er det særlig viktig å få kartfestet de

kritiske (særlig verdifulle) funksjonene og sammenhengene. Friluftsfaglig verdsetting byr på andre utfordringer enn verdsetting av biomangfold, blant annet når det gjelder utvikling av landsdekkende standarder.

6.3 Ekspertvurderinger kontra brukerbaserte vurderinger

Temaet friluftsliv har berøringsflater til forhold til verdivurderinger både av landskap, kulturminner og kulturmiljø. Disse vurderingene er i stor grad basert på ekspertkunnskap hvor spørsmålet om lokal medvirkning og brukersynspunkter primært blir knyttet til å avgjøre hva som skal registreres. DN's håndbok anbefaler å gjennomføre brukerundersøkelser mens NVE-veilederen bare ser brukergrupper som høringsinstanser. Felles for alle veilederne er at analyse- og verdsettingsfasen forutsettes utført av eksperter uten medvirkning av lokal (lekmanns-) kunnskap.

Vår hovedinformant i Vegdirektoratet var helt klar på forholdet mellom faglig ekspertise og lekmannsskjønn i verdsettingsspørsmål. Det er faglig ekspertise som til syvende og sist må avgjøre hva som skiller gode og dårlige løsninger, og som på faglig grunnlag kan angi konkrete løsninger. Brukere og politikere har mye å tilføre om opplevelsen av nåsituasjonen, men har mindre kompetanse og innsikt til å forstå potensialet for eller konsekvenser av aktuelle tiltak og endringer i omgivelsene. Eksperter har en helt annen faglig "palett" for å vurdere slike forhold enn lekfolk, ble det hevdet. Når det gjelder veginngrep eller andre fysiske transformasjoner i landskapet, er landskapsarkitekter best i stand til å vurdere hva ulike alternativer vil innebære i praksis, men også en del ingeniører har opparbeidet seg kompetanse i slike spørsmål. I avveininger mellom prissatte og ikke-prissatte konsekvenser vil det komme skjønn inn i bildet. Årsaken til at vegprosjekter med betydelige landskapsinngrep og som ikke har positiv nytteverdi, likevel gjennomføres, er at det i disse tilfellene er andre – dvs. politiske – hensyn som vektlegges, for eksempel distriktshensyn og hensynet til eksisterende bosettingsstruktur. Utgangspunktet er likevel et faglig basert beslutningsgrunnlag hvor eksperter har foretatt en sammenstilling og grunnlagt avveining av konsekvenser – de anbefaler eller anbefaler ikke. Det står imidlertid politikere fritt å velge. Tilsvarende synspunkter ble uttrykt av informanten i NVE:

Kommunene viser ofte motstridende syn på forholdet mellom vern og utbygging. Mens én kommune kan være for, kan nabokommunen være mot. Ofte er kommunens standpunkt styrt av ønsket om lokal utvikling, styrket næringsgrunnlag og arbeidsplasser – noe som tradisjonelt har vært ansett som følgeeffekter av kraftutbygging. Det er en økende tendens til at naturverdier står sterkere i opinionen i urbane områder enn i utkantstrøk. I mindre utkantkommuner kan det være vanskelig å få gjennomslag for at urørt natur er verd å ta vare på.

Motstand mot utbygging manifesterer seg ofte gjennom lokale aksjoner, gjerne på initiativ av lokale ildsjeler. I slike tilfeller overses ofte de rent faglige vurderinger av fordeler, kostnader og ulemper, eller de overskygges av lokale, politiske og/eller ideologiske argumenter, ofte uten faglig basis. Det er heller ikke å forvente at politikere skal akseptere beslutningsprosedyrer som styres av faglige opplegg for vurdering og sammenveining av nytte og kostnader – ”en modell hvor tall puttes inn og svaret kommer ut”.

NVE legger stor vekt på lokale syn, men det må finnes et institusjonelt rammeverk som kan skjære igjennom når det er behov for å ta de endelige beslutningene. Den politiske behandlingen og vedtakene støtter også ofte de argumenter og syn som lokalsamfunnet har fremmet. Uansett desentralisering av oppgaver til kommunenivå trengs et sentralt forvaltningsorgan som sitter på opparbeidet erfaring og kompetanse som kommunene aldri kan få – selv om den lokale kompetansen kan variere.

6.4 Forvaltningenes ”verdenssyn” og revir

I intervjuene med informantene i de tre forvaltningene ble det i forskjellige forbindelser stilt spørsmål som kan være egnet til å belyse forvaltningenes ”syn på seg selv” og forholdet til ”de andre”. ”De andre” er i denne sammenheng både de to andre fagforvaltningene og det kommunale nivået.

6.4.1 Forholdet til nasjonale mål - forankring i nasjonale målsettinger

Dokumentstudien viste at veilederne i ulik grad er forankret i nasjonale mål. Mens plan- og bygningsloven er den primære referansen for begge DN-veilederne, er den bare én av flere referanser for NVEs veileder. Utgangspunktet for veilederne er også forskjellig. Mens de andre veilederne har preg av å være moment- og sjekklister for formell saksbehandling, har DN's håndbøker som siktemål å sette temaene grønnstruktur og friluftsliv på dagsorden med utgangspunkt i nasjonale målsettinger. Dette illustreres godt i følgende utsagn fra en av informantene i DN:

Det skjer i øyeblikket parallell metodeutvikling på tilstøtende områder, særlig innenfor biologisk mangfold og kulturvernet, hvor vernehensynet i større grad preger arbeidet enn hva tilfellet er for friluftsområdene. I samarbeid med SSB har DN satt i gang arbeid med å utvikle metoder for kartlegging av nærområder av viktighet for folks tilgang til grøntstrukturen i tettstedsområder. Dette er et innsatsområde som springer ut av statlige målformuleringer i stortingsmeldinger og "Rikets miljøtilstand" hvor lokale myndigheter er forutsatt å følge opp. Ivaretagelse av grøntstrukturen blir i denne sammenheng en nasjonal oppgave uavhengig om den har nasjonal, regional eller lokal målestokk – de overordnede prinsippene må ivaretas lokalt. Det er faktisk behov for rikspolitiske retningslinjer også på dette feltet

6.4.2 Oppfatninger om samarbeid og samordning

Vi innbød våre informanter til å gi synspunkter på i hvilken grad det har blitt samarbeidet på tvers av forvaltningene ved utarbeidelse av veiledningsmateriale. I forhold til de veiledere som inngår i studien har det vært samarbeidet bare i ett tilfelle. Utviklingen av VVV-veilederen skjedde i et nært samarbeid mellom DN og NVE hvor partene delte det faglige og finansielle ansvaret, men hvor dette skjedde som et utviklingsprosjekt utenfor moderorganisasjonene. Begge parter understrekte at samarbeidet hadde fungert godt, men pekte også på at det hadde hatt sine svakheter.

Siden kulturminner utgjør en viktig del av verneverdiene langs vernede vassdrag kunne en forvente at kulturminnevernet hadde

deltatt i utarbeidelse av VVV-veilederen. Riksantikvaren ble i sin tid også forespurt om å delta, men så seg ikke i stand til å sette av ressurser til arbeidet. Selv om folk fra det fylkeskommunale kulturminnevernet har deltatt i registrering av de verneobjektene som inngår i VVV-rapportene, har resultatet etter NVEs oppfatning blitt at kulturminnevernet gjennomgående er dårlig dekket i prosjektet, fordi NVE ikke selv hadde tilstrekkelig kompetanse på kulturminnefeltet som kunne settes inn.

Informantene i DN var mer opptatt av VVV-prosjektets svakheter med hensyn til registrering av verneobjektene betydning for friluftslivet:

Måten friluftsliv er behandlet på innen mye av planleggingen blir ofte fragmentarisk, blant annet fordi en ikke her lar prosjektene gjennomgå de ”screening/scoping” prosessene som bør skje. En får ikke skilt ut de viktige forholdene. VVV-veilederen er utviklet i Samla ”Plan – tradisjonen”, dvs. planlegging i store områder uten mye dokumentasjon av enkeltobjekters og områders verneverdier. I begge tilfellene innebærer dette at forståelsen av betydningen av sammenhenger og absolutte funksjoner – ”friluftspylene” og ”inngangsportene” osv. – lett blir borte.

6.4.3 Synet på de andre forvaltningenes veiledere og praksis

I den grad vi kan registrere noen form for faglig begrunnede innvendinger mot innhold og faglig tilnærming i andre forvaltninger, gjelder dette forholdet mellom Statens vegvesens og DNS metodiske tilnærming. Informanter i DN mente at selv om vegvesenets håndbok generelt er et grundig opplegg for verdsetting, oppfattes det likevel som en svakhet at alle prosjekter blir utredet etter samme mal. Etter DNS oppfatning burde det komme klarere fram hva som er kritisk avgjørende forhold – det som virkelig skiller – ved de alternativer som vurderes: Når er friluftsliv et viktig tema, når er det ikke så viktig.

Til dette repliserte informantene i Vegdirektoratet at det i en KU etter plan- og bygningsloven vil være utredningsprogrammet som skal sørge for at de viktige forholdene blir prioritert i en KU. Det er likevel ofte slik at ingen vil eller tør si nei til at også mindre betydelige forhold skal utredes. Dette rokker etter informantenes oppfatning ikke ved behovet for en generell oppskrift på hvordan ulike forhold skal

belyses og vurderes faglig ved planlegging og beslutning om gjennomføring av et vegprosjekt, som er fokus i håndbok 140.

En informant i DN fremholdt at metodene i dagens veiledere var faglig foreldet og viste til den nye databasen Naturbase som en felles referanse for alle som arbeidet med verdsettingsspørsmål av betydning for friluftslivet:

Både Vegvesenets og VVVs opplegg blir [i denne sammenheng] metodemessig ”gammeldags”. Registreringen av biologisk mangfold og data som etter hvert blir lagt inn i Naturbase bør kunne være grunnlag også for den grove verdsetting av områder for friluftsliv, bant annet av de ”perlene” som er umistelige. Å bestemme områder av slik ”absolutt betydning” bør være en oppgave både for lokale brukere – for eksempel synliggjort gjennom områdenes bruksmønster – og eksperter i samarbeid. DNs intensjon er å synliggjøre og dokumentere hva som finnes av informasjon, kople informasjon sammen og stille den til disposisjon – for eksempel gjennom AREALIS – slik at den kan bli anvendt i konkret planlegging og KU.

Vår informant i NVE understrekte det potensielle motsetningsforholdet som ligger innebygd i forskjellen i oppgavefordeling og kunnskapsrunnlag mellom en typisk ”utbyggingsforvaltning” og ”verneforvaltningen”:

Selv om samarbeidet med andre myndigheter generelt er godt, vil NVE likevel, nesten uunngåelig stå overfor konflikter med andre statlige myndigheter og kommunene i saker som gjelder flomsikring, vassdragsutbygging og -vern. Det er særlig i forhold til miljøvernmyndighetene og DN at motstridende faglige syn og avveininger kommer til uttrykk. Dette ligger naturlig innebygd i de to sektorenes primæroppgaver. Men også i forhold til landbruksmyndighetene, spesielt skogbruket, kan det oppstå motstridende syn på hva som er lovlig, forsvarlig eller akseptabel virksomhet i vassdragsnære områder, og hvordan grensen skal trekkes mellom myndighetenes ansvarsområder. Mange av konfliktene føres tilbake til manglende hydrologisk kunnskap så vel på departementsnivå som i kommunene. Konflikter kan også oppstå som følge av mangelfull kjennskap til og/eller oppfølging av RPR for vernede vassdrag.

At dette vil kunne ha uheldige konsekvenser ble også understreket:

Det er også et faktum at miljøvernforvaltningens praksis varierer mye fra fylke til fylke, ofte avhengig av den enkelte saksbehandlers syn og ideologiske standpunkt. Det fører til at tilsynelatende like saker ofte ikke får lik behandling. NVE legger vekt på å utvikle en sams intern forvaltningspraksis for å tilstrebe forutsigbarhet og motvirke forskjellsbehandling. Mangel på felles rutiner og prosedyrer i miljøvernforvaltningen kan gå på rettssikkerheten løs.

6.4.4 Synet på forholdet mellom sentral og lokal styring

Nivåproblematikken er lite avklart i de forskjellige veilederne. Spørsmål om rangering av verdier langs dimensjonen nasjonal/lokal behandles forskjellig og varierer også fra tema til tema. Mens DNS håndbok 6 (grønnstruktur) har fokus på det lokale, sier VVV-veilederen at det er de nasjonale verdiene som er viktigst når verneverdiene skal oppsummeres. I praksis vil likevel spørsmålet om verdsettingen skal skje i forhold til en nasjonal eller lokal målestokk i stor grad måtte overlates til forvaltningenes og den enkelte utreders skjønn. Vi kan registrere en viss skepsis til å overlate dette skjønnet til organer utenfor de respektive fagforvaltningene, for eksempel kommunene.

Informantene i DN pekte på at det lokale nivået består av mange typer aktører; politikere, fagpersoner og organisasjoner. Noen av disse, særlig lokalpolitikere, har en tendens til å vektlegge andre forhold enn hva den miljøfaglige ekspertisen gjør. For eksempel blir det ofte lagt stor vekt på velferdshensyn og arbeidsplasser i spørsmål som angår arealbruk og -utnyttelse. Lokale politikere ser ofte ikke den langsiktige verdier av å ivareta områder for friluftsliv og har ofte vanskelig for å overskue uheldige, akkumulerte konsekvenser av enkeltvedtak. Kommunene opptrer strategisk og legger mange ganger stor vekt på utbyggingsmulighetene når de ser at vernehensyn kan stå i motsetning til dette. På den annen side er lokalbefolkningen ”eksperter” på lokalt friluftsliv, men det er ikke alltid at de tar hensyn til minoritetens syn og de negative konsekvensene. Til det trengs en instans som både kan sette lokale virkninger inn i en større og mer langsiktig sammenheng, og som kan bidra til å faglig supplere og eventuelt overprøve lokale vurderinger og vedtak.

Også i NVE ble det pekt på manglede kompetanse i kommunene som en viktig grunn til at saker bør fremmes av sentrale myndigheter og gjennom sektorens "eget" lovverk:

Grunnen til at vannressurslovgivningen bør ha "forkjørsrett" er blant annet at kommunene ikke har tilstrekkelig kompetanse til å vurdere virkningene av inngrep i vassdrag. Dette har ført til at det ved større flommer har oppstått store skader som kunne vært unngått med større kompetanse i forbindelse med planleggingen av tiltakene. Det er derfor ønskelig å komme mer inn i arealplanleggingen i kommunene, og NVE jobber nå aktivt for å bedre veiledningen og oppfølgingen overfor kommunene i vassdragsforvaltningen.

7 Noen fragmenter i et paradigme for ”sektoreksperter”

Det grunnleggende utgangspunktet for dette prosjektet har vært et sett av påstander – en ”for-forståelse” – om eksisterende praksis i ulike forvaltningers håndtering av spørsmålet om verdsetting av områder for friluftsliv i planlegging og konsekvensutredning, inkludert behandlingen av kulturminner. Kort oppsummert kan denne for-forståelsen sammenfattes i følgende forventninger til hva en empirisk studie av fenomenet vil kunne bekrefte eller avkrefte (jfr. kapittel 3 og 4):

Dagens praksis har en del svakheter på grunn av forvaltningenes korte erfaring med denne typen spørsmål, et mangelfullt, til dels erfaringsbasert, kunnskapsgrunnlag, liten grad av metodeutvikling. Sektorenes praksis og metoder er forholdsvis svakt forankret i nasjonale målsettinger. Metoder og praksis i verdsetting av friluftsområder og kulturminner er i overveiende grad styrt av verdigrunnlaget til den faglige ekspertisen i de respektive sektorene og de basisoppgaver forvaltningene er satt til å ivareta. ”Forvaltningsfremmede” oppgaver, som verdsetting av miljøgoder, blir forstått og fortolket i lys av forvaltningenes ”egentlige” oppgaver. Dette skaper en viss skepsis til andre tilnærminger, særlig i forhold til lokal deltakelse og bruk av lekmannsskjønn i verdsettingsspørsmål. Ekspertene trekker derfor klare grenser mot ”politikken”.

Hvilken dekning gir så empirien for å bekrefte eller avkrefte denne for-forståelsen?

7.1 Et ”nærsynt” sektorperspektiv?

Dokumentstudien viser at de fem veilederne er entydig preget av sitt sektoropphav. Veilederne er blitt til uavhengig av hverandre og er utformet i forvaltningenes ånd. Perspektivet er forvaltningens eget behov både for å markere viktige symbolsaker og for å gi klare retningslinjer i forhold til behandling av saker som ligger under deres oppgavemessige ”revir”.

Formålet med Vegvesenets KA håndbok og NVEs veileder for konsesjonssaker er klart instrumentelt. Hensikten har vært å lage ett sett faglige retningslinjer for og kvalitetssikring av egen planlegging. For vegvesenets vedkommende er den faglige veiledningen primært laget for internt bruk. Prosedyrene i håndboka er bevisst holdt utenfor bestemmelsene i plan- og bygningsloven. For NVEs vedkommende kan veilederen oppfattes som en spesifisering av de krav – en moment- eller sjekklister – som konsesjonssøkere vil møte når saken tas under behandling.

DNs veiledere har imidlertid en misjon utover det å gi retningslinjer for saksbehandling i kommunal planlegging og KU-prosesser. For DNs håndbøker er formålet også å virke *oppdragende*. Veilederne skal også etablere en ny faglig og politisk dagsorden gjennom å gi behandlingen av friluftsliv en langt videre ramme, løfte fram dets betydning ikke bare for utfoldelse, men også for opplevelse, følelse av stedstilhørighet og forståelse av natur- og kulturverdier som viktige symboler. DN oppfatter veiledningen også som en ”misjon”. DNs veiledere slutter seg til den historiske tradisjonen i miljøforvaltningen å ville påvirke kommunal planleggingspraksis gjennom bruk av ”myke” virkemidler som rådgivning og veiledning.

VVV-veilederen er også et mykt virkemiddel, kanskje mer rettet mot opplysning enn mot oppdragelse. Gjennom å kartfeste og dokumentere hva som er verneverdig er håpet at kommunene ikke skal overse dette i planlegging og forvaltning langs vassdraget. Men også her finnes det et klart formålsrettet perspektiv bak prosjektet, nemlig statens eget behov for arealregistrering og for å etablere nasjonale systemer som AREALIS og Naturbase, noe som går direkte inn i DNs forvaltningsansvar. Metodeutviklingen ble prioritert foran ambisjonen om å gi en landsdekkende oversikt over verneverdiene.

Faglig veiledning er en måte å vise ”the-state-of-the-art”. Å utvikle veiledere er en krevende, men også faglig givende oppgave. En veileder reflekterer både forvaltningens ansvarsområde, dens faglige kunnskapsnivå og faglige profil og dens oppfatninger om hva som er

god praksis og godt faglig håndverk – den på sett og vis ”fagliggjør” byråkratisk praksis. Alle forvaltningenes klare ambisjoner om å revidere og forbedre dagens veiledere har igjen både instrumentelle og mer markeringmessige, symbolske dimensjoner. Den instrumentelle dimensjonen ligger i behovet for å korrigere og oppdatere materialet i forhold til endringer i omgivelsene – politisk, økonomisk, sosialt og verdimessig. Men det ligger også et viktig incitament for revisjon i å vise at forvaltningen følger med i faget, noe som nedfeller seg i ønsket om å utvide kunnskapsgrunnlaget, forbedre metodene og trekke flere forhold inn når planer og konsekvenser skal vurderes. Forvaltningens ”kunnskapsdomene” blir utvidet. Dette kan også ses som et forsvar av forvaltningens ”ideologiske grunnlag” gjennom å fremme sektorens interesser vis a vis konkurrerende sektorer og deres verdi- og kunnskapsgrunnlag.

Veilederne markerer og understreker forvaltningenes revir og kunnskapsdomene. Det er liten forståelse for at retningslinjer for verdsetting i planlegging og KU-prosesser muligens burde være generelle og sektorovergripende. Hver forvaltning understreker sin sektors spesielle behov og faglige rammer. Samarbeid og samordning på tvers av forvaltningene blir derfor ikke en naturlig arbeidsform om ikke dette anses som en fordel for eller profilerer begge parter, som i VVV-prosjektet.

Forvaltningenes hegning om veiledningsansvaret er på mange måter et uttrykk for rasjonell organisatorisk atferd. Å ha ansvar for råd- og veiledning og kunne sette sitt spesifikke verdimessige og faglige preg på dette bidrar opplagt til å styrke forvaltningens oppgaver og det institusjonelle rammeverk som er bygget opp rundt den så vel som dens status som den nasjonale ekspertise på feltet. Det er behov for en sentral, statlig instans som både kan sette lokale virkninger inn i en større, langsiktig sammenheng og som kan supplere og eventuelt, på faglig grunnlag, overprøve lokale vurderinger og vedtak.

Det er vanskelig å se at forvaltningen av egen interesse skulle oppgi en slik strategi. Det som i tilfelle lider under denne strategien måtte være den eventuelle gevinsten brukerne, dvs. primært kommuner og tiltakshavere, kan få ved et samordnet og mer konsistent system for (sektoruavhengig) verdsetting. Om en slik gevinst ville være viktig, stor eller liten, kan ikke vår empiri svare på.

Med unntak av DN's håndbok om vern og planlegging av grønnsstruktur er de forskjellige veilederne ikke særlig kjent stoff for kommunale planleggere. Surveyundersøkelsen viser også at selv der veilederne rent fysisk finnes, er de likevel ikke ofte i bruk. Kanskje

skyldes det at de mer forvaltningsspesifikke veilederne er myntet på helt spesielle og store prosjekter, og at de blir aktuelle først når et slikt prosjekt dukker opp.

7.2 Fagets og objektivitetens hegemoni?

Kunnskapssynet som kommer til uttrykk i veilederne er dominert av naturvitenskap, instrumentelle formål og eksperttradisjon. Naturmiljø og fysiske egenskaper ved områdene har langt bredere plass enn kulturmiljø og opplevelse. Verdier knyttet til betydning av symboler, tilknytning og følelser får langt mindre plass. ”Faglighet”, ”objektivitet” og ”nøytralitet” er viktige referanser for hvordan verdsetting skal foretas. På tross av dette kan vi konstatere at synet på hva som oppfattes som verdifullt ikke er konsistent på tvers av forvaltningene verken med hensyn til tidsperspektiv, bruk av verdiskala og metoder for å rangere verdier.

Disse faglige verdiene understrekes også i intervjuene, men informantene viser her et langt mer reflektert syn på hvordan verdsetting skjer i praksis. Veiledernes dominerende vekt på ”nøytral” beskrivelse og vurdering av områders funksjon og bruksverdi blir i noen grad modifisert. Det medgis at verdivurderinger ofte vil være prosjektavhengig og at de gjøres både intuitivt og med manglende begrunnelser. Det er også forståelse for at verdier, samfunnsinteresser og de politisk avgjørende argumenter og hensyn både er situasjonsavhengige og endrer seg over tid.

Samtidig gir intervjuene et ganske entydig bilde av at fagfolk mener at de selv vet best, og at det som anses som gyldig og anvendbar kunnskap er den som har rot i en faglig, vitenskapelig tradisjon. Verdsetting er en jobb for fagfolk, også i situasjoner der det er spørsmål om å utøve skjønn. Fagfolk er skeptisk til – men aksepterer – den måten politiske prosesser finner løsninger på motstridende hensyn og interesser. Informantene etterspør heller mer enn mindre faglighet, profesjonalitet og metodisk stringens i registrering og verdsetting av områder egenskaper.

Her ser vi et visst paradoks: De fleste av informantene – ingen er økonomer – er skeptiske til hvorvidt et større innslag av kvantitative og økonomiske metoder vil ha avgjørende betydning for utfallet politiske beslutningsprosesser. Synet er at politiske beslutninger ofte preges av at det tas ”andre hensyn” uavhengig av det som måtte foreligge av kvantitative beskrivelser og prissetting. Slike metoder vil i seg selv nødvendigvis ha noen vesentlig betydning for de politiske

avveingene. Med andre ord er ”våre” fagfolk skeptiske både til ”mer metode” – når dette oppfattes som avansert økonomisk tilnærming til prissetting – og til ”mindre metode” forstått som større åpning for lokalt lekmannsskjønn i verdsettingen.

7.3 Et ekspertparadigme?

Vår undersøkelse har ikke hatt som mål å granske de tre forvaltningenes sjel – eller rådende paradigme. Formålet med denne studien har vært langt mer beskjedent. Prosjektet har hatt som mål å belyse de verdier som ligger til grunn for tre spesifikke forvaltningers formelle prosedyrer og metoder for verdsetting av kulturminner og områder for friluftsliv, og hvordan disse metodene praktiseres i de forskjellige forvaltningene. Likevel mener vi vårt empiriske materiale tegner noen felles konturer som vi vil hevde kjennetegner mer enn selve verdigrunnet, metodene og praksis hver for seg. Vi øyner eksistensen av et *faglig paradigme* med stor innflytelse på hvordan verdsetting defineres, på hva som er ”god” kunnskap, metoder og forvaltningsmessig praksis. Eller rettere sagt: Vi øyner *fragmenter* av noen sentrale innholdselementer i et ekspertparadigme slik vi definerte begrepet innledningsvis.

- Det grunnleggende ”verdssynet” – måten forvaltningene definerer sin plass i verden på – er selvsentrert og definert av forvaltningens formelle oppgaver, styrende lovverk og etablerte faglige tradisjoner. Forholdet til andre forvaltninger er delvis preget av konkurranse, delvis av teigdeling. Det dominerende kunnskapssynet er sterkt preget av et naturvitenskapelig, positivistisk grunnsyn hvor fremskaffelse og anvendelse av kunnskap ses som fagfolks objektive og nøytrale bidrag til beslutningsprosessen. Hva som skjer i etterkant er ikke ekspertenes ansvar. Fag og politikk er klart atskilte sfærer. Faget gir premisser for politikken
- Forvaltningspraksis og valg av faglige strategier har klar forankring i forvaltningens basisoppgaver og faglige tradisjoner, hvor nye oppgaver defineres og tilpasses eksisterende institusjonelle rammer. Det er en grunnleggende oppfatning at det er behov for en sterk sentral ekspertise som bør kunne etterprøve lokale beslutninger og være et korrektiv til lekfolks og politikeres problemforståelse og avveininger
- Ekspertene har gjennomgående et reflektert forhold til sin egen faglige praksis. De både observerer og erkjenner et gap mellom

faglige idealer og forvaltningens løpende praksis. Løsningen for å redusere gapet er primært å produsere mer og oppdatert kunnskap, flere og bedre data og mer avanserte metoder

Derfor blir konklusjonen at vi på mange måter kommer tilbake til utgangspunktet, vår for-forståelse er i store trekk bekreftet: Vi har funnet hva vi forventet å finne. Det er i seg selv ikke uproblematisk. Holdbarheten av våre konklusjoner står og faller med andres bekræftelse eller avvisning. Om prosjektet har gitt innsikt som kan bidra til at eksisterende verdsettingspraksis bør endres, er derfor et åpent spørsmål.

8 Bør dagens praksis endres?

Det er uten videre klart at det er mange sider ved dagens verdsettingsmetodikk som kan forbedres, ikke minst ved å gjøre de mange metodene som er i bruk mer sammenlignbare – kanskje til og med fullt ut faglig samordnet. Det kan neppe føres gode argumenter for at ulike forvaltningers veiledning i verdsetting ikke reflekterer og operasjonaliserer grunnleggende nasjonale mål på samme måte. En slik oppryddingsoppgave er imidlertid neppe en rent faglig jobb. Som vi har sett, er forbindelsen mellom faget og basisoppgavene tett.

Det som faller umiddelbart i øynene er sektorenes sterke rolle i å definere den aktuelle konteksten hvor verdsettingen skal utføres, med hvilken grundighet det skal gjøres og med hvilke metoder. Sektorprinsippet står sterkt, og vilkårene for lik praksis i planlegging og konsekvensutredning hvor kulturverdier, rekreasjons- og friluftsområder inngår, er prisgitt den aktuelle situasjonsdefinisjonen.

DNs veileder med sine klart ”friluftslivsvennlige” verdier og ”friluftslivsfaglige” metoder blir ikke en overordnet premiss for registrering, vurdering og verdsetting når tiltakene ”tilhører” veg- eller vassdragssektoren. I hvilken grad dette er en barriere i forhold oppfølging av nasjonale mål om sikring og vern av grønnsstruktur, biologisk mangfold og inngrepsfrie områder er usikkert. Dette er i tråd med rådende forvaltningspraksis sektorenes ansvar. Om det vil være mulig å lage et felles, samordnet opplegg for verdsetting av denne typen miljøverdier er imidlertid et åpent spørsmål – sektorene selv vil neppe være særlig motivert. Sektorprinsippet vil dessuten høyst sannsynlig være enda mer uangripelig i forhold til sterke næringssektorer som for eksempel olje, landbruk og fiskeoppdrett.

Statlig styring har gjennom en lengre periode vært preget av desentralisering og overføring av ansvar og myndighet til kommunene. Ikke minst gjelder dette innenfor miljøforvaltning og planlegging. Kommunenes ansvar for fysisk planlegging – og snart også for konsekvensutredning av tiltak som fremmes gjennom kommunale planer – understreker at kommunene i langt større grad

enn før vil måtte gå inn i verdsettingsproblematikken. I hvilken grad dette vil føre til iverksettingsproblemer, revir- og kompetansestrid i forhold til statlige sektormyndigheter gjenstår å se. Vi har imidlertid sett at sektorekspertisen ikke er spesielt positivt innstilt til desentralisering og større myndighetsutøvelse på lokalt nivå. Skepsisen til kommunenes faglige kompetanse og til politiske beslutningsprosesser på lokalt nivå er påtagelig. Men om større lokal innflytelse og beslutningsmyndighet i siste instans vil gi ”bedre” avgjørelser, og om en eventuell gevinst ville være viktig, stor eller liten, kan ikke dette prosjektet – om noen – svare på.

Litteratur

- Alvesson, M. (1993); *Cultural Perspectives on Organizations*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Arnesen, T. (1998); "Landscapes Lost". *Landscape Research* 23:1 (pp. 39-50).
- Douglas M. (1986); *How institutions think*. Syracuse. Syracuse University Press.
- Emmelin, L. og T. Kleven (1999); *A Paradigm of Environmental Bureaucracy. Attitudes, thought styles and world views in the Norwegian environmental administration*. NIBR PLUS 5-99. Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Frost, P.J., L.F. Moore, M.R. Louis, C.C. Lundberg, and J. Martin (eds. 1991); *Reframing Organizational Culture*. Newbury Park, London, New Dehli, Sage Publications.
- Glasson, J. R. Therivel & A. Chadwick (1999); *Introduction to Environmental Impact Analysis* (2nd edition). London, Philadelphia, Spon Press.
- Greater London Council (1968/1972); *Surveys of the Use of Open Space*. Greater London Research Paper no. 2. Vol 1. Vol 2.
- Hanley N. (2001); "Cost – benefit analysis and environmental policymaking". *Environment and Planning C: Government and Policy*. 2001, volume 19: 103-119.
- Kleven T. (2003); *Kjennskap til og utbredelse av verdsettingsveilederne*. Arbeidsnotat 8. Forskningsprosjektet "Verdsetting av rekreasjonsverdier – en kritisk etterprøving av dagens praksis som grunnlag for forbedrede

forvaltningsprosedyrer". Norsk institutt for by- og regionforskning og Institutt for landskapsplanlegging, Norges landbrukshøgskole.

Kleven, T. (1999); "Planlegging og samordning". I Kleven (red. 1999)

Kleven T. (red. 1999); *En dagsorden for norsk planlegging*. NIBR PLUSS 1-99. Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning.

Miljøverndepartementet; *Konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven*. Veileder T-1177

Mishan, E.J. (1982); *Cost - benefit analysis* (Third edition). London, George Allen & Unwin.

Nenseth, V. (1996); *Kunnskap og miljøvern : en undersøkelse av kunnskapspraksis og problemløsninger i miljøforvaltningen*. NIBR-rapport 1996:10. Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning.

Nordisk ministerråd (2003); *Nordens landskap. Forprosjekt for oppfølging av den europeiske landskapskinvensjonen*. TemaNord 2003:550, København, Nordisk Ministerråd.

NOU 1997:27; *Nytte-kostnadsanalyser. Prinsipper for lønnsomhetsvurderinger i offentlig sektor*.

Vorkinn, M., T. Kleven, R. Skogheim, K.H.Thorén, M. Clemetsen (2002); *Verdsetting av rekreasjonsområder - en kritisk gjennomgang av fem offentlige veiledere*. ØF-rapport nr 14/2002. Lillehammer, Østlandsforskning.

Sassower R.(1993); *Knowledge without expertise. On the status of scientists*. Albany, State University of New York Press.

Skogheim R. og T. Kleven (under arbeid); *Diskursen om Vansjø* (kommer som NIBR notat)

Skogheim R. og T. Kleven (2002); Møter og intervjuer med forvaltninger på statlig nivå. Arbeidsnotat 4. Forskningsprosjektet "Verdsetting av rekreasjonsverdier – en kritisk etterprøving av dagens praksis som grunnlag for forbedrede forvaltningsprosedyrer". Norsk institutt for by- og

regionforskning og Institutt for landskapsplanlegging, Norges landbrukshøgskole.

Vorkinn M., M. Clemetsen, T. Kleven, R. Skogheim, K. Halvorsen Thorén (2002). *Verdsetting av rekreasjonsområder – en kritisk gjennomgang av fem offentlige veileidere*. ØF-rapprt 14/2002. Lillehammer, Østlandsforskning.

Wright, W. (1992); *Wild Knowledge. Science, knowledge and social life in a fragile environment*. Minneapolis, University of Minnesota Press.

Vedlegg 1

Veilederne som er analysert - intervjuguide

1 Veiledere

Planlegging av grønnstruktur i byer og tettsteder. DN håndbok nr 6. Direktoratet for naturforvaltning, 1994.

Statens vegvesen. Håndbok nr 140 Del IIA Metodikk for vurdering av ikke-prissatte konsekvenser. Statens vegvesen 1995.

Veileder i konsesjonsbehandling av vannkraftsaker i Norges vassdrags- og energiverk. Norges vassdrags- og energiverk 1998.

Friluftsliv i konsekvensvurderinger etter plan- og bygningsloven. DN håndbok nr 18. Direktoratet for naturforvaltning 2001

Dokumenterte verneverdier i vassdrag. En veileder for tilrettelegging og vurdering av informasjon.. Direktoratet for naturforvaltning, Norges vassdrags- og energiverk: Foreløpig utgave, september 1997.

2 Intervjuguide ved gruppeintervjuer i forvaltningene

Utgangspunktet for gruppeintervjuene var en løs ”dagsorden” for møtet hvor blant annet følgende punkter inngikk.

1. Bakgrunnen for at KA-veilederen ble utarbeidet: Hvem deltok, hvordan foregikk prosessen knyttet til utarbeidelse av veilederen, hva representerte nye grep og forbedringer i forhold til tidligere/andre veiledere? Var det eventuelle konflikter mellom deltakerne i prosessen, knyttet til ulike faglige perspektiver/temaer?
2. Praksis: Hvordan brukes veilederen? Gode eksempler på bruk av veilederen?

- 3.Svakheter ved veilederen slik den nå foreligger og brukes?
- 4.Sammenveing av konsekvenser: det eksisterende opplegget og synspunkter på hvor langt dette i praksis kan gjøres?
- 5.Synspunkter på ekspertvurderinger versus lekmannsoppfatninger

Intervjuguiden ble primært brukt for å gi samtalen en definert retning, men ble anvendt fleksibelt slik at spørsmålene ikke nødvendigvis ble stilt i denne rekkefølgen. Noen punkter fikk større oppmerksomhet enn andre avhengig av intervjuobjektens erfaringer, faglig bakgrunn og interesser og hva de ellers ønsket å snakke om.

Vedlegg 2

Veiledernes utbredelse og bruk i kommunene

Vi har i en egen undersøkelse kartlagt utbredelsen av de fem veilederne som ligger til grunn i denne studien. Veiledningsmateriale av den type de fem veilederne representerer, er utviklet og stilles til rådighet for å forbedre faglig og prosessuell praksis i utarbeidelse og behandling av planer og konsekvensutredninger. En forutsetning for at det skal skje er at veiledningsmaterialet er tilgjengelig og kjent blant dem som er forutsatt å gjøre bruk av det. Undersøkelsen dreier seg i korthet om dette.

Undersøkelsen ble foretatt som en telefonsurvey til personer med ansvar for arbeidet med kommuneplanens arealdel i et statistisk representativt (trukket) utvalg på 100 kommuner. I vel halvparten av kommunene i utvalget finnes det vassdrag som omfattes av verneplaner (I-IV)¹⁴, dvs. kommuner som befinner seg i en planleggingssituasjon hvor VVV-veilederen kan antas å ha spesiell aktualitet som planleggingsgrunnlag. Undersøkelsen ble gjennomført i to deler våren 2003 og høsten 2003 med en samlet svarprosent på 93 %. Antall respondenter på de enkelte spørsmål varierer noe fordi noen avsto fra å besvare enkelte av spørsmålene, eller svarte at de ikke visste hva de skulle svare. Respondentenes faglige bakgrunn (utdanning n = 92) og antall praksisår i kommunen (n = 93) er vist i tabellen (neste side).

¹⁴ Kilde: Direktoratet for naturforvaltning; oversikt over vernede vassdrag.

Faglig bakgrunn	Antall	Prosent
1. Teknisk (sivilingeniør/ ingeniør)	40	44
2. Landbruksfaglig (NLH; jordskifte, agronom, naturforvalter etc.)	29	32
3. Planfaglig (arkitekt, landskapsarkitekt, planlegger)	13	14
4. Realfag (biologi etc.)	5	5
5. Annet (lærer, økonomisk/administrativ etc.)	5	5
Praksis i antall år		
0 – 4 år	26	28
5 - 10 år	19	20
10 – 19 år	19	20
Over 20 år	29	31

Respondentene domineres av folk med teknisk utdanning. Den typiske kommunale planlegger i denne undersøkelsen er en ingeniør som har arbeidet i den aktuelle kommunen i mer enn 10 år.

Kjennskap til veilederne

Intervjuene ble innledet med at respondentene fikk følgende informasjon:

Statlige myndigheter har utarbeidet veiledere som sier noe om hvordan temaene friluftsinnteresser og kultur-landskap skal behandles i forbindelse med utarbeidelse av arealplaner og i konsekvensutredninger. Jeg skal nå nevne tittelen på fem slike veiledere og hvem som har utgitt dem.¹⁵ Deretter vil jeg be deg svare på i hvilken grad du kjenner til disse veilederne, om kommunen har anskaffet dem og om du noen gang har brukt dem i det planarbeidet du har ansvar for.

Svarene går fram av tabell 2 (n = 93)

¹⁵ Fullstendige titler går fram av referanselisten

Veiledere	Kjenner til veilederen N (%)	Kjenner ikke til veilederen N (%)
1.DN Håndbok nr 6	74 (80)	19 (20)
2.STV Håndbok nr 140	38 (41)	55 (59)
3.NVEs veileder for konsesjonsbehandling	35 (38)	58 (62)
4.DN Håndbok nr 18	38 (41)	55 (59)
5.Verneverdier i vassdrag	36 (39)	57 (61)

DNs håndbok for behandling av grønnstruktur i byer og tettsteder er klart best kjent blant respondentene, åtte av ti kjenner til den. De øvrige fire veilederne er mindre kjent blant respondentene, under halvparten (ca 40%) kjenner til at de ulike veilederne finnes. Likevel er det mange som kjenner til flere enn én veileder, nesten halvparten av respondentene (46%) oppgir at de kjenner til tre eller flere av de fem veilederne. Bare 8 respondenter kjente ikke til noen av dem, 2 kjente til alle. For de 54 kommunene som har ett eller flere vernede vassdrag innefor sine grenser, er kjennskap til VVV-veilederen klart mer utbredt enn blant kommuner som ikke faller inn under denne kategorien. Noe over halvparten (52%) av respondentene fra VVV-kommuner oppgir at de kjenner til VVV-veilederen, mot bare hver femte i kommuner uten vernede vassdrag.

Veiledernes tilgjengelighet

Den enkelte ble spurt om hvilke av de nevnte veilederne som fantes tilgjengelig på respondentens kontor. Tilgjengeligheten til veilederne viste seg å være en god del mindre enn respondentenes kjennskap til dem. Det rådet også en viss usikkerhet om de aktuelle veilederne rent fysisk fantes på kontoret, noe vi kan avlese i det økende antallet ubesvarte og ”vet ikke” svar.

Veiledere	Veilederen finnes N (%)	Veilederen finnes ikke N (%)	Ubesvart/ vet ikke N (%)
1.DN Håndbok nr 6	60 (65)	19 (20)	14 (15)
2.STV Håndbok nr 140	23 (25)	45 (48)	25 (27)
3.NVEs veileder for konsesjonsbehandling	24 (26)	49 (53)	20 (22)
4.DN Håndbok nr 18	25 (27)	44 (47)	24 (26)
5.Verneverdier i vassdrag	24 (26)	46 (50)	23 (25)

Sett under ett er det DN's håndbok nr 6 som er mest tilgjengelig, klart mer enn hva er tilfelle for de øvrige veilederne. For de øvrige veilederne kunne respondentene bare i hvert fjerde tilfelle bekrefte at den aktuelle veilederen fantes tilgjengelig på kontoret. Hvert femte kontor hadde ingen av veilederne, ingen hadde alle. Av de som svarte bekræftende på at ulike veiledere var tilgjengelig (54 respondenter), oppga halvparten at kontoret hadde 2 eller flere av dem. Det er også betydelig usikkerhet (antall som svarer at de ikke vet) om hvorvidt de aktuelle veilederne finnes på kontoret eller ikke. For VVV-veilederen er situasjonen at den stort sett finnes bare i kommuner med vernede vassdrag. I disse kommunene er denne veilederen tilgjengelig i vel en tredel av kommunene (20 av 54). Fire "ikke-VVV" kommuner oppgir at veilederen finnes på kontoret.

Bruk av veilederne

Respondentene ble spurt om i hvilken grad de hadde gjort seg kjent med innholdet i veilederne eller faktisk tatt dem i bruk i kommunens planarbeid.

Veiledere	Kjenner innholdet/har brukt veilederen N (%)	Kjenner ikke innholdet/har ikke brukt veilederen N (%)	Ubesvart/vet ikke N (%)
1.DN Håndbok nr 6	44 (47)	38 (41)	11 (12)
2.STV Håndbok nr 140	14 (15)	59 (63)	20 (22)
3.NVEs veileder for konsesjonsbehandling	21 (23)	47 (51)	25 (27)
4.DN Håndbok nr 18	16 (17)	54 (58)	23 (25)
5.Verneverdier i vassdrag	17 (18)	56 (60)	20 (22)

Igjen er det slik at DN's veileder om grønnstruktur er mest kjent og har vært i bruk i én eller annen sammenheng. For de andre veiledernes vedkommende er det faglige innholdet i stor grad ukjent eller respondentene er usikre. VVV-veilederen er stort sett kjent bare i kommuner med vernede vassdrag, hvor respondenter i 13 av 54 kommuner (24%) oppgir at innholdet i veilederen er kjent eller at den har vært brukt. NVEs veileder for konsesjonsbehandling er også noe

bedre kjent i disse kommunene. For de øvrige veilederne var det ingen nevneverdige forskjeller mht. kjennskap og aktiv bruk.

Vi stilte også et spørsmål om respondenten kjente til om de forskjellige veilederne var eller hadde vært i bruk av andre ansatte i kommunen. Ganske få respondenter svarte at de kjente til at andre i kommunen hadde gjort bruk av de ulike veilederne; usikkerheten rundt dette spørsmålet er betydelig (40-50 % ubesvart/vet ikke).

Vi har forsøkt å danne oss et bilde av hvor mange respondenter som kan sies å ha mer inngående faglig forhold til de enkelte veilederne, dvs. de som ikke bare kjenner veilederne av omtale, men som i tillegg også har den aktuelle veilederen på kontoret og har satt seg inn i innholdet og/eller brukt den i praktisk planarbeid. Det bildet som er tegnet ovenfor forsterkes ytterligere. Det er DN's grønnstrukturveileder som er klart mest utbredt, kjent og i praktisk bruk, noe over 40 % (40 stykker) av respondentene hadde brukserfaring slik vi har definert det her. Som nummer to kommer NVEs veileder for saker som krever konsesjon etter vassdragsloven, 20 % oppga at den hadde vært i bruk. For de andre veilederne er bruken langt mer beskjeden. Vegvesenets håndbok i konsekvensanalyser er den minst kjente og brukte veilederen. VVV-veilederen var kjent og i bruk bare i hver femte kommune med ett eller flere vernede vassdrag, men her er det uklart om det faktisk foreligger en VVV-rapport for det aktuelle vassdraget.

Vi har undersøkt om utdanningsbakgrunn og antall år i kommunen har betydning for i hvilken grad innholdet i de ulike veilederne er kjent. Utdanning har ingen betydning for i hvilken grad respondentene er kjent med at de forskjellige veilederne finnes. Det er en svak tendens til at folk med planleggerbakgrunn gjør bruk av DN's håndbok nr 6 i større grad enn hva tilfellet er for de med ingeniørteknisk bakgrunn. Antall år i kommunen har ingen betydning i denne sammenheng.