

Forord

Statskonsult har på oppdrag fra Miljøverndepartementet evaluert arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner. Det overordnede målet med prosjektet har vært å vurdere om sektorvise miljøhandlingsplaner er et egnet virkemiddel for å integrere miljøhensyn i sektorenes ansvarsområder.

Prosjektet er gjennomført i perioden desember 2002 – april 2003. Statskonsult er ansvarlig for faglig innhold, konklusjoner og anbefalinger i rapporten.

Vi vil benytte anledningen til å takke informanter i og utenfor departementene for faktaopplysninger og nyttige innspill.

Avdelingsdirektør Vivi Lassen har vært prosjektansvarlig. Rapporten er utarbeidet av Oddbjørg Bakli, Margaret Hagevik og Janike Harsheim. Anne Grete Lund har deltatt i slutføringen av rapporten.

Oslo, mai 2003

Jon Błaalid
direktør

Innhold

Sammendrag	3
1 Innledning	6
1.1 Bakgrunn	6
1.2 Mål og mandat.....	6
1.3 Metode.....	7
1.3.1 Aktiviteter i prosjektet.....	7
1.3.2 Metodekritikk	8
1.4 Rapportens struktur	9
2 Bakgrunn for innføring av sektorvise miljøhandlingsplaner	10
3 Prosessen	16
3.1 Premisser for arbeidet med miljøhandlingsplanene	16
3.2 Har først og fremst vært en administrativ prosess.....	17
3.3 Samhandling med miljøvernmyndighetene har variert	18
3.4 Formål og målgruppe opplevd som uklare.....	19
3.5 Lite samordning mellom sektordepartementene	20
4 Planene som er utarbeidet	21
4.1 Utforming	21
4.2 Beskrivelse av sektorområdet.....	22
4.3 Beskrivelse av sektormål knyttet til miljøvernpolitiske mål.....	22
4.4 Beskrivelse av virkemidler og tiltak knyttet til sektormål	23
4.5 Beskrivelse av revisjon og rapportering.....	25
5 Sektorvise miljøhandlingsplaner som virkemiddel	26
5.1 Effekter av planene.....	26
5.1.1 Økt bevissthet på miljø i halvparten av departementene.....	26
5.1.2 Gir god oversikt over miljøutfordringer og status.....	27
5.1.3 Få konkrete endringer i virkemiddelbruk og tiltak.....	27
5.1.4 Sektorovergripende problemstillinger lite synlig.....	29
5.1.5 Rapporteringsgrunnlaget noe bedre, men.....	29
5.2 Virkemidlets egnethet	30
5.2.1 Tydeliggjøring av sektoransvaret	30
5.2.2 Fungerer i mindre grad som styringsdokument.....	31
5.2.3 De sektorovergripende miljøutfordringene	33
5.2.4 Få departementer har et eierforhold til planene	33
6 Videreføring av sektoransvarsprinsippet	35
6.1 Fortsatt sektorvise miljøhandlingsplaner	35
6.1.1 Alle departementer lager andregenerasjonsplaner	35
6.1.2 Bare departementer med stort miljøansvar lager planer.....	36
6.1.3 Utvalgte departementer lager felles planer.....	37
6.2 Sektorintegrasjon ivaretas på andre måter	38
6.2.1 Sektoransvarsprinsippet og St.prp. nr. 1	38
6.2.2 Sektoransvarsprinsippet og Rikets miljøtilstand (RM).....	39
6.2.3 Andre prosesser	40

7	Oppsummering og anbefalinger	41
7.1	Prosesser knyttet til miljøplanarbeidet	41
7.2	Effekter av miljøplanarbeidet.....	42
7.3	Sektorvise miljøhandlingsplaner som virkemiddel	42
7.4	Videreføring av sektoransvarsprinsippet.....	43
7.5	Hva med det sektorovergrepene?.....	44

Sammendrag

Miljøverndepartementet har gitt Statskonsult i oppdrag å evaluere systemet med sektorvise miljøhandlingsplaner. Evalueringen vil inngå i beslutningsgrunnlaget forut for regjeringens behandling av videre arbeid med sektorintegrasjon av miljøvern hensyn.

Bakgrunnen for og formålet med miljøhandlingsplanene er fastsatt i St.meld. nr. 58 (1996–97) *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling* og senere stortingsmeldinger om *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*.

Det overordnede målet med prosjektet har vært å vurdere om – og i tilfellet hvordan – sektorvise miljøhandlingsplaner har virket til å implementere og integrere miljøhensyn i aktuelle sektorer. Evalueringen skal fokusere på miljøhandlingsplaner som miljøvernpolitisk virkemiddel og kunne ut i forslag til hvordan arbeidet med sektorintegrasjon kan videreføres eller videreutvikles.

Vurderinger og anbefalinger i evalueringen er dels basert på dokumentstudier (Stortingsdokumenter, miljøhandlingsplaner, midtveiseevaluering, artikler m.m.), dels på intervjuer i ni departementer (departementene med størst miljømessig og politisk viktighet) og dels på en spørreundersøkelse som alle departementene besvarte. I vurderingene er foreliggende miljøhandlingsplaner og intervjuene tillagt størst vekt. Spørreundersøkelsen er dels benyttet som underlagsmateriale for intervjuene og dels som støtte for vurderingene.

Har først og fremst vært en administrativ prosess

Sektoransvarsprinsippet dreier seg først og fremst om å plassere miljøhensyn i ”hertet” av beslutningsprosesser i den enkelte sektor – alle beslutningsprosesser der det er naturlig at miljøvern hensyn vurderes.

Grad av politisk involvering varierer mellom departementene, og arbeidet med miljøhandlingsplanene har vært prioritert forskjellig. I og med at planarbeidet for noen departementer har strukket seg over flere år, har deltakelse og engasjement fra politisk ledelse også skiftet med skiftende politisk ledelse i den tiden arbeidet med planene har pågått.

Noen departementer valgte å organisere dette arbeidet i form av en egen prosjektgruppe som har hatt hovedansvaret for utformingen av planen, mens andre departementer har lagt ansvaret for planarbeidet i en ordinær avdeling i departementet. Departementene har i ulik grad involvert underliggende virksomheter i planarbeidet.

Det er ikke mulig å se vesentlige endringer i planene før og etter midtveiseevalueringen.

Små effekter av handlingsplanarbeidet så langt

Så langt er det relativt få og små effekter av handlingsplanarbeidet. Alle departementer har imidlertid laget en miljøhandlingsplan. Synspunktene på arbeidet med og effektene av miljøhandlingsplanene er delte og erfaringene er

blandede. Noen av departementene med stort miljøansvar, er svært kritiske til virkemidlet og mener at kostnadene ikke står i forhold til nytten.

De mest positive effektene er at handlingsplanarbeidet har gitt de fleste departementene en bedre oversikt over hvilke miljøutfordringer de står overfor og økt bevissthet omkring aktuelle virkemidler og mulige tiltak. Halvparten av departementene sier også at handlingsplanarbeidet har ført til at miljø er satt på dagsorden og til økt bevissthet omkring sammenhengen mellom miljø- og andre sektorhensyn.

Planene er imidlertid lite konkrete og forpliktende, noe som også vanskeliggjør rapporteringen. De gjenspeiler i liten grad viktige avveininger mellom miljø- og andre sektorhensyn. De kan derfor ikke sies å fungere som sektorvise (mål)styringsdokumenter eller som et grunnlag for tverrsektorielle tiltaksanalyser. Planene har heller ikke ført til økt bevissthet om og samarbeid knyttet til sektorovergrepene problemstillinger.

Ifølge spørreundersøkelsen er miljøhandlingsplanene primært omtalt/brukt i St.prp. nr. 1 og i tildelingsbrev til underliggende virksomheter. Intervjuene avdekker imidlertid at handlingsplanene i svært liten grad har fungert som et styringsdokument for departementenes miljøinnsats. Miljøhandlingsplanene har heller ikke fungert som premissdokument for de viktige og tunge beslutningsprosessene i departementene, for eksempel i budsjettprosessen eller i meldingsarbeid. Miljøhandlingsplanene har dermed ikke lagt føringer for utforming av ny politikk eller for prioritering av ressurser. Flere departementer peker på at arbeidet med miljøhandlingsplanene har skjedd på siden av de viktige og tunge prosessene i departementet.

Sektorvise miljøhandlingsplaner neppe et egnet virkemiddel for å integrere og implementere miljøhensyn i departementenes beslutningsprosesser

Spørreundersøkelsen og intervjuene indikerer at om lag halvparten av departementene kan tenke seg å revidere handlingsplanene sine. I intervjuene gis det uttrykk for at organisering og opplegg eventuelt bør revideres. To tredeler av departementene er helt eller delvis enige i en påstand om at bare de departementene som er viktigst i miljøsammenheng, bør utarbeide handlingsplaner.

Etter Statskonsults vurdering henger eventuell videreføring av sektoransvarsprinsippet nært sammen med handlingsplanenes betydning og viktighet. Sektorvise miljøhandlingsplaner må enten etterspørres av politisk nivå (regjering og/eller Storting) eller oppleves som nyttige for det enkelte departement – departementet og departementsledelsen må ha et eierforhold til planene.

Siden politisk nivå i liten grad etterspør handlingsplanene og et flertall av departementene – slik Statskonsult vurderer det – ikke har noe eierforhold til de sektorvise miljøhandlingsplanene, mener Statskonsult at arbeidet med sektorintegrasjon bør videreføres gjennom å kople dette til andre styrende og beslut-

tende prosesser, primært budsjettprosessen og *Rikets miljøtilstand* (RM-meldingen).

Det bør være opp til hvert enkelt departement om de ønsker å rullere sin sektorvise miljøhandlingsplan eller ikke. Departementenes manglende eierforhold skyldes, etter Statskonsults mening, dels mangelfull forankring i departementsledelsen, dels at miljøhandlingsplanene i svært liten grad virker styrende for departementenes miljøverninnsats og miljøvernsatsinger. For departementer som ønsker å videreføre handlingsplanarbeidet, er det derfor etter vår mening viktig å utvikle et slikt eierforhold.

Uansett videreføring er det, etter Statskonsults vurdering, viktig at departementene får tilstrekkelig handlingsrom til å utvikle et eierforhold til sektorens miljøutfordringer. I forlengelsen av dette bør Miljøverndepartementet og resten av miljøvernforvaltningen i større grad konsentrere seg om veilednings-, premissgivings- og overvåkingsoppgavene sine. Det bør i større grad være opp til det enkelte departement *hvordan* de skal nå fastsatte miljømål, inklusive om – eventuelt hvordan – de vil utforme miljøhandlingsplanene sine. Dette forutsetter imidlertid at miljøutfordringene er klare og entydige, og at overordnet nivå etterspør og vurderer oppnådde resultater.

Behov for en tydeliggjøring av rolle- og ansvarsdelingen i forhold til sektorovergrepene miljøproblemer

Miljøsektoren er en spesiell sektor som omfatter alt fra lokale støyproblemer til globale klimautfordringer. Mange av utfordringene er av en over- eller tverrsektoriell karakter, dvs. utfordringer som neppe kan ivaretas gjennom sektoransvarsprinsippet alene. Utfordringene knyttet til det sektorovergrepene er dels knyttet til avstand i rom og tid, dels til at hver sektor isolert sett kun bidrar litt til store sektorovergrepene miljøproblemer. For å kunne ivareta sektorovergrepene hensyn, vil derfor sektorvise avveininger i noen tilfeller måtte overstyres.

Det er naturlig å karakterisere regjeringen som *problemeier* i forhold til sektorovergrepene problemstillinger. I praksis er imidlertid utøvelsen av dette eieransvaret i det alt vesentligste lagt til Miljøverndepartementet. Etter Statskonsults vurdering er det behov for en tydeliggjøring av rolle- og ansvarsdelingen på miljøområdet.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Miljøverndepartementet (MD) har gitt Statskonsult i oppdrag å evaluere systemet med sektorvise miljøhandlingsplaner. Evalueringen vil inngå i beslutningsgrunnlaget forut for regjeringens behandling av spørsmålet om videre arbeid med sektorintegrasjon av miljøvern hensyn.

Bakgrunnen for og formålet med miljøhandlingsplanene er fastsatt i St.meld. nr. 58 (1996–97) *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling* (MIBU-meldingen) og senere stortingsmeldinger om *Rikets miljøtilstand* (RM-meldinger).

I 2000 bisto Statskonsult Miljøverndepartementet med en *midtveiseevaluering* av arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner.² Evalueringen omfattet åtte³ departementers miljøhandlingsplaner og fokuserte på prosessen rundt utarbeidelsen av planene.

I dag foreligger det 16 miljøhandlingsplaner utarbeidet i perioden 1998–2002. Innhold i og utforming av planene varierer. Likeså prosess og organisering av arbeidet med planene.

1.2 Mål og mandat

Det overordnede målet med prosjektet er å vurdere *om* – og i tilfellet *hvordan* – sektorvise miljøhandlingsplaner har virket til å implementere og integrere miljøhensyn i aktuelle sektorer.

Evalueringen skal fokusere på miljøhandlingsplaner som miljøvernpolitisk *virkemiddel*. Er dette veien å gå for å ansvarliggjøre og integrere miljøvern hensyn i sektorene? I motsetning til i midtveiseevalueringen som la hovedvekt på prosessen, skal denne evalueringen fokusere på innholdet i og resultater av planene. Evalueringen skal munne ut i forslag til hvordan arbeidet med sektorintegrasjon kan videreføres eller videreutvikles.

Ifølge mandatet skal evalueringen konsentreres om følgende problemstillinger:

- Om sektorvise miljøhandlingsplaner slik de i dag foreligger, er et egnet redskap for å ivareta sektoransvaret i miljøvernpolitikken og for å utforme løsninger på miljøutfordringene i de enkelte sektorer
- Om det faglige innholdet i planene er i samsvar med prinsippene i miljøvernpolitikken, slik disse er formulert i sentrale styringsdokumenter (*Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling* (St.meld. nr. 58), *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand* m.fl.)

² Statskonsult notat 2001:2 *Sektorvise miljøhandlingsplaner*

³ Forsvarsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Fiskeridepartementet, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Landbruksdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Olje- og energidepartementet

-
- I hvilken grad anbefalingene fra midtveisevalueringen er fulgt opp i de planene som er lagt fram etter at evalueringen fant sted
 - Om samarbeidet/samhandlingen mellom departementer med felles sektoransvar har fungert tilfredsstillende
 - Hvordan de sektorvise miljøhandlingsplanene er samordnet med andre interne og eksterne plan-, utrednings- og beslutningsprosesser
 - Hvordan de sektorvise miljøhandlingsplanene vurderes i departementene – oppfattes de f.eks. som nyttige og forpliktende?
 - Hvordan arbeidet med sektorintegrasjon kan videreføres – herunder om antall sektorplaner bør begrenses til de mest sentrale departementene – ved at flere departementer lager felles plan, eller ved at det fokuseres på færre resultatområder e.l.

1.3 Metode

Med utgangspunkt i prosjektplanen og mandat for prosjektet har vi valgt å dele problemstillingene i evalueringen inn i fire hovedtemaer:

- Prosessen
- Handlingsplanen
- Effekter av handlingsplan (arbeidet)
- Videreføring av arbeidet

1.3.1 Aktiviteter i prosjektet

Dokumentanalyse

Dokumentgjennomgangen har først og fremst gitt oss kunnskap om selve handlingsplanene, men vi har også brukt den for å vurdere prosess og se om vi kan gjenfinne noe om forventede effekter av planene. Vi har i mindre grad gått inn i andre styringsdokumenter for å se hvordan de sektorvise miljøhandlingsplanene omtales/videreføres. En oppsummering av dokumentanalysen i tabells form følger som vedlegg 1.

Spørreskjemaundersøkelse

Hensikten med spørreskjemaanalysen har dels vært å få inn faktaopplysninger, dels å fange opp holdninger og oppfatninger hos sentrale aktører.

Spørreskjemaet ble utformet i samarbeid med oppdragsgiver og sendt ut til samtlige departementer. Departementene ble bedt om å gi en samlet besvarelse som avspeiler departementets arbeid med, synspunkter på og holdninger til sektorvise miljøhandlingsplaner.

Besvarelsene er dels benyttet som underlagsmateriale for intervjuer, dels som grunnlag for vurderinger og drøftinger i rapporten. En oppsummering av spørreskjemaundersøkelsen følger i vedlegg 2.

Utdypende intervjuer

Det ble gjennomført intervjuer i følgende departementer:

Landbruksdepartementet (LD), Samferdselsdepartement (SD), Nærings- og handelsdepartementet (NHD), Olje- og energidepartementet (OED), Forsvarsdepartementet (FD), Fiskeridepartementet (FID), Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) og Finansdepartementet (FIN). Utvelgelsen av departementer ble foretatt i samarbeid med oppdragsgiver. Det ble lagt vekt på å intervju departementer med stort ansvar for miljø og/eller viktige virkemidler.

I tillegg er det gjennomført intervjuer i Miljøverndepartementet, Statens forurensningstilsyn og Norges naturvernforbund.

Det ble sendt ut en intervjuguide i forkant av intervjuene og gjennomført delvis strukturerte intervjuer med 1-4 representanter i hvert departement. Med unntak av i MD, var alle informantene på avdelingsdirektørnivå eller lavere.

Seminar om sektorvise miljøhandlingsplaner

Statskonsult arrangerte et seminar 11.03.03, der de fleste av departementene deltok. Hensikten med seminaret var å presentere funn fra kartleggingen og gi departementene en felles arena for å drøfte sine erfaringer med og synspunkter på sektorvise miljøhandlingsplaner.

1.3.2 Metodekritikk

Evalueringen av de sektorvise miljøhandlingsplanene er dels basert på dokumentstudien av miljøhandlingsplanene, dels på intervjuer og dels på spørreskjemaundersøkelsen. I våre vurderinger og anbefalinger er imidlertid dokumentstudien og intervjuene tillagt størst vekt.

Spørreskjemaundersøkelsen er dels benyttet som underlagsmateriale for intervjuene og dels som støtte for vurderingene vi har gjort på grunnlag av dokumentstudien og intervjuer.

Styrken ved spørreskjemaundersøkelsen er at vi har kunnet nå ut til samtlige departementer. Imidlertid er det svakheter ved spørreskjemaundersøkelsen som gjør at en må tolke dette datamaterialet med forsiktighet. En generell tendens er at departementene i spørreskjemaet gir en noe mer positiv vurdering av effektene av de sektorvise miljøhandlingsplanene enn det data fra dybdeintervjuene gir grunnlag for å konkludere med.

Miljøhandlingsplanene er utarbeidet over en femårsperiode. Dette medfører at det vil variere hvor godt kjennskap til prosess og "historie" enkeltpersonene som har besvart spørreskjemaet, sitter inne med. Det er også viktig å ha i mente at i denne spørreundersøkelsen teller alle departementene likt uavhengig av om

de er store og viktige eller mer marginale departementer i miljøvernssammenheng.

1.4 Rapportens struktur

Kapittel 2 i rapporten omhandler sektoransvarsprinsippet mer generelt og bakgrunn for innføring av sektorvise miljøhandlingsplaner. Kapittel 3 og 4 beskriver henholdsvis prosess og planer. Kapittel 5 og 6 er mer vurderende. I kapittel 5 drøftes effekter av handlingsplanarbeidet samt i hvilken grad miljøhandlingsplaner kan sies å være et egnet virkemiddel for å integrere sektoransvarsprinsippet. I kapittel 6 drøftes mulige måter å videreføre arbeidet med å integrere sektoransvarsprinsippet på. Kapittel 7 inneholder en oppsummering av vurderinger og anbefalinger.

2 Bakgrunn for innføring av sektorvise miljøhandlingsplaner

Strategien med sektoransvarsprinsippet ble første gang formulert da Stortinget vedtok sin plan for oppfølging av anbefalingene fra Brundtland-kommisjonen (St.meld. nr. 46 (1988–89))⁴. I tiden etter at Brundtland-kommisjonens anbefalinger ble lagt fram, har sektoransvarsprinsippet blitt en viktig premisse for miljøvernarbeidet både internasjonalt og nasjonalt.

Sektoransvarsprinsippet ble nærmere konkretisert gjennom stortingsmeldingen *Miljøvern for en bærekraftig utvikling*, som var en statusrapport for dette arbeidet (St.meld. nr. 58 (1996–97)).

Institusjonelle endringer for bedre samordning og muligheter for miljøvernpolitikken til å komme i inngrep med andre sektorer var et av kjernepunktene i Brundtland-kommisjonens anbefalinger. Det legges også vekt på utvikling av styrings- og planleggingsteknikker på tvers av sektorer som skal gi bedre koordinering.

Sektoransvarsprinsippet

Sektoransvarsprinsippet kan ses som en strategi som skal bidra til å integrere miljøhensyn på ulike sektorpolitiske områder. Integreringen skal skje gjennom at de enkelte sektorene selv har ansvaret for gjennomføringen av tiltak. Utviklingen av et mål- og resultatstyringssystem basert på sektorvise miljøhandlingsplaner, kan ses som et av de viktigste virkemidlene i oppfølgingen av sektoransvarsprinsippet (Reitan 2001).

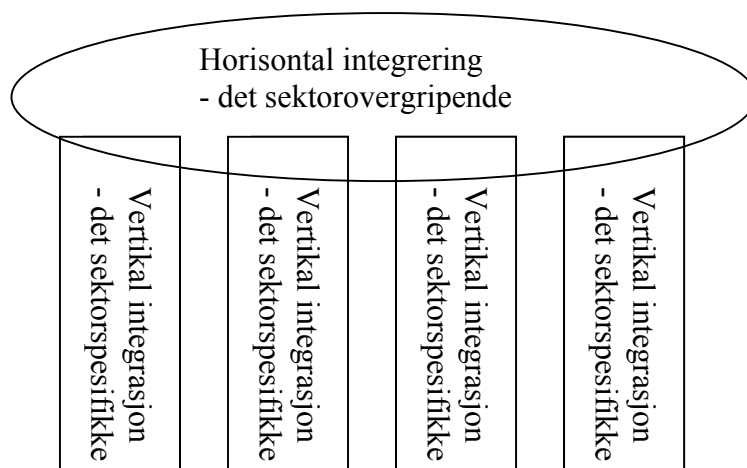
Sektoransvar kan sies å innebære en integrering av miljøhensyn i sektorene, dvs. å plassere miljøhensyn i ”hjertet” av beslutningsprosessene i andre sektorer (Hovden og Torjussen 2002). Med andre sektorer menes sektorer eller politikkområder som ikke har miljøvern som hovedformål, f.eks. landbruk, samferdsel eller energi. Det vil normalt være slik at integrering av miljøhensyn påvirker sektormålene i en mer miljøvennlig retning – ikke omvendt (Hovden og Torjussen 2003). Vi får en form for miljøjusterte mål.

Hvor langt integreringen av miljøhensyn i de ulike sektorene er kommet, avhenger av flere forhold. Blant annet avhenger det av i hvor stor grad politisk nivå (regjering og Storting) etterspør og følger opp at miljøhensyn faktisk påvirker prioriteringene som gjøres innenfor den enkelte sektor. Det avhenger også av i hvilken grad det enkelte departement / den enkelte sektor har utviklet et eierforhold til miljøutfordringene, og – i forlengelsen av dette – kanskje også til miljøhandlingsplaner som et nyttig verktøy for å få til god sektorintegrasjon. Med eierforhold i denne forbindelse menes noe mer enn å følge opp et pålegg eller en forpliktelse. Det har også med holdninger og innstilling å gjøre.

⁴ St.meld. nr. 46 (1988–89) *Miljø og utvikling*. Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport.

Vertikal versus horisontal sektorintegrasjon

Det kan skilles mellom vertikal og horisontal integrasjon, jmfør figur 1. Vertikal integrasjon avspeiler i hvilken grad den enkelte sektor har integrert miljømål og miljøhensyn i sine sektormål. Horisontal integrasjon avspeiler i hvilken grad miljøhensyn er integrert i den helhetlige nasjonale politikkutformingen (Lafferty og Hovden 2002). Horisontal integrasjon innebærer at det finnes overordnede føringer i form av en nasjonal strategi eller nasjonale mål som styrer den interne integrasjonen i departementene. Horisontal integrasjon skal også sikre at interessekonflikter får en god og ryddig behandling.



Figur 1: Skjematisk framstilling av prinsippet om vertikal og horisontal integrasjon⁵

Den største utfordringen knyttet til en slik ansvarsmodell, ligger i skjæringspunktet mellom vertikal og horisontal integrasjon. En slik ansvarsdeling forutsetter at sektorene faktisk får det reelle ansvaret for virkemiddelbruk og tiltak. Samtidig forutsetter ansvarsmodellen at enkeltsektorene aksepterer oversektoriell inngripen når det gjelder sektorovergripende problemstillinger, dvs. en overstyring i forhold til sektoransvaret.

I tillegg innebærer sektoransvarsprinsippet at en større del av avveiningene mellom miljø- og andre hensyn flyttes inn under sektormyndighetenes ansvarsområde. Dermed må sektordepartementene selv integrere miljøhensyn i sin politikk. Dersom det er konflikter mellom miljømål og andre mål, vil dette kunne medføre at sektordepartementene ikke alltid favoriserer miljøet når avveininger mellom miljø og andre sektorhensyn tas.

Rolle- og ansvarsdeling på miljøområdet

I prinsippet har regjeringen ansvaret for den horisontale integrasjonen – det sektorovergripende, mens det enkelte departement har ansvaret for det vertikale. I praksis er verken grensen mellom det sektorvise og det sektorovergripende, eller grensen mellom det enkelte departements sektoransvar og regjeringens sektorovergripende ansvar, klar.

⁵ Lafferty og Hovden 2002: *Environmental Policy Integration in Norway*, figur 1 (modifisert)

Ansvarsforholdene kompliseres ytterligere ved at regjeringen har delegert til MD deler av ansvaret og oppgavene som følger av å være problemeier når det gjelder sektorovergripende miljøproblematikk. MD skal da på samme tid være både et sektordepartement med ansvar for miljø og et sektorovergripende (samordnings-)departement – regjeringens forlengede arm – når det gjelder de sektorovergripende miljøutfordringene/problemstillingene, jamfør også punkt 7.3. En slik modell forutsetter at regjeringen legger til rette for at MD skal kunne ivareta et slikt sektorovergripende ansvar. Det er også viktig at regjeringen etterspør og følger opp at departementene faktisk ivaretar og integrerer sitt miljøansvar.

Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling (St. meld. nr. 58 (1996–97))

Sektorvise miljøhandlingsplaner blir første gang nevnt i St.meld. nr. 58 (1996–97) *Miljøvern for en bærekraftig utvikling*. I meldingen understrekes at en kostnadseffektiv og helhetlig miljøpolitikk krever et solid kunnskapsgrunnlag og gode styringsverktøy. Myndighetene må kunne vurdere miljøtilstanden og alvoret i miljøutfordringene, se konsekvensene av dagens politikk på ulike områder, og avgjøre hva som er de mest effektive virkemidlene for å integrere miljøhensyn.

Det vises til at miljøvernmyndighetene i St.meld. nr. 46 (1988–89) tillegges ansvaret for å samordne regjeringens arbeid med å fastsette de miljøvernpolitiske målene – nasjonalt og for sektorene. Videre at miljøvernmyndighetene er tillagt ansvaret for å sikre egnede systemer for overvåking av miljøtilstanden, og for å samarbeide med sektormyndighetene om resultatrapporteringen, mens gjennomføringen av tiltak skal skje i regi av de ansvarlige sektormyndighetene.

Regjeringens grep for å tydeliggjøre sektorenes ansvar var at det skulle utarbeides *sektorvise miljøhandlingsplaner*. Miljøhandlingsplanene skulle ta utgangspunkt i konkrete mål og settes i sammenheng med videreutvikling av et resultatoppfølgingssystem og utarbeidelse av indikatorer. Dette ble sett som nødvendig for å sikre en effektiv og samordnet politikk.

Ifølge St.meld. nr. 58 vil regjeringen:

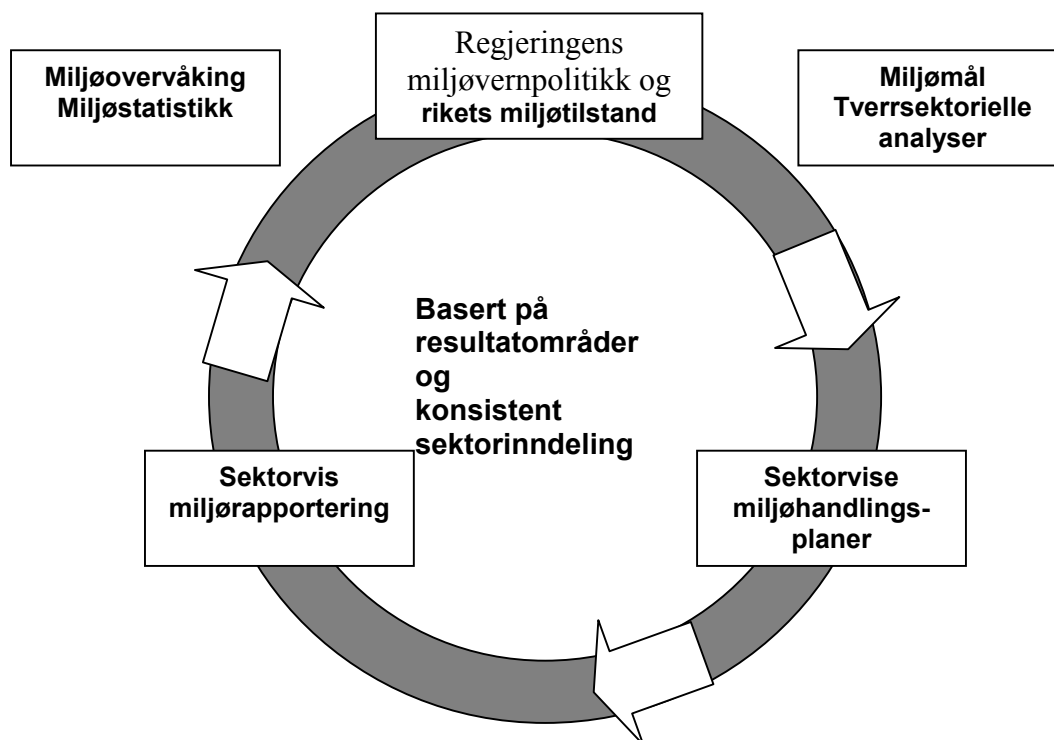
- Tydeliggjøre sektorenes ansvar ved at det utarbeides sektorvise miljøhandlingsplaner bygd på prinsippet om målstyring og kostnadseffektivitet på tvers av sektorene
- Videreutvikle et resultatoppfølgingssystem for miljøtilstanden, miljøpåvirkning og gjennomførte miljøtiltak, og årlig presentere resultatene i dokumentet *Regjeringens miljøprofil og rikets miljøtilstand*
- Utarbeide indikatorer som grunnlag for årlig rapportering om miljøpåvirkning, miljøtilstand og miljøverntiltak for den enkelte miljøvernutfordring – på tvers av sektorene.

Det sies videre at handlingsplanene vil bli utarbeidet i samarbeid mellom berørte departementer, og at det på enkelte områder vil være hensiktsmessig å utarbeide sektorvise arbeidsmål som del av handlingsplanene. Arbeidsmålene

vil bli utarbeidet med utgangspunkt i de internasjonale forpliktelsene Norge har inngått og andre miljøvernpolitiske mål som en har på hvert resultatområde i miljøvernpolitikken.

Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand (St.meld. nr. 8 (1999–2000) og 24 (2000–2001))

I St.meld. nr. 8 (1999–2000) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand* utdypes miljøhandlingsplanenes plass i resultatoppfølgings-systemet.



Figur 2: Modell av resultatoppfølgingsystemet

Resultatoppfølgingsystemet i miljøvernpolitikken skal ha følgende elementer, jmfør St.meld. nr. 8 (1999–2000):

- *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand* (RM-meldingen). Dette er en stortingsmelding som skal inneholde en systematisk rapportering om miljøet og presentere regjeringens miljøverninnsats på de åtte miljøvernpolitiske resultatområdene
- For hvert resultatområde fastsettes det strategiske mål som igjen blir konkretisert gjennom nasjonale resultatmål. Resultatmålene skal danne utgangspunkt for sektorvise arbeidsmål
- Departementene har ansvar for å utarbeide sektorvise miljøhandlingsplaner, der sektorens miljøutfordringer, sektorvise arbeidsmål, virkemidler og tiltak presenteres
- Sektormyndighetene skal årlig rapportere de samlede resultatene for sin sektor til miljøvernmyndighetene

-
- Miljømyndighetene skal gjennomføre tverrsektorielle analyser (ut fra innrapporterte resultater, nøkkeltall m.m.) som igjen skal gi grunnlag for å justere mål og virkemiddelbruk

I St.meld. nr. 24 (2000–2001) utdypes ikke resultatoppfølgingsystemet ytterligere. Her gis det imidlertid en konkret omtale av de sektorvise miljøhandlingsplanene som ble utarbeidet i forbindelse med statsbudsjettet for 2001.

Miljøverndepartementets konkretisering av meldingene

I tillegg til omtalen handlingsplanene har fått i meldingene, har MD utarbeidet to notater som gir nærmere retningslinjer for arbeidet med miljøhandlingsplanene.⁶ Notatene omhandler bl.a. handlingsplanenes form/presentasjonsmåte, hva de bør inneholde, hvilke prosesser og ansvarsdeling det bør legges opp til ved utarbeidelsen. Begge notatene åpner for valgfrihet med hensyn til om miljøhandlingsplanene skal presenteres som et trykt vedlegg til departementenes budsjettproposisjon eller som et dokument (uttrykt vedlegg) som det henvises til i departementenes budsjettproposisjon og som oversendes Stortinget ved fagkomiteen når Stortinget trer sammen det aktuelle året.

I notatet av 1998 drøftes kriterier for å velge hvilke departementer som skal utarbeide miljøhandlingsplan de neste to årene. MD konkluderer med at politisk og miljømessig betydning (viktighet) bør tillegges størst vekt. MD regner samferdsel (SD), forsvar (FD), olje og energi (OED), landbruk (LD), bolig/bygg og kommunal arealforvaltning (KRD) og fiskeri (FID) som de viktigste sektorene ut fra en slik vurdering.

Retningslinjene i notat av 2001 er mer omfattende og mer detaljerte enn retningslinjene i notat av 1998 samtidig som det presiseres at dette er *retningslinjer*. Det siste notatet er utarbeidet i etterkant av midtveiseevalueringen. MD har innarbeidet og fulgt opp flere av anbefalingene i evalueringen, bl.a. omtales formålet med miljøhandlingsplanene mer eksplisitt enn i det første notatet. Under *formål* omtales også ny politikk: *Ny politikk som omtales i miljøhandlingsplanen skal reflekteres i departementenes budsjettproposisjon samt overfor deres underliggende etater.*

Det første notatet er mer eksplisitt enn det siste når det gjelder prosess og ansvarsdeling mellom fagdepartementene og miljøvernforvaltningen. Ifølge dette notatet skal miljøvernmyndighetene ha ansvar for å koordinere arbeidet med utvikling av strategiske mål, nasjonale mål, sektorvise arbeidsmål og sektorvise miljøhandlingsplaner, utarbeide et nasjonalt system for resultatoppfølging og -rapportering, og bistå sektormyndighetene i deres arbeid med handlingsplan og resultatrapporteringssystem. Miljøvernmyndighetene skal også ha ansvar for å innhente og rapportere data om miljøtilstand og -påvirkning (miljøovervåking), koordinere sektorovergripende tiltaksanalyser samt utarbeide og fremme *Regjeringens miljøprofil og rikets miljøtilstand.*

⁶ Notat 03.12.98: *Dokumentasjon av arbeidet med resultatoppfølging av miljøvernpolitikken, Miljøverndepartementet.* Retningslinjer utarbeidet vinter/vår 2001: *Om arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner*, Miljøverndepartementet.

Sektormyndighetene skal ha ansvar for å utarbeide miljøhandlingsplan, ha oversikt over miljøvirkningene av virksomheten i sektoren og iverksette og gjennomføre tiltak innenfor eget ansvarsområde. Videre skal de ha ansvaret for å innhente nødvendig informasjon og rapportere om miljøpåvirkning og oppnådde resultater i sin sektor – spesielt knyttet til miljøhandlingsplanen. De skal også ha ansvaret for å utvikle visse typer sektormål og bistå i gjennomføringen av sektorovergrepene tiltaksanalyser og i utarbeidelsen av *Regjeringens miljøprofil og rikets miljøtilstand*.

Notatet av 2001 åpner for større fleksibilitet med henblikk på samarbeidsrelasjoner/kontakt og arbeidsdeling enn notatet av 1998.

3 Prosessen

I forbindelse med kartleggingen av prosessen har vi lagt vekt på følgende problemstillinger:

- Første generasjon handlingsplaner har blitt utarbeidet over en femårsperiode. Hvordan har dette påvirket prosessen?
- Har dette vært en politisk eller en administrativ prosess?
- Hvordan har samhandlingen med miljøvernmyndighetene vært?
- I hvilken grad opplever departementene at formålet med handlingsplanarbeidet var klart?
- I hvilken grad har tverrsektorielt samarbeid funnet sted?

De åtte departementene som var med i midtveisevalueringen, er svært sentrale departementer sett i miljørammen, og det er derfor viktig å trekke deres erfaringer med prosessen inn i sluttevalueringen. Etersom det erfaringsmessig kan være vanskelig for aktørene å rekonstruere en prosess som har funnet sted flere år tilbake i tid, supplerer dataene fra midtveisevalueringen derfor empirien fra denne kartleggingen. Data fra midtveisevalueringen gir også et visst grunnlag for å vurdere endringer over tid. For en inngående beskrivelse av prosessen, henviser vi til rapporten fra midtveisevalueringen.⁸

3.1 Premisser for arbeidet med miljøhandlingsplanene

Arbeidet med miljøhandlingsplanene har strukket seg over flere år. De første planene forelå høsten 1998, de fire siste planene ble utarbeidet høsten 2002. Vi har funnet det nyttig å dele prosessen opp i ulike faser:

Fase I	Fase II	Fase III	Fase IV
<u>1998–1999</u>	<u>1999–2000</u>	<u>2000–2001</u>	<u>2001–2002</u>
	MD utarbeider retningslinjer og presenterer nøkkeltall	Statskonsults midtveisevaluering MD utarbeider nye retningslinjer	
FD, SD utarbeider planer	FID, KUF, KRD, LD, NHD, OED utarbeider planer	FIN, JD, KKD og UD utarbeider planer	AAD, BFD, SHD og MD utarbeider planer

Figur 3: Skjematisk framstilling av prosessen med å utarbeide sektorvise miljøhandlingsplaner

Fase I: Regjeringen (Statssekretærutvalget for miljøraker) vedtok i februar 1998 at Forsvarsdepartementet og Samferdselsdepartementet som de første departementene, utarbeider miljøhandlingsplaner. Disse planene fulgte som uttrykt vedlegg til departementenes St.prp. nr. 1 (1998–99).

⁸ Statskonsult: Notat 2001:2

Fase II: Etter at de to første departementene hadde laget sine miljøhandlingsplaner, utarbeidet Miljøverndepartementet et notat (retningslinjer) om arbeidet med resultatoppfølging av miljøvernpolitikken. MD presenterer også nasjonale nøkkeltall, dvs. tall som sier noe om status i forhold til de strategiske målene og de nasjonale resultatmålene innenfor hvert resultatområde.

SDs og FDs erfaringer blir trukket inn i den videre prosessen. SD utarbeidet bl.a. et notat der de oppsummerte sine erfaringer, og departementet la også fram sine erfaringer med planarbeidet på møter som MD arrangerte.

FID, KUF, KRK, LD, NHD og OED legger fram sine planer.

Fase III: Våren 2001 la Statskonsult fram en midtveiseevaluering. Evalueringen tok utgangspunkt i de åtte miljøhandlingsplanene som på dette tidspunktet var utarbeidet. MD følger opp noen av anbefalingene som ble gitt i midtveiseevalueringen og utarbeider notat med utdypende retningslinjer.

FIN, JD, UD og KKD utarbeider sine planer høsten 2001.

Fase IV: MD, AAD, BFD og SHD utarbeider sine planer. MD avventer nå sluttevalueringen før departementet tar stilling til videre oppfølging av arbeidet med å integrere miljøansvaret i sektorene.

At planarbeidet har strukket seg over flere år, innebærer at det som skrives om virkemidlet endrer seg over tid. Dette gjelder blant annet formålet med planarbeidet, ansvars- og rolledelingen mellom sentrale aktører (MD, sektordepartementene osv.). St.meld. nr. 58 (1996–97) er relativt generell i sin omtale av virkemidlet, men omtalen blir mer konkret og omfattende etter hvert, jmfør punkt 2.1.

3.2 Har først og fremst vært en administrativ prosess

Arbeidet med miljøhandlingsplanen har først og fremst vært en administrativ prosess. På spørsmål der departementene blir bedt om å karakterisere arbeidet med miljøhandlingsplanene, svarer samtlige departementer at arbeidet har vært en administrativ prosess. Tre departementer sier at prosessen har vært både administrativ og politisk.

Grad av politisk involvering i planarbeidet varierer mellom departementene. Det er også variasjon med hensyn til hvilke faser i prosessen politisk ledelse har vært engasjert i. I oppstarten av arbeidet med planene har det som regel vært avholdt et møte på politisk nivå (statsråd eller statssekretær) mellom sektordepartementet og Miljøverndepartementet. Politisk ledelse har også kommet inn i slutfasen av arbeidet med miljøhandlingsplanene bl.a. gjennom å godkjenne miljøhandlingsplanene. På spørsmål om politikerne har vært inne i selve arbeidet med planene, svarer 14 departementer at politikerne i liten grad har deltatt.

I intervjuene har det også kommet fram at det har vært kontakt på politisk nivå i situasjoner der det har oppstått uklarheter om hva miljøhandlingsplanene skulle

inneholde. Flere har pekt på at retningslinjer som MD hadde utarbeidet, ble opplevd som en ”tvangstrøye”, og at uavklarte spørsmål omkring utforming og innhold i planene i siste instans førte til møter på politisk nivå. Spørsmålet om hvorvidt miljøhandlingsplanene skulle inneholde ny politikk, er eksempel på et tema som ble løftet opp på politisk nivå for en nærmere avklaring.

I og med at planarbeidet for noen departementer har strukket seg over flere år, har deltakelse og engasjement fra politisk ledelse også skiftet med skiftende politisk ledelse i den tiden arbeidet med planene har pågått.

Organiseringen av arbeidet internt i departementene har variert. Noen departementer valgte å organisere dette arbeidet i form av en egen prosjektgruppe som har hatt hovedansvaret for utformingen av planen, mens andre departementer la ansvaret for planarbeidet i en ordinær avdeling i departementet. Departementene har også i ulik grad involvert underliggende virksomheter i planarbeidet.

Hvor høyt planarbeidet er blitt prioritert i de ulike departementene, varierer. Noen departementer har uttrykt at arbeidet med planen ble gitt høy prioritet, men at det gikk mye tid til å selge dette konseptet internt i departementet og å skaffe materiale de ikke hadde fra før. Mye tid gikk også med til dialog med miljøvernmyndighetene. Andre departementer har uttrykt at planarbeidet ikke ble prioritert særlig høyt i departementet og at de så svært begrenset nytte av å gjennomføre det pålagte planarbeidet.

Variasjon i prioritering gjenspeiles dels i hvor mye ressurser departementene har brukt på å utarbeide planene. Tidsbruken varierer fra 2-3 månedsverk i ett departement, til 2-3 årsverk i et annet. Fem departementer har brukt mindre enn et halvt årsverk. Samlet sett har departementene brukt anslagsvis 10-15 årsverk på å utarbeide de sektorvise miljøhandlingsplanene.

3.3 Samhandling med miljøvernmyndighetene har variert

Det varierer hvor mye samhandling som har funnet sted mellom sektordepartementene og miljøvernmyndighetene. Omfanget av samhandlingen er dels avhengig av i hvilken fase sektordepartementet har utarbeidet sin plan og dels har det sammenheng med særtrekk ved sektoren (miljørelaterte departementer vs. andre departementer, konfliktnivå osv.).

I midtveiseevalueringen uttrykte flere departementer at minst 50 prosent av tiden som ble brukt på planarbeidet, gikk med til dialog med miljøvernmyndighetene. Mange departementer har opplevd det vanskelig å tilpasse innholdet i planene til de retningslinjene som MD utarbeidet, og at det har vært behov for kontakt med MD får å avklare spørsmål underveis i planarbeidet. Blant annet har de fleste departementene hatt vanskelig for å tilpasse sektorområdet til de åtte miljøvernpolitiske resultatområdene, og de har hatt vanskelig for å finne fram til relevante virkemidler som de selv rår over.

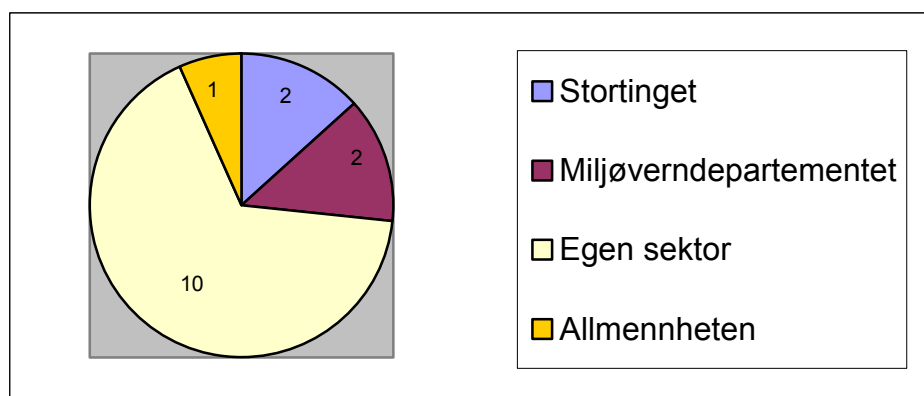
Evalueringen viser at miljøvernmyndighetene har hatt ulike roller i ulike faser av planarbeidet. MD skiller selv mellom rollene som igangsetter, partner og pådriver.

Noen departementer (særlig blant dem som utarbeidet planene før midtveisevalueringen forelå) har opplevd miljøvernmyndighetenes pådriverrolle som for sterk. Disse departementene reagerte bl.a. på MDs innspill til planene, innspill som departementene opplevde som veldig detaljerte og lite koordinerte (internt i miljøvernforvaltningen). Dette skapte reaksjoner i departementene. Andre departementer etterlyser et mer aktivt og koordinerende MD.

3.4 Formål og målgruppe opplevd som uklare

Midtveisevalueringen konkluderte med at de fleste av departementene opplevde at miljøvernmyndighetene ikke ga klare signaler om formålet med miljøhandlingsplanen – hvorfor en slik plan skulle lages og hvem som skulle bruke den. Departementene stilte spørsmål ved om brukerne skulle være MD, eget departement, allmennheten eller Stortinget. Skulle brukerne være eget departement, ble det påpekt at det allerede er egne stortingsmeldinger og budsjettproposisjoner som ivaretar dette.

I midtveisevalueringen kommer det fram at sektordepartementene i hovedsak har valgt å definere miljøhandlingsplan som et faktadokument, der målgruppen dels er allmennheten og dels eksterne samhandlingsparter. I spørreundersøkelsen oppgir ti departementer egen sektor som den viktigste målgruppen, jamfør figur 4. Bare to departementer har oppgitt Stortinget som viktigste målgruppe til tross for at det er Stortinget som er målgruppen i henhold til grunnlagsdokumentene – miljøhandlingsplanene skal legges ved St.prp. nr. 1 som trykt eller utrykt vedlegg.



Figur 4: Viktigste målgruppe for miljøhandlingsplanene (Kilde: Spørreundersøkelsen til alle departementene)

Miljødirektoratene mente også at formålet med miljøhandlingsplanene ikke var godt nok kommunisert til departementene og at det var knyttet usikkerhet til hva Miljøverndepartementet signaliserte overfor sektordepartementene, dvs. hvilken status planene skulle ha, eller – mer presist – om miljøhandlingsplanene skulle være et faktahefte eller inneholde ny politikk.

Miljøverndepartementet på sin side mener at formålet med miljøhandlingsplanene er klart og viser til omtale av de sektorvise miljøhandlingsplanene som gis i Stortingsmeldingene som fastsetter overordnede mål for regjeringens samlede miljøvernpolitikk. I retningslinjene som ble utarbeidet i etterkant av midtveiseevalueringen, presiserer MD formålet.

3.5 Lite samordning mellom sektordepartementene

Det har vært lite kontakt eller samarbeid mellom departementene i arbeidet med miljøhandlingsplanene. Der det har vært kontakt mellom departementene, har dette først og fremst vært knyttet til at sektordepartementer har søkt råd hos andre departementer i spørsmålet om hvordan planen skal utarbeides, om struktur og disposisjon m.v. Samferdselsdepartementet bidro bl.a. med råd og utvekslet erfaringer med flere departementer.

Miljøverndepartementet er enig i at samordning har vært lite framme og at dette er en svakhet ved noen av planene.

4 Planene som er utarbeidet

St.meld. nr. 58 (1996–97) *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling* og etterfølgende dokumenter legger føringer for innholdet i sektorvise miljøhandlingsplaner, jmfør punkt 2.1.

De fleste miljøhandlingsplanene gir en god oversikt over sektoransvaret. Noen få planer har også gode målformuleringer og konkrete beskrivelser av virkemidler og tiltak. Så langt vi kan se, er det ikke mulig å skille mellom planer utarbeidet av departementer med stort miljøansvar (jmfør MDs drøfting av hvilke departementer dette dreier seg om, punkt 2.1) og planer utarbeidet av andre departementer når det gjelder målformuleringer, virkemiddelvurderinger og tiltakskonkretisering. Vi kan heller ikke se noen merkbare forskjeller mellom planer utarbeidet før og planer utarbeidet etter midtveisevalueringen.

Vi har vurdert miljøhandlingsplaner ut fra følgende kriterier:

- Utforming
- Beskrivelse av sektorområdet
- Beskrivelse av sektormål knyttet til miljøvernpolitiske mål
- Beskrivelse av virkemidler og tiltak knyttet til sektormål
- Beskrivelse av revisjon og rapportering

4.1 Utforming

Om målgruppe, bruk av Miljøverndepartementets mal, layout/design og publisering på Internett

Formålet med miljøhandlingsplanen og hvem som er målgruppe, er retningsgivende for hvordan dokumentet utformes når det gjelder struktur, layout og design. Dokumentet vil utformes forskjellig avhengig av om det ses som et internt dokument for bruk i departementet og underliggende etater, om det er MD eller Stortinget som er målgruppen eller om allmennheten regnes som den viktigste målgruppen. Hvem som er den viktigste målgruppen, vil også langt på vei avgjøre om det er et politisk eller et administrativt dokument.

Med unntak av ett departement, har alle trykt miljøhandlingsplanen i departementsserien. Alle har kulørt forside – gjerne et fotografi. De fleste er trykt på glanset papir og bare fire har benyttet resirkulert papir. Noen få planer er helt uten illustrasjoner, mens flere er rikt illustrerte blant annet med flotte fotografier. Det er tydelig at enkelte har sett muligheten til å profilere departementet gjennom fine publikasjoner.

De fleste miljøhandlingsplanene er forsøkt tilpasset MDs mal (retningslinjer av 1998 og 2001). Malen ser ut til å passe relativt godt for departementer som har sektormål innenfor samtlige åtte miljøvernpolitiske resultatområder. Dette gjelder blant annet OED, FID, LD og SD. Andre har løsrevet seg fra malen og utarbeidet en plan som er tilpasset sektorens egne resultatområder, for eksempel JD, KRD, UFD og AAD. Dette har imidlertid i flere tilfeller ført til en fragmen-

tarisk framstilling og bidrar til å gjøre planen lite oversiktlig. Der departementet har få sektormål innenfor de åtte miljøvernpolitiske resultatområdene, men likevel har valgt å følge malen, framstår planen i stor grad som et ”pliktløp”. Med unntak av to, er alle miljøhandlingsplanene publisert på Internett. Ni departementer har lenke til sin plan direkte fra Odins hovedside (Publikasjoner/ Handlingsplaner). For å finne de øvrige planene, må man inn på hvert departements hjemmeside. Det ser altså ikke ut til å være en felles strategi for offentliggjøring av planene på Internett.

4.2 Beskrivelse av sektorområdet

Om beskrivelser av hva departementet gjør på miljør siden og om hvilke utfordringer departementet står overfor

De fleste miljøhandlingsplanene har en fyldig omtale av sektorens miljøutfordringer. Miljøutfordringene er imidlertid av ulik karakter og på ulike nivåer. Ikke alle utfordringene er like viktige i en nasjonal målestokk. Mens noen planer har omfattende beskrivelser av mindre viktige utfordringer i nasjonal målestokk, kan andre ha ingen eller en svært knapp omtale av viktige utfordringer. For flere av planene kan det derfor være grunn til å stille spørsmål om departementet virkelig har fanget opp alle utfordringene på området – og de riktige.

4.3 Beskrivelse av sektormål knyttet til miljøvernpolitiske mål

Om konkretisering av mål, forholdet mellom miljøvernpolitiske mål og sektormål, konflikter mellom overordnede sektormål og sektorens mål for miljø og bruk av nøkkeltall

Alle miljøhandlingsplanene inneholder beskrivelser av strategiske mål og nasjonale mål knyttet til de åtte miljøvernpolitiske resultatområdene.

Sektormålene⁹ er i stor utstrekning knyttet opp til de overordnede målene. De fleste målene er imidlertid vage og lite målbare. Eksempler på slike målformuleringer:

- Sikre bærekraftige fiskebestander og fiskerier drevet i tråd med prinsippene om bærekraftig utvikling, bærekraftig produksjon og forbruk (FID)
- Bidra til økt samarbeid og koordinering mellom kultur- og miljøpolitikken gjennom å etablere felles mål for friluftslivet (KKD)
- Bidra til at de nasjonale målene på området oppfylles (NHD)

⁹ Departementene benytter ulike betegnelser på sektormålene: Mål, målsetting, hovedmål, delmål, arbeidsmål, sektormål, sektorvise arbeidsmål.

Der sektoren har et betydelig miljøansvar eller forvalter viktige virkemidler, ser vi en tendens til at planene inneholder flere klare sektormål. Noen planer inneholder både klare og uklare mål.

At hensynet til miljø kan komme i konflikt med spesifikke sektorhensyn, er ikke synliggjort. Som eksempel på slike konfliktområder kan nevnes trafiksikre veier kontra vern av landbruksarealer og utbygging av skytefelt kontra landbruksareal og støy. På landbruksområdet finnes også eksempler på konflikter mellom miljø og jordbruksdrift, men der det av hensyn til opprettholdelse av næringen likevel aksepteres en viss grad av forurensning. Problemstillinger av denne typen er ikke løftet fram i noen av miljøhandlingsplanene – verken av departementer med stort miljøansvar eller andre.

Vi kan ikke se at nøkkeltall er brukt i noen av miljøhandlingsplanene.

4.4 Beskrivelse av virkemidler og tiltak knyttet til sektormål

Om sektorvise virkemidler knyttet til arbeidsmålene, sektorovergrepene virkemidler, samarbeid på tvers av sektorer og tiltak knyttet til sektormål og virkemidler

Planene gir i varierende grad en oversiktlig framstilling av sammenhengen mellom mål, bruk av virkemidler og iverksetting av tiltak. Med unntak av FINs og MDs handlingsplaner, har ingen av de andre departementenes planer en samlet framstilling av de viktigste virkemidlene.

Der departementet rår over mange virkemidler som har betydning for miljø, for eksempel FIN og SD, er dette tydeliggjort i planene. I noen få tilfeller har departementet pekt på at departementet ikke har virkemidler innenfor et bestemt problemområde og derfor ikke kan iverksette tiltak. Det er i liten grad beskrevet hvordan departementet vil arbeide for å få økt innflytelse på – eventuelt myndighet over – viktige virkemidler.

Enkelte departementer skiller ikke mellom virkemidler og tiltak. Følgende eksempler er hentet fra planene:

- Ta initiativ til å bedre rammevilkårene slik at byggenæringen i større grad kan være med i aktuelle internasjonale fora (KRD)
- Se til at virksomhetene sørger for systematisk HMS-arbeid slik at uhell kan forebygges (AAD)

I dette tilfellet handler tiltaket om å endre virkemiddelbruken (henholdsvis regelverk og tilsyn).

Departementene er også blitt anmodet om å trekke fram virkemidler som ikke har synlige miljøbegrunnelser, men som kan ha positive eller negative virkninger av et visst omfang for miljøet. Retningslinjene nevner fiskale avgifter eller subsidier som eksempler på slike virkemidler. Dette er i liten grad gjort.

Sektorovergripende virkemidler er i varierende grad omtalt i planene. Der det allerede er iverksatt samarbeid på tvers av sektorene, for eksempel i forbindelse med meldinger og NOU, er dette omtalt. Der departementet ikke rår over virkemidler for å gjennomføre tiltak innenfor sitt sektorområde, er det ofte henvist til at det er andre departementer som styrer virkemiddelbruken. Som eksempel på ansvarsdeling av virkemidler og tiltak kan nevnes forurensningsloven og oljevern. MD har ansvaret for loven, men ansvaret for å gjennomføre tiltak på oljevern er lagt til OED.

Med enkelte unntak inneholder de fleste miljøhandlingsplanene uforpliktende lite konkrete og tiltak. Noen departementer kan imidlertid ha både konkrete og uforpliktende tiltak i sine planer. I den grad planene beskriver konkrete tiltak, er det gjerne tiltak som allerede er iverksatt. Eksempler på vanlige tiltaksformuleringer er *bidra til, følge opp, arbeide for, legge økende vekt på*.

Det finnes imidlertid også eksempler på planer som inneholder gode tiltaksbeskrivelser. Forsvarsdepartementets plan er meget kort, men svært konkret. Landbruksdepartementet har også flere konkrete tiltaksbeskrivelser.

Ingen planer kan sies å inneholde ny politikk.

Få planer beskriver sektorovergripende tiltak. De fleste tiltakene dreier seg i så fall om samarbeid med miljømyndighetene. Beskrivelsene av samarbeidet med andre myndigheter framstår ellers som lite forpliktende og ofte er tiltaket lite konkret. Eksempler på beskrivelser av sektorovergripende tiltak:

- Følge opp nasjonal handlingsplan mot lus og laksefisk i samarbeid med Landbruksdepartementet, Miljøverndepartementet og i nær dialog med oppdrettere og ulike fagmiljøer (FID)
- Etablere tettere samarbeid med Riksantikvaren og andre kultur- og vernemyndigheter (KRD)

Det er kun i Helsedepartementets og Sosialdepartements planer at det eksplisitt nevnes at det har vært samarbeid med andre myndigheter i forbindelse med virkemiddelbruk eller planlegging av tiltak.

I henhold til St. meld. nr. 58 (1996–97) kap. 3.3, skal sektorvise miljøhandlingsplaner bygge på prinsippet om kostnadseffektivitet på tvers av sektorene. Ingen handlingsplaner har informasjon om hva de enkelte tiltakene vil koste eller en vurdering av hvilke tiltak som er samfunnsøkonomisk mest lønnsomme. Finansdepartementets plan inneholder oversikt over kostnader knyttet til eksisterende virkemidler, men ikke over kostnader knyttet til planlagt innsats i miljøvernpolitikken.

Få miljøhandlingsplaner inneholder tidsplaner, og der det er utarbeidet, er det ikke konsekvent gjennomført. Én og samme plan kan derfor inneholde tiltak både med og uten tidsfrister.

4.5 Beskrivelse av revisjon og rapportering

De fleste handlingsplanene omtaler den årlige rapporteringen i forbindelse med statsbudsjettet. Mange omtaler også rapportering til RM-en. Et lite antall planer informerer om at planen skal revideres ved utgangen av planperioden.

5 Sektorvise miljøhandlingsplaner som virkemiddel

Ifølge mandatet skal vi vurdere

- om sektorvise miljøhandlingsplaner slik de i dag foreligger, er et egnet redskap for å ivareta sektoransvaret i miljøvernpolitikken og for å utforme løsninger på miljøutfordringene i de enkelte sektorer
- hvordan de sektorvise miljøhandlingsplanene er samordnet med andre interne og eksterne plan,- utrednings- og beslutningsprosesser
- om samarbeid/samhandling mellom departementer med felles sektoransvar, har fungert tilfredsstillende
- hvordan de sektorvise miljøhandlingsplanene vurderes i departementet

Ut fra dette har vi valgt å konkretisere effekter til følgende variabler:

- Miljø settes på dagsorden og/eller større miljøbevissthet – miljø og miljøbevissthets betydningen innenfor egen sektor
- Gir en (god) statusbeskrivelse
- Gir føringer for andre plan- og beslutningsprosesser
- Økt fokus på sektorovergrepene problemstillinger
- Grunnlag for miljøovervåking/statistikk/indikatorer

Vi har valgt først å gjengi synspunkter på effektene av handlingsplanarbeidet, dernest drøfte i hvilken grad sektorvise miljøhandlingsplaner er et egnet virkemiddel for å implementere sektoransvarsprinsippet.

5.1 Effekter av planene

5.1.1 Økt bevissthet på miljø i halvparten av departementene

Halvparten av departementene gir uttrykk for at miljøhandlingsplanarbeidet har medført at miljø i større grad settes på dagsorden. Flere av disse er departementer som kan sies å ha vært litt perifere i forhold til de store miljøutfordringene, men Landbruksdepartementet og Fiskeridepartementet sier også dette. For disse departementene har prosessen med å lage en miljøhandlingsplan ført til økt bevissthet omkring miljø og miljøutfordringer innenfor eget departement og eget sektorområde. Det oppgis som positivt at hver sektor har måttet vurdere hvilken effekt egen sektor har på miljøet og hvilke muligheter sektoren har til å påvirke miljøet i positiv retning. Noen ser også prosessen i forbindelse med miljøplanarbeidet som en nødvendig og ønsket kompetanseoppbygging.

Et par departementer gir også uttrykk for at samarbeidet og samhandlingen internt i departementet – på tvers av avdelingsgrenser – har blitt bedre.

Den andre halvparten av departementene/departementsområdene gir uttrykk for at miljøhandlingsplanarbeidet har hatt lite eller ikke noe å si for miljøbevissthet og -engasjement. Denne gruppen av departementer kan igjen deles i to – én gruppe bestående av departementer med stort og omfattende miljøansvar og/eller sentrale virkemidler, og én gruppe bestående av departementer med relativt marginalt miljøansvar.

Gruppen bestående av departementer med stort og omfattende miljøansvar og/eller sentrale virkemidler, vurderer miljøhandlingsplanarbeidet som lite viktig for økt synliggjøring innenfor egen sektor. Det pekes på at dette allerede settes på dagsorden og synliggjøres innenfor andre plan- og beslutningsprosesser. Flere av disse departementene gir uttrykk for at miljøhandlingsplanarbeidet oppfattes som unødig ressurskrevende dobbeltarbeid.

Gruppen bestående av departementer med relativt marginalt miljøansvar gir også uttrykk for at arbeidet med miljøhandlingsplanen i liten grad har medført økt bevissthet og økt merverdi – mye fordi fokus på miljøvern og miljøvernansvar oppleves som kunstig og lite relevant i forhold til departementenes ansvarsområder.

5.1.2 Gir god oversikt over miljøutfordringer og status

Sektorvise miljøhandlingsplaner representerer for de fleste departementene en statusbeskrivelse over miljøutfordringene den enkelte departementssektor står overfor og hvilke aktiviteter og tiltak på miljøområdet som er eller planlegges gjennomført. Handlingsplanen vurderes å gi en tilnærmet helhetlig oversikt over miljøutfordringene og miljøinnsatsen på det enkelte sektorområdet. Et hovedinntrykk er at dette har vært den største eller viktigste effekten av handlingsplanarbeidet så langt.

5.1.3 Få konkrete endringer i virkemiddelbruk og tiltak

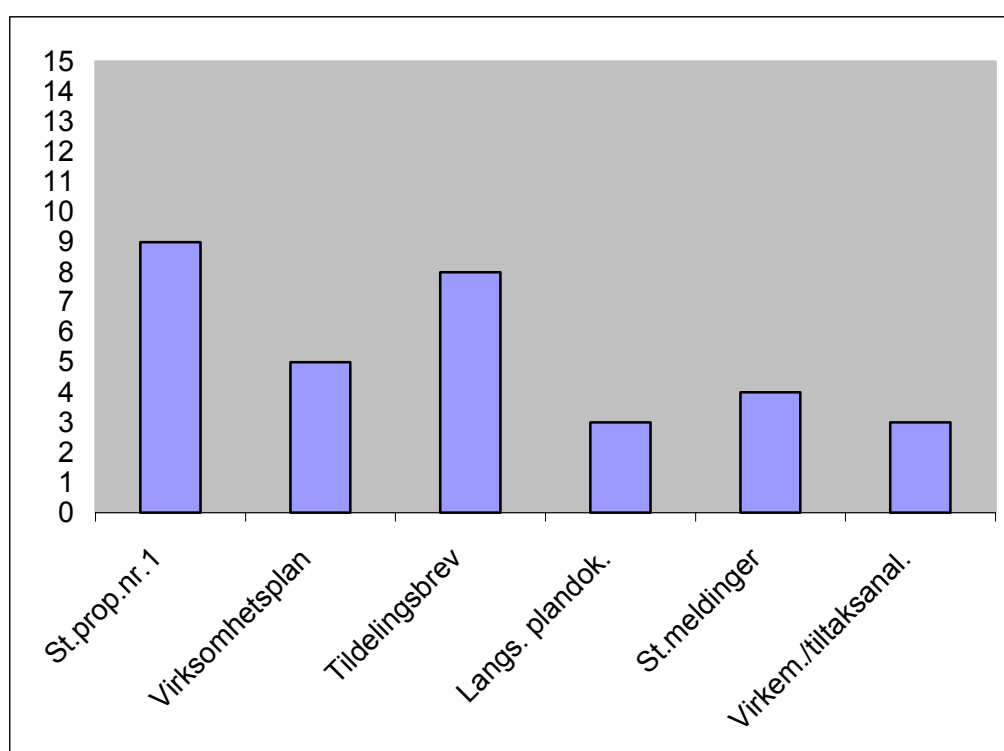
Hovedinntrykket er at de sektorvise miljøhandlingsplanene i liten grad har ført til konkrete endringer i departementenes virkemiddelbruk eller til økte ressurser til miljørelaterte saker. Det er heller ikke blitt gjennomført nye tiltak som følge av denne planen.

Bare tre departementer er delvis enige i at de sektorvise miljøhandlingsplanene har ført til endret virkemiddelbruk. De resterende departementene er enten uenige i en slik påstand eller har ikke forholdt seg til den. Intervjuene indikerer at endret virkemiddelbruk regnes som en politikkendring. Politikkendringer skjer i andre prosesser og sammenhenger – først og fremst i budsjettprosessen og i meldings- og utredningsarbeid.

Når det gjelder påstanden om at miljøhandlingsplanene har medført konkrete miljøtiltak, er sju departementer helt eller delvis enige i en slik påstand. Tre av departementene er delvis enige i at miljøplanarbeidet har medført økte ressurser til miljørelaterte tiltak. Det er imidlertid vanskelig å si hva det enkelte departement legger i denne typen påstand. Intervjuene tyder på at det ikke nødvendigvis er slik at arbeidet med miljøhandlingsplanene har ført til nye tiltak. Det kan

også være slik at allerede planlagte tiltak omtales i miljøhandlingsplanene. Når de så gjennomføres, kan det sies å være en kopling mellom miljøhandlingsplanen og tiltaket.

På spørsmål om miljøhandlingsplanen har ført til konkrete endringer eller tilføyelser i ulike styringsdokumenter, svarer ni av departementene bekreftende på dette når det gjelder St.prp. nr. 1, jmfør figur 4. Åtte av departementene svarer bekreftende når det gjelder tildelingsbrev til underliggende virksomhet(er). Igjen er det vanskelig å si hva som ligger bak disse tallene. Det er stor forskjell på en generell henvisning til departementets miljøhandlingsplan og en helhetlig integrering av miljøhensyn i sektorstyringen. Intervjuene tyder på at departementene har ulike tolkninger av hva de legger i *konkrete endringer og tilføyelser*.



Figur 4: *Antall departementer som oppgir at miljøhandlingsplanene har medført konkrete endringer i ulike styringsdokumenter*

I og med at hvert departement skal rapportere om miljø i forhold til miljøhandlingsplanen (jmfør MDs retningslinjer av 1998 og 2001) er det interessant at bare ni departementer sier at handlingsplanarbeidet har ført til konkrete endringer i andre styringsdokumenter. Det kan selvsagt skyldes at departementene ikke har tenkt på dette rapporteringskravet når de har besvart spørreskjemaet. Det kan også skyldes at rapporteringen er den samme før og etter utarbeidelsen av handlingsplanen.

I intervjuene kommer det fram at det er budsjettprosessen og meldings-/utredningsarbeid som er de viktige, tunge prosessene når det gjelder utforming av ny politikk, prioritering av ressurser o.l. En viktig effekt for miljøhandlingsplanene kunne tenkes å være at planene skulle fungere som premissdokument

for disse andre prosessene, dvs. at de indirekte påvirker det som skjer i andre (beslutnings)prosesser. Vi kan ikke ut fra kartleggingen si noe sikkert om dette er indirekte effekter. En tredel av departementene, eller mindre enn det, oppgir imidlertid at miljøhandlingsplanen har hatt innvirkning på egen virksomhetsplan, langsiktige plandokumenter eller er brukt i forbindelse med meldingsarbeid / løpende virkemiddel- og tiltaksanalyser.

5.1.4 Sektorovergripende problemstillinger lite synlig

En viktig forutsetning for arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner var at det skulle føre til økt samarbeid mellom departementene – på tvers av sektorer. Her er det viktig å skille mellom samhandling i prosessen og økt samhandling som en konsekvens av miljøhandlingsplanarbeidet. Kun ett departement er helt enig i at arbeidet med miljøhandlingsplaner har ført til mer samhandling. Fem er delvis enige, mens de resterende ni er uenige i en slik påstand.

Dette bekreftes av de foreliggende planene og intervjuene. Arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner har i liten grad ført til økt tverrsektorielt samarbeid, det være seg i selve planprosessen eller i etterkant. Dette kan tolkes som at sektorovergripende problemstillinger i liten grad har vært framme i forbindelse med planarbeidet.

Sektorovergripende problemstillinger inngår i sektorenes problem-/statusbeskrivelse, men når det kommer til mål-, ansvars- og tiltaksdelene, blir det sektorovergripende litt borte. Det er andre – internasjonale organer, MD, andre departementer, kommunene m. fl. – som har virkemidler og/eller ansvar. Departementene omtaler imidlertid i liten grad hva de vil gjøre for å påvirke – eventuelt endre – virkemiddelbruken for å kunne gjennomføre aktuelle tiltak.

I intervjuene gis det uttrykk for ulike holdninger til ansvaret for sektorovergripende problemstillinger. Noen mener MD har et ansvar for dette, andre mener det inngår i sektorenes miljøansvar, men at dette på lik linje med andre sektorinterne problemstillinger til enhver tid må vurderes opp mot andre sektorhensyn.

Ifølge grunnlagsdokumentene skulle de sektorvise miljøhandlingsplanene og rapporteringen som følger av disse, danne grunnlag for tverrsektorielle tiltaksanalyser. Dette har ikke skjedd. I løpet av perioden har det imidlertid pågått flere tunge prosesser, f.eks. knyttet til biologisk mangfold (St.meld. nr. 42 (2000–2001)) og norsk klimapolitikk (St.meld. nr. 54 (2000–2001)) som har lagt føringer for departementenes arbeid med miljøhandlingsplanene.

5.1.5 Rapporteringsgrunnlaget noe bedre, men...

I utgangspunktet ble det fra miljøvernmyndighetenes side lagt stor vekt på de sektorvise miljøhandlingsplanenes rolle som grunnlag for rapportering til Stortinget, jmfør punkt 2.1. Åtte departementer er helt eller delvis enige i en påstand om at miljøhandlingsplanarbeidet har gitt et bedre rapporteringsgrunnlag.

I intervjuene gir flere departementer uttrykk for at selv om inndelingen i de åtte resultatområdene ikke alltid fungerer like godt, er det positivt med en felles struktur. Kravene knyttet til rapportering i forbindelse med budsjettprosess og RM-prosess har dessuten – for noens del – bidratt til økt fokus på og bevissthet omkring miljø- og ressursforvaltning generelt, jmfør punkt 4.3.1.

Noen departementer gir også uttrykk for at det er mulig å komme lenger når det gjelder fastsetting av forpliktende mål og tiltak som kan gi føringer for sektorens ivaretagelse av sitt miljøansvar. I arbeidet med førstegenerasjonsplanen ble form, struktur og prosess – herunder involvering av underliggende virksomheter og tverravelingsvis prosesser – tillagt størst vekt innenfor til dels knappe tidsrammer. Ut fra et slikt ståsted ses dagens førstegenerasjonsplaner først og fremst som et utgangspunkt for forbedringer – også når det gjelder rapportering.

Det stilles spørsmål ved hvor god rapportering det kan bli når planene er utarbeidet og ferdigstilt over en fire-fem års periode. Det hevdes at mye i de første planene har ”gått ut på dato” før de siste ferdigstilles. Flere departementer peker også på at de nasjonale målene og indikatorene er utformet ut fra nasjonale problemstillinger, og at det er vanskelig å se sammenhengen mellom sektorvise arbeidsmål og tiltak og de nasjonale målene. De nasjonale målene blir distanserte. Tiltakene er også på svært ulike nivå, slik at det varierer i hvilken grad innsatsen synes i den nasjonale rapporteringen.

I forbindelse med rapportering vises det også til at resultatdokumentasjons-systemet (RDS) som skulle etableres, ennå ikke er operativt. RDS tar utgangspunkt i de åtte resultatområdene og fokuserer på nasjonale mål og nøkkeltall. Etter planen skal departementene/sektorene selv stå for innrapportering av virkemiddelbruk og miljøtiltak (respons på virkemiddelbruk) i en lisensregulert Internett-løsning. Departementene skal også kunne ta ut ulike rapporter knyttet til virkemiddelbruk, miljøtiltak, nøkkeltallinformasjon osv. Det er i utgangspunktet ikke lagt opp til uttrekk av data fra relevante fagsystemer. Det er heller ikke tatt stilling til hvordan det skal sikres at departementer faktisk rapporterer inn data. Det planlegges å prøve ut systemet internt i miljøforvaltningen inneværende år for å vinne nødvendig erfaring før sektormyndighetene involveres i bruk av systemet. Dette vil kunne skje fra 2004.

Det oppleves som uheldig at RDS ikke er i drift, og det gis uttrykk for at det kan ha bidratt til manglende effekter av handlingsplanarbeidet. Det understrekes imidlertid av flere at det er positivt at det arbeides med utvikling av miljøindikatorer. Dette ses som en viktig forutsetning for arbeidet med å finne fram til kostnadseffektive tiltak på tvers av sektorer.

5.2 Virkemidlets egnethet

5.2.1 Tydeliggjøring av sektoransvaret

Alle departementer har laget sektorvise miljøhandlingsplaner, og planarbeidet kan i seg selv sies å ha ført til at samtlige departementer har ”blitt tvunget” til å reflektere over hvordan miljø berører deres sektorområde.

Flere departementer oppfatter miljøhandlingsplanene som en nyttig statusbeskrivelse av miljøpolitikken innenfor sektoren. Miljøhandlingsplanene representerer en samlet presentasjon av miljøpolitikken i et dokument, noe flere departementer tidligere ikke har hatt. At miljøvern er satt på dagsorden, at planarbeidet har bidratt til kompetanseoppbygging og at dokumentet gir en statusbeskrivelse, er ulike uttrykk for at det har skjedd en økt grad av tydeliggjøring av sektoransvaret i disse departementene.

For andre departementer har miljøhandlingsplanene i liten grad ført til en større tydeliggjøring av sektoransvaret. Dette er dels departementer med et stort og omfattende miljøansvar, som uttrykker at de allerede er tungt inne i ulike miljø-satsinger og ikke ser at miljøhandlingsplanen tilfører departementet noe nytt. Og det er dels departementer med et relativt marginalt miljøansvar og som derfor opplever at fokus på miljøvern og miljøvernansvar blir mindre relevant i forhold til departementenes ansvarsområder.

Sektoransvarsprinsippet innebærer at alle sektorer skal tenke miljø – uavhengig av om sektorens miljøpåvirkning er stor eller liten. Samme resonnement kan sies å ligge bak da regjeringen valgte å pålegge samtlige departementer å utarbeide miljøhandlingsplaner. Plankonseptet slik det bl.a. ble konkretisert gjennom retningslinjene MD utarbeidet, skiller heller ikke mellom sektorer med stor eller liten miljøpåvirkning eller mellom departementer med få eller mange virkemidler. Evalueringen viser at plankonseptet har vært opplevd som lite fleksibelt med henblikk på den enkelte sektors særpreg og utfordringer. Plankonseptet ser ikke ut til å ha fungert helt godt verken for de departementer som allerede er sterkt engasjert i miljørelaterte oppgaver eller for de departementer som i liten grad har satt miljø på dagsorden.

5.2.2 Fungerer i mindre grad som styringsdokument

Evalueringen gir grunnlag for å si at miljøhandlingsplanene slik de i dag foreligger, har begrenset verdi som styringsdokumenter. Planenes svært deskriptive karakter, lave konkretiseringsgrad og mangel på budsjettmessig kopling gjør dem lite handlingsrettet. Vårt inntrykk er også at handlingsplanene ikke i tilstrekkelig grad er forankret i den politiske og den administrative ledelsen. Statskonsult er av den oppfatning at svært få departementer oppfatter miljøhandlingsplanene som forpliktende.

Som kartleggingen har avdekket, gir planene i begrenset grad en oversikt over sektorenes virkemidler på miljøområdet. Miljøhandlingsplanene har også i liten grad ført til konkrete endringer i departementenes virkemiddelbruk, eller til økte ressurser til miljørelaterte saker eller nye tiltak som ikke ville blitt gjennomført uten denne planen.

Ingen av planene inneholder ny politikk. Mange informanter har imidlertid pekt på at ny politikk bare kan forankres i egne stortingsmeldinger og derfor ikke hører hjemme i de sektorvise miljøhandlingsplanene.

Kartleggingen viser at forholdet mellom departementenes sektormål og miljømål i liten grad er beskrevet i miljøhandlingsplanene. At sektormål og miljømål

i liten grad drøftes i planene, innebærer at mulige målkonflikter forblir uavklarte. Dette funnet er overraskende ut fra en antakelse om at økt vekt på sektoransvarsprinsippet innebærer at avveininger mellom ulike hensyn til en viss grad flyttes ned til sektornivået, jmfør punkt 2.2.

Ingen av de sektorvise miljøhandlingsplanene har vært gjenstand for politisk behandling verken i Stortinget eller regjeringen. Samtlige departementer har valgt å legge planene ved budsjettproposisjonen som uttrykt vedlegg samtidig som det pekes på at dette gir planene en lav status. På spørsmål om planene brukes internt i departementet, sier et flertall at planen ikke brukes i departementets daglige arbeid.

De sektorvise miljøhandlingsplanene har i mindre grad blitt samordnet med andre interne og eksterne plan-, utrednings- og beslutningsprosesser. Ifølge spørreundersøkelsen er miljøhandlingsplanene primært omtalt/brukt i St.prp. nr. 1 og i tildelingsbrev til underliggende virksomheter, jmfør punkt 5.1.3. Intervjuene avdekker imidlertid at handlingsplanene i svært liten grad har fungert som styringsdokument for departementenes miljøinnsats. Miljøhandlingsplanene har ikke fungert som premissdokument for de viktige og tunge beslutningsprosessene i departementene, for eksempel i budsjettprosessen eller i meldingsarbeid. Miljøhandlingsplanene har dermed ikke lagt føringer for utforming av ny politikk eller for prioritering av ressurser. Flere departementer peker på at arbeidet med miljøhandlingsplanene har skjedd på siden av de viktige og tunge prosessene i departementet.

Et eksempel for å belyse de sektorvise miljøhandlingsplanenes status som styringsdokument, kan være å se på forholdet mellom SDs miljøhandlingsplan og SDs arbeid med Nasjonal transportplan (NTP). SD beklager at miljøhandlingsplanen skulle ferdigstilles før transportplanen. Slik det vurderes i SD, er det NTP som legger føringer for miljøhandlingsplanen, ikke omvendt.

Flere informanter har også pekt på at miljøhandlingsplanene har en relativt kort levetid. Fordi planene i første rekke er statusbeskrivelser, blir de fort foreldet. Eksempelvis brukes miljøhandlingsplanen i arbeidet med St.prp. nr. 1 det året den utarbeides. Deretter gir miljøhandlingsplanen i stadig mindre grad en riktig statusbeskrivelse av sektorens miljøutfordringer. I forlengelsen av dette kan det stilles spørsmål om en handlingsplan som i utgangspunktet skal gjelde for en fireårsperiode, kan og bør omtale konkrete tiltak. Kanskje bør den eventuelt heller utformes som en strategisk (veivalgs-)plan for hvordan sektorenes miljøansvar skal implementeres.

Få departementer har etterspurt andre departementers miljøhandlingsplaner. Dette gjelder også innenfor sektorer som klart har berøringspunkter, og der et tverrsektorielt fokus vil være nødvendig for å kunne ivareta de sektorovergripende miljøutfordringene. Vårt inntrykk er også at planene er lite kjent utenfor departementsverdenen.

5.2.3 De sektorovergripende miljøutfordringene

I St.meld. nr. 58 og i retningslinjene av 1998 understrekes det at sektorvise miljøhandlingsplanene skal bidra til å tydeliggjøre sektorenes ansvar innenfor rammen av en sektorovergripende politikk. Et mål med planarbeidet har vært å få til et samarbeid mellom departementer med felles sektoransvar.

Evalueringen viser at samarbeid eller samordning av miljøutfordringene mellom sektordepartementene, eller også mellom miljøvernmyndighetene og sektordepartementene, i liten grad har funnet sted. I den grad samarbeid har funnet sted, har dette i stor grad vært tilfeldig og lite systematisk. Der det har vært kontakt mellom departementene, har det i første rekke vært i forbindelse med spørsmål om miljøhandlingsplanens struktur og ikke dreid seg om drøftinger av tverrsektorielle problemstillinger.

Flere informanter peker på at en større grad av samordning kunne ha bidratt til at sektorovergripende problemstillinger hadde blitt identifisert og at de hadde blitt løftet opp og avklart på statsrådnivå eller lagt fram for en regjeringsbehandling. Noen informanter peker også på at bedre samordning kunne ha ført til en mer handlingsrettet plan og tiltak som var mer kostnadseffektive.

Evalueringen viser at miljøvernforvaltningens arbeid med å koordinere sektorovergripende tiltaksanalyser innenfor de miljøvernpolitiske resultatområdene til nå i liten grad har gitt resultater. Flere departementer peker på at miljøvernmyndighetene bør få fram insitamentene som gir føringer for en samordning mellom departementene – at miljøhandlingsplanene ikke fungerer godt nok her.

Noen informanter fra departementene hevder at ønskesituasjonen vil være at MD fikk en tilsvarende rolle som FIN har i økonomisk politikk, og at miljøvernarbeidet ble regulert av et ”miljøreglement”.

5.2.4 Få departementer har et eierforhold til planene

Miljøverndepartementet har valgt å holde en lav profil i planarbeidet, bl.a. fordi sektordepartementene selv skulle lage planene og få et eierforhold til arbeidet og produktet. Evalueringen viser imidlertid at relativt få departementer har et eierforhold til planene som er utarbeidet, jf. kapittel 2. Dette mener Statskonsult er en viktig forklaring på hvorfor planarbeidet og de konkrete miljøhandlingsplanene som foreligger, har hatt begrensede effekter så langt. Eierforholdet til planene synes å være sterkest i de departementene som uttrykker at de har hatt nytte av dette planarbeidet. Eksempler på departementer som har et eierforhold til miljøhandlingsplanene, er FD, LD, FID og bolig- og byggsektoren under KRD.

Forsvarsdepartementet hadde utarbeidet en plan allerede før MD satte i gang arbeidet med miljøhandlingsplaner. Departementet er nå i ferd med å utarbeide sin tredje miljøhandlingsplan. Det er stor oppmerksomhet på miljø i FD, og departementet uttrykker at miljø er en integrert del av alle aktiviteter i departementet. Både departementet og Forsvarets militære organisasjon har nytte av miljøhandlingsplanen og den brukes aktivt. Miljøhandlingsplanen legger blant annet føringer for innholdet i iverksettelsesbrevet til underliggende virksom-

heter. Miljøhandlingsplanen muliggjør også rapportering på tiltak i større grad enn tidligere og regnes derfor som et godt administrativt styringsverktøy.

Fiskeridepartementet og Landbruksdepartementet har ansvar for sektorer som de senere årene har hatt en økende erkjennelse av betydningen av å fokusere på miljø. En integrering av miljøansvaret i disse sektorene ses samlet sett som positivt. Oppnåelse av sentrale sektormål forutsetter at miljø integreres i hele sektorens virksomhet, jamfør kapittel 2. Arbeidet med miljøhandlingsplanene har bidratt i prosessen med å klargjøre miljøets betydning for disse sektorene.

I et flertall av departementene har imidlertid miljøhandlingsplanene i liten grad blitt sektorenes egne planer og de oppfattes i liten grad som nyttige. Det kan være ulike årsaker til dette.

Flere departementer hevder at selv om de er pålagt å utarbeide planene, har de i liten grad forstått hensikten med dette arbeidet. For disse departementene har arbeidet med miljøhandlingsplanene hatt karakter av å være et pliktløp, og vilje til å gjøre disse planene forpliktende for sektoren har derfor i liten grad vært tilstede.

Manglende vilje til å gjøre miljøhandlingsplanene konkrete og forpliktende og det faktum at planene ikke drøfter mulige konflikter mellom sektormål og miljøhensyn, kan imidlertid også indikere at det har vært motvilje mot å forplikte seg for sterkt på miljøområdet.

Flere informanter både i sektordepartementene og innenfor miljøvernforvaltningen, har pekt på at ambisjonene for arbeidet har vært for høye. Det høye ambisjonsnivået er knyttet dels til de forventninger miljøvernforvaltningen signaliserte om hva planene skulle inneholde og dels til resultatdokumentasjonssystemet som planene er tenkt å være et element i. Manglende realisme i planarbeidet kan ha bidratt til at miljøhandlingsplanene i liten grad er blitt et dokument som sektorene selv har et eierforhold til. Hele tolv departementer sier seg enige i en påstand om at ambisjonene i forhold til arbeidet med miljøhandlingsplanen har vært for store.

6 Videreføring av sektoransvarsprinsippet

Kartleggingen av arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner har vist at prosessen har vært tyngre enn det som kanskje ble antatt på forhånd, og at MD er tillagt en vanskelig rolle i skjæringspunktet mellom det sektorinterne (sektorenes ansvar) og det sektorovergripende (regjeringens/MDs ansvar).

I dette kapitlet drøftes ulike måter å videreføre arbeidet med sektorintegrasjon på – både gjennom en videreføring av miljøhandlingsplanarbeidet og på annen måte. Alternativene for videreføring av arbeidet med miljøhandlingsplaner må ses som en slags scenarier. Når det gjelder eventuell videreføring uten sektorvise miljøhandlingsplaner, har vi lagt vekt på å drøfte hvordan andre prosesser og dokumenter kan brukes som ledd i arbeidet med å integrere sektoransvarsprinsippet. Det er viktig at de ulike prosessene og dokumentene ses i sammenheng.

6.1 Fortsatt sektorvise miljøhandlingsplaner

Miljøverndepartementet har angitt noen alternative muligheter for videreføring av arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner. I dette punktet drøftes tre alternativer:

- Alle departementene rullerer sine miljøhandlingsplaner
- Bare de mest sentrale departementene med hensyn på miljø utarbeider handlingsplaner
- Flere departementer lager én felles plan for hvert problemområde

Statskonsult mener det er viktig at det enkelte departement får et eierforhold til arbeidet med miljøhandlingsplanen. En måte å få til dette på, kan være å gjøre verktøyet mer fleksibelt. Under hvert alternativ drøftes derfor hvordan – eventuelt i hvilken grad – det kan åpnes for ulike tilpasninger når det gjelder

- fleksibilitet mht. utforming (antall/type resultatområder, miljøstrategier vs. miljøhandlingsplaner m.m.)
- MD/miljøforvaltningens rolle og oppgaver (veileder og/eller kontrollør, koordinator, premissgiver og/eller overvåker)
- organisering av arbeidet

6.1.1 Alle departementer lager andregenerasjonsplaner

Denne modellen innebærer en videreføring av det opprinnelige opplegget der alle departementene rullerer eksisterende planer, jmfør St.meld. nr. 58 (1996–97). Spørreundersøkelsen og intervjuene indikerer at om lag halvparten av departementene kan tenke seg å revidere handlingsplanene sine. I intervjuene gis det uttrykk for at organisering og opplegg eventuelt bør revideres.

Det bør vurderes om MD skal innta en mer aktiv, koordinerende og premissgivende rolle i forkant av en slik andregenerasjons planprosess.

Spørreundersøkelsen indikerer at en del av departementene med lite eller marginalt miljøansvar kunne ønske et mer aktivt koordinerende MD. En måte å imøtekomme dette ønsket på, kunne være at MD utarbeider premissdokumenter for alle departementer med angivelse av på hvilke ansvarsområder det enkelte departement har særlige miljøutfordringer – sektorspesifikke eller sektorovergrepene. Departementenes hovedoppgave blir deretter å lage et opplegg for hvordan de vil møte disse utfordringene. Dette kunne medvirke til økt miljøfokus i handlingsplanarbeidet og redusere ineffektiv ressursbruk. Et slikt opplegg ville også være mer i tråd med mål- og resultatstyringsprinsippet.

MD kunne også i større grad ta ansvar for å etablere arenaer som gir muligheter for erfaringsutveksling og eventuelt samordning.

Dersom planene skal fungere som rapporteringsgrunnlag, kan det stilles spørsmål om hvor hensiktsmessig en rullering over en fireårsperiode vil være. Ut fra rapporteringshensyn ville det være bedre om alle planene ble ferdigstilt samme år – eventuelt over en toårsperiode.

Uavhengig av rulleringsplan bør departementsgrupperingen vurderes. Departementer som bidrar til de samme sektorovergrepene miljøutfordringene, bør fortrinnsvis utarbeide planer samme år. Dette kan også bidra til økt fokus på sektorovergrepene problemstillinger i miljøhandlingsplanarbeidet. Det vil være behov for å avklare og tydeliggjøre MDs rolle i forhold til sektorovergrepene problemstillinger, jamfør drøfting under punkt 7.3.

En utfordring ved denne modellen er at halvparten av departementene – herunder noen av de viktigste miljødepartementene – er svært negative til en videreføring av arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner.

6.1.2 Bare departementer med stort miljøansvar lager planer

Noen departementer er viktigere enn andre for å nå de nasjonale miljømålene. To tredeler av departementene er helt eller delvis enige i en påstand om at bare de departementene som er viktigst i miljøsammenheng, bør utarbeide handlingsplaner.

Det vil kanskje by på problemer å definere hvem som til enhver tid skal defineres som de største eller de viktigste miljødepartementene. Skal f.eks. FIN tas med – fordi de besitter viktige virkemidler? Skal FID tas med – fordi de forvalter viktige havressurser? Skal NHD tas med – på tross av at de har begrensede virkemidler til disposisjon? Hva med UD som er sentral i forhold til internasjonale avtaler som igjen er viktig for de nasjonale målene? osv.

Noen av de viktige miljødepartementene har markert sterk motstand mot miljøhandlingsplanarbeidet. Dersom eierforhold ses som en viktig premisse for sektorintegrasjon, er det viktig å finne fram til en organisering og innfallsvinkel som gjør arbeidet med miljøhandlingsplaner mer meningsfylt for disse departementene. Departementenes hovedargumenter er knyttet til at miljøhensyn ivaretas bedre og mer hensiktsmessig gjennom andre (beslutnings)prosesser – ofte tverrsektorielle – og at miljøhandlingsplanene ikke behandles politisk

verken i regjeringen eller i Stortinget. En forutsetning for at handlingsplanarbeidet skal få høyere status, synes å være at dokumentene får en politisk behandling. Det bør også vurderes om handlingsplanarbeidet kan ses i sammenheng med andre viktige prosesser.

Innenfor denne modellen vil MD og resten av miljøvernforvaltningen først og fremst inneha en premissgivende og overvåkende rolle. Dersom MD og ansvarlig sektordepartement ikke er enige i virkelighetsbeskrivelsen av miljøutfordringer, må dette løftes opp på regjeringsnivå.

Også her vil det være behov for å avklare og tydeliggjøre MDs rolle i forhold til sektorovergripende problemstillinger, jamfør drøfting under punkt 6.4.

6.1.3 Utvalgte departementer lager felles planer

I motsetning til førstegenerasjonsplanene som tok utgangspunkt i departementsstrukturen, tar denne modellen utgangspunkt i det enkelte problem- eller resultatområde. Ut fra de viktigste miljøproblemene lages det miljøhandlingsplaner med forpliktende deltakelse og samarbeid fra departementer som enten har ansvaret for miljøbelastning eller ansvaret for viktige virkemidler på området. Noen departementer vil måtte påregne å delta i flere handlingsplan-grupper. Det bør sannsynligvis vurderes om det skal holdes fast på eksisterende resultatområder eller om de bør avgrenses noe.

Resultatet av handlingsplanen bør kunne gjenfinnes i form av miljøjusterte sektormål, eventuelt rene sektormål som det også skal rapporteres på i budsjettproposisjon og i RM.

Uenighet løftes opp på politisk nivå. Planene har status som *Regjeringens miljøhandlingsplaner* og legges samlet fram for Stortinget hvert fjerde år (i tilknytning til RM-meldingen eller som egen melding), eller oftere dersom en ny regjering ønsker vesentlige endringer i de foreliggende planene.

Sannsynligvis bør en slik organisering av miljøhandlingsplanarbeidet ses i sammenheng med andre tverrsektorielle prosesser – meldingsarbeid, utvalgsarbeid m.m. – der miljø står sentralt, jamfør også punkt 6.2.3.

Når det gjelder organisering, bør planarbeidet koordineres av det departementet som regnes som det viktigste miljødepartementet i den enkelte sammenheng. MD bør også her primært ha en premissgivende og overvåkende rolle. MD bør ha ansvaret for å definere og foreslå aktuelle områder for handlingsplanarbeidet og beskrive miljøutfordringene, men bør ikke delta aktivt i planarbeidet med mindre de kan sies å være et viktig sektordepartement pga. virkemidlene de disponerer (forurensningsloven m.m.).

Hele tretten departementer er helt eller delvis uenige i en påstand om at det bør lages én miljøhandlingsplan for hvert av de miljøvernpolitiske områdene. Ti departementer er helt eller delvis imot at departementer med tilgrensende ansvarsområder utarbeider felles miljøhandlingsplaner. Hovedbegrunnelsen for den relativt sterke motstanden er at det enkelte departement ønsker å se

miljøutfordringer og miljøtiltak innenfor egen sektor i sammenheng. Både i intervjuer og på seminaret som ble avholdt i april 2003, understrekes det imidlertid at tiltaksanalyser for å finne fram til kostnadseffektivitet på tvers, vurderes positivt.

Den massive motstanden mot denne måten å organisere sektorintegrasjon på kan tolkes på ulikt vis. Departementene gir uttrykk for at en slik organisering vil stride mot og ødelegge departementets arbeid med å integrere miljø i sektoransvaret. Samtidig kan det være fristende å stille spørsmål om årsaken til motstanden også er et uttrykk for at en slik modell kan virke ”skremmende” forpliktende på departementene. Prioriteringer og avveininger mellom miljøhensyn og andre hensyn kan kanskje bli både mer reelle og mer forpliktende.

6.2 Sektorintegrasjon ivaretas på andre måter

I kartleggingen framkom det i ulike sammenhenger synspunkter som indikerer at miljøhandlingsplanene vanskelig kan bli reelle styringsdokumenter så lenge de ikke behandles politisk, ikke har noen ressurside og ikke oppfattes som viktige dokumenter innenfor sektorene. Departementene har i liten grad noe eierforhold til planene og de er lite kjent, etterspurt og brukt både innenfor eget sektorområde, i politiske kretser (Stortinget) og ute i allmennheten. Spørsmålet blir om integrering av sektoransvar kan oppnås på andre måter enn gjennom sektorvise miljøhandlingsplaner.

På bakgrunn av synspunkter som kom fram i kartleggingen, drøfter vi sektoransvarsprinsippet i tilknytning til budsjettprosessen, RM-prosessen og andre prosesser.

6.2.1 Sektoransvarsprinsippet og St.prp. nr. 1

I 1989 innførte regjeringen en egen redegjørelse for den sektorovergrepene miljøvernpolitikken, den såkalte *Miljøprofilen i statsbudsjettet*. Dette var det første forsøket på å gi en samlet oversikt over tiltak og bevilgninger til miljørelaterte formål innenfor alle departementene. Målet var å se statens tiltak innenfor hver sektor i sammenheng med de eksisterende miljøutfordringene, for på den måten å presentere en sektorovergrepene miljøvernpolitikk. En omtale av eller rapportering på miljø har siden inngått i St.prp. nr 1.

I midtveiseevalueringen pekes det på at sammenhengen mellom miljøhandlingsplanen og budsjettproposisjonen er svak. Det er et gjennomgående problem at det i praksis ikke er noen som har et overordnet ansvar for å revidere miljøhandlingsplanene. Mye tyder på at det samme fortsatt gjelder for departementenes miljøomtale i St.prp. nr. 1. Både miljøomtalenes konkretiseringsgrad og miljøomtalenes kopling til miljøhandlingsplanen varierer.

På spørsmål om hvordan sektorintegrasjon eventuelt kunne videreføres, viser mange til budsjettprosessen. Hvis sektormyndighetene skal få et eierforhold til miljø og miljøproblematikk, må miljø trekkes inn i de viktige beslutningsprosessene, og budsjettprosessen regnes av mange som den viktigste av de viktige prosessene.

Erfaringene med *Grønn bok* er delte. Etter hvert ble det mye ”kreativ” rapportering. Det er derfor viktig å finne fram til en innfallsvinkel som fokuserer mer på miljøeffekter og mindre på ressursforbruk. Videre er det viktig å finne fram til systemer som gir insitamenter til ærlig rapportering. Det bør stilles krav om synliggjøring av miljømål, eventuelt miljøjusterte sektormål samt rapportering som synliggjør om disse miljømålene er nådd og/eller ivaretatt.

Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon reviderer regjeringens miljøinnsats. Det kan eventuelt vurderes om regjeringen selv skal gi et organ en internrevisjonsrolle på dette området, dvs. revidere departementenes budsjettproposisjoner for å se om de har ivaretatt sitt sektoransvar og vurdere resultatoppnåelse opp mot oppsatte mål.

Økt vekt på og integrering av miljø og miljøvern i budsjettprosessen vil måtte ses i sammenheng med eventuell videreføring og videreutvikling av RM-meldingen, jmfør punkt 5.3.2.

6.2.2 Sektoransvarsprinsippet og Rikets miljøtilstand (RM)

Den første *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand* (RM-meldingen) ble lagt fram i 1999, den andre i 2001. Den tredje RM-meldingen ble lagt fram våren 2003. RM-meldingen er først og fremst en statusbeskrivelse og inneholder i likhet med de sektorvise miljøhandlingsplanene lite ny politikk.

På spørsmål om eventuelle måter å videreføre sektorintegrasjon på, trekkes også RM-meldingen fram. Det stilles spørsmål ved om en videreutvikling av RM-meldingen langt på vei kan erstatte de sektorvise miljøhandlingsplanene.

En viktig premiss for å få til sektorintegrasjon, er at departementene og sektorene får et eierforhold til problemene. Dette oppnås vanligvis best dersom det overlates til sektoren selv å bestemme hvordan de kan og vil løse de utfordringene de står overfor, jmfør mål- og resultatstyringsprinsippet. Miljøvernmyndighetene skal først og fremst synliggjøre og overvåke hvilke miljøutfordringer den enkelte sektor står overfor – herunder i hvor stor grad den enkelte sektor bidrar til store miljøproblemer, det være seg sektorspesifikke eller sektorovergrepene. De skal også bidra med råd og veiledning i den grad en sektor ønsker det eller ber om det.

Når det gjelder RM-meldingen, kan det stilles spørsmål ved om ikke MD kan bruke dette dokumentet mer aktivt for å synliggjøre overfor Stortinget både hvilke miljøutfordringer de ulike sektorene står overfor og hva de gjør for å imøtekomme disse utfordringene – eventuelt også synliggjøre avvik mellom mål og resultater.

Det bør også vurderes om RM-meldingen nødvendigvis bør være heldekkende, dvs. omfatte alle miljøaspekter enten dette er problemområder eller ikke.

For å styrke MDs overvåkende og premissgivende rolle, er godt datagrunnlag viktig. Resultatdokumentasjonssystemet (RDS) skulle etter planen inngå som et viktig datagrunnlag for RM-meldingen, men RDS er ennå ikke ferdig utprøvd.

6.2.3 Andre prosesser¹⁰

Regjeringen har tidligere etablert ulike *tverrdepartementale arbeidsgrupper* på miljøområdet, eksempelvis i forbindelse med miljøavgifter, klimapolitikk, miljøpolitiske instrumenter, biodiversitet, bærekraftig produksjon og forbruk og barskogvern. Tanken bak disse gruppene har vært å bygge konsensus rundt et problem og valg av virkemidler. En NOU-rapport fra 1995 viser at initiativene så langt hadde vært vellykkede ved at konfliktene hadde blitt redusert og ved at det ble lagt grunnlag for tverrdepartementalt samarbeid. Men det understrekes også at samarbeidet delvis er basert på departementenes vilje til å prioritere miljøspørsmål over sektorinteressene. MD utøver ingen absolutt kontroll i slike spørsmål og vil derfor være nødt til å forhandle med andre departementer om mål og strategier.

Intervjuene tyder på at det først og fremst er i denne typen prosesser at de viktige avveiningene mellom miljø og andre hensyn finner sted.

¹⁰ Kilde: Torjussen (2002): *Styring for en bærekraftig utvikling*

7 Oppsummering og anbefalinger

Sektoransvarsprinsippet dreier seg først og fremst om å plassere miljøhensyn i ”hertet” av beslutningsprosesser i den enkelte sektor – alle beslutningsprosesser der det er naturlig at miljøvern og miljøvern hensyn bør vurderes. I denne rapporten trekkes bl.a. budsjettprosessen og andre meldings- og utredningsprosesser fram, men det er viktig å understreke at dette gjelder alle prosesser. Det gjelder alt fra prosesser knyttet til viktige sektorovergrep og/eller sektorinterne virkemiddelvurderinger (lovarbeid, skatte- og avgifts- endringer) til utforming av tilskuddskriterier for mindre tilskuddsordninger og forskriftsarbeid.

Arbeidet med sektoransvarsprinsippet må ses som en prosess – en lang og møysommelig prosess. Det er lett å være etterpåklok og si at ambisjonene med henblikk på de sektorvise miljøhandlingsplanene har vært for store og at forventede effekter ikke er oppnådd. Samtidig er det lett å overse andre effekter som kanskje ikke har vært så uttalte – at miljøvern i større grad settes på dagsorden, at miljøhensyn og miljøkompetanse trekkes med i flere typer prosesser, at det er mer legitimt å etterspørre konsekvensutredninger på miljø osv. Holdningsendringer kan kanskje være vel så viktig som dokumenter med konkrete mål og tiltak når det gjelder å få sektorene til å integrere miljøhensyn, men dokumentene kan være ett av flere virkemidler for å få til en dette.

7.1 Prosesser knyttet til miljøplanarbeidet

Når det gjelder prosessene knyttet til arbeidet med de sektorvise miljøhandlingsplanene, skiller ikke vurderinger og konklusjoner i denne evalueringen seg vesentlig fra vurderingene og konklusjonene i midtveiseevalueringen. Det er heller ikke mulig å se vesentlige endringer i planene før og etter midtveiseevalueringen.

Evalueringen kompliseres av at handlingsplanene er utarbeidet over en femårsperiode. Dette innebærer bl.a. at føringene for arbeidet med planene har endret seg over tid, at MDs rolle og organisering av arbeidet har endret seg over tid, at politiske signaler og prioriteringer har endret seg over tid osv. Departementene som laget de første miljøhandlingsplanene, sto overfor andre føringer og krav enn departementene som laget de seneste.

Sektorvise miljøhandlingsplaner har også i liten grad virket til økt samordning og samarbeid på tvers av sektorer. Tidspress, nedprioritering av handlingsplanarbeidet fordi samhandling skjer i andre prosesser, manglende politisk behandling, det at handlingsplanene er utarbeidet i forskjellige budsjettperioder m.v. oppgis som medvirkende årsaker til at slik samhandling i liten grad har funnet sted.

MD fikk ansvaret for å følge opp departementenes arbeid med miljøhandlingsplanene. For at departementene skulle kunne følge opp beslutningen om å utarbeide sektorvise miljøhandlingsplaner på en god måte, var det behov for å

tydeliggjøre hvilke forventninger man hadde til planenes innhold. De første retningslinjene fra Miljøverndepartementet (høsten 1998) ga en skisse for ønsket form og innhold i planene, men etter Statskonsults mening bidro de ikke i tilstrekkelig grad til å formidle budskapet om bl.a. formål godt nok.

De nye retningslinjene som MD laget våren 2001, synliggjør etter Statskonsults vurdering bedre forskjellen på de ulike målnivåene og forholdet mellom virkemidler og tiltak. Retningslinjene gir gode eksempler på formuleringer av sektormål, virkemiddelbruk og konkrete tiltak og skulle således være et godt hjelpemiddel for departementene ved utforming av målformuleringer og konkrete virkemidler og tiltak. At de færreste planene innfrir disse forventningene, kan derfor neppe skyldes mangelfulle retningslinjer på dette området. Retningslinjene er imidlertid svært detaljerte og det framgår ikke klart at denne malen skulle betraktes som et hjelpemiddel og tilpasses departementets behov.

7.2 Effekter av miljøplanarbeidet

Så langt er det relativt få og små effekter av handlingsplanarbeidet. Synspunktene på arbeidet med og effektene av miljøhandlingsplanene er delte og erfaringene er blandede. De mest positive effektene er at handlingsplanarbeidet har gitt de fleste departementene en bedre oversikt over hvilke miljøutfordringer de står overfor og økt bevissthet omkring aktuelle virkemidler og mulige miljøverntiltak. Halvparten av departementene sier også at handlingsplanarbeidet har ført til at miljø er satt på dagsorden og til økt bevissthet omkring sammenhengen mellom miljø- og andre sektorhensyn.

Planene er imidlertid lite konkrete og forpliktende, noe som igjen vanskeliggjør rapporteringen. De gjenspeiler i liten grad viktige avveininger mellom miljø- og andre sektorhensyn. Planene har heller ikke ført til økt bevissthet om – og samarbeid knyttet til – sektorovergrepene problemstillinger. Noen av departementene med stort miljøansvar er svært kritiske til virkemidlet og mener kostnadene ikke står i forhold til nytten.

I tillegg til å implementere sektoransvarsprinsippet, skal de sektorvise handlingsplanene bygge på prinsippet om målstyring og kostnadseffektivitet på tvers av sektorer, jmf. St. meld. nr. 1 (1996–97). Alle departementer har laget første generasjons miljøhandlingsplaner. Planene er imidlertid på et svært overordnet og deskriptivt nivå og mangler budsjettmessig kopling. De kan derfor ikke sies å fungere som sektorvise (mål)styringsdokumenter eller som et grunnlag for tverrsektorielle tiltaksanalyser.

7.3 Sektorvise miljøhandlingsplaner som virkemiddel

Sektoransvarsprinsippet medfører at reelle målkonflikter mellom sektorhensyn og miljøhensyn i større grad skal løses internt. Det er interessant at dette skal skje ved hjelp av noe de fleste karakteriserer som et administrativt styringsverktøy. Det forutsettes altså at konflikter og avveininger mellom ulike hensyn i svært liten grad har behov for å løftes opp, og at de kan løses internt i sektoren ved hjelp av et administrativt verktøy. Dette har i svært liten grad skjedd.

Sektorvise miljøhandlingsplaner må, i likhet med RM-meldingen, krav om miljørapportering i St.prp. nr. 1, miljøbestemmelsene i Utredningsinstruksen m.v., ses som virkemidler for å implementere sektoransvarsprinsippet. De kan på sett og vis ses som ”tvangsarenaer” for å få til økt sektorintegrasjon. Ut fra et slikt perspektiv er det interessant å merke seg at tvangsaspektet og konflikter er tonet veldig ned i selve gjennomføringen av handlingsplanarbeidet.

Ambisjonene med hensyn til sektorvise miljøhandlingsplaner¹¹ kan synes svært store. Vårt inntrykk er at prosessen med å innarbeide miljøhandlingsplaner som en viktig del av departementenes arbeid, har gått saktere og har kommet kortere enn mange hadde håpet eller forventet. Det må imidlertid tas høyde for at det ikke sies noe om tidsperspektivet bl.a. når det forventes at resultatoppfølgings-systemet som beskrevet under punkt 2.1, skulle være på plass. Det er også indikasjoner på at ambisjonsnivået er redusert noe underveis i prosessen.

7.4 Videreføring av sektoransvarsprinsippet

Statskonsults hovedbudskap i forhold til en videreføring av sektoransvarsprinsippet er at dette henger nært sammen med handlingsplanenes betydning og viktighet. Sektorvise miljøhandlingsplaner må enten etterspørres av politisk nivå (regjering og/eller Storting) eller oppleves som nyttige for det enkelte departement – departementet og departementsledelsen må ha et eierforhold til planene.

Evalueringen viser at de sektorvise miljøhandlingsplanene i liten grad etterspørres av politisk nivå. Den politiske ledelsen i flere departementer har i forbindelse med handlingsplanarbeidet lagt vekt på at de ikke ønsker å presentere ny politikk i dette dokumentet. Spørreundersøkelsen indikerer også at et stort flertall av departementene oppfatter miljøhandlingsplanene som et administrativt dokument. Dette bekreftes i intervjuene.

Ut fra evalueringen har de fleste departementene, slik Statskonsult vurderer det, heller ikke et eierforhold til miljøhandlingsplanene. Dette skyldes dels mangelfull forankring i departementenes ledelse, dels at miljøhandlingsplanene i svært liten grad virker styrende for departementenes miljøverninnsats og miljøvern-satsinger. Det er et tankekors at enkelte departementer gir uttrykk for at de ikke kan delta i datainnsamlingen i forbindelse med denne evalueringen fordi nøkkelpersoner har sluttet i departementet.

Siden politisk nivå i liten grad etterspør miljøhandlingsplanene og et flertall av departementene heller ikke har greid å opparbeide noe eierforhold til de sektorvise handlingsplanene, mener Statskonsult at arbeidet med sektorintegrasjon primært bør videreføres gjennom å kople dette til andre styrende og besluttede prosesser – primært til budsjettprosessen og RM-meldingen.

¹¹ Jamfør blant annet St.meld. nr. 58 (1996–97) og MDs retningslinjer fra 2001.

¹² Barne- og familiedepartementet, Helsedepartementet/Sosialdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Sektoransvarsprinsippet kan følges opp på ulike måter – også gjennom en videreføring av arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner. Det bør være opp til hvert enkelt departement om de ønsker å rullere sin sektorvise miljøhandlingsplan.

Uansett videreføring, er det etter Statskonsults vurdering viktig at departementene får tilstrekkelig handlingsrom til å utvikle et eierforhold til sektorens miljøutfordringer. En konsekvens av dette, slik Statskonsult ser det, er at MD i større grad bør konsentrere seg om veilednings-, premissgivings- og overvåkingsrollene sine. Det bør i større grad være opp til det enkelte departement hvordan de skal nå fastsatte miljømål inklusive om – eventuelt hvordan – de vil utforme miljøhandlingsplanen sin. Dette forutsetter imidlertid at miljøutfordringene er klare og entydige, og at overordnet nivå etterspør og vurderer oppnådde resultater. Det forutsetter også at det finnes gode rapporteringssystemer og -prosesser.

7.5 Hva med det sektorovergripende?

Miljøsektoren er en spesiell sektor som omfatter alt fra lokale støyproblemer til globale klimautfordringer. Mange av utfordringene er av en over- eller tverrsektoriell karakter, dvs. utfordringer som neppe kan ivaretas gjennom sektoransvarsprinsippet alene (jamfør figur 1).

Mange mener at hensyn av den ovenfor nevnte typen er så viktige at de bør gis forrang framfor mer tradisjonelle sektorhensyn. Samtidig synes det å være stor enighet om at miljø ikke alltid skal prioriteres foran andre sektormål og -hensyn, jamfør drøfting i kapittel 2. I tilfellet konflikt vil det alltid måtte skje en avveining mellom miljøhensyn og andre hensyn. Sektoransvarsprinsippet innebærer å flytte en større del av disse avveiningene inn under sektormyndighetenes ansvarsområde.

Utfordringene knyttet til det sektorovergripende er dels knyttet til avstand og tidsperspektiv, dels til at hver sektor isolert sett kun bidrar litt til de store sektorovergripende miljøproblemene.

Store miljøkonsekvenser og miljøkatastrofer oppfattes ofte å ligge så langt fram i tid eller så langt borte, et det er vanskelig å ta det inn i løpende beslutningsprosesser som handler om langt nærmere og mer kortsiktige effekter. Denne effekten avspeiles bl.a. i hvordan fokus på miljø og miljøverdier varierer over tid. Det virker f.eks. som om det er lettere både for politikere og for folk flest å prioritere miljø når konjunktorene er gode enn når de er dårlige.

Et godt miljø er et kollektivt gode – ikke bare for enkeltpersoner, men også for enkeltsektorer. Dette kan medføre at den enkelte sektor ikke tar tilstrekkelig hensyn til sektorovergripende problemstillinger i sine avveininger og beslutninger. For å kunne ivareta sektorovergripende hensyn, vil derfor sektorvise avveininger i noen tilfeller måtte overstyres.

Det er naturlig å karakterisere regjeringen som problemeier i forhold til sektorovergripende problemstillinger. I praksis er imidlertid utøvelsen av dette eier-

ansvaret i det alt vesentlige lagt til Miljøverndepartementet. Departementets viktigste virkemidler (forurensningsloven, produktkontrollloven, plan- og bygningsloven m.m.) er imidlertid først og fremst knyttet til deres rolle som sektordepartement. Departementet har få virkemidler knyttet til det å ivareta samordningsoppgaver og de sektorovergrepene det er tillagt. Sektoransvarsprinsippet innebærer derfor ingen grunnleggende endring når det gjelder autoritetsforholdet mellom departementene eller nye styringsinstrumenter for MD (Reitan 2001).

Etter Statskonsults vurdering er det behov for en tydeliggjøring av rolle- og ansvarsdelingen på miljøområdet i forhold til sektorovergrepene problemstillinger.

Litteratur- og referanseliste

- Hovden, E. og S. Torjussen (2002): ”Environmental Policy Integration in Norway” i: Lafferty W., M. Nordskog og H. A. Aakre (red.) *Realizing Rio in Norway. Evaluative Studies of Sustainable Development*, ProSus, Universitetet i Oslo.
- Reitan, Marit (2001): ”Den nye miljøpolitikken og de etablerte institusjonene” i: Tranøy, Bent Sofus og Øyvind Østerud (red.) *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring. Makt- og demokratiutredningen 1998–2003*.
- Riksrevisjonen (1999): *Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende regjeringens miljørapportering til Stortinget*, Rapport nr. 1.
- Statskonsult notat 2001:2 *Sektorvise miljøhandlingsplaner*
- St.meld. nr. 46 (1988–89) *Miljø og utvikling*. Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport.
- St.meld. nr. 58 (1996–97) *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling*. Dugnad for framtida.
- St.meld. nr. 8 (1999–2000) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*.
- St.meld. nr. 24 (200–2001) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*.
- Torjussen, S. (2002): *Styring for en bærekraftig utvikling – En evaluering av offentlige tiltak for sektorintegrasjon i Norge 1987–2001*. ProSus, Universitetet i Oslo, Rapport 3/02.

Departementenes miljøhandlingsplaner

Arbeids- og administrasjonsdepartementet: *Miljøhandlingsplan 2003–2005*

Barne- og familiedepartementet: *Miljøhandlingsplan (2003–2006)*

Finansdepartementet: *Miljøhandlingsplan for Finansdepartementet 2001*

Fiskeridepartementet: *Fiskeridepartementets miljøhandlingsplan 2000–2004*

Forsvarsdepartementet: *Forsvaret og miljøvern – utfordringer framover*

Helsedepartementet: *Sektorvis miljøhandlingsplan for Helsedepartementet og Sosialdepartementet oktober 2002*

Justis- og politidepartementet: *Miljøhandlingsplan 2002–2006*

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet: *Miljøhandlingsplan*

Kommunal- og regionaldepartementet: *Miljøhandlingsplan 2001–2004*

Kulturdepartementet: *Miljøhandlingsplan 2001–2004*

Landbruksdepartementet: *Landbruksdepartementets miljøhandlingsplan 2001–2004*

Miljøverndepartementet: *Miljøhandlingsplan for Miljøverndepartementet 2003–2006*

Nærings- og handelsdepartementet: *Miljøhandlingsplan 2001–2005*

Olje- og energidepartementet: *Miljøhandlingsplan for olje- og energisektoren 1999*

Samferdselsdepartementet: *Miljøhandlingsplan for samferdselssektoren 1998*

Utenriksdepartementet: *Utenriksdepartementets miljøhandlingsplan 2002–2005*

Vedlegg 1

Innholdet i miljøhandlingsplanene vurdert ut fra noen hovedkriterier (MD er unntatt)

Dep.	Tilpasning til de åtte resultat-områdene	Sektormål knyttet til overordnede mål	Samlet oversikt over virkemidler knyttet til arbeidsmålene	Samarbeid med andre myndigheter om planlagte tiltak ¹³	Kostnadsberegning av nye tiltak
AAD	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
BFD	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
FIN x ¹⁴	Ja	Nei	Ja	Nei	Nei
FID * ¹⁵ x	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei
FD * x	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei
JD	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei
KRD *	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei
KD	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei
LD * x	Ja	Ja	Nei	Nei	Nei
NHD *	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei
OED * x	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei
SD * x	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei
SOS/HD	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei
KUF *	Ja	Ja	Nei	Nei	Nei
Ud	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei

¹³ Tabellen viser om planene omtaler samarbeid med navngitte myndigheter for å gjennomføre konkrete tiltak. Samarbeid med miljøvernmyndighetene nevnes imidlertid av flere. Dette er ikke tatt med i oversikten.

¹⁴ * = planer som er utarbeidet etter midtveiseevalueringen

¹⁵ x = departement som har store miljøutfordringer eller rår over viktige virkemidler for iverksettelse av tiltak

Vedlegg 2

Oppsummering av departementenes svar på påstandene i spørreskjemaet¹⁶

^{*)} Antall departementer

Påstand	Helt enig ^{*)}	Delvis enig ^{*)}	Delvis uenig ^{*)}	Helt uenig ^{*)}
Effekter				
Arbeide med miljøhandlingsplaner har gjort at miljøspørsmål er satt på dagsorden i departementet	3	5	5	1
Arbeide med miljøhandlingsplaner har ført til økt synliggjøring av miljøkonsekvenser innenfor sektoren	5	4	2	3
Arbeide med miljøhandlingsplaner har gitt en statusbeskrivelse av arbeid og tiltak innenfor sektoren på miljøområdet	5	8	2	0
Arbeide med miljøhandlingsplaner har ført til økt samarbeid mellom departementer med tilgrensende ansvarsområder	1	5	5	4
Arbeide med miljøhandlingsplaner har gitt bedre grunnlag for rapportering på miljøområdet	2	6	3	4
Arbeide med miljøhandlingsplaner har ført til økte ressurser til miljørelaterte saker	0	3	6	6
Arbeide med miljøhandlingsplaner har ført til konkrete endringer i virkemiddelbruken	0	3	7	3
Arbeide med miljøhandlingsplaner har ført til konkrete tiltak innenfor sektoren rettet mot miljørelaterte tiltak	2	5	4	3

¹⁶ Tabellen omfatter alle departementene unntatt MD, dvs. 15 departementer. Alle departementene har ikke forholdt seg til alle påstandene.

Påstand	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig
Virkemiddelvurdering				
Miljøhandlingsplanen er et nyttig virkemiddel og framstår som en del av regjeringens samlede miljøvernpolitikk	1	5	6	3
Miljøhandlingsplanen er et egnet virkemiddel for å bedre miljørapporteringen på området	3	6	4	2
Ambisjonene i forhold til miljøhandlingsplanen har vært for store	3	9	2	0
Miljøhandlingsplanen som foreligger utgjør en viktig byggekloss for videre miljøarbeid innenfor vår sektor	4	6	4	1
Bruk av ressurser for utarbeidelse av miljøhandlingsplanen står ikke i forhold til ønskede effekter.	2	7	3	3
Videreføring av sektoransvarsprinsippet				
Dagens system med at hvert departement utarbeider sine egne miljøhandlingsplaner videreføres	2	6	3	4
MDs retningslinjer fungerer godt og brukes i det videre arbeidet med miljøhandlingsplaner	0	8	5	2
Det bør lages en miljøhandlingsplan for hvert av de miljøvernpolitiske områdene	0	2	6	7
MD bør koordinere arbeidet med miljøhandlingsplaner mellom sektorer mer aktivt	2	6	6	1
Bare de departementer som er viktigst i miljøsamheng utarbeider miljøhandlingsplaner	5	5	1	3
Departementer med tilgrensende ansvarsområder utarbeider felles miljøhandlingsplaner	0	5	6	4

REFERANSER

Tittel:	Sektorvise miljøhandlingsplaner – et egnet virkemiddel?
Forfatter(e):	Oddbjørg Bakli , Margaret Hagevik og Janike Harsheim
Statskonsults rapportnummer:	2003:6
Prosjektnummer:	860
Prosjektnavn:	Evaluering av arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner
Prosjektleder:	Oddbjørg Bakli
Oppdragsgiver(e):	Miljøverndepartementet
Resymé:	<p>Overordnet mål med prosjektet har vært å vurdere om sektorvise miljøhandlingsplaner har virket til å integrere miljøhensyn i alle sektorer. Departementenes syn på virkemiddelet er delte. Handlingsplanarbeidet har gitt de fleste departementene en statusoversikt. Halvparten av departementene sier også at arbeidet har medført økt miljøbevissthet i departementene. Planene er lite konkrete og forpliktene og gjen-speiler ikke eventuelle konflikter mellom miljø- og andre sektorhensyn. De fungerer ikke som styringsdokumenter eller som grunnlag for tverrsektorielle tiltaksanalyser. Planene har heller ikke ført til økt samhandling på tvers av sektorer. Statskonsult mener sektorvise miljøhandlingsplaner kun er et egnet virkemiddel dersom det enkelte departement opplever dem som nyttige og har et eierforhold til dem. Etter Statskonsults vurdering har de færreste departementene et slikt eierforhold. Arbeidet med sektorintegrasjon bør primært videreføres gjennom å kople miljøhensyn og miljøavveininger sterkere til andre styrende og besluttede prosesser.</p>
Arbeidsområde:	<input type="checkbox"/> Styring og resultatorientering
Emneord:	Sektorvise miljøhandlingsplaner, planverktøy, virkemiddelvurdering, sektoransvarsprinsipp, sektorintegrasjon
Dato:	Mai 2003
Sider:	45
Utgiver:	Statskonsult Postboks 8115 Dep 0032 OSLO

