



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2020 30 stp
Fakultet for landskap og samfunn

Naturmangfold i lokal planlegging -en casestudie av Fredrikstad

Askild Aavitsland Lid
By- og regionplanlegging

Forord

Masteroppgaven er avsluttende for mine fem år som student på by- og regionplanlegging ved NMBU. Tiden min på universitet har vært lærerik og spennende, både i og utenfor forelesninger. Jeg vil gjerne rette en takk til studieveileder på fakultetet, Monica Vestvik, for å ha vært en forståelsesfull og dyktig veileder gjennom 5 år.

Hovedveileder for oppgaven har vært Synne Movik, og jeg vil rette en stor takk til henne for god veiledning og oppfølging. Jeg vil også takke informantene fra Fredrikstad kommune, interesseorganisasjoner og Miljødirektoratet.

Venner og familie har også vært en god hjelp ved gjennomlesing, tips og oppmuntring på en ellers strabasiøs ferd mot ferdig masteroppgave.

Takk til Inger Marie Lid, Vilde Aavitsland, Torgeir Gilje Lid og Siri Aavitsland for diskusjoner og innspill til oppgaven.

Askild Aavitsland Lid

Ås, 1. juli 2020

Sammendrag

Rapporter og undersøkelser de senere årene viser til en stor reduksjon av naturmangfold globalt og lokalt. I Ipbes rapporten fra 2019 sammenlignet FN tapet av naturmangfold med klimaendringer i konsekvensene det kan ha for vår fremtid. Menneskelig inngrep i naturen har ført til at så mye som 75 prosent av landbasert naturmangfold har blitt negativt påvirket, og tallet er stadig økende. Den største påvirkningsfaktoren for naturmangfold er arealendringer. Som hovedplanaktør i Norge har kommunene et unikt ansvar, og en stor mulighet for å bedre forvaltningen.

I norsk forvaltning er kunnskapsgrunnlaget en utfordring. For å utarbeide et effektivt verktøy for forvaltningen har miljødirektoratet initiert et prosjekt som heter «kommunedelplan for naturmangfold». Delplanen skal sette naturmangfoldet i en stedsspesifikk kontekst, samle informasjon og være et verktøy for forvaltningen. I masteroppgaven har jeg tatt for meg Fredrikstad kommune som case-studie og har gjennom intervjuer med kommunen, interesseorganisasjoner og miljødirektoratet undersøkt delplanen og kommunens arbeid med naturmangfold.

Masteroppgaven er utarbeidet som en kvalitativ studie og hovedvekten av empirien er basert på intervjuer. Datamaterialet ble diskutert og vurdert i lys av teorien. De teoretiske perspektivene fokuserer på sammenhengen mellom planlegging og naturmangfold, og hvilke praktiske innfallsvinkler som er viktige i planleggingen for naturmangfold.

Resultatene fra empirien viser til et delplanarbeid som har arbeidet utfra en helhetlig tilnærming til naturmangfold, og med bred involvering fra forskjellige aktører. I det kommunale arbeidet for naturmangfold fremstår eksterne aktører, helhetlig forvaltning og ressurser – i form av fagpersoner og økonomiske midler - som avgjørende for hvordan kommunen forvalter egne naturverdier. Datamaterialet viser til en økende forståelse for naturmangfold i et planleggingsperspektiv, og delplanen fremstår som et viktig verktøy for fremtidig forvaltning. Det er allikevel fortsatt et stykke å gå før man kan si delplanen er førende for forvaltningen og stiller sterkt i planleggingen. Som verktøy har delplanen gode muligheter for å forbedre norsk forvaltning, om den bare tas mer effektivt i bruk.

Abstract

Newer research shows an alarming reduction of biodiversity on both local and global scale. The United Nation's 2019 Ipbes report compares the loss of biodiversity with climate change in the adverse effects it can have on the future of our planet. 75 percent of land-based biodiversity has been negatively affected by human impact, and the number is rising. Land-use change is the largest threat to biodiversity on land. In Norway municipalities are the main planning agents, and thus have a unique responsibility—and possibility—to improve the conservation of biodiversity.

Lack of a strong knowledge foundation is a challenge in Norwegian planning practice. The Norwegian environmental agency has therefore proposed a “Municipality plan for biodiversity” as a tool to plan for biodiversity on a local level. The goal of this plan is to place the biodiversity unique to each municipality in a time- and place-specific context, to gather information, and to act as a tool for conservation purposes. In my master thesis I have chosen Fredrikstad municipality as a case-study, and, through interviews with the municipality employees, local nature groups and a representative from The Norwegian environment agency, researched how Fredrikstad plans for biodiversity and how the proposed municipality plan for biodiversity might have impacted planning practice.

The master thesis is a qualitative study, and the main emphasis has been on data gathered through interviews. The theoretical perspectives focus on the link between planning and biodiversity. The empirical findings have been discussed in light of these theories.

My research shows that the planning process for the biodiversity plan included a holistic approach to biodiversity with broad participation from different groups. Regional participation, a holistic conservation perspective, and resources are important for how the municipality prioritizes biodiversity. The empirical findings demonstrate an improving understanding in the municipality of biodiversity in a planning perspective and shows that the municipal biodiversity plan is an important tool for future planning. There is however a way to go before this plan is decisive in municipal planning practice. The biodiversity plan is fruitful as a tool to improve Norwegian conservation practices, but it has to be put to more effective use.

Innholdsfortegnelse

1.	Introduksjon	10
1.1	Valg av oppgave.....	10
1.2	Bakgrunn og relevans	11
1.2.1	Hva er naturmangfold, og hvorfor er det viktig?.....	11
1.2.2	Hva er truslene for naturmangfoldet?	12
1.3	Problemstilling.....	13
1.4	Valg av case-kommune.....	13
1.5	Oppgavens avgrensinger	13
1.6	Tidligere forskning og undersøkelser	14
1.7	Statlige føringer og retningslinjer for naturmangfold i lokal planlegging	16
1.7.1	Naturmangfoldloven og plan- og bygningsloven	16
1.7.2	Kommunale planer	16
1.7.3	Politiske føringer og linjer i planleggingen	17
1.8	Kunnskapsbasert planlegging	18
2.	Teoretiske betraktninger på lokal planlegging og naturmangfold	19
2.1	Perspektiver på planleggings-sammenheng med naturmangfold	19
2.2	Byer som dynamiske, komplekse og adaptive systemer	19
2.2.1	Noen teoretiske perspektiver.....	20
2.3	Teoretiske innfallsvinkler til naturmangfold og lokal planlegging	23
2.4	Naturmangfold – et kommunalt ansvar	25
2.5	Planleggerens arbeidsmetoder og fokusområder.....	25
2.6	Ansvar, lokal kunnskap og medvirkning	27
2.6.1	Ansvar	27
2.6.2	Lokal kunnskap og medvirkning	28
2.7	Oppsummering.....	30
3.	Metode	31
3.1	Valg av metode.....	31

3.2	Innsamling av data.....	33
3.2.1	Kommune	33
3.2.2	Intervjuguiden	33
3.2.3	Informanter, rekruttering og intervjuer	34
3.2.4	transkribering	36
3.3	Reliabilitet, validitet og forskningsetikk	36
3.3.1	Pålitelighet.....	37
3.3.2	Overførbarhet.....	38
3.3.3	Troverdighet	39
3.3.4	Bekreftbarhet/Overenstemmelse	39
3.4	Forskningsetikk.....	40
3.4.1	Samtykke og informasjon	40
3.4.2	Anonymitet.....	40
3.4.3	Dataoppbevaring	41
3.4.4	Norsk senter for forskningsdata	41
3.5	Avgrensinger og utfordringer	41
4.	Hvordan jobber Fredrikstad med naturmangfoldet i lokal planlegging?	42
4.1	Kort om Fredrikstad.....	42
4.2	Kommunedelplan for naturmangfold, pilotprosjekt miljødirektoratet	43
4.2.1	Hvordan og hvorfor ble prosjektet initiert.....	43
4.2.2	Hvordan fungerte arbeidet med kommunene?	44
4.2.3	Fokusområder for delplanen	44
4.2.4	Hvilke funn og resultater sitter Miljødirektoratet igjen med?	45
4.3	Nærmere om Fredrikstads delplan for naturmangfold (2018)	46
4.4	Problemstilling 1: «Hvordan jobbet Fredrikstad kommune med delplan for naturmangfold?»	49
4.4.1	Kommunedelplan for naturmangfold – en kritisk gjennomgang	49
4.4.2	Erfaring fra arbeidet med delplanen	50

4.4.3	Kommunale planleggeres erfaring med delplanen	51
	Interesseorganisasjoners erfaring med delplanen	54
4.5	Problemstilling 2. «Hvordan arbeides det mer generelt med naturmangfold i kommunen, og i hvilken grad har arbeidet med kommunedelplan påvirket praksis?»	55
4.5.1	Rammer for arbeid med naturmangfold – andre kommunale og regionale aktørers ..	55
4.5.2	Bevisstgjøring, involvering og kompetanseheving rundt naturmangfold	56
4.5.3	Hvordan blir delplanen aktivt brukt i kommunens arealplanlegging?	58
4.5.4	Andre aktørers oppfatning	64
4.6	Interessante funn	67
5.	Diskusjon	68
5.1	Presentasjon av diskusjon	68
5.2	«Hvordan har Fredrikstad kommune jobbet med kommunedelplan for naturmangfold?»	68
5.2.1	Valg av plantype har mye å si for videre planlegging	69
5.2.3	Involvering av lokal kunnskap har vært viktig for å få frem fokusområder og legitimitet i planleggingen	72
5.2.4	Problemstilling 1 kjapt oppsummert	74
5.3	«Hvordan arbeides det mer generelt med naturmangfold i kommunen, og i hvilken grad har arbeidet med kommunedelplan for naturmangfold påvirket planleggingspraksis?»	75
5.3.1	Kommunen er avhengig av engasjerte enkeltpersoner og eksterne aktører	76
5.3.2	Innad i kommunen er det ulike perspektiver på hvordan man skal vektlegge delplanen i arealforvaltningen.	77
5.3.3	Verdien av det lokale naturmangfoldet er ikke utslagsgivende i planleggingsprosesser, og økonomi spiller en stor rolle i offentlig forvaltning	78
5.3.4	Kommunens innfallsvinkel til et helhetlig forvaltingsperspektiv	80
5.3.5	Delplanen som et verktøy og kunnskapsgrunnlag for videre forvaltning i kommunen	83
5.3.6	Problemstilling 2 kjapt oppsummert	85
5.4	Refleksjoner rundt intervjuer og valg gjort for temaet	86
5.5	Oppsummerende refleksjoner om delplanen	87
6.	Konklusjon	88

6.1	De viktigste funnene i masteroppgaven.....	89
6.1.1	Plantype.....	89
6.1.2	Ressurser og midler	89
6.1.3	Lokal kunnskap	90
6.1.4	Engasjerte enkeltpersoner	90
6.1.5	Vektlegging av delplanen	90
6.1.6	Motstridende hensyn og verdisetting	91
6.1.7	Helhetlig forvaltningstilnærming.....	91
6.1.8	Delplanen som verktøy.....	91
6.2	Planlegging <i>med</i> naturmangfold; hva viser funnene i et mer generelt anvendelig perspektiv. 92	
6.3	Videre forskning?	93
7.	Kildeliste	93
8.	Vedlegg	97
	Vedlegg 1 – Informasjonsskriv og samtykkeerklæring.....	97
	Vedlegg 2 – Intervjuguide kommunalt ansatte	97
	Vedlegg 3 – Intervjuguide interesseorganisasjoner	97
	Vedlegg 4 – Intervjuguide Miljødirektoratet.....	97



Calvin and Hobbes by Bill Watterson for March 21, 1987

1. Introduksjon

1.1 Valg av oppgave

Denne masteroppgaven handler om naturmangfold i lokal planlegging. Jeg undersøker hvordan, og i hvilken grad naturmangfoldet blir hensyntatt i den kommunale planleggingen. Som et ledd i forskningen undersøker jeg om «Kommunedelplan for naturmangfold» kan være et effektivt verktøy. Dette temaet gjør det mulig å kombinere min interesse for naturmangfold med utdanningen By- og regionplanlegging.

Målet for oppgaven min er å undersøke hvordan en norsk kommune forholder seg til kunnskap om naturmangfold i den kommunale planleggingen, hvordan de forholder seg til

naturverdier og hvordan dette kommer frem i arealplanleggingen og de kommunale prosessene. Dette er et spørsmål knyttet til kunnskapsinnhenting for forvaltning, forståelse av hva naturmangfoldet er og hvilke utfordringer det står ovenfor i Norge.

I Norge er kommunene forvalteren av vårt felles naturmangfold. For å undersøke disse spørsmålene har jeg gått for en case-kommune, Fredrikstad, hvor jeg har intervjuet de som er involvert i planleggingen; kommunalt ansatte og interesseorganisasjoner.

1.2 Bakgrunn og relevans

1.2.1 Hva er naturmangfold, og hvorfor er det viktig?

Naturmangfold er alt vi har rundt oss av arter, økosystemer, fjell og vidder. Det er også samspillet vi ser mellom disse (Sabima, 2020). Naturen er rundt oss uansett hvor vi beveger oss, og vi finner både flere arter og økosystemer i byene og nærmiljøet vårt. Økosystemene som befinner seg i områder dominert av menneskelig aktivitet kan se noe annerledes ut, ettersom de i høyere grad belager seg på et samspill mellom mennesket og naturen. Men også utover de direkte møtene mellom mennesket og natur påvirker vi naturmangfoldet rundt oss, faktisk så mye at handlingene våre har en omseggripende virkning på hele planeten.

Antropocen er et foreslått navn på vår geologiske tidsalder, og det kommer av de menneskelige påvirkningene på jorden. Begrunnelsen er at vår sivilisasjon påvirker miljøet (og naturmangfoldet) i så stor grad at det kan spores geologisk, og vi kan se store endringer iblant annet naturen. Uttrykket har blitt mer populært de siste årene, og en offisiell anerkjennelse av navnet antropocen kan vise til en forandring i vår forståelse av forholdet mellom planeten og oss som mennesker (Lewis og Maslin, 2015).

Naturmangfoldet er viktig av flere grunner, både for oss mennesker, ettersom vi er en del av naturmangfoldet, og for sin egenverdi. I 1973 utga Arne Næss boken *Økologi, samfunn og livsstil* hvor han beskriver naturen som viktig utover den menneskelige nytten det gir: «... å tillegge dyr, planter, landskaper, villmarksarealer verdi uavhengig av deres relasjoner til menneskelig nytte eller fordel, er en filosofisk helt legitim fremgangsmåte. Å relatere all verdi til mennesket er en form for *antroposentrisme* som ikke er filosofisk holdbar» (Næss, 1973, s.282). Naturens eget livsgrunnlag og eksistens er i seg selv uavhengig av menneskene, og om man aksepterer egenverdien naturen har kreves det et vern og aksept for de artene som heller ikke gagnar oss (Regjeringen, 2004). Menneskelig påvirkning har forandret naturmangfoldet, men naturen er også noe eget som har en verdi i seg selv, og som klarer

seg uten menneskelig innvirkning. Vi er ingen livsbetingelse for naturen. Men som klimakrisen vi står ovenfor viser, kan mennesket ha en negativ innvirkning på naturen og naturmangfoldet.

Naturmangfoldet kan også ha en verdi utover sin egenverdi, og det er verdien den har for oss som mennesker. En kan inneha begge disse synene uten at de nødvendigvis står i motsetning til hverandre. For mennesker har kanskje det man kaller for økosystemtjenester størst påvirkning. Begrepet begynte å bli allment brukt på 1970-tallet, og er kort fortalt et begrep som reflekter et syn på naturen hvor de fordeler økosystemer gir oss direkte eller indirekte blir forstått som tjenester. Selve ideen om det gjensidige forholdet mellom mennesket og natur er allikevel eldre, og har vært omtalt siden antikken. Det blir brukt i analyser, modeller og til politiske beslutninger (Johnston, 2018). Dette er tjenester økosystem/naturen «gir» oss, som vi har godt av, og inkluderer ressurser som mat, vann og mineraler samt rekreasjon og kulturelle verdier (Sabima, 2020). Å verdsette naturmangfoldet utelukkende på grunnlag av økosystemtjenester, altså verdien det har for oss, har blitt kritisert for å være et antroposentrisk natursyn som baserer seg på den menneskelige utnyttelsen av goder fra naturen og at det reduserer naturens verdi til økonomiske goder (Schröter et al., 2014). Ifølge Næss (1973) er det en slik form for antroposentrisme som reduserer naturens verdi til noe som er *for mennesket*. Men økosystemtjenester har også blitt trukket frem som en viktig tilnærming fordi det stadfester menneskets tette tilknytting til naturen rundt oss og kan styrke den politiske viljen til å ta vare på naturmangfoldet (Schröter et al., 2014).

1.2.2 Hva er truslene for naturmangfoldet?

Menneskelige handlinger har satt naturen under et større og større press de siste århundrene, og mye naturmangfold svinner hen. WWF ga i 2018 ut en rapport om verdens naturmangfold, *living planet* (WWF, 2018). Rapporten ser på globale trender for biodiversitet, økosystem og naturressurser, og maler et nedslående bilde av naturmangfoldets tilstand på verdensbasis. At naturen er i sterk nedgang vises også klart i en Ipbcs rapport fra 2019, som beskriver situasjonen som svært alvorlig: «The health of ecosystems on which we and all other species depend is deteriorating more rapidly than ever. We are eroding the very foundations of our economies, livelihoods, food security, health and quality of life worldwide.» (UN, 2019).

De største utfordringene naturmangfoldet står ovenfor i Norge er arealendringer, klimaendringer, forurensing, fremmede arter og overhøsting (Sabima, 2020). Desiderert størst av disse truslene er arealendringer (Miljødirektoratet, 2020). En av konsekvensene av endret

arealbruk er en reduksjon i antall arter og populasjonsstørrelsene på disse, samt en reduksjon i den genetiske diversiteten i artene. Arealendringene har også en påvirkning på økosystemene. I områder med mye arealinngrep ser man at landskapet blir mer homogent, og det er mindre variasjon i økosystemene man finner der (Hansen et al., 2004). I Norge er kommunen den største planaktøren på arealendringer, og på grunn av dette sitter de norske kommunene på mye makt og ansvar for å opprettholde, forbedre og ta hensyn til de naturverdiene vi har.

1.3 Problemstilling

Det overordnede temaet i masteroppgaven er naturmangfold i lokal planlegging. Mer konkret ser jeg på hvordan en norsk kommune – Fredrikstad - planlegger for eget naturmangfold. Først tar jeg for meg hvordan kommunen har arbeidet med «Kommunedelplan for naturmangfold», og deretter hvordan kommunen arbeider med eget naturmangfold, og hvordan delplan har påvirket praksis. Jeg har valgt Fredrikstad som case-studie, fordi denne kommunen har jobbet med prøveprosjektet «Kommunedelplan for naturmangfold». Delplanen er et nytt prosjekt i regi av miljødirektoratet, som forsøker å lage et bedre verktøy for forvaltning av naturmangfold i kommunal planlegging.

Tema: «Naturmangfold og lokal planlegging»

Problemstilling 1 «Hvordan har Fredrikstad kommune jobbet med kommunedelplan for naturmangfold?»

Problemstilling 2 «Hvordan arbeides det mer generelt med naturmangfold i kommunen, og i hvilken grad har arbeidet med kommunedelplan for naturmangfold påvirket planleggingspraksis?»

1.4 Valg av case-kommune

Fredrikstad er en norsk kommune og by med samme navn i Viken fylkeskommune. Jeg har valgt å bruke Fredrikstad som case-kommune fordi kommunen ved hjelp av miljødirektoratet har utarbeidet en «Kommunedelplan for naturmangfold». Fredrikstad er også geografisk nærme Ås, noe som har gjort datainnsamlingen enklere. I kapittel 4 går jeg mer inn i konteksten og funnene fra kommunen.

1.5 Oppgavens avgrensinger

Undersøkelsene mine dreier seg i hovedsak om arbeid med naturmangfold i kommunen, og jeg vil gjennom intervjuer og dokumentgjennomgang se på hvordan dette blir håndtert. Fredrikstad kommune er med på et prøveprosjekt i regi av Miljødirektoratet, som heter

«Kommunedelplan for naturmangfold». Dette prosjektet behandler jeg nærmere i kapittel 4.2. Av relevante lovverk og føringer for oppgaven har jeg tatt for meg naturmangfoldloven, Plan- og bygningsloven samt stortingsmelding 14, «Natur for livet».

Opgaven er delt inn i 6 kapitler

1. I kapittel 1 presenterer jeg masteroppgaven. Jeg introduserer oppgavens tema, relevans, tidligere forskning og undersøkelser og problemstilling.
2. Kapittel 2 er en gjennomgang av relevante teoretiske perspektiver om kunnskapsbruk, medvirkning, økologiske prinsipper og hvorfor naturmangfold er viktig i et planperspektiv. Teorien går inn på ulike forståelser av mennesket-natur relasjonen, hvorfor en helhetlig forvaltning er viktig og behovet for et tverrfaglig utgangspunkt.
3. Kapittel 3 er en presentasjon av metoden. Jeg beskriver valg og bruk av metode i masteroppgaven, samt validitet og reliabilitet.
4. Kapittel 4 er empirikapittelet. Her går jeg først inn på oppgavens geografiske fokusområde: Fredrikstad. Deretter ser jeg på funn fra dokumenter og intervjuer med informanter, og presenter dem under problemstillingene.
5. kapittel 5 er diskusjonskapittelet. I diskusjonen drøfter jeg funn fra det empiriske arbeidet opp mot teoretiske perspektiver.
6. Kapittel 6 er det siste kapittelet, og er en konklusjon for oppgaven.

1.6 Tidligere forskning og undersøkelser

Før et vitenskapelig prosjekt startes er det vanlig og undersøker hva som allerede finnes av informasjon om temaet. Det skal gi et innblikk i hvordan man har arbeidet med det, og legger et fundament for videre forskning (Johannessen et al. 2008 s.37).

I norsk praksis har naturmangfold blitt vektlagt svært forskjellig og med varierende grad av kunnskap fra kommune til kommune. I intervjuer med ulike norske kommuner og ansvarlige forvaltere på forskjellige nivå har det kommet frem at det ofte kun er i saker som er konsekvensutredningspliktige (KU- pliktige) at man tar et valg basert på et godt nok kunnskapsgrunnlag. I tillegg mener representanter fra miljøorganisasjoner og fylkesmannen at også i saker som er KU-pliktige er det stor variasjon i hvor grundig undersøkelsene er gjort og hvor godt kunnskapsgrunnlaget er, og resultatet er at konsekvensutredningene som brukes som grunnlag i beslutningstagning er av blandet kvalitet (Hanssen, 2018).

Hanssen (2018) sine funn viser også det er stor uforutsigbarhet i planprosesser, som fører til at man ikke får inn viktig kunnskap om prosjektet tidlig nok. Om kunnskapsinnhenting blir gjort

i en tidligere fase vil man unngå å legge inn ressurser eller energi i et tiltak som ikke egner seg for naturmangfoldinteresser. Videre stilles det spørsmål fra informantens side om hvor god kommunens evne er til å være en planaktør for naturmangfoldverdier i Norge (Ibid.). På grunn av manglende fagfolk og kunnskap innen naturmangfold i mindre norske kommuner har de større utfordringer med å utøve en tilfredsstillende planlegging hvor naturmangfoldet er inkludert. Det er også en stor variasjon på kvaliteten i undersøkelser som private initiativtakere selv sender inn til planmyndighetene i kommunene. For å møte disse utfordringene og få til et tilfredsstillende arbeid med naturmangfoldet i norske kommuner kreves det en forbedring i kompetanse og kunnskap (Ibid.).

I arealendringer er land en begrenset ressurs, og om mer areal blir brukt, står mindre igjen. Vi kan ikke lange nytt land, og arbeidet med arealer handler da stort sett om en omfordeling av land, eller endring i bruk. På grunn av dette er det ofte en rekke interessekonflikter knyttet til arealendringer. Det fører til at naturmangfoldverdier ofte kommer i direkte konflikt med andre hensyn, som økonomiske interesser (Bugge, 2015). I Norge er forvaltningen i stor grad skjønnsbasert, noe som betyr at så lenge det prosessuelle er riktig så kan naturmangfoldsinteresser bli tilsidesatt (Ibid.).

By- og regionforskningsinstituttet NIBR (Hofstad et al. 2013) utarbeidet i 2013 en rapport om innsigelsesbruk i kommunal planlegging. Masteroppgaven min går ikke inn på innsigelser, men det er noen interessante funn fra rapporten i forhold til kommunens egen forvaltning av naturmangfold. I NIBR-rapporten beskrives en planpraksis hvor lokale politikere i liten grad viser forståelse for viktigheten av naturmangfold i egne kommune, og derfor føler fylkesmann seg ofte nødt til å føre innsigelse på viktige naturverdier som kan være truet.

Riksrevisjonen (2011-2012) på arealforvaltning viser også til en forvaltning som trenger bedre verktøy for ivaretagelse av naturmangfold. Den beskriver blant annet en reduksjon i inngrepsfire naturområder og et økt antall dispensasjoner i strandsonen. Revisjonen har et ønske om systemer som bedre kan ivareta naturverdier i forvaltningen.

Kunnskapsgrunnlaget i Naturmangfoldlova (NML) §8 er et av de viktigste lovmessige prinsippene vi har i forbindelse med kunnskap i planlegging for naturmangfold, og skal sikre et kunnskapsgrunnlag i all praktisk planlegging. I 2014 kom det ut en rapport i regi av regjeringen på praktiseringen av naturmangfoldloven, og her er kunnskapsgrunnlaget trukket frem som det prinsippet som blir brukt mest i den offentlige forvaltningen i tiltak som hører under naturmangfoldloven. Det trekkes frem at en utfordring i praktiseringen av §8 er at

databaser som en skal hente informasjon fra i planleggingen er mangelfulle, og det er et ønske om bedre og mer tilgjengelige kunnskapsgrunnlagbaser (Hårklau et al., 2014).

1.7 Statlige føringer og retningslinjer for naturmangfold i lokal planlegging

1.7.1 Naturmangfoldloven og plan- og bygningsloven

I norsk praksis er det i hovedsak kommunal planlegging som står for arealendringer. Forvaltningen av områder er som regel en skjønnsbasert prosess, og om man følger riktige prosedyrer er det opp til tiltakshaverne å bestemme noe såfremt det baserer seg på all tilgjengelig informasjon. Loven som i hovedsak ligger til grunn for den kommunale planleggingen er Plan- og bygningsloven av 2008 (PBL). Det er dette lovverket som legger retningslinjer for hvordan reguleringsplaner og kommunale arealplaner skal utføres - som er de to juridisk bindende planene vi har på endret arealbruk.

PBL er en sektorovergripende lov, noe som betyr at den gjelder for all planlegging i Norge. Et viktig vilkår satt i PBL er kravet om konsekvensutredning. Dette fungerer som en sikring som skal sørge for et godt kunnskapsgrunnlag i planleggingen, at all tilgjengelig informasjon tas stilling til, og at alle sider av en sak skal undersøkes. I et naturmangfoldperspektiv kreves det at man undersøker eventuelle konsekvenser av tiltak.

En annen sektorovergripende lov er naturmangfoldloven (NML) av 2009. Denne skal legges til grunn i all planlegging som involverer naturmangfold, og skal sikre naturmangfoldinteresser. Lovens formål er å bevare naturmangfold og miljø, samt å ta hensyn til økologiske funksjoner. De viktigste prinsippene vi finner i denne loven er §§8-12. Disse paragrafene forteller oss at det skal være et godt kunnskapsgrunnlag i all offentlig forvaltning (§8), at man skal følge et føre-var prinsipp (§9) (altså skal ikke kunnskapsmangel brukes som en begrunnelse for tiltak), at man skal ha en økosystemtilnærming til all forvaltning (§10) (sumvirkninger), at eventuelle kostnader bæres av tiltakshaver (§11) og at man må følge miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder (§12). Det er allikevel slik at loven i seg selv ikke sikrer at naturmangfoldet alltid vernes, men det er en lov som legger til grunn at naturverdier alltid skal tas stilling til, og drøftes i planleggingen.

1.7.2 Kommunale planer

I forvaltningen i dag er det kommuneplanen som styrer areal- og samfunnsutviklingen. Det er en plan kommunestyret selv lager, og den legger føringer og bestemmelser for videre utvikling. Statlige føringer ligger til grunn i den kommunale planleggingen, og det skal vises at både statlige og regionale interesser blir tatt stilling til. Kommuneplanen er todelt. Den har

en samfunnsdel som viser til overordnede ønsker og mål i samfunnsutvikling, samt en arealplan som setter føringer for arealdisponeringen i kommunen. Arealplanen er rettslig bindende, og arealdisponeringen skal i hovedsak følges til neste kommuneplanrullering. Reguleringsplaner er detaljerte planer for mindre områder innad i kommunen, og er ofte knyttet til spesifikke utbygginger og tiltak. Mens arealplanen er den planen som legger de overordnede arealformålene innad i kommunen, blir detaljene bestemt i reguleringsplanen. De fleste reguleringsplaner i Norge er fra private initiativtakere - som eiendomsaktører - men de må følge relevante lover og den kommunale arealplanen. Kommunen fatter alle endelige vedtak selv i arealplanforslag, også de som er privatinitierte. Kommuneplaner er et politisk virkemiddel, og planstrategier fungerer som et politisk styringsverktøy for politikerne ved at den setter agendaen for videre areal og samfunnsutvikling i kommunene. Det er kommunepolitikerne som lager planene i samarbeid med planleggerne, og som dermed styrer samfunnsutviklingen i ønsket retning (Aarsæther et al., 2018).

1.7.3 Politiske føringer og linjer i planleggingen

Stortingsmelding 14, «natur for livet – norsk handlingsplan for naturmangfold» kom i 2015-2016, og er gitt ut av regjeringen. Den omhandler naturmangfoldet i Norge, og gir et innblikk i dagens situasjon samt hvordan arbeidet med bevaringen av naturmangfoldet skal foregå de neste årene. Et viktig mål i denne stortingsmeldingen er at mer av ansvaret for naturmangfoldet i Norge skal forvaltes av kommunene, med retningslinjer fra staten. Det er i denne stortingsmeldingen «Kommunedelplan for naturmangfold» kommer frem som et ledd i arbeidet med økt kunnskap og kompetanse innen naturmangfold og naturforvaltning i kommunene. Et annet viktig mål i stortingsmeldingen er at tapet av naturmangfoldet skal ha stoppet innen 2020. Dette er også et mål Norge har bundet seg til fra FN, som heter Aichi-målet (Regjeringen, 2011)

Det er også lagt vekt på en representativ bevaring av naturmangfoldet i Norge, som går ut på at man tar vare på bredden av det biologiske mangfoldet, og ikke fokusere kun på enkelte ting. Kulturlandskapet vi har i Norge er også en del av naturmangfoldet, og dette står ovenfor utfordringer på grunn av endret landbruk i forhold til de historiske betingelsene som lå til rette for at det utviklet seg som det gjorde, som gjengroing av eldre utmarksbeiter. For videre bevaring av naturmangfoldet er det sentralt med et godt kunnskapsgrunnlag, og gode fagfolk som arbeider med det.

1.8 Kunnskapsbasert planlegging

Ifølge Aarsæther (2018, s. 237) er planlegging en form for kunnskapsbasert handling, og i alle fagfelt som involverer planlegging kreves det en systematisk kunnskapsbruk. Med den kunnskapsbaserte planleggingens menes det at for å planlegge noe for fremtiden, som all planleggingen er rettet mot, kreves det at man har kunnskap til grunn som kan informere oss om hva som kan skje og hva man retter seg mot. Man kan aldri vite helt sikkert hva resultatet av planleggingen blir, men man kan prøve å opparbeide seg nok kunnskap til å være klar over hva det mest sannsynlige utfallet er. Spesielt viktig er det å være klar over negative konsekvenser (Ibid.). Planlegging er tverrfaglig, fordi mange fagfelt og former for kunnskap er involvert i enhver planleggingsprosess. En kan altså ikke bare se på den en-dimensjonale kunnskapen, eller rettere sagt kunnskapen knyttet til bare ett fagfelt, for å planlegge. For å komme frem til gode løsninger må en se kunnskapen i et bredt perspektiv med flere aktører.

Tverrfagligheten i den kunnskapsbaserte planleggingen er spesielt viktig fordi planleggingen forsøker å balansere flere interesser og nødvendigheter, som hensynet til økonomi, bolig, naturmangfold, klima etc. Ved en god kunnskapsbase kan en prøve å ta hensyn til flere faktorer. Samtidig er det en utfordring at jo mer man vet, jo flere motforestillinger og problemer kan dukke opp. Et tiltak blir ikke nødvendigvis lettere av å vite mer. Fordi planleggingen krever handling kan en ikke se vekk fra disse motforestillingene heller. Valg må tas og kompromisser må finnes (Ibid.).

Kunnskapsgrunnlaget i planleggingen kan sees på som tre forskjellige, men like viktige, fremgangsmåter. Kunnskapen *for* planleggingen: altså det som trengs for å ta et valg, kunnskapen *i* planlegging: det vil si den mer prosessrettede kunnskapen, gjerne knyttet til metoder og verktøy (GIS etc.), og kunnskap *om* planlegging: en refleksjon over hva som har fungert og ikke (Ibid.).

En annen form for kunnskap som er relevant for denne oppgaven er lokalkunnskapen, som er en erfaringsbasert kunnskapsform som gjerne opparbeides gjennom et levd liv og som gjerne er forbundet til et geografisk område. I denne oppgavens tilfelle handler lokalkunnskapen om de som bruker naturområdene, og hvordan de føler seg hørt. I masteroppgaven intervjuer jeg lokale interesseorganisasjoner for å belyse bruken av lokalkunnskap.

2. Teoretiske betraktninger på lokal planlegging og naturmangfold

2.1 Perspektiver på planleggings-sammenheng med naturmangfold

I teorikapittelet vil jeg gå gjennom relevant teori for prosjektet mitt, som senere skal drøftes opp mot funn fra case-studiet. Hva naturmangfold er, hvorfor det er viktig og hvilke trusler naturen står ovenfor, både internasjonalt og i Norge, ble presentert i masteroppgavens introduksjon. Deretter går jeg inn på relevante artikler og teorier knyttet opp mot naturmangfold og planlegging. Hovedkildene i teorikapittelet er Heymans et al. (2019) sin litteraturgjennomgang av økologi og urban planlegging og Parris et al. (2018) sine perspektiver på sammenhengen mellom urban planlegging og naturmangfold.

2.2 Byer som dynamiske, komplekse og adaptive systemer

Internasjonalt har menneskets påvirkning på naturmangfoldet blitt mer og mer synlig over tid, med store tap av naturverdier i et omfang ikke tidligere opplevd (FN, 2019). Den urbane planleggingens påvirkning på naturmangfold har blitt mer problematisert siden 1960- og 70-tallet, men det har ikke ført til store reelle endringer i arbeidet mot tap av naturmangfold. Det har allikevel fått et større fokus i planteorien, og flere stemmer taler nå for en inkludering av naturmangfoldverdier i den urbane planlegging (Heymans et al., 2019; Parris et al., 2018).

For å undersøke og forstå naturmangfoldets posisjon i planleggingsfaget har Heymans, et al. (2019) foretatt en systematisk litteraturanalyse av relevante artikler og forslag internasjonalt. Et annet bidrag er Parris et al. (2018), som inspirert av Ruskins syv arkitektoniske lamper, har sett på hvordan de kan «skrus på» i en naturmangfold-sammenheng. De syv arkitektoniske lampene er prinsipper som sammen skal utgjøre gode planleggingstilnærmelser for naturmangfold, og er som følger: beskyttelse av artsrike områder (1), sammenkoblinger av habitat (2), konstruksjon av økologiske funksjoner (3), tilrettelegge for bio-kjemiske sykluser (4), bevare interaksjoner mellom arter (5), vise en velvilje ovenfor naturmangfold i de urbane formene (6) og anerkjenne nye habitatsområder (7). På den måten forsøker Parris et al. (2018) å gjøre naturmangfold til en naturlig og integrert del av planlegging. Temaer som tas opp i disse artiklene er økosystemtjenester, sosio-økologiske systemer, motstandsdyktighet, biodiversitet, landskap og grønn infrastruktur og en holistisk måte å tilnærme seg disse temaene i praktisk planlegging. For Parris et al. (Ibid.) er det viktigste steget på veien mot en forståelse av utfordringene vi står ovenfor i et planleggingsperspektiv et felles språk og en felles forståelse mellom fagfeltene. Både Heymans et al. (2019) og Parris et al (2018)

argumenter for at naturmangfold ikke nødvendigvis står som en motsetning til byplanlegging, verken praktiske tilnærminger til faget eller i en historisk kontekst.

For å få til en helhetlig planlegging som inkluderer naturmangfoldet er det viktig med gode grunnkunnskaper og forståelse av økologien. Jeg vil først legge frem den relevante bakgrunnskunnskapen om naturmangfoldet, og hvordan det relaterer til den praktiske planleggingen. Felles for mye av grunnteorien om naturmangfoldet og mennesket i et planperspektiv er ideen om det gjensidige forholdet mellom mennesket og natur, og det er det jeg vil utforske i det neste kapitlet.

2.2.1 Noen teoretiske perspektiver

Økosystemtjenester er direkte og indirekte goder mennesket kan få fra økosystemet, og innebærer det man kan høste, naturens egen selvregulerende effekt, kulturelle goder, og hjelpen/påvirkningen det kan gi andre økosystem, som næringscykluser. Et begrep som henger tett sammen med økosystemtjenestene i et planleggingsperspektiv er hva Heymans et al. (2019) kaller «den naturlige kapital». Dette innebærer den naturlige grensen økosystem har for utnyttelse, og som kan påvirke fremtidige goder om den overskrides. Vann, næring og energisykluser er essensielle for økosystemene og økosystemtjenestene. For disse syklusene er biodiversiteten spesielt viktig om de skal opprettholdes. Syklusene kan blant annet bli negativt påvirket gjennom harde overflater som påvirker overvann og tap av næringsrik jord gjennom arealendringer. Biokjemiske sykluser er viktig å håndtere på et lokalt nivå for å tilrettelegge for biodiversiteten (Parris et al., 2018). En metode for å integrere økosystemtjenestene i den praktiske planleggingen er en systematisk kartlegging av økosystemtjenester og goder det gir geografisk. Det kan sette naturen i et perspektiv for oss ved at det synliggjør den nære tilknyttingen vi har til naturen rundt oss (Heymans et al., 2019). Samtidig har en tilnærming til naturmangfold fra et økosystemtjeneste-perspektiv blitt problematisert for å legge en økonomisk verdi på naturen rundt oss. Kritikerne hevder dette er en antroposentrisk måte å se naturen på, som ikke nødvendigvis henger sammen men den reelle viktigheten av systemene i seg selv (Steiner, 2014). Nyere forskning har også vist at et fokus på økosystemtjenester kan være ødeleggende for folks oppfatning av naturens egenverdi, og reduserer befolkningens vilje til å ta vare på områder som ikke gir tilstrekkelig økonomiske goder (Bekessy et al. 2018).

En annen måte å tilnærme seg mennesket og naturen på er å tenke på menneske-natur relasjoner som sammenkoblede, komplekse sosio-økologiske systemer. Det vil si at

menneskene, infrastrukturen og byen generelt er en del av økosystemene (Heymans et al., 2019). Om man godtar denne måten å tenke sosio-økologiske systemer på blir byene som egne, menneskedominerte økosystem en del av det større, globale nettverket av økosystem og naturmangfold (Eimqvist et al., 2013). Fordi disse systemene er basert på forholdet mellom mennesket og natur kreves det en flerdimensjonal innfallsvinkel, som også kan ta inn perspektiver som sosial rettferdighet og naturens motstandsdyktighet, for slik å oppnå bærekraftige, sosio-økologiske systemer (Clausen et al. 2016). I motsetning til den modernistiske tilnærmingen byplanlegging gjerne har - som i sin essens ser byen som planlagt og målbasert - ser den sosio-økologiske tilnærmingen heller at det er en uforutsigbar utvikling basert på flere ting som skjer, men ikke nødvendigvis i samhandling med hverandre (Heymans et al., 2019).

I tillegg til økosystemtjenester og sosio-økologiske systemer er naturens egen motstandsdyktighet blitt en større del av diskusjonen i planleggingsteori for naturmangfold. Den nyere definisjonen som brukes på dette går på naturens egen evne til å endre seg, og absorbere i møte med forandring, samtidig som den opprettholder den fundamentale strukturen og funksjonen den har (Ibid.). Når man ser på byen som et sosio-økologisk sted - altså samspillet mellom mennesket og naturen - ser man at byen er uforutsigbar. Om naturmangfoldet innehar en god motstandsdyktighet kan det sikre økosystemene i møte med uforutsette forandringer. Dette er spesielt relevant fremover med en økende usikkerhet rundt både klimaendringer og hvordan det forandrer verden rundt oss, og eventuelle naturkatastrofer.

Planlegging for biodiversitet er direkte knyttet opp til naturmangfoldet. I teori og forskning på norsk brukes ofte biodiversitet og naturmangfold om hverandre, og begge begrepene omfavner alt av arter, økosystem og natur. For teoridelen i masteroppgaven min er det som på engelsk heter «biodiversity» heller et begrep som ser på artsmangfoldet i naturen og dets forhold til økosystemene. Biodiversitet viser til variasjonene og interaksjonene innad i naturen, som mellom arter og økosystemene. Dagens fremgangsmåte i planlegging for biodiversitet har i stor grad gått på å ta vare på og rehabilitere restene vi har av natur i urbane strøk. Dette har blitt kritisert fra flere hold, blant annet fordi det ikke legger nok vekt på den biodiversitet som eksisterer i blant annet hager og parker (Ibid.). Arhern (2012) problematiserer dette videre ved å påpeke at om fokuset i planlegging for biodiversitet i byer hovedsakelig er rettet mot større naturområder, kommer det i direkte konflikt med andre interesser: f.eks. økonomiske interesser. Denne interesserekonflikten skjer i stor grad fordi

biodiversiteten er lite forstått blant urbane planleggere. Men om kunnskapen og kompetansen om hvordan biodiversitet påvirker byen øker, og en klarer å omgjøre dette til romlige, økonomiske begrep, kan de bli mer verdsatt og prioritert i et byplanperspektiv (Arhern, 2012). Interaksjonen mellom arter er også et viktig prinsipp i planlegging for biodiversitet, og går på blant annet predasjon (arter som spiser hverandre) og pollinering (overføring av pollen). Arealbruk kan endre interaksjonen mellom ulike arter, og dermed også livsbetingelsene for artene som er avhengige av arealene som forsvinner eller vesentlig endres. For eksempler forsvinner de større rovdyrene i bynære områder, som påvirker andre arter i økosystemet (Parris et al., 2018).

Landskap og landskapsforståelsen er svært viktig i et naturmangfoldperspektiv. Det er i de urbane landskapene mennesker og natur i størst grad møtes, og ved å forstå dette i en eksplisitt romlig forståelse kan man skape, og forstå, sammenhengen mellom det lokale og globale. Landskapsforståelse i et tverrfaglig miljø er også en plattform hvor flere «sider» kan jobbe sammen for å styrke naturmangfoldet (Heymans et al., 2019). Det er flere relevante teoretiske perspektiver rundt landskap og naturmangfoldplanlegging, men felles for dem er fokuset på den romlige heterogeniteten, det vil si fordelingen av arter i et område. Høyere heterogenitet og en ujevn artsfordeling i et område påvirker naturmangfoldet og økosystemet positivt. Planlegger man utfra at byen i sin helhet er et økologisk område, kan man tilrettelegge for en mer sosio-økologisk tilnærming i planleggingen. Dette innebærer også en inkludering av økosystem i mindre skala, og møtet mellom det levende (biodiversiteten) og ikke levende (bygningmasser) (Ibid.).

Grønn infrastruktur er planlegging for grønnstruktur i byer, og fokuserer på hvilke økosystemtjenester det kan gi byen, og økologien, i disse områdene. Den grønne infrastrukturen går ikke bare ut på konserveringen av enkelte grøntområder, men er en helhetlig inkludering av bebygde områder for menneskelig velferd og bærekraft (Ibid.). Grønn infrastruktur kan være multifunksjonelt i måten det inkluderer flere økosystemtjenester over geografiske områder. Tradisjonelt har det vært et ensidig fokus på hva den grønne infrastrukturen skal hjelpe med, som i Detroit, hvor de har brukt det som en måte å håndtere overvann på. Selv om planene i Detroit nevner det multifunksjonelle aspektet ved å bygge ut den grønne infrastrukturen, ser de verken bredt nok på de forskjellige fordelene det kan gi - som økt motstandsdyktighet og sosio-økologisk kapital - eller inn i dybden på kompromisser og synergier (Meerow, 2017).

2.3 Teoretiske innfallsvinkler til naturmangfold og lokal planlegging

Jeg har tatt med den grunnleggende teorien som ligger bak planlegging for naturmangfold og dens sammenheng med byplanlegging for å forklare tankene og teorien bak valg man tar i den praktiske planleggingen. Mest sannsynlig blir disse teoretiske prinsippene, eller tankegangene, ikke eksplisitt brukt i kommuneplanleggingen, men jeg synes allikevel det var verdifullt å ta det med. Slike prinsipper ligger til grunn for praktiske valg, selv når disse prinsippene ikke bevisst problematiseres i selve planleggingen. For å forstå hvordan en i best mulig grad kan implementere tiltak for naturmangfold og ta praktiske avveininger i planlegging for naturmangfold i et gitt område, er det viktig å ha forståelse for hva som menes med naturmangfold, og hvilke teorier som ligger grunn.

I det følgende vil jeg presentere måter å bruke teorien om naturmangfold og byplanlegging i praksis.

Et viktig mål i planlegging for naturmangfold er beskyttelse av naturområder og økosystemer som allerede eksisterer. En måte å arbeide med økosystemer er å dele de inn i økosystemtyper: de som går fra natur til mennesket og fra mennesket til natur. (Beskyttelse av grøntområder er et eksempel på sistnevnte, fordi det er en «tjeneste» mennesket gir naturen). På den måten kan den felles avhengigheten mellom mennesket og naturen i økosystemene bli synliggjort (Heymans et al., 2019). Å beskytte områder som allerede eksisterer eller har et potensiale for høy biodiversitet er viktig for naturmangfoldet der det kommer i kontakt med menneskelige inngrep. Fordi det alltid vil være en konflikt innad i arealplanleggingen mellom forskjellige hensyn er det viktig å kunne identifisere hvilke områder som har størst potensial for å tape eller vinne mest med bestemte tiltak. Dette er en viktig strategi fordi det er enklere å ta vare på allerede eksisterende naturområder enn å skape nye (Parris et al., 2018).

Det kreves et godt kunnskapsgrunnlag for å planlegge for naturmangfold i byer og tettsteder. Romlige tiltak i et planperspektiv som er viktige for biodiversiteten er tilretteleggelse for økologiske bevegelser, som grønne korridorer og grønn infrastruktur (Heymans et al., 2019). Sammenkoblinger av grøntområder er knyttet tett opp mot prinsippet om økologiske bevegelser, det vil si koblinger mellom habitatsområder for artsbevegelser. Disse kan sikre en genetisk variasjon i artsmangfoldet, samtidig som det er viktig for mobilitet og urban levedyktighet for mennesker (Parris et al., 2018). Konstruksjon og tilrettelegging av infrastruktur med økologiske «egenskaper» som kan hjelpe habitater og arter er derfor viktig i byer og bynære områder. Habitater er komplekse, og høy strukturell variasjon i

bygningmassen og infrastrukturen kan derfor tilrettelegge for variert biodiversitet. Eksempler på dette er grønne tak eller vegger, og tilrettelegging for vegetasjon med en avgjørende rolle for naturmangfoldet og økosystemene. i kommuner (Parris et al., 2018). Mens god planlegging kan styrke biodiversiteten, kan dårlig implementert grønn infrastruktur ha en motsatt effekt, hvor de virker forstyrrende for økosystemet, ved at f.eks. næringsstoffer renner vekk (Heymans et al., 2019). I planleggingen er det derfor viktig å ta med det multifunksjonelle ved den grønne infrastrukturen, over både rom og tid (sesongendringer). Ved å trekke inn det multifunksjonelle aspektet ved grønn infrastruktur legger man også opp til at flere interessenter kan ta del i planprosessen, som innbyggere med forskjellige behov og diverse faggrupper. Sosial og økonomisk bærekraft er viktig i denne sammenhengen, fordi det inkluderer de kulturelle økosystemtjenestene, og på den måten verdsetter mennesket som en del av naturen. utfordringer i planleggingen for grønn infrastruktur er dårlig forvaltning og kunnskapsgrunnlag, og mangel på en integrert planleggingsmodell som kan se på flere sider av saken. Meerow (2017) argumenterer for bruk av en GISP-modell i planleggingen. GISP står for «green infrastructure planning model», og er et kartverktøy laget på flere GIS-lag som ser på blant annet sosial sårbarhet, grøntområde-tilgang, landskapskoblinger m.m. Modellen bruker disse kategoriene for å kartlegge synergier og kompromisser med planlagte tiltak, for å på den måten kunne ta bedre begrunnede valg (Meerow, 2017). GIS er et geografisk informasjonssystem ofte brukt som et kartverktøy i urban planlegging. Da denne modellen ble tatt i bruk i Detroit kom det frem at den planlagte grønne infrastrukturen som skulle hjelpe med overvannhåndtering hadde en negativ innvirkning på grønne ferdselsårer og sosial sårbarhet, som også var viktige mål for planleggingen. Ved å inkludere GISP-modellen kan man få en visuell fremstilling av hvor det er viktige områder som kan tjene flere interessenter og sosio-økologiske sider ved den grønne infrastrukturen (Ibid.). I planleggingsprosessen for grønn infrastruktur er det altså viktig at det inkluderes flere samarbeidspartnere, og med tverrfaglig bakgrunn. Ved å arbeide med et bredt felt kan en få et mer helhetlig bilde av byen som inkluderer både de menneskelige og økologiske sidene ved planleggingen (Heymans et al., 2019).

I tillegg til å ta vare på endemiske (innfødte) arter og habitater er det blitt et større fokus på nye naturområder - økosystem som gjerne består av en kombinasjon av innfødte og fremmede arter. Konseptet er ganske omdiskutert, men det argumenteres for at så lenge de innvandrende artene ikke er skadelige for eksisterende habitat og økosystem kan det være en styrke for

økosystemfunksjoner i urbane områder hvor resterende innfødt naturmangfold er i tilbakegang (Parris et al., 2018).

2.4 Naturmangfold – et kommunalt ansvar

Tidligere praksis har gjerne sett miljøproblemer, og herunder naturmangfold, best løst i en ovenfra og ned metode, hvor man har strenge reguleringer og lovverk på hva som kan og ikke kan gjøres. Men som Naustdalslid (1994) argumenterer er naturmangfoldet summen av flere mindre deler, og deres samspill, og det er derfor viktig med et lokalt engasjement og legitimitet for å bevare naturen. For å endre utviklingen og påvirke hvordan naturmangfoldet håndteres fremover er det viktig å se på hvordan man kan jobbe med planlegging og naturmangfold i et lokalt perspektiv. I det lokale perspektiver har kommunen et unikt ansvar og mulighet som planaktør.

For å endre praksis, og styrke ståstedet naturmangfoldet har i kommunene er det flere virkemidler som kan tas i bruk. Det er de lovmessige virkemidlene: «du skal», pedagogiske virkemidler: «du bør» og økonomiske virkemidler: «du tjener på det» (Naustdalslid, 1994). Dette er alle virkemidler som har sine styrker og svakheter i forhold til hvordan de brukes, men som allikevel er viktige for forvaltningen. De regulative virkemidlene hører under «du skal», og disse kan legge føringer og lovmessige virkemidler for hva som skal gjøres. Kunnskapsgrunlaget kommer frem i «du bør», hvor tanken på at økt bevissthet blant befolkningen også kan føre til bedre handling. De «du tjener på det» prøver å vise til økonomiske insentiver som kan gjøre det mer attraktivt å forholde seg til naturmangfoldet og retningslinjer rundt dette. Det er allikevel slik at disse virkemidlene ikke bør brukes i et vakuum, ettersom de alle har sine styrker og svakheter - men sammen kan de være effektive i et lokaldemokratisk ståsted som verktøy for å arbeide med naturmangfoldet (Ibid.).

Konsekvensene av en økt desentralisering av forvaltningsoppgaver - hvor kommunene får en større del av ansvaret for å ta vare på og arbeide med naturen - er at miljøvernet går fra å være en i stor del statlig styrt oppgave, til å bli en prosess hvor det er en mer direkte folkevalgt styring av naturmangfoldet (Ibid.).

2.5 Planleggenes arbeidsmetoder og fokusområder

I planlegging med naturmangfold er det en rekke hensyn og planleggingsmetoder som bør tas i bruk av planleggeren. For å arbeide helhetlig med naturmangfold i urban planlegging må man jobbe med å påvirke og guide utviklingen, basert på en forståelse for kompleksiteten i byen, økologien og bærekraftige prinsipper. Man arbeider da altså ikke utfra en større,

overordnet plan, men heller med forståelsen av byen som et komplekst vesen, hvor hvert prosjekt er unikt i seg selv, og man prøver å forstå de forskjellige kontekstene i hvert steg av prosessen. På den måten arbeider man ikke med en én-dimensjonal, urokkelig plan, men behandler planleggingen som en læreprosess hvor man arbeidet med flere interessenter og fagfelt for videre utvikling og forståelse av det urbane området og naturmangfoldet (Heyman, et al., 2019). Et annet konsept i planleggingen som blir trukket frem er planleggerens «velvilje», og går på å vise omsorg for naturmangfoldet. Mennesket påvirker naturmangfoldet direkte og indirekte, gjennom blant annet påkjørsler av dyr og forstyrrelse av artsbevegelser, og det kan ha store kumulative effekter på biodiversiteten. Det handler altså om å arbeide for naturmangfoldet også i tilfeller hvor det ikke har noen direkte vinning for mennesket (Parris et al., 2018). Dette kan også knyttes til tanken om naturens egenverdi, som jeg mener er et grunnleggende prinsipp når man planlegger for, eller generelt arbeider med, naturmangfold.

For å integrere naturmangfoldsinteresser i planleggingen kreves det at planleggeren forstår at de urbane systemene er komplekse, dynamiske og ikke-lineære systemer, som består av menneskene som lever der, det bebygde landskapet og naturen. Dette er systemer som er under konstant utvikling, og som derfor ikke alltid er like lett å ha kontroll over. For å styrke planleggingen fremover i praksis kreves det at det planlegges med god økologisk kunnskap i grunn, og at denne kunnskapen brukes aktivt for å veilede planleggingen. Ved å arbeide med slike prinsipper i grunn kan en sikre at økosystemtjenester, funksjoner og naturmangfoldet blir verdsatt og lagt vekt på, og at motstandsdyktigheten til naturmangfoldet opprettholdes eller styrkes. Forholdet mellom mennesket og naturen er viktige prinsipper i planleggingen for naturmangfoldet. Naturen gir oss ressurser, gleder og støtter oss, og vi har en plikt til å ta vare på den (Heymans et al., 2019). Det er også viktig å ha en forståelse for naturmangfold, og hvordan dette henger sammen med urban planlegging og mennesker. Teorier som er helhetlige i sin måte å forstå landskapet og naturen, tverrfaglige i sitt arbeid og inkluderende for menneskelig erfaring og lokal kunnskap er viktige for denne forståelsen (Heymans et al., 2019). For å få til en planlegging med, og for, naturmangfold kreves det kompetanse innen både økologi og planlegging. Byer er dynamiske og i kontinuerlig utvikling, og for å hensynta naturmangfoldet i planleggingen er det spesielt viktig å ha god oversikt, og helhetlige planer, som kan se konsekvensene av urbane transformasjonsprosjekter (Parris et al., 2018). Det er derfor viktig å ha et større bilde av naturmangfoldtilstanden i byer og kommuner for å kunne vite noe om hva og hvordan naturen endres ved byutvikling.

De mer sosiale og samfunnsrettede sidene ved å arbeide med naturmangfold i planlegging er også viktige. Det innebærer å skape et samfunnsengasjement hvor innbyggerne føler et ansvar og har lyst til å ta vare på de naturrike nærområdene sine (Ibid.). Fordi det meste av grøntområder i byer er privateid - som hager - kan koordinering mellom det offentlige og private i byene virke styrkende for naturmangfoldtilstanden. En kan eksempelvis lære private hageeiere hvordan de kan tilrettelegge for og komplementere den lokale biodiversiteten. Selv om de mindre hagene i og for seg ikke er store nok til å påvirke naturmangfoldet, kan et samarbeid mellom det private og offentlige på et nabolags- eller byskala-nivå beskytte og øke biodiversiteten (Benton et al., 2010). Disse kan promotere naturhensyn hos utbyggere ved å gi økonomiske eller andre insentiver for å legge til rette for naturmangfoldet, eller i tettere bebygde strøk kreve en streng regulering, spesielt i saker om sumvirkninger (Parris et al., 2018).

Et annet viktig poeng som trekkes frem av Parris et al. (Ibid.) er den kommunale forvaltningen av grøntområder i by- og tettsteder. Praksisen vi ser i dag er ofte ikke den mest bio-sensitive forvaltningen, og det lokale naturmangfoldet kan styrkes ved så enkle inngrep som å endre tidspunktet og tiden mellom klipping og skjøtsel av vegetasjon. Slike endringer er ofte de billigste og enkleste løsningene for å styrke det lokale naturmangfoldet i byene, og er endringer som i stor grad kan gjøres uten at det går utover de tiltenkte formålene til forvaltningen (Ibid.).

2.6 Ansvar, lokal kunnskap og medvirkning

2.6.1 Ansvar

Hvor stor makt planleggerne faktisk sitter med er omdiskutert i planteorien, og varierer fra land til land, men det som er klart er at de faktisk har makt til å forandre og påvirke samfunnsutviklingen (Balestrieri, 2014). I Norge er samfunnsutviklingen og planleggingen i stor grad politisk styrt, og følger plan og bygningsloven av 2008. Planleggingsaktørene sitter allikevel med makt i planleggingsprosessen som kan påvirke utfall og prosess for de involverte. Denne makten krever en rekke egenskaper og betenkninger fra planleggeren, og om den etiske linjen planleggeren følger er individbasert kan det føre til forskjeller og uforutsigbarhet for de som blir berørt av utviklingen. For å løse dette argumenterer Hoekveld og Needham (2012) for at planleggeren skal følge et etisk rammeverk, eller en form for profesjonsetikk, på lik linje med andre organisasjoner og yrker som påvirker folk stort, som leger.

Denne etiske retningslinjen vil da fungere som en felles etisk linje som alle planleggere kan følge, og som baserer seg på noen midtpunkts-prinsipper de fleste kan være enige i, som verken er så spesifikke at det blir stor uenighet, eller så universelle at de ikke i praksis betyr noe. Disse kan baseres på nasjonale lover, etiske prinsipper, og rettigheter innbyggerne har, og kan gi planleggingen en tilpasningsdyktig referanseramme. En slik retningslinje vil legge vekt på planleggingsformen og planprosessen. I det prosessuelle dreier det seg om å handle og vektlegge basert på prinsipper og betraktninger, og det materielle går ut på å gjennomføre dette uten å la det gå utover prinsippene på en tids- og kosteffektiv måte. Det er fire foreslåtte etiske linjer som trekkes frem: (1) å respektere tilstanden til mennesker og det ikke-menneskelige, (2) ta hensyn til konsekvenser (både nåværende og fremtidige), (3) vektlegge og ivareta felles interesser og en god prosess, (4) og til sist en inkluderende og transparent planlegging som er minst mulig skadelig (Ibid.).

Disse fire etiske retningslinjene kan inkorporeres i den praktiske planleggingen ved hjelp av en utvidet referanseramme, som kan minne om en konsekvensutredning. I denne skal aktører, plandimensjoner, og relevante faktorer tas høyde for og identifiseres. Denne analysen bør gjøres lenge før en plan blir utredet, slik at den kan henvises til av relevante parter og aktører som senere kan ta stilling til den. Med hjelp av en slik etisk ramme på planarbeidet kan en forutse fremtidige og nåværende problemstillinger tidlig i forløpet, og på en helhetlig måte (Ibid.).

Grunntanken er at planleggere bør følge og rette seg etter et felles etisk rammeverk, og ikke planleggenes individuelle ståsted. Et slikt etisk rammeverk kan være styrkende for planleggingen i et naturmangfoldperspektiv ved at den sikrer at det tas høyde for alle relevante faktorer som kan spille inn og ser på måter man kan arbeide for naturmangfoldet på med en fremtidsrettet planlegging. Dette etiske rammeverket fremhever planleggenes ansvar ovenfor det ikke menneskelige mangfoldet også, altså et egenverdi-prinsipp for naturmangfoldet.

2.6.2 Lokal kunnskap og medvirkning

Kunnskapsinnhenting er en essensiell del av planleggingen for naturmangfold, og går ut på å samle inn all relevant informasjon om et område. En del av kunnskapsinnhenting er en medvirkningsprosess hvor lokale og andre involverte parter kan komme med relevant kunnskap. Dette er også nedfelt i det norske lovverket, gjennom PBL. Medvirkning i norsk planlegging er begrunnet både i et kunnskapsgrunnlag og i et demokratiargument. Førstnevnte

bygger på prinsippet at mest mulig informasjon skal være offentlig tilgjengelig, og at innbyggere selv er kilder til informasjon som det må tas hensyn til i planleggingen. Dette siste poenget peker på demokratibegrunnelsen: at innbyggere har en rett til å bli hørt i prosesser som påvirker dem (Aarsæther et al., 2018).

Lokalkunnskap er kunnskap som er opparbeidet gjennom et levd liv, hos både barn og voksne. Det baserer seg på følelser, observasjoner, historier etc. Lokalkunnskapen skiller seg fra den etterprøvbare og objektive vitenskapelige kunnskapen, og den profesjonelle kunnskapen som følger opparbeide prinsipper, ved at den er mer personlig og kulturelt betinget. Lokalkunnskapen er ikke uten grunnlag, men baserer seg på erfaringsmessig kunnskap ved å være knyttet til et sted, og den kan vektlegge problemer som ikke er synlige ved første øyekast, gi et nyansert bilde og kan vise til uforutsette konsekvenser av tiltak (Corburn, 2003).

For å inkludere lokalkunnskapen i planleggingspraksis kreves det en metode som sikrer at lokale stemmer blir hørt og tatt alvorlig. En utfordring ved slik planlegging er at det kan forekomme mangler og misforståelser i kommunikasjonen. I Newark, USA kom det frem at lokaliseringen av et miljøskadelig avfallssted førte til store problemer for de lokale fordi de ikke ble hørt på i planleggingsprosessen. Vektleggingen av lokalkunnskapen er altså viktig i et planleggingsperspektiv, hvor det gjerne historisk har vært slik at ekspertkunnskapen veier tyngst, og har det siste ordet (Ibid.). Dette eksempelet fra Newark er nok allikevel mer rettet mot «environmental justice» (klimarettferdighet), som går på en rettferdig fordeling av goder og inkludering av lokale grupper (UNDP, 2014). Allikevel mener jeg eksempelet illustrerer hvorfor lokal kunnskap er viktig i et planleggingsperspektiv. Om en ikke inkluderer lokal kunnskap risikerer man at det i ettertid kommer opp faktorer som påvirker befolkningen negativt, eller at en har oversett nyttige perspektiver på hva som bør gjøres.

Lokal og tradisjonell kunnskap er viktige kilder for å forstå dynamikken i økosystem, og kan være et viktig bidrag i naturfaglig forvaltningspraksis. Den lokale kunnskapen er også ivaretatt gjennom NML §8, som forteller oss at så langt som rimelig skal kunnskapsgrunnlaget være basert på vitenskapelig kunnskap, men også kunnskap basert på generasjoners erfaring, det vil si på lokalkunnskap. Et viktig prinsipp i lokal kunnskap er inkludering av urbefolkningens kunnskap, deres rettigheter og verdier og hvordan det kan brukes i forvaltning eller planlegging. Denne delen av lokal kunnskap kommer jeg ikke til å gå dypere inn på fordi det etter mitt syn ikke er relevant i forhold til case-kommunen jeg har valgt: Fredrikstad, som ikke har urbefolkning. Jeg vil i stedet fokusere på de to andre

holdepunktene ved lokalkunnskapen som er nevnt ovenfor: at det er et viktig demokratiprinsipp å vektlegge lokal kunnskap, og at den lokale kunnskapen kan supplere kunnskapsgrunnlaget for lokal naturforvaltning i kommunene.

Lokal kunnskap kan bidra til å overføre informasjon om lokal biodiversitet til andre, og er i naturforvaltningspraksis ofte brukt i sammenhenger hvor lokale viser tilreisende fagpersoner hvor man finner arter, hvordan de påvirkes og hvilken bruk de har (Baggethun og Rybråthen, 2016). Den lokale kunnskapen og den vitenskapelige kunnskapen kan stå i motsetning til hverandre, og kan være vanskelig å forene.

Studier som har forsket på hvordan den lokale kunnskapen kan brukes i praktisk forvaltning har sett at den kan bidra med å gi et bedre helhetlig bilde av lokale økosystemprosesser og gi en større tidsdybde. Slik kan den lokale kunnskapen gi et mer nyansert syn og gi viktige innspill den vitenskapelige kunnskapen (Baggethun og Rybråthen, 2016).

Viktigheten av lokal kunnskap i norsk forvaltningspraksis blir også omtalt i en kronikk av Per Hetland (2020). I kronikken argumenteres det for at «amatørene» spiller en viktig rolle i kunnskapsinnsamlingen av norsk arts mangfold. I artsobservasjoner er store deler av kunnskapsgrunnlaget basert på frivillige observasjoner, som har vært en viktig kilde for videre forskning og undersøkelser, og kartlegging av blant annet rødlista arter (Ibid.).

2.7 Oppsummering

Naturmangfoldet er viktig for mennesket og by- og regionalplanleggingen, men står ovenfor en rekke utfordringer. Den desidert største utfordringen er arealendringer, som står for så mye som 90% av naturmangfoldstapene i Norge og verden (FN, 2019; Miljødirektoratet, 2020).

Det kreves en helhetlig, systembasert tankegang om naturmangfoldet (Heymans et al., 2019). Dette er en måte å planlegge på som ser på byer som sosio-økologiske systemer. Byer er komplekse, levende systemer i seg selv, og som består av mange deler. Ved hjelp av diverse fremgangsmåter og tankesett som er beskrevet i kapittelet ovenfor kan naturmangfold bli en del av den teoretiske og praktiske planleggingen fremover, og på sikt vil det føre til en bedre naturmangfoldtilstand. Parris et al. (2018) har sett på mer praktiske tilnærminger for inkludering av naturmangfoldprinsipper i planleggingen, og kobler disse mot Ruskins syv lamper fra arkitekturen. Dette er metoder og praktiske løsninger som kan anvendes i den praktiske planleggingen for å styrke naturmangfoldet i byutviklingen. Felles for disse artiklene er at de tar opp koblingen mellom planlegging og naturmangfold, og forsøker å legge et felles utgangspunkt for videre arbeid.

For å planlegge for fremtiden er det viktig å kunne basere seg på en felles etisk retningslinje, som ikke baserer seg på hver planleggers egne etiske oppfatninger og tilbøyinger. Om et slik etisk prinsipp følges basert på blant annet naturmangfoldverdier og hensyn som trekkes inn i planleggingsprosessen kan en planlegge mer fremtidsrettet - hvor en kan redusere naturmangfoldtap fremover - og koble dette mot noen av prinsippene som trekkes frem i Heymans et al. (2019) og Parris et al. (2018) sin litteratur. Disse verdiene sikter også mot en mer inklusiv planlegging som tar høyde for lokalkunnskap og medvirkning i planleggingsprosessen, noe som kan være positivt for lokalsamfunn og lokalt naturmangfold. Lokalkunnskapen kan involveres gjennom folkemøter, innspill og lokalt engasjement. Denne kunnskapen kan identifisere utfordringer og hensyn som opprinnelig ikke har blitt tatt med i betraktning, utfylle kunnskapsmangler, og kan gi tilbakemeldinger på hva som fungerer og ikke fungerer. Medvirkning er også et viktig demokrati og rettferdighetsprinsipp, som skal ligge til grunn for all planlegging. Det kan også styrke det lokale engasjement rundt naturmangfoldsaker, ved å samle et samfunn rundt det å ta vare på og hensynta disse verdiene.

3. Metode

Merknad: Gjennom de neste kapitlene blir planlegger og kommunalt ansatte brukt om hverandre, men begge referer til ansatte i det kommunale apparatet som å gjøre. Det betyr ikke nødvendigvis at de er eksplisitt ansatt i en *planlegger*-stilling, men at de har en tilknytning naturmangfold, planlegging eller begge fagtemaene. For å hensynta informantenes ønske om anonymitet er det fremstilt slik.

3.1 Valg av metode

Når man velger metode må man vurdere hvilken metode som passer best ut fra oppgavens omfang, mål og hva som skal undersøkes. Metoden som brukes i denne masteren er en kvalitativ metode, som baserer seg på våre egne erfaringer og fortolkninger i fagfeltet vi undersøker, og hvor svaret ikke alltid er gitt (Bell et al., 2018). En fordel med de kvalitative undersøkelsene er at man får en dypere forståelse for hvorfor ting blir gjort som de blir gjort, og man har muligheten til å stille mer utfyllende spørsmål. Men det er også en analyseringsform som er mer ressurskrevende, ved at det materialet man sitter igjen med gjerne er veldig individuelt forstått blant informantene, og krever en større bearbeiding av dataen.

Masteroppgaven min undersøker hvordan man arbeider med naturmangfold i et lokalt perspektiv. For å belyse dette arbeider jeg med ett casestudie av en norsk kommune. En case-studie retter seg mot en avgrensa og spesifikk case, og hvor man trekker ut mye data fra et lengre eller kortere tidsperspektiv. Case-studiet kjennetegnes gjerne ved at det er avgrenset fokus på en spesifikk case, og at det er en inngående beskrivelse av casen (Johannessen, et al., 2008). I mitt tilfelle ble de fleste intervjuene og datainnsamling gjort i løpet av én måned, men spørsmålene som stilles kan strekke seg både bak og frem i tid.

For å undersøke problemstillingene har jeg gjennomført en rekke intervjuer med kommunalt ansatte i Fredrikstad, et par miljøinteresseorganisasjoner og en representant fra miljødirektoratet. Dette står som hoveddelen av det empiriske arbeidet. Gjennom intervjuene har jeg prøvd å finne ut hvordan kommunen arbeider med, og forholder seg til, naturmangfold i lokal planlegging, og hvordan delplanen for naturmangfold ble til. Som en supplerende del til empirien har jeg gjennomgått relevante kommunale dokumenter, som kommunedelplanen for naturmangfold.

Valget falt på dybdeintervjuer fordi dette er en god måte å ta et dypdykk i tankegangen bak arbeidet til de involverte, og det tillater en åpnere intervjuopprosess, hvor innslag og tanker jeg kanskje ikke selv har spurt om kan komme frem i løpet av intervjuet.

Gjennom intervjuene har jeg undersøkt hvordan kunnskapsinnhenting foregikk, hvilke interesser de tar høyde for og hvordan den samlede kunnskapen blir brukt i den lokale planleggingen. I intervjuene med kommunalt ansatte undersøker jeg hvordan de arbeider med naturmangfoldet og «delplan for naturmangfold». Intervjuene med miljøorganisasjonene er for å undersøke hvordan deres interesser og kunnskap ble trukket inn i planleggingen, og hvordan de opplever at kommunen jobber med naturmangfold. I intervjuet med en representant fra miljødirektoratet ville jeg finne ut mer om bakgrunnen og funn fra prosjektet «kommunedelplan for naturmangfold».

Intervjuguiden er satt opp med 5-10 dybdespørsmål, og en rekke oppfølgingsspørsmål til disse etter hva som fremstod som relevant i samtalene. På grunn av den åpne formen intervjuene hadde, har hvert intervju blitt mer personlig og individuelt. Informantene har svart forskjellig på noen av de samme spørsmålene, og de har også hatt ulik bakgrunn for å svare på forskjellige spørsmål. Ingen informanter kunne gi utfyllende svar på alle spørsmålene.

3.2 Innsamling av data

3.2.1 Kommune

I masteroppgaven min er målet å gå i dybden på den lokale planprosessen som går inn i arbeidet med naturmangfold. Det er derfor hensiktsmessig å konsentrere seg om en case-kommune.

I begynnelsen av arbeidsprosessen bestemte jeg meg for at dette måtte være en kommune som hadde gjennomført en «kommunedelplan for naturmangfold». Tre kommuner virket relevante: Nordre Follo kommune (tidligere Ski kommune), Fredrikstad kommune og Nannestad kommune. Alle disse har gjennomført en kommunedelplan for naturmangfold, henholdsvis i 2017 (Nordre Follo kommune, 2017), 2018 (Fredrikstad kommune, 2018) og 2019 (Nannestad kommune, 2019). Valget falt til slutt på Fredrikstad kommune fordi det er et spennende område med mye sårbar natur - som kystlandskapet og våtmarksområdene - men også et rikt urbant liv.

3.2.2 Intervjuguider

Som en del av prosessen utarbeidet jeg tre forskjellige intervjuguider (se vedlegg): en til planleggere og andre kommunalt ansatte som er involvert i planlegging for naturmangfold, en til de frivillige miljøinteresseorganisasjonene og en til miljødirektoratet. Jeg gjennomførte dybdeintervju, og spørsmålene fungerte i praksis mer som en kronologisk sjekklister for å se til at temaer jeg tenker er viktige ble tatt opp, og en rekke eventuelle oppfølgingsspørsmål. I et dybde/semistrukturert intervju har en mulighet til å gå vekk fra intervjuguiden og la informanten snakke friere, og å komme med oppfølgingsspørsmål basert på dette, og man ser etter mer utfyllende svar (Bell et al., 2018 s. 435). Hvert intervju var ulikt de andre, fordi informantene hadde mulighet og kunnskap til å svare på forskjellige ting, og ingen informanter hadde svar på alt.

Intervjuguiden for planleggerne gikk ut på hvordan de opplevde kommunenes kompetanse, hvordan de utarbeidet planer og hva de selv følte var utfordringer i arbeidet sitt.

Intervjuguiden for de frivillige miljøinteresseorganisasjonene var rettet mot hvordan de opplevde kommunens arbeid og kompetanse, hvordan de jobbet sammen med kommunen, om de følte seg hørt og hva de opplevde som utfordringer.

I intervjuet med miljødirektoratet rettet guiden seg mot retningslinjer og funn fra prosjektet «kommunedelplan for naturmangfold».

3.2.3 Informanter, rekruttering og intervjuer

Ved oppstarten av arbeidet valgte jeg Fredrikstad som case-kommune, og kontaktet deretter kommunen direkte og spurte om de hadde noen planleggere som var interessert i å være med på prosjektet. Jeg ble satt i kontakt med flere ansatte som hadde hatt ulike roller i det kommunale apparatet. Felles for dem var at alle hadde arbeidet med eller hatt naturmangfold som tema i jobben sin. Gjennom kommunen fikk jeg i tillegg kontakt med noen frivillige organisasjoner som hadde hjulpet dem og kommet med innspill til «kommunedelplanen for naturmangfold». Disse kontaktet jeg deretter direkte selv, og fikk avtalt intervju med representanter fra to forskjellige, og aktive miljøinteresseorganisasjoner. Jeg sendte også en epost til miljødirektoratet og fikk via dem kontaktet en som hadde vært med i hele prosessen med prosjektet «kommunedelplan for naturmangfold».

Kontakten ble gjort via epost noen uker før intervjuene, målet var å informere intervjuobjektene på forhånd om hva tema for intervjuet var, og for å etablere en kontakt og få tillitt som prosjektansvarlig. Intervjuspørsmålene prøvde jeg å formulere mest mulig rettet mot de tre gruppene jeg intervjuet.

Av informantene jeg kontaktet svarte ikke alle på epost, og noen måtte bli sendt påminningsepost, eller bli telefonkontaktet. Noen av de jeg kontaktet på epost ville gjerne også ha en prat med meg på telefon på forhånd for å få et bedre overblikk over hva jeg skulle undersøke i prosjektet, og for å se om de passet som informanter. Dette skapte også en mer personlig kontakt med informantene før intervjuet, og var betryggende for intervjuobjektet. En av de jeg fikk kontakt med bestemte seg for å ikke stille til intervju etter jeg hadde sendt intervjuguide, men tok heller en kortere telefonsamtale for å avklare og svare kortere på et par av spørsmålene jeg sendte. Informanten begrunnet dette med at h*n var veldig ny i jobben og ikke hadde fått satt seg skikkelig inn i kommunale prosesser eller fått relevant arbeidserfaring for å svare på spørsmålet enda, og at jobben generelt hadde svært lite med naturmangfold å gjøre. Gjennom denne informanten fikk jeg allikevel informasjon om andre relevante intervjuobjekter, og litt generell informasjon om kommunen.

Det viste seg å være en utfordrende affære å sette opp en tidskabal som gjorde at jeg fikk unnagjort flere intervjuer på de dagene jeg var i Fredrikstad, og det endte til slutt med at jeg hadde to dager i Fredrikstad, hvor jeg intervjuet tre informanter den første dagen, og to den andre dagen. En enda større utfordring for datainnsamlingen - som var umulig å forutse - var korona-tiltakene som ble igangsatt rett etter de fem første intervjuene mine. Jeg måtte da

avlyse de andre intervjuene jeg hadde planlagt i Fredrikstad, og det ble mye usikkerhet rundt eventuelle nye tidspunkt. Det endte med at jeg fikk intervjuet to til personer over skype. Dessverre ble noen informanter som kunne vært ideelle intervjuobjekt vanskeligere å få tak i med de nye koronatiltakene, og min opprinnelige plan på ti intervjuer endte med å bli syv intervjuer. Intervjuene foregikk i uke 9 og 10 i 2020. Det ble utført 7 dybdeintervjuer, 5 i person og 2 over skype.

Intervjuene ble gjennomført hos informantene selv (Fredrikstad Rådhus), på Fredrikstad bibliotek og de siste intervjuene jeg gjennomførte ble gjort over skype på grunn av koronatiltakene. Å foreta intervjuene på Fredrikstad rådhus fungerte i praksis veldig bra fordi dette bidro til en avslappet stemning for informantene, som var i «hjemtraktene» sine så å si. Her hadde vi også store møterom til rådighet hvor jeg blant annet fikk fremstilt visuelt noen arealproblemstillinger på en større skjerm. Det er også slik at det gjerne kan oppleves noe vanskelig å snakke helt ærlig og fritt om eget og kommunens arbeid med naturmangfold, men jeg mener det at intervjuene ble gjort på kommunehuset kan ha gjort situasjon enklere for informantene. Miljøorganisasjonene ble begge intervjuet på biblioteket samme dag, men til forskjellig tid. Dette var fordi det var et nøytralt sted man kunne møtes, hvor det var rolig rundt oss, og det var heller ikke mange andre steder tilgjengelig. Intervjuene med en av planleggerne fra kommunen og med representanten fra miljødirektoratet ble foretatt over skype på grunn av koronasituasjonen. Dette fungerte stort sett bra, men noe lyd var av og til vanskelig å høre. Flyten i samtalene opplevde jeg også at stort sett gikk fint, men det var en noe stivere form over intervjuene når de ble foretatt digitalt. Jeg tror allikevel ikke at dette hadde noen reell effekt på resultatene og informasjonen jeg fikk.

Som en del av oppvarmingen til intervjuene ga jeg en kort innføring i oppgavens formål og tema, og vi snakket litt løst om arbeidet deres og naturmangfold, og jeg la også frem informasjonsskrivet for samtykkeerklæring. Intervjulengden var avhengig av hva informantene hadde informasjon om, og de varte alt fra 40-100 minutter, men hoveddelen av intervjuene tok omtrent 50 minutter. Det ble gjort lydopptak av materialet, som det ble informert om på forhånd og samtykket til. De fleste samtalene er fullt tatt opp på lydopptak, men det var et par informanter som hadde avsluttende kommentarer etter intervjuet var gjennomført, og da skrev jeg dette ned så raskt som mulig for å huske det. Som beskrevet tidligere i metodekapittelet var det semistrukturerte dybdeintervjuer, noe som førte til at selv om hvert intervju fulgte den samme røde linjen artet de seg noe annerledes, og det ble snakket om forskjellige temaer. Dette har også med rollene de forskjellige informantene hadde enten i

planavdeling eller de andre organisasjonene som ble intervjuet. Et interessant funn fra intervjuene var at så å si alle informantene hadde forskjellige opplevelser og ting de kunne mye om og snakket friere om.

3.2.4 transkribering

Når man skal analysere intervjuene er transkriberingen et viktig verktøy. Dette tillater oss å høre ordrett hva som ble sagt, og å skrive det ned. Transkriberingen ble utført mellom intervjuene, og ble gjort raskest mulig. Dette var for å sikre at intervjuet fortsatt lå godt i minnet, slik at jeg kunne ta høyde for momenter og tanker som ikke eventuelt er like lett å transkribere direkte. For eksempel ved transkriberingen av intervjuet hvor jeg fikk visuelt fremstilt noen arealkonflikter i Fredrikstad var det fint å fortsatt huske hva som ble vist til, ettersom å bare høre på ordene lenge etter kunne blitt mer forvirrende. Informantene ble anonymisert, og det transkriberte materialet henviser kun til roller og arbeidssted. Ting som eventuelt var vanskelig å forstå ble notert under transkriberingen. Transkriberingen førte til at jeg fikk en god oversikt over innholdet. Ikke alt som ble sagt ble transkribert. For eksempel hendte det at man kom inn på temaer og samtaler som viste seg å være utenfor oppgavens tema og formål, og da unnlot jeg å transkribere det, men dette skjedde ikke ofte.

3.3 Reliabilitet, validitet og forskningsetikk

I vitenskapen har man metoder for å se på forskningens kvalitet. Disse går på reliabilitet og validitet - man prøver altså å måle hvor pålitelig og gyldig forskningen er. Dette er opprinnelig koblet opp mot den kvantitative forskningen og om man skal bruke disse begrepene i den kvalitative forskningen kan man tilpasse dette på en annen måte.

En måte å tilpasse validiteten og reliabiliteten til den kvalitative forskningen er å endre begrepene til «trustworthiness and authenticity», som er mer rettet mot den kvalitative forskningen. Disse begrepene har fire kriterier som skal sikre at forskningen har oppnådd en god forskningskvalitet: overførbarhet, troverdighet, pålitelighet og bekreftbarhet (Bell et al., 2018).

Overførbarheten er i hvilken grad forskningen er overførbart til annen enn opprinnelig bruk. En god beskrivelse av konteksten for prosjektet, undersøkelsene og informantene er viktig, for da kan de som leser resultatene i ettertid avgjøre hvor overførbart forskningsresultatene er til andre kontekster.

Troverdigheten forteller oss om hvor akseptable funnene fra prosjektet er. For å ha en god troverdighet kreves det at en har opprettholdt god praksis i sine undersøkelser og underrettet

informanter om funnene sine, for å bekrefte dem og sikre at svarene er tolket og forstått tilfredsstillende.

Påliteligheten går ut på i hvilken grad man kan stole på resultatene. For å sikre en god pålitelighet kan man gi andre forskere innsyn i prosessen, og under prosjektet opprettholder en oversikt over materialbruk og datainnsamling, egne notater og videre. Slik kan en se om gode prosedyrer har blitt opprettholdt.

Bekreftbarheten skal vise til at en har arbeidet/handlet i god tro, og at man ikke har utført undersøkelsene og påvirket resultatet av prosjektet basert på ens egne, subjektive overbevisninger. Man kan ikke være hundre prosent objektive i den kvalitative forskningen, men man skal så langt som mulig unngå klare, subjektive syn.

Jeg synes det er viktig å vise at man i kvalitativ forskning kan ha nytte av å tilpasse forståelsen av en god forskningsstandard i forhold til hva som undersøkes og hvilket prosjekt man arbeider med. For å sikre at min egen oppgave har fulgt en god forskningsstandard har jeg prøvd å tenke på dette i hvert steg av datainnsamlingen og analyseringen.

3.3.1 Pålitelighet

Påliteligheten i den kvalitative forskningen baserer seg i stor grad på å gi detaljert beskrivelse av forskningsfremgangsmåten og hva som er gjort, og hvorfor det er gjort (Johannessen et al., 2008). I mitt tilfelle har jeg sikret dette ved å gi en beskrivelse av oppgavens kontekst, altså Fredrikstad i dag og hva en kommunedelplan for naturmangfold er. Jeg har også beskrevet det norske systemet og hvilken teori jeg baserer meg på, og jeg mener dette styrker oppgavens pålitelighet. Oppgavens fremgangsmåte beskrives for at lesere skal forstå og kunne følge hvilke beslutninger som er tatt, og hvorfor de er tatt.

Hoveddelen av datainnsamlingen i dette prosjektet er basert på intervjuer med informanter. Et intervju kan aldri være helt objektivt, men jeg har prøvd å i minst mulig grad være ledende i spørsmålene, og heller forsøkt å få informantene til å svare helt åpent og ikke føle seg presset i noen retninger. I et par av intervjuene tok jeg meg selv i å begynne å stille noe ledende spørsmål, og da stoppet jeg opp og forklarte at de ikke måtte føle seg presset til å svare i noen retning, og stilte spørsmålet på nytt, på en mindre ledende måte. Jeg merket også under transkriberingen at noen av spørsmål nok kan oppfattes noe ledende, som jeg ikke hadde lagt merke til selv. Men det skjedde ikke ofte og jeg opplevde ikke at svarene ble påvirket av formuleringen.

Gjennom en bevissthet rundt momenter som kan påvirke oppgaven i en retning, og aktivt prøve å unngå dette mener jeg at funnene i masteroppgaven er pålitelige. Jeg har også prøvd å tolke svarene jeg har fått kritisk, og på en mest mulig nøytral grunn. I tillegg er intervjuene gjort alene med informantene, så jeg mener at de har hatt stor frihet til å svare som de vil, og ikke følt seg presset på grunn av eksterne faktorer som kan spille inn. Informantene er også anonymiserte, og kan derfor føle en trygghet i at det er vanskelig å spore svarene tilbake til dem. Alt i alt tror jeg påliteligheten er god.

3.3.2 Overførbarhet

Fordi oppgaven er en case-studie, altså spesifikt relatert til et geografisk område i dette tilfellet, er det ikke direkte overførbart til andre steder. Men det som er generaliserbart er arbeidet med naturmangfold, og til en viss grad «Kommunedelplan for naturmangfold». Overførbarheten går ut på at det skal være mulig å trekke noe ut som kan brukes andre steder enn det spesifikke studieområdet, og det er her en iboende utfordring med en case-studie. Men det kan allikevel brukes i en grad ved den analytiske generaliseringen, hvor man kan trekke ut de empiriske funnene og si noe om hva dette betyr. Og så lenge man gir en klar forklaring på konteksten og begrunnelsen for funnene kan det bli overførbart (Gibbert, et al., 2008). Men dette betyr at man må vurdere overførbarheten til et case-studie fra prosjekt til prosjekt. Hvis man får funn fra case-studien som man mener kan være givende for andre, lignende situasjoner og steder, kan man si at det er overførbart, altså at det blir en form for overføring av kunnskap (Johannessen et al., 2008., s. 229).

Oppgaven utforsker hvordan man arbeider med naturmangfold i et lokalt/kommunalt perspektiv, og har tatt for seg Fredrikstad kommune som case-studie. Jeg mener at det er overførbart fordi at selv om selve oppgaven fokuserer seg inn på én spesifikk kommune, så følger alle norske kommuner samme rammeverk i arbeidet sitt. «Kommunedelplanen for naturmangfold» er ment som et verktøy de fleste kommuner kan benytte seg av. De tolkningene jeg gjør i oppgaven kan derfor gi en bedre forståelse for hvordan man arbeider med naturmangfold, og hvordan en «Kommunedelplan for naturmangfold» kan fungere. Jeg tror at funnene er overførbart fordi det kan gi et innblikk i og forståelse for valgene man tar, og fremgangsmåtene man benytter seg av, og det kan generaliseres til å brukes i andre kommuner. Masteroppgaven kan gjøre kommunene og andre relevante aktører mer bevisste på valg som tas og hvilke hensyn som må tas, fordi den gir et innblikk i en norsk kommunes arbeidsmåte, og hva som må til for en vellykket kommunal prosess. Alt dette mener jeg gjør at funnene jeg sitter igjen med er overførbare for andre kommuner og fremtidig arbeid med

naturmangfold, fordi det som tas ut fra dette prosjektet kan gjelde flere andre steder. Det er allikevel slik at hver kommune er unik, og det er selvfølgelig ikke alt som er overførbart. Den kommunale prosessen er også en menneskelig prosess, og det kan variere fra kommune til kommune med tanke på hvem som er ansatte og hvilke tilbøyeligheter disse har.

3.3.3 Troverdighet

«Validitet (troverdighet) i kvalitative undersøkelser dreier seg om i hvilken grad forskerens funn på en riktig måte reflekterer formålet med studien og representerer virkeligheten.» (Ibid., s. 228). Troverdighet dreier seg altså om sammenhengen mellom formålet i oppgaven og resultatene.

Basert på dette kan man si at det er en god troverdighet om oppgavens undersøkelser og funn reflekterer det man ville undersøke. Noe som trekkes frem av Johannessen et al. (2008) er at troverdigheten styrkes om man har en vedvarende observasjon og/eller bruker flere metoder for undersøkelser. Dette mener jeg at denne oppgaven oppnår i stor grad, men ikke helt ut. Det vil alltid vært bedre om man fikk lenger tid og flere informanter, men på grunn av en masters natur (ett semester) er det grenser for hvor mye man kan undersøke. Å gi informantene tilgang til resultatene av intervjuene for å bekrefte tolkningen kan styrke troverdigheten (Ibid, s. 228). Jeg har gjort dette ved å sende epost med hovedfunnene fra studiene til alle informantene og spurt om jeg har tolket deres uttalelser riktig eller om de ser noe de mener de ikke sa.

Gjennom intervjuene har informantene svart fritt og hatt spillerom til å komme med ting de selv mener er viktige, noe jeg mener øker troverdigheten i oppgaven. Studiet har vært basert på åpne, semi-strukturerte intervjuer, og rekkefølgen på temaer jeg tar opp har vært forskjellige. Heller ikke alle informanter har kunnet svare på alle temaer utfyllende fordi det varierte til en viss grad hva de hadde innsikt i. Jeg har også intervjuet flere informanter i hver undersøkelsesgruppe: fire planleggere og to interessegrupper, noe jeg mener har gitt et bredere svargrunnlag. Hos miljødirektoratet intervjuet jeg bare én person, men dette var hensikten fordi dette intervjuet undersøkte bakgrunn og funn fra prosjektet «Kommunedelplan for naturmangfold», og ikke arbeidsmetoder i case-kommunen selv. Basert på dette mener jeg prosjektet har en god troverdighet.

3.3.4 Bekreftbarhet/Overenstemmelse

Overenstemmelsen går ut på å ha en mest mulig objektiv forskning, altså at resultatet ikke har blitt påvirket av forskernes subjektive tilbøyeligheter (Ibid., 2008 s. 230).

En forsker kan aldri være helt objektiv, og det er derfor viktig å være åpen og ha en transparent forskningsprosess, ved å klargjøre alle steg man tar, og hvorfor. Det er også viktig å være selvkritisk gjennom prosessen og forklare eventuelle momenter som kan påvirke ens egne beslutninger. Dette mener jeg at jeg har fått til gjennom oppgaven ved å forklare case-studiet, hvor og hva jeg studerer og generelt være åpen om hvilke beslutninger jeg har tatt i masteroppgaven, og forklare eventuelle avvik og prøve å se tolkninger fra forskjellige sider.

Om man følger retningslinjene for kan man sørge for at man blir minst mulig subjektiv, men det er jo slik at en aldri kan være helt objektiv. Det er derfor mulig at om en annen forsker hadde gjort samme undersøkelser som meg kunne han eller hun ha fått noe andre resultater. Men ved å prøve å arbeide mot en god troverdighet og pålitelighet kan de som leser, eller andre som gjør en lignende jobb, få en forståelse og innblikk i arbeidsprosessen og mitt utgangspunkt, og forstå hvorfor og hvordan jeg kom frem til resultatet jeg kom frem til i undersøkelsene mine. Basert på dette mener jeg at oppgaven har en god overenstemmelse.

3.4 Forskningsetikk

En god forskningsetikk innebærer å følge de etiske retningslinjene og prinsippene vi har, og de juridiske lovgivningene (Ibid., s. 91).

3.4.1 Samtykke og informasjon

Som en del av de etiske retningslinjene skal man informere alle informanter om hva som undersøkes, når intervjuene finner sted og hva det innebærer å ta del i prosjektet. Informantene fikk utdelt et informasjonsskriv basert på malen til norsk senter for forskningsdata (NSD) som de skrev under og slik samtykket til lydopptak, og bekreftet at de var klar over hva det innebar å ta del i oppgaven. Informantene hadde også mulighet til å trekke seg fra prosjektet når som helst, uten å måtte begrunne dette. Skriftlig og muntlig samtykke ble gitt, og jeg forklarte både på forhånd av intervjuene og når jeg møtte dem første gang hva det innebar å bidra i prosjektet. I tillegg har informantene tilgang til å se transkribert data og hvilke tolkninger jeg har tatt. Informasjon og datamaterialet jeg sitter på kan brukes kun til denne oppgaven, og blir slettet etterpå.

3.4.2 Anonymitet

I forskningen er informasjon som kan identifisere personer taushetsbelagt og anonymisert. På grunn av dette er alt av informasjon og materiale i masteroppgaven publisert i en anonymisert form. Dette er for at det ikke skal kunne spores tilbake mot deltakerne i forskningsprosjektet. Slik gis informantene et vern, samt mulighet til å snakke åpnere enn de kanskje ellers ville

gjort. Fordi jeg har intervjuet tre forskjellige grupper har det vært viktig å kunne skille mellom disse, men informantene er allikevel ikke identifiserbare. Fra Fredrikstadkommune er informantene referert til som «Kommunalt ansatte/planansatte», fra interessegruppene er de «informanter interessegruppe» og miljødirektoratet «informant miljødirektoratet». Der det er fare for gjenkjennelse er dette avklart med informant på forhånd.

3.4.3 Dataoppbevaring

Når prosjektet er sluttet blir alt av data som ikke er publisert i selve masteren slettet: dette inkluderer navn, titler, kontaktinformasjon og lydopptak. Dette er for at det ikke skal brukes til andre ting etterpå eller på andre måter komme på avveie.

3.4.4 Norsk senter for forskningsdata

Prosjektet er meldt inn og avklart med NSD. Dette må gjøres om man skal behandle personopplysninger i et forskningsprosjekt. Fordi lydopptak, navn og stilling er en del av prosjektet ble det meldt inn, og godkjent, tidlig mars 2020.

3.5 Avgrensinger og utfordringer

Oppgaven er et halvårig masterprosjekt, og dette legger noen begrensinger på hva som kan undersøkes, og hvor mye. Et slikt prosjekt kunne vært styrket gjennom en lengre tids undersøkelser, ved flere involverte kommuner og informanter. Slik kunne resultatene fra prosjektet også blitt mer relevant i et bredt perspektiv, men jeg mener allikevel at det er styrker ved prosjektet som gjør at resultatene kan generaliseres til en grad.

En annen stor utfordring med dette prosjektet var COVID-19-pandemien og verktakene som ble iverksatte tidlig mars for å hindre spredning av koronaviruset. Noen av de planlagte intervjuene måtte bli gjort på skype, mens andre allerede var fullført og ble ikke påvirket. Den delvise nedstengingen av samfunnet som følge av koronasituasjonen gjorde det vanskelig å få kontakt med og sette opp intervjuer med noen flere informanter jeg gjerne skulle intervjuet i Fredrikstad kommune, som kunne gitt en større innsikt og bredde i hvordan kommunen arbeider med naturmangfoldet. På grunn av dette ble de opprinnelige 10 intervjuene jeg hadde planlagt redusert til 7, og dette har gått noe utover resultatene fra undersøkelsene.

4. Hvordan jobber Fredrikstad med naturmangfoldet i lokal planlegging?

I dette kapitlet presenterer jeg konteksten for oppgaven og de empiriske funnene. Først fremlegger jeg en kort beskrivelse av Fredrikstad kommune. Deretter tar jeg for meg hensikten og funnene fra «Kommunedelplan for naturmangfold», et prosjekt koordinert av Miljødirektoratet. Disse funnene er basert på intervju med en representant for direktoratet og en dokumentgjennomgang. I fremstillingen av problemstillingene baserer alle funn seg på intervjuer, såfremt ikke annet er spesifisert.

4.1 Kort om Fredrikstad

Fredrikstad er en kommune i den nye Viken fylkeskommune, og ligger ved utløpet av Glomma. Kommunen er Norges syvende største i innbyggertall. Dobbelbyen Fredrikstad og Sarpsborg, som ligger i Sarpsborg kommune, er regnet som en av Norges største sammenhengende tettsteder, med ca. 113 000 innbyggere (SSB, 2020). Foruten Fredrikstad by består kommunen av 7 større bygder/tettsteder, samt en rekke mindre tettsteder (Ibid.).

Kommunen er en kystkommune, og grenser i nord til Råde, i sør til Hvaler og øst til Sarpsborg. En fjerdedel av kommunens landareal er brukt til jordbruk, men det er få sysselansatte i denne sektoren. Foruten jordbruk er industri og servicenæringen store (SSB, 2020). Elven Glomma har vært viktig for Fredrikstads utvikling, og gamlebyen i Fredrikstad er regnet som en av de best bevarte i Norden. Sarpsborg og Fredrikstad fungerer i realiteten som et større byområde, og de har et tett samarbeid gjennom by-samarbeidsavtalen. Et av stedene vi ser dette er i bekjempelsen av fremmede arter, hvor kommunene sammen kartlegger og arbeider med forskjellige tiltak rettet mot de invasive artene som etablerer seg i kommunen for eksempel. Det har vært et samarbeid siden 2007, og det arbeides med kontinuerlig (kommunal informant).

Ytre Hvaler nasjonalpark ligger delvis innenfor kommunens grenser. Størstedelen av området (96%) er hav, men det er også noen øyer innenfor nasjonalparkgrensen (Miljødirektoratet, 2009). De største landarealene innenfor Fredrikstads grenser er Søsterøyene helt sør i kommunen. Nasjonalparken er et større, nærmest urørt naturområde med store naturverdier i sjøen og langs land. Her finner man flere korallrev, bløtbunnsområder og flere sjøfugler som hekker langs kysten (Ibid.).

Fredrikstad har 31 andre verneområder innenfor kommunegrensen sin, eller delt med nabokommuner. Størst av disse er Øra naturreservat, noen kilometer sør for Fredrikstad by. Øra naturreservat er et viktig våtmarksområde, med høy naturmangfoldverdi. Av naturverdier i Øra har man flere fuglearter, som bruker områder som hekke- og overvintringsområde. Det er også flere fiske- og plantearter som er rødlista i naturreservatet (Miljødirektoratet, 2010).

De største areal og naturmangfoldkonfliktene i Fredrikstad er knyttet til endret arealbruk. Andre faktorer som påvirket naturmangfoldtilstanden i Fredrikstad er forurensing, høsting, klimaendringer og fremmede arter (Fredrikstad, 2018).

4.2 Kommunedelplan for naturmangfold, pilotprosjekt miljødirektoratet

4.2.1 Hvordan og hvorfor ble prosjektet initiert

Kommunedelplanen for Naturmangfold er et pilotprosjekt initiert av regjeringen gjennom Stortingsmelding 14: «*Natur for livet – Norsk handlingsplan for naturmangfold*» (2015-2016). Det er et handlingsdokument for arbeid med naturmangfold i Norge, og kommunedelplanen for naturmangfold foreslås som et virkemiddel for å styrke kommunenes kompetanse og kunnskap om naturmangfold i egen kommune. Hensikten er å gjennom plan- og bygningslovens virkemiddel for tematiske delplaner kunne arbeide helhetlig og målrettet med naturmangfold, og å få inn naturhensyn i en tidligere fase i planleggingen. For direktoratet har det vært et poeng at de ikke skulle sette et spesifikt produktmål kommunen skulle rette seg mot, men heller legge til en åpen prosess hvor miljødirektoratet kunne koordinere, veilede og kommunisere med prosjektkommunene. Det var derfor ikke laget noen formelle veiledningsformer til prosjektkommunene. Kommunene i delprosjektet lå forskjellig i løpet med rullering av arealplaner, og har egne måter å arbeide med naturmangfoldet på. Slik fikk hver kommune en sjanse til å selv utarbeide noe som passet for deres unike utfordringer. I tillegg fikk kommunene som deltok i prosjektet 200.000 kroner hver i midler for planprosessen, fordelt på to omganger.

Direktoratet rekrutterte 10 kommuner som utførte en delplan for naturmangfold. Det ble gjennomført i to omganger, med fem kommuner i hver omgang. For å få til et bredt prosjektarbeid var det viktig for direktoratet at kommunene var forskjellig i størrelse og geografisk spredning og at de generelt var ulike. Direktoratet opplevde en større interesse enn forutsett, og måtte avslå flere søknader. Kommunedelplan i Fredrikstad ble vedtatt 18. oktober 2018, og var en av de første fem kommunene som ble rekruttert, og tredje kommunen til å ferdigstille delplanen.

Hver kommune endte med noe forskjellige ferdige planer, hvor noen gikk for mer tematiske planer uten spesifikke tiltak, og andre for strategiske planer som var mer tiltaksrettet for fremtidig planlegging. Kommunene har selv ansvar for forvaltning av lokalt naturmangfold i Norge, og det var viktig med et effektivt verktøy som kunne fokusere på stedsspesifikke utfordringer.

4.2.2 Hvordan fungerte arbeidet med kommunene?

Gjennom prosjektet ble det holdt oppstarts- og prosjektmøte hvor kommunene deltok sammen og fikk informasjon om delplanen, og kunne stille spørsmål til utførelse. Direktoratet snakket også med beslutningstakere og politikere. Ifølge informanten fra direktoratet snakket de ikke like mye med hver kommune, på grunn av tid og arbeidsmengde, men hver kommune hadde anledning til å kontakte direktoratet med spørsmål og andre forespørsler. Det var også 3-4 samarbeidsmøter kommunene deltok på sammen, hvor de kunne snakke med hverandre om opplevelser og arbeidsprosess.

4.2.3 Fokusområder for delplanen

Mange av de større databasene fokuserer mest på nasjonal og regional verdi, derfor var det viktig for Miljødirektoratet å fokusere på lokal kunnskap i delplanen. Det var essensielt at kommunene kartfestet og fikk et forhold til sitt eget lokale naturmangfold, og hvilken verdi det hadde for kommunen. Fra direktoratets side opplever de at fokuset på lokalt naturmangfold har fungert bra for kommunene som deltok i prosjektet, og det er et mål om å videreføre dette til andre kommuner som lager en delplan for naturmangfold.

Kartleggingsmetodikk, som sesongvariasjoner og lignende, var ikke vektlagt i prosjektet fra direktoratets side. Dette var noe kommunene selv fant ut av, og de gjorde det de følte de hadde anledning til. Likeledes ble ikke naturens verdi vektlagt (som naturens motstandsdyktighet, verdien for mental helse etc.). Ifølge informanten fra Miljødirektoratet kunne ikke metoder for verdisetting utvikles når det meste av fokuset fra direktoratets side var på selve planarbeidet og planprosesser.

I kommunal praksis fungerer delplanen bra fordi den samler oversikten over naturmangfoldet i kommunen i et dokument som beskriver utfordringer og unike situasjoner kommunene selv står ovenfor, samt setter dem i en større nasjonal og regional sammenheng. Det var viktig for direktoratet at kommunene jobbet med å identifisere de lange linjene i naturmangfoldet og ikke bare flekkvis registrering slik man gjerne ser i kartbaser. Derfor ble det brukt tid på å finne f.eks. viltruter, forflyttingskorridorer og lignende. Når disse er identifisert er det enklere

for kommunene å jobbe med det videre i arealplanleggingen. Direktoratet mener også at det er en veldig positiv utvikling at disse linjene blir registrert og kartlagt, fordi en kan lage arealplaner hvor fokuset er gode naturområder, og ikke bare utbyggingsområder, og dette er noe de har sett i oppfølgingen av delplanen.

Kommunene fikk også bedre oversikt over hva de manglet kartlegging på, og hvilke områder de vet for lite om. I tillegg fikk kommuner bedre oversikt over kulturlandskapet, hvor det trengs skjøtsel, og handlingsplaner i delplanen koblet til dette. Direktoratet har også sett i oppfølgingen av prosjektet at kommunene har et større fokus på naturmangfold som en ressurs, som i skoler, for turister og andre besøks- og opplevelsessammenhenger.

Interkommunalt samarbeid er identifisert av regjeringen som viktig i planleggingen for naturmangfold, men dette har ikke kommet frem i delplaner for naturmangfold jeg har lest. Det kom frem at på dette tidspunktet i prøveprosjektet ikke har vært behov for interkommunalt samarbeid, men at de har beskrevet dette som et behov i fremtidig kommunedelplan for naturmangfold i rapporten fra prosjektet. Steder der man gjerne har interkommunalt samarbeid i dag er for eksempel ved vannmiljø og villreinforvaltning - men det er noe som krever mye arbeid. I forvaltningen i dag er det generelt ikke slike interkommunale samarbeid, men det bør komme inn fremover ifølge direktoratet.

4.2.4 Hvilke funn og resultater sitter Miljødirektoratet igjen med?

Fra kommunene har de opplevd en positiv respons på delplanen, og flere kommuner har gitt tilbakemelding på at de arbeider bedre og mer oversiktlig med naturmangfold. Det gir også et godt grunnlag for videre prioriteringer i det kommunale arbeidet innad i kommunene som har tatt del i prosjektet, og for en målrettet forvaltning tilpasset kommunenes egen situasjon.

Kommunene har også rapportert at de opplever en større bevissthet blant kommuneorganisasjonen, politikerne og innbyggerne på det lokale naturmangfoldet. De opplever også at de har fått mer erfaring med medvirkning og målrettet prosjektarbeid, som kan overføres til andre kommunale gjøremål. For direktoratet er det for tidlig å si noe konkret om de langsiktige effektene, men de kan allikevel se at planarbeidet og grunnarbeidet er veldig godt.

Delplaner som ikke er laget som en arealdelplan er ikke juridisk bindende, og en er derfor ikke pålagt å følge dem. Informanten mener allikevel at fordi delplanene er laget på kommunalt nivå, av kommunalt ansatte og har blitt vedtatt av beslutningstakere ligger det en

tanke bak om å faktisk følge det opp. Og selv om det ikke kan pålegges at de skal følges opp uansett situasjon, så legger det et godt grunnlag for videre kommunalt arbeid.

Å lage en kommunedelplan for naturmangfold er ikke ment å være lovpålagt, men heller noe som anbefales å gjøre i hver kommune. Direktoratet har også laget en veileder for gjennomføring av en slik delplan basert på funn fra prosjektet, som er tilgjengelig for alle kommuner. Nye kommuner som vil gjennomføre en slik delplan vil ikke få økonomisk støtte, men må selv finne midlene i kommunekassen. Det kan diskuteres om det ville vært enklere og mer effektivt om alle kommuner som i fremtiden går inn for å lage en kommunedelplan for naturmangfold hadde fått støtte fra statlig eller regionalt hold, men dette kunne ikke informantene uttale seg om.

I oppfølgingen av kommunedelplaner har Miljødirektoratet veldig lite formell og reell makt, fordi det er demokratiske prosesser som styrer kommunal utvikling. Informanten legger allikevel til at man ikke skal se bort fra effekten veiledning har, noe informantene mener stort sett fungerer veldig bra; direktoratet opplever en stor interesse fra kommuner og diverse interesseorganisasjoner for å ta vare på naturmangfoldet. Selv om det ikke er direktoratet sin myndighet finnes det en rekke «ris bak speilet» for å sikre at nasjonale og regionale miljømål følges opp, som innsigelser.

Fra Miljødirektoratets side opplevde de ikke mange store utfordringer ved prosjektgjennomføring, men kommunene rapporterte om tidsbruk som en utfordring: spesielt tar grunneierkontakt, kontakt med organisasjoner og interessegrupper mye tid.

Et interessant funn fra prosjektet var at selv om Miljødirektoratet bevisst valgte ti ulike kommuner for å få en god bredde så opplevde de i grunn like utfordringer ved forvaltningen og kommunale prosesser for alle deltakerkommunene, som den overnevnte utfordringen rundt tidsbruk.

4.3 Nærmere om Fredrikstads delplan for naturmangfold (2018)

Ifølge Fredrikstads egne ambisjoner må kommunen øke kunnskapen og kompetansen om naturmangfold i egen kommune for å arbeide effektivt og helhetlig med naturmangfoldet. Medvirkning har også vært et viktig mål i planarbeidet: for å inkludere de forskjellige interesseorganisasjonene og deres mål, samt som et demokratiprinsipp.

En delplan kan forstås og utarbeides på forskjellige måter. Plan- og bygningsloven §11-1 deler delplaner inn i tre forskjellige former, og disse brukes i forhold til hvilket mål kommunen har. Disse er områdedelplan (1), temadelplan (2) og virksomhetsområder (3).

Kommunedelplanen for naturmangfold er en form for temadelplan, som fordyper seg i et tema. Den går dypt inn i hvilke utfordringer Fredrikstad står ovenfor, og beskriver alle de fem utfordringene naturmangfold står ovenfor i Norge: arealendringer, forurensing, høsting, fremmede arter og klimatiske endringer. I beskrivelsen av disse utfordringene går delplanen inn på hvordan dette påvirker naturmangfoldet i Fredrikstad, og hvilke grep som kan tas for å møte utfordringene. Kommunedelplan er bygget opp med en naturlig progresjon som går fra å identifisere utfordringer, sette dem i lokal kontekst og generelt hva kommunen kan gjøre, og avslutter med noen mer spesifikke retningslinjer. Som en del av dokumentanalysen har jeg valgt å presentere kort planens oppbygging og funn, som senere kan diskuteres rundt empirien og diskusjonen.

Delplanen begrunnes i føringer, andre planer i kommunen og lover. Stortingsmeldingen er en viktig ramme på grunn av dens fokus på kommunenes egen kompetanse på naturmangfoldet, og det vises spesielt til effekten arealinngrep har på naturen. Fylkesplanen til Østfold setter også viktigheten av naturverdiene i fokus på et regionalt nivå. I tillegg vises det til kommunens egen samfunnsdel, hvor et av delmålene er å ta vare på naturmangfold for biologisk mangfold og friluftsliv. Delplanen rullertes også noenlunde samtidig som areal og samfunnsdelen til kommunen, og var et verktøy for å gi et bedre kunnskaps- og forvaltningsgrunnlag. Lovene som identifiseres som viktige er spesielt NML (2009) og PBL (2009), samt noen andre lover og verktøy, som PEFC-standarden, som er en internasjonal skogstandard som stiller krav til forvaltning og bruk av skogressurser (PEFC, u.å.).

De største utfordringene for naturmangfoldet i Norge er arealendringer, forurensing, høsting, fremmede arter og klimatiske endringer (Artsdatabanken, 2015). Disse er alle identifisert og beskrevet i kommunedelplanen, og satt i en lokal kontekst for å vise til hva utfordringene betyr i Fredrikstad. Både i Norge og i Fredrikstad er arealendringer den største påvirkningsfaktoren for naturmangfoldet, og kommunen har et spesielt ansvar som den største arealforvalteren.

Å møte utfordringene arealendringer skaper krever en sterk naturmangfoldkompetanse. Det kreves et godt kunnskapsgrunnlag for å forstå hvordan arealendringer påvirker naturmangfoldet, og hvordan selv en mindre endring kan ha store konsekvenser for de større

økologiske funksjonsområdene. I sin «Kommunedelplan for naturmangfold» skriver Fredrikstad selv «De ulike tiltakene – unngå, avbøte, restaurere og kompensere – må gjøres på riktige steder og på riktig måte. Det må være system, sammenheng og helhetlig mål med alle de små tiltakene for at hensikten – å bevare naturmangfoldet på lang sikt – skal oppnås» (Fredrikstad, 2018). Noen sentrale steg som nevnes i delplanen er en streng bruk av kompensasjon, hensyn til kunnskap om arter og naturtypelokaliteter og et økt kunnskapsgrunnlag, og at en ikke kan bruke kunnskapsmangel som unnskyldning til tiltak. Videre skriver Fredrikstad i kommunedelplanen at kommunen bør som planmyndighet gi et større juridisk vern til viktige naturområder gjennom arealplanen, og stille krav til grøntområder, gjenåpning av bekker m.m. Gjennom all fremtidig planlegging bør kommunen bruke arealdelen som et verktøy for å ta vare på naturen og sammenkoblinger.

Fremmede arter er også en utfordring i Fredrikstad, og de kan true det lokale naturmangfoldet. Her har Fredrikstad og Sarpsborg et kontinuerlig samarbeid med kartlegging og bekjempelse på tvers av kommunegrensene, og dette har pågått siden 2007. Det er et problem som må bekjempes i alle sektorer og nivå, men som kommune bemerkes det at Fredrikstad bør få til en bedre kontroll med spredningen av fremmede arter, som ofte skjer gjennom jordmasseforflytting og hageavfall. Fordi kommunen har begrensede ressurser er det valgt å fokuseres på de artene som gjør størst skade, og som en har best mulighet for å bekjempe. Artene det har vært størst fokus på i Fredrikstad og Sarpsborg er kjempebjørnekjeks, parkslirekne og kjempespringfrø. Fordi spredning av fremmede arter er en pågående utfordring kreves det at de kartlegges ofte. Geomatikkavdelingen til kommunen har laget en egen kartportal med registreringer som brukes aktivt og skal gjøre arbeidet enklere.

Forurensing påvirker naturmangfoldet på flere måter, og spesielt er avrenning av næringsstoffer en stor utfordring. Dette kan skade det lokale miljøet ved at det endrer de naturlige betingelsene for liv, som oksygen og næringsinnhold. I Fredrikstad er det spesielt en utfordring med vannforurensing i landbruksavrenning, spredt avløp og kommunalt ledningsnett, og dette må forbedres for å nå vanndirektivets mål for god økologisk og kjemisk tilstand i løpet av 2021. Avfall, som plast, regnes også som et problem i Fredrikstad ved at plastavfallet går inn i organismer på alle nivå. Dette er noe som må løses på et internasjonalt nivå, fordi det påvirker bredt gjennom havstrømmer og andre bevegelser, men lokalt kan kommune fokusere på at privatpersoner og industri har et pågående samarbeid om å håndtere plastavfall. Skjærgårdtjenesten henter ut avfall etter frivillig strandrydding, og driver i tillegg med rydding av naturområder. En annen utfordring i Fredrikstad er hageavfall, som kan

introdusere fremmede frø eller sykdommer i den lokale floraen og faunaen. Miljøgifter havner ofte i naturen om de ikke tas godt hånd om – det er derfor viktig for kommunen å ta hånd om farlig miljøavfall. Luftforurensing i kommunen følger forurensingsforskriften kapittel 7. Overskridelser kan skade naturmangfoldet, og Fredrikstad har opplevd overskridelser av grenseverdiene. Kommunen jobber nå med en plan for å redusere svevestøvet.

Klimaendringer påvirker også naturmangfoldet i Fredrikstad, gjennom større fare for skred og flom, og endret livsgrunnlag for en rekke arter. Naturmangfoldet er en viktig faktor i bekjempelsen av klimaendringer, fordi en god motstandsdyktighet i naturen kan fungere som en beskyttelse for både mennesker og annen natur.

Bruken av naturområder er stor i Fredrikstad, gjennom rekreasjon, friluftsliv, jakt, fiske og m.m., og det er viktig å bruke naturen på en skånsom måte. Å kombinere friluftsliv og naturmangfold krever en god planlegging og høy kompetanse fra kommunen for å bevare naturen samtidig som det er en verdi for menneskene i kommunen. En annen viktig rolle for kommunen er å øke kompetansen blant innbyggerne gjennom kunnskapsformidling, noe som kan få folk til selv å ville ta vare på naturmangfoldet. Tråkk og slitasje kan ha en negativ påvirkning på vegetasjonsdekket i friluftsområder og artene som holder til der; gjennom etablering av stier som kanalisere ferdsel og identifiserer steder naturen er sårbar kan kommunen motvirke de negative konsekvensene av ferdsel i naturen. For viltarter er det viktig å vise hensyn, og å prøve å unngå stor ferdsel i områder der det påvirker viltet ved blant annet mer stress. Derfor bør kommunen ta større del i planleggingen av arrangementer som finner sted i naturen, og legge vekt på hensynet til naturmangfold. Ved høsting av naturmangfoldet er det viktig for kommunen å holde oppsyn med utsatte arter. Selv om det i utgangspunktet er lov å høste i utmark, så er dette basert på at det er en levedyktig bestand. Det kreves et godt kunnskapsgrunnlag for å vite hvilke arter som kan være truet.

4.4 Problemstilling 1: «Hvordan jobbet Fredrikstad kommune med delplan for naturmangfold?»

4.4.1 Kommunedelplan for naturmangfold – en kritisk gjennomgang

Delplanen er hoveddokumentet bak kommunens strategi for naturmangfold, og tar et dypdykk i utfordringer og ambisjoner for hvordan naturverdiene skal håndteres og hensyntas.

Et av hovedmålene bak delplanen er et bedre kunnskapsgrunnlag om kommunens egne naturressurser, både i forvaltningen og blant innbyggerne. Ifølge regjeringens egne uttalelser (St.m.14 2015-16) er delplanen for naturmangfold ment å fungere som et verktøy som skal

styrke kommunenes egen forvaltning av naturmangfoldet. Dette er fordi arealendringer er den største utfordringen for naturen i Norge, og som hoved-arealforvalter i Norge har kommunene et stort ansvar, og en god mulighet til å styrke arbeidet med naturmangfold. En delplan for naturmangfold kan øke kommunens egen kompetanse, og legge til rette for et økt kunnskapsgrunnlag i forvaltningen.

Delplanen er ment å sikre at kommunene selv ser naturen som en del av et større bilde, og helhetlig kan inkludere naturmangfoldhensyn i arealplanleggingen. I dag varierer det i hvor stor grad naturmangfold har blitt ivare tatt i kommuneplanene. Det er et mål at kommunene skal ha avklart viktige naturhensyn og -områder i en tidlig fase, for å unngå lange, dyre og konfliktfylte saker hvor naturhensyn blir stilt mot andre interesser.

Ved en tidlig kartlegging av alle naturverdiene i kommunen er målet at det også kommer andre interesser til gode, ved å unngå disse konfliktene. Tidligere undersøkelser ser kunnskap og kompetansemangel som noe som kan føre til konflikter og tap av naturverdier. Hanssen (2018) viser til dette, og man ser at det er stor variasjon i kompetansen hos kommunene og planleggerne, og kunnskapsgrunnlaget kommer i mange saker ikke godt nok frem. Det er også et varierende kunnskapsgrunnlag i saker som er KU-pliktige, og kommunenes egen kompetanse som naturmangfoldforvalter har blitt stilt spørsmål ved. Informantene fra Hanssens (2018) undersøkelser viser også til at kunnskapsgrunnlaget ofte kommer sent opp i planleggingen, noe som fører at mye ressurser og tid blir lagt inn i prosjekter som ikke er gunstige. Hårklau et al. (2014) viser til et svakt kunnskapsgrunnlag i praktiseringen av NML, og et ønske om bedre kunnskapsinnhentinger og kartbaser for å styrke dette. I tillegg viser regjeringens egen stortingsmelding, *Natur for livet* (st.m.14 2015-2016), at kommunene har en stor utfordring i egen kompetanse og ressurser for å håndtere naturmangfoldet.

Pilotprosjektet «Kommunedelplan for naturmangfold» er ment å være et forsøk på å la kommunene selv utvikle et godt verktøy for å øke kompetansen på naturmangfold i kommunene. Det er også et poengtert fra regjeringens side at det er en fordel om det også utvikles et interkommunalt samarbeid rundt naturmangfold, både for å se naturen i et større perspektiv, og for å legge til rette for større infrastrukturbygging.

4.4.2 Erfaring fra arbeidet med delplanen

Hovedvekten i det empiriske arbeidet i prosjektet er basert på intervjuene jeg gjennomførte i mars. Intervjuene fremstilles tematisk. Intensjonen er å fremstille hvordan informantene

opplever at naturmangfoldet jobbes med, gjennom en analyse av delplanarbeidet og praktiske erfaringer.

For å besvare problemstillingene ble det gjort syv intervjuer: fire av dem med kommunalt ansatte i Fredrikstad kommune, to med lokale interesseorganisasjoner og ett med en representant fra miljødirektoratet. I kommunen hadde informantene forskjellige arbeidsoppgaver, men felles var at alle har jobbet med naturmangfold til en viss grad. Disse blir alle referert til som kommunalt ansatte for å kunne holde informantene anonyme, men de forskjellige rollene de hadde i kommunene kan ha påvirket hvordan de oppfatter spørsmålene, og dette må tas høyde for.

4.4.3 Kommunale planleggeres erfaring med delplanen

Plantype og initiering

Miljødirektoratet passet på at kommunen holdt fristen i planprosessen, hadde samlinger hvor representanter fra Fredrikstad kunne møte representanter fra andre kommuner - noe informanten opplevde som veldig nyttig - og ga faglig innspill med juss og plan. Som beskrevet tidligere hadde hver kommune forskjellige behov og endte med forskjellige planer. Fredrikstad hadde allerede ganske grei kartlegging og verktøy for videre planlegging, og tenkte derfor strategiplan var den beste løsningen for kommende rullering og videre planlegging. Gjennom strategiplanen kunne de identifisere viktige områder hvor det ikke skulle bygget ut.

Politikerne i kommunen har ifølge en kommunal informant stilt seg positive til prosessen hele veien. Fordi det var en strategisk plan følte heller ikke politikerne at de ble presset på økonomi eller at de måtte stille andre viktige interesser mot hverandre. Om en skal binde opp arealer blir det ofte mye debatt, noe kommunestyret nå slapp. Det var også noen politikere som var initiativtakere til delplanen og ba kommunen søke, og tilbakemeldingen har vært at de synes det er et godt verktøy for videre planlegging. Målet for delplanen var et produkt som kan vise til informasjon om naturmangfold i kommunen, hva som er gjort, hvordan man finner kunnskap og hvordan kommunen skal prioritere fremover.

Informantene selv føler også kommunen har klart å lage en god plan, og at de sitter med gode verktøy for forvaltning av naturmangfold i kommunen om de velger å bruke dem.

Viktig med ekstra ressurser

Midlene fra Miljødirektoratet gikk til egeninnsats, møtevirksomhet, og opptrykking av ferdige dokumenter. Disse midlene ble svært nyttige i utarbeidelsen av delplanen. En informant tror at kommuner som ikke får innvilget ressurser for å gjennomføre delplanen kan ha en større utfordring ved utarbeidelsen av en slik plan: det er begrensede kommunale ressurser til rådighet og å «sjonglere» arbeidet med de andre kommunale oppgavene er utfordrende. De opplevde også tid og ressurser som en utfordring i planarbeidet. Prosjektet tok lenger tid å fullføre enn planlagt, fordi prosessene i kommunen hvor hvert steg skal behandles og godkjennes av bystyret tar gjerne rundt 2 måneder.

Samarbeid med andre

Under utarbeidelsen av planen var fylkesmann og fylkeskommune de nærmeste samarbeidsarbeidspartnerne for kommunen, og de var tungt involvert i hele planprosessen. De er fremdeles kommunens nærmeste samarbeidsarbeidspartnere i spørsmål om naturmangfold, og det påpekes at de er svært viktige i alt arbeidet med naturmangfold i Fredrikstad fordi de kjenner naturen godt og er faglig dyktige. I kommunen er de heller ikke så mange som jobber med naturmangfoldet, og de trenger all den eksterne hjelpen de kan få.

Internt i kommunen var det for det meste naturfaglige ansatte og planfolk som ble involvert i prosessen. En informant mener de gjerne kunne inkludert planfolkene internt enda mer, men at det på grunn av ressursbegrensinger ikke var gunstig. Fylkesmannen ga ressurser i form av folk til referansegruppen, og de hadde god plankompetanse. En av informantene er usikker på hvor godt planen fungerer internt i kommunen i dag, men tror at om det fikk til en bredere intern inkludering kunne det vært bedre forankret. De siste årene har det vært en høy utskiftning blant ansatte i kommunen, og informanten mener det da er positivt at delplanen er skrevet ned, og ikke alt sitter i hodet til noen få ansatte.

Innsamling av data

Datainnsamlingen i planen gikk i hovedsak ut på det de allerede visste om naturmangfoldtilstand i kommunen, gjennom tilgjengelig informasjon i form av rapporter, frivillige organisasjoner og diverse kilder på nett. De gjorde også noen nye undersøkelser, blant annet i kystlynghei, som de mistenkte de hadde forekomster av, men ikke hadde god oversikt over. Ifølge en av informantene var kanskje det viktigste dokumentet den eldre biologiske planen fra 1997, og mange av kategoriene derfra er tatt inn i den nye delplanen for naturmangfold. En vesentlig forskjell er at den eldre planen i stor grad er rettet mot skole og

undervisning, noe de ikke hadde tid eller ressurser til i den nye planen. Håndbok 13, som er miljødirektoratets kategorisering for naturtyper av nasjonal (A), regional (B) og lokal verdi (C) for biodiversiteten er også nytt, og er tatt inn i delplanen (Miljødirektoratet, u.å.).

Når planprosessen begynte var de usikre på hva slags dokument de kom til å ende opp med. Kommunen bestemte seg raskt for at de ville lage en strategisk plan med forskjellige tiltak, for å ha en plan som kunne se på hvilke utfordringer de stod ovenfor og løse de problemstillingene som dukker opp i lokal planlegging. Målet deres var å ha en plan alle i kommunen - både innbyggere, politikere og ansatte - kan se i for å finne ut mer om naturen i kommunen, vise hva som er gjort og hvordan man finner frem til relevant kunnskap. De ville ikke at planen bare skulle bli en kartbase, for det har kommunen allerede gjennom en dyktig geomatikk-avdeling som kontinuerlig oppdaterer informasjon. For kommunen var det viktigst å ha et arbeidsdokument med strategier og tiltak å arbeide videre med, og så rullere det hvert 8 år.

Lokal kunnskap - involvering av fagmiljøer, frivillige organisasjoner og andre

De frivillige organisasjonene ble inkludert gjennom et par workshops. En kommunal informant opplevde representantene fra de frivillige organisasjonene som kunnskapsrike personer som kunne informere om utfordringer og hva som burde fokuseres på. Særlig hjelpsomme var de frivillige organisasjonene for tiltak knyttet til våtmarksområder, et tema som organisasjonene selv fokuserte på. Det kunne vært mer involvering av de frivillige organisasjonene ifølge en informant, men de som deltok engasjerte seg mye. Mulighetene lå der for en bredere involvering, men ikke alle fagmiljø er etablert i Fredrikstad og det er tidkrevende for enkelte organisasjoner å delta. Organisasjonene som deltok er de som allerede involverer seg mye i kommunalt arbeid. På grunn av referansegruppen som bestod av biologer fra fylkeskommune og folk med god plankompetanse fra fylkesmannen oppleves det at de fikk inn godt fagstoff uansett. I noen mindre byer hvor det ikke er store etablerte fagmiljø er kommunene avhengige av engasjerte enkeltpersoner som blir viktige for arbeidet med naturmangfoldet, og det oppleves som en spesiell styrke i planer når fagmiljø engasjerer seg.

Den lokale kunnskapen har blitt godt forankret i delplanene, og informantene viser til fokuset på medansvarsarter og arter som er viktige i Fredrikstad, selv om de globalt eller nasjonalt ikke er truet. Om dette er reflektert godt i tiltakene som ble tatt er en av informantene mer usikker på, men det opplevdes at de fokuserte godt på disse artene i planprosessen.

Interesseorganisasjoners erfaring med delplanen

Informantene fra begge interesseorganisasjonene har fortalt at deres rolle i planprosessen var å delta i workshops og å komme med innspill. Kommunen kontaktet selv organisasjonene og oppfordret dem til å delta. De disponerte ingen ressurser i planprosessen og alt var basert på frivillighet fra organisasjonenes side. Av og til får de mer profesjonelle oppdrag fra kommunen og da får de lønn.

De opplever at mye av naturmangfoldarbeidet de gjør i sin rolle som organisasjon baserer seg på frivillighet. En informant spekulerer i om større organisasjoner med mer penger å rutte med har en større evne til å ta del i kommunalt arbeid, fordi det går på ressurser i foreningene og hva de makter å gjøre på fritiden sin. En av informantene mener at mye baserer seg på frivillighet når det kommer til arbeid med naturmangfold i Norge. Strandrydding er et typisk eksempel på dette. Informanten tror dog at slik frivillig strandrydding er en bjørnetjeneste for forvaltningen og ansvarlige bedrifter som ikke blir stilt til ansvar. På grunnlag av dette ønskes det at ansvarlige bedrifter og forvaltning tar mer ansvar og legger mer ressurser inn i naturmangfoldarbeidet.

Ulike syn

En av informantene opplevde hele planprosessen som positiv og ryddig. Organisasjonen følte seg hørt og forstått i deres interesser, og opplevde at deres integritet og kompetanse ble møtt på en god måte fra kommunen. De får fortsatt henvendelser om rådgivning til nye planer. De fleste innspillene informantens forening kom med ble tatt inn i planen med flere punkter, og organisasjonen er svært fornøyd. Blant annet er flere av tiltakene knyttet mot våtmarksområdene et ønske fra interesseorganisasjonene, og dette er noe som både kommunen og organisasjonene har vært enige om.

Den andre informanten følte derimot at selv om de ble godt tatt imot av kommunen, så oppleves det ikke at valgene kommunen har tatt reflekterer dette - det lokale naturmangfoldet går den «gjerne» veien og er fortsatt i sterk nedgang. Informanten opplever også at interessegrupper sitter på mye kunnskap, men som de kanskje ikke klarer helt å markedsføre. De blir takket for kunnskapen de kommer med, men når økonomien blir stilt mot naturverdier så vinner som regel de kortsiktige økonomiske hensyn når politikerne tar beslutninger.

4.5 Problemstilling 2. «Hvordan arbeides det mer generelt med naturmangfold i kommunen, og i hvilken grad har arbeidet med kommunedelplan påvirket praksis?»

4.5.1 Rammer for arbeid med naturmangfold – andre kommunale og regionale aktørers

Politisk styring i kommunen

Flere av informantene opplever at det politiske planutvalget som sitter ved tidspunktet arealplaner blir bestemt har mye å si for hvilke naturmangfoldhensyn som blir ivaretatt. Både fra interesseorganisasjoner og kommunen opplever de at det jobbes bedre og mer helhetlig med naturmangfoldet etter nytt kommunestyre ble valgt inn i 2019, og at flere grønne beslutninger blir tatt. Arealplanen som har vært på høring to ganger i kommunen nå er et godt eksempel på dette. Ved andre høring satt et nytt kommunestyre, og en del viktige naturmangfoldsområder som i første høring var satt som utbyggingsområder ble tatt ut av den foreslåtte arealplanen for å ta vare på et mer sammenhengende skogsområde. Den politiske representanten blir omtalt som en kunnskapsrik og engasjert støttespiller for naturmangfoldet som tar initiativ for å få naturmangfold inn på dagsordenen.

Interkommunalt samarbeid

I Fredrikstad har de et interkommunalt samarbeid med Sarpsborg om fremmede arter. Det er også felles viltstrategier i Østfold, men utover det er det lite samarbeid med nabokommunene. Dette er noe en informant mener de kunne vært bedre på i Fredrikstad og nabokommunene, men at kommunen også er nokså avgrenset geografisk og kanskje ikke behøver det i like stor grad.

Regionale aktører

Fylkesmannen og fylkeskommune blir trukket frem som positive støttespillere for naturmangfold av både informanter fra kommune og interesseorganisasjoner, og det oppleves at der kommunen gjerne glipper i enkelte saker så kan fylkesmann minne dem på det. For kommunen oppleves det betryggende å ha utenforstående, kompetente fagpersoner som følger med på kommunens forvaltning. Her trekkes Øra frem, hvor fylkesmann og fylkeskommune har varslet innsigelse om LNF-området i randsonen blir utbygd for industri - en informant mener at saken vil utarbeides bedre på grunnlag av det. De regionale aktørene oppleves som gode støttespillere for naturmangfoldet, og forbedrer saksgang i tilfeller hvor de blir innblandet.

4.5.2 Bevisstgjøring, involvering og kompetanseheving rundt naturmangfold

Bevisstgjøring og kompetanse

Kompetansen innen naturmangfold omtales av alle i kommunen som god, men på grunn av kapasitet, ressurser og andreprioriteringer blir naturen allikevel ikke alltid prioritert. I tillegg trekkes det frem at kommunen alltid må gjøre avveieringer på mange interesser i saker de får opp og tiltak de vil gjøre, og at de faktisk ikke kan la naturmangfoldet veie tyngst. Men den kommunale kompetansen oppleves som god nok til å ta gode, kunnskapsbaserte beslutninger, og metodikken de bruker fungerer i praksis.

Om kompetansen har økt på grunnlag av delplanen er det en viss uenighet om. Noen mener at delplanen har økt kompetansen, og at den får frem og synliggjør utfordringer i kommunen på en god måte - spesielt med tanke på at Fredrikstad er en by- og kystkommune med unike utfordringer. Delplanen fokuserer også godt på tiltak ifølge en informant, som også mener kommunen allerede ligger ganske godt an innen naturmangfoldkompetanse fordi de har en dedikert naturforvalter og andre virksomheter som jobber med naturmangfold. Planprosessen inkluderte ansatte innen forskjellige virksomheter, og på den måten ble naturmangfold knyttet tettere opp mot andre fagtemaer. I planavdelingen er det flere folk med forskjellig bakgrunn og varierende grad av naturmangfoldkompetanse. Naturforvalterne må derfor være en slags allmenmedisiner for å kommunisere ut faget sitt, men det er god forståelse og tillit til forvalterne, og de ansatte kan kontakte dyktige ansatte når de selv er usikre på egen kompetanse.

Kommunen jobber tverrfaglig med planleggingen for å ta høyde for de forskjellige hensynene, som naturmangfold, og dette er noe alle informantene har omtalt som en positiv utvikling. Det ble i 2019 utviklet en samarbeidsgruppe fra de forskjellige virksomhetene som diskuterer internt hvordan de skal arbeide videre med planleggingen og hvilke tiltak som bør gjøres, også før oppstartsmøte. Samarbeidsgruppen er ikke fullt utviklet ennå, men den oppleves som positiv og de mener at det gjør det enklere å prioritere naturmangfold. Miljø- og landbruk avdelingen blir også kontaktet oftere i plansaker som involverer natur, noe som har styrket forvaltningen av naturmangfoldet. At kommunen kan uttale seg internt i plansaker oppleves som en styrke i naturmangfoldavgjørelser, og steder kommunen glipper kan de regionale aktørene uttale seg, og de har derfor en dobbel sikkerhet i grunn. I sakene som tas opp i samarbeidsgruppen er det sjeldent de står i direkte konflikt med delplanen, for mange av de viktigste naturområdene blir klarert ut allerede i arealplanen.

Kunnskapsinnhenting og lokale innspill

Kunnskapsinnhenting blir i stor grad gjort gjennom de nasjonale kartbasene. Mye er allerede kartlagt i Fredrikstad, blant annet *Natur i Norge*- (NiN) kartlegging, som er et verktøy som beskriver natur på en måte som kan brukes av alle sektorer (Artsdatabanken, u.å.). I senere år er hule eiker, kystlynghei og andre naturtyper kartlagt. Deler av dette ble gjort i regi av delplanen for naturmangfold, men det har også blitt gjort kartlegging utenom denne. Kommunen er avhengig av frivillige artsobservasjoner for å kartlegge, men de kartlegger også en del selv. I kartleggingen er det ikke lagt særlig vekt på sesongvariasjoner i arter eller større funksjonsområder, fordi det er basert på hva som er registrert i en spesifikk tidsramme. Noen steder er det allikevel undersøkt grundig med et større funksjonsområde, men andre steder kan det være vanskelig å vite om det er snakk om enkeltobservasjoner av arter eller om det er funksjons- og hekkeområder i nærhet. Kommunen prøver i disse tilfellene å kartlegge grundigere og tilrettelegge for observasjonen om det blir relevant å bruke slike områder i fremover. Et eksempel som trekkes fram som vanskelig å kartlegge tilfredsstillende er bløtbunnsområder og ålegress, som ofte varierer fra år til år eller sesong til sesong.

Kartleggingen av fremmede arter gjør kommunen i samarbeid med Sarpsborg - noe som har fungert bra - men en kommunal informant mener kartleggingen kunne hatt nytte av bedre systematikk. I kartleggingen må de skille mellom skadelige og ikke-skadelige arter og prioritere områder hvor det kan ha størst negativ konsekvens, fordi de kommunale ressursene er begrensede.

For interesseorganisasjonene oppleves kommunens forhold til kunnskapsinnhenting og lokale innspill noe forskjellig. Et punkt som trekkes frem som positivt er kartleggingen av hule eiker, hvor flere opprinnelig hadde lite tro på at det skulle fungere bra på grunn av kompleksiteten. Kommunen fulgte det opp på en god måte, og de gikk utover den opprinnelige oppgavebeskrivelsen som gikk ut på punktregistreringer. På oppfordring fra en av informantene bestilte kommunen heller inn en rapport med beskrivelser og verdisetting som var bedre egnet for en helhetlig forvaltning av kommunens hule eiker. Det oppleves også at kommunen har fulgt opp grunneiere godt og satt av midler til skjøtsel av eikene. En av interesseorganisasjonen ser en positiv trend i kommunens oppfølging av prosjekter de har startet.

Artsobservasjoner registrert av personer knyttet til fagmiljø og interesseorganisasjoner får som regel høyere kredibilitet fra kommunens side enn om registreringen kommer fra en som

er ukjent for kommunen. Dette støttes opp av interesseorganisasjonene som opplever at deres integritet blir møtt av kommunen på en positiv måte. I tilfeller hvor registreringene er gjort av en ukjent blir det viktige for kommunen å sjekke at dette faktisk stemmer, for da er det større usikkerhet rundt kompetansegrunnlaget. Om de ikke har ressurser til å sjekke det opp må kommunen gå ut fra at det er korrekt.

Kartgrunnlagene problematiseres fra interesseorganisasjonenes side fordi det er mye eldre og tilfeldige registreringer i kunnskapsgrunnlaget, med lite systematikk og mange mangler, og ulike syn på hva som bør prioriteres.

For lokale innbyggere og andre interesserte er det mulig å kontakte kommunen direkte, noe kommunen er veldig positive til. De fleste henvendelser gjelder fremmede arter som er observert, men også rødlista arter og andre generelle spørsmål. Kommunen bruker en del tid på dette. Som regel blir spørsmålene besvart av servicetorget, men det hender de blir satt i direkte kontakt med ansatte som jobber med naturmangfold om det kreves.

Interesseorganisasjonene betegner samarbeidet med kommunen som sporadisk, men de mener naturforvalteren som sitter nå er flink til å ta kontakt for innspill og rådgøring. På grunn av dette er det en frykt for at kontinuiteten i samarbeidet mellom kommune og interesseorganisasjon kan forverres om den sittende naturforvalteren forsvinner. Arbeidet med naturmangfold oppleves av en interesseorganisasjon som personavhengig, fordi instruksene på hva som skal prioriteres er veldig åpne for fortolkning.

4.5.3 Hvordan blir delplanen aktivt brukt i kommunens arealplanlegging?

Ulike perspektiv

Fredrikstad kommune jobber konkret ut fra handlingsplanen som er lagt opp i delplanen, og de har fått noen tilskudd på grunn av den. Tiltak som trekkes frem som styrket av delplanen - uten at de nødvendigvis er en direkte konsekvens av den - er tilskudd fra bystyret for opprettelse av 10 dam-lokaliteter og publikumstilretteleggelse på Øra. Midlene bevilget til nye dam-lokaliteter var på initiativ fra kommunestyret. En informant mener det er for lite penger for å opprette alle dammene, men at det er en god start.

Delplanen legger agendaen for hvordan kommunen skal arbeide videre med naturmangfold - om det blir frigjort midler blir de i størst grad rettet mot tiltak beskrevet i handlingsplanen. Ellers har kommunen prøvd å legge noen tiltak inn i driftsbudsjettet og de søker tilskudd fra stat og fylket.

Kunnskapsformidling av lokalt naturmangfold for innbyggere er beskrevet som et av tiltakene i handlingsplanen, og kommunen har begynt å sette opp informasjonsskilt flere steder. Både interesseorganisasjonene og kommunen oppfatter dette som en positiv utvikling.

Det er allikevel ulike syn på hvor godt delplanene er ivaretatt i den kommunale planleggingen. Dagens foreslåtte arealplan er etter en informants mening i strid med delplanen for naturmangfold, selv om den skal være førende for arealplanlegging i kommunen.

Informanter fra både interesseorganisasjoner og kommunen mener også grøntområder ikke er prioritert i fortettingsstrategien for Fredrikstad. En annen kommunal informant mener at de ikke kan ta ekstra hensyn til naturmangfoldet i all planlegging, fordi de må holde seg på det samme «overfladiske» nivået i alle temaer de undersøker og komme frem til kompromissløsninger. En informant opplever at de som har laget delplanen for naturmangfold ønsker den skal trumfes gjennom i all planlegging, men vedtakene er retningsgivende og kan ikke gi ordre over arealplanen.

Selv om de prøver å balansere forskjellige hensyn mener noen fra både interesseforeninger og kommunen at økonomi ofte i praksis står frem som den viktigste faktoren. De ser en sakte endring i prioriteringer på kommunenivået nå, men det vil sannsynligvis ta lang tid før det oppleves en reell fortetting og større fokus på naturmangfold i Fredrikstad og Østfold forøvrig.

«Vedtakene i naturmangfold-delplanene er retningsgivende i sin karakter, det er bare arealplanen som er juridisk bindende... Og det betyr at det ikke er absolutt det som står der, det føler jeg mange ganger de som ligger bak planen føler, at det er absolutt og vedtatt, og skal følges til punkt og prikke. Mens i arealplanlegging må vi jo koordinere alle forskjellige hensyn, og det er ikke gitt at naturmangfold i alle situasjoner skal trumfe over alle andre.»
(Informant fra Fredrikstad kommune)

Direkte konsekvenser

Som en direkte konsekvens av delplanen er nå A- og B- lokaliteter tatt inn i arealplanen som hensynssoner. Hensynssoner er et virkemiddel fra PBL §11-8, hvor kommunen kan legge rettslig bindende hensyn til et geografisk avgrenset område. Det er noen ulike syn på hvordan dette påvirker den kommunale arealutviklingen. Enkelte mener de burde fått inn C-

lokalitetene også, som er identifisert som lokalt viktige i delplanen, men det ble det ikke gjennomslag for. En annen kommunal informant mener det ikke er hensiktsmessig å legge inn C-lokalitetene, fordi det ville blitt et «ubrukelig» arbeidsdokument om det var fullt av hensynssoner. I tillegg tas det opp at nye registreringer hele tiden kommer inn, og for å følge prinsippene satt i NML må enn alltid bruke den nyeste informasjonen. Hensynssoner oppleves som et godt virkemiddel for naturmangfold i arealplanleggingen fordi det også synliggjør for utbyggere at det er viktig naturmangfold som må sees nærmere på, noe utbyggere ofte ikke er klar over. Selv om utbyggere gjerne leser seg opp på planen er det flere som opplever at de ikke helt forstår hvor det er viktig natur, og at utbyggingstiltak kan ha negative konsekvenser utover selve bygningsområdet. Om kommunen stiller krav til mer undersøkelser i områder med lite registrert natur er det også en varierende grad av forståelse for dette. Blant mindre utbyggere er det også flere som ikke har kjennskap til delplanen, men her tar kommunen selvkritikk for at de ikke har gjort mer for å gjøre den kjent i kommunen.

Selv om delplanen ofte blir forsøkt «pushet» inn i arealplanen, så er det motstridende interesser innad i kommunen, og det er ting som er vanskelig å få gjennomslag for. Det oppleves at alle i kommunen har en viss interesse for naturmangfoldet, men at det ikke nødvendigvis strekker seg til lokalt viktig natur. Et viktig mål beskrevet i delplanen er å redusere bruken av tiltakspyramiden. Det er for tidlig å si noe konkret om hvordan kommunen har håndtert dette, men de prøver å være mer skånsomme for å unngå bruk av tiltakspyramide, spesielt kompensasjon.

Delplanen er ikke noe alle planleggere og ansatte har satt seg inn i eller lest, og det er noen som mener den ikke blir brukt aktivt i planleggingen. I arealplanleggingen er det i hovedsak de kommunale kartbasene som blir brukt, og ikke kartene fra delplanen. Det var heller ikke delplanens intensjon å være en kartbase, men et dokument som fokuserer på utfordringer og problemstillinger som kan dukke opp i planleggingen. Geomatikk-avdelingen i Fredrikstad kommune er også omtalt som veldig dyktige, og de oppdaterer jevnlig den kommunale kartbasen med oppdatert informasjon slik at kartene fra delplanen dermed blir overflødige. Selv om delplanen ikke blir aktivt brukt i arealplanleggingen opplever informantene at de arbeider bra med naturmangfold gjennom bestemmelsene i NML og at de tar hensyn der det er påkrevd. Bestemmelsene fra delplanen blir heller ikke aktivt brukt, men områder som blir avsatt til regulering er som regel ikke områder fra handlingsplanen. I planleggingen jobbes det i størst grad med områder avsatt til utbygging, og ikke LNF-områdene hvor mange av funnene fra delplanen er. Kunnskapen fra planen mener en informant er indirekte brukt fordi

kommunens kartbaser viser mye av det samme som er kartlagt i delplanen. For kommunalt ansatte er det viktig å ha all tilgjengelig kunnskap i samme kartbase for å ha et brukbart verktøy for planleggingen, for om det er mange kunnskapskilder og dokumenter de må forholde seg til gjør det en allerede tidkrevende jobb vanskeligere.

Det har vært et viktig poeng i utarbeidelsen av delplanen at kommunen skal se de større linjene i naturmangfoldet, og kunne bruke denne kunnskapen i planleggingspraksis. Hvorvidt dette har fungert er det delte syn på. Flere mener de har blitt flinkere til å få natur og friluftsliv inn på dagsorden, og har styrket felles interesser - gjennom blant annet grønne korridorer i utbyggings- og pressområder. Selv om disse områdene er identifisert og diskutert er det også noen som mener at dagens arealplan ikke reflekter økosystemer og sammenkoblinger godt nok. Et eksempel som trekkes opp er salamanderdammer, hvor en kun fokuserer på selve dammen, men ikke det viktige, større funksjonsområdet rundt. En informant mener også at naturmangfoldet ikke har blitt prioritert godt nok i fortettingsstrategien, men de prøver allikevel å tilrettelegge for det som allerede eksisterer av grøntområder.

Reguleringsarbeid og konsekvensutredninger

På reguleringsnivå er delplanen lite i bruk. Det arbeides heller ikke konkret med naturmangfold på reguleringsnivået, fordi områdene allerede er avklart på arealplannivå, og det skal mye til for å endre det på reguleringsnivået. Et eksempel som tas opp er utbygging i inngrepsfrie skogsområder, og selv om en kan være faglig og personlig uenig så skal det mye til for å stoppe det om det er avklart i den politisk forankrede arealplanen. Ved sterke interesser, som jordvern, har det allikevel hendt at utbygging i områder som er avklart i arealplan blir avslått.

Det hender kommunen får inn byggesaker på dispensasjon, men om det havner under LNF-områder arbeider de ikke med det. Primært arbeider kommunen med områder avklart på arealnivå, men det finnes gamle syndere hvor utbygging er tillat i områder de i dag ser er negativt for naturmangfoldet.

Konsekvensutredninger oppleves av flere som varierende i kvalitet, og lite objektive. Ofte ender de med å kreve mer undersøkelser fra reguleringssiden, og selv ved dårlig utført KU ender de fleste søknadene i vedtak, såfremt området er avklart på arealplannivå. Slike planprosesser tar ofte flere år, og kommunen kan kjenne politisk press for å gjennomføre de.

Allikevel opplever ikke informantene å bli presset i noen retning i sine uttalelser og begrunnelser, og de får legge frem sakene sine fritt, og så tar politikerne avgjørelsene. Interesseorganisasjonene tar også opp KU som en utfordring, og at det er en utfordring at det er bestilt på oppdrag fra utbygger.

Noen praktiske eksempler fra naturmangfold og planlegging

Flere informanter fra både interesseorganisasjoner og kommunen tar opp Øra-området som eksempel. Øra er et naturreservat som er tett oppi industri, med en liten randsone som opprinnelig har vært LNF-område. Randsonen ønsker nå industrien å bruke, mens miljø- og landbruk vil ta vare på området for å beskytte naturverdier der, inklusive flere rødlista arter. I Øra er det også planlagt utbygd utkikkstårn og tre dammer for publikumstilretteleggelse, med midler satt av til dette. Interesseorganisasjonene er svært positive til kommunens arbeid der, og har blitt inkludert gjennom hele prosessen.

I Oksreddkilen var det planlagt bryggeanlegg, men etter reguleringsplanene var ferdige ble det registrert viktig naturmangfold i form av ålegrasseng og bløtbunnsområder. Biologer ble sendt ut for videre kartlegging, men kommunen kunne ikke trekke tilbake godkjenningen. Det endte med en kompromissløsning hvor deler av båtplassene ble flyttet fra de mer sårbare områdene, som også gjorde det mulig å beholde et større sammenhengende naturområde. I nyere tid har kommunen også blitt strengere på bygging i overgang mellom sjø og vann, og har blitt flinkere å undersøke ting i forkant. I andre saker har også registrerte naturverdier i planlagte byggeområder blitt grunnlag for endringer. I planavdelingen prøver de alltid gjøre minst mulig skade i inngrep, og nyere kunnskapsgrunnlag kan føre til endringer i planlagt arealbruk.

Utbyggere og private grunneiere – hva opplever informantene?

Generelt opplever informantene at grunneiere stiller seg positive til kommunens tiltak for naturmangfold. Skiltprosjektet har for eksempel foregått en del på privat eiendom, og grunneiere er positive såfremt det ikke øker, eller kanaliserer ferdselen gjennom deres områder spesifikt. Et annet prosjekt kommunen holder på med er legging av gytstein i bekker – her er grunneiere også svært positive.

Innbyggere er også mer interessert i naturmangfoldet enn tidligere, men det kan være vanskelig å skille mellom genuin naturinteresse eller om noen bare ikke vil ha nye bygg i akkurat sitt område. Naturinteressen er stort sett på egne nærområder, og selv om delplanen og kartbaser er tilgjengelig for alle tror ikke informantene dette er noe den gjengse person er klar over.

Fra utbyggersiden opplever flere informanter liten interesse og forståelse for naturmangfoldet, og lite aksept for at de har mindre frihet til å gjøre som de ønsker. På det kommunale nivået hender det også at utbyggere vil fritta steder fra naturhensyn, og derfor er det viktig for kommunen å identifisere og ta ut de viktigste naturområdene som ligger i konfliktsoner. Av erfaring kan det bli stort press på naturhensyn i reguleringsplanene, og da er det best om de ikke er med som utbyggingsområder i arealplanen fra begynnelsen av.

Interesseorganisasjonene opplever også lite initiativ og forståelse fra private grunneiere og industri, og de mener kunnskapsformidling er et viktig tiltak for å endre holdningen til naturmangfoldet.

Engasjement fra innbyggere og politikere trekker flere frem som en pådriver for endring i naturmangfoldet. Om det merkes større press utenfra for å gjøre noe for naturen, så får det større gjennomslagskraft i kommunen på å gjøre tiltak raskt. Innbyggere har også blitt mer klar over de grønne lungene og korridorene, noe som oppleves som svært positivt for naturmangfoldet. Blant politikerne er det også en økende interesse for naturen, og det er flere som er oppdatert på delplanen og ønsker å lære mer.

Utfordringer sett fra kommunens perspektiv

Økonomi står som en stor utfordring for kommunen. I kommuneapparatet er det en begrensende faktor, og ofte må de bruke fra egne begrensede midler i tiltak. En bedre økonomi og kapasitet hadde vært svært positivt for kommunens evne til å planlegge og rette tiltak for naturmangfold. Om kommunen hadde økonomi og makt til kommunalt grunnerverv mener en informant de kunne fått til mye mer for naturmangfoldet. Utviklingen er også i stor grad drevet av politisk vilje, men det er også en utbyggerdrevet utvikling. Resultatet er en økonomifokusert utvikling, hvor kortsiktig utbyggingspolitikk ofte stiller sterkere enn langsiktige hensyn som naturmangfold.

Flere informanter opplever arealendringer som den største utfordringen for det lokale naturmangfoldet. Og selv om fortetting er et mål for kommunen, så ønsker ikke nødvendigvis innbyggerne høyere fortetting, og det blir fremdeles bygget ut mange eneboliger. Næring og ressurser krever også mye areal utenfor sentrumsområdene. Jordbruksendringer og endrede bruksmønster står frem som negativt for livsbetingelsene til artene som har tilpasset seg kulturlandskapet. Langs Glomma er det mye viktig løvskog, sumpskog og bjørkeskog som er under stort press fra næring og eiendomsaktører.

Utvikling skjer stykkevis, og flere opplever at det er vanskelig å få et overblikk over total endring i naturmangfoldet. Ofte fokuseres det på effektene av et planområde - men ikke helheten rundt det - og ringvirkninger blir ikke alltid grundig undersøkt. Det savnes et større faglig og politisk fokus på utfordringene ved en gradvis nedbygging av kommunens arealer.

«Fordi at det opplever jeg med en del av reguleringsplanene vi får på høring her også. Vi får ofte beskjed om å bare vurdere ett planområde, men hvis det da i løpet av de neste to årene kommer fire nye reguleringsplaner for områdene rundt, så har jo vi bare vurdert et enkelt område, og ikke ringvirkningen til alle planene, så det er utrolig dumt. Så man burde absolutt stille bedre krav til at det skal sees i en helhet, hele tiden.» (Informant fra Fredrikstad kommune)

Hytte- og bryggeutbygging er også en utfordring i kystområder, og kommunen mister LNF-områder. Det kan gå utover bløtbunnsområder, ålegress og andre viktige naturtyper i kystsonen. Slik utbygging bør slås hardt ned på ifølge noen informanter, fordi det ikke er noe folk egentlig «trenger». Kommunen prøver å klarere ut slike problemstillinger i arealplanen, men i fremtiden kan det bli et tema i kommunen hvordan de skal håndtere slike utfordringer.

Fremmede arter er svært krevende å bekjempe, og med midlene kommunen har til rådighet kan de kun bekjempe disse enkelte steder, og kun de mest skadelige artene. Det kan føles som en tapt kamp ifølge en informant, for det er mange arter de ikke har mulighet til å bekjempe fullt ut. Mink har også vært et stort problem for hekkende fugleliv på Søsterøyene.

4.5.4 Andre aktørers oppfatning

Interesseorganisasjoners opplevelse av delplanen

Interesseorganisasjonene innehar noen ulike syn på hvor effektiv delplanen har vært, og hvor bra kommunen jobber med naturmangfold. En av informantene mener det er positive tendenser i kommunen, og at de arbeider bedre med naturmangfold de siste årene. Om

kommunen får inn flere ressurser og midler for videre arbeid så ligger det et godt potensial i kommunens naturforvaltning.

Den andre informanten opplever at delplanen har hatt minimal effekt, og mener det går dårlig med naturmangfoldet i Norge, på alle nivåer. Delplanen er ikke uten verdi, men i forhold til hva kommunen faktisk må gjøre for å bevare naturmangfoldet stille den svakt. Kommunen og politikerne oppleves også som noe vinglete i prioriteringene sine, og delplanen burde bære klare på hva den vil gjennomføre. Det legges også til at naturmangfold krever en aktiv planlegging for å opprettholdes, men bestemmelsene som gjør det er fåtallige. Om delplanene reflekterer en god naturmangfoldkompetanse er informantens usikker på, men som personlig engasjert fagperson ligger også listen veldig høyt, og det oppleves at kommunen gjør så godt de kan med rammene og vilkårene de har.

Mer generell oppfattelse av kommunalt arbeid for naturmangfold

Et eksempel som dras frem som problematisk er en festival som skulle blitt avholdt i sommer, hvor det var godkjent camping på et område med hekkende fugl - uten undersøkelser for å se hvordan det kan påvirke naturmangfoldet. For dårlige og lite omfattende undersøkelser oppleves som en generell utfordring i naturforvaltningen i Fredrikstad.

Interesseorganisasjonene savner også en mer langsiktig kommunal plan for naturmangfoldet, med grenser og klare mål for hva som skal gjøres videre. Hver gang kommuneplanen rulleres oppleves det som de starter fra bunnen og at de mister mer naturmangfold. Dagens fortettingsstrategi mener de også kan true byens grønne lunger. I grunn handler alt om et valg mellom verdier ifølge en av informantene, og det er lite fokus på naturmangfoldet oppi dette.

Det oppleves som veldig personavhengig hvor bra kommunen jobber med naturmangfold, men blant nyutdannede ser de en større bevissthet og vilje for å ta vare på naturmangfoldet. Arbeidet for naturmangfold oppleves også som avhengig av frivillige krefter - såkalte ildsjeler - som samler informasjon og er vaktbikkjer i kommunen. De har stanset noen «galskapsprosjekter» opp gjennom årene. Interesseorganisasjonene holder av og til informasjonsmøter og temakvelder om naturmangfold, men de mener det også kunne vært et kommunalt prosjekt for kunnskapsformidling.

Hvilke utfordringer opplever lokale interesseorganisasjoner

Økonomi står også frem som en utfordring hos interesseorganisasjonene, men med noe ulike syn enn kommunen. Ifølge en av informantene går det dårlig med det lokale naturmangfoldet fordi kommunen og ansvarlig industri ikke følger anbefalinger de får, fordi anbefalingene ofte

ikke er økonomisk gunstig. Fokus på den økonomiske siden ved utbygginger – heller enn de økologiske konsekvensene – gjør at hensynet til naturmangfoldet taper i vurderingene kommunestyret tar. I norsk forvaltning veier økonomiske hensyn tungt, og det finnes ikke et overordna naturmangfoldvern som evner å beskytte sjeldne lokaliteter.

At mye vern baseres på frivillighet tas også opp som en utfordring, fordi områdene som blir vernet gjerne ikke er de viktigste å beskytte. Om grunneiere ikke er interessert i å verne viktig natur de sitter på er det lite som kan gjøre. En interesseorganisasjon mener det bør være bedre økonomiske insentiv fra kommunens side for å få grunneier til å verne områdene sine.

Økonomien spiller en stor rolle i alt kommunalt arbeid med naturmangfold, og det er ofte en motsetning mellom økonomiske og økologiske hensyn, som er lite forenelig. Fra kommunens hold opplever de også lite fokus på naturens egenverdi. Selv om kommunen er positiv til naturmangfoldet, ligger den reelle makten hos politikere og grunneiere, og her opplever interesseorganisasjonen mindre vilje for å ta vare på naturverdiene. Størst konflikt er det i små areal nær bebyggelse, som trækker hardt på de små lommene som er viktige for biodiversiteten.

Kunnskapen blant politikere og innbyggere om naturmangfoldet oppleves som et stort hinder. Dette tas opp som en viktig faktor for å prioritere bedre i fremtiden, og de mener tiltak som kunnskapsformidling er noe av det viktigste kommunen kan gjøre. For å ønske å ta vare på naturen er det viktig å ha et forhold til den. Interesseorganisasjonene har noen ulike syn på hvor god kompetansen er i dag. Den ene representanten beskriver en økende kompetanse og vilje til å ta vare på naturmangfoldet, mens den andre ikke opplever en reell forandring, og mener kunnskapsnivået er svært lavt blant befolkning, kommune og politikere.

Skogforvaltningen i Fredrikstad oppleves som for dårlig til å ta vare på artene som oppholder seg der. Det er ikke urskog igjen i kommunen, knapt med gammelskog, og lite mulighet og vilje til å forbedre tilstanden. Kommunen har ingen/begrenset mulighet til å gripe inn i privateid skog; kommunen kan ikke detaljbestemme hva grunneiere skal gjøre, og hensynet til biologisk mangfold i skog med hogst er intet-eksisterende. Det oppleves også liten vilje fra grunneieres side for å ta vare på gammelskog, fordi tømmerpriser er høye. Enkelttiltak som *levende skog* mener organisasjonene er null verdt. I den eldre biologiske planen fra 1997 er det satt som mål å legge av skog i Fredrikstad for å bli urskog, noe interesseorganisasjonene savner i den nye delplanen. Våtmarksområder er lettere å få politisk vilje rundt fordi en ser resultater med en gang, mens skogen er det lite interesse rundt fordi en ikke vil se forandringene i sin egen livstid.

Miljødirektoratets syn på utfordringer ved kommunalt naturmangfold

Fra direktoratets side oppleves utbyggingspress og stor flyttestrøm mot større byer som en utfordring. Interessekonflikter kan også bli svært betente, som når naturmangfold stilles mot kulturliv eller dyrka jord. Det er også en utfordring knyttet til hvor en kan tillate seg å ofre natur - og hva som bør spares - og dette er noe informantene har fått en respons fra flere kommuner at de står midt oppi. Beslutninger i naturmangfoldsaker går også ofte raskt, og en får gjerne ikke fullstendig oversikt over hva som faktisk bygges ned.

4.6 Interessante funn

Intervjuene ble gjort over tre uker med syv forskjellige informanter: fire fra kommunen, to fra interesseorganisasjoner og én fra miljødirektoratet. Informantene har svart på det de selv har følt de kan svare på, og derfor har ikke alle svart på de samme spørsmålene. Flere av de intervjuede har også forskjellige roller innad i kommunen, og det kan ha påvirket hvordan de oppfattet spørsmålene og hvordan de selv opplever kommunens arbeid med naturmangfold og delplanen. Fordi intervjuene var semi-strukturerte dybdeintervjuer artet de seg også ganske forskjellig, og de forskjellige informantene tok opp egne temaer og tanker.

Noe som for meg kom veldig uventet var hvor forskjellige synene på kommunal forvaltning av naturmangfold var, og hvor effektiv delplanen hadde vært, både blant de kommunalt ansatte og interesseorganisasjonene. Begge informantene fra interesseorganisasjonene hadde svært forskjellige syn. Den ene informanten var nokså positiv og mente kommunen gjorde en god jobb, og at delplanen var et godt verktøy og så en klar forbedring i kommunen, mens den andre mente kommunen ikke evnet å ta vare på eget naturmangfold og synes ikke delplanen hadde hatt noen reelle effekter på det kommunale arbeidet og mente det gikk «nedenom og hjem» med naturmangfoldet i kommunen, og Norge for øvrig, fordi forvaltningen som utøves er for dårlig.

Blant de kommunalt ansatte var også synet noe forskjellig, spesielt på hvor mye delplanen var i bruk og hvor effektiv den var. Dette tror jeg dog har mye å gjøre med deres egne arbeidsoppgaver i kommunen - noe jeg ikke har beskrevet i detalj for å beholde deres anonymitet.

Utfordringene kommunen står ovenfor opplevdes ganske likt blant informantene, men noe kun interesseorganisasjonene tok opp var skogarealene og hva som skjer der, og hvilken utfordring det er for fremtidig forvaltning av kommunalt naturmangfold.

Det var også veldig interessant at tre forskjellige informanter - uten at jeg spurte om det og uten å vite hva de andre hadde snakket med meg om - selv tok opp endret kommunestyre som en positiv forandring i kommunens arbeid med naturmangfold, og at de kunne se at prioriteringer i kommunen endret seg i etterkant.

5. Diskusjon

5.1 Presentasjon av diskusjon

I teorikapittelet gikk jeg gjennom og presenterte en rekke relevante teoretiske perspektiver på planlegging og naturmangfold, samt kommunens rolle i planleggingen. Deretter presenterte jeg funn fra det empiriske dataarbeidet, som i hovedsak har basert seg på intervjuer med forskjellige aktører. Diskusjonen skal bruke empirien og teorien for å drøfte temaet mitt: naturmangfold i lokal planlegging, med henvisning til mine to hovedproblemstillinger:

Problemstilling 1 «Hvordan har Fredrikstad kommune jobbet med kommunedelplan for naturmangfold?»

Problemstilling 2 «Hvordan arbeides det mer generelt med naturmangfold i kommunen, og i hvilken grad har arbeidet med kommunedelplan for naturmangfold påvirket planleggingspraksis?»

Tanke om problemstillingene

Noen punkter som tas opp i én problemstilling er også utslagsgivende for den andre problemstillingen. Spesielt er det synet på de regionale aktørene, lokal involvering og tid og ressurser, som både har vært viktige for arbeidsprosessen med delplanen for naturmangfold, men også det mer generelle naturmangfoldarbeidet. Jeg har i disse tilfellene valgt å ikke gjenta diskusjonen under begge problemstillingene.

5.2 «Hvordan har Fredrikstad kommune jobbet med kommunedelplan for naturmangfold?»

Delplanen har blitt utarbeidet som en temaplan, som skal fokusere på utfordringer og løsninger for nåværende og fremtidige utfordringer, med fokus på lokalt naturmangfold. I arbeidsprosessen har de regionale aktørene hatt en viktig rolle, og eksterne midler og ressurser har vært essensielle i planutviklingen. Det har vært et viktig poeng å inkludere lokal kunnskap om naturmangfold gjennom en integrering av interesseorganisasjoner.

5.2.1 Valg av plantype har mye å si for videre planlegging

For Fredrikstad var det et viktig poeng å ha en delplan som kunne se utfordringer og løse fremtidige problemstillinger, fordi de allerede har gode verktøy for kommunal naturforvaltning. Slike helhetlige planer er viktige for å ha en mulighet til å se det totale naturmangfoldet, og slik få et bedre bilde av totalt endret naturtilstand (Parris et al., 2018). Et helhetlig perspektiv i planleggingen kan gi en bedre forståelse for effektene hvert tiltak kan ha, og legge opp til en forvaltning som er bedre begrunnet i fagmessige perspektiver, som påvirkningene det kan ha på naturens økosystem, og økosystemtjenestene vi i tur får. Heymans et al (2019) beskriver viktigheten av en kunnskap om «den naturlige kapital», altså grensen økosystem har for utnyttelse som kan gå negativt utover mennesket om den overskrides. Et slikt perspektiv kan også strekke seg til naturmangfoldet generelt ved at det poengterer at det faktisk finnes en grense i naturens bruk, som bør identifiseres og hensyntas om det ikke skal gå utover fremtidig levestandard – for hele naturen, inklusivt mennesket. Dette har delplanen fått inn og problematisert i planleggingen ved å legge til rette for en helhetlig plan som identifiserer de lange linjene, i tids- og stedsperspektiv, og hvordan inngrep kan påvirke fremtidig levestandard for naturmangfoldet. Fra Miljødirektoratets side har det også vært et stort fokus på å se de lengre linjene i kommunens naturmangfold; funksjonsområder, større grøntområder, viltkorridorer m.m. Dette blir tatt opp som et ledd i et helhetlig forvaltingsperspektiv i teorien også. I naturmangfoldplanleggingen er det viktig å tilrettelegge for, og identifisere, områder som eksisterer eller har potensial for økologisk bevegelse (Heymans et al. 2019). Slike områder legger et godt grunnlag for økologisk bevegelse av arter, som kan styrke økosystem, øke artsmangfoldet og gi en høyere romlig heterogenitet i landskapet. Ved å utarbeide en tematisk plan har kommunen laget et plandokument som gir en oversikt over kunnskapen de sitter på. Gjennom planarbeidet fikk kommunen identifisert viktige naturområder som ikke bør bygges ut. I steder med flere interessekonflikter er det hensiktsmessig å identifisere slike områder, for å unngå fremtidig konflikt og for å ta vare på naturmangfold som kan bli negativt påvirket gjennom arealendringer, eller har et potensial for å bedre seg om de får stå (Parris et al., 2018). Dette er spesielt viktig fordi arealplanlegging i grunn er et valg mellom interesser, og ved at kommunen tar disse ut tidlig fra planleggingen kan de unngå større konflikter. Naustdalslid (1994) poengterer også viktigheten av å kunne planlegge for naturmangfoldet fra et lokalt perspektiv, og da er kommunen som arealplanaktør den viktigste forvalteren av lokalt naturmangfold. Ved å utarbeide en temaplan som ser på det unike naturmangfoldet i Fredrikstad har kommunen prøvd å finne frem til løsninger som kan fungere lokalt, men også se viktigheten av naturen i Fredrikstad i et globalt perspektiv.

Fredrikstad gikk for en temaplan, og på grunn av dette var det lettere for kommunestyret å godkjenne planen, fordi de slapp å binde opp større arealer eller økonomi. Jeg tenker det også kan være en svakhet i planen at den er for lite spesifikk for hva som må gjøres fremover. En informant påpekte at ivaretagelsen av naturmangfold krever en aktiv planlegging, men konkrete vedtak i kommunen er fåtallige. Fra kommunens side har de utarbeidet tiltakene slik at de ikke skal kreve mye penger, men om midler blir frigjort kan de bruke det på tiltak fra delplanen. Om kommunen ikke setter av midler, ressurser eller binder seg til fremtidig handling så er det også enklere å fremover tilside sette delplanen i arealplanleggingen. Det kan spekuleres i om dette allerede har skjedd i Fredrikstad kommune, for i min kontakt med informantene var det ulike oppfatninger på i hvilken grad delplanen ble aktivt brukt i planlegging. En informant opplyste at den nesten ikke ble brukt i det hele tatt ved arealplanleggingen. Hvor godt delplanen er integrert i selve arealplanleggingen kommer jeg videre inn på i diskusjonen under.

5.2.2 Ressurser og midler er viktige for utførelsen av en delplan

For kommunen har eksterne midler og ressurser vært essensielle for utførelsen av delplanen, og det har blitt spekulert i om kommuner som ikke får inn eksterne midler kan ha større utfordringer ved utførelsen av en delplan. Dette vises også som en stor utfordring i annet naturmangfoldarbeid, at det rett og slett ikke er nok midler eller tid å utføre tiltakene som kreves for naturmangfoldet. Selv med ressursene de fikk tilført fra direktoratet har det vært en utfordring å lage delplanen, og valget om å ikke gå inn for flere nye kartlegginger av naturmangfold i kommunen var begrunnet i ressurs- og tidsmangel. Utfordringen knyttet til ressursmangler kan ha en stor effekt på kunnskapsgrunnlaget ved at nødvendig kartlegging og undersøkelser ikke blir gjort. Tidligere forskning har identifisert kunnskapsmangel og dårlig kompetansegrunnlag som en stor utfordring ved naturforvaltningen (Hanssen, 2018). Men som det kommer frem under dataanalysen min er det ofte en ressursmangel som står som grunn for et dårlig kunnskapsgrunnlag, og ressurser som styrer kommunale prioriteringer. Derfor kan intensjonene bak en kommunal delplan for naturmangfold være gode, men så lenge det ikke bevilges tilstrekkelig med ressurser og midler vil det alltid være en stor utfordring å prioritere naturmangfoldet. I tillegg fant de kommunalt ansatte det krevende å balansere de mer generelle oppgavene sammen med utførelsen av delplanen. I utførelsen av andre slike delplaner kan det basert på funnene i empirien være hensiktsmessig med flere midler og lengre tid, fordi disse faktorene er så viktige for å kunne drive en tilfredsstillende planprosess, og å skape et godt kunnskapsgrunnlag. Dette betyr ikke at delplanen ikke er laget

på et godt kunnskapsgrunnlag, for det er den, men intensjonen min bak denne diskusjonen er å vise til hvor viktig ressurser, overskudd, tid og prioriteringer er for å ha en sjans til å utarbeide et godt kunnskapsgrunnlag.

Fylkesmannen og fylkeskommunen er identifisert som svært viktige samarbeidspartnere i utførelsen av delplanen, men også i andre sammenhenger. For kommunen har de vært dyktige fagpersoner som har kunnet gi gode innspill i både planprosesser og økologisk fagstoff. I planprosesser for naturmangfold er det viktig med en tverrfaglig bakgrunn og god økologisk kompetanse i planlegging for å identifisere og hensynta naturverdier, og å inkludere de menneskelige og ikke-menneskelige sidene. En slik tilnærming promoterer en samhandling mellom flere fagfelt, som sammen gjennom kunnskapsbasert handling finner frem til gode løsninger (Heymans et al., 2019; Parris et al., 2018; Aarsæther, 2018). Heymans et al. (2018) argumenterer også for hvor viktig det er med kompetanse innen både økologien og planleggingen for å kunne utarbeide planer som evner å se et større perspektiv, og hvordan naturmangfoldet blir påvirket.

Ved å involvere seg i planprosessen har de regionale aktørene styrket planens innhold, omfang og legitimitet gjennom et godt kompetansegrunnlag og verdifull rådgivning. For kommunen har det føltes veldig betryggende å ha noen eksterne fagfolk som støtter opp om og legger tid inn i planleggingen. Uten denne eksterne hjelpen har noen informanter spekulert at de hadde hatt en større utfordring ved utførelsen av delplanen. I rollen sin som regionale aktører trenger ikke fylkesmann og fylkeskommune være like bundet av de politiske valgene kommunestyret i Fredrikstad tar, og kan komme med vinklinger som er mer rotfestet i et verdigrunnlag av naturmangfoldet. En faglig begrunnet veiledning av planprosesser er viktig for å kunne hensynta de økologiske faktorene som spiller inn i byutviklingen. Dette betyr at selv om kommunestyret går inn for noen valg begrunnet i en politisk vilje, eller demokratisk oppslutning, så kan de regionale aktørene begrunne sine valg fra et mer fagrettet ståsted. En slik tolkning kan bety at en tilfredsstillende helhetlig forvaltning ofte styres best fra et overordnet nivå. Heymans et al. (2019) argumenter for at det i et helhetlig perspektiv på planlegging med naturmangfold er viktig å kunne guide utviklingen basert på en forståelse for økologisk teori og kompleksiteten dette innehar i møtet med de andre hensynene i planlegging. En slik vinkling fremstår som spesielt viktig fordi andre funn fra empirien også støtter opp om tolkningen av at kommunen ofte jobber utfra kortere, økonomiske hensyn i arealforvaltningen. En utenforstående som kan argumentere for, og «pushe» på i saker som går på naturmangfold er da svært viktig. Det vises også i påstanden fra en informant som sier

at de opplever bedre saksganger om det blir varslet innsigelse, for da må kommunene ta ekstra hensyn, eller begrunne valgene sine på en bedre måte. Dette er et interessant funn som forteller om hvor viktig de eksterne ressursene er for kommunens naturmangfoldarbeid. Om de regionale aktørene får mindre innflytelse i lokal planlegging fremover - og kommunene ikke selv klarer å gripe ansvaret i områdene de får høyere selvbestemmelsesrett over – kan det etter mitt syn ha en stor negativ konsekvens for naturforvaltningen.

Dette momentet er også relevant for problemstilling 2, som går på de mer generelle momentene fra kommunal forvaltning av naturmangfold, hvor eksterne aktører og ressurser i planlegging også spiller en viktig rolle. I den kommunale forvaltningen oppfattes de regionale aktørene som svært viktige av både interesseorganisasjoner og kommuneapparatet.

5.2.3 Involvering av lokal kunnskap har vært viktig for å få frem fokusområder og legitimitet i planleggingen

Interesseorganisasjonene beskriver en delplanprosess hvor de ble møtt med integritet og som dyktige fagpersoner, og at deres interesser ble lyttet til og verdsatt av kommunen. Å legge til rette for en inkluderende planprosess som møter interessentene og tar imot deres tanker og bekymringer på en åpen måte er viktig både i et demokrati og for å få et bredt kunnskapsgrunnlag. Planlegging er også en form for kunnskap til handling, hvor det er viktig å få med lokal kunnskap og deres perspektiver som del i en tverrfaglig forvaltningstilnærme (Aarsæther et al., 2018). Kunnskapen interesseorganisasjonene sitter inne med er koblet til et stort engasjement for det lokale naturmangfoldet, og representantene er personer som er lidenskapelig opptatt av naturmangfoldet. For direktoratet har det også vært et viktig mål i planleggingen å inkludere kunnskapen om lokalt naturmangfold for å plassere delplanen i en stedsspesifikk kontekst. På grunnlag av innspillene og kunnskapen interesseorganisasjonene supplerte ser man at det for eksempel i handlingsplaner for våtmarker har blitt gjort en grundig jobb med et fokus både kommunen og interesseorganisasjoner kan samle seg om.

Samarbeidsprosessen med interesseorganisasjonene har vært viktig for å få frem de lokale naturmangfoldinteressene ifølge informantene, og noen steder i planen har det fungert svært bra. For å få til en vellykket planlegging for naturmangfold er det viktig å få til et samfunnsengasjement rundt naturen (Parris et al., 2018), og der kan en involvering av interesseorganisasjoner være et steg på veien.

Selv om det har vært tilrettelagt for en inkludering av lokal kunnskap i planprosessen har en informant fra en interesseorganisasjon stilt seg kritisk til den ferdige planen og dets fokusområder. Kunnskapen de kom med ble godt mottatt, men det er en generell følelse av at det ikke ble tatt til følge. Det er nok ikke gjort med overlegg, men det kan være begrunnet i ressursmangler og et ønske fra kommunen om å lage en plan som ikke binder opp arealer og tar for mange midler. Dette gjør at de mer spesifikke tiltakene og den kunnskapsbegrunnede planleggingen som gjøres ikke har oppfylt et sterkere ønske om vern av naturmangfold hos interesseorganisasjonen. Selv om kommunen tar imot all lokal kunnskap med gode intensjoner og legger opp til en ryddig prosess er det ikke sikkert alle interesseorganisasjonene får gehør for sine synspunkt allikevel.

Den andre interesseorganisasjonen opplever på sin side at delplanen har vært velfungerende, og at de fleste innspill de kom med ble beskrevet i delplanen, eller tatt inn i handlingsplanen. Spesielt er dette knyttet til våtmarksområder, som beskrives fra både kommunens og interesseorganisasjonenes side som viktige områder å gjøre tiltak i, både fordi de er sårbare og fordi det er steder man ser resultater raskt. Disse stedene har kommunen også bevilget penger for publikumstilretteleggelse. Ved at det fokuseres ekstra på områder en ser resultater raskt er det lettere å få en politisk vilje rundt forandring, fordi man i løpet av egen livstid kan se endringene som blir gjort. Når det fokuseres på slike områder med rask forbedringsfaktor og publikumstilretteleggelse er det også lettere å få et innbyggerengasjement rundt naturmangfoldet.

Naustdalslid (1994) argumenter for at et lokalt engasjement og legitimitet er viktig i planleggingen for naturmangfold på en lokal skala. Gjennom inkluderingen av interesseorganisasjoner og tilretteleggelse for innbyggere kan kommunen styrke den lokale bevisstheten rundt naturverdiene, og skape et engasjement for videre ivaretagelse av naturmangfoldet. Det samme argumenter Parris et al. (2018): at de sosiale og samfunnsrettede sidene av planlegging er spesielt viktige for å lykkes i en helhetlig forvaltning av naturmangfoldet, og at man gjennom et samfunnsengasjement foster en ansvarsfølelse og lyst til å ta vare på naturmangfoldet. Når kommunene får et større ansvar for eget naturmangfold, blir også forvaltningen formet mer gjennom en demokratisk prosess (Naustdalslid, 1994). Om det er et ønske fra befolkningen i kommunen om å hensynta naturverdiene mer, så kan det også påvirke politikerne til å ta beslutninger som gagnar naturmangfoldet.

Interesseorganisasjonene har selv forklart hvor viktig de opplever et folkelig engasjement er - også verdien av en bredere bevissthet rundt naturverdier - blant befolkning,

kommuneapparatet, beslutningstakere og utbyggere. Dette har vært et viktig poeng for dem i møtet med kommunen, for som det blir forklart av en informant så ønsker man ikke bevare noe man ikke kjenner. Informasjonsprosjekter har derfor vært et ønske fra interesseorganisasjonenes side, og det har blitt en del av den videre planleggingen for naturmangfold.

Ved at kommunen tar til seg kunnskapen, men også forslagene til interesseorganisasjonene viser de en forståelse for viktigheten av lokal kunnskap. Den lokale kunnskapen interesseorganisasjonene supplerer kommunens delplanprosess med har i stor grad vært basert på forslag til tiltak og steder interesseorganisasjonene opplever som spesielt viktige. Men også temaer de mener er viktige. Baggethun og Rybråthen (2016) forklarer viktigheten av lokal kunnskap som noe som kan gi et større helhetsbilde for forvaltningen. I masteroppgaven min kommer det frem at lokalkunnskapen fra organisasjonene egentlig ikke står som en motsetning til den vitenskapelige kunnskapen. De er begge basert på et vitenskapelig erfaringsgrunnlag, fordi også i interesseorganisasjonene er det fagpersoner som forstår og arbeider utfra naturmangfoldet i et vitenskapelig perspektiv. Den erfaringsmessige delen av lokalkunnskapen de kommer med er allikevel svært viktig fordi de har et nærmere forhold til, og bruker mer tid på naturen i Fredrikstad, og har en bedre forståelse for hvilke utfordringer kommunen står ovenfor. Da er også deres perspektiver på hva som er viktig å fokusere på av tiltak svært nyttig. Når interesseorganisasjonene sier at det er en utfordring at folk i Fredrikstad generelt har en for dårlig kunnskap og bevissthet rundt eget naturmangfold er det viktig at kommunen tar det til seg, og lager en handlingsplan rettet mot denne utfordringen. Kommunen har møtt dette perspektivet og tatt inn flere tiltak i handlingsplanen rettet mot informasjonslegging, som skiltprosjektet. Delplanen i seg selv har også en intensjon om å informere ut til offentligheten om Fredrikstads særegne og viktige naturmangfold.

5.2.4 Problemstilling 1 kjapt oppsummert

Delplanprosessene har reflektert en god kompetanse fra kommunens side, med et fokus på en helhetlig plan som kan fokusere på Fredrikstads steds-spesifikke naturmangfold og se de lengre linjene i naturmangfoldet. Plantypen kommunen har gått for - en temaplan - kan være både en ulempe og en styrke i forvaltningen. På den ene siden er det et dokument som er lett leselig og gir et godt kunnskapsgrunnlag, men på den andre siden har den ikke lagt sterke rammer og føringer for videre planlegging i kommunen, grunnlagt i et ønske om å ikke legge

av store arealer eller økonomiske midler. I utarbeidelsen av delplanen, og det generelle arbeidet med naturmangfold i kommunen, fremstår de eksterne aktørene - fylkesmann og fylkeskommune - som svært viktige. De har gitt et godt kompetansegrunnlag og kan pushe på i saker fra et mer fagrettet standpunkt i saker der kommunens prioriteringer er mer begrunnet i en politisk vilje. Slik innehar Fylkesmannen og fylkeskommunen en viktig rolle i forvaltningen, og om de forsvinner kan det virke negativt for naturmangfoldhensynene i planleggingen. Lokal kunnskap om naturmangfold har blitt godt integrert i delplanene gjennom en involvering av interesseorganisasjoner, og flere temaer og tiltak de har ønsket har kommet inn i delplanen. Utover dette er de lokale organisasjonene også viktige fordi de gir en bredere innfallsvinkel i kunnskapsgrunnlaget, og det kan skape et større samfunnsengasjement for kommunen at de involverer seg.

Alle momentene som er diskutert i problemstilling 1 fremstår også som svært relevante for problemstilling 2.

5.3 «Hvordan arbeides det mer generelt med naturmangfold i kommunen, og i hvilken grad har arbeidet med kommunedelplan for naturmangfold påvirket planleggingspraksis?»

Gjennom intervjuene kom det frem at kommunal forvaltning av naturmangfold i stor grad er påvirket av kommunestyret, og at regionale aktører er viktige støttespillere. Delplanen blir ifølge informanten brukt i planleggingen i ulik grad, men det er generell enighet om en kompetanseøkning og større bevissthet rundt naturmangfold. Interesseorganisasjonene innehar forskjellige syn på hvor godt kommunen arbeider med naturmangfold, men for begge finnes det et ønske om økt prioritering.

Problemstillingen er et todelt spørsmål, fordi jeg både undersøker den generelle praksis gjennom empiriske funn, men også hva som er forandret - og hva som ikke er forandret - i lys av delplanen for naturmangfold. Gjennom spørsmålet ønsker jeg å fastslå i hvor stor grad praksis har endret seg, og om det er grunnlag for å si at naturmangfoldarbeidet har blitt styrket gjennom delplan for naturmangfold. I diskusjonen har jeg ikke gått inn i alle funnene på den generelle praksis i kommunal forvaltning, men heller fokusert på hvilke faktorer som fremstår som spennende i et forskningsperspektiv.

5.3.1 Kommunen er avhengig av engasjerte enkeltpersoner og eksterne aktører

Flere informanter trakk frem betydningen av kommunestyreskiftet som retningsgivende for kommunalt arbeid for naturmangfold - etter skiftet har de sett økte prioriteringer og fokus på natur.

Politisk vilje som pådriver for naturmangfold er ikke et overraskende funn, for det er kommunestyret som legger rammen for kommunale prioriteringer og utvikler planforslag som styrer samfunnsutviklingen (Aarsæther et al., 2018). St.m.14 (2015-16) viser også til det kommunale ansvaret for å ivareta naturmangfoldet i Norge, hvor kommuner står som hovedplanaktør. Når dette skjer går forvaltningen fra å være sentralt styrt, til en mer folkevalgt forvaltning (Naustdalslid, 1994). En av konsekvensene vi ser av det er at de folkevalgte politikerne i hver kommune da sitter med mer direkte ansvar ovenfor lokalt naturmangfold enn tidligere, og det kan være en av grunnene til at kommunestyreendring kan ha en så stor effekt på naturmangfoldarbeidet. Derfor står det klart frem at i den kommunale planleggingen og forvaltningen av naturmangfoldet er det essensielt å ha politisk støtte, som kan styre prioriteringene i kommunen.

I intervjuene kommer det frem at det er en person som er valgt inn i kommunestyret som har stått for flere av de nye prioriteringene for naturmangfold, og noen informanter tror denne personen personlig har vært en pådriver for de nye dam-lokalitetene. Kommunestyrerepresentanten blir også beskrevet som en dyktig, engasjert og faglig sterk person. Interesseorganisasjonene tar også opp kommunens naturforvalter som svært dyktig og engasjert, og flink til å kontakte organisasjonene for rådgøring og innspill. I et tidsperspektiv ser også en av informantene at nyutdannede og unge fagfolk ofte sitter på en større bevissthet og kompetanse. Og fra kommunens side omtales interesseorganisasjonene som viktige støttespillere for naturmangfoldet, og at de gir en styrke i planarbeidet når de engasjerer seg.

Basert på disse funnene kan det se ut som naturmangfoldarbeidet i kommunen er svært personavhengig, og at dyktige, engasjerte fagpersoner kan styrke planleggingen for naturmangfold. En av interesseorganisasjonene er også redd for kontinuiteten i kontakten med interesseorganisasjonene om de dyktige ansatte forsvinner, noe som styrker denne tolkning. At naturmangfoldarbeidet skal være så personavhengig kan bety at det er svake rammer og retningslinjer for naturmangfoldarbeidet. Den samme tolkningen får vi fra en informant, som opplever at rammer og vilkår for forvaltningen er veldig opp til personlig fortolkning.

Den personlige faktoren ved naturmangfoldarbeid er sterkere enn det vi kanskje ønsker. For om vernet om naturmangfoldet er personavhengig, og om politikken som drives er retningsgivende, kan det også bety at naturmangfoldet blir mer sårbart. For hva skjer om disse personene ikke er i kommunene, og kjemper for en god forvaltning?

Hoekveld og Needham (2012) argumenter for en etisk retningslinje som skal sikre at planleggere følger noen etiske prinsipper, som skal legge til grunn et felles etisk rammeverk for planleggingen. Dette etiske rammeverket kan inneha noen prinsipper rettet mot naturmangfold, og på den måten sørge for at planleggingen ikke er like avhengig av de personlige tilbøyelighetene til hver planlegger. Det er en form for profesjonsetikk, ikke ulik den doktorer har. Parris et al. (2018) argumenter også for å vise en velvilje i planleggingen, og på den måten også være handlingsrettet mot tiltak som ikke nødvendigvis gagnar mennesket, men naturen. Ved å innføre slike teoretiske perspektiver kan man legge til rette for en planlegging som ikke er like personavhengig. Videre kan det diskuteres om det trengs bedre rammeverktøy og klarere retningslinjer for planleggingen, for å gjøre forvaltningen mindre usikker.

5.3.2 Innad i kommunen er det ulike perspektiver på hvordan man skal vektlegge delplanen i arealforvaltningen.

Mens noen mener den skal være førende i all arealplanlegging, påpeker andre at det faktisk er en delplan, og fordi den ikke er juridisk bindende så er det i praksis ikke den de arbeider mest med i arealplan. Noen informanter hadde heller ikke lest - eller satt seg veldig inn i - delplanen, og de opplever ikke at den er aktivt brukt i kommunens arealplanlegging. Dette var et av de mest overraskende funnene, for jeg gikk startet arbeidet med masteroppgaven med en forståelse av at delplanen var noe som ble brukt i all arealplanlegging. Funnet endret også fokuset på forskningen min fra en mer direkte undersøkelse av delplanens effekter i kommunal planlegging til en mer generell innfallsvinkel hvor jeg undersøkte hvordan en norsk kommune jobber med naturmangfoldet i planleggingen, og om delplanen har påvirket forvaltningen.

Om delplanen ikke legger sterke føringer for hvordan kommunen skal arbeide kan det lett bli til en slags skrivebords-plan, hvor forslag tiltak ikke fører til handling. Ifølge Aarsæther (2018) er planlegging kunnskapsbasert handling, og som et verktøy for forvaltningen har delplanen som et mål å knytte den stedsspesifikke kunnskapen om naturmangfoldet i Fredrikstad til handling i planleggingen. Det er også et ønske i planleggingen om bedre og

mer tilgjengelig kunnskapsgrunnlag som kan styrke praktiseringen av NML, og også styrke forvaltningen av naturmangfold (Hårklau et al., 2014). Delplanen er ifølge flere informanter et veldig godt kunnskapsgrunnlag som både viser hva de har av kunnskap, og hvor de må undersøke mer. Intensjonene for delplanen er også gode, som et verktøy som viser til kommunale utfordringer og fokusområder for fremtidig planlegging. For den praktiske planleggingen er slike planer verdifulle, fordi de kan vise til et større bilde av naturmangfoldtilstanden.

Det kan være flere grunner til at delplanen endte med å bli litt tilsidesatt i arealplanleggingen. Under intervjuet hvor jeg undersøkte arbeidsprosessen for delplanen kom det frem at det var lettere å få politisk vilje rundt en plan som ikke binder opp arealer eller setter av store økonomiske midler. Dette punktet kan også ha vært utslagsgivende for at delplanen ikke blir vektlagt i stor grad ved planleggingen; det er lettere å tilsidesette planer som ikke legger klare føringer for hva kommunen *må* gjøre, men som i stedet forklarer hva kommunen *bør* gjøre.

Selv om delplanen ikke blir aktivt brukt i arealplanleggingen kan den allikevel ha påvirket kommunale prioriteringsområder, og flere informanter forteller at naturmangfold har fått et større fokus de senere årene. En informant mener også at kunnskapen identifisert i delplanen indirekte blir brukt i planleggingen fordi kunnskapen som har blitt identifisert og samlet i et dokument er den samme kunnskapen de arbeidet utfra i arealplanleggingen gjennom kommunens interne kartdatabaser.

Som en informant trakk frem, så er det nødvendig i kommunal planlegging å ta interesseavveininger som inkluderer alle hensyn, og de kan ikke legge ekstra vekt på naturmangfoldet såfremt det ikke havner under lovpålagte hensyn satt i NML. Når en driver med planlegging må kommunen holde seg til det samme overfladiske nivået for alle hensyn, og kommer gjennom dette frem til en kompromissløsning. Planlegging er en kunnskapsbasert handling, og fordi flere fagfelt er tilknyttet planleggingen så kan man ikke kun se på det fra et en-dimensjonalt perspektiv og fokusere på et hensyn, men trekke inn flere hensyn og komme frem til et godt begrunnet kompromiss (Aarsæther, 2018).

5.3.3 Verdien av det lokale naturmangfoldet er ikke utslagsgivende i planleggingsprosesser, og økonomi spiller en stor rolle i offentlig forvaltning

I arealplanlegging må ulike interesseavveininger tas, og ofte ser man at naturmangfoldverdier havner i konflikt med blant annet økonomiske hensyn (Bugge, 2015). I Fredrikstad ser man mange av de samme problemstillingene, og økonomi tas opp av informanter fra alle aktører

som en av de største faktorene som styrer naturmangfoldprioriteringer. Arhern (2012) hevder også at det er en utfordring i arealplanlegging fordi planleggere har lite forståelse for biodiversitet. Men om en øker kompetansen om biodiversitet - og en evner å koble dette mot økonomiske begrep - kan det bli mer legitimt i planleggingen. Vi ser de samme problemstillingene i Fredrikstad. En informant fra interesseorganisasjonen forklarer dette med at «penger er et språk alle forstår», og forteller videre at naturmangfoldet har få støttespillere i kommuneapparatet. I kommunen opplever de også at økonomiske interesser ofte veier tyngre enn andre interesser, og har større politisk slagkraft. Om vi følger argumentene til Arhern (2012) så vil en økt kompetanse være positivt for naturmangfoldet - økt kompetanse er også et spesifisert mål for delplanene. Den økonomiske verdien av naturmangfold blir også fokusert på av Heymans et al. (2019) ved å inkludere økosystemtjeneste-perspektivet for planleggingen. Dette perspektivet ser på hva naturen kan gi mennesket. Om en klarer å kartlegge disse systemgodene kan en også lettere hensynte det i planleggingen.

Det er allikevel ikke sikkert en kompetanseøkning holder - det handler også om hvordan man som planlegger verdsetter naturmangfoldet. I teorien ble naturens egenverdi argumentert for, men det er få måter å implementere egenverdien i planleggingen. Om egenverdien er praktisk anvendelig er også vanskelig å si. Ser en på stortingets egne vedtak og meldinger - som st.m.14, *natur for livet* - så er naturmangfoldet oftest omtalt i økonomiske begrep, og det er vanskelig forenelig med egenverdistandpunktet. Hadde en lyktes i å praktisk implementere et egenverdistandpunkt i planleggingen, ville det fremdeles vært en utfordring å bruke det, fordi avgjørelser vil bli gjort på en kvalitativ (egenverdien av naturmangfoldet) mot et kvantitativ (økonomisk) måte, og disse er vanskelige å forene til en helhetlig vurdering av hensyn. Interesseorganisasjonene savner også et klarere fokus på naturens egenverdi i planleggingen, og viser til skogsforvaltningen som ofte skjer på økonomiens prinsipper, og ikke naturens egne prinsipper. Noen kommunale informanter savner også et større fokus på naturmangfoldverdiene i planleggingen, og ønsker mindre fokus på mer kortsiktige, økonomiske perspektiver. De ser også et større fokus på menneskers bruk av naturen, enn et fokus på verdien naturen har i seg selv. Om det skal planlegges for naturen - på naturens prinsipper - så er det viktig å planlegge for naturmangfoldet også der det ikke er vinning direkte for mennesket (Parris et al., 2018). Det handler altså om et ansvar fra planleggerens side om å hensynte naturverdier og arbeide utfra naturens premisser. Hoekveld og Needham (2012) argumenter også for en etisk retningslinje som legger et ansvar på planleggeren for å ivareta naturmangfoldet.

I Fredrikstad har de blitt flinkere på slik planlegging de siste årene. Basert på funnene fra empirien mener jeg de forsøker å hensynta naturverdier der det er mulig ved å tilrettelegge bebyggelse og utbyggingsområder for naturmangfoldet. Det viser også eksempelet fra Oksreddkilen, hvor de flyttet en planlagt båthavn for å ta vare på større, sammenhengende naturområder med viktige naturverdier. Også i delplanen er det mindre fokus på hvilken verdi naturmangfoldet har for mennesket, og et større fokus på hvordan naturen blir påvirket og at man skal ta vare på naturen grunnet i naturens premisser. Men i den praktiske planleggingstilnærmelsen møter det allikevel på utfordringer fordi de økonomiske hensynene veier tyngre for beslutningstakere. Dette fører til at man jobber utfra kortene tidsperspektiv, og at naturen sitter igjen med lite reell «makt» i planleggingen og få som kjemper for den.

5.3.4 Kommunens innfallsvinkel til et helhetlig forvaltingsperspektiv

Delplanen for naturmangfold har forsøkt å samle eksisterende kunnskap og kartlegging om naturmangfold til et dokument som ser de større linjene i naturmangfoldet i et lokalt perspektiv. Ifølge flere informanter er det en utfordring å planlegge ut fra et helhetlig perspektiv, fordi det er mange interesser som skal hensyntas og ulike perspektiver på hva som bør prioriteres.

I planleggingen for naturmangfold kreves det helhetlige perspektiver som evner å se den større naturmangfoldtilstanden, og som viser en forståelse for de komplekse faktorene som styrer økologiske endringer (Heymans et al., 2019; Parris et al., 2018).

For å styrke kompetansegrunnlaget i planlegging er det viktig med tverrfaglighet (Heymans, et al., 2019; Parris et al., 2018) og et felles språk, som gjør at de forskjellige faggruppene som arbeider med planleggingen kan kommunisere sammen mer effektivt. I Fredrikstad var det flere som tok opp en ny tverrfaglig gruppe som er under utvikling. I denne gruppen kan forskjellige involverte faggrupper diskutere og komme med innspill til tiltak og andre planer før de offisielt kommer ut på høring. Dette mener informantene har vært styrkende for arbeidet med naturmangfold ved at de får opp eventuelle problemstillinger i en tidligere fase. Spesielt fremstår det som viktig i det kommunale apparatet fordi faggruppene som jobber med forvaltningen ofte sitter på veldig spesialisert kunnskap, planleggerne kan planprosesser og naturforvalterne kan naturmangfold, men i møte mellom disse gruppene, og ved at de viser en forståelse for de andres integritet, styrker det en helhetlig forvaltning. Tverrfaglighet er viktig i planleggingen for naturmangfold fordi en kan ta valg som er bedre begrunnet i kunnskapsgrunnlaget og finne frem til gode kompromissløsninger hvor flere hensyn blir

ivaretatt og undersøkt (Aarsæther, 2018). Dette er også poengtert gjennom blant annet Parris et al. (2018) som skriver at for å få til en helhetlig planlegging for naturmangfoldet kreves det god kompetanse, og en inkludering av forskjellige faggrupper. For å kunne arbeide med kommunen som et komplekst, adaptivt og dynamisk system kreves det en god forståelse for konteksten og de økologiske prinsippene i hvert steg av planprosessen, for på den måten tilrettelegge for en planleggingspraksis som arbeider med et bedre naturmangfoldgrunnlag (Heymans et al., 2019).

Meerow (2017) sin GISP-modell for planlegging viser også til viktigheten av et tverrfaglig utgangspunkt, og en forvaltning som evner å se flere perspektiver i tiltak. Selv om det ikke er nødvendig å bruke den spesifikke modellen Meerow har utviklet, er det en styrke å kunne planlegge ut fra et perspektiv som viser til en forståelse for kompromisser og synergier som kan «vinnes» ved en tverrfaglig tilnærming som ser på flere sider av en sak. Gjennom en multifunksjonell tilnærming til planleggingen kan «hotspots» identifiserer viktige områder som kan inkludere, og fungere for flere interesser i kommunen. En multifunksjonell tilnærming legger også opp til at flere interessenter kan ta del i planprosessen (Heymans et al. 2019). Et slikt perspektiv kan sees i kommunens fokus på, og store midler avsatt til, Øra. Gjennom empirien kom det frem at dette også var svært ønsket av interesseforeningene, og det har vært et tett samarbeid for å igangsette tiltaket. Det multifunksjonelle kommer inn i tiltaket i form av publikumstilretteleggelsen, som er en viktig innfallsvinkel for å skape et folkelig engasjement blant befolkningen og et ønske om en bruk av området, og fordi det er et fokus for å ta vare på de viktige våtmarksområdene og restaurere habitatsområder. Det er for tidlig å si mye spesifikt - fordi prosjektet er fortsatt under utarbeidelse/planlegging, - men det fremstår som kommunen har gått inn med en god helhetsforståelse for hvordan en kan tilrettelegge for mennesket og naturen, og på den måten legger opp til et multifunksjonelt bruksområde.

Ved de tverrfaglige gruppene som nå utarbeides kan denne måten å forstå planleggingen på i et naturmangfoldperspektiv styrkes, fordi kommunen får et bedre overblikk og forståelse for konsekvensene ved hvert enkelt tiltak, og hvordan det kan påvirke naturen i et større bilde. Noen utfordringer som tas opp av forskjellige informanter er at det er vanskelig å få et overblikk av totalt endret naturmangfoldtilstand, fordi tiltak og utbygging skjer i forskjellige tidsperspektiv. Ofte blir konsekvenser utredet for enkelttiltak, og ikke den helhetlige konsekvensen av flere tiltak. Det har også vært en utfordring for naturmangfoldet at de større økologiske funksjonsområdene ikke blir ivaretatt, ofte blir det heller bare et fokus på mindre

punktregistreringer. I dette har kommunen fortsatt en vei å gå, men den tverrfaglige gruppen har ifølge informantene forbedret planleggingen etter den ble implementert. Den tverrfaglige gruppen er ikke en direkte konsekvens av delplanen, men behovet for en slik gruppe kan ha blitt styrket som følge av et økt fokus på naturmangfold i kommunen. En informant mener også at flere faggrupper har blitt mer klar over naturmangfold etter de ble involvert i delplanprosessen, som kan ha økt bevisstheten rundt problematikk og temaer som påvirker naturen. Gjennom en slik tverrfaglig tilnærming til planlegging - og ved å diskutere hvert enkelt tiltak, hvilke påvirkninger tiltakene har og kompromisser som må tas - har kommunen et effektivt verktøy for å forstå kompleksiteten ved planlegging for naturmangfold. Til slutt handler det om valgene som tas, og om kunnskapen som kommer frem i en slik tilnærming faktisk blir hensyntatt i videre planlegging.

Når det planlegges utfra et helhetsperspektiv er det også viktig å få inn de lokale stemmene. Kunnskapsinnhenting i kommunen skjer i stor grad via kartportaler på nett, og kommunen bruker informasjonen derfra i forvaltningen av naturmangfoldet. Artsobservasjoner er i stor grad gjort av frivillige, og de er viktige støttespillere for norsk naturforvaltning (Hetland, 2020). Det samme sees i kommunen, hvor informanter opplyser om at mye av den lokale involveringen handler om artsobservasjoner. Om det er gjort av personer som allerede er kjent for kommunen eller av fagorganisasjoner får observasjonen en større legitimitet for kommunen, noe som er naturlig ved at de innehar en kunnskap og lidenskap for lokalt naturmangfold og gjennom store deler av livet har viet fritiden sin (mange jobber med biologi også) til naturen. Det er denne opparbeidete kunnskapen som er viktig for forvaltningen ved at det kan gi perspektiver og informasjonen som er vanskeligere å fange opp ved kortere, profesjonelle undersøkelser (Baggethun og Rybråthen, 2016). Også i registreringen av hule eiker har kommunen vist en tillit til lokal kunnskap. Her tok inn en rapport så på de større linjene, og på den måten fikk et kunnskapsgrunnlag som bedre evnet å se på en helhetlig forvaltning av kommunens hule eiker.

Som et ledd i en helhetsforståelse av naturmangfoldet - og dets ståsted i en nasjonal kontekst - kan interkommunalt samarbeid være styrkende. Naturmangfoldet har ikke administrative grenser i sitt omfang, mens når det arbeides med naturmangfold på et kommunalt nivå så jobber man utfra noen politiske grenser. Om naturmangfoldet skal forvaltes på en helhetlig måte kreves et større samarbeid, og dette nevner også en informant fra kommunen som et punkt de burde vært flinkere på. Derfor er det uheldig at kommunen ikke har fått til dette. Heller ikke miljødirektoratet hadde tatt med interkommunalt samarbeid som et viktig moment

i veiledningen. Direktoratet har allikevel anbefalt interkommunalt samarbeid for videre arbeid med delplan for naturmangfold. Statlige føringer i senere år har lagt sterk vekt på den kommunale forvaltningen av naturmangfoldet. Dette aktualiserer i enda større grad behovet for et interkommunalt samarbeid, og jeg tror det kan styrke naturmangfoldet i et lenger perspektiv. For å arbeide effektivt og helhetlig med naturmangfold er det viktig å ha en landskapsforståelse som kan forstå sammenhengen mellom det lokale, regionale, nasjonale og globale (Heymans et al., 2019). Interkommunalt samarbeid kan styrke kompetanseoverføring mellom kommuner gjennom praksis, og bidra til en sterkere forvaltning gjennom økt kompetanse og kunnskap. På den måten kan det være et ledd i bedre forståelse for eget naturmangfold i et nasjonalt og globalt perspektiv og styrke bevisstgjøringen av hvordan kommunale valg og føringer påvirker i et større perspektiv.

5.3.5 Delplanen som et verktøy og kunnskapsgrunnlag for videre forvaltning i kommunen

En av de tydeligste direkte konsekvensene av delplan for naturmangfold i arealplanleggingen, er inkluderingen av hensynssoner for viktige naturverdier i den kommunale arealplanen. Hensynssonene er lagt på naturområder av nasjonal og regional viktig verdi. Interessesonene kan være styrkende for forvaltningen ved at de viser områder som krever ekstra hensyn - allerede før planprosessene starter. Det har vært en utfordring for norsk forvaltning at kunnskap kommer for sent opp i planarbeid (Hanssen, 2018), og at det ikke er gode nok kunnskapsgrunnlag i forvaltningen (Hårklau et al. 2014). Ved å legge inn hensynssonene i arealplanene gir kommunen tydelige signaler om at dette er viktige naturområder, og det kan ha en positiv effekt ved at det allerede i tidlig fase gir informasjon til utbyggere og andre som kan ønske å gjøre noe i områdene at det kreves ekstra hensyn og flere undersøkelser.

I empirien kommer det også frem at det er litt forskjellige syn av hensynssonene, og en informant savner et fokus på lokalt viktig natur som hensynssoner, men dette ble ikke prioritert i arealplanene. Det var et viktig poeng for delplanen å få frem lokalt viktig natur, og det er derfor uheldig at de ikke kommer med i arealplanleggingen. Men det blir også poengtert at rent praktisk så blir en arealplan et vanskelig arbeidsdokument å forholde seg til som planlegger om det er «tykt» i hensynssoner. Hvor godt hensynssoner fungerer i arealpraksis blir også problematisert, fordi en alltid skal forholde seg til nyeste tilgjengelige kunnskap uansett, og hensynssoner er et tidsbilde fra når de ble lagt inn.

Kommunen har også blitt flinkere på å identifisere, og ta ut, sårbare naturområder fra arealplanen. For å få til en effektiv planlegging for naturmangfold, spesielt om det er mange

interesser som skal hensyntas, er det viktig å kunne identifisere viktige naturområder, hvor det er størst potensial for å vinne, eller tape natur (Parris et al., 2018). Å identifisere slike områder henger også tett sammen med et ønske om bedre kunnskapsgrunnlag i planleggingen (Hårklau et al., 2014). Ved at kommunen da har begynt å fjerne områder som er identifisert som spesielt viktige i delplanen fra arealplanen er dette en positiv utvikling for den kommunale forvaltningen, og kan sees på som en positiv effekt av delplanen.

I empirien kommer det frem at utbyggere og andre private aktører ofte ikke har satt seg inn i delplanen- og om de har, viser de lite forståelse for naturmangfoldet som er beskrevet, og hvorfor det er viktig å ta vare på det. Et slikt funn aktualiserer behovet for regulative virkemidler i planleggingen om naturmangfold skal hensyntas. Slike regulative virkemidler kan komme gjennom økonomiske insentiver kommunen kan gi aktører som tar inn naturinteresser i utbyggingen sin, eller gjennom krav kommunen kan sette for hvordan naturmangfold må hensyntas. Naustdalslid (1994) beskriver disse virkemidlene som gulrot eller pisk, og viser til at det kan få private utbyggere til å handle slik kommunen ønsker. I tettbebygde strøk er regulative virkemidler som legger strenge føringer for hva utbyggere kan gjøre spesielt viktig, fordi om kommunen mister oversikten eller ikke får et overblikk over konsekvensene av hver utbygging kan sumvirkningen av de aggregerte effektene være svært negative (Parris, et al. 2018). Benton et al. (2010) argumenter også for et tett samarbeid mellom det offentlige og det private som et viktig ledd i å øke naturhensynene i planleggingen. Spesielt er dette relevant i de mer tettbygde områdene av Fredrikstad, hvor det ifølge de empiriske funnene er flere utfordringer knyttet til fortettingsstrategien og vektleggingen av grøntområder. Om ikke kunnskapsgrunnlaget beskrevet i delplanen er nok til å endre handlingsmønstre eller vektleggingen av naturmangfold hos utbyggerne, så krever det en tilnærming fra kommunen som legger noen føringer for hvordan kommunen skal handle i møtet med naturen. En slik tilnærming har kommunen vist at de har, til en viss grad, allerede. Som hovedplanaktør i Norge har kommunen en unik mulighet i møtet med de private aktørene for å bedre naturmangfoldtilstanden. Utbyggernes (og kommunens) vektlegging av økonomiske hensyn er beskrevet som en av de store utfordringene i den kommunale forvaltningen av både interesseorganisasjonene og kommunalt ansatte, og det er kanskje derfor spesielt viktig for kommunen å bruke økonomiske virkemidler, for dette forstår utbyggere bedre. I Norge er det også i stor grad en utbyggerdrevet utvikling, noe som er beskrevet gjennom empirien som en utfordring. Dette aktualiserer i enda større grad behovet for et

samarbeid mellom det offentlige og private om naturhensyn skal vektlegges bedre i planleggingen.

Kommunen har gjennom delplanen et kunnskapsgrunnlag og verktøy som har godt potensiale for å styrke naturmangfoldforvaltningen. Det er viktig å skape en bevissthet i kommunen om delplanen, og informere offentligheten om dokumentet. Kommunal kompetanse kan styrkes ved aktiv bruk av delplanen og prioriteringer av naturmangfoldverdier. Gjennom empirien mener jeg at Fredrikstad har vist en større forståelse for eget naturmangfold, mye takket være delplanen for naturmangfold.

5.3.6 Problemstilling 2 kjapt oppsummert

For kommunens forvaltning fremstår det som viktig at det er engasjerte enkeltpersoner som viser interesse og arbeider for naturmangfoldet, både i kommunestyret, i det kommunale apparatet og blant interesseorganisasjonene. Dette viser hvor viktig det er med en profesjonsetikk og gode rammer, for uten disse personene kan naturmangfoldet fremstå som mer sårbart og lettere tilsidesatt. Hvordan delplanen skal vektlegges i arealforvaltningen er det også ulike syn på, og dette argumenter jeg kan skyldes delplanens intensjon om å være en temaplan som ikke legger sterke føringer eller setter av store midler til handling. Om en delplan skal vektlegges tilstrekkelig kreves en intensjon om å følge opp målene som er beskrevet. I arealplanleggingen er det også motstridende hensyn som skal ivaretas, og planlegging - forstått som en form for tverrfaglig kunnskap til handling – kreves for at kommunen skal komme frem til gode kompromissløsninger som ivaretar mange interesser. I vektleggingen av hensyn i kommunens forvaltning havner også naturmangfoldet ofte i direkte konflikt med økonomiske hensyn, og disse vurderingene er vanskelige å ta fordi det blir en vurdering av (1) den kvalitative verdien av naturmangfold mot (2) de mer kvantifiserbare og politisk gjennomførbare økonomiske hensynene. Det er også vanskelig å bruke naturens egenverdi som standpunkt i planleggingsvurderinger, selv om det viktig. Om kommunen klarer å se de økonomiske sidene av å ta vare på naturmangfoldet kan det derfor være lettere å ta kunnskapsbegrunnede avgjørelser. Samtidig mener jeg at naturmangfoldets egenverdi ikke bør ses vekk fra - begge disse sidene av naturmangfoldet kan og bør vektlegges i et planperspektiv. I en helhetlig tilnærming til kommunens naturmangfold har Fredrikstad kommune nå begynt med en tverrfaglig gruppe, som viser til en forståelse for viktigheten av å hensynte - og planlegge utfra - de forskjellige komponentene som er viktige i en planlegging med naturmangfold. En slik faggruppe er også styrkende for forvaltningen fordi det gir en mulighet til å uttale seg internt tidlig i planprosesser, noe som er viktig for å tidlig kunne

identifisere ønskede og utilsiktede konsekvenser av planene. Som verktøy har delplanen vist noen positive effekter, spesielt rettet mot hensynssonene for viktige naturverdier, som viser en planrettet tilnærming til ivaretagelsen av naturmangfoldet, og identifisering av viktige områder. I empirien vises det til en liten forståelse for naturmangfoldet fra private utbyggere, og her har delplanen et potensial til å møte denne utfordringen om kommunen får lagt inn bedre, regulative virkemidler, som kan forankres gjennom arealplanen.

5.4 Refleksjoner rundt intervjuer og valg gjort for temaet

Intervjuene viser at det er ulike syn blant informantene, både på hvor bra naturmangfoldet blir forvaltet, og hvordan de arbeidet med naturmangfoldet. Oppfatningene av spørsmålene, verdisympunkt og fokusområder kan ha blitt påvirket av rollene informantene har i det kommunale apparatet, og derfor kan det samme spørsmålet ha fått forskjellige svar. Det ble også gjennomført færre intervjuer enn planlagt på grunn av korona-utbruddet, som gjorde det vanskeligere å sette opp intervjuer. Ved flere intervjuer hadde det kanskje blitt en klarere konsensus om hvordan kommunen arbeider. Å undersøke flere kommuner kunne også vært verdifullt, for å få et større spenn på svarene og flere innfallsvinkler.

5.4.1 Intervju og metodisk tilnærming

Intervjuene ble utført i løpet av én måned. De første intervjuene tok jeg fysisk, og etter koronautbruddet ble de resterende intervjuene gjort over skype. Under intervjuene kom det raskt frem at informantene hadde forskjellige bakgrunnskunnskaper, som gjorde at intervjuene artet seg svært annerledes. Ingen informanter kunne svare på alle spørsmålene, men alle kunne svare på noen, og i gjennomgangen av intervjuene i ettertid viste det seg at alle temaene jeg ønsket å undersøke ble dekket. Men på grunn av dette er det enkelte temaer som ikke er dekket grundig, mens andre temaer har blitt dekket av et stort datamateriale. Temaet flest informanter kunne svare på var *utfordringer og endringsfaktorer* i kommunen. Et tema jeg dessverre ikke fikk dekket i like stor grad var «Kommunedelplan for naturmangfold». I kommunen har det vært en høy utskiftning av ansatte, og de som opprinnelig utformet delplanen er ikke lenger ansatte. Derfor er det også en ekstra verdi i delplanen, fordi den har et potensial til å opplyse nyansatte og andre i det kommunale apparatet om det samlede kunnskapsgrunnlaget. Det er også en utfordring i dette funnet: om de som laget planen forsvinner fra kommunen kan det være vanskeligere å følge opp delplanen, og premissene som lå i grunn for valgene som ble tatt kan forsvinne. For min egen del hadde det vært gunstig om jeg undersøkte bedre på forhånd av datainnsamlingen, og på den måten fått et bedre grep om hvilke temaer informantene kan svare på. Intervjuene var utarbeidet som semi-strukturerte

dybdeintervjuer, og derfor kunne jeg allikevel få verdifulle data gjennom å vinkle intervjuene noe forskjellig i løpet av intervjuprosessen. Dette er en styrke ved de semi-strukturerte intervjuene, for som forsker så vet man aldri på forhånd hva som kan svares på, og hvilke svar man får.

Allikevel var intervjuene verdifulle i et forskningsperspektiv fordi jeg fikk gode og utfyllende svar på hvordan det faktisk jobbes med naturmangfold i kommunen. Basert på dette har jeg prøvd å tolke hvilke deler av forvaltningen som har vært påvirket av delplanen, og hva som kanskje er en mer generell tilnærming til kommunalt arbeid for naturmangfold.

5.4.2 Rolleforståelse

De forskjellige synspunktene på hvordan delplanen blir brukt - eller ikke brukt - fremstår for meg som det mest overraskende funnet fra det empiriske arbeidet. Grunnen til at flere informanter opplever at det er lite bruk av delplanen mener jeg er grunnet i en rolleforståelse i det kommunale apparatet. Uten å gå inn på de forskjellige yrkene hver informant har - for å beskytte deres rett til anonymitet - kan det allikevel diskuteres rundt rollene hver informant jobber ut fra, og hvilken forståelse de har for kommunale mål. Det fremstår som om delplanen forstås ut fra et mer fagrettet standpunkt, og at det jobbes med delplanen mest for dem som har en rolle knyttet til forvaltningen av naturmangfoldet. Likeledes fremstår det som de som ikke opplever en aktiv bruk av delplanen mener det hører under andre kommunale yrkesgrupper, og derfor ikke er like relevant for deres arbeid. Dette mener jeg er en svakhet i planen, og er uheldig for en helhetlig forvaltning av naturmangfoldet. Som det kommer frem i teorien og diskusjonen kreves det en tverrfaglig tilnærming for å hensynta, og planlegge ut fra, et naturmangfoldperspektiv. Når da delplanen ikke blir aktivt brukt i arealplanleggingen så er det uheldig. I utarbeidelsen av delplanen var det et mål om å bruke den og skape en bevissthet i kommunen, men det fremstår som om den fortsatt er noe ukjent, til og med innad i det kommunale apparatet. I arealplanleggingen er det viktig å bruke all tilgjengelig kunnskap, og også de delplanene som allerede er blitt laget, spesielt når delplanene er grunnet i et behov for bedre kommunal forvaltning. Delplanen selv opplyser om at den skal være førende for arealplanlegging, men når den ikke blir aktivt brukt er det også vanskelig å si at den er førende.

5.5 Oppsummerende refleksjoner over Delplanen i Fredrikstad

Delplanen for naturmangfold i Fredrikstad har vært utarbeidet med en intensjon om å skape et bedre verktøy for lokal forvaltning av naturmangfold. Delplanen har satt naturmangfoldet i

Fredrikstad i en stedsspesifikk kontekst, og på en effektiv måte klart å samle gjeldene kunnskapsgrunnlag til et helhetlig dokument som evner å se hvilke utfordringer naturmangfoldet står ovenfor. Den har også vært forankret i et ønske om lokal kunnskap, og har involvert flere lokale interesseorganisasjoner for å få til dette. I dette kapittelet har jeg vist at det fortsatt er et stykke å gå før vi ser en målrettet bruk av delplanen i kommunal planlegging, men at den har økt bevisstheten og vektleggingen av naturmangfold i en planleggingskontekst. Det må være en sammenheng mellom intensjon og mål om delplanen skal bli et effektivt verktøy.

Alt ligger til rette for at delplanen kan være et effektivt verktøy i forvaltningen; allikevel er det lite kommunal bevissthet rundt den. For å få til en god forvaltning mener jeg delplanen bør ha en bedre lokal forankring i det kommunale apparatet og et større fokus på å bruke den aktivt i all arealplanlegging. Delplanen bør være bedre hjemlet i forvaltningen gjennom et juridisk forankret rammeverk som sikrer at den alltid ligger som et premiss for arealplanleggingen som alle må sette seg inn i, og slik stiller klare krav til prosesser. Om den skal brukes effektivt krever det også flere ressurser og midler avsatt til kommunal forvaltning av naturmangfold, og en mer målrettet bruk av delplanen som et verktøy og et kunnskapsgrunnlag.

6. Konklusjon

Masteroppgavens formål er å undersøke temaet «naturmangfold i lokal planlegging». For å gå inn i temaet har oppgaven tatt for seg Fredrikstad som case-kommune. Det ble utarbeidet to problemstillinger som ser på hvordan kommunen har utarbeidet en «delplan for naturmangfold», hvordan kommunen arbeider med planlegging for naturmangfold og hvordan delplanen har påvirket forvaltningen. For å forstå sammenhengen mellom naturmangfold og planlegging har masteroppgaven fremstilt noen teoretiske perspektiver. Teorigjennomgangen har hatt som formål å vise til praktiske tilnærmelser i planleggingen og hvilke momenter som er viktige for en helhetlig tilnærming til naturmangfoldet i et planleggingsperspektiv.

I konklusjonen har jeg valgt å vise til de viktigste funnene fra empirien og diskusjonen, og etterpå tolke disse for å vise til hvorfor en planlegging *med* naturmangfold er viktig. Fordi diskusjonen i det forrige kapittelet gikk eksplisitt inn i en drøfting rundt problemstillingene, og viste til at de fleste momenter som ble trukket frem som viktige i problemstilling 1: planprosessen, også er viktige i problemstilling: 2 den mer generelle tilnærmelsen i

kommunens arbeid med naturmangfold har jeg valgt å kort fremstille de viktigste funnene under samlet.

6.1 De viktigste funnene i masteroppgaven

6.1.1 Plantype

Hvordan delplanen utarbeides, og hvilken plantype kommunen går for har mye å si for videre forvaltning av naturmangfoldet. Fredrikstad gikk for en temaplan som gir et helhetlig bilde av det stedsspesifikke naturmangfoldet, basert på eksisterende kunnskapsgrunnlag. Begrunnelsen bak planvalget er et ønske om bedre kommunal kompetanse og en plan som kan brukes som et verktøy for videre planlegging, men også et dokument som kan leses av innbyggere, politikere, kommunalt ansatte og andre interesserte. Det er laget en handlingsplan og føringer for videre kommunalt arbeid, men delplanen har ikke bundet av større arealer eller økonomi for å oppnå målene. Den har heller sett på utfordringer og fremtidige problemstillinger, og hvordan disse kan løses. En slik tilnærming fremstår som både en styrke og svakhet ved planen. På én side er det et omfattende dokument som setter naturen i kommunen i en stedsspesifikk kontekst og ser på de større linjene, og på den måten skaper en større bevissthet rundt ulike utfordringer og potensiale i Fredrikstad. På den andre siden kan det også ha ført til at planen ikke blir førende for arealplanleggingen fordi den ikke binder av arealer, legger av store midler for videre planlegging eller setter et sterkt nok rammeverk for hvordan planen skal brukes.

6.1.2 Ressurser og midler

Ressurser og midler fremstår som svært viktig for utarbeidelsen av delplanen, men også for det mer generelle arbeidet med naturmangfold. Midlene fra Miljødirektoratet i form av penger har vært essensielt for å prioritere delplanarbeidet i kommunen. De regionale aktørene - Fylkesmann og fylkeskommune - har også vært gode støttespillere og kompetente fagpersoner som kan sette naturmangfoldet på dagsorden. Teorien og bakgrunnen for oppgaven har vist at kunnskapsmangel ofte er en utfordring i arealforvaltningen. Videre har jeg vist at slik kunnskapsmangel ofte bunner i ressursmangel. Det handler altså om kommunale prioriteringer. De regionale aktørene har på sin side kunne stått for et godt kunnskapsgrunnlag, og kan som utenforstående pushe på for prioriteringer basert i et mer fagrettet standpunkt. Disse funnene understreker behovet for eksterne midler og ressurser for en god forvaltning på kommunalt nivå.

6.1.3 Lokal kunnskap

Involvering av interesseorganisasjoner for å få frem lokal kunnskap har vært viktig i planprosessen. Kunnskapen organisasjonene har er knyttet opp mot en interesse og aktiv bruk av naturområdene i Fredrikstad. Noen tiltak som står frem som en god lokal involvering er planleggingen for Øra, kunnskapsformidling og fokus på våtmarksområder.

Interesseorganisasjonene jeg intervjuet har følt seg hørt og opplever at de har blitt møtt med integritet, noe som er viktig i medvirkningen. Teorien viser til folkeengasjement som viktig for forvaltning av naturmangfold, og der har delplanarbeidet vært styrkende. Hvor godt kommunen har fulgt opp engasjement har også blitt problematisert, og en informant mente at det var lite forståelse for naturen i kommunens planlegging. Det vises altså til en forvaltning som evner å ta lokal kunnskap på alvor, og ser verdien av det lokale engasjementet, og har fått det inn i delplanen, men som kanskje ikke får det ut i tilstrekkelig grad i den praktiske forvaltningen.

6.1.4 Engasjerte enkeltpersoner

Kommunen er avhengig av engasjerte enkeltpersoner og politisk vilje for å prioritere naturmangfoldet. I kommunens planarbeid har enkeltpersonene som arbeider for en god forvaltning vært førende for naturmangfoldets prioriteringer. Både politisk, innad i det kommunale apparatet og i interesseorganisasjonene. Rammer og vilkår i forvaltningen oppleves fra interesseorganisasjonene som veldig opp til personlig fortolkning. Dette er perspektiver som kan støttes opp fra empirien, som blant annet viser til at det er varierende bruk av delplanen i praktisk arealplanlegging. Basert på disse funnene fremstår det som viktig for forvaltningen å ha bedre føringer og rammer for hvordan naturmangfoldet skal hensyntas. Jeg argumenter også i teorikapittelet for en profesjonsetikk som et tiltak som kan sikre at naturmangfoldet blir ivaretatt i planleggingspraksis.

6.1.5 Vektlegging av delplanen

Det er ulike perspektiver innad i kommuneapparatet på hvordan man skal vektlegge delplanen for naturmangfold i arealplanleggingen. Fordi delplanen ikke legger sterke føringer for fremtidig forvaltning kan den lettere tilsidesettes i praktisk planlegging. Dette betyr ikke at kommunen ikke vektlegger naturhensyn (for det gjør den gjennom blant annet hensynssoner og vektlegging av NML i alle utbygginger som berør naturverdier), men en bevisst bruk av delplan i arealforvaltningen kan ikke sees gjennom de empiriske funnene. I et planperspektiv må kommunen vekke flere hensyn mot hverandre og komme frem til kompromissløsninger

basert på kunnskapen de har tilgjengelig, og det fremstår som det hverken er tid eller midler til å vektlegge delplanen i særlig grad forvaltningen.

6.1.6 Motstridende hensyn og verdisetting

Naturmangfoldet havner ofte i konflikt med motstridende hensyn, som økonomiske interesser. I Fredrikstad er det en stor utfordring for planleggingen at økonomiske verdier vektet høyere enn egenverdien i naturmangfoldet. Naturmangfoldets egenverdi er også en vanskelig faktor å anvende i praktisk planleggingen fordi det er vanskelig å sammenligne den med de kvantifiserbare økonomiske hensynene. På grunn av dette står ofte økonomiske hensyn som trumfende. Jeg argumenter også for hvorfor det er viktig å forstå naturmangfoldet både et økonomisk verdisyn, og en egenverdi hensyn for å planlegge for naturmangfoldet. Allikevel har empirien vist at kommunen oftere hensyntar naturmangfoldet fra et verdistandpunkt enn før.

6.1.7 Helhetlig forvaltningstilnærming

I et helhetlig forvaltningsperspektiv er det flere hensyn og interesser som skal hensyntas, og det fører til en utfordrende forvaltningsoppgave. Selve delplanen for naturmangfold i Fredrikstad har samlet eksisterende kunnskap og kartlegging av naturmangfold til et helhetlig dokument, som kan styrke en forvaltning som evner å se de forskjellige komponentene som er en del av planleggingen. For kommunen fremstår det som viktig at de nylig har utarbeidet en intern, tverrfaglig gruppe som kan uttale seg internt tidlig i planprosesser og trekker inn flere faggrupper fra det kommunale apparatet. I planleggingen i Fredrikstad kommune har det vært en utfordring at det planlegges ut fra enkelttiltak, og at effektene hver utbygging samlet sett har for naturtilstanden ikke blir undersøkt grundig nok. Den tverrfaglige gruppen fremstår som styrkende for Fredrikstads evne til å planlegge helhetlig. I et nasjonalt perspektiv er det uheldig at interkommunalt samarbeid ikke har blitt bedre integrert i planleggingen, fordi et slikt samarbeid kunne ha satt Fredrikstads stedsspesifikke naturmangfold i en regional, nasjonal og global kontekst.

6.1.8 Delplanen som verktøy

Som et verktøy har delplanen hatt noen direkte konsekvenser, som implementeringen av hensynssoner i arealplanene. Ved å legge inn hensynssonene viser kommunen at de i noen tilfeller jobber utfra delplanen og funn identifisert i denne. Kommunen har også på grunnlag av delplanen blitt flinkere å ta ut viktige naturområder fra planleggingen, noe som fremstår som viktig for en godt økologisk forvaltning og for å ta vare på viktig naturmangfold. I

empirien viser det til en generell dårlig forståelse for naturmangfoldet blant private aktører, basert på informantenes erfaring. Som et verktøy- eller kunnskapsgrunnlag- rettet mot private utbyggere kunne delplanen gjerne blitt mer effektivt brukt, fordi utbyggere forstår økonomien bedre enn naturhensynene.

6.2 Planlegging *med* naturmangfold; hva viser funnene i et mer generelt anvendelig perspektiv.

Masteroppgaven har vist hvor viktig det er å ta høyde for naturmangfold i all planleggingen, ikke bare i eksplisitt naturforvaltning. Funnene fra delplangjennomgangen viser at det er en fordel å få et overblikk over kommunens lokale naturmangfold, og å identifisere de større linjene tidlig i arealplanleggingen. Det er derfor viktig at planleggere og andre involverte aktører er klare over sin kommunes stedsspesifikke natur. Planlegging *med* naturmangfold krever kunnskap, ressurser, økonomiske midler og teoretisk forankring for å lykkes. Jeg har i denne masteroppgaven argumentert for at det kreves et godt juridisk rammeverk for å sikre at økologiske hensyn blir en del av den generelle arealforvaltningen, og at alle som er involvert i planleggingen bør følge en profesjonsetikk som sikrer at naturmangfoldet alltid skal drøftes på et godt grunnlag. Naturen havner ofte i en interessekonflikt med økonomiske hensyn, og strenge retningslinjer for hvordan man skal vektlegge natur er viktig for å få inn et godt forvaltningsgrunnlag, og sikre at naturmangfoldet ikke taper på grunn av dårlig eller feilaktige begrunnede skjønnsutøvelser. Økonomiske midler kan også være en utfordring fordi de ligger som en begrensende faktor i tiltak og for et godt kunnskapsgrunnlag, det er derfor viktig å bevilge nok øremerkede midler til planleggingen som kan hensynta naturmangfold. Naturmangfoldet er under stadig større press fra klimaendringer og arealendringer, og derfor blir det bare viktigere og viktigere å aktivt planlegge *med* naturmangfold, basert på et tverrfaglig kunnskapsgrunnlag.

Lokal kunnskap og involvering fremstår som viktig for å få et bedre bilde av naturmangfoldet, og kommuner må derfor møte interessenter som legitime støttespillere i forvaltningen, som kan komme med innfallsvinkler, kunnskap og synspunkter som kan styrke kompetanse og kunnskap i planleggingen.

«Kommunedelplan for naturmangfold» fremstår som et viktig verktøy og kunnskapsgrunnlag for å få inn overnevnte hensyn og perspektiv i planlegging. For at delplanen skal fungere etter sine intensjoner er det essensielt at kommunens arealplan reflekterer føringene i delplanen, og

at den blir eksplisitt brukt i *all* planlegging. Det er også viktig at politikere setter seg inn i delplanen og aktivt legger av midler for å sette tiltak beskrevet i delplanen ut i liv.

6.3 Videre forskning?

Naturmangfoldet er komplekst, og det gjør at planlegging som hensyntar og inkluderer naturhensyn er viktig, men vanskelig. Det er et stort spenn i faktorer som påvirker forholdet mellom menneske og naturen. Derfor aktualiseres behovet for å finne ut hvilke momenter som bør vektlegges, og hvordan god, kunnskapsbasert forvaltning som inkluderer ivaretakelsen av naturhensyn. Masteroppgaven har vist at «Kommunedelplan for naturmangfold» kan være et viktig verktøy i arealforvaltningen. Men selv om kommunedelplanen har styrket den kommunale planleggingen i Fredrikstad, så er det en vei å gå før det kan sies at naturmangfold blir godt ivaretatt planleggingen. Det kunne vært interessant å forske mer på hvordan en slik delplan aktivt kan integreres i arealforvaltningen for å styrke naturmangfoldhensyn.

Delplanen er et nytt konsept, så det er derfor et stort potensial for å undersøke mer og gjøre den til et bedre verktøy. Om noen år kan også være nyttig å gjøre en ny undersøkelse på dens effekter - for som noen informanter påpekte så har den vært så kort i bruk at det faktisk er for tidlig å si noe spesifikt om hvordan den har påvirket arealplanleggingen.

I intervjuer beskrev flere informanter manglende midler og ressurser som stor utfordring - både for tiltak og i kunnskapsgrunnlaget. Det kunne derfor vært interessant å forske mer på hvordan manglende ressurser påvirker planleggingen, og om det er mulig å finne mer kostnadseffektive løsninger som allikevel hensyntar naturmangfoldet. De regionale aktørene har også vist seg å være svært viktige for å ivareta naturhensyn og det kunne vært nyttig å undersøke grundigere hvilke effekter mer kommunal autonomi har på kommunens prioriteringer av naturmangfold.

7. Kildeliste

Aarsæther, N. J., Falleth, E., Nyseth, T., Kristiansen, R (2018) *Plan og samfunn: system, praksis, teori*. 1.utg Oslo. Cappelen Damm

Ahern, J. (2012) *Urban landscape sustainability and resilience: The promise and challenges of integrating ecology with urban planning and design*. *Landsc. Ecol.* 2012, 28, 1203–1212.

Artsdatabanken (2015) *Påvirkningsfaktorer* tilgjengelig på: <https://www.artsdatabanken.no/Rodliste/Pavirkningsfaktorer> [04.04.2020]

Artsdatabanken (u.å) *Natur i Norge* tilgjengelig på:
<https://www.artsdatabanken.no/NiN> [04.04.2020]

Balestrieri, M. (2014) *Relations between power and planning* European scientific journal vol 10(7)

Baggethun, E. G., Rybråthen, S. (2016) *Lokal og tradisjonell økologisk kunnskap i forskning og forvaltning av laks* Nina rapport 1290, Lillehammer.

Bekkesy, S. A., Keith, D. A., Kusmanoff, A. M., Runge, M. C., Wintle, B. A. (2018) *Ask not what nature can do for you: A critique of ecosystem services as a communication strategy* Biological Conservation vol 224 pp.71-74

Bell, E., Bryman, A. & Harley, B. (2018). *Business research methods* 5.utg . Oxford: Oxford university press

Benton, T. M., Dougill, A. J., Goddard, M. A. (2009) *Scaling up from gardens: biodiversity conservation in urban environments*

Bugge, H. C (2015) *Lærebok i miljøforvaltningsrett* 4.utg. Oslo: Universitetsforlaget

Clausen, R., Clark, B., Longo, S. B., Shriver, T. E. (2016) *Sustainability and Environmental Sociology: Putting the Economy in its Place and Moving Toward an Integrative Socio-Ecology* Sustainability 2016 8(5)

Corburn, J. (2003) *Bringing local knowledge into environmental decision making: improving urban planning for communities at risk* Journal of Planning education and research 22(4) pp. 420-433

Elmqvist, T., Fragkias, M., Goodness, J., Guneralp, B., Marcotullio, P. J., McDonald, R. I., Parnell, S., Schewenius, M., Sendstad, M., Seto, K. C., Wilkinson, C. (2013) *Urbanization, Biodiversity and ecosystemservices: Challenges and opportunities* Springer open

Fredrikstad kommune (2018) *Kommunedelplan for naturmangfold Fredrikstad* Fredrikstad

Gibbert, M., Ruigrok, W., Wicki, B (2008) *What passes as a rigorous case study?* Strategic management journal vol 29 (13) pp.1465-1474

Hansen, A., Defries, R., Turner, W (2004). *Land Use Change and Biodiversity. Remote and digital image processing, Volume 6*

Hanssen, G. S., Aarsæther, N. J. (2018) *Plan- og bygningsloven 2008 en lov for vår tid?* 1.utg Oslo: Universitetsforlaget

Hetland, P (2020) *Derfor er amatører en verdifull ressurs for forskningen* forskersonen tilgjengelig på: <https://forskersonen.no/kronikk-mening-om-forskning/derfor-er-amatorer-en-verdifull-ressurs-for->

forskningen/1694661?fbclid=IwAR0rdD01Zg_EwtqMyxmAkmuKqnYWWPb5IDjOIhG7J1A30ugq6HYLsr1FU10 [08.06.2020]

Heymans, C., Breadsell, J., Byrne, J. J., Eon, C., Morrison, G. M. (2019) *Ecological Urban Planning and Design: A systematic Literature Review* Sustainability 2019 11(13)

Hoekveld, G., Needham, B. (2012) *Planning Practice between Ethics and the Power Game: Making and Applying an Ethical Code for Planning Agencies* International journal of urban and regional research vol 37 (5) pp.1638-1653

Hofstad, H., Lund-Iversen, M., Winsvold, M. (2013) *Innsigelser etter plan- og bygningsloven* Rapport fra NIBR 10/2013 Tilgjengelig på: <https://fagarkivet.oslomet.no/en/item/innsigelser-etter-plan-og-bygningsloven-2013-1> [26.06.2020]

Hårklau, S. E., Dyrnes, G., Lied, A. B., Norén, I., Meland, V. & Glover, B. (2014). Gjennomgang av praktisering av naturmangfoldloven. Oslo: Multiconsult

Johannessen, A., Kristoffersen, L., Tufte, P. A. (2008) *Forskningsmetode for økonomiske-administrative fag* utg.2 Oslo: Abstrakt forlag

Johnston, R. J (u.å) *Ecosystem services* Encyclopedia Britannica. Tilgjengelig på: <https://www.britannica.com/science/ecosystem-services>

Lewis, S. L., Maslin, M. A (2015) *Defining the anthropocene* Nature Vol 519 pp. 171-180

Meerow, S., Newell, J. (2017) *Spatial planning for multifunctional green infrastructure: Growing resilience in Detroit*. Landsc. Urban Plan. 2017, 159, 62–75.

Miljødirektoratet (u.å) *Naturtyper – DN-Håndbok 13* tilgjengelig på: <https://kartkatalog.miljodirektoratet.no/Dataset/Details/10> [12.04.2020]

Miljødirektoratet (2009) *Ytre hvaler nasjonalpark* tilgjengelig på: <https://faktaark.naturbase.no/?id=VV00002752> [05.03.2020]

Miljødirektoratet (2010) *Øra naturreservat* tilgjengelig på: <https://faktaark.naturbase.no/?id=VV00001245> [05.03.2020]

Miljødirektoratet (2020) *Miljømål 1.2* Tilgjengelig på: <https://miljostatus.miljodirektoratet.no/miljomal/naturmangfold/miljomal-1.2/> [18.05.2020]

Nannestad kommune (2019) *Kommunedelplan for naturmangfold i Nannestad 2019-2026* Nannestad

Naturmangfoldloven (2009) *Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)* tilgjengelig på: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-06-19-100> [30.06.2020]

Naustalslid, J. (1994) *Lokalt miljøvern* 1.utg. Oslo: Tano

Næss, A. (1976) *Økologi, samfunn og livsstil* Universitetsforlaget. 5.utg. Oslo: Universitetsforlaget

Parris, K. M., Amati, M., Bekkesy, S. A., Dagenai, D., Fryd, O., Hahs, A. K., Hes, D., Imberger, S. J., Livesley, S. J., Marshall, A. J., Rhodes, J. R., Threlfall, C. G., Tingley, R., Van der Ree, R., Walsh, C. J., Wilkerson, M. L., Williams, N. S. G. (2018) *The seven lamps of planning for biodiversity in the city cities* 83 pp. 45-53

PEFC (u.å.) *Norsk PEFC skogstandard* Tilgjengelig på: <https://www.pefc.no/var-standard/norsk-pefc-skogstandard> [08.04.2020]

Plan og bygningsloven (2008) *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)* Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71> [30.06.2020]

Regjeringen (2004) *Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold* Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2004-28/id388846/?ch=1> [12.06.2020]

Regjeringen (2011) *Internasjonale mål for biologisk mangfold* Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/contentassets/2395e3d57fce400ab42e4aeb4417732c/t-1526.pdf> [12.06.2020]

Regjeringen (2015) *Stortingsmelding 14. Norsk handlingsplan for naturmangfold* tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/stortingsmelding-natur-for-livet/id2468165/> [12.02.2020]

Riksrevisjonen (2011–2012). *Dokument 3:1 Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget.* Tilgjengelig på: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Dokumentserien/2011-2012/dok3-201112/Dok3-201112-001/?lvl=0> [27.06.2020]

Sabima (u.å) *Hva truer naturen* Oslo, Sabima. Tilgjengelig på: <https://www.sabima.no/hva-truer-naturen/> [23.04.2020]

Sabima (u.å) *Hva er naturmangfold* Oslo, Sabima. Tilgjengelig på: <https://www.sabima.no/hva-er-naturmangfold/> [23.04.2020]

Sabima (u.å) *Økosystemtjenester naturens goder* Sabima. Tilgjengelig på: <https://www.sabima.no/okosystemtjenester-naturens-goder/> [23.04.2020]

Schröter, M., Serna-Chavez, H. M., Groot, R. S., Oudenhoven, A. P. E., Opdam, P., Remme, R. P., Zanden, E. H. (2014) *Ecosystem Services as a Contested Concept:*

a Synthesis of Critique and Counter-Arguments Conservation Letters vol 7 (6) pp.514-523

Nordre Follo (2017) *Kommunedelplan for naturmangfold ski kommune* tilgjengelig på: https://www.nordrefollo.kommune.no/globalassets/nordre-follo/horinger/kommunedelplan-naturmangfold/plandokument_kdp-naturmangfold_vedtatt-13.12.2017.pdf [21.02.2020]

SSB (2020) *Fredrikstad (Viken)* Tilgjengelig på: <https://www.ssb.no/kommunefakta/Fredrikstad> [26.03.2020]

Steiner, F. (2014) *Frontiers in urban ecological design and planning research*. Landsc. Urban Plan. 2014, 125, 304–311.

UN (2019) *UN Report: Nature's Dangerous Decline 'Unprecedented'; Species Extinction Rates 'Accelerating'* Tilgjengelig på <https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2019/05/nature-decline-unprecedented-report/> [18.05.2020]

UNDP (2014) *Environmental justice: comparative experiences in legal empowerment* Tilgjengelig på: https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/access_to_justiceandruleoflaw/environmental-justice---comparative-experiences.html [06.05.2020]

WWF (2018) *Living planet report 2018* Tilgjengelig på: <https://www.worldwildlife.org/publications/living-planet-report-2018> [18.05.2020]

8. Vedlegg

Vedlegg 1 – Informasjonsskriv og samtykkeerklæring

Vedlegg 2 – Intervjuguide kommunalt ansatte

Vedlegg 3 – Intervjuguide interesseorganisasjoner

Vedlegg 4 – Intervjuguide Miljødirektoratet

Vil du delta i forskningsprosjektet

”Naturmangfold i lokal planlegging”?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å finne ut hvordan en norsk kommune arbeider med naturmangfold i lokal planlegging. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Formålet med prosjektet er å finne ut hvordan det jobbes med naturmangfold i lokal planlegging. Dette prosjektet er en masteroppgave i by- og regionplanlegging, og all informasjon som samles inn vil kun brukes i denne oppgaven.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Fredrikstad kommune er valgt som case-kommunen i dette prosjektet, og er utgangspunktet i informasjonen som samles inn. Personer som er koblet til temaet «naturmangfold i lokal planlegging» i Fredrikstad vil bli intervjuet. Henvendelser til intervju er sendt til planleggere i Fredrikstad, frivillige miljøorganisasjoner og miljødirektoratet. Dette er for å dekke planarbeidet i kommunen og finne ut mer om bakgrunnen for «kommunedelplanen for naturmangfold» i Fredrikstad.

Hva innebærer det å delta i dette intervjuet?

Intervjuet innebærer å svare på en rekke spørsmål innen naturmangfold i lokal planlegging, og det vil bli tatt lydopptak av intervjuet. Gjennom samtalen/intervjuet samles det inn informasjon om hvordan du arbeider innen dette temaet. Det inneholder spørsmål om innsamling av kunnskap, hvordan kunnskapen arbeides med, arealkonflikter og spørsmål knyttet til «kommunedelplan for naturmangfold». Annet enn lydopptak, navn, arbeidssted og eventuell miljøorganisasjontilknytning samles det ikke inn persondata. Lydopptakene og navnene vil ikke bli publisert i endelig oppgave, men funnene fra intervjuene samt arbeidssted og kommune vil bli publisert. For miljøorganisasjonene blir det ikke nevnt hvilken organisasjon informantene representerer.

Intervjuene er i hovedsak rettet mot planleggere i Fredrikstad kommune. I tillegg til denne utvalgsgruppen er det også interessant å intervjuere andre som har vært del av prosessen «Kommunedelplan for naturmangfold».

- I intervjuene med planleggerne er hensikten å finne ut hvordan en norsk kommune arbeider med naturmangfoldet i egen kommune. Spørsmålene baserer seg på

kunnskapsgrunnlag og kunnskapsinnhenting, samt hvordan det brukes i den praktiske planleggingen.

- I intervjuene med de frivillige miljøorganisasjon er hensikten med intervjuet å samle inn informasjon om hvordan dere har vært involvert i arbeidet med kommunedelplan for naturmangfold, og om den lokale kunnskapen de sitter inne med blir gjenspeilet i delplanen.
- I intervjuet med miljødirektoratet er hensikten å finne ut mer om bakgrunnen og målene for prøveprosjektet «Kommunedelplan for naturmangfold», og hvordan det har fungert som et verktøy for naturmangfoldverdier.

Det er frivillig å delta

Det er helt frivillig å delta i forskningsprosjektet. Om en velger å delta kan du senere trekke samtykke tilbake, og du trenger heller ikke oppgi grunn for dette. Om du velger å ikke delta vil alle opplysninger om deg bli anonymisert. Om du senere velger å trekke deg fra prosjektet vil det ikke i ettertid ha noen negative konsekvenser for deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

De eneste personene som vil se personopplysningene og lagret informasjon er student og veileder. I tillegg blir persondataene lagret i passordbeskyttet mappe. I den publiserte oppgaven vil du ikke kunne bli identifisert utover arbeidssted og miljøorganisasjonstilknytning.

Personopplysninger etter endt prosjekt

Prosjektet skal etter planen avsluttes 15.mai 2020. Når prosjektet avsluttes slettes alle personopplysninger og lydopptak.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Norges miljø- og biovitenskapelige universitet har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Norges Miljø- og biovitenskapelige universitet
 - Askild Aavitsland Lid (student)
Tlf: 48596821
E-post: Askildaalid@gmail.com / asklid@nmbu.no
 - Synne Movik (veileder)
Tlf: 67231221
E-post: synne.movik@nmbu.no
- Vårt personvernombud:

Hanne Pernille Guldbrandsen
Tlf: 40281558
E-post: Personvernombud@nmbu.no
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personverntjenester@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Veileder

Student

Synne Movik

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «naturmangfold i lokal planlegging», og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju
- at intervjuet tas opp på lydopptak

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. 15.05.2020

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg 2 – Intervjuguide Kommunalt ansatte

Introduksjon:

1. Bakgrunn for oppgaven. Målene mine og generelt litt forklaring på hva jeg prøver å finne ut.
2. Litt løst snakk om naturmangfold og arbeidet deres, bare for å komme inn i rytmen og varme opp skikkelig til intervjuet.

Hovedkategorispørsmål

1. Hvordan opplevde dere at arbeidet med innsamling av data til kommunedelplan for naturmangfold var?

Eventuelle oppfølgingsspørsmål

- Skiller den seg fra tidligere delplanen om biologisk mangfold i Fredrikstad?
- Kunnskapsbruk: I dokumentet kommer det frem at det ikke ble innhentet ny kunnskap, men brukt eksisterende. Dere identifiserer allikevel viktigheten av å undersøke mer, er dette noe dere har begynt med nå? Suppleres den med ny kunnskap underveis?
- Hvordan involverte referansepersoner/grupper seg. Var det flere innspill, og ble de hørt på? Ble det lagt vekt på den lokale kunnskapen om naturmangfold i Fredrikstad?
- Møtte dere noen uventede ting i arbeidet?
- Hva slags utfordringer opplevde dere i planarbeidet?
- Var det bred tverrfaglighet i arbeidet?
- Hvor mye ressurser ble lagt inn i arbeidet?

2. Ble du som planlegger mer klar over naturmangfoldet i Fredrikstad, viktigheten av det og utfordringer det står ovenfor? Har det hatt noen reelle effekter på planleggingen i Fredrikstad kommune?

Eventuelle oppfølgingsspørsmål

- Kom det frem noen uventede konsekvenser av eksisterende eller planlagt arealbruk?
- Dere skriver i naturmangfoldplanen en del om økosystemer og sammenkoblinger av disse. Er det noe som i dag blir lagt inn i og reflektert rundt i all arealbruk?
- Bruker private initiativtakere/utbyggere også planen?
- Har dere brukt den samlede kunnskapen til å gi/ikke gi dispensasjoner eller byggetillatelser?
- Er det noen områder som blir identifisert i planen som har fått ekstra beskyttelse?

3. Har dere eksempler på konkrete tiltak som har kommet som konsekvens av naturmangfolddelplanen i senere tid?

Eventuelle oppfølgingsspørsmål?

- Er det implementert noen tiltak som ikke er nevnt i planen?
- Hvordan arbeides det med nye tiltak i kommunen? (tverrfaglige grupper etc.)
- Det kommer frem i naturmangfolddelplanene at dere som kommune vil redusere bruken av blant annet kompesenasjon i tiltakspyramiden. Er dette noe dere har klart i nyere tid for å unngå tap av naturmangfold?

4. Hva står frem som de største arealkonfliktene i Fredrikstad når det kommer til naturmangfold?

Eventuelle oppfølgingsspørsmål

- Hvilke arealinteresser merker dere står i størst konflikt med naturmangfoldet?
- Er det interesse fra innbyggere og private utbyggere i arbeidet med naturmangfoldet?
- Opplever du som planlegger at private initiativtakere har bredere grunnkunnskaper innen naturmangfold før de søker om noe?
- Opplever du som planlegger at du kan bli presset i en retning i konfliktfylte saker, spesielt i saker hvor naturmangfold er en av interessene.
- Hva opplever du som de største faktorene som driver endringer i naturmangfold i kommunen?
- Hva står frem som de største utfordringene for videre arbeid med naturmangfold i kommunen?

5. Hvordan blir naturmangfold vektlagt i reguleringssaker?

- Hvordan opplever dere kompetansen til private initierte reguleringssaker på natrmangfold er?
- Hvilke kriterier setter dere til undersøkelser på naturmangfold i reguleringsforslag?
- Hvordan opplever dere de retningslinjene som blir satt opp i kommunedelplanen for naturmangfold er reflektert i arealplanen?

6. Hvordan opplever dere kompetansen i kommunen er på naturmangfold i planleggingen?

7. Har dere noe mer å legge til angående arbeidet med naturmangfold i Fredrikstad i et kommunalt/lokalt perspektiv, eller om kommunedelplanen for naturmangfold?

Vedlegg 3 – Intervjuguide Interesseorganisasjoner

Introduksjon

1. Bakgrunn for oppgaven. Målene mine og generelt litt forklaring på hva jeg prøver å finne ut.
2. Litt løst snakk om naturmangfold og arbeidet, bare for å komme inn i rytmen og varme opp skikkelig til intervjuet.
3. Snakke om deres interesse for arbeidet og naturen i Fredrikstad

Hovedkategorispørsmål:

1. Hvordan hjalp dere kommunen med innsamling av data?
 - Hvordan vil du karakterisere samarbeidet?
 - Hvordan ble samarbeidet organisert?
 - Hvilke ressurser disponerte dere i arbeidet?
 - Er det et pågående samarbeid fremdeles?
2. Hva opplever dere som utfordringer i arbeidet med naturmangfold som en interessegruppe?
3. Følte dere at dere ble hørt?
 - I hvilken grad kom kunnskapen dere satt med frem i videre arbeid og planer i dag?
 - Hvordan føler dere kommunen stilte seg til den lokale kunnskapen dere sitter inne med?
 - Hvordan vil du karakterisere samarbeidet?
 - Hvordan ble samarbeidet organisert?
 - Hva slags utfordringer møtte dere?
 - I hvilken grad følte dere at dere ble hørt, og at interessene/utfordringene dere kom med ble tatt på alvor?
4. Hvorfor er naturmangfoldet viktig å ta vare på i Fredrikstad?
5. Hva er deres opplevelse av effekten delplanen og samarbeidet med kommunen har vært?
 - Ser dere noen reell forskjell i hvordan tilstanden blir ivaretatt, tiltak som har kommet som resultat av funn dere har kommet med, positive/negative ting.

- Hva opplever dere som de største faktorene som driver endringer i naturmangfoldet i kommunen?

6. Noe mer dere vil legge til, som jeg eventuelt har glemt eller oversett?

Vedlegg 4 – intervjuguide miljødirektoratet

Introduksjon

1. Bakgrunn for oppgaven. Målene mine og generelt litt forklaring på hva jeg prøver å finne ut.
2. Litt løst snakk om naturmangfold og arbeidet, bare for å komme inn i rytmen og varme opp skikkelig til intervjuet.

Hovedkategorispørsmål:

1. Hva er bakgrunnen for prosjektet?
 - Hva er målet med prosjektet?
 - Hvorfor så dere et behov for å innføre kommunedelplanen for naturmangfold?
 - Hvordan valgte dere pilotkommunene?
 - Hvordan tenker dere at det hjelper i praksis i forhold til om kommunen ikke har en delplan for naturmangfold?
 - Er det noe dere ser for dere at alle norske kommuner skal gjøre?
2. Hvilke retningslinjer gir dere på utarbeidelsen av prosjektet?
 - Hvilken informasjon gir dere til prøvekommunene?
 - Følger dere opp arbeidet som blir gjort?
 - Tilbyr dere hjelp og rådgivning for utførelse?
3. Hvordan forholder dere dere til bruk og integrering av kunnskap innen naturmangfold?
 - Hvordan forholder dere dere til integrering av lokal kunnskap?
 - Mye av kunnskapsgrunnlaget går på innhenting av data i kommunene selv. Legger dere opp til datainnhenting basert på de sesongavhengige kontekstene? Med tanke på sesongvariasjoner og sykluser.
 - Hvordan baserer dere verdsettingen av naturmangfold? Er det lagt opp for å kunne forstå de forskjellige verdiene naturmangfold kan gi, som folkehelse, naturens egen motstandsdyktighet etc.
4. Har dere sett noen effekter av prosjektet?
 - Hva er deres erfaringer med prosjektet så langt, sett fra deres synspunkt?

- Følger dere med på naturmangfoldtilstanden i kommunene som er med i prosjektet?
 - En delplan er ikke juridisk bindende, men retningsgivende. Ser dere noen grunn til å legge flere retningslinjer på at kommunene må følge opp det de skriver i delplanen?
 - Hvordan kan kommunene praktisk bruke det de finner i delplanen i planarbeidet sitt videre?
5. Har dere andre prosjekt på gang for ivaretagelse og kunnskap om naturmangfold i kommunene?
- Er det noen alternative tiltak for å sikre at naturmangfoldet blir fulgt opp?
 - Det er et økt ansvar de senere årene for at kommunene selv må ta mer ansvar naturmangfoldet i egne kommuner, med oppgaver som tidligere hørte til fylkesmann som nå er kommunens eget ansvar og en strengere innsigelse praksis i forhold til kommunen autonomi. Har det påvirket naturmangfoldet?
6. Hva har responsen vært fra kommunene som har vært med på prosjektet?
- Hvordan opplever dere kommunenes erfaringer med prosjektet?
 - Opplever dere at kommunene sitter med mer kompetanse innen naturmangfold?
7. Hva opplever dere som de største utfordringene ved prosjektet?
8. Er det noe mer dere vil legge til eller kan si om kommunedelplanen for naturmangfold og arbeidet med naturmangfold i norske kommuner?



Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
Noregs miljø- og biovitenskapelige universitet
Norwegian University of Life Sciences

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway