



Christopher Bratt, Ken Jones  
og Vibeke Nenseth

# Kartlegging av biologisk mangfold i kommunene

En evaluering

NOTAT  
2002:105

**Tittel:** **Kartlegging av biologisk mangfold i kommunene**  
En evaluering

**Forfatter:** Christopher Bratt, Ken Jones og Vibeke Nenseth

**NIBR-notat:** 2002:105

**ISSN:** 0801-1702  
**ISBN:** 82-7071-355-4

**Prosjektnummer:** O-1881  
**Prosjektnavn:** Evaluering av program for biologisk mangfold i kommunene

**Oppdragsgiver:** Direktoratet for naturforvaltning

**Prosjektleder:** Vibeke Nenseth

**Referat:** NIBR har gjennomført en underveisevaluering av det femårige, landsomfattende utviklingsprogrammet for kartlegging av biologisk mangfold i kommunene. Undersøkelsen er i hovedsak basert på informantintervjuer med representanter for miljøvernavdelingene på fylkesnivå og på spørreskjema til kommunene. Oppdraget gikk ut på å evaluere prosessen i kommunene i forhold til programmets overordnede mål om å bedre beslutningsgrunnlaget i saker som angår det biologiske mangfoldet. I forhold til programmets videreføring konkluderer undersøkelsen med at mulige reduksjoner i programmets ambisjonsnivå bør vurderes, samtidig som både ansvarsfordelingen, finansieringsordningen og veiledningsformene overveies ytterligere.

**Sammendrag:** Norsk

**Dato:** Februar 2002

**Antall sider:** 56 inkl. vedlegg

**Utgiver:** Norsk institutt for by- og regionforskning  
Gaustadalléen 21, Postboks 44 Blindern  
0313 OSLO

**Vår hjemmeside:** <http://www.nibr.no>

Telefon: 22 95 88 00  
Telefaks: 22 60 77 74  
E-post: [nibr@nibr.no](mailto:nibr@nibr.no)

Org. nr. NO 970205284 MVA  
© NIBR 2002

---

# Forord

I St.meld. nr. 58 (1996-97) ”Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling” ble det lansert et landsomfattende statlig-kommunalt femårig utviklingsprogram for kartlegging, verdiklassifisering og overvåkning av det biologiske mangfoldet. Det er kommunene som står for selve gjennomføringen av programmet, mens Direktoratet for naturforvaltning har det overordnede ansvaret for økonomisk tilskudd, informasjon og veiledning.

Sommeren 2001 henvendte Direktoratet seg til NIBR for å få gjennomført en underveis-evaluering av programmet. Evalueringen har hovedsakelig vært basert på to datasett: en spørreskjemaundersøkelse sendt til alle kommuner fra Norges landbrukshøgskole i juli, og intervjuer med naturforvaltere ved alle fylkesmannsembetene gjennomført i september. Evalueringssprosjektet har representert en forskerinnsats på omtrent to månedersverk og har vært gjennomført av tre forskere: Ken Jones har hatt hovedansvaret for fylkesundersøkelsen (kapittel 2) og for evalueringens sammenstilte anbefalinger (kapittel 4); Christopher Bratt for data-bearbeiding, analyse og presentasjon av spørreskjemamateriale (kapittel 3), mens Vibeke Nenseth har hatt det resterende redigerings- og prosjektlederansvaret.

Vi vil gjerne få takke alle informantene i kommunene og hos fylkesmannen for velvillig respons på våre forespørsler.

Oslo, februar 2002

Arvid Strand  
Forskningssjef

# Innhold

Forord .....	1
Tabelloversikt .....	4
Sammendrag .....	5
1 Evaluering av program for kartlegging av biologisk mangfold i kommunene .....	7
1.1 Bakgrunn .....	7
1.2 Evaluering av prosessen i kommunene .....	9
1.3 Anbefalinger for neste halvdel av programmet .....	10
1.4 Metodisk tilnærming .....	10
2 Programmet – sett fra fylkesnivå .....	12
2.1 Framdriften i kommunene .....	12
2.2 Flaskehals .....	17
2.3 Grep for å komme i havn med programmet .....	18
2.4 Suksessfaktorer for en god politisk og administrativ forankring .....	20
2.5 Kartlegging brukt i kommunalplaner .....	21
2.6 Kompetanse og lokal involvering .....	22
2.7 Finansiering av prosjektene .....	23
2.8 Andre suksessfaktorer for vellykket kartlegging .....	23
2.9 Kommunenes oppfatning av fylkesmannens rolle .....	24
2.10 Fylkesmennenes syn på sentrale myndigheters rolle .....	25
2.11 Samhandling mellom aktørene .....	27
2.12 Fylkesmennenes syn på kvaliteten på kartleggingen .....	27
3 Undersøkelse i kommunene .....	29
3.1 Innledning: metodologiske betraktninger .....	29
3.2 Hvem svarte på spørreskjemaet? .....	30
3.3 Vedtak om kartlegging i kommunene .....	31
3.4 Gjennomføringen av registreringsarbeidet .....	33
3.4.1 Initiativtaker i kommunen og fordeling av ansvar .....	33
3.5 Egen kompetanse og bruken av konsulenter .....	34
3.5.1 Økonomi og prioritering .....	34
3.5.2 Problemer underveis .....	36
3.6 Vurdering av hjelpemidler .....	37
3.6.1 Startpakken .....	37
3.6.2 Bruk av håndbøker .....	38
4 Sammenstilling og anbefalinger .....	42
4.1 Informasjon fra fylkesmanns- og kommunalt hold .....	42
4.2 Programmet i forhold til planlagt framdrift .....	42
4.3 Prosessen i kommunene .....	43
4.4 Implikasjoner for programmets videreføring – anbefalinger .....	45
4.4.1 Redusert ambisjonsnivå for programmet .....	46
4.4.2 Ansvarsforhold og organisering av arbeidet .....	47

---

4.4.3	Finansierings- og støtteordninger.....	48
4.4.4	Veiledning - materiell og samhandlingsform.....	48
	Litteratur.....	50
Vedlegg 1	Intervju med program-ansvarlig ved fylkesmannsembetet .....	51
Vedlegg 2	Spørreskjema til kommunen.....	52

## Tabelloversikt

Tabell 2.1	<i>Fylkesoversikt over antall kommuner som har mottatt tilskudd og vil levere kart i 2001 (absolutte og relative tall) .....</i>	13
Tabell 2.2	<i>Fylkesoversikt over antall kommuner som har mottatt tilskudd og vil levere kart i 2001 (absolutte og relative tall) .....</i>	15
Tabell 3.1	<i>Gjennomsnittsverdier (med standardavvik) hos kommuner som svarte sammenliknet med dem som ikke svarte: Kommunestørrelse, sentralitet og økonomi. ....</i>	30
Tabell 3.2	<i>Formelle vedtak om og forventet slutføring av kartleggingen. Prosentandel av kommunene. ....</i>	31
Tabell 3.3	<i>Formelle vedtak om og forventet slutføring av registreringsarbeidet .....</i>	32
Tabell 3.4	<i>Utarbeidelse av kart .....</i>	32
Tabell 3.5	<i>Tidspunkt for (planlagt) ferdigstilling av kartleggingen, sett i forhold til intern organisering. ....</i>	33
Tabell 3.6	<i>Ansvar for at kartleggingen gjennomføres. Prosentandel. ....</i>	33
Tabell 3.7	<i>Var kommunen, konsulent eller student involvert i kartleggingsarbeidet? Svar sett i forhold til spørsmålet om kommunen selv hadde den nødvendige kompetansen for arbeidet .....</i>	34
Tabell 3.8	<i>Oppgitt totalbudsjett og tilskudd fra fylkesmannens miljøvern avdeling. I tusen kroner .....</i>	35
Tabell 3.9	<i>Angitt prioritering av kartleggingsarbeidet og antatt framtidig prioritering av områder i langsiktig arealplanlegging. Prosentandel. ....</i>	35
Tabell 3.10	<i>Andel med rapporterte problemer ved igangsetting/gjennomføring av kartleggingen (N = 180). Prosentandel. ....</i>	36
Tabell 3.11	<i>Vurdering av startpakken, fordelt etter fylker .....</i>	38
Tabell 3.12	<i>Bruk av håndbøker/rapporter .....</i>	38
Tabell 3.13	<i>Vurdering av DN-håndbok 13-1999. Hvor lett var den å bruke? Svar fordelt på antall kommuner .....</i>	40

---

# Sammendrag

*Christopher Bratt, Ken Jones og Vibeke Nenseth*

## **Kartlegging av biologisk mangfold i kommunene**

En evaluering

NIBR-notat: 2002:105

I St.meld. nr. 58 (1996-97) ”Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling” ble det lansert et landsomfattende statlig-kommunalt femårig utviklingsprogram for kartlegging, verdiklassifisering og overvåkning av det biologiske mangfoldet. Det er kommunene som står for selve gjennomføringen av programmet, mens Direktoratet for naturforvaltning har det overordnede ansvaret for økonomisk tilskudd, informasjon og veiledning.

Kartleggingsprogrammet ble igangsatt i 1998 med noen prøvekommuner, mens første tilskuddsår var i 1999. Overvåkningsdelen av programmet er ikke startet opp ennå. Ansvaret for å effektivere programmet er delegert fra Miljøverndepartementet (MD) til Direktoratet for naturforvaltning (DN). Selve kartleggingen gjennomføres av kommunene, stort sett ved hjelp av innleide konsulenter, mens noen få har foretatt arbeidet selv. Fylkesmannens rolle er å fordele tilskuddene samt veilede kommunene og tilrettelegge informasjon som måtte være relevant for den enkelte kommune. DN fordeler tilskuddspotten mellom fylkene og lager veiledere for hvordan kartleggingen skal foregå. DN er også ansvarlig for å tilrettelegge datasystemer som gjør det mulig å ivareta og distribuere dataene som samles inn. Vel halvveis i programperioden er det noe over halvparten av kommunene (251) som har fått tilskudd for å foreta kartleggingsdelen – det vil si gjennomføre biologiske registreringer av arter, bestander og naturtyper og nedtegne forekomster på kart.

Sommeren 2001 henvendte Direktoratet seg til NIBR for å få gjennomført en underviseevaluering av programmet. Evalueringsoppdraget går ut på å evaluere prosessen i kommunene i forhold til programmets overordnede mål om å forbedre informasjonsgrunnlaget for beslutninger som angår kartleggingen av det biologiske mangfoldet. På bakgrunn av dette skal det gis anbefalinger for den siste halvdel av programmet.

Evalueringen har hovedsakelig vært basert på to datasett: en spørreskjemaundersøkelse sendt til alle kommuner fra Norges landbrukshøgskole i juli, og intervjuer med naturforvaltere ved alle fylkesmannsembetene gjennomført i september 2001.

Når det gjelder *framdriften* i programmet, viser det seg at 250-260 kommuner, omtrent 60 prosent av alle, har utført eller er i gang med kartlegging av biologisk mangfold i kommunen. Det er imidlertid bare hver fjerde kommune som har levert kart eller forventet sommeren 2001 å levere kart innen utgangen av året. Fra fylkesmannshold ble det anslått en enda lavere andel (bare hver femte). Nesten 80 prosent av kommunene regner imidlertid med å avslutte kartleggingen i løpet av programperioden. De resterende

20 prosent av kommunene forventer ikke å kunne gjennomføre prosjektet, selv ikke med to års forlenget prosjektperiode.

Når det gjelder *prosessen* i kommunene, er det særlig to typer flaskehalsar som blir trukket fram: økonomi og kompetanse. Men dette synes likevel ikke å være avgjørende hindringer for å få realisert programmet i kommunene. Det er riktignok et flertall – 64 prosent – som oppgir å ha økonomiske vansker med gjennomføringen. Hva kommunene får av tilskudd varierer naturlig nok mye, gitt de ulike utgangsforskjellene. Programmet synes i utgangspunktet å ha vært underbudsjettet. Kompetanseproblemene synes å være mindre betydningsfulle, det er noe bare hver fjerde kommune oppgir. Fra fylkeshold vurderes det i særlig grad til å dreie seg om GIS-kompetanse (edb-programmet ”geografisk informasjonssystem”).

Av faktorer som har gitt gode muligheter for prosjektet i kommunene – *suksessfaktorer* – nevnes spesielt interkommunalt samarbeid om prosjektgjennomføringen. Betydningen av et formelt politisk vedtak lokalt blir også understreket og i empirisk dokumentert: over 90 prosent av kommunene med en slik formell politisk støtte forventer å slutføre prosjektet i tide, i motsetning til bare 41 prosent av de som ikke har et formelt vedtak. Når det gjelder selve oppstarten på prosjektet, synes ikke denne ”formaliteten” å være så viktig. En del kommuner har mottatt tilskudd og startet opp før de har noe formelt vedtak. Den administrative forankringen er naturlig nok også avgjørende. Kommuner som har miljøvernleder/-ansvarlig viser en større tendens til å prioritere kartleggingsarbeidet enn de kommunene som ikke har det. Dette er et særlig problem ikke minst på bakgrunn av det nå bare er en femtedel av kommunene som har en heltidsansvarlig for miljøvern. Nærmere 60 prosent av kommunene har redusert eller sågar fjernet helt (i hver fjerde kommune) den tidligere MIK-stillingen (etter at den statlig finansierte miljøvernstillingen i kommunen ikke lenger var øremerket). Av bistanden fra overordnet nivå er den såkalte startpakken fra fylkesmannen viktig. Vel halvparten av kommunene som har mottatt pakken, karakteriserer den som passe eller bra, hver sjettede kommune var misfornøyd. Av bistanden fra Direktoratet er det håndbøkene som framheves som viktige (framfor alt 13/99 om kartlegging av naturtyper), som gjennomgående blir vurdert positivt.

Når det gjelder evalueringens implikasjoner – anbefalinger - for programmets videreføring, mener vi det er grunn til å rette oppmerksomheten mot fire forhold:

- mulige *reduksjoner i programmets ambisjonsnivå*, som både dreier seg om utvidet tidsramme og fravikelse av kravet om totalkartlegging (både tematisk, kartmessig og absolutt alle kommuner)
- *klarere ansvarsforhold og organisering av arbeidet*, både internt i kommunene, gjennom interkommunalt samarbeid og regional støtte (som blir særlig viktig å overveie i lys av kommende fylkesforvaltningsreformer og videre desentralisering av miljøvern- og landbruksoppgaver til kommunene)
- bedre *finansierings- og støtteordninger*, som både dreier seg om økt og mer variert tilskudd
- bedre *veiledning* gjennom kurs og seminarer, for fortsatt markedsføring til kommuner som ennå ikke har kommet i gang; gjennom å videreføre spredningen og bruken av det gode veiledningsmateriellet (håndbøkene) som er utarbeidet og ved å styrke samhandlingen mellom fylkesnivået og kommunene, ikke minst i forhold til GIS



# 1 Evaluering av program for kartlegging av biologisk mangfold i kommunene

## 1.1 Bakgrunn

I St.meld. nr. 58 (1996-97) *”Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling”* ble det lansert et landsomfattende statlig-kommunalt femårig utviklingsprogram for kartlegging, verdiklassifisering og overvåkning av det biologiske mangfoldet. Formålet var å *”... øke forutsigbarheten i relevant planlegging ved å forbedre informasjonsgrunnlaget for beslutningstagere på ulike nivåer og i alle sektorer... ”*. Stortingsmeldingen om biologisk mangfold (St.meld. nr. 42 (2000-2001)) slo fast at *” [...] kartlegging av viktige områder for biologisk mangfold (stedfesta data) er viktig som underlag for planlegging og forvaltning av areal- og naturbaserte ressurser ”*. Samtidig ble det pekt på at *”...økt kunnskap om hvor viktige områder for biologisk mangfold finnes, vil bidra til bedre bevaring gjennom kunnskapsbasert forvaltning, men også økt forutsigbarhet for næringsliv, utbyggerinteresser og innbyggere.”*

Kartleggingsprogrammet ble igangsatt i 1998 med noen prøvekommuner, mens første tilskuddsår der kommunene kunne søke var 1999. Overvåkningsdelen av programmet er ikke startet opp ennå. Ansvar for å effektivisere programmet er delegert fra Miljøverndepartementet (MD) til Direktoratet for naturforvaltning (DN). Selve kartleggingen gjennomføres av kommunene, stort sett ved hjelp av innleide konsulenter, mens noen få har foretatt arbeidet selv. Fylkesmannens rolle er å fordele tilskuddene samt veilede kommunene og tilrettelegge informasjon som måtte være relevant for den enkelte kommune. DN fordeler tilskuddspotten mellom fylkene og lager veiledere for hvordan kartleggingen skal foregå. DN er også ansvarlig for å tilrettelegge datasystemer som gjør det mulig å ivareta og distribuere dataene som samles inn. Vel halvveis i programperioden er det noe over halvparten av kommunene (251) som har fått tilskudd for å foreta kartleggingsdelen – det vil si gjennomføre biologiske registreringer av arter, bestander og naturtyper og nedtegne forekomster på kart.

Evalueringsoppdraget går ut på å evaluere så vel framdrift som prosess i forhold til programmets overordnede mål om å forbedre informasjonsgrunnlaget for beslutninger som angår kartleggingen av det biologiske mangfoldet. På bakgrunn av dette skal det gis anbefalinger for den siste halvdel av programmet.

Nærmere presisert ønsker DN:

- en vurdering av hvordan hele programmet ligger an i forhold til planlagt framdrift, hva som har vært flaskehalsene så langt – og hvilke grep som kan anbefales for å komme i havn med programmet.
- en vurdering av hva som har vært suksessfaktorer i kommuner der en har fått til en god politisk og administrativ forankring av arbeidet
- hvordan kompetansen i kommunene har vært, og om folk/organisasjoner lokalt er blitt involvert
- en oversikt over hvordan kommunene har finansiert prosjektene
- en vurdering av hvordan kommunene oppfatter fylkesmannens rolle (spesielt vurderingen av fylkesmannens ”startpakke”), videre hvordan fylkesmannen ser på sentrale myndigheter – MDs og DNs - rolle og innsats (spesielt vurderingen av DNs veiledningsmateriale og håndbøker), samt vurderingen av hvordan kommunikasjonen/samhandlingen mellom aktørene har vært

Selve framdriftsrapporteringen forutsetter enklere mål enn prosessevalueringen som vil kreve mer inngående kjennskap til selve iverksettingen av programmet. De primære datakildene vil i forhold til begge disse problemstillingene være intervjuer med aktører på ulike nivå – i form av spørreskjema og informantsamtaler. Den ”anbefalende” delen oppfatter vi som en konkluderende sammenfatning basert på analysen i de to første delprosjektene. Hvert av delprosjektene krever noe ulikt prosjekt-design og metodisk tilnærming som vi vil utdype nærmere i det følgende.

Evaluering av framdriften i programarbeidet

En første opptegnelse over framdriften i programarbeidet har vi skaffet til veie gjennom spørreskjema til kommunene og til fylkesmennene. Det utsendte spørreskjemaet fra Landbrukshøgskolen<sup>1</sup> om programmet til kommunene har utgjort det viktigste datagrunnlaget her. Denne spørreskjemaundersøkelsen dekker blant annet forhold som

- formelt vedtak og tids- og økonomisk plan, budsjettstørrelse og egeninnsats
- initiativtaker i kommunen, ansvar for og organisering av arbeidet
- kommunens egenkompetanse og bruk av konsulenter, studenter, o.l.
- kommunens datagrunnlag, bruk av håndbøker, veiledningsmaterieell, o.l.
- type kartfesting og rapportering
- kommunens vurdering av problemer/barrierer
- plassering av kartleggingsarbeidet i forhold til andre kommunale planprosesser (kommuneplan, LA21, Grønn Plan, o.a)

I og med at dette spørreskjemaet har gått til alle kommunene, har vi også kunnet bruke dette materialet for å si noe om de kommunene som *ikke* har påbegynt kartleggingsarbeidet i det hele tatt. De avgjørende barrierene eller flaskehalsene for gjennomføringen av programmet ligger naturligvis i disse kommunene. Nå spørres det riktignok ikke i spørreskjemaet om hva som har hindret de kommunene som ennå ikke har startet. Basert på lett tilgjengelige kommunedata har det likevel vært mulig å peke på eventuelle fellestrekk blant disse ”problem-kommunene” – for eksempel når det gjelder kommuneøkonomi, sentralitet, størrelse, e.a.

<sup>1</sup> - i regi av Lisbet Søbaks hovedfagsoppgave ved Norges landbrukshøgskole

I tillegg har vi gjennomført en intervju-undersøkelse (hovedsakelig telefonintervjuer) rettet mot fylkesmennenes miljøvern-avdelinger for å få fram det regionale nivåets vurderinger. Denne fylkesundersøkelsen har dels kunnet kontrastere og sammenligne oppfatningene på fylkesnivå med kommunenes vurderinger, og dels har den kunnet supplere kommuneundersøkelsen med en del informasjon som ikke er dekket i de utsendte spørreskjemaene <sup>2</sup>. Særlig viktig vil fylkesnivåets vurderinger være i forhold til å få informasjon om særlige foregangskommuner eller utpreget ”gode eksempler”.

## 1.2 Evaluering av prosessen i kommunene

Siden en overordnet målsetting med programmet er å øke forutsigbarheten i relevant planlegging og forbedre informasjonsgrunnlaget for beslutningstakere, er det viktig å etterspore *om*, eller *i hvilken grad*, den nyervervede kunnskapen faktisk brukes i kommunene, og ikke minst *hvordan* kunnskapen brukes - hvilken funksjon den har. Det vil derfor være nærliggende å dra vekslers på erfaringer fra forskning om hvordan kunnskap brukes i en politisk kontekst. En sentral innsikt fra denne forskningstradisjonen (se bl.a. Naustdalshid & Reitan 1994) er at kunnskap også har andre anvendelsesmåter enn den rent instrumentelle – det vil si som datagrunnlag for beslutninger. Kunnskap i en politisk sammenheng brukes framfor alt *opplysende* eller argumentativt; den problematiserer, setter ting på dagsorden og bringer nye ideer og argumenter inn i en politisk debatt. Kunnskap brukt *argumentativt* kan også ha en rent *strategisk* og politisk karakter, der poenget er å fremme særlige interesser framfor den rent saklige informasjon eller det å nøkternt kaste lys over saksforhold. Samtidig brukes kunnskap til tider også rent *symbolsk*, den gir inntrykk av at noe blir gjort på et felt, og kan dermed fungere som en sovepute og forhale avgjørende beslutninger. Ofte vil en finne at kunnskap brukes på ulike måter i løpet av en prosess, der det nettopp er den varierte og vekslende kunnskapsbruken som kan forklare utfallet av og selve gjennomslaget – eller det manglende – for en sak.

Det er grunn til å tro at nærmere studier av prosessen med den biologiske kartleggingen i kommunene vil avdekke at også denne typen kunnskap (må) brukes på varierte måter for i det hele tatt å få oppmerksomhet og et visst gjennomslag. Vi vil særlig se på hvordan kunnskapsbruken varierer i forhold til sentrale bakgrunnsfaktorer som

- kommunal organisasjon
- politisk forankring av kartleggingsarbeidet
- administrativ organisering av og ansvarsforhold i kartleggingsarbeidet
- lokal (kommunens egen) og (bruk av) ekstern kompetanse
- regional (horisontal) samhandling (på tvers av kommuner)
- vertikal samhandling (på tvers av nivåer) og veiledning fra fylkesmann og direktorat
- lokal involvering (fra folk og organisasjoner)

Ved hjelp av disse (og eventuelt andre) bakgrunnsvariable vil vi med andre ord forsøke å identifisere *problematiske forhold* (flaskehals) så vel som *suksessfaktorer* i kommunene.

---

<sup>2</sup> - blant annet om forhold DN nå eksplisitt ber om som for eksempel politisk forankring i kommunene, om andre enn kommunale aktører er involvert lokalt (foreninger, enkeltpersoner), og om synspunkter på (eventuelle) suksessfaktorer for arbeidet i kommunene

## 1.3 Anbefalinger for neste halvdel av programmet

Basert på de to foregående delprosjektene – den rapporterende framdriftsstudien og den mer analyserende prosessevalueringen – vil vi avslutningsvis sammenfatte funn og konklusjoner, og legge vekt på det som kan fungere som anbefalinger for siste halvdel av programmet. Det vil si å framheve de bakgrunnsfaktorer som representerer trekk og egenskaper som det nå i praksis er mulig å påvirke - ”parametre som kan manipuleres”. Det er nærliggende å tro at det i særlig grad vil dreie seg om hvilken type veiledning, materiell og samhandlingsform som anvendes, hvem som står for arbeidet (aktører og kompetanse) og hvordan ansvarsforhold og arbeidet er organisert, finansierings- og støtteordninger, o.a. I denne delen av evalueringen vil det også være viktig å trekke fram den type anbefalinger som sentrale aktører på feltet legger vekt på gjennom informantintervjuer.

## 1.4 Metodisk tilnærming

I evalueringsarbeidet har vi tatt i bruk ulike typer datakilder. I tillegg til nødvendige dokumentstudier for å gjennomgå relevant offentlig litteratur, har vi fått tilsendt DNS oversikter fra ulike tidspunkt om programarbeidet i kommunene. Vi har gjennomført informantintervjuer med programansvarlige ved alle fylkesmannsembetene og har fått tilgang til materialet fra en spørreskjemaundersøkelse i kommunene fra juli 2001. I enkelte tilfelle har det vært en utfordring å få de ulike datakildene til å stemme overens, selv i forhold til (hva man skulle tro dreide seg om) nokså greie fakta-baserte opplysninger om for eksempel framdriften i kommunene. Samtidig innebærer tilgangen til ulike typer data fra ulike typer kilder – såkalt metode-triangulering - en styrke i og med at funn og resultater blir mer ”herdet” enn gjennom spredte enkeltobservasjoner.

### **Informantintervjuer ved fylkesmannsembetene**

Vi har foretatt intervjuer med de ansvarlige for programmet ved alle de 18 fylkesmannsembetene. Det dreier seg således ikke om et utvalg, men en totalundersøkelse. 4 av intervjuene var direkte (ansikt-til-ansikt), og ble gjennomført under DNSs samling for de fylkesansvarlige i Trondheim 25. og 26. september 2001. De resterende 14 ble gjennomført som telefonintervjuer, i september og oktober. Alle disse intervjuene var basert på en enkel, strukturert intervjuguide, utarbeidet av NIBR på bakgrunn av problemstillingene for evalueringsoppdraget (se vedlegg 1). Et par ba om å få tilsendt spørsmålene på forhånd. Selv om det til dels var en noe ulik ramme for de enkelte intervjuene, er det liten grunn til å regne med at det skulle ha påvirket svarene eller vurderingene om programmet fra fylkeshold. Resultatene fra denne fylkesundersøkelsen er presentert i kapittel 2.

### **Spørreskjemaundersøkelse til kommunene**

I evalueringen har vi også hatt tilgang på et spørreskjemamateriale utarbeidet i regi av en hovedoppgave ved Norges landbrukshøgskole. Undersøkelsen ble gjennomført før NIBR's evalueringsprosjekt startet. Vi har derfor ikke selv utformet spørsmål og svarkategorier. I og med at vi fikk tilgang til materialet helt ubearbeidet, har vi derimot selv stått for all koding og analyse. Våre resultater må imidlertid ses i lys av uklarheter og svakheter ved spørreskjemaet. Enkelte svar har vært vanskelig å klassifisere etterskuddsvis fordi de bare var satt opp som åpne svaralternativ – eksempelvis svaret på spørsmålet om hvem som hadde ansvar for kartleggingen i kommunen. I andre svar ville skala-vurderinger vært å foretrekke der oppsettet var bare enten ”ja” eller ”nei”. Samtidig var en del svar også

preget av *hvem* som besvarte spørreskjemaet i kommunen, ikke bare av trekk ved kommunen. Alt i alt var det likevel dette spørreskjemamaterialet som ga oss den muligheten vi hadde for å få informasjon om programmet fra et stort antall av kommunene. I alt 271 – 62 prosent – av kommunene hadde svart –mer eller mindre fullstendig – på dette spørreskjemaet. Undersøkelsen er presentert i kapittel 3, som innledningsvis også presenterer noen metodologiske betraktninger og gir en oversikt over utvalget, frafall og representativitet.

## 2 Programmet – sett fra fylkesnivå

### 2.1 Framdriften i kommunene

Kartlegging av biologisk mangfold i kommunene er i prinsippet tenkt utført i tre trinn:

- trinn 1 fokuserer på den såkalte *startpakken* som fylkesmannens miljøvernavdeling utarbeider for kommunen
- trinn 2, som er kommunens ansvar, dreier seg om kartlegging av de 56 prioriterte *naturtyper* for biologisk mangfold
- trinn 3 i prosessen er sammenstilling og *verdisetting* av biologisk mangfold-data

I noen fylker foretar enkelte kommuner kartlegging av viltområder parallelt med den obligatoriske naturtype-kartleggingen. Det gjelder for eksempel Buskerud, Hedmark (alle), Hordaland (21 av 34) og Oppland (alle).

#### **Kartlegging av naturtype**

Halvveis gjennom programmet er noen enkle mål for framdriften antall kommuner som har *mottatt tilskudd* til kartleggingen og er igang med arbeidet, og antall kommuner som allerede har *levert kart* eller ventes å levere kart i 2001.

Tabell 2.1 *Fylkesoversikt over antall kommuner som har mottatt tilskudd og vil levere kart i 2001 (absolutte og relative tall)*

Fylke	Tall fra Direktoratet for naturforvaltning						NIBR-tall	
	Antall kommuner	Antall Arealis-kommuner	Antall med tilskudd	% med tilskudd	Antall med kart ferdig 2001	% med kart ferdig 2001	Antall med tilskudd	% med tilskudd
01 Østfold	18	1	9	50	10	56	10	56
02/03 Oslo/Akershus	23	2	14	61	7	30	14	61
04 Hedmark	22	2	16	73	5	23	13	59
05 Oppland	26	2	13	50	9	35	15	58
06 Buskerud	21	3	12	57	4	19	11	52
07 Vestfold	15	8	8	53	7	47	9	60
08 Telemark	18	3	11	61	2	11	9	50
09 Aust-Agder	15	3	9	60	5	33	8	53
10 Vest-Agder	15	2	9	60	6	40	8	53
11 Rogaland	26	3	14	54	0	0	14	54
12 Hordaland	34	3	21	62	3	9	19	56
14 Sogn og Fjordane	26	2	17	65	9	35	17	65
15 Møre og Romsdal	38	2	28	74	6	16	28	74
16 Sør-Trøndelag	25	2	15	60	2	8	14	56
17 Nord-Trøndelag	24	7	9	38	2	8	12	50
18 Nordland	45	4	30	67	8	18	25	56
19 Troms	25	4	18	72	0	0	13	52
20 Finnmark	19	2	11	58	4	21	9	47
Sum	435	55	264	61	89	20	248	57
Kom	Antall kommuner i fylket							
A-kom	AREALIS-kommune							
T.1	Antall kommuner som hadde mottatt tilskudd august 2001							
T.2	Antall kommuner som var i gang august 2001							
%T1	Prosentandel kommuner som har mottatt tilskudd							
%T2	Prosentandel kommuner som er i gang							
K .1	Antall kommuner som skal levere kart i 2001 (sikre)							
%K	Prosentandel kommuner som skal levere kart i 2001(sikre)							
K.2	Antall kommuner som skal levere kart i 2001 (sikre + usikre)							
K-T%	Forskjell i antallene							
T.01	Antall kommuner som har mottatt tilskudd (fet skrift) NIBR-tall							

### 60 prosent av kommunene har fått tilskudd

Egentlig skulle det ikke være nødvendig for oss å spørre regionalnivået (fylkesmennenes miljøvernavdelinger) om hvor mange kommuner som har fått tilskudd, fordi vi også hadde tilgang på DN's informasjon om situasjonen. Noen av fylkesinformantene oppga

imidlertid tall om dette forholdet, og da det viste seg at disse stemte dårlig med tallene vi først mottok fra Direktoratet (som senere viste seg å være gamle), spurte vi samtlige fylkesmenn. Tall som vi mottok senere fra Direktoratet, viste at forskjellen ikke var mer enn 14 kommuner. Forklaringen på forskjellen kan ligge delvis i at flere kommuner på Direktoratets liste har mottatt såpass lite i tilskudd at de ikke er blitt regnet med i andre sammenhenger (opplysning fra DN), og delvis at tidspunktet for innsamlingen var forskjellig.

Direktoratets tall viser at per august 2001 hadde 262 kommuner, eller 60 prosent mottatt tilskudd. Mellom fylkene varierte andelen kommuner som hadde mottatt tilskudd fra 74 prosent i Møre og Romsdal til 38 prosent i Nord-Trøndelag (der søknad fra tre kommuner til er avventet). Ifølge NIBRs telefonintervju-undersøkelse hadde 248 kommuner, det vil si 57 prosent av kommunene, fått tilskudd per oktober 2001. Andelen var også her høyest i Møre og Romsdal (74 prosent og lavest i Nord-Trøndelag (50 prosent) og Finnmark (47 prosent).

### **Kommuner som har levert kart**

Ifølge den gamle tabellen fra Direktoratet var det ventet at 86 (muligens 89) kommuner, det vil si en femtedel, skulle levere kart over biologisk mangfold i 2001. Variasjonen mellom fylkene var større med hensyn til andel kommuner som skulle levere kart i 2001 enn andelen som hadde mottatt tilskudd. Andelen som skulle levere kart, varierte fra 56 prosent i Østfold til 0 prosent i Rogaland og Troms. Tall levert av 14 fylker til Direktoratet i september 2001 viste at cirka 24 prosent av kommunene var enten ferdig med kartleggingen eller hadde kart under arbeid.

Hvis målet er å gjennomføre programmet innen utgangen av 2003, ser det på grunnlag av Direktoratets tallmateriale ut som om arbeidet på landsbasis allerede ligger et godt stykke etter skjemaet. En ville opprinnelig ha forventet at cirka 60 prosent av kommunene ville levere kart i 2001, mens det reelle antallet er under 20 prosent, det vil si en tredjedel av det forventede antallet. Det bør også påpekes at levering av kart ikke er det samme som å være ferdig med kartleggingen. Kommunene skal levere et kvalitetssikret digitalt kart og egenskapstabell, en rapport og eventuelle kommunale fakta-ark, samt primærdata for innleggelse i fylkesmannens database "naturbase". Våre intervjuer med fylkesmennene viser at bare et tjuetall kommuner har fullført kartleggingsarbeidet fyllestgjørende.

Fylkesintervjuene viser at bare noen få fylker venter å nå det nasjonale målet om å være ferdig innen utgangen av 2003. Noen fylker vurderer det likevel slik at de er i rute per i dag. Men i mange av disse er få kommuner ferdige, og man tror at det vil bli vanskelig å få de resterende kommuner enten i gang eller ferdige innen fristen. Flere fylker mener allerede i dag at man ikke vil kunne nå målet. Problemet er ikke bare at mange kommuner ennå ikke har startet. Også de kommuner som er i gang, vil kunne ha problemer med å bli ferdige. I mange tilfeller skyldes ikke dette manglende interesse for arbeidet hos kommunene, selv om det også rapporteres om kommuner som viser liten interesse eller er negativt innstilt. I noen fylker starter kommuner uten tilskudd, mens i andre starter ingen kommuner før de har mottatt tilskudd.

I Oslo og Akershus ventes det at alle kommuner skal ha kartlagt "naturtype" i sin kommune på en faglig god måte innen utgangen av 2003. I Buskerud, hvor halvparten av kommunene er i gang med kartlegging, forventer man at de siste fem kommuner vil starte kartlegging i 2003. Sør-Trøndelag, hvor 14 av 25 kommuner har mottatt tilskudd, gir uttrykk for at "...det går stort sett som planlagt". Én kommune er ferdig i dag. Hordaland sier at "...man er à jour når det gjelder tildeling av midler, og kommunene har så langt



Tabell 2.2 *Fylkesoversikt over antall kommuner som har mottatt tilskudd og vil levere kart i 2001 (absolutte og relative tall)*

06 Buskerud	21	12	57	4	19		11	52
07 Vestfold	15	8	53	7	47		9	60
08 Telemark	18	11	61	2	11		9	50
09 Aust-Agder	15	9	60	5	33		8	53
10 Vest-Agder	15	9	60	6	40		8	53
11 Rogaland	26	14	54	0	0		14	54
12 Hordaland	34	21	62	3	9		19	56
14 Sogn og Fjordane	26	17	65	9	35		17	65
15 Møre og Romsdal	38	28	74	6	16		28	74
16 Sør-Trøndelag	25	15	60	2	8		14	56
17 Nord-Trøndelag	24	9	38	2	8		12	50
18 Nordland	45	30	67	8	18		25	56
19 Troms	25	18	72	0	0		13	52
20 Finnmark	19	11	58	4	21		9	47
Sum	435	264	61	89	20		248	57
Kom	Antall kommuner i fylket							
T.1	Antall kommuner som hadde mottatt tilskudd august 2001							
T.2	Antall kommuner som var i gang august 2001							
%T1	Prosentandel kommuner som har mottatt tilskudd							
%T2	Prosentandel kommuner som er i gang							
K.1	Antall kommuner som skal levere kart i 2001 (sikre)							
%K	Prosentandel kommuner som skal levere kart i 2001(sikre)							
K.2	Antall kommuner som skal levere kart i 2001 (sikre + usikre)							
K-T%	Forskjell i antallene							
T.01	Antall kommuner som har mottatt tilskudd (fet skrift) NIBR-tall							
%k	Prosentandel kommuner som har mottatt tilskudd NIBR-tall							

### 60 prosent av kommunene har fått tilskudd

Egentlig skulle det ikke være nødvendig for oss å spørre regionalnivået (fylkesmennenes miljøvernavdelinger) om hvor mange kommuner som har fått tilskudd, fordi vi også hadde tilgang på DN's informasjon om situasjonen. Noen av fylkesinformantene oppga imidlertid tall om dette forholdet, som først ikke stemte overens med Direktoratets tall (som også er basert på informasjonen fra fylkesmennene). Kontrollert for at tallene var avgitt på ulike tidspunkt, ble forskjellen etter hvert ikke på mer enn 14 kommuner. Forklaringen på forskjellen kan ligge delvis i at flere kommuner på Direktoratets liste har mottatt såpass lite i tilskudd at de ikke er blitt regnet med i andre sammenhenger (opplysning fra DN) og delvis at tidspunktet for innsamlingen var forskjellige.

Direktoratets tall viser at per august 2001 hadde 262 kommuner, eller 60 prosent mottatt tilskudd. Mellom fylkene varierte andelen kommuner som hadde mottatt tilskudd fra 74 prosent i Møre og Romsdal til 38 prosent i Nord-Trøndelag (der søknad fra tre kommuner til er avventet). Ifølge NIBRs telefonintervju-undersøkelse hadde 248 kommuner, det vil si 57 prosent av kommunene, fått tilskudd per oktober 2001. Andelen var også her høyest i Møre og Romsdal (74 prosent og lavest i Nord-Trøndelag (50 prosent) og Finnmark (47 prosent).

### **Kommuner som har levert kart**

Ifølge den gamle tabellen fra Direktoratet var det ventet at 86 (muligens 89) kommuner, det vil si en femtedel, skulle levere kart over biologisk mangfold i 2001. Variasjonen mellom fylkene var større med hensyn til andel kommuner som skulle levere kart i 2001 enn andelen som hadde mottatt tilskudd. Andelen som skulle levere kart, varierte fra 56 prosent i Østfold til 0 prosent i Rogaland og Troms. Tall levert av 14 fylker til Direktoratet i september 2001 viste at cirka 24 prosent av kommunene var enten ferdig med kartleggingen eller hadde kart under arbeid.

Hvis målet er å gjennomføre programmet innen utgangen av 2003, ser det på grunnlag av Direktoratets tallmateriale ut som om arbeidet på landsbasis allerede ligger et godt stykke etter skjemaet. En ville opprinnelig ha forventet at cirka 60 prosent av kommunene ville levere kart i 2001, mens det reelle antallet er under 20 prosent, det vil si en tredjedel av det forventede antallet. Det bør også påpekes at levering av kart ikke er det samme som å være ferdig med kartleggingen. Kommunene skal levere et kvalitetssikret digitalt kart og egenskapstabell, en rapport og eventuelle kommunale fakta-ark, samt primærdata for innleggelse i fylkesmannens database "Naturbase"<sup>3</sup>, mens data fra ferskvannkartlegging etter ferskvannshåndboka skal inn i "Vanninfo"-basen. Våre intervjuer med fylkesmennene tyder på at bare et tjuetall kommuner har fullført kartleggingsarbeidet fyllestgjørende.

Fylkesintervjuene viser at bare noen få fylker venter å nå det nasjonale målet om å være ferdig innen utgangen av 2003. Noen fylker vurderer det likevel slik at de er i rute per i dag. Men i mange av disse er få kommuner ferdige, og man tror at det vil bli vanskelig å få de resterende kommuner enten i gang eller ferdige innen fristen. Flere fylker mener allerede i dag at man ikke vil kunne nå målet. Problemet er ikke bare at mange kommuner ennå ikke har startet. Også de kommuner som er i gang, vil kunne ha problemer med å bli ferdige. I mange tilfeller skyldes ikke dette manglende interesse for arbeidet hos kommunene, selv om det også rapporteres om kommuner som viser liten interesse eller er negativt innstilt. I noen fylker starter kommuner uten tilskudd, mens i andre starter ingen kommuner før de har mottatt tilskudd.

I Oslo og Akershus ventes det at alle kommuner skal ha kartlagt "naturtype" i sin kommune på en faglig god måte innen utgangen av 2003. I Buskerud, hvor halvparten av kommunene er i gang med kartlegging, forventer man at de siste fem kommuner vil starte kartlegging i 2003. Sør-Trøndelag, hvor 14 av 25 kommuner har mottatt tilskudd, gir uttrykk for at "...det går stort sett som planlagt". Én kommune er ferdig i dag. Hordaland sier at "...man er å jour når det gjelder tildeling av midler, og kommunene har så langt vist god interesse". Nordland sier at "...naturtype-kartlegging er nærmest i rute og dersom vi får litt mer [penger], kan vi ta de resterende kommuner [20] i 2002 og 2003."

---

<sup>3</sup> "Naturbasen" er den sentrale databasen, eller et fagsystem, der mesteparten av data skal inn. "Natur2000" er en kommersiell database som mange av kommunene har kjøpt inn for å lagre sine egne primærdata.

I Oppland "...kreves en opptrapping for å bli ferdig i 2003. Av de ni "pionerkommunene" er bare to i havn i dag". I Vest Agder må kartleggingen settes i gang i sju kommuner i 2002 og 2003, og dette betraktes som litt av en utfordring. I Rogaland ser man også at "...det går brukbart". Fjorten av 26 kommuner er i gang. Ingen er helt ferdig, men fire-fem er bortimot ferdig. Noen av kommunene i Rogaland er så interesserte at de har startet opp på egen hånd før de har fått tilskudd, "...men det finnes noen igjen som man må tenke på å varme opp for å få med".

I Hedmark, hvor samtlige kommuner har mottatt tilskudd for viltområdekartlegging, synes man at "...det er realistisk å vente at alle de 22 kommunene i løpet av 2003 har ferdigstilt det reviderte viltområdekartverket. Når det gjelder naturtypekartleggingen, bør alle de 13 kommunene som nå er i gang med arbeidet, kunne avslutte dette i løpet av 2003. Det er også realistisk å vente at to-tre av de som starter i 2002, og de fire-fem som starter i 2003, ikke vil bli ferdige i 2003".

Møre og Romsdal, hvor 28 av 38 kommuner har fått startpakken, melder at "...man neppe vil få til den annonserte (nasjonale) framdriften innen år 2003. Særlig kartlegging gjenstår". I Vestfold er man også i tvil om alle er ferdige innen 2003. I Østfold mener man at "...det nasjonale målet med ferdigkartlagte kommuner i 2003 nås ikke". I Sogn og Fjordane regner man med at bare 15 av 26 kommuner blir ferdige i 2003. I Finnmark, hvor cirka halvparten av kommunene har fått tilskudd og er i gang, er ingen kommune ferdig og fra fylkesmannsembetet finner en det vanskelig å si når de blir ferdige. I Troms betegnes driften som "dårlig". Ti av 25 kommuner er i gang. At alle kommuner skal være ferdig til 2003, har ingen tro på.

## 2.2 Flaskehalser

I fire fylker har mangel på tilskuddsmidler forsinket **oppstart** av arbeidet i kommunene. Manglende politisk vilje har også stanset oppstart i en del kommuner (nevnt av fem fylker). Dette kan skyldes:

- mangel på interesse
- redsel for at kartlegging vil være et hinder for næringsutviklingen i kommunen
- kravet til egne midler

At kravet til egne midler er en flaskehals for mange kommuner skyldes en prioritering av bruken av egne begrensede ressurser, som oftest penger, men også arbeidskapasitet, på grunn av kommunenes generelt vanskelig økonomi. Størrelsen på tilskuddet fra staten er viktig her (nevnt av halvparten av fylkene). Det synes å være en generell enighet om at 50 tusen kroner er for lite.

Når det gjelder **gjennomføringen** etter oppstart, er flaskehalsene som nevnes oftest av fylkesmennene:

- mangelen på kompetanse i kommunene, særlig GIS-kompetanse (12 fylker)
- mangel på arbeidskapasitet i kommunen (ni fylker)
- databehandlingen knyttet til bruken av GIS (fem fylker)
- problemer forårsaket av begrensninger ved eller mangel på programvare eller utstyr (fem fylker)
- den for raskt utviklede metodikken

Dessuten mener flere fylkesmenn at gjennomføringen ville vært bedre om fylkesmannen hadde større arbeidskapasitet og kunne bistå kommunene mer. På den annen side har få fylkesmenn den nødvendige GIS-kompetansen for å bistå kommunene.

Mangelen på kompetansen på det naturvitenskapelige området, har ikke vært et stort problem fordi de fleste kommuner bruker tilskuddet til å leie kompetanse. Noen kommuner har brukt tilskuddet til å kjøpe EDB-tjenester, men disse er kostbare. Kommunene er også utsatt for viktige personellendringer, spesielt når det gjelder ettertraktet GIS-personell.

Gjennomføringen har også vært forsinket i noen kommuner på grunn av at miljøvernleder har sluttet, at stillingen er blitt inndratt eller blitt tildelt nye oppgaver. Over 90 prosent av kommunene benyttet anledningen til å ansette en egen miljøvernleder/-rådgiver gjennom den statlig finansierte MIK-reformen<sup>4</sup> fra 1993 (med øremerkede midler for en fireårsperiode). Tre år etter er det imidlertid nærmere 60 prosent av kommunene som enten har fjernet, redusert eller slått sammen stillingen; i en fjerdedel av kommunene er det nå ingen som har ansvar for miljøspørsmål i det hele tatt, mens det bare er en femtedel – 91 kommuner – som har en heltidsansvarlig for miljøvern i kommunen. (Bjørnæs and Lafferty 2000: 35).

Behovet for kvalitetssikring av data kan forsinke arbeidet, men ofte er dette et problem som er blitt skjøvet inn i framtida. I enkelte kommuner har arbeidet stoppet opp på grunn av:

- problemer med grunneiere,
- problemer med å få skogdata fra landbruksmyndigheter,
- metodiske problemer på grunn av håndbøkene og
- det faktum at mye eksisterende informasjon ikke er publisert.

## 2.3 Grep for å komme i havn med programmet

I miljøvernavdelingene sitter de inne med et femtitalls ulike og spesifikke forslag til grep for å komme i havn med programmet. De hyppigste blant disse er forslag om:

- interkommunalt/regionalt samarbeid (sju fylkesmenn) og
- økt tilskudd (seks)

Fylkesmennene mener at interkommunalt samarbeid har flere fordeler:

- ”stordriftsfordeler” betyr at man kan få de begrensede midlene til å rekke lenger, spesielt når det gjelder bruk av konsulenter for kartlegging og GIS, det vil si at administrasjonskostnader reduseres per kommune
- det skal virke motiverende for kommunene, og er kanskje den eneste måte å få ”etternølerne” til å foreta en kartlegging av biologisk mangfold.

Økt tilskudd ses som en måte å få flere kommuner til å komme i gang og som et middel til å forbedre kvaliteten på kartleggingen. Men økt tilskudd er ikke det eneste økonomiske grepet som fylkesmennene mener er viktig. En rekke andre grep foreslås:

- gi kompensasjon for moms

---

<sup>4</sup> MIK: ”miljøvern i kommunene”

- operere med ulik størrelse på tilskudd
- fjerne kravet til egenandel fra kommunen
- akseptere at kommunens egenandel består av egeninnsats i stedet for penger
- gi løfte om tilskudd senere for å få kommuner til å starte nå
- gi økonomisk støtte i tillegg til tilskuddet fra Direktoratet for naturforvaltning (to fylker)
- skaffe midler til kommuner for kompetanseheving
- gi penger til supplering av allerede foretatte registreringer

For å redusere kostnader og komme i mål foreslår enkelte fylkesmenn en del grep som innebærer en reduksjon i ambisjonsnivået:

- utvide tidsrammen til 2004 (to fylker)
- nedprioritere enkelte områder for å redusere arbeidsmengden
- ta ”lett på” skog
- prioritere analog kartlegging framfor digitale løsninger med bruk av GIS<sup>5</sup>
- foreta en sterkere prioritering i ferskvannskartleggingen

Fire fylkesmenn mener at arbeidet i kommunene bør effektiviseres på forskjellige måter for lettere å komme i havn. Disse inkluderer følgende grep:

- bedre prosjektstyring i kommunene
- ta med alle temaer (naturtyper, vilt, ferskvann, og lignende) i ett prosjekt
- få Landbruksdepartementet til å gjøre tilgjengelig informasjon om nøkkelbiotoper fra MIS-kartleggingen<sup>6</sup>
- unngå personavhengighet (uten at det forklares hvordan dette kan oppnås)

Flere forslag gjelder grep for å forbedre den politisk-administrative forankringen av arbeidet i kommunen. Disse inkluderer:

- å presentere ”gode eksempler” for kommunene
- å etablere arenaer for diskusjoner i kommunen
- å involvere den politiske ledelsen fra administrasjonens side
- å legge til rette for økt medvirkning eller deltakelse fra befolkningen
- å argumentere mer aktivt fra initiativtakernes side for nytten av kartleggingen for kommunen

Til støtte for disse og andre tiltak anbefales kurs av ulike typer, først og fremst i fylkesmannens regi. Kurs anbefales for både politikere og administrasjonen, spesielt for nyansatte i kommuner som nylig har startet. Kursene kan arrangeres fylkesvis, og opplæringen bør utføres av fylkesmennene. Flere kommunesamlinger foreslås også.

<sup>5</sup> Det er interessant at bare ett fylke nevner dette grepet når så mange fylker nevner GIS og databehandling som en så stor flaskehals. Sannsynligvis skyldes dette at fylkesmennene ser nytten av en digital løsning for bruk av resultatene av kartleggingen.

<sup>6</sup> MIS – ”miljø i skog”

Flere fylkesmenn anbefaler bruk av konsulenter, både for kartleggingen og for bruk av GIS. Det anses som en fordel om konsulenten for kartleggingen er lokalkjent. Bruk av studenter til kartleggingen har man både positive og negative erfaringer med.

Mange av grepene som nevnes innebærer en sterkere innsats fra fylkesmennenes side. Startpakkens kvalitet bør økes, særlig datakvaliteten (detaljeringen av stedfestingen) og kartgrunnlag. Dette innebærer at fylkesmennenes "naturbase" må forbedres. Mange kommuner overveier i den forbindelse å gå til innkjøp av den kommersielle databasen "Natur2000" for å kunne lagre sine egne data. Mer oppfølging, mer kommunikasjon med den enkelte kommune og praktisk bistand nevnes av mange. Noen går så langt som til å foreslå at programleverandørene til kommunene blir fulgt opp fra fylkesmannshold og at også selve kartleggingen gjennomføres fra fylkesnivå, sammen med konsulenter.

Slike tiltak vil åpenbart kreve økte ressurser til fylkesmennenes miljøvernavdelinger. En økning i midler til fylkesmennene for å øke deres bistandskapasitet er derfor nevnt som et grep (i to fylker). Det anbefales også at miljøvernavdelingenes dårlige økonomi synliggjøres av Direktoratet for naturforvaltning. Det etterlyses også en mer aktiv strategi fra Direktoratet for finansieringen av kartlegging av biologisk mangfold når fylkeskommunene overtar ansvaret for dette etter 2003<sup>7</sup>.

## 2.4 Suksessfaktorer for en god politisk og administrativ forankring

Vi ba de programansvarlige på fylkesnivå om en "vurdering av hva som har vært suksessfaktorer i kommuner der en har fått til en god politisk og administrativ forankring av arbeidet". Tanken bak spørsmålet var å avklare faktorene som bidrar spesifikt til et godt politisk og administrativt feste i kommunene. Enkelte svar inkluderer imidlertid beskrivelser av faktorer som bidrar til en vellykket gjennomføringen av kartleggingen generelt sett, og vil bli nærmere beskrevet i neste punkt.

Håndboka for Naturtype-kartlegging understreker betydningen av forhåndsdiskusjon, en grundig målsettingsdiskusjon og profilering av arbeidet, som følges opp av et politisk vedtak og etablering av et arbeidsutvalg. Mange av suksessfaktorene som nevnes, knytter seg til profilering av arbeidet, spesielt ved oppstarting av kartleggingen. Idéen må "selges" til politikere, for eksempel gjennom gode presentasjoner. Dette er lettere hvis kommunen bruker eller er kjent med AREALIS. Kommunesamlinger blir vurdert som et viktig tiltak. Interkommunalt og regionalt samarbeid synes også å være fordelaktig såfremt det ikke fører til en ansvarspulverisering fra kommunens side. Prosessen kan også være påvirket av kvaliteten på konsulenten. Det er viktig at utførende konsulent har tillit i regionen.

Betydningen av informasjon til grunneiere og organisasjoner understrekes også. Engasjement og støtte hos disse fra starten, spesielt fra skog-, jordbruks- og jakt- og fiskeorganisasjoner, er viktig for en god forankring. Å trekke inn organisasjonslivet og befolkningen gir arbeidet økt legitimitet. Noen kommuner har erfart at en allianse med grunneiere har gitt en positiv politisk prosess.

<sup>7</sup> - som foreslått i St.meld. nr 31 (2000-2001) "Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling", lagt fram av Stoltenberg-regjeringen i mars 2001, og som Bondevik-regjeringen (bl.a. i Sem-erklæringen) ikke har varslet endringer i forhold til – foreløpig.

At det finnes en miljøvernleder i kommunen vurderes også som viktig. Det må finnes ”en knagg” administrativt å henge biologisk mangfold på, en nøkkelperson i kommunen, fortrinnsvis en miljøvernleder/-rådgiver eller en fra landbruksetaten. For å øke eiendomsfølelsen til prosjektet, presiserer fylkesmennene kommunens ”eierrett”. Press fra utbygging kan i så måte virke positivt.

Selv om et flertall av de programansvarlige hos fylkesmennene gir uttrykk for at den politiske forandringen er avgjørende, er det like fullt litt ymse oppfatninger om det. Det sies at fagfolkene i administrasjonen i noen utmarkskommuner mener at det gjelder å holde kartlegging av biologisk mangfold unna politikerne, på grunn av negative holdninger til en slik kartlegging – frykt for båndlegging – fra politisk hold.

## 2.5 Kartlegging brukt i kommunalplaner

Som det gikk fram av vår beskrivelse av status på kartleggingen i fylkene, er få kommuner helt ferdige. I noen fylker er det ingen eksempler på videre *bruk* av kartlegging i det kommunale planarbeidet. Nesten alle fylkesmennene mener at grunnlaget for en vurdering foreløpig er lite, at det er for tidlig å si, og at man har liten erfaring i hvordan resultatene kommer til å bli brukt<sup>8</sup>.

Den lave bruksgraden skyldes i stor grad manglende kart (færre enn 90 kommuner har signalisert at de vil ha ferdige kart ved utgangen av 2001). Men dette er ikke den eneste forklaring. I ett fylke har fylkesmannen måttet passe på at en kommune bruker sitt eget materiale i planleggingen, mens i flere andre må fylkesmannen være en pådriver for å få biologisk mangfold-kartet i bruk.

Det finnes imidlertid enkelte eksempler på at kartleggingen brukes:

- I ett konkret tilfelle i Buskerud har naturtype-kartleggingen blitt brukt i forslag til trasévalg ved omlegging av en riksveg.
- I Hedmarks eneste kommune som er ferdig (Ringsaker), er biologisk mangfold-informasjon lagt inn i kommunens GIS og er tilgjengelig for saksbehandlere. Den kom for sent for arbeidet med kommuneplanen. Noen kommuner i fylket tenker på en kommunedelplan for biologisk mangfold, eventuelt i kombinasjon med en for LA21 (lokal Agenda 21).
- I Hordaland signaliserer kommunene at de i alle fall vil bruke natur-temakart ved rullering av kommuneplanen. Det er usikkert om det blir utarbeidet egne delplaner for naturtema. Ingen kommune har så langt laget en biologisk mangfold-plan og behandlet den politisk.
- I Nordland er enkelte kommuner på god vei til å implementere resultatene i kommuneplanarbeidet.
- I Oppland, selv om bare to kommuner er ferdige, er inntrykket at kunnskapen som er samlet inn, brukes aktivt i langt flere kommuner enn de som er helt ferdige. Det gjelder nydyrkingssaker, dispensasjonssaker for boliger og i kommune- og reguleringsplanleggingen.
- I Oslo og Akershus er det foreløpig noen få kommuner som har innarbeidet kartleggingsmaterialet i kommuneplaner, mens enkelte har brukt kartleggingsarbeidet i kommunedelplaner. Andre har brukt resultatet mer indirekte og implementert arbeidet

---

<sup>8</sup> Men det er ikke alle fylkesmannsembetene som har oversikt over kartlegging i alle kommuner.

i en totalvurdering av eksempelvis grøntstrukturområder i en kommuneplan, det vil si brukt resultatet som bakgrunnsinformasjon for kommuneplanarbeidet.

- I den ene kommunen som er ferdig i Sør-Trøndelag, er kartlegging blitt brukt i forbindelse med arbeidet med både kommuneplan, kommunedelplan og en ”Grønn Plan”.
- I Telemark er det ikke fra fylkesmannsembetet kjennskap til hvordan biologisk mangfold-informasjon brukes i interne kommuneplanprosesser. Man vet at det er brukt i enkelte kommunedelplaner. Én kommune har som mål å bruke det til å lage en såkalt Grønn Plakat.
- I Vest-Agder brukes resultatene i saksbehandlersystemer i Kristiansand og Mandal. De brukes i utarbeidingen av Grønn Plan/Kart i Kristiansand.
- I Østfold er det lite oppfølging av tiltak i de tre kommunene som har politisk behandlet sine biologisk mangfold-planer. Ingen planer har formell status som kommunedelplaner, bare temaplaner. I Fredrikstad er resultatene brukt i arbeidet med Grønn Plan.
- I Rogaland har man sett effekt av kartleggingen i en frednings sak i Strand kommune.
- I Troms arbeider Harstad kommune med kartleggingen i forhold til en kystsoneplan.

## 2.6 Kompetanse og lokal involvering

Foruten kompetanse i prosjektstyring krever kommunal kartlegging av biologisk mangfold to typer kompetanse som svært sjeldent finnes hos én og samme person: naturfaglig kartleggingskompetanse og GIS-kompetanse.

Bare større eller ressurssterke kommuner som har råd til spesialister, har **GIS-kompetanse**. Hvis kommunen ikke har kompetansen, kan den prøve å inngå et samarbeid med andre som besitter kompetansen. Den kan også kjøpe den. Noen gjør dette, men utsetting av arbeidet betraktes ikke som en løsning i noen fylker. Det er bare unntaksvis at fylkesmannen har kunnet bistå kommunene med GIS-arbeidet. Situasjonen er så kritisk at enkelte fylkesmenn mener at kommunene i denne omgang bør lage analoge kart, og at GIS bør innføres i en annen sammenheng.

Når det gjelder den **naturfaglige kartleggingskompetansen**, er situasjonen mer variert. Kompetansen varierer både mellom fylkene og mellom kommunene innen et fylke. Den varierer særlig med i hvilken grad kommunene i et fylke fortsatt har miljøvernledere/-rådgivere. Den varierer også med miljøvernlederens kompetanse. Hvor det finnes organisasjoner med kompetanse om biologisk mangfold, som ornitologiske foreninger, fiskeforeninger, skogeierforeninger, kjentfolk/ressurspersoner, bygdelag og lignende, blir den naturfaglige ekspertkompetansen i kommunene supplert med en lokal kompetanse. Dessverre finnes det ikke så mange botaniske foreninger i fylkene, og i Nord-Norge er det sparsomt med egne lokallag i mange typer organisasjoner. Når kommunen ikke har den nødvendige kompetansen, kjøper kommunen den fra konsulenter og lignende, for eksempel i to tredjedeler av kommunene i Oppland.

Den naturfaglige kompetansen i kommunene vurderes av fylkesmennene mye høyere enn GIS-kompetansen, men noen endelig vurdering blir ikke mulig før flere kommuner har levert kart og fylkesmannen har gjennomført en kvalitetskontroll. Manglende kompetanse hos noen kommuner blir til dels kompensert for gjennom interkommunalt samarbeid.

Kompetansen hos konsulentfirmaene anses å være tilfredsstillende i de fleste fylker – på grunn av at de ansatte er blitt rekruttert nettopp fra fylkesmannsembetet i en del tilfeller.



De kommuner som har høy kompetanse, er ofte de som var tidligst ute i prosessen. Selv om det generelt er vanskelig å ”slutte fra kildens taushet”, er det klart at kompetanseproblemet kan være et mye større problem i de resterende kommuner, som ennå ikke har startet kartleggingsarbeidet.

## 2.7 Finansiering av prosjektene

I prinsippet er rammen for naturtype-kartlegging 100 tusen kroner og finansieringsmodellen er 50 tusen kroner fra staten ved fylkesmannen og 50 tusen kroner fra kommunen. Verken rammen eller modellen følges i alle fylker, og både rammen og finansieringsmodellen kan variere innenfor et fylke.

Det synes å være generell enighet om at **rammen** på 100 tusen kroner er for lav. Den gjennomsnittlige innsats er vesentlig større i mange kommuner, i alle fall hvis man regner med arbeidsinnsats. I Oppland er dette anslått til 150 til 250 tusen kroner. Noen kommuner i Vest-Agder har brukt så mye som 300 tusen. Gjennomføringen av kartleggingen er med andre ord i betydelig grad avhengig av egeninnsats.

I noen fylker ser det ut som om man har fulgt **spleisemodellen** mellom kommune og stat nokså strengt, for eksempel i Vestfold og Buskerud (i Buskerud vil fylkesmannen bistå med ekstramidler i et konkret samarbeidsprosjekt for å lage en ”oppskrift” på kobling av digitaliserte data med kart). I Hedmark klarer også de fleste kommuner sin egenandel.

Men et flertall av fylkene har gått vekk fra den strenge finansieringsmodellen, delvis på grunn av den store variasjonen i så vel kommuneøkonomi som i hvor lokale ildsjeler eller kommunen er til å skaffe penger. I enkelte fylker har fylkesmannen supplert de statlige midler med midler fra eget budsjett, for eksempel Nord-Trøndelag, Aust-Agder (som ikke lenger har anledning) og Vest-Agder. I flere fylker, for eksempel Aust-Agder, Hordaland, Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag, Oslo og Akerhus, Sør-Trøndelag, Troms og Østfold, er kommunens andel ofte i form av arbeidskraft, eller materielle ytelser eller innkjøp (for eksempel i form av dataprogrammet ”Natur2000”. I noen kommuner er det vanskelig å få ut penger som er bevilget i kommunen fordi kilden(e) i budsjettet er for dårlig spesifisert. Kommunene mottar også i noen grad gratis hjelp fra annet hold, for eksempel fra fylkesmannen eller fra NINA (Norsk institutt for naturforskning).

## 2.8 Andre suksessfaktorer for vellykket kartlegging

En god politisk og administrativ forankring betraktes som en forutsetning for en vellykket gjennomføring. Det er viktig å ha politisk backing innad i kommunen helt fra starten. Samtidig er en bred forankring av prosjektet i administrasjonen avgjørende, slik at det ikke bare blir den miljøvernansvarlige som står for gjennomføringen. En god prosess i kommunene er klart avhengig av at mange har et ansvar og opplever en delaktighet.

Enkelte gode synergier eller koblinger i ansvarsforhold er det også grunn til å trekke fram: som for eksempel at landbrukssjefen – som i utgangspunktet har god kontakt med grunneierne – også fungerer som miljøvernsjef (erfaring fra Rauma kommune i Møre og Romsdal). Det anses også som spesielt viktig å involvere IT-avdelingen i kommunen, i tillegg til teknisk etat eller planavdeling. Åpenhet og god informasjonsutveksling i forhold til grunneiere, organisasjonslivet og allmennheten for øvrig blir understreket.

Bruk av konsulenter til registrering, databehandling og prosjektstyring har vært en suksessfaktor i mange kommuner. Valg av konsulenter med god fagkompetanse og erfaring er avgjørende for kvaliteten på kartleggingsarbeidet.

Kontakten mellom fylkesmannen og kommunene er også nevnt som viktig, for eksempel gjennom organisering av oppstartsmøte, deltakelse i styrings- eller referansegrupper i den enkelte kommune, seminarer for kommuner og oppfølging (spesielt av GIS-delen).

I flere fylker har interkommunalt og regionalt samarbeid gitt positive resultater. I Aust-Agder er det oppgitt å være en forutsetning for igangsetting, for eksempel på grunn av mulighetene for bruk av felles konsulent og GIS. I andre fylker har fylkesmannen prøvd å stimulere til det, ikke alltid med hell. Det skyldes dels at det finnes lite tradisjon for interkommunalt samarbeid og dels at man har dårlig erfaring med det. For eksempel sprakk et interkommunalt samarbeid i Troms på generelt grunnlag, og dermed gikk også samarbeidet om biologisk mangfold dukken.

Andre forhold som bidrar til suksess, er:

- at ideelle organisasjoner fungerer som initiativtaker eller drivkraft
- at miljøvernleder finnes
- at den miljøvernansvarlige har et eget engasjement og kompetanse og erfaring i forhold til saken
- at det stabile forhold når det gjelder nøkkelkompetanse i kommunen
- at det er en positiv holdning til naturtype-kartlegging i kommunene,
- at det finnes GIS-kompetanse
- at naturtype-kartleggingen samkjøres med andre prosjekter: viltkartlegging, skogtaksering o.a.
- at det er en evne til å skaffe penger i kommunen
- at det generelt er stort engasjement og eiendomsfølelse til prosjektet i kommunen

## 2.9 Kommunenes oppfatning av fylkesmannens rolle

Selv om fylkesmennene naturligvis måtte være usikre på svaret – i andres vurdering av en selv - spurte vi et flertall av dem om hvordan fylkesmannens innsats blir oppfattet av kommunene. Noen svarte at de opplever at de har en god dialog med kommunene og har fått positive tilbakemeldinger. Det gis lite uttrykk for at det skulle være noen utbredt kommunal skepsis mot fylkesnivået, det ser heller ut til å være et fagfelleskap på bakgrunn av felles interesser på feltet. I den grad programansvarlige hos fylkesmannen har opplevd kritikk, blir denne vurdert som konstruktiv.

Kritikken fra kommunene har vært sterkest når det gjelder ”startpakken”, skjønt erfaringene på dette området også er varierte. Som én av fylkesmannsrepresentantene uttrykte det: ”Siden prosjektet fra sentralt hold nærmest er definert som systematisering av allerede eksisterende data, så har nok en god del kommuner følt vår startpakke som en skikkelig nedtur. Forestillingene om hva vi sitter på av data har da vært urealistisk store.” Eller som en annen fylkesrepresentant så det: ”Startpakken er et ømt punkt. Kommunene hadde store forventninger til den og er nok noe skuffet”.

Problemene med startpakken har tydeligvis vært betydelige:

- det har vært problemer med sen levering av data

- data har manglet eller ikke vært lagt inn i naturbasen, og har derfor heller ikke inngått i startpakken (i minst ett tilfelle består startpakken bare av en liste over relevante rapporter)
- data er ufullstendige og unøyaktige; mange ressurssterke kommuner har bedre data selv
- data kan ikke leveres i digital form
- det har vært problemer med overføring av digitale data
- det har vært manglende oversikter over rapporter m.m. som kommunene kan ha bruk for i sitt kartleggingsarbeid

Noen av disse problemene blir løst etter hvert, ifølge fylkesmannsembetene. Et godt eksempel synes å være den ansvarlige i Buskerud som sier: ”Vi prøver hele tiden å bli bedre, og der har styrking av fylkesmannens GIS-kompetanse vært viktig. Fra 2002 kan vi levere gode utskrifter fra Naturbasen, digitale kart og bilder fra verdifulle kulturlandskap i Buskerud, kart over rødliste-planter og vannkvalitetsdata. Vi samler også bakgrunnsmateriale og opplysninger fra de ulike verneplanprosessene (som myr, edellauvskog, barskog og fossiler) for områder som ikke ble vernet. Disse data vil også bli kartfestet og inngå som en del av startpakken. Vi vil også supplere de kommunene som har startet arbeidet med tilsvarende startpakke.” Et annet godt eksempel er Møre og Romsdal, hvor kommunene har tilgang til en fyldig, digital litteraturlitertidbase.

Flere fylkesmenn har fått inntrykk av at mange kommuner ønsker mer bistand, særlig når det gjelder bruk av GIS, og ønsker at fylkesmennene hadde større kapasitet til å reise rundt. Noen kommuner mener at GIS-kompetansen og kapasiteten til bistand hos fylkesmannen er for lav. Men i Vestfold hvor det er fem-seks personer med GIS-kompetanse hos fylkesmannen, blir det rapportert at de opplever at de blir for lite brukt av kommunene.

## 2.10 Fylkesmennenes syn på sentrale myndigheters rolle

Det virker som om Miljøverndepartementet er nokså usynlig for fylkesmennene når det gjelder kartlegging av biologisk mangfold. Derimot virker det som om fylkesmennene er fornøyde med oppmerksomheten og oppfølgingen de får fra Direktoratet. Særlig trekkes fram Direktoratets årlige samlinger, fordi de virker motiverende og fordi ”...både suksesser og fiaskoer” legges fram. Én av fylkesinformantene synes at samlingene er gode, men at det kanskje er litt ”...stille mellom skippertakene”. Litt mer motivasjonsfremmende tiltak etterlyses. Den samme informanten berømmer Direktoratet for å ha satt i gang en evaluering av programmet av en ekstern instans. Direktoratet får også ros for å ha holdt løftene om midler.

Foruten økonomiske midler betraktes håndbøkene og veilederne som Direktoratets viktigste bidrag til gjennomføringen av programmet. Som enkeltverk får disse ros fra de aller fleste fylkesmenn. Men de får også en nærmest enstemmig kritikk på flere punkter:

- Bøkene er utkommet på forskjellige tidspunkter. De fleste kom for sent, spesielt ”veilederen for kartproduksjon” og håndboka ”ferskvann”. Håndboka for ”marin kartlegging” har først ganske nylig kommet.
- Håndbøkene mangler konsistens: de burde ha vært samordnet eller koordinert bedre og utgitt samtidig, muligens i et samlet verk. Spesielt anses det at håndbøkene ”ferskvann” og ”naturtyper” burde ha vært samordnet og slått sammen i én og samme bok.

- De ulike naturtypene (i håndboka ”naturtyper”) gjenspeiler i for stor grad naturtypene som finnes i Midt- eller Sør-Norge, det vil si tar ikke nok hensyn til regionale særtrekk og variasjoner.

Andre generelle kritiske synspunkter på håndbøkene er at :

- De kommer for ofte: kommunene er så vidt ferdig med kartleggingen når det kommer en ny håndbok.
- De er for standardiserte, og tar ikke hensyn til regionale variasjoner.
- Metoden for verdisetting og prioritering er problematisk.
- Som enkeltverk er håndboka ”naturtyper” mest brukt og får mest ros, for eksempel at den er oversiktlig og god. Vilthåndboka og ferskvannshåndboka får mest kritikk, den første for metoden og den andre for faktabladene. Noe av kritikken kan også skyldes at det er ingen eller kortere erfaring med bruk av disse andre håndbøkene.
- Direktoratet berømmes for den aktive bruken av Internett som legges opp for gjennomføring av programmet. Men det får kritikk fra enkelte eller flere fylkesmenn på flere andre områder:
  - Sammenheng mellom ambisjonsnivå og virkemidler: Direktoratets ambisjonsnivå er for høyt i forhold til ressursene som er tilgjengelige.
  - Startpakken: Direktoratet har lovet for mye til kommunene i forhold til det fylkesmennene faktisk har å bidra med. Kommunene har hatt for store forventninger til hva fylkesmennene er i stand til å levere. Direktoratet burde kommet med innspill med sikte på å heve kvaliteten
  - Databaseproblematikken: ”Naturbase” har hengt etter i utviklingen og fungerer ikke tilfredsstillende for fylkesmennene. Access-databasen for Naturbase kommer først nå, og den passer ikke helt med kommunenes verktøy, det vil si Natur2000.
  - Tilgang til data: Direktoratet bør ta mer ansvar for å få fram mer data, for eksempel Skogbrukets data fra ”Miljø i Skog”- kartlegginger, som i dag ikke offentliggjøres (på grunn av skogbrukernes frykt for vern?), og de som finnes i museer/samlinger (det er et problem at altfor mye informasjon er upublisert og ikke blir spredt og videreformidlet (mye verdifull informasjon på dette feltet finnes bare som individuelle herbarier, som enkeltforskere/samleres enkeltstående arbeider, som ikke blir spredt eller videreformidlet)
- Museumsprosjektet: Dette kan være til stor hjelp for kommunene. Men med det tempoet som Museumsprosjektet har, vil de fylkesvise databasene bli ferdige i 2006, det vil si etter at kommunene er ferdige med kartlegging i første omgang.

Først nå er Nordland igang med viltkartlegging i regi av kommunene. For fylkesmannen virker det som om Direktoratet i stor grad tar det for gitt at dette arbeidet forlengst er ferdig. Fra fylkesmannens side er det et inntrykk er at det er vanskelig å få god veiledning i dette arbeidet, og spørsmålet er om dette skyldes at Direktoratet ikke lenger har folk som jobber direkte med programmet?

## 2.11 Samhandling mellom aktørene

Det generelle inntrykket vi får, er at fylkesmannsrepresentantene mener at:

- kommunikasjonen med Direktoratet for naturforvaltning er stort sett tilfredsstillende eller god, selv om den er liten og sporadisk
- kommunikasjonen med kommunene har vært tilfredsstillende, men kunne godt ha vært utvidet om man hadde hatt ressurser til det
- kommunikasjonen med organisasjonene er en sak for kommunene i forbindelse med gjennomføring av kartleggingen; fylkesmannen har lite eller sporadisk kontakt, (i noen fylker er det få organisasjoner å ta kontakt med om man skulle ønske det.)

Kommunikasjon og samhandling med kommunene kan dreie seg om fylkesvise eller regionale samlinger/seminarer, diskusjoner og møter ved oppstart, levering av ”startpakken”, telefonisk kontakt med prosjektledere for å følge opp, deltakelse i utvalg eller styringsgrupper og GIS-bistand. Få kart er levert til fylkesmennene, og overføring av digitale kart og data til Naturbase og/eller AREALIS har svært sjeldent forekommet. I flere fylker var kommunikasjonen litt treg i starten, men den er blitt bedre etter hvert. I enkelte fylker har kontakten ikke vært hyppig. Man ser for seg en større rolle i det siste leddet i kartleggingsprosessen, i selve kvalitetssikringen. Mangel på GIS-kunnskap hos fylkesmennene har også vært en begrensende faktor.

## 2.12 Fylkesmennenes syn på kvaliteten på kartleggingen

Det er for tidlig for fylkesmennene å ha et endelig syn på kvaliteten på kartleggingen. Få kommuner er ferdige, og mange har ikke begynt ennå. Resultater i form av kart, data og rapporter er mottatt fra noen kommuner i noen fylker. Noen fylkesmenn har ikke hatt tid til å studere de få resultater som de har mottatt.

Omfanget av kartleggingen varierer mellom kommuner og fylker, og arbeidet omfatter mange ulike oppgaver. Det er derfor rom for stor variasjon i kvalitet på arbeidet og dermed erfaringene og synet på dette.

Et inntrykk som mange fylkesmenn har, er at i forhold til bevilgede statlige ressurser er resultatet meget godt. Som en representant for fylkesmannen uttrykker det: ”Dette er første gang kommunene verdivurderer naturkvalitetene systematisk, der ferskvann, vilt, naturtyper og rødlistearter aggregeres. Vi må være klar over den svært ambisiøse målsetning som ligger i metoden kombinert med lavt driftsbudsjett. Vi må også vise ydmykhet for de svære utfordringene som ligger innen systematikk og arts-kunnskap. Når dette er sagt, tror vi at kartleggingen vil gi et bedre beslutningsgrunnlag i arealforvaltningen. Vi vil minne om store regionale forskjeller når det gjelder undersøkelser, rapporter, bøker og publikasjoner. Særlig gjelder dette kunnskapen om rødlistearter - noen kalkrike høyboniteter er godt undersøkt, mens andre mer skrinne, ensartede områder knapt er besøkt av en botaniker - langt mindre en zoolog.”

I et fylke som er kommet langt, mener man at ”...kommunene har i stor grad gjort en god jobb. Men vi ser likevel at de kommunene som har mest ressurser er de som får gjort mest. Det sier seg selv at kommuner med god økonomi bruker mer ressurser på å kartlegge sine arealer. Andre kommuner får bare kartlagt en del av kommunen, mens andre kun gjør en litteraturstudie.”


En kritikk som går igjen er at registreringen omfatter for små områder, at for lite nytt (i forhold til det som står i startpakken) er tatt med (muligheten til å søke støtte anbefales til ny datafangst etter at den landsomfattende kartleggingen er avsluttet). Noen fylker rapporterer at nesten alle har feltarbeid for å kontrollere data i startpakken. Alle temaer blir ikke registrert i alle kommuner. Man erfarer at mange kommuner lager ufullstendige kart for å komme i mål. Behovet for kvalitetssikring generelt regnes for å være stor.

Stedfesting er gitt på forhånd av kildene. Viltinformasjon er spesielt problematisk fordi det ble registrert på topografisk kart (M 1:50.000). Kvaliteten på kommunenes kvalitets-sikring av stedfestingsdata er ennå ukjent. Hvor konsulenter brukes, er kvaliteten som regel god. En samling også for konsulentene kunne kanskje øke kvaliteten gjennom en bedre standardisering av kartleggingen.

Etableringen av databaser med kart- og egenskapsdata og uttegning av temakart går greit i noen kommuner i noen fylker. Noen kommuner har levert data til enten AREALIS eller Naturbasen. Levering til AREALIS går som regel direkte, ikke via fylkesmennene. Noen kommuner har levert analoge kart.

## 3 Undersøkelse i kommunene

### 3.1 Innledning: metodologiske betraktninger

NIBRs gjennomgang av kommunenes innsats for registrering av biologisk mangfold var basert på spørreskjemaet laget og sendt ut av Landbrukshøgskolen i Ås. Dette kapitlet presenterer dataene fra denne spørreskjemaundersøkelsen. Bruken av dette spørreskjemaet ga en del utfordringer. Spørsmål om økonomi var hyppig noe upresist besvart av kommunene. Videre brukte store deler av spørreskjemaet åpne spørsmål i stedet for faste svaralternativer. Det ga begrensninger i vår gjennomgang av spørreundersøkelsen, som var orientert mot kvantitativ analyse. Et eksempel er spørsmålet om kommunen nøyde seg med registrering av kjente lokaliteter for kartleggingsarbeidet, eller om den også foretok nye registreringer ved hjelp av fagfolk. Ingen svaralternativer var angitt i skjemaet; skjemaet åpnet snarere for kvalitativ informasjon: ”vennligst presiser”. Kommunene ga  regel lite utfyllende informasjon. Vi på vår side kodet svarene som enten ”bare gamle” eller ”også nye registreringer”.

En skala ville gitt et mer riktig bilde, både i spørsmålet om nyregistreringer og ved mange andre spørsmål i skjemaet. Men kommunene måtte i så fall selv ha plassert seg langs en slik skala. Selv vår enkle bruk av to svarkategorier i spørsmålet om nye registreringer ga problemer da vi forholdt oss til svarene som ble gitt på det åpne spørsmålet. Hvor skulle vi for eksempel plassere et svar som ”I hovedsak gamle/kjente lokaliteter”? Et annet eksempel på at skalaer ville vært å foretrekke, er spørsmålet om kommunen hadde opplevd problemer med kartleggingsarbeidet. Alternativene var ja og nei, noe vi har grunn til å tro ga meget upresise målinger.

Andre ganger kunne det være noe uklart hvordan kryss på eksisterende svaralternativer skulle tolkes. Et eksempel er spørsmålet om hvor lett DN-håndbok 13-1999 var å bruke. Valgene mellom ”lett”, ”middels” og ”vanskelig” gir ganske unøyaktige målinger. Særlig er ”middels” en uklar verdi, som kan omfatte mange ulike reelle oppfatninger om håndbokas nytte.

Resultatene fra vår gjennomgang av spørreundersøkelsen må dermed sees i lys av slike uklarheter og svakheter ved spørreskjemaet. I tolkningen av data fra spørreskjemaundersøkelsen bør man også ta hensyn til at svarene var preget av hvem i kommunen som fylte ut skjemaet, ikke bare av egenskaper ved kommunen. Dette var spesielt tydelig i en del av skjemaene innsendt av kommuner som hadde brukt konsulenter. Her kunne for eksempel en rekke spørsmål bli besvart med ”Spør konsulent”. Det er dermed god grunn til å anta at en del feilkilder har preget vårt datamateriale.

Spørreskjemaet var i sin form hovedsakelig innrettet mot dem som allerede hadde påbegynt arbeidet med registreringer og hadde relativt klare planer for kartleggingen. Enkelte av dem som svarte på skjemaet, opplevde dette som et problem, for eksempel kom følgende kommentar fra en kommune som ikke hadde påbegynt registreringen:

”Savner spørsmål om når kommunen har startet arbeidet.” En annen variant var:  
 ”[Spørreskjemaet] passet dårlig for oss som hadde gjort noe og skal fortsette arbeidet.”

Videre ga utvalget visse begrensninger for analysen. I alt 271 kommuner svarte på spørreskjemaet (noen av disse på svært få spørsmål). Det vil si at 164 kommuner ikke var representert i spørreskjemaundersøkelsen. Det er rimelig å anta at den selv-seleksjonen som lå bak svar og manglende svar i seg selv er interessant. Kanskje var kommuner som ikke hadde begynt med arbeidet for å kartlegge biologisk mangfold, underrepresentert i vårt materiale. Dette ble en svakhet ved analysen da vi var opptatt av flaskehalsen i forhold til å iverksette slik registrering.

## 3.2 Hvem svarte på spørreskjemaet?

Siden mange kommuner ikke var representert i utvalget, er det av metodemessige grunner nødvendig å sammenlikne kommuner som svarte med kommuner som ikke svarte (tabell 3.1). Det viser hvor representative de kommunene som har svart er i forhold til alle. Bakgrunnsvariable vi trakk inn her, var kommunestørrelse og indikatorer for økonomi.

Tabell 3.1 *Gjennomsnittsverdier (med standardavvik) hos kommuner som svarte sammenliknet med dem som ikke svarte: Kommunestørrelse, sentralitet og økonomi.*

	Svart	Ikke svart
Folkemengde 1.januar 2001	10562,72 (20363,17)	10031,63 (40002,92)
Landareal i km <sup>2</sup> (1999)	684,56 (758,64)	733,88 (959,04)
Tettstedsareal i km <sup>2</sup> 1999:	52,77 (93,06)	40,48 (111,37)
Sentralitet 1990 (skala 1-7)	3,79 (2,50)	3,34 (2,50)
Netto driftsutgifter 1.1-1.7 1998	19634,43	22843,56
Netto driftsutgifter 1.1-1.7 1999	21126,89	24388,10
Netto driftsresultat 1998	552,83	1448,77
Netto driftsresultat 1999	641,48	566,17

*NOTE. Av de i alt 271 kommunene som svarte på skjemaet, inngår åtte i kategorien "Ikke svart" fordi vi ikke kunne identifisere hvilken kommune svaret kom fra. I grupperingen av svar klassifiserte vi manglende opplysninger om når registreringsarbeid er antatt ferdigstilt og "vet ikke"-svar ble klassifisert som ikke ferdig før 2004.*

Det var ingen store forskjeller i kommunestørrelse mellom dem som svarte og dem som ikke svarte på spørreskjemaet. At standardavviket er større for dem som ikke svarte, betyr at variasjonen er større i denne gruppa. Folkemengde i løpet av perioden 1.1.1998 til 1.1.2001 var forholdsvis lik. Forskjellene i landareal var også små (men med litt lavere svartendens hos kommuner med større landareal). Kommuner med større urbaniserte områder (det vil si tettsteder i km<sup>2</sup>) hadde en noe større tilbøyelighet til å svare, mens forskjellen langs variabelen sentralitet var meget liten.

Basert på tabell 3.1 virket det rimelig å si at kommunene som svarte, så ut til å være forholdsvis representative for alle kommunene i landet. Vi fant ingen tegn på at utvalget var skjevt i forhold til økonomiske forhold i kommunen.



Blant kommunene i utvalget svarte 160 at de hadde fått tilskudd fra fylkesmannen. Ifølge Direktoratet for naturforvaltning var antallet kommuner med tilskudd fra fylkesmannen i august 2001 kommet opp i 271 kommuner. Det var dermed ingen påfallende tendens til at kommuner med tilskudd fra fylkesmannen svarte på skjemaet mens kommuner uten tilskudd unnlot å svare.

### 3.3 Vedtak om kartlegging i kommunene

Det innledende spørsmålet i spørreskjemaet lød slik: "Kjenner kommunen til at regjeringen tar sikte på at alle kommuner skal ha gjennomført kartlegging og verdi-klassifisering av viktige områder for det biologiske mangfoldet på kommunens areal i løpet av 2003?" På dette spørsmålet svarte fem kommuner nei, mens to kommuner ikke svarte på spørsmålet. (Bare fire av disse sju kommunene var identifiserbare; de kom fra hvert sitt fylke).

Som forventet varierte den lokale oppfølgingen av målsettingen om kartlegging av biologisk mangfold. To tredjedeler av kommunene (64 prosent) svarte at de selv hadde gjort formelt vedtak om at registreringsarbeidet skulle gjøres. Blant disse forventet ni av ti (90 prosent) å være ferdig innen utgangen av 2003 (se Tabell 3.2). Vi ser også at en del av dem som svarte at de ikke hadde et formelt vedtak i kommunen, likevel svarte at de hadde en forventet slutføring før 2004 (44 prosent blant de 71 som svarte på dette spørsmålet).

Tabell 3.2 *Formelle vedtak om og forventet slutføring av kartleggingen. Prosentandel av kommunene.*

Kartlegging antatt ferdig	Formelt vedtak?		Totalt
	Ja	Nei	
Andel før 2003 av alle svar (medregnet "vet ikke")	90	44	77
Før 2000	2	3	2
I 2000	8		6
I 2001	31	4	23
I 2002	29	18	26
I 2003	21	18	20
I 2004-2005	2	6	3
Vet ikke	7	51	20
	N = 164	N = 71	N = 235

*NOTE. Når respondenter oppga to årstall (for eksempel 2002-2003), ble det siste årstallet brukt*

Tabell 3.3 gjengir geografiske forskjeller basert på en inndeling etter fylker. Vi fant enkelte tegn på fylkesvise forskjeller i bruken av formelle vedtak og planlagt ferdiggjøring. Mens fylker som Akershus, Hedmark, Hordaland, og Møre og Romsdal hadde en forholdsvis høy andel med vedtak blant dem som svarte på skjemaet, hadde fylkene Oppland, Telemark, Rogaland, Sogn og Fjordane, og Nord-Trøndelag forholdsvis få kommuner med vedtak. Tilsvarende forskjeller fant vi ikke i svar på når kommunene mente at den skulle bli ferdige, selv om Hordaland også her ga gode resultater.

Vi vil imidlertid understreke at slike oversikter med få enheter i den enkelte gruppe må tolkes med stor forsiktighet. Tallmaterialet er altfor lite til at vi kan bruke det til å trekke klare konklusjoner om geografiske forskjeller.

Tabell 3.3 *Formelle vedtak om og forventet slutføring av registreringsarbeidet*

	Andel uten formelt vedtak	Forventet ferdigstilling	
		2004 eller senere	Vet ikke
Fylke			
Østfold	4 av 13		4 av 13
Akershus	3 av 14	1 av 13	1 av 13
Hedmark	3 av 14		3 av 13
Oppland	9 av 16		2 av 13
Buskerud	3 av 12		2 av 12
Vestfold	3 av 9		2 av 10
Telemark	6 av 10		2 av 7
Aust-Agder	5 av 12	1 av 11	1 av 11
Vest-Agder	3 av 8	1 av 7	1 av 7
Rogaland	7 av 17		2 av 14
Hordaland	6 av 23		2 av 22
Sogn og Fjordane	9 av 18		4 av 14
Møre og Romsdal	7 av 26	3 av 25	5 av 25
Sør-Trøndelag	5 av 15		4 av 15
Nord-Trøndelag	6 av 15		3 av 15
Nordland	6 av 19	1 av 19	7 av 19
Troms	3 av 7		3 av 7
Finnmark	3 av 7	1 av 6	1 av 6
Totalt	91 av 255	8 av 236	49 av 236
Totalt i prosent	35,7%	3,4%	20,8%

*På grunn av at det enkelte fylke var representert med få kommuner, bruker tabellen ikke prosenter, men angir andelen med absolutte tall.*

En kartlegging av biologisk mangfold skal munne ut i utarbeidelsen av kart. Fire kommuner som svarte at de hadde gjort et vedtak om kartlegging, svarte imidlertid at de verken skulle legge disse data inn på digitale kart eller på GIS. Disse kommunene kom fra hvert sitt fylke. De aller fleste av kommunene (92 prosent) svarte at de ville gjøre begge deler. Samtidig svarte de fleste av kommunene med formelt vedtak at de ville lage en rapport i papirformat (92 prosent). Bare omtrent halvparten av kommunene som rapporterte at de ikke hadde fattet noe formelt vedtak, svarte på spørsmålene om GIS og digitalt kart. Flertallet av disse (85 prosent) planla å bruke både GIS og digitalt kart.

Tabell 3.4 *Utarbeidelse av kart*

	Formelt vedtak om kartlegging		
	Ja	Nei	Totalt
Kart på GIS? Andel ja-svar (N = 184)	94%	88%	93%
Digitalt kart? Andel ja-svar (N = 196)	95%	89%	93%
Rapport på papir? Andel ja-svar (N = 185)	92%	85%	90%

På spørsmål om kartleggingen også omfattet nye registreringer, svarte de aller fleste bekreftende, både blant dem med formelt vedtak (90 prosent, n = 134) og blant dem uten formelt vedtak (83 prosent, n = 35). Vi gjør imidlertid oppmerksom på at vi her selv måttet klassifisere svarene, slik beskrevet innledningsvis i dette kapitlet, videre at mange

unnlot å svare på dette spørsmålet (delvis fordi dette spørsmålet foreløpig ikke var avklart, men trolig i stor grad også fordi de ikke hadde kjennskap til hva for eksempel den innleide konsulenten gjorde).

### 3.4 Gjennomføringen av registreringsarbeidet

#### 3.4.1 Initiativtaker i kommunen og fordeling av ansvar

Ifølge svarene fra respondentene, ble kartleggingen i omtrent halvparten av tilfellene initiert av miljøvernleder (43 prosent av alle som svarte på skjemaet, 54 prosent blant dem med formelt vedtak).

Blant kommuner som fattet et formelt vedtak og hadde miljøvernleder, var det likevel bare to av tre (68 prosent) som svarte at miljøvernleder hadde initiert kartleggingen.

Blant disse ble kartleggingen ofte også i tillegg initiert gjennom politiske vedtak eller gjennom administrasjonen for øvrig. Vi fant ingen sammenheng mellom hvem som hadde initiert kartleggingen og når arbeidet skulle være gjennomført (Tabell 3.5).

Tabell 3.5 *Tidspunkt for (planlagt) ferdigstilling av kartleggingen, sett i forhold til intern organisering*

	Kartlegging initiert		
	Bare politisk	Bare administrativt	Bare av miljøvernleder
N	22	65	72
Kartlegging ferdig innen 2004	100%	80%	82%
2004 eller senere		2%	4%
Vet ikke		18%	14%

Tabell 3.6 *Ansvaret for at kartleggingen gjennomføres. Prosentandel.*

	Formelt vedtatt		Totalt
	Ja	Nei	
Miljøvernleder	55	27	45
Landbruk, jordbruk, skog, utmark	24	21	23
Rådmann	5	17	10
Natur	5	1	3
Plan, byplan	5	9	6
Næring	3	4	3
Park	1	2	2
Teknisk	2	2	2
Annet		3	1

*Alternativene var ikke gjensidig utelukkende*

Miljøvernleder var i nesten halvparten av kommunene involvert som ansvarlig for kartleggingen (Tabell 3.6), med høyere andel blant kommuner som hadde et formelt vedtak. Videre var landbruk/skogdrift involvert i omtrent en fjerdedel av kommunene.

### 3.5 Egen kompetanse og bruken av konsulenter

De fleste respondentene (59 prosent) mente at deres kommunene ikke selv hadde den nødvendige kompetansen for å gjennomføre kartleggingen. Blant disse var det bare to kommuner som opplyste at de selv sto ansvarlig for kartleggingsarbeidet, uten støtte fra konsulenter. De fleste av kommunene i hele utvalget (64 prosent) opplyste at konsulent var hyret for kartleggingsarbeidet.

Tabell 3.7 *Var kommunen, konsulent eller student involvert i kartleggingsarbeidet? Svar sett i forhold til spørsmålet om kommunen selv hadde den nødvendige kompetansen for arbeidet*

	Har kommunen selv kompetanse?		Totalt
	Ja	Nei	
	N = 105	N = 154	N = 259
<i>Kartleggingen utføres av</i>			
Kommunen, andel ja-svar av hele utvalget	48%	12%	27%
Konsulent, andel ja-svar av hele utvalget	59%	67%	64%
Student, andel ja-svar av hele utvalget	16%	5%	10%
Bare kommunen, ikke konsulent eller student	17%	2%	9%

*Alternativene var ikke gjensidig utelukkende*

#### 3.5.1 Økonomi og prioritering

Svarene på spørsmålene om økonomi hadde varierende kvalitet. Særlig var svarene uklare på hvor mye kommunen selv investerte i dette arbeidet og hvor mye arbeidskraft som var avsatt. Disse to variablene ble derfor utelatt fra Tabell 3.8.

Tabell 3.8 *Oppgitt totalbudsjett og tilskudd fra fylkesmannens miljøvernavdeling. I tusen kroner*

	Kommuner med vedtak	Kommuner uten vedtak	Totalt
<i>Laget økonomisk plan</i>			
Ja, antall	116	15	131
Nei, antall	29	63	92
<i>Budsjettstørrelse i tusen kroner, eksklusive tilskudd fra fylkesmann</i>			
Minimum	25	20	20
Maksimum	999 <sup>9</sup>	350	999
Gjennomsnitt	121,16	127,67	121,94
Standardavvik	(129,31)	(91,43)	(125,08)
<i>Tilskudd fra FM</i>			
Ja, antall	134	26	160
Nei, antall	15	52	67
<i>Tilskudd fra fylkesmann i tusen kroner</i>			
Minimum	25	17	17
Maksimum	300	100	300
Gjennomsnitt	68,75	58,18	67,25
Standardavvik	(46,00)	(23,65)	(43,63)

Politisk vedtak om registreringsarbeid viste en sterk sammenheng med gjennomføringen. Det overveiende flertallet blant dem uten vedtak (63 av 78 som svarte), hadde ikke laget noen økonomiske planer. En god del av kommunene uten vedtak hadde imidlertid fått tilskudd fra fylkesmannen, men enkelte kommuner med vedtak (15 av 149 som svarte) hadde så langt ikke fått tilskudd fra fylkesmannen.

Tabell 3.9 *Angitt prioritering av kartleggingsarbeidet og antatt framtidig prioritering av områder i langsiktig arealplanlegging. Prosentandel.*

	Prioritering av kartlegging			Prioritet i langsiktig planlegging		
	Høyt	Middels	Lavt	Høy	Middels	Lav
Alle	31	52	17	42	50	8
Andel med miljøvernleder	43	48	9	54	41	5

Av alle kommunene svarte nesten én av seks (17 prosent) at kartleggingsarbeidet var lavt prioritert, mens 8 prosent svarte at registrerte områder ville få lav prioritet i langsiktig arealplanlegging. På den andre siden hevdet nærmere halvparten (42 prosent) at de registrerte områdene ville ha høy prioritet i langsiktig planlegging. Kommuner med miljøvernleder viste en større tendens til å uttrykke høy prioritering av kartleggingsarbeidet og av registrerte områder i langsiktig planlegging.

<sup>9</sup> Oppgitt beløp på 999 tusen kroner, betyr antakelig at tilskuddet har vært over 1 million (men at det bare var tre plasser tilgjengelig i spørreskjemaet); dette gjelder for øvrig bare én kommune

### 3.5.2 Problemer underveis

Spørreskjemaet inneholdt et spørsmål om eventuelle problemer underveis: ”Har kommunen møtt noen problemer ved igangsetting/gjennomføring av kartleggingen?” Temmelig nøyaktig halvparten av dem som svarte på dette spørsmålet (49 prosent av N = 180), rapporterte at de hadde hatt problemer med igangsetting eller gjennomføring av kartleggingen. Denne svarfordelingen var litt påfallende, tatt i betraktning at de to svaralternativene var altfor grove til å kunne gi noe godt mål på reelle problemer. Det kan for mange kommuners vedkommende ha vært noe tilfeldig om krysset havnet i ”ja”- eller ”nei”-boksen. Spørreskjemaet ba imidlertid også respondentene krysse av for hva slags problem de hadde opplevd (se Tabell 3.10).

Tabell 3.10 *Andel med rapporterte problemer ved igangsetting/gjennomføring av kartleggingen (N = 180). Prosentandel.*

Nei, ikke møtt problemer	49
Ja, møtt problemer	51
Type problemer blant dem med ja-svar:	
Manglende kompetanse/fagfolk	26
Manglende økonomi	64
Liten viten om hva som finnes i kommunen og som bør kartlegges	15
Håndbok/veilederen vanskelig å bruke	3
Manglende politisk gjennomslag	17
Motstand fra grunneiere	12
Annet	40

Blant dem som viste til problemer, trakk flertallet fram økonomiske vansker (64 prosent). Men også en ikke ubetydelig andel refererte til kompetanseproblemer (26 prosent).

Av de 29 kommunene som svarte at de hadde hatt problemer pga. manglende kompetanse eller fagfolk, svarte de fleste (18) at de hadde brukt konsulent.

Vi tok også et raskt overblikk på fylkesvise fordelinger når det gjaldt rapporterte problemer. To av spørsmålene syntes å være spesielt interessant i forhold til fylkestilhørighet: Problemer som følge av manglende kunnskap om hva som burde kartlegges og problemer som følge av at håndboka var vanskelig å bruke. Vi fant ingen fylkesvise forskjeller.

Videre fant vi ingen sammenheng mellom rapporterte problemer med politisk gjennomslag og ordførers partitilhørighet. Men dette må sees i lys av at bare 17 kommuner rapporterte om problemer med politisk gjennomslag.

Selv om forholdsvis få viste til problemer med grunneiere, trakk enkelte kommuner fram dette i skriftlige kommentarer til spørsmålet om problemer underveis:

En ”viss skepsis blant grunneiere, skogsfolk og politikere”; en ”frykt for at kartlegging betyr vern i neste omgang”.

”Grunna fadesar og kommunikasjonsproblem mot grunneigarane ved tidl[egare] registreringsarbeid, arbeider ein i dag intenst med å finna samarbeidsformer på lag med grunneigarane.” Eller: ”Ønsker frivillige avtaler med grunneiere framfor pålegg”

Men også kommunestørrelsen kunne være et problem: ”Enormt stor kommune, vanskelig å få til gode nok kartlegginger.”

### **Interkommunalt samarbeid**

De relativt få som svarte at de hadde et interkommunalt samarbeid ( $n = 62$ ), sa seg fornøyd med dette samarbeidet: 73 prosent svarte at samarbeidet fungerte ”bra”, 23 prosent ”middels bra.

## **3.6 Vurdering av hjelpemidler**

### **3.6.1 Startpakken**

Alle kommuner skal få en startpakke av sine respektive fylkesmenn når de foretar kartlegging av biologisk mangfold. 159 kommuner (59 prosent av utvalget) rapporterte at de hadde mottatt startpakken. Blant dem som svarte at de hadde et formelt vedtak om å gjennomføre registrering, rapporterte 3 av 4 (75 prosent) at de hadde mottatt startpakken. Blant kommunene som ikke hadde fattet et formelt vedtak om kartlegging, svarte 1 av 3 (33 prosent) at de hadde mottatt startpakken.

Når enkelte kommuner ikke hadde fått startpakken, skyldtes dette delvis at registreringsarbeidet hadde startet tidlig (”Vi var prøvekommune for håndboka. Startpakken ikke klar.”). På den andre siden kan det faktum at 25 prosent svarte at de ikke hadde mottatt startpakken kanskje være noe misvisende. Mange kommuner benyttet konsulent, og det kan ha vært konsulentene som satt med startpakken. I alle fall én kommune svarte at de ikke hadde mottatt startpakken, fordi arbeidet var ”satt bort til NINA, NIJOS”. Andre mente imidlertid at det ”ikke [var] behov for [startpakken] i første fase av arbeidet”.

Blant dem som hadde mottatt startpakken og samtidig tok stilling til startpakkens nytteverdi (137 kommuner), var det stort sett positive tilbakemeldinger. Relativt få (16 prosent) karakteriserte nytteverdien av startpakken som lav (”dårlig”).

Tabell 3.11 *Vurdering av startpakken, fordelt etter fylker*

Fylke	Startpakken		
	Bra	Middels	Dårlig
Østfold	3		
Akershus	4	3	2
Hedmark	2	4	2
Oppland	4	3	2
Buskerud	1	1	1
Vestfold	2	6	1
Telemark	2	3	
Aust-Agder	3	3	
Vest-Agder	2	2	
Rogaland	2	2	2
Hordaland	1	6	4
Sogn og Fjordane	4	4	4
Møre og Romsdal	5	13	
S-Trøndelag	3	8	
N-Trøndelag		6	2
Nordland	2	6	3
Troms		1	
Finnmark	1	2	
Totalt	41	73	23
Totalt i prosent	30%	53%	17%

Startpakken skal være tilpasset forholdene i det enkelte fylke. Med såpass få enheter pr. fylke (og bare tre alternative svar), ble fylkesvise forskjeller vanskelige å tolke. Vi kan imidlertid trekke fram to fylker for å vise til variasjon i svar: Data tyder på at startpakken har fungert forholdsvis bra i Møre og Romsdal, men tilsynelatende mindre bra i Hordaland. Vi må imidlertid huske at de tre alternative svarene ga svært grove målinger, antakelig også preget av feilkilder gjennom lav reliabilitet.

### 3.6.2 Bruk av håndbøker

Spørreskjemaet tok også opp bruken av håndbøker og hefter. Tabell 3.12 gir en oversikt over svar gitt på disse spørsmålene.

Tabell 3.12 *Bruk av håndbøker/rapporter*

	N med "ja"	Prosent av alle som rapporterte vedtak
DN-håndbok 13-1999, Kartlegging og verdisetting	141	84
DN-rapport 3-1999, Nasjonal rødliste	127	76
DN-håndbok 11-1996, Viltkartlegging	102	61
DN-håndbok for ferskvann (på nett)	31	19
DN-notat 2000-5, Veileder for kartproduksjon	49	29

DN-håndbok 13-1999 ("Kartlegging av naturtyper. Verdisetting av biologisk mangfold") er sentral for kartleggingsarbeidet. Den så også ut til å bli brukt av de fleste kommuner. Tabell 3.12 viser samtidig til bruken av andre håndbøker. DN-håndboka for ferskvann, som bare forelå på Internett, hadde vært lite brukt. Et eget spørsmål tok opp om



---

kommunene kjente til Naturvernforbundets hefte ”La naturen gå i arv”. Av de 165 som svarte på spørsmålet, svarte 72 prosent bekreftende.

På et åpent spørsmål om hvilke andre rapporter, håndbøker eller liknende som kommunene brukte i kartleggingen, lot enkelte kommuner lange litteraturlister følge spørreskjemaet. En annen formulerte det slik: ”Benytter alt kjent materiale”. Andre svar var:

- ”Andre rapporter om flora og fauna”
- Semesteroppgaver, hovedoppgaver og annet om naturtyper/botanikk m.m. i kommunen
- ”Vegetasjonstyper i Norge”, NINA Temahefte; Natur 2000, Dataprogram; Diverse rapporter fra Vitenskapsmuseet i Trondheim.
- MIS-håndboka (”miljø i skog”)

Spørreskjemaet ba om synspunkter på DN-håndboka 13-1999 (Tabell 3.13). Blant de 186 som svarte at de hadde brukt denne håndboka, var det bare under halvparten som ga en respons på disse spørsmålene (trolig i stor grad som et resultat av at den som fylte ut skjemaet ikke selv hadde ledet arbeidet; mange kommuner hadde overlatt dette til innleide konsulenter). Svært få av dem som svarte her (6 prosent) syntes at håndboka var vanskelig å bruke for å identifisere naturtyper, mens en del flere syntes den var vanskelig å bruke for verdisetting (17 prosent).

Tabell 3.13 *Vurdering av DN-håndbok 13-1999. Hvor lett var den å bruke? Svar fordelt på antall kommuner*

Fylke	Identifisere naturtyper			Verdisetting		
	Lett	Middels	Vanskelig	Lett	Middels	Vanskelig
Østfold	1					
Akershus	2					
Hedmark	1	8			5	2
Oppland	2	1	1	1	1	
Buskerud	3	2			1	2
Vestfold	2	2			2	1
Telemark	1					
Aust-Agder		3			3	
Vest-Agder	2	2			4	
Rogaland	6	5		4	6	1
Hordaland	2	8	1	1	8	1
Sogn og Fjordane	1	4		1	1	2
Møre og Romsdal	1	1	1			2
Sør-Trøndelag	3	3		2	2	1
Nord-Trøndelag	2	3	1	3	2	
Nordland	4		1	3	1	1
Troms		1			1	
Finnmark	1	2		1	1	
Totalt	34	45	5	25	38	13
Totalt i prosent	40	54	6	33	50	17

Som vi ser av Tabell 3.13, sa de fleste kommuner seg ”middels” fornøyd med håndboka som verktøy for identifisering av naturtyper og verdisetting (Tabell 3.13). Som nevnt innledningsvis, er imidlertid innholdet i uttrykket ”middels” uklart, slik at resultatene her blir vanskelig tolkbare. Dette vil også ha preget andelen som valgte å svare ”lett” framfor ”middels”. Det syntes ikke desto mindre riktig å si at håndbok 13-1999 så ut til å ha vært lettere å bruke i Rogaland enn i en del andre fylker, for eksempel Hedmark. Men om det skyldes trekk ved håndboka – naturtype-presenetasjon som egner seg bedre for Rogaland – eller om det skyldes kompetanse eller andre egenskaper ved ”mottakerne” her, er vanskelig å si.

På et åpent spørsmål om hvordan håndboka kunne forbedres, ble følgende momenter trukket fram:

- Generelt var det flere som mente at det var ”vanskelig å få tilpasset [retningslinjene i håndboka] de lokale forhold man hadde i egen kommune. Flere Vestlandskommuner kritiserte håndboka som ”lite tilpasset” de naturtypene man har på Vestlandet, eller ”ikke alt er like relevant for Vestlandet”. Også andre påpekte at håndboka i større grad burde legge vekt på regionale forskjeller. Liknende kritikk kom for eksempel fra en nordnorsk kommune: ”Håndboka viker litt ’kvasi’. Lite tilpasset nordnorske forhold. Kanskje kunne en prioritert å identifisere vegetasjonstyper av verdi, framfor sekkebetegnelsene.”
- En generell kritikk om at ”datadelen burde vært *mye* bedre” gikk trolig i samme retning
- En annen kritikk var at håndboka burde ”utvide[s] til flere geografiske skalaer”

- Verdisettinga kunne gjerne være mer detaljert eller i det minste gi rom for mer detaljert verdisseting
- Et par kommentarer gikk mer på formen: ”Tykkere perm, så ikke arkene rives så lett pga. lite plass” og ”For stort volum og virker uoversiktlig”
- Samordning med MIS-håndboka for skog
- Bedre på få i gang lokal medvirkning.

Som nevnt innledningsvis hadde spørreskjemaet lav kvalitet, som naturlig nok begrenser verdien av dataene. Vi har derfor må derfor ta en del forbehold om hvordan disse dataene skal tolkes. Det er derfor viktig å sammenholde med andre datakilder. I neste kapittel sammenholdes så erfaringene fra spørreskjemaundersøkelsen med erfaringene fra intervjurunden hos fylkesmennene.

## 4 Sammenstilling og anbefalinger

### 4.1 Informasjon fra fylkesmanns- og kommunalt hold

Basert på de to foregående kapitler, erfaringene på fylkesnivået basert på intervjuundersøkelsen og erfaringene på kommunenivået basert på spørreskjemaundersøkelsen, vil vi avslutningsvis sammenfatte funn og konklusjoner, og legge vekt på det som kan fungere som anbefalinger for siste halvdel av programmet.

Det er ikke enkelt å sammenligne resultatene fra disse to delundersøkelsene. Intervjuundersøkelsen er en kvalitativ undersøkelse supplert med noen kvantitative data fra Direktoratet for naturforvaltning, mens spørreskjemaundersøkelsen er en kvantitativ undersøkelse med en god del åpne spørsmål. Intervjuundersøkelsen har svar fra alle fylkesmannsembetene, som i prinsippet uttaler seg om samtlige kommuner i sitt fylke. I alt 271 kommuner, cirka 60 prosent av landets 435 kommuner, svarte på spørreskjemaet (noen av disse på svært få spørsmål). Utvalget er forholdsvis representativt for alle kommunene i landet. Fokuseringen og strukturen i de to undersøkelsene er imidlertid nokså forskjellige. I den følgende drøftingen har vi tatt utgangspunkt i spørsmålene som vi stilte i intervjuundersøkelsen på fylkesnivå – fordi de gjenspeiler selve hovedproblemstillingene for evalueringsprosjektet: en evaluering av framdriften for programmet og av prosessen i kommunene.

### 4.2 Programmet i forhold til planlagt framdrift

I kapittel 2 så vi på noen enkle mål for framdriften halvveis i programmet ved å se på hvor mange kommuner som har mottatt tilskudd til kartlegging og er igang med arbeidet, og hvor mange kommuner som allerede har levert kart eller ventes å levere kart i 2001.

Tall innhentet av Direktoratet for naturforvaltning og NIBR om kommuner som har mottatt tilskudd, tilsier at cirka 250-260 kommuner, eller cirka 60 prosent, har utført eller er i gang med kartleggingen av biologisk mangfold. I spørreskjemaene svarte 57 prosent av kommunene at de har mottatt tilskudd. 159 kommuner (59 prosent) rapporterte at de hadde mottatt startpakken, som kan betraktes som et tegn på at de er igang. Det ser ut som om overensstemmelsen mellom de to kildene er god.

Når det gjelder antall kommuner som allerede har levert kart eller ventes å levere kart i 2001, er det noe avvik: 20 prosent i Direktoratets statistikk, mot 30 prosent i statistikken fra spørreskjemaene. Det ser ut som om kommunene er mer optimistiske enn fylkesmennene om hva som kan oppnås i 2001.

Denne optimismen gjelder kanskje også leveringen av kart innen utgangen av programperioden (2003). Det er vanskelig å si noe bestemt, fordi svarene fra intervju

undersøkelsen ikke gir grunnlag for et kvantifisert estimat. I spørreskjemaene svarer 77 prosent av kommunene at de regner med å ha slutført kartlegging i løpet av programperioden. Men selv innen 2005 er ikke andelen større enn 80 prosent. Begge undersøkelsene viser dermed at målet for programmet ikke vil bli realisert.<sup>10</sup>

## 4.3 Prosessen i kommunene

### Hindringer i praksis

I presentasjonen av svarene om flaskehals fra intervjuundersøkelsen (jf. 2.2) ble det skilt mellom flaskehals for oppstartning av arbeid og flaskehals for gjennomføring. Spørreskjemaet inneholder et spørsmål om eventuelle problemer erfart underveis og, i så fall, hva slags problemer.

Blant kommunene som har møtt problemer, trakk 64 prosent fram økonomiske vansker. Dette bekrefter fylkesmennenes påstand at mangel på tilskuddsmidler har forsinket oppstartning og at tilskuddet vurderes som for lite.

En viktig flaskehals ifølge fylkesmennene er mangelen på kompetanse, særlig GIS-kompetanse. En ikke ubetydelig andel (26 prosent) av kommunene som svarte ja på spørsmålet om de hadde erfart problemer underveis, refererte til kompetanseproblemer. Dessverre skiller ikke spørreskjemaet mellom naturfaglig kompetanse og GIS-kompetanse, og inkluderer ikke bruk av GIS og databehandling som et mulig problem. Imidlertid var ”annet” en svarmulighet for problemtype, og det er 40 prosent av kommunene som har hatt andre problemer. Det er mulig at en del av disse var problemer med bruk av GIS og databehandling. Ønsket om å legge data inn på digitale kart eller GIS tyder ikke på at dette er forutsett som problematisk, men dette kan skyldes bevisstheten om fordelene ved bruk av GIS.

Manglende politisk vilje (17 prosent) og motstand fra grunneiere (12 prosent) nevnes også i begge undersøkelser (tallene i parentes er fra spørreskjemaundersøkelsen).

### Muligheter i praksis – grep for å komme i havn

Spørreskjemaet inneholdt ikke noe direkte spørsmål om grep for å komme i havn. Svar på enkelte spørsmål vedrører imidlertid slike grep og har dermed betydning for vurderingen av svarene om grep i intervjuundersøkelsen.

Blant de hyppigste forslag til grep fra fylkesmennene var økt tilskudd og interkommunalt samarbeid. Betydningen av forslaget om økt tilskudd kan sies å være støttet av det faktum at nesten to tredjedeler av kommunene som har møtt problemer, nevner manglende økonomi som et problem.

Interkommunalt/regionalt samarbeid får god attest i spørreskjemaet. De 62 kommuner som svarte at de hadde et interkommunalt samarbeid, sa seg fornøyd med dette samarbeidet. Dette kan betraktes som indirekte støtte til forslaget fra mange fylkesmenn om å bruke interkommunalt/regionalt samarbeid som et grep for å komme i havn.

De andre grepene foreslått av fylkesmennene, synes ikke å være berørt av spørsmålene i spørreskjemaet med unntak av forslagene som gjelder grep for å forbedre den politiske forankringen av arbeidet i kommunen. Betydningen av et formelt vedtak om kartleggingen i kommunen er illustrert flere steder i svarene: Forskjellene mellom

<sup>10</sup> Det antas at svaret ”vet ikke” til spørsmålet om når kartleggingen er ferdig, ikke betyr uvitenhet om kommunens situasjon, men at kommunen ikke kan si når kartet skal leveres, selv etter 2005.

kommunene med og uten formelt vedtak når det gjelder forventet slutføring av kartleggingen i 2003, er på henholdsvis 91 prosent og 43 prosent.

Et grep anbefalt av fylkesmennene, er at kommunene bør bruke konsulenter i arbeidet. Det faktum at 26 prosent av kommunene som svarte at de hadde møtt på problemer, hadde problemer med manglende kompetanse/fagfolk, og den utstrakte bruken av konsulenter i kommunene som svarte på spørreskjemaet (64 prosent), støtter fylkesmennes syn.

### **Politisk og administrativ forankring**

Spørreskjemaet inneholder ikke direkte spørsmål om suksessfaktorer for en god politisk og administrativ forankring av arbeidet, men enkelte spørsmål kan likevel belyse temaet. 12 prosent av kommunene som oppga at de hadde møtt problemer underveis, rapporterte at motstand fra grunneiere var et problem. Det understøtter fylkesmennes understreking av betydningen av informasjon til grunneiere og organisasjoner. At kommuner med miljøvernleder viste en større tendens til å uttrykke høy prioritering av kartleggingsarbeidet, støtter fylkesmennes understreking av viktigheten av å ha en særegen miljøvernansvarlig i kommunen.

En god politisk og administrativ forankring betraktes av fylkesmennene som en forutsetning for en vellykket gjennomføring. Dette synet får indirekte støtte fra svarene på flere spørsmål i spørreskjemaet. Politisk vedtak viste også en klar sammenheng med gjennomføringen, de fleste kommuner uten formelt vedtak, har lavere gjennomsnittlig budsjetttørrelse og står uten økonomiplan i langt større grad enn kommuner med vedtak. Betydningen av den politiske forankringen gjennom et formelt politisk vedtak understrekes av fylkesmennene og støttes av spørreskjemaundersøkelsen.

Noen kommuner gjør vedtak om kartlegging før de mottar tilskuddet, og andre kommuner mottar tilskudd uten vedtak. Dette stemmer med bildet fra intervjuundersøkelsen. Noen kommuner er ivrige med å starte, mens noen kommuner legger ikke avgjørende vekt på den formelle politiske forankringen.

### **Lokal kompetanse**

Som tidligere nevnt, skiller ikke spørreskjemaet mellom naturfaglig kartleggingskompetanse og GIS-kompetanse i kommunene. Den varierte situasjonen når det gjelder den naturfaglige kompetansen som kom fram i intervjuundersøkelsen, kommer også fram i spørreskjemaundersøkelsen. Den viser at mange kommuner har naturfaglig kompetanse (41 prosent). Mangelen på GIS-kompetanse, som fylkesmennene vektlegger, kommer ikke til uttrykk. At de aller fleste av kommunene (92 prosent) svarte at de vil legge resultatene av kartleggingen på digitale kart og GIS, tyder ikke på noen manglende kompetanse. Per i dag er imidlertid få kart ferdiglevert, og svaret synes mer å handle om gode intensjoner.

Det finnes ingen spørsmål i spørreskjemaet om konsulentenes kompetanse eller om lokal involvering.

### **Finansiering av kommunale prosjekter**

Intervjuundersøkelsen viste at verken rammen (størrelsen) eller modellen (fordelingsnøkkelen) for finansieringen av naturtypekartlegging følges i alle fylker, og både rammen og finansieringsmodellen kan variere innenfor ett og samme fylke. Dette kommer enda tydeligere fram i spørreskjemaundersøkelsen, selv om tallene er litt vanskelige å tolke fordi det ikke skilles mellom ulike typer kartlegging (naturtype, vilt, ferskvann, osv.). For kommuner med vedtak (som antageligvis er i gang), varierer tilskuddet fra et minimum

på 25 tusen kroner (halvparten av det normale tilskuddet for en kartlegging) til et maksimum på 300 tusen kroner. Fire kommuner rapporterer at de har mottatt 240 tusen eller mer.

De aller fleste kommuner som hadde vedtak, hadde laget en økonomisk plan for kartleggingen. Budsjettstørrelsen uten tilskuddet fra fylkesmannen varierte fra 25 tusen kroner (halvparten av kommunens andel for naturtypekartlegging etter finansieringsmodellen) til én million kroner. Dette og gjennomsnittsverdien på 121 tusen kroner bekrefter fylkesmennenes synspunkt at rammen på 100 tusen totalt er for lav. Dette samsvarer med henvisningen til ”manglende økonomi” som det mest vanlige ankepunkt hos kommunene som oppgir problemer.

### **Fylkesmannens og sentrale myndigheters rolle**

Fylkesmennene opplevde at hvis kommunene var kritiske til fylkesmennene, ville kritikken mest sannsynlig gjelde ”startpakken”. Blant dem som hadde mottatt startpakken og samtidig tok stilling til startpakkens nytteverdi, var det bare 30 prosent som syntes at den var bra. Men hele 53 prosent syntes den var ”middels”, og relativt få (16 prosent) karakteriserte nytteverdien av startpakken som lav (dårlig).

Omfanget av bistanden som fylkesmennene kunne tilby, var også nevnt som en mulig kritikk av fylkesmennene. Spørreskjemaet gikk ikke inn på kommunenes oppfatning av fylkesmannens rolle. Hvis dette var et problem for kommunene, må det ligge skjult i svaret ”annet” til spørsmålet om problemer (40 prosent av kommunene med problemer hadde ”andre problemer”).

I intervjuundersøkelsen spurte vi indirekte om kommunenes syn på sentrale myndighetenes – DNs og MDs rolle<sup>11</sup>. Kommunene har normalt ikke direkte kontakt med Direktoratet for naturforvaltning, men de er brukere av håndbøkene som fylkesmennene betraktet som Direktoratets viktigste bidrag til gjennomføringen av programmet. Den som ble mest brukt, var Direktoratets Håndbok 13-1999 ”Kartlegging av naturtyper” (noe som ikke overrasker siden registreringsarbeidet for de fleste kommuner er nettopp registrering av naturtype). Svært få av dem som hadde synspunkter, svarte at håndboka var vanskelig å bruke for å identifisere naturtyper, mens en del flere syntes den var vanskelig å bruke for verdisetting. Denne håndboka var den som fylkesinformantene hadde mest positiv omtale av.

På grunn av spørsmålets utforming, er det uklart fra svarene til spørreskjemaet om kommunen fikk tilgang til relevante data som var samlet inn i kommunen i andre sammenhenger. Spørreskjemaet kaster heller ikke lys over spørsmål om samhandling mellom aktørene eller syn på kvaliteten på kartleggingen.

## **4.4 Implikasjoner for programmets videreføring – anbefalinger**

Basert på de to foregående undersøkelsene og sammenstillingen av disse, vil vi avslutningsvis fremme noen anbefalinger for siste halvdel av programmet. Da legger vi samtidig vekt på de faktorer som representerer trekk som det nå i praksis er mulig å påvirke – det vil si ”parametre som kan manipuleres”.

<sup>11</sup> - det vil si vi spurte om fylkesmennenes syn på kommunenes syn på sentrale myndigheters rolle.

Som tidligere nevnt, hadde fylkesmennene et femtitalles ulike og spesifikke forslag til grep for å komme i havn med programmet. Allerede i prosjektinnbydelsen fokuserer DN selv på et knippe av fem faktorer: politisk og administrativ forankring i kommunene, kompetanse, deltakelse fra folk og organisasjoner lokalt, finansieringsordninger og samhandlingen mellom forvaltningsnivåene

Vi tror fortsatt at disse typer hovedfaktorer er relevante. Men gjennom evalueringsprosjektene har vi fått dokumentert at andre ”parametre” er vel så viktige. For eksempel er det nå høyst relevant å diskutere målsetningen for programmet og selve ambisjonsnivået, før man går videre med en diskusjon om konkrete tiltak for å komme i havn. Mange tiltak krever dessuten ressurser som ikke umiddelbart er tilgjengelige. Vi har derfor valgt å diskutere våre anbefalinger under fire punkter. Vi vil imidlertid understreke at det finnes stor gjensidig avhengighet mellom disse:

1. Mulige reduksjoner i ambisjonsnivået for programmet
2. Ansvarsforhold og organisering av arbeidet
3. Finansierings- og støtteordninger
4. Veiledning, veiledningsmateriell og samhandlingsform

#### 4.4.1 Redusert ambisjonsnivå for programmet

##### **Tidsrammen for gjennomføringen av programmet**

Målsettingen er at alle kommuner skal ha kartlagt biologisk mangfold innen utgangen av 2003. Siden det allerede er klart at dette ikke er realistisk på landsbasis, bør det planlegges for en forlenget gjennomføringstid. En utvidelse av programmet til 2005 vil føre til at de aller fleste (men sannsynligvis ikke alle) kommuner vil kunne komme i havn – jf. neste punkt.

##### **Antall kommuner**

Målsettingen er at *alle* kommuner skal gjennomføre en kartlegging av biologisk mangfold. Enkelte kommuner er i dag negativt innstilt til kartlegging, og enda flere (særlig kommuner med store naturområder) ser ikke hensikten med den og er lite villig til å prioritere den. Det bør kanskje vurderes om det er meningsfullt å sikte mot 100 prosent dekning i denne omgang.

##### **Omfanget av kartleggingen innen en kommune**

For å komme i havn har mange kommuner begrenset kartleggingen til områder innen kommunen som er definert i startpakken, for eksempel naturvernområder, planlagte verneområder, områder med verdifullt kulturlandskap. Det vil si at de ikke har foretatt nye registreringer. En godkjenning av denne framgangsmåten vil kanskje oppmuntre ”nølede kommuner”. En utsettelse av andre temaer enn ’naturtype’, er også en måte å redusere ambisjonsnivået på.

##### **Kartproduksjon**

Ifølge DN-notat 2000-5 Veileder for kartproduksjon – tema biologisk mangfold, skal kommunene bearbeide (digitalisere, transformere, sammenkoble, osv.) sine innsamlede kartdata til datasett som leveres fylkesmannens miljøvernnavdeling for innlegging i nasjonale fagsystemer og databaser, og foreta kartproduksjon og vektning ved hjelp av EDB-systemer (spesielt GIS).

Ifølge fylkesmennene er dette kostbart og tidkrevende for mange kommuner, selv for kommuner med en stor og godt utrustet teknisk etat. Noen kommuner har allerede gjort



vektingen manuelt og levert analoge kart. Fordelene ved bruk av GIS er velkjente. Det kan føre til at kommuner strekker seg (for) langt for å oppnå dette målet. Men kartlegging av biologisk mangfold er neppe det mest egnete grepet for innføring av GIS i en kommune hvor man ikke har de personmessige og økonomiske ressurser til dette. En reduksjon i ambisjonsnivået på dette området vil hjelpe mange kommuner med å komme i mål. Det vil også frigjøre ressurser for viktige oppgaver som forsømmes i dag, for eksempel kvalitetskontroll.

#### 4.4.2 Ansvarsforhold og organisering av arbeidet

##### **Ansaret i kommunen**

For å få til en 100 prosent dekning i fylket har enkelte frustrerte (?) fylkesmannsrepresentanter antydnet at det kan bli nødvendig for fylkesmannen å ta ansvaret for kartleggingen i enkelte kommuner. Mens dette kanskje kan vurderes i spesialtilfeller, synes det imidlertid - generelt sett - å være riktig å fortsette med ansvaret plassert hos primærkommunen.

Arbeidet i kommunene bør effektiviseres på forskjellige måter for lettere å komme i havn. Mulige grep inkluderer følgende:

- å etablere bedre prosjektstyring i kommunene
- å organisere alle temaer (naturtyper, vilt, ferskvann og lignende) i ett prosjekt
- søke å unngå for stor grad av personavhengighet (slik at ikke prosjektet skrinlegges når nøkkelpersoner slutter)

##### **Interkommunalt samarbeid**

Interkommunalt eller regionalt samarbeid har flere fordeler:

- ”stordriftsfordeler” betyr at man kan få de begrensede midlene til å rekke lenger, spesielt når det gjelder bruk av konsulenter for kartlegging og GIS, administrasjonskostnader kan reduseres per kommune
- det kan virke gjensidig stimulerende for kommunene, og er kanskje den eneste måte å få ”nølerne” til å foreta en kartlegging av biologisk mangfold
- kartleggingen blir mer standardisert og sammenlignbar

##### **Politisk og administrativ forankring av arbeidet i kommunen**

Mens en god politisk forankring ikke synes å være en *nødvendig* forutsetning for å komme i mål, er det klart fordelaktig. Nødvendighetene av en administrativ forankring er åpenbar. Gjennom informasjon, møter og kurser og med støtte fra Direktoratet bør fylkesmennene fremdeles arbeide for:

- å diskutere med kommunen
- å presentere gode eksempler for kommunene
- å få til større medvirkning fra lokale organisasjoner og ”ildsjeler”
- å argumentere overfor de kommunalt ansvarlige for den kommunale egennyttens ved biologisk mangfold - kartleggingen

### **Regionale instanser**

Både av hensyn til kompetanse og nåværende administrative strukturer er det naturlig at fylkesmennenes miljøvernavdelinger fortsatt har ansvaret for tildeling av støtte til kommuner og ansvaret for oppfølging.

Da programmet neppe er ferdig i 2003, et tidspunkt da ansvaret for miljøvern på regionalt nivå er foreslått skal overføres til fylkeskommunene, bør man allerede nå forberede de administrative og finansielle endringene som dette vil kreve. Spørsmålet om finansiering etter 2003 er for tiden åpent.

### **4.4.3 Finansierings- og støtteordninger**

#### **Økt tilskudd**

I forhold til ambisjonsnivået synes programmet å være underfinansiert fra statens side, både med hensyn til årlige tilgjengelige midler, og spesielt størrelsen på tilskudd. ”Mer penger”, det vil si økt tilskudd, påberopes kanskje til stadighet som en løsning på et problem, men det synes vanskelig å komme utenom det i dette tilfellet.

Litt avhengig av kvaliteten på startpakken, ser det ut til å være lite realistisk å forvente en fullverdig kartlegging av ’naturtype’ i en kommune, digital vektlegging, analyse og produksjon av et kart over biologisk mangfold, samt rapportering og levering av datasett for 100 tusen (det vil si summen av tilskuddet på 50 tusen kroner og kommunens egenandel på 50 tusen). Økt tilskudd er en måte å få flere kommuner til å komme i gang og et middel til å forbedre kvaliteten på kartleggingen. I dag synes dressen etter hvor mye stoff som er tilgjengelig for oppgaven og ikke etter oppgavens dimensjoner.

Med innføring av moms på konsulenttjenester er det viktig å øke størrelsen på tilskuddet for å kompensere for dette.

#### **Andre økonomiske tiltak**

Økt tilskudd er ikke det eneste økonomiske grepet som er viktig. En rekke andre grep foreslås:

- å variere størrelsen på tilskuddet mellom kommuner slik at ressursfattige kommuner får mer enn de ressurssterke (dette vil imidlertid vanskeliggjøre fylkesmennenes jobb)
- å fjerne kravet til egenandel for de fattigste kommuner og innføre en generell aksept for at kommunens egenandel består av egeninnsats i stedet for penger
- å gi løfte om tilskudd senere for å få kommuner til å starte nå
- å gi økonomisk støtte fra fylkesmannen i tillegg til tilskuddet fra Direktoratet
- å gi tilskudd til supplering av allerede foretatte registreringer
- å skaffe midler til kommuner for kompetanseheving

### **4.4.4 Veiledning - materiell og samhandlingsform**

#### **Veiledning**

Mer veiledning fra miljøvernavdelingene overfor kommunene vil være en fordel på flere måter, for eksempel i form av

- markedsføring av programmet overfor ”trege” eller litt ”motvillige” kommuner

- forankring av arbeidet i administrasjonen og i det politiske systemet
- forbedret prosjektplanlegging, effektivisering av arbeidet
- gjennomføring av enkelte oppgaver når miljøvernavdelingen har kompetanse, naturfaglig eller GIS-kompetanse.

Da arbeidet med programmet ofte betegnes som et ”venstrehåndsarbeid” av mange miljøvernavdelinger på grunn av deres arbeidssituasjon og kapasitet, innebærer dette forslaget en økning i avdelingenes kapasitet hvor en omprioritering av arbeidsoppgaver kanskje verken er mulig eller tilstrekkelig. Det vil imidlertid være Miljøverndepartementets ansvar å overveie dette.

Veiledningen bør også gjelde bruk av EDB-programmer (særlig GIS), fordi mange kommuner verken har kompetanse eller verktøy på dette området. Ikke alle fylkesmennene har tilstrekkelig GIS-kompetanse heller, og de mange forskjellige EDB-programmer vanskeliggjør veiledning. Hvis kart skal produseres digitalt, bør flere midler til veiledning og bistand skaffes til veie.

Veiledningen bør gis i form av besøk, kurser og samlinger.

### **Materiell**

Det viktigste materialet er Direktoratets *håndbøker* og *veiledere* som gjennomgående er blitt svært godt mottatt. Selv om det har vært reist noe kritikk mot innholdet, er det klart at det halvveis i programmet ikke er ønskelig å foreta store innholdsmessige endringer – ut fra hensynet til ønsket om en mest mulig ensartet kartlegging. Visse enkle forbedringer kunne imidlertid overveies:

- Håndbøkene ’Naturtyper’ og ’Ferskvann’ bør samordnes bedre og eventuelt slå sammen til én håndbok
- Naturtypeklassifiseringen bør utdypes for å ta bedre hensyn til regionale variasjoner
- Access-databasen for *Naturbase* bør samordnes med verktøyet som kommunene bruker, det vil si Natur2000, slik at datautveksling mellom fylkesmennene og kommunene blir enklere; dette vil også hjelpe leveringen av Startpakken.
- Etablering av regionale litteraturbaser, å la den fylkesdatabasen over eksisterende rapporter som er utarbeidet ved fylkesmannsembetet i Møre og Romsdal, ville kunne bidra til forbedringer av startpakken
- Skogbrukets informasjon om nøkkelbiotoper fra ”Miljø i Skog” (MIS) bør bli bedre tilgjengelig for kommunene
- Mulighetene for digital kartlegging bør bedres, noe som forutsetter en innsats og en overveieelse først og fremst fra Miljøverndepartementet
- Museumsprosjektet, som ble igangsatt i 1998, vil etter hvert gjøre mye mer informasjon tilgjengelig i søkbare databaser ( i dag finnes baser for sopp og lav)

### **Samhandlingsform**

Nye og utvidede samhandlingsformer som bør anvendes, er:

- Økt støtte/bistand fra fylkesmennene til kommunene
- Økt bruk av konsulenter hos kommunene
- Støtte med bruk av GIS fra kartkontorene til kommunene

## Litteratur

Bjørnæs, T. and W. Lafferty (2000). *Miljøvernstillinger og lokal Agenda 21. Hva er status?* Oslo, Prosus Rapport 1/2000.

Saglie, I-L. & Aarrestad, P-A. (1999) *Biologisk mangfold i kommunal arealplanlegging. Erfaringer basert på kommunene Alta, Åfjord, Molde, Karmøy, Hole og Spydeberg.* Oslo: Samarbeidsrapport NIUBR/NINA-NIKU, 1999

Naustdalslid, J. and M. Reitan (1994). *Kunnskap og styring. Om forskningens rolle i politikk og forvaltning.* Oslo:Tano/NIBR

St.meld. nr. 58 (1996-97) *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling.*  
Miljøverndepartementet

St.meld. nr. 31 (2000-2001) ”*Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*”

St.meld. nr. 42 (2000-2001) *Biologisk mangfold. Sektoransvar og samordning.*  
Miljøverndepartementet

**Referanser** for øvrig: DNs internett-sider: [www.naturforvaltning.no](http://www.naturforvaltning.no) og håndbøker

---

## Vedlegg 1

# Intervju med program-ansvarlig ved fylkesmannsembetet

Intervju med ..... i fylke .....

### **Delmål / Spørsmål**

- 1.1. En vurdering av **hvordan hele programmet ligger an i forhold til planlagt framdrift** (*Hva er den planlagte fremdrift? Hvor får vi info?*)
- 1.2. En vurdering av **hva som har vært flaskehalsene så langt**
- 1.3. En vurdering av **hvilke grep som kan anbefales for å komme i havn med programmet**
- 2.1. En vurdering av **hva som har vært suksessfaktorer i kommuner der en har fått til en god politisk og administrativ forankring** av arbeidet
- 2.2. En vurdering av **hvordan kartleggingsarbeidet er brukt** i kommunale planer
- 2.3. En vurdering av **hvordan kompetansen i kommunene har vært og om folk/organisasjoner lokalt er blitt involvert**
- 3.1 En oversikt over **hvordan kommunene har finansiert prosjektene**
- 3.2. En oversikt over **andre suksessfaktorer** for vellykket kartlegging
- 4.1. En vurdering av **hvordan kommunene oppfatter fylkesmannens rolle og innsats** (spesielt vurderingen av fylkesmannens ”startpakke”).
- 4.2. En vurdering av **hvordan fylkesmannen ser på sentrale myndigheter – MDs og DNs – rolle og innsats** (spesielt vurderingen av DNs veiledningsmateriale og håndbøker)
- 4.3. En vurdering av **hvordan kommunikasjonen/samhandlingen mellom aktørene har vært**
- 4.4. En vurdering av **hvordan FM vurderer kvaliteten på kartleggingen**

## Vedlegg 2

### Spørreskjema til kommunen

**NLH**NORGES  
LANDBRUKSHØGSKOLE**Institutt for biologi og naturforvaltning**

Til norske kommuner

Postboks 5014 1432 Ås  
Tlf.: 64 94 85 00  
Faks: 64 94 85 02  
Besøksadr.: Urbygningen

Deres ref.:

Dato: 4. juli 2001

**SPØRRESKJEMA:****Kommunenes kartlegging av viktige områder for biologisk mangfold**

Ifølge stortingsmelding Nr 58 (1996-97), «Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling. Dugnad for framtida», oppfordres alle kommuner til å kartlegge og verdiklassifisere viktige områder for det biologiske mangfoldet. Dette er et landsomfattende, 5-årig statlig/kommunalt utviklingsprogram, planlagt gjennomført 1998-2003. Direktoratet for naturforvaltning har utarbeidet en egen håndbok for arbeidet: DN-håndbok 13-99.

Som hovedfagsstudent i naturforvaltning ved Norges Landbrukshøgskole ønsker jeg å finne ut hvor langt hver enkelt kommune har kommet med denne kartleggingen, og hvilke problemer man har støtt på. I tillegg ønsker jeg å vite hvor mye §25 i Plan- og bygningsloven blir benyttet i kommunene i dag.

Jeg sender derfor ut et spørreskjema som jeg håper dere kan ta dere tid til å svare på. Det er viktig for meg at så mange kommuner som mulig svarer på skjemaet slik at jeg kan få et mest mulig nøyaktig resultat. Opplysningene skal brukes i en hovedfagsoppgave som skal leveres våren 2002.

Spørreskjemaet er utarbeidet i samarbeid med Direktoratet for naturforvaltning, som også støtter hovedoppgaven økonomisk. Både direktoratet og kommunene vil forhåpentligvis ha nytte av konklusjonene. Også Kommunenes Sentralforbund har vist interesse for saken.

Svarfrist er satt til 10. august.

På forhånd takk for hjelpen!

Lisbeth Søbak  
StudentSigmund Hågvar  
Veileder, professor i natur-og miljøvernReturadresse: Lisbeth Søbak, Kongeveien 123, 1407 Vinterbro.POSTADRESSE:  
NLH, IBN  
Postboks 5014  
1432 ÅsTELEFON:  
64948451E-MAIL:  
sigmund,hagvar@ibn,nlh.no

## Spørreskjema s. 1

1. Generelle spørsmål:

- a. Kjenner kommunen til at regjeringen tar sikte på at alle kommuner skal ha gjennomført kartlegging og verdiklassifisering av viktige områder for det biologiske mangfoldet på kommunens areal i løpet av 2003? JA ( ) NEI ( )
- b. Er det formelt vedtatt i kommunen at dette arbeidet skal skal gjøres? JA ( ) NEI ( )
- c. Har kommunen DN-håndboka nr 13-1999? JA ( ) NEI ( )
- d. Hvordan ble kartleggingen initiert?
- Politisk vedtak ( )
  - Administrativt ( )
  - På initiativ fra miljøvernleder ( )
  - Annet ( )
- e. Har kommunen miljøvernleder? JA ( ) NEI ( )
- f. Har kommunen selv kompetanse til å foreta denne kartleggingen? JA ( ) NEI ( )
- g. Har kommunene fått startpakken fra fylkesmannens miljøvernavdeling? JA ( ) NEI ( )
- h. Hvis kommunen har mottatt startpakken, gi en vurdering av nytteverdien av denne  
Bra ( ) Middels ( ) Dårlig ( ) Har ikke søkt ( )
- i. Hvis kommunen har mottatt midler til kartleggingen, men ikke startpakken, angi årsak:
- j. Hvis kommunen har inngått avtale med andre kommuner om å slå seg sammen om kartleggingen (regionsamarbeid), kryss av for nytteverdien av dette:  
Bra ( ) Middels ( ) Dårlig ( ) ikke aktuelt ( )
- k. Kjenner kommunen til Naturvernforbundets hefte "La naturen gå i arv , Veileder for bevaring av biologisk mangfold i kommunene"? JA ( ) NEI ( )

2 Ansvar og: utførelse

- a. Hvem er ansvarlig for at et slikt arbeid blir utført?



- b.** Hvem utfører kartleggingen? (studenter, kommunen selv, innleide kons. e.l.)
- c.** Benytter kommunen en eller flere av følgende håndbøker eller rapporter i kartleggingen:
- DN-håndbok 13-1999, Kartlegging av naturtyper. Verdisetting av biologisk mangfold ( )
  - DN-rapport 3-1999, Nasjonal rødliste ( )
  - DN-håndbok 11-1996, Vtlkartlegging ( )
  - DN-håndbok for ferskvann (på nettet) ( )
  - DN-notat 2000-5, Veileder for kartproduksjon-tema biologisk mangfold ( )
- d.** Benytter kommunen andre rapporter, håndbøker el. i kartleggingen (vennligst presiser):
- - 
  -
- f.** Hvis DN-håndbok 13-1999 ble brukt under kartleggingen, hvordan var denne å bruke?
- Identifisering av naturtyper Lett ( ) Middels ( ) Vanskelig ( )  
 Verdisetting Lett ( ) Middels ( ) Vanskelig ( )  
 Kommentarer ønskes. Kan håndboka forbedres?
- g.** Blir grunneiere informert om registrerte områder på deres eiendom? JA ( ) NEI ( )
- h.** Legges de registrerte dataene inn på GIS? JA ( ) NEI ( )
- i.** Lages kart digitalt? JA ( ) NEI ( )
- j.** Blir det gitt ut rapport! papirformat? JA ( ) NEI ( )
- k.** Nøyer kommunen seg med registrering av kjente lokaliteter, eller foretar dere også nye registreringer v.h.a. fagfolk?
- l.** Fikk kommunen tilgang til relevante data som var samlet inn i kommunen i andre sammenhenger? (F.eks :MIS/Nøkkelbiotopregistreringer) Venligst presiser:
- m.** Har kommunen møtt noen problemer ved igangsetting/gjennomføring av kartleggingen?  
 JA ( ) NEI ( )

I så fall hvilke:

- ( ) Manglende kompetanse/fagfolk
- ( ) Manglende økonomi
- ( ) Liten viten om hva som finnes i kommunen og som bør kartlegges
- ( ) Håndboka/veilederen vanskelig å bruke
- ( ) Manglende politisk gjennomslag

- Motstand fra grunneiere
- Annet:

**n.** Er kartleggingen knyttet opp mot en eller flere av følgende:

- Plan-og bygningsloven
- LA21
- Kommunedelplan
- Handlingsplan for biologisk mangfold i kommunen
- Grønn Plan
- Annet (presiser):

### 3. Tidsplan

**a.** Når er kartleggingen ferdig?

- Er allerede ferdig, år
- Planlagt ferdig år
- Vet ikke

### 4. Økonomi

**a.** Er det laget en økonomisk plan for kartleggingen? JA ( ) NEI ( )  
oppgi budsjettstørrelse (uten tilskuddet fra FM):

**b.** Har kommunen fått tilskudd fra fylkesmannens miljøvernavdeling? JA ( ) NEI ( )  
Størrelse på tilskudd:

**c.** Egeninnsats fra kommunen i penger/arbeidskraft og kroner/årsverk:

### 5. Ambisjonsnivå

**a.** a. Kommunen prioriterer arbeidet med kartleggingen:  
Høyt ( ) Middels ( ) Lavt ( )

**b.** Hvor høy prioritet antar dere at de registrerte områdene vil få i den langsiktige arealplanleggingen?  
Høyt (overordna planelement) ( ) Middels ( ) Lavt ( )

### 6. Bruk av plan- og bygningsloven § 25

**a.** Har kommunen regulert noe område til naturvernformål med hjemmel i plan- og bygningsloven §25, 6. ledd? JA ( ) NEI ( ) Vet ikke ( )  
I så fall hva?

**b.** Akter kommunen å benytte aktivt regulering etter §25 til naturvernformål for å bevare spesielle naturtyper eller områder? JA ( ) NEI ( )

Merknader:

**c.** Hvis kommunen ikke ønsker å utarbeide slike reguleringsplaner for naturvernformål, vennligst oppgi årsaken:

Generelle kommentarer:

TAKK FOR HJELPEN!