
Forord

På oppdrag fra Miljøverndepartementet har Statskonsult kartlagt erfaringer fra arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner i åtte departementer og i miljøvernforvaltningen. Formålet med prosjektet har vært å vurdere hvordan arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner har fungert og komme med forslag til eventuelle forbedringer av det videre arbeidet. Fordi Statskonsults bidrag skal inngå i arbeidsprosessene knyttet til nye miljøhandlingsplaner, er det enighet mellom Miljøverndepartementet og Statskonsult at dokumentasjonen inngår i vår notatserie.

Representanter for de berørte departementene og miljøvernmyndighetene har stilt sin tid og kunnskap til disposisjon for vårt arbeid. Vi vil takke alle informantene for verdifull informasjon og konstruktive bidrag til prosjektet.

Statskonsult står ansvarlig for innholdet i notatet. Avdelingsdirektør Vivi Lassen har vært prosjektansvarlig. Notatet er utarbeidet av Freddy Hansen og Marit Johannessen.

Anne-Grete Aase har deltatt i slutføringen av notatet.

Oslo, april 2001

Vivi Lassen
avdelingsdirektør

Innhold

Sammendrag	3
1 Innledning	7
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Mål og mandat	9
1.3 Avgrensning og utdyping av problemstillinger	9
1.4 Tilnæringsmåte og metode	10
2 Kartlegging av erfaringer fra arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner	11
2.1 Generelt om arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner	11
2.2 Sektordepartementenes erfaringer	13
2.2.1 Organisering av arbeidet i eget departement	13
2.2.2 Samhandlingen med miljøvernmyndighetene	14
2.2.2.1 Formål	14
2.2.2.2 Innholdet i planen: Resultatområder, sektormål, virkemidler og tiltak	14
2.2.2.3 Samordning	15
2.2.2.4 Tidsramme og ressursbruk	16
2.2.2.5 Resultatdokumentasjonssystemet	16
2.2.2.6 Positive effekter i eget departement som følge av arbeidet	18
2.2.2.7 Oppsummering	19
2.2.3 Hva er ønskesituasjonen?	20
2.3 Innvolving av underliggende virksomheter i to departementer	21
2.3.1 Organisering	22
2.3.2 Erfaringer	22
2.4 Miljødirektoratenes erfaringer	23
2.4.1 Organisering av arbeidet i egen virksomhet	23
2.4.2 Samarbeidet med sektormyndighetene	23
2.4.3 Samhandling mellom Miljøverndepartementet og andre miljødirektorater	25
2.4.3.1 Miljøvernmyndighetenes rolle, ansvar og delaktighet i prosessen	25
2.4.3.2 Formål	25
2.4.3.3 Innholdet i planene – Resultatområder, sektormål, virkemidler og tiltak	26
2.4.3.4 Samordning	27
2.4.3.5 Tidsramme	27
2.4.3.6 Resultatdokumentasjonssystemet	28
2.4.3.7 Positive effekter av arbeidet	28
2.4.4 Oppsummering	29
2.5 Miljøverndepartementets erfaringer	30
2.5.1 Organisering av arbeidet i eget departement	30
2.5.2 Samhandling med andre aktører	30
2.5.2.1 Samarbeid med sektordepartementene	30
2.5.2.2 Samarbeid med miljødirektoratene	31
2.5.2.3 Miljøverndepartementets rolle	32
2.5.2.4 Innhold i planene	33
2.5.2.5 Tidsramme	33

2.5.2.6	Resultatdokumentasjonssystemet	33
2.5.2.7	Positive effekter av arbeidet	34
2.5.3	Forbedringspotensial	34
3	Statskonsults vurderinger og anbefalinger	36
3.1	Organisering av arbeidet.....	36
3.1.1	Det er ikke grunnlag for å foreta endringer i organiseringen av arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner	36
3.2	Erfaringer fra arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner	37
3.2.1	Uforpliktende ansvars- og rolledeling og manglende samordning	38
3.2.1.1	Planenes status, legitimitet og prioritet er ulik i de forskjellige departementene.....	38
3.2.1.2	Planene har svak konkretiseringsgrad og manglende budsjettmessig kobling.....	38
3.2.1.3	Samordning mellom departementer om sektorovergripende miljøsamarbeid har i liten grad funnet sted.....	39
3.2.1.4	Konsekvenser	40
3.2.2	Tidsrammer og ressursbruk.....	41
3.2.3	Om målstrukturen for sektorvise miljøhandlingsplaner	42
3.2.4	Noe å bygge videre på	43

Sammendrag

På oppdrag fra Miljøverndepartementet har Statskonsult kartlagt erfaringer involverte aktører har fra arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner i åtte departementer. Hensikten med prosjektet har vært å evaluere hvordan arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner har fungert, og innhente sektordepartementenes synspunkter på sektorvise miljøhandlingsplaner som redskap for å tydeliggjøre sektorenes miljøansvar. Statskonsult skulle også foreta en vurdering av synspunkter som har kommet fram i evalueringen og komme med forslag til eventuelle forbedringer av det videre arbeidet med gjestående sektorvise miljøhandlingsplaner. Det har ikke vært en del av prosjektet å foreta en innholdsmessig gjennomgang av de enkelte planene.

Intervjuene belyser sterke og svake sider i arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner. De fleste sektordepartementene mener de har hatt nytte av arbeidet med planene, dels ved at det har synliggjort og satt miljøspørsmål på dagsorden i departementet som helhet, dels ved at det har bidratt til overordnet tenkning om miljøansvar i sektoren. Miljøsidene mener de positive effektene først og fremst er knyttet til at miljøvern er satt på dagsorden gjennom målformuleringer innenfor en felles mal for alle departementene, og at de åtte resultatområdene representerer en struktur for videre oppfølging, samarbeid og diskusjon. De anser planene som første generasjonsplaner og som en viktig byggekloss i det videre miljøarbeidet.

Ifølge informantene er svakhetene i arbeidet i første rekke knyttet til mangelfullt samarbeid mellom sektordepartementer og miljøvernmyndigheter, til dårlig samordning på tvers av sektorer og internt på miljøsidene, og til manglende kobling mellom sektorvise miljøhandlingsplaner og resultatdokumentasjonssystemet. Det er også et hovedinntrykk fra intervjuene at innholdet i planene generelt er lite handlingsrettet og konkret når det gjelder virkemiddel- og tiltaksdelen.

Etter Statskonsults vurderinger er det særlig to forhold som har bidratt til svakheter i arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner. For det første har formålet med planene vært uklare. Dette skyldes dels at formålet ikke har vært godt nok kommunisert og klargjort fra Miljøverndepartementets side ved oppstarten av planarbeidet i det enkelte sektordepartement, og dels at planen har fått ulik status i departementene. Uklart formål har bl.a. bidratt til at flere departementer har vektlagt status- og faktabeskrivelser i planen snarere enn en handlingsperspektivet, samtidig som det har skapt uklarhet omkring nivåbalansering, konkretiseringsgrad, virkemiddel- og tiltaksdelen i planene.

For det andre befinner arbeidet med resultatdokumentasjonssystemet seg fortsatt i en utredningsfase, og forutsetningene for hvordan sektordepartementene skal utarbeide resultatdokumentasjon er ikke klargjort. Det er også uklart for sektordepartementene og for enkelte miljøverndirektorater hvilken rolle miljøvernmyndighetene skal ha i både utarbeidelse av handlingsplanene og i utviklingen av resultatdokumentasjonssystemet. De uavklarte rammene for dette arbeidet reflekteres også i at flertallet av informantene mener miljøvern-

myndighetene har vært for utydelige på hvilke resultatindikatorer eller nøkkeltall de ulike departementene skal fokusere på.

Når det gjelder behov for bedre samordning på tvers av sektorer, så er dette etter vår oppfatning en sammensatt utfordring. Manglende samordning mellom sektordepartementer er generelt et problem, hvor sterke sektorinteresser ofte står i veien for et forpliktende samarbeid med andre departementer om felles satsinger og virkemiddelbruk. I så måte utgjør ikke miljøhandlingsplanene et særfenomen. Det må også tas med i betraktningen at de fleste departementene disponerer få miljøvernpolitiske virkemidler. På den andre siden mener vi at uklarhetene som er nevnt ovenfor, også bidrar til at samordningsspørsmål ikke kommer opp på dagsorden i forbindelse med utarbeidelsen av planene.

Notatet fokuserer mye på svakheter i arbeidet med miljøhandlingsplanene, men samtidig mener vi de gir et godt utgangspunkt for forbedringer i det videre arbeidet med nye planer og i revideringen av eksisterende planer. Det er viktig å bygge videre på de positive effektene av arbeidet. Som førstegenerasjonsplaner betraktet, mener Statskonsult at de eksisterende planene utgjør et godt grunnlag for samarbeid mellom sektordepartement og miljøvernmyndighetene, men det er viktig at kontakten holdes ved like og at forventinger konkretiseres fram mot revidering av planene.

Statskonsults anbefalinger kan oppsummeres i følgende punkter:

- ?? Formålet med miljøhandlingsplanene må tydeliggjøres og sikre ønsket nivåbalansering i planene, dvs. manifestere seg i klare forventinger om hvordan arbeidsmål, tiltak og virkemiddelbruk skal omhandles i planen.
- ?? Miljøvernforvaltningens ansvar for å koordinere sektorovergripende tiltaksanalyser innenfor resultatområdene, må gi seg utslag i konkrete innspill i prosessen med å utarbeide/rullere planer.
- ?? Utviklingen av resultatdokumentasjonssystemet må gi seg utslag i et konkret opplegg for hvordan departementene skal utarbeide resultatindikatorer. Dette må spilles inn til det enkelte departement tidlig i prosessen.
- ?? Møtene mellom departement og miljøvernforvaltning tidlig i prosessen, må være et forum der ovennevnte anbefalinger gjennomdrøftes med sikte på konkrete konsekvenser for vedkommende departement. Miljøverndepartementet bør kunne legge fram et gjennomtenkt opplegg tilpasset det enkelte departement, basert på en ”analyse ” av hva de ønsker å få ut av sektordepartementet. Videre bør forslag til (sam)arbeidsform legges fram og diskuteres.
- ?? Miljøsidene må i vesentlig grad forbedre innholdet i tilbakemeldingen på planutkast, både gjennom reell koordinering av innspill på direktoratsnivå og gjennom mer avveid sortering av de samlede innspill fra kontaktperson i Miljøverndepartementet.

?? Miljøverndepartementet bør styrke informasjonsarbeidet mot departementene som har utarbeidet en handlingsplan, f.eks. gjennom etablering av en nettverksgruppe for ansvarlige for miljøhandlingsplanene i departementene. Det bør også vurderes å inkludere departementenes underliggende virksomheter i denne gruppen.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

De sektorvise miljøhandlingsplanene er et viktig ledd i en helhetlig sektorovergripende miljøvernpolitikk. Handlingsplanene bygger på et sentralt prinsipp i norsk miljøvernpolitikk om at alle sektorer har et selvstendig ansvar for å ta miljøhensyn på sitt område. Bakgrunnen for og formålet med planene er fastsatt i St. meld. nr. 58 (1996–97) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling:

For å tydeliggjøre sektorenes ansvar innenfor rammene av en sektorovergripende politikk, vil det bli utarbeidet sektorvise miljøhandlingsplaner, bygd på prinsippet om målstyring og kostnadseffektivitet på tvers av sektorene. Handlingsplanene blir utarbeidet i samarbeid mellom berørte departementer. På enkelte områder vil det være hensiktsmessig å utarbeide sektorvise arbeidsmål, som del av handlingsplanene. Disse målene vil bli utarbeidet med utgangspunkt i de internasjonale forpliktelsene Norge har inngått og andre miljøvernpolitiske mål som en har for hvert resultatområde i miljøvernpolitikken. Arbeidsmålene vil dermed, så langt som mulig, være basert på analyser der effekten og kostnadene ved å gjennomføre tiltak i de ulike sektorene blir vurdert samlet, slik at en kan oppnå en kostnadseffektiv fordeling av tiltakene. Dette er viktig for å oppnå riktig fordeling av innsatsen, særlig når flere ulike virkemidler og tiltak benyttes for å nå ett miljømål.

En samordnet miljøvernpolitikk på tvers av sektorene, basert på prinsippet om målstyring og kostnadseffektivitet, krever et solid kunnskapsgrunnlag og gode styringsverktøy. Det ble derfor forutsatt at det ble etablert et nasjonalt resultatoppfølgingssystem, som skulle sikre en løpende sammenstilling av opplysninger om utviklingen av miljøtilstanden og effektene av den samlede virkemiddelbruken.

Som ledd i dette arbeidet skal det utarbeides et sammenhengende sett med indikatorer på det miljøvernpolitiske området. Det forutsettes at arbeidet med å etablere indikatorer og effektive rapporteringsrutiner skjer i nært samarbeid mellom Miljøverndepartementet og sektordepartementene.

Resultatoppfølgingssystemet skal gi grunnlag for å vurdere om den samlede innsatsen er tilfredsstillende i forhold til gjeldene mål og forpliktelser, og om fordelingen mellom sektorer og finansieringskilder er kostnadseffektiv.

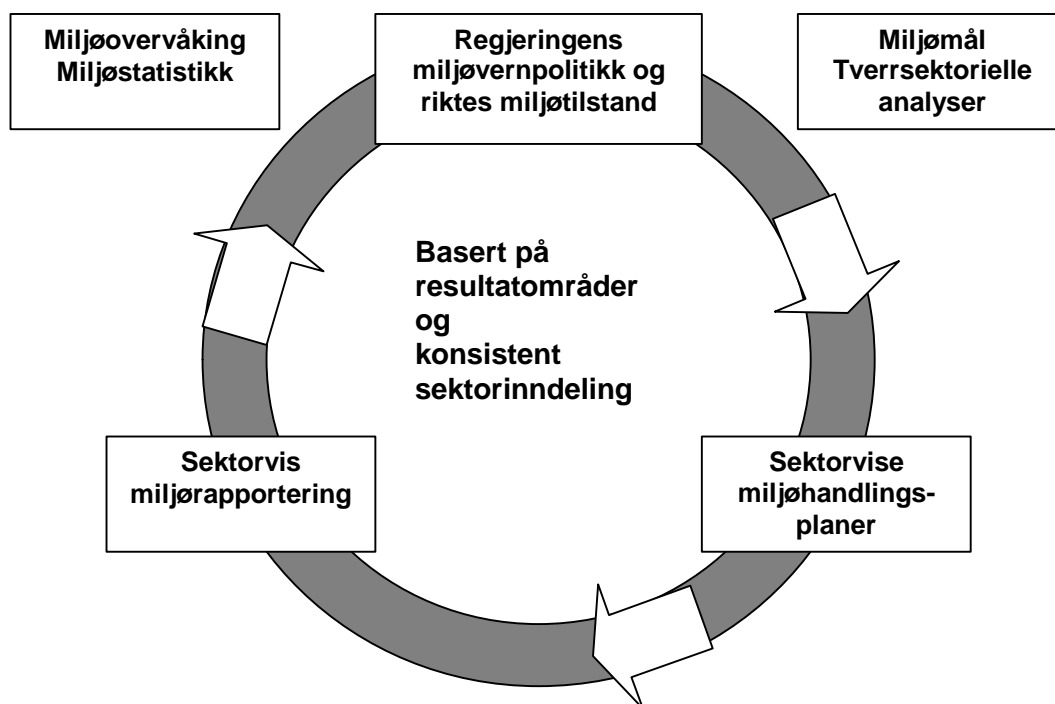
Systemet vil fungere som et verktøy for å kunne justere målene og virkemiddelbruken i miljøvernpolitikken.

Resultatene av sektorenes miljøarbeid skal presenteres i en egen årlig stortingsmelding, som forelå første gang i 1999¹. I meldingen presenteres de åtte nasjonale miljøvernpolitiske resultatområdene som vil være styrende for

¹ St. meld. nr. 8 (1999–2000) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand

alle sektorvise miljøhandlingsplaner og resultatdokumentasjon. Det understrekes at delene i resultatoppfølgingsystemet er under utvikling, og at det vil ta noen år før alle delene er ferdig utviklet.

Tankegangen i resultatoppfølgingsystemet er gitt i følgende modell²:



Resultatområdene avgrensner innholdet og innsatsområdene i miljøvernpolitikken. For hvert resultatområde skal de langsiktige målene for miljøvernpolitikken synliggjøres gjennom strategiske mål, som igjen blir konkretisert gjennom nasjonale resultatmål som så langt det er faglig grunnlag for det, skal være tidsbestemte og etterprøvbare. Resultatmålene skal så danne utgangspunkt for sektorvise arbeidsmål. De sektorvise miljøhandlingsplanene skal presentere sektorenes miljøutfordringer, sektorvise arbeidsmål og virkemidler og tiltak innenfor de miljøvernpolitiske resultatområdene. Med bakgrunn i planene skal sektormyndighetene årlig rapportere de samlede resultatene for sin sektor til miljøvernmyndighetene. Rapportene skal danne et viktig grunnlag for utarbeidelse av stortingsmeldingen. Utviklingen av miljøtilstanden, påvirkning av miljøtilstanden og gjennomføring av tiltak skal følges ved hjelp av nøkkeltall. Tverrsektorielle analyser og resultatene som oppnås, vil samlet gi grunnlag for å justere mål og virkemiddelbruk. Resultatrapporteringen forutsetter innhenting og bearbeiding av data, og innhenting av data vil i første rekke basere seg på miljøovervåking, miljøstatistikk og rapportering fra sektorene. Det er et siktemål at den enkelte sektorvise miljøhandlingsplan blir revidert hvert fjerde år.

Resultatoppfølgingsystemet skal gi en helhetlig og konsistent ramme som omfatter regjeringens samlede miljøvernpolitiske satsing og resultater. Innenfor denne rammen vil det være miljøvernmyndighetenes ansvar å samordne

² St. meld. nr. 8 (1999–2000) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.

regjeringens arbeid med å fastsette de miljøvernpolitiske målene nasjonalt og for sektorene. Det vil også være miljøvernmyndighetenes ansvar å sørge for at det etableres et system for rapportering av utviklingen i miljøtilstanden, av de faktorer som påvirker miljøtilstanden, og av gjennomførte miljøtiltak og kostnadene ved disse. Sektormyndighetene på sin side skal ha oversikt over miljøvirkningene av virksomheten i sektoren og iverksette og gjennomføre tiltak innenfor eget ansvarsområde. Sektormyndighetene skal også ha ansvar for rapportering om miljøutviklingen i sektoren, og effekter og kostnader av gjennomførte tiltak.

Det er i dag åtte departementer³ som har laget sektorvise miljøhandlingsplaner.

1.2 Mål og mandat

Målet for prosjektet har vært å evaluere hvordan arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner har fungert, og å innhente sektordepartementenes synspunkter på sektorvise miljøhandlingsplaner som redskap for å tydeliggjøre sektorenes miljøansvar.

1.3 Avgrensning og utdyping av problemstillinger

Miljøverndepartementet har bedt Statskonsult om å vektlegge erfaringsinnhenting fra de ulike aktørene som hittil har utarbeidet eller hatt et medansvar for utarbeidelse av sektorvise miljøhandlingsplaner. Det har vært et ønske om å legge spesiell vekt på innhenting og vurdering av erfaringer i de åtte sektordepartementene som allerede har utarbeidet sektorvise miljøhandlingsplaner.

Statskonsult har lagt til grunn at en kartlegging og vurdering av erfaringene må ta utgangspunkt i en beskrivelse som reflekterer erfaringene sett fra ulike ståsteder. Det innebærer at erfaringer er kartlagt ut fra forholdet mellom følgende aktører:

- ?? Miljøverndepartementet og sektordepartementene
- ?? Miljøverndepartementet og deres direktorater
- ?? Sektordepartementet og deres direktorater
- ?? Sektordepartementets og Miljøverndepartementets direktorater.

I samråd med Miljøverndepartementet ble det valgt ut to sektordepartementer som kunne gi en indikasjon på hvordan underliggende virksomheter har medvirket i arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner og deres erfaringer med dette arbeidet.

Statskonsult skulle ikke evaluere innholdet i de enkelte planene. Hovedfokus i prosjektet har vært en erfaringskartlegging som kan belyse de ulike aktørenes

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

synspunkter på forutsetninger for arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner, prosesser omkring og resultater av dette arbeidet. Med utgangspunkt i erfaringer fra arbeidet med åtte sektorvise miljøhandlingsplaner, har kartleggingen tatt sikte på å belyse sterke og svake sider i dette arbeidet. I den forbindelse har det vært viktig å få svar på bl.a. følgende spørsmål:

- ?? Hvordan har arbeidet vært organisert?
- ?? Hvordan har planarbeidet vært forankret i departementets politiske ledelse?
- ?? Hvordan har ansvars- og rollefordelingen mellom sektordepartement og miljøforvaltningen vært?
- ?? Ble det gitt klare forventninger til hvordan sektorvise arbeidsmål, tiltak og planlagt virkemiddelbruk bør omhandles i planen?
- ?? Har faktagrunnlaget for arbeidet vært tilstrekkelig?
- ?? I hvilken grad har man opplevd konflikter mellom egne mål og miljømål i arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner, og hvordan er disse eventuelt blitt håndtert?
- ?? Har arbeidet resultert i fokus på arbeidet med indikatorer og nøkkeltall som kan brukes i resultatoppfølgingssystemet?
- ?? Har eventuelle budsjettmessige konsekvenser av planlagte tiltak på miljøvernområdet kommet fram?

Statskonsult ble også bedt om å forta en vurdering av erfaringsmaterialet og komme med forslag til eventuelle forbedringer av det videre arbeidet med gjenstående sektorvise miljøhandlingsplaner.

1.4 Tilnæringsmåte og metode

Notatet bygger på halvstrukturerte intervjuer og dokumentanalyse. Dokumentene har vært begrenset til sentrale stortingsmeldinger og noen notater fra miljøvernmyndighetene, og et fåtall notater utarbeidet av enkelte sektordepartementer.

Det har vært gjennomført intervjuer med ansvarlige for arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner i sektordepartementene, underliggende virksomheter i to sektordepartementer, miljøverndirektoratene og i Miljøverndepartementet. Hovedtemaer i intervjuene har variert noe – avhengig av hvilken aktørgruppe informantene har representert, men har i hovedsak vært konsentrert om

- ?? organisering av arbeidet
- ?? forhold knyttet til selve arbeidsprosessen med miljøhandlingsplanene
- ?? erfaringer fra samhandlingen med miljøvernmyndighetene/
sektordepartementene
- ?? involvering av underliggende virksomheter/direktorater
- ?? innholdet i planene
- ?? tidsrammen for arbeidet
- ?? positive/negative effekter av arbeidet
- ?? utfordringer og forbedringer for det videre arbeidet.

2 Kartlegging av erfaringer fra arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner

I dette kapitlet gis innledningsvis noe bakgrunnsinformasjon om arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner. Hoveddelen av kapitlet gjengir informantenes synspunkter slik de har kommet fram gjennom intervjuene. Statskonsults vurderinger følger i kapittel 3.

2.1 Generelt om arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner

Sektordepartementene har et selvstendig ansvar for å utarbeide miljøhandlingsplaner på sitt område. Med dette som utgangspunkt har Miljøverndepartementet vektlagt at sektordepartementene selv må velge den arbeidsform som de anser som mest hensiktsmessig, underforstått hvordan arbeidet med miljøhandlingsplanen legges opp i eget departement, på hvilken måte underliggende virksomheter trekkes inn i arbeidet og på hvilken måte og i hvilken grad miljøvernforvaltningen trekkes inn i prosessen.

Etter at de første to departementene⁴ hadde laget miljøhandlingsplaner, utarbeidet Miljøverndepartementet et notat om arbeidet med resultatoppfølging av miljøvernpolitikken⁵. I omtalen av sektorvise miljøhandlingsplaner presiseres ansvarsdelingen mellom fagdepartementene og Miljøverndepartementet. Fagdepartementene – med underliggende etater – er ansvarlige for å

- ?? utarbeide miljøhandlingsplan for sin sektor
- ?? gjennomføre nødvendige tiltak og iverksette nødvendige virkemidler
- ?? innhente nødvendig informasjon og rapportere om miljøpåvirkningen og oppnådde resultater i sin sektor – spesielt knyttet til miljøhandlingsplanen.

Miljøvernforvaltningen på sin side er ansvarlig for å

- ?? koordinere arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner
- ?? bistå andre departementer i arbeidet med miljøhandlingsplan for sin sektor
- ?? utarbeide et nasjonalt system for resultatoppfølging samt bistå sektormyndighetene i arbeidet med utvikling av resultatrapporteringssystem for sin sektor
- ?? koordinere sektorovergrepene tiltaksanalyser innenfor de miljøvernpolitiske resultatområdene.

Om organiseringen av samarbeidet heter det:

⁴ Samferdselsdepartementet og Forsvarsdepartementet

⁵ Notat om Dokumentasjon av arbeidet med resultatoppfølging av miljøvernpolitikken, Miljøverndepartementet 3.12.1998.

Samarbeidet bør bygge på eksisterende strukturer og rutiner, og kan foregå omkring følgende elementer:

- ?? Det bør avholdes bilaterale møter mellom den/de aktuelle statsrådene og miljøvernministeren i starten og i slutfasen av arbeidet. I de innledende møtene bør plan for arbeidet og ev. ønskede merkesaker i miljøhandlingsplanen drøftes.*
- ?? Det bør etableres en arbeidsgruppe eller en annen form for samarbeidsmønster på administrativt nivå mellom Miljøverndepartementet og det aktuelle departementet for å følge arbeidet med utkast til miljøhandlingsplan og utkast til system for resultatrapportering. Sektordepartementet leder gruppen og sørger for koblingen til bl.a. egen budsjettprosess. Det kan også være behov for samarbeid på direktoratsnivå for å utvikle det faglige grunnlaget. Miljøverndepartementet vil ha ansvaret for å lede det tverrsektorielle analysearbeidet innenfor hver miljøutfordring, og stille resultatene av dette til disposisjon for arbeidet med miljøhandlingsplanene.*

I Miljøverndepartementet har ansvaret for arbeidet med miljøhandlingsplanene og resultatdokumentasjonssystemet ligget i Avdeling for miljødata, forurensning og miljøeffektivitet (Seksjon for miljødata, resultatoppfølging og støy)⁶. For de åtte departementene som til nå har laget miljøhandlingsplaner, ble det oppnevnt en kontaktperson for det enkelte departement, dvs. arbeidet/oppfølgingen av den enkelte miljøhandlingsplan har vært lagt til en fagavdeling i Miljøverndepartementet. Kontaktpersonen har hatt ansvar for å koordinere samarbeidet internt i Miljøverndepartementet og for kontakten mot sektordepartementet.

Parallelt har det vært utpekt ett miljødirektorat som har hatt koordineringsansvar for innspillene fra miljødirektoratene til den enkelte miljøhandlingsplan. Ansvaret for utvikling av resultatdokumentasjonssystemet ble tidlig lagt til Statens forurensningstilsyn.

Sektordepartementene har valgt å organisere arbeidet med miljøhandlingsplaner på noe ulike måter. De fleste har gitt koordineringsansvaret til en avdeling som har opprettet en intern arbeidsgruppe der fagavdelingene har vært representert. Underliggende etater har vært trukket inn etter behov. I ett tilfelle ble ansvaret for utarbeidelsen av planen lagt til en underliggende etat, som fungerte som sekretariat for arbeidet. Kontaktperson i dette departementet deltok aktivt i arbeidsgruppen og utkast til plan ble behandlet på departementsnivå.

Samarbeidet/kontakten mellom sektordepartement og miljøsidene har som hovedregel foregått på departementsnivå, og parallelt har det vært kontakt på direktoratsnivå mellom underliggende virksomheter i sektordepartementet og miljødirektoratene. Det har i prinsippet vært opp til sektordepartement og deres underliggende virksomheter å trekke miljødirektoratene inn i arbeidet.

⁶ Ansvaret for miljøhandlingsplanene er nå lagt til Avdeling for organisasjon og økonomi/Seksjon for miljøøkonomi og analyser, mens ansvaret for resultatdokumentasjonssystemet fortsatt ligger i Seksjon for miljødata, resultatoppfølging og støy.

Utarbeidelse av en miljøhandlingsplan har i hovedtrekk fulgt dette mønsteret:

1. Innledningsvis har det vært avholdt et møte på politisk nivå (statsråd eller statssekretær) mellom sektordepartementet og Miljøverndepartementet.
2. Deretter har det vært avholdt et oppstartsmøte på embetsmannsnivå mellom ansvarlig enhet i sektordepartementet og kontaktperson (m.fl.) i Miljøverndepartementet.
3. Utkast til plan har vært utarbeidet i sektordepartementet som har trukket inn underliggende etater etter behov.
4. Kontaktmøter med miljøsidene har vært avholdt etter behov underveis i prosessen, og miljødirektoratene har samarbeidet med underliggende etater i sektordepartementet etter behov.
5. Når utkast til plan har foreligget, har utkastet blitt oversendt kontaktpersonen i Miljøverndepartementet, som har videresendt det til koordinerende miljødirektorat, som igjen har sendt utkastet videre til de andre miljødirektoratene. Internt i Miljøverndepartementet har kontaktpersonen sendt utkastet – eller deler av dette – til relevante fagavdelinger for vurdering
6. Tilbakemeldinger fra miljødirektoratene har gått til koordinerende miljødirektorat som har sammenstilt meldingene og oversendt et samlet innspill til kontaktpersonen i Miljøverndepartementet, som på sin side har fått tilbakemeldinger internt i departementet. Kontaktpersonen har sammenstilt alle innspill og så oversendt dem til sektordepartementet.

2.2 Sektordepartementenes erfaringer

På bakgrunn av intervjuer Statskonsult har gjennomført med de åtte relevante sektordepartementene, vedrørende deres erfaringer fra arbeidet med miljøhandlingsplanene, vil vi presentere våre funn under følgende hovedpunkter:

- ?? Organisering av arbeidet i eget departement
- ?? Erfaringer fra samhandlingen med miljøvernmyndighetene
- ?? Hva er ønskesituasjonen vedrørende arbeidet med miljøhandlingsplanene

2.2.1 Organisering av arbeidet i eget departement

Organiseringen av arbeidet med miljøhandlingsplanene har en del likhetstrekk for de fleste av departementene. Felles for samtlige er at ansvaret for utarbeidelsen av planen ble lagt til den seksjonen/avdelingen som til vanlig ivaretar departementets miljøfaglige spørsmål eller som har en koordinerende funksjon.

Fem departementer valgte å etablere en egen prosjektgruppe/arbeidsgruppe, og – for de flestes vedkommende – med alle departementets avdelinger representert. Prosjektgruppen/arbeidsgruppen sto for utformingen av selve planen, men hentet inn bistand og innspill fra andre avdelinger i departementet samt fra underliggende etater. Erfaringen med dette var i hovedsak god, men enkelte mener likevel at dette var en vanskelig og litt tungrodd måte å jobbe på (hver avdeling hadde ansvar for sin del av planen og alt skulle godkjennes i egen avdeling før gruppa kunne gå videre) for et departement som ikke har tradisjon for å jobbe på tvers.

De departementene som ikke opprettet en egen arbeidsgruppe spesielt for arbeidet med miljøhandlingsplanen, valgte å la arbeidet med planen inngå i de vanlige arbeidsprosedyrene i departementet. Begrunnelsen for dette var til dels tidspresset, dvs. at det ikke var tid til å etablere en mer arbeidskrevende prosjektform for å løse oppgaven. Dels lå også begrunnelsen i at prosjektformen ikke er en naturlig måte å jobbe på i departementet og/eller at miljøvernarbeidet allerede var så godt integrert i det øvrige arbeidet på sektoren at det ikke var nødvendig å etablere en arbeidsgruppe spesielt for dette formålet.

2.2.2 Samhandlingen med miljøvernmyndighetene

2.2.2.1 Formål

Nesten samtlige sektordepartementer opplyser at miljøvernmyndighetene ikke ga klare signaler om formålet med miljøhandlingsplanen – hvorfor en slik plan skulle lages, og hvem som skulle bruke den. Skulle brukerne være departementet selv, allmennheten (se planen som et rent folkeopplysningsdokument) eller Stortinget? Skulle brukeren være departementet selv, hadde jo de allerede sine egne stortingsmeldinger og budsjettproposisjoner og det som der ble omtalt av miljøvernmessig relevans. Faktahefter for allmennheten var også allerede utarbeidet for flere sektorer.

Resultatet er at sektordepartementene i hovedsak har valgt å definere miljøhandlingsplanen som et faktadokument der målgruppen dels er allmennheten og dels eksterne samhandlingsparter mot hvem departementene ønsker å gi bestemte signaler relatert til miljøvern, dvs. at planene blir rettet inn mot folket og bransjene.

2.2.2.2 Innholdet i planen: Resultatområder, sektormål, virkemidler og tiltak

Standardiseringen av innholdet i miljøhandlingsplanene – gjennom de åtte miljøpolitiske resultatområdene – har blitt opplevd som en ”tvangstrøye” for de fleste (6) av departementene. Dette begrunnes dels med at skiller mellom resultatområdene oppleves unaturlige, og dels med at mange av områdene oppleves som helt marginale med hensyn til videre utredning og oppfølging.

Sektordepartementene ble stilt overfor krav om å utarbeide sektorvise arbeidsmål for å tydeliggjøre sektordepartementenes ansvar på egne områder. For noen av departementene ble ikke sektorbegrepet opplevd som relevant overhodet, fordi disse departementenes virksomhetsområde omfatter altfor

forskjellig typer virksomhet. Det har også vært tilfeller der enkelte departementers miljøbegreper ikke har vært i overensstemmelse med miljøvernmyndighetenes, men dette har løst seg gjennom dialog og gjensidig tilpasning.

For de fleste av departementene har det vært vanskelig å finne fram til miljørelevante virkemidler som de selv råder over, noe som har vanskeliggjort arbeidet med å utrede sektormål videre på en meningsfull måte. Et utsagn som går igjen er følgende: *Vi kan ikke lage meningsfylte sektormål på områder der vi ikke disponerer over virkemidler.*

Departementene mener videre at de ikke kan lage sektormål på områder som de ikke har dekning for i sine enge budsjettproposisjoner eller egne tidligere stortingsmeldinger. Likevel føler alle et veldig press fra miljøvernmyndighetene for å utforme ny politikk. Dette presset gir seg utslag i svært omfattende kommentarer (30-60 sider) fra miljøvernmyndighetene på de utkastene til planer som blir forelagt dem av sektordepartementene.

De fleste informantene har opplevd miljøvernmyndighetenes pådriverrolle som for sterk, fordi de oppfatter det slik at de selv sitter på mye kompetanse på miljøområdet og best evner å se sammenhengen i en helhetlig politikk, mens miljøvernmyndighetene bare ser detaljer. Miljøvernmyndighetene har ikke oversikt over departementenes områder på en slik måte at de har innsikt i de lover, regler og myndighetsforhold som gjelder på området, og kontakten blir derfor oppfattet som utidig innblanding. Det er særlig direktoratene som mangler den politiske tankegangen omkring hvilket mulighetsrom departementene befinner seg i, hevdes det, og de blir derfor for faglige og ofte urealistiske i sine ambisjoner.

Flere har for øvrig påpekt mangelen på diskusjon mellom miljøvernmyndighetene og departement omkring innholdet i begrepet *miljøeffektivitet*. Å finne fram til det tiltaket der en får mest miljø igjen for pengene, er vanskelig både i forholdet mellom sektorene og innenfor en sektor, og det blir derfor vanskelig å presentere de ”riktige” tiltakene for et departement.

2.2.2.3 Samordning

De fleste mener at eget departement i liten grad har samordnet seg eller samarbeidet med andre departementer i arbeidet med miljøhandlingsplanene. Det pekes på at deler av miljøhandlingsplanen burde vært samordnet med andre departementer, og de oppfatter dette som en svakhet ved planen. Motsatt innebærer det at man ikke har grepet fatt i sektorovergripende miljøutfordringer, men behandlet miljøutfordringen ut fra eget departements sektoransvar. Det pekes på at gjennom en bedre samordning med aktuelle departementer, kunne planen blitt mer handlingsrettet og tiltak mer kostnadseffektive. Samtidig kunne eventuelle sektorovergripende problemer blitt identifisert, løftet opp og avklart på statsrådnivå eller lagt fram til eventuell regjeringsbehandling.

Hovedbegrunnelsen de fleste oppgir for manglende samordning, er tidspresset som lå på arbeidet med miljøhandlingsplanen. Men enkelte understreker at samordning på tvers av sektorer er vanskelig uansett – uavhengig av tidsrammer.

Flere mener at Miljøverndepartementet burde hatt en klarere samordningsrolle og bidratt til at kontakt mellom aktuelle aktører ble etablert og formalisert.

Et annet perspektiv på samordning som det pekes på, er knyttet til samordningen internt i miljøforvaltningen – eller snarere mangel på samordning. Det gjelder den samlede tilbakemeldingen (fra miljøverndirektoratene) som departementene har mottatt fra Miljøverndepartementet på utkast til miljøhandlingsplan. Merknadene fra miljøvernmyndighetene oppleves som svært omfattende, detaljorienterte, uten et overordnet fokus og ikke koordinert. Ifølge flere informanter bærer merknadene preg av hva som er den enkelte kommentatorens hjertesak. Dessuten oppleves kommentarene svært negative i den forstand at det bare påpekes hva som mangler i departementenes utkast (som de har lagt mye arbeid i), og ingen kommentarer om hva som er bra. Miljøverndepartementet kritiseres for ikke å sile innspillene fra miljøverndirektoratene i tilbakemeldingen på utkast til miljøhandlingsplan. Flere av informantene understreker at Miljøverndepartementet må gjennomgå og samordne merknadene som de får fra miljøverndirektoratene før de videresendes til departementene.

2.2.2.4 Tidsramme og ressursbruk

Arbeidet med miljøhandlingsplanen ble lagt opp i tilknytning til budsjettet. De fleste informantene mener dette medførte stort tidspress, og det ble opplevd som vanskelig å skulle skrive detaljert om handlingsplanen parallelt med budsjettarbeidet.

Flere informanter mener arbeidet ble gitt høy prioritet i eget departement, men det pekes på at det gikk mye tid med til å selge konseptet internt i departementet, skaffe engasjement, tenke nytt og skaffe nytt materiale de ikke hadde fra før.

Flere understreker at kravet fra miljøvernmyndighetene mht. struktur og prosess for planen også medførte mye ekstraarbeid – til tross for at de fleste av departementene i utgangspunktet hadde faktagrunnlaget fra tidligere.

Ressursbruken for departementene ligger på ett til to årsverk på å utarbeide planen, og da er det også for de flestes vedkommende forutsatt at en god basiskompetanse allerede var tilstede i departementet. Flere hevder at minst 50 prosent av tiden gikk med til dialog med miljøvernmyndighetene.

2.2.2.5 Resultatdokumentasjonssystemet

De fleste informantene mener at intensjonen med et nasjonalt målstyrings-system i miljøvernpolitikken er positivt. Men samtidig oppfatter informantene i hovedsak resultatdokumentasjonssystemet som veldig urealistisk i forhold til ambisjonene som gjelder kvantifisering og målbarhet.

Erfaringene departementene har hatt med utviklingen av resultatdokumentasjonssystemet varierer. Noen av informantene peker på at deres departement har deltatt på et seminar der Statens forurensningstilsyn og Miljøverndepartementet orienterte om resultatdokumentasjonssystemet, mens andre ikke har fått

tilsvarende tilbud. Blant de departementene som har hatt kontakt med Statens forurensningstilsyn om resultatdokumentasjonssystemet, er det en felles oppfatning at miljøvernmyndigheten har en uklar og utydelig rolle i forhold til utviklingen av systemet. Uklarheten er dels knyttet til mangelfull oppfølging etter det innledende seminaret, dels til innholdet i rapporteringssystemet. Et utsagn som illustrerer uklarheten, er følgende: *Statens forurensningstilsyn skulle lage en ramme for arbeidet med å få fram et rapporterings- og indikatorsystem som var konsistent, men rammen kom aldri og konseptet ble aldri diskutert. Statens forurensningstilsyn ba heller aldri om innspill fra oss.* Noen av informantene mener at også Miljøverndepartementets behov for styringsinformasjon i forhold til de nasjonale resultatområdene er uklart, dvs. at Miljøverndepartementet mangler klarhet omkring hva slags informasjon de ønsker for sin styring av den sektorvise miljøvernpolitikken.

Flere av informantene mener at Statens forurensningstilsyn burde ha formidlet et ferdig konsept for resultatdokumentasjonssystemet før departementene startet arbeidet med miljøhandlingsplaner. Med dette som utgangspunkt burde Statens forurensningstilsyn ha tilbudt det enkelte departement en kompetansepakke i deres arbeid med å lage resultatindikatorer. På tilsvarende måte burde også Miljøverndepartementet ha en servicefunksjon overfor sektordepartementene i deres arbeid med miljøhandlingsplaner. Hvorvidt sektordepartementene skulle benytte seg av et slikt tilbud, fikk være opp til det enkelte departement selv å avgjøre.

Det er stor variasjon i hvor langt departementene har kommet i arbeidet med å utvikle miljøindikatorer. Flertallet av informantene opplyser at de i liten grad var opptatt av å tenke på resultatindikatorer og -dokumentasjon da de laget miljøhandlingsplanen. Dette forklares dels med at det både er komplisert og ressurskrevende å lage et slikt system, og dels at tiden ble for knapp og dels at det ikke kom noen innspill og føringer fra miljøforvaltningen. Men enkelte informanter peker på at de har utviklet enkle miljøindikatorer.

Flere peker på at miljøhandlingsplanen klargjør for valg av miljøtiltak og synliggjør hvor det er nødvendig å hente inn kunnskap. I hvilken grad departementene kan produsere statistikkgrunnlaget og foreta datainnhenting som resultatdokumentasjonssystemet forutsetter, er både et spørsmål om kompetanse og økonomi, og følgelig også et politisk spørsmål i det enkelte departement. I så måte mener informantene at miljøvernmyndighetene ikke befinner seg på et realistisk nivå i forhold til departementenes økonomiske handlingsrom. Flere informanter mener dessuten at resultatdokumentasjonssystemet i større grad må fokusere på påvirkningsindikatorer framfor tilstandsindikatorer. Dernest understrekes det at indikatorene (i utgangspunktet) må være enkle å benytte.

Det er en felles oppfatning blant flere at resultatdokumentasjonssystemet vil kunne fungere som et pressmiddel som miljøvernmyndighetene kan bruke på sektorene, og de mener at dette i og for seg er nødvendig. Men fordi ambisjonsnivået settes urealistisk høyt, blir en konsekvens av dette at mange sektorer melder seg ut av arbeidet med å få systemet på plass. Som pressmiddel betraktet vil systemet bare synliggjøre at sektorene ikke gjør nok på miljøvernområdet.

Enkelte informanter mener Miljøverndepartementet i utgangspunktet har et grunnleggende problem med å få på plass et nasjonalt resultatdokumentasjons-system, til tross for at det i mange sektorer brukes mye ressurser på tenking omkring resultatdokumentasjon. Problemet består i at de som jobber med miljøspørsmål i sektordepartementene på den ene siden ønsker et nasjonalt system der Miljøverndepartementet skal ha en koordinatrorolle, men på den andre siden ønsker ikke sektordepartementene at Miljøverndepartementet skal inn og detaljstyre dette arbeidet i den enkelte sektor. Denne dobbeltheten mener de gir seg utslag i en frykt for at sektoransvaret skal misbrukes eller for at Miljøverndepartementet skal bruke prosessene til å styre for sterkt. Følgelig preges sektordepartementets arbeid med resultatdokumentasjon av forsiktighet.

2.2.2.6 Positive effekter i eget departement som følge av arbeidet

Flertallet (6) av departementene oppgir at de har hatt nytte av å jobbe med handlingsplanene. Begrunnelsen for dette varierer. Noen oppgir at arbeidet har bidratt til å synliggjøre miljøspørsmål i seksjoner som tidligere ikke har hatt dette på dagsordenen og at arbeidet således har skaffet fram ny kunnskap på enkelte områder i departementet. Ett departement mener sågar at miljøvern-arbeidet ville ha falt helt ut av departementets politikk om det ikke hadde blitt avkrevd en handlingsplan på området.

Andre påpeker at arbeidet har gitt bidrag til overordnet tenkning på området, og at det også har satt mer fokus på og gitt mer legitimitet til den seksjonen som har ansvar for arbeidet med miljøspørsmål i departementet. Det framheves at miljø saker gjennom arbeidet ble løftet opp på et høyere bevissthetsnivå, noe som ble opplevd svært positivt for de som hadde jobbet på området tidligere uten å oppnå særlig respons.

Det påpekes også at miljøhandlingsplanen har en nytteverdi i seg selv ved at den er blitt en helhetlig plan for departementet, der det eksisterende miljøvern-arbeidet i departementet er samlet i ett fellesdokument. For enkelte har ikke arbeidet bidratt til økt fokus på miljøspørsmål i departementet som sådan, men det har bidratt til å øke samhandlingen ellers.

Ett departement mener arbeidet med miljøhandlingsplanen har klarlagt roller og ansvar på alle nivåer og klarlagt styringslinjer og bruk av virkemidler.

Flere av informantene har positive oppfatninger av initiativet til utarbeidelse av sektorvise miljøhandlingsplaner. Enkelte mener også det er viktig miljømessig at sektorene "påtvinges" en plan. Det er også en utbredt oppfatning at arbeidet med et resultatdokumentasjonssystem er svært viktig dersom man mener alvor med miljø satsingen, men samtidig understrekes det at Statens forurensingstilsyn burde ha gitt tydeligere signaler og mer grunnleggende informasjon om dette arbeidet og departementenes rolle i og bidrag til dette systemet.

Departementene har opplevd at Miljøverndepartementet har redefinert hva som er viktige miljømål flere ganger de seneste 10 årene. Flere mener dette ikke bare er uttrykk for justering av politikk, men snarere et uttrykk for at det stadig er nye folk i departementet som vil ha gjennomslag for egne miljø saker/ områder. Ut fra denne erfaringen mener enkelte at det er positivt at tallet på

satsningsområder har blitt færre enn det var tidligere, selv om det er vanskelig å få tilpasset egen sektorpolitikk inn i systemet, dvs. under de åtte resultatområdene.

2.2.2.7 Oppsummering

Følgende er en oppsummering av hvilke erfaringer sektordepartementene har fra samhandlingen med miljøvernmyndighetene:

?? *Formålet med planen*

Formålet med handlingsplanen er uavklart, og det er uklart hvem skal være brukerne. Dette gir problemer mht. nivåbalansering, konkretiseringsgrad, og bruk av virkemidler og tiltak.

?? *Selve innholdet i planen*

- ⊗ Standardisering av innholdet oppleves som en tvangstrøye, mange av områdene oppleves som helt marginale mht. videre utredning og oppfølging av det enkelte sektordepartement.
- ⊗ Mangel på miljørelevante virkemidler i eget departement vanskeliggjør arbeidet med å utrede sektormål.
- ⊗ Det kan ikke lages sektormål på områder som det ikke finnes dekning for gjennom departementets egen budsjettproposisjon eller egne tidligere stortingsmeldinger (dvs. at det i handlingsplanene ikke skal utformes ny politikk utover det eksisterende).
- ⊗ Innspill fra miljøvernmyndighetene på planutkastene oppleves som svært detaljorienterte, med lite overordnet fokus og manglende koordinering.
- ⊗ Miljøvernmyndighetene oppleves å mangle oversikt over departementenes områder på en slik måte at det gir den nødvendige innsikt i lover, regler og myndighetsforhold (dvs. oversikt over departementenes mulighetsrom/handlingsrom).
- ⊗ Det er mangel på diskusjon mellom miljøvernmyndigheter og sektordepartement(er) om å finne fram til hva som er de mest miljøeffektive tiltakene.

?? *Samordning*

Manglende samordning medfører at det ikke er grepet fatt i sektorovergrepene miljøutfordringer, men bare behandlet miljøutfordringer ut fra eget departements sektoransvar. Dette er resultat av dels tidspress, dels at det ikke foreligger slike initiativ fra Miljøverndepartementet. Det later heller ikke til at miljøvernmyndighetene er samordnet seg imellom, jf. den manglende koordineringen og silingen på tilbakemeldingen fra miljøvernmyndighetene på sektordepartementenes planutkast.

?? *Ressursbruk*

At arbeidet med planen skal gå parallelt med budsjettet, medfører stort tidspress. Det er også høy ressursbruk knyttet til arbeidet – fra ett til to årsverk for de fleste departementers vedkommende.

?? *Resultatdokumentasjonssystemet*

Systemet er positivt som idé, men er i praksis urealistisk mht. ambisjoner for kvantifisering og målbarhet. Miljøvernmyndighetene oppfattes ikke å være på et realistisk ambisjonsnivå i forhold til departementenes handlingsrom. For høyt ambisjonsnivå medfører at mange sektorer melder seg ut av arbeidet med å få dette på plass. Indikatorene oppfattes å være for kompliserte og koster for mye å operasjonalisere. Ressursbruken står ikke i forhold til nytteverdien. Det er også uklarer omkring miljøvernmyndighetenes rolle i forhold til utviklingen av systemet.

?? *Gode erfaringer*

De fleste sektordepartementer har hatt nytte av arbeidet med planene til dels fordi det har synliggjort miljøspørsmål i seksjoner som tidligere ikke har hatt dette på dagsordenen og således har gitt ny kunnskap. Andre mener arbeidet har bidratt til overordnet tenkning og har gitt mer fokus og legitimitet til de som vanligvis har ansvaret for miljøspørsmål i departementet. Det påpekes også at det er praktisk å få samlet departementets eksisterende miljøvernarbeid i ett felles dokument.

2.2.3 Hva er ønskesituasjonen?

I kartleggingen kom bl.a. følgende ønsker fram:

?? *Formålet med planen bør avklares*

Departementene mener at miljøvernmyndighetene må ha klart for seg formål og hensikt med miljøhandlingsplanene, og ikke bare hoppe på en trend som nå går om handlingsplaner. Miljøverndepartementet må få klart fram hva formålet med handlingsplanen skal være for å kunne skille den fra departementenes egne budsjettproposisjoner, stortingsmeldinger og faktahefter. Hvem skal være brukerne av planen?

?? *Departementene ønsker mer prosessveiledning*

Det blir også etterlyst en veiledning i hvordan departementene bør gå fram i arbeidet. Det blir ikke uttrykt noen tro på felles seminarer for alle departementene, da alle er så ulike. Miljøverndepartementet burde imidlertid ha et oppstartseminar med det enkelte departement, som (i følge de fleste oppfatning) bør organisere oppgaven som et prosjekt. Dette må skje før prosjektgruppen som skal jobbe med det, presenterer oppgaven i eget departement. Miljøverndepartementet bør i større grad ivareta rollen som pedagog, hjelpe til å legge opp til diskusjon om definisjoner og bidra til avklaringer omkring arbeidsmetode gjennom å vise til andre departementers erfaringer.

?? *Miljøvernmyndighetene bør fungere som kompetansesentra*

Flere gir uttrykk for at Miljøverndepartementet/Statens forurensingstilsyn burde hatt et tilbud om kompetanse og konsulentbistand til sektorene – etter behov i

departementene og ved oppstart og utarbeiding av prosjektet (f.eks. avklaring av spørsmålet om hva som er nasjonal miljøpolitikk, og hva resultatdokumentasjonssystemet innebærer for sektoren). Det vil si et ønske om at Miljøverndepartementet kommuniserer rammebetingelsene for miljøhandlingsplanene, og Statens forurensingstilsyn tilsvarende for resultatdokumentasjonssystemet.

?? Miljøverndepartementets og sektordepartementenes framdriftsplaner bør samordnes

Enkelte mener også at departementets egen interne framdriftsplan burde vært forelagt og samordnet med Miljøverndepartementets, slik at Miljøverndepartementet ble ansvarliggjort for sine innspill (jf. mye venting på tilbakemelding fra Miljøverndepartementet).

?? Mer direktorats samarbeid

Noen gir uttrykk for at det ville vært ønskelig å knytte direktoratene på eget område og Miljøverndepartementets direktorater sammen på deres nivå, slik at de kunne produsere faglige grunnlagsdokumenter, statistikk, forslag til indikatorer osv., mens departementet selv kunne skrive ut planen. Dersom et slikt direktorats samarbeid ikke er aktuelt, vil en vesentlig forbedring være at Miljøverndepartementet gjennomgår og siler innspillene fra miljødirektoratene før de oversendes departementene.

?? Samordning med andre departementer burde vært fulgt opp

Flere mener det kan være temaer som Miljøverndepartementet tok opp i miljøhandlingsplanene som burde vært løftet opp og ryddet opp i mellom statsrådene. Også samordning med andre aktuelle departementer burde vært tatt opp. Hovedproblemet var at det ble for dårlig tid. Med bedre tid ville man fått til et mer forpliktende opplegg i utarbeidelsen av handlingsplanene. Flere ønsker at Miljøverndepartementet tar et initiativ for å etablere og formalisere kontakt mellom departementer som har et sektorovergripende miljøansvar.

Flere mener ønskesituasjonen ville være at Miljøverndepartementet fikk en tilsvarende rolle på miljøfeltet som Finansdepartementet har på økonomifeltet, og at miljøarbeidet i forvaltningen ble regulert av et "økologireglement".

?? Annet

Flere mener det er behov for forbedring av organiseringen i eget hus knyttet til det å få tilbakemelding fra avdelingene på riktig tidspunkt – men tidspress på grunn av samkjøring med andre krevende prosesser (bl.a. budsjettarbeid) gjør dette vanskelig uansett.

2.3 Innvolvering av underliggende virksomheter i to departementer

Forskjellen i måten å organisere arbeidet på i sektordepartementene har også kommet til uttrykk i ulike måter å involvere underliggende etater på.

2.3.1 Organisering

Vi har intervjuet miljøansvarlige i underliggende etater i to departementer som har valgt ulik framgangsmåte. I det ene tilfellet ble planen utarbeidet i departementet og det ble ikke opprettet en arbeidsgruppe for dette, men en avdeling hadde hovedansvar for å utarbeide planen, dvs. innspill fra andre avdelinger ble sydd sammen til ett dokument. Underliggende etater ble trukket inn ved behov og gjennom egne bestillinger fra respektive avdelinger til deler av planen. I det andre tilfellet valgte departementet å delegere arbeidet til underliggende etater i en kombinasjon av linje- og prosjektorganisering. En av departementets underliggende etater fikk sekretariats- og gjennomførings-/koordineringsansvar for utarbeidelse av planen, og det ble opprettet en liten arbeidsgruppe der andre etater deltok. Det var departementets forum, mens gjennomføringen av arbeidet ble gitt til etatene (der én etat hadde gjennomføringsansvaret og skrev planen innenfor rammen av oppdraget). Kontaktpersonen i departementet deltok jevnlig i disse møtene, og utkast til plan ble oversendt departementet til godkjenning. I de to tilfellene har informantene hatt noe ulike erfaringer med arbeidet med miljøhandlingsplaner.

2.3.2 Erfaringer

Erfaringene underliggende etater i de to departementene har hatt med arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner kan oppsummeres i følgende punkter:

- ?? De to departementenes ulike måter å involvere underliggende virksomheter på har gitt seg særlig utslag i opplevelse av eierskap til planen. I det tilfellet der utarbeidelsen ble delegert til underliggende nivå, er eierskapsfølelsen vesentlig sterkere. I det andre tilfellet har underliggende virksomheter primært svart på en avgrenset bestilling fra departementet.
- ?? En annen hovedforskjell ligger i hva formålet med planen skulle være. Der underliggende virksomhet har hatt ansvar for utarbeidelsen, har formålet vært å lage en handlingsplan. Ut fra forutsetningene er informantene fornøyd med resultatet, selv om planen kunne vært bedre når det gjelder tiltaksdelen. Der departementet hadde ansvaret for planen, var intensjonen å lage en statusbeskrivelse av miljøarbeidet. Ut fra dette formålet beskrives planen som bra, men som handlingsplan betraktet er den for generell og er snarere å betrakte som et faktahefte. I begge tilfeller mener informantene at planen fungerer som en førstegenerasjonsplan som gir grunnlag for videre konkretisering, som igjen avhenger av hvilke føringer eget departement legger på det videre arbeidet, dvs. hva de ønsker å få ut av planen og underliggende virksomheter.
- ?? Et fellestrekk er at det ikke har vært noe samarbeid med andre sektormyndigheter med sikte på samordning av sektorovergripende miljøaktiviteter.
- ?? I begge tilfeller har kontakten med miljøsidene i forbindelse med miljøhandlingsplanen vært begrenset. For én etat begrenset til kun ett informasjonsmøte arrangert av Statens forurensningstilsyn. Kontakt med miljøsidene

knyttet spesifikt til resultatdokumentasjonssystemet har også vært begrenset, og variert fra å ha vært *lik null* til *det har foreløpig kommet lite ut av det*.

2.4 Miljødirektoratenes erfaringer

Vi har valgt å oppsummere erfaringene fra informantene i miljødirektoratene⁷ ut fra følgende hovedmomenter:

- ?? Organisering av arbeidet i egen virksomhet
- ?? Samhandling med sektordepartementene
- ?? Samhandling med Miljøverndepartementet og andre miljødirektorater

2.4.1 Organisering av arbeidet i egen virksomhet

Miljødirektoratene har mer eller mindre valgt å samle ansvaret for arbeidet med miljøhandlingsplaner i en koordinerende enhet. Når det gjelder involvering av andre avdelinger/seksjoner i arbeidet, er det valgt noe forskjellig arbeidsform. To av direktoratene har valgt å etablere en koordineringsgruppe eller "husgruppe" med representanter fra alle avdelinger. Gjennom gruppen kommer innspill fra andre avdelinger inn til ansvarlig seksjon, som sammenstiller innspillene og fungerer som kontaktpunkt mot Miljøverndepartementet og andre miljødirektorater. I de to andre direktoratene er ikke medvirkning fra andre avdelinger formalisert i en egen gruppe. Andre avdelinger trekkes inn etter behov ved at aktuelle temaer i en miljøhandlingsplan sendes til aktuell avdeling, som så kommer med innspill på dette til ansvarlig enhet. Ansvarlig enhet sammenstiller innspillene og formidler disse videre.

Felles for alle er at ansvarlig enhet også har ansvar for arbeidet med resultatdokumentasjonssystemet i virksomheten, og i mer eller mindre grad også for samordning av øvrig sektorrettet arbeid.

Informantene i miljødirektoratene er fornøyde med organiseringen av arbeidet internt i eget direktorat, og mener den valgte arbeidsformen er hensiktsmessig.

2.4.2 Samarbeidet med sektormyndighetene

Hovedinntrykket fra intervjuene er at samarbeidet mellom miljødirektoratene og sektordepartementene har vært beskjedent. Hovedregelen har vært at miljødirektoratene først kommer i kontakt med sektordepartementene når førsteutkast til miljøhandlingsplan foreligger. Følgelig har det også vært begrenset kontakt på direktoratsnivå, dvs. mellom miljødirektoratene og underliggende virksomheter i sektordepartementene.

Flere peker på at Miljøverndepartementet legger vekt på at kontakten med sektordepartement skal foregå på riktig nivå, dvs. på departementsnivå, og ønsker ikke at miljødirektoratene på eget initiativ skal ta direkte kontakt med

⁷ Direktoratet for naturforvaltning, Norsk Polarinstitutt, Riksantikvaren og Statens forurensningstilsyn

underliggende organer i sektordepartementet. I praksis representerer dette både en svært tungvint og tilfeldig kontakt-/samarbeidssløyfe. Det forutsetter både at sektordepartementet involverer underliggende etater i prosessen og at etatene så tar kontakt med miljødirektoratene. Erfaringen er at det sjelden etableres kontakt mellom etatene og miljødirektoratene underveis i prosessen. Dette begrenser miljødirektoratenes samarbeidsmuligheter.

Det finnes imidlertid unntak der miljødirektoratene har samarbeidet direkte med sektordepartement i perioden mellom oppstart og førsteutkast. Dette var tilfelle når det gjaldt Landbruksdepartementet, der det tidlig i prosessen var direkte kontakt – i forståelse med Miljøverndepartementet. I dette tilfellet samordnet Statens forurensningstilsyn en innspillsrunde fra miljødirektoratene i mellomperioden. Riksantikvaren gjorde det samme i forhold til Kommunal- og regionaldepartementet. Unntaksvis har det også vært noe kontakt med enkelte underliggende etater i sektordepartementer.

For øvrig har Statens forurensningstilsyn arrangert noen seminarer med presentasjon av resultatdokumentasjonssystemet der departementene har deltatt. Når det gjelder oppstartsmøtene mellom sektordepartement og Miljøverndepartementet, har det variert om miljødirektoratene har blitt invitert.

Generelt mener miljødirektoratene at de burde ha bistått det enkelte departement sterkere, dvs. vært trukket inn tidligere i prosessen. Flere mener det særlig er viktig å utvikle kontakten på direktoratsnivå – dvs. mot underliggende virksomheter i sektordepartement – i den perioden det arbeides med utkast til miljøhandlingsplan. Men det forutsetter at sektordepartementet involverer underliggende etater i prosessen og oppfordrer til kontakt med miljødirektoratene. Flere understreker at Miljøverndepartementet har vært for omtrentlige når det gjelder ”krav” til samarbeid mellom miljøforvaltning og sektordepartement. Det burde i det minste ha foreligget en mal for hvordan prosessen burde legges opp. Dersom sektordepartementet velger å utarbeide planen på egenhånd, mener flere at Miljøverndepartementet ikke burde være redd for å koble miljødirektoratene direkte på sektordepartement. De mener dette kan gjøres på en smidig og ubyråkratisk måte. Uansett burde informasjonsutveksling mellom miljødirektoratene og sektordepartement knyttet til en miljøhandlingsplan være uproblematisk.

Flere ser det som ønskelig at utkast til miljøhandlingsplan i større grad utgjør et beslutningsgrunnlag for valg av tiltak og virkemiddelbruk på prioriterte innsatsområder. Dette grunnlaget bør være omforent mellom sektor- og miljøvernmyndigheter og basere seg på tiltaksanalyser som kan si noe om miljøeffektivitet. Det burde for eksempel si noe om hvor det er billigst å sette inn tiltak, hva de mest effektive tiltakene er, hva de minst konfliktfylte tiltakene er, og om hvem som skal bære kostnadene. Ved uenighet bør Miljøverndepartementet ved ansvarlig avdeling ha en meglerrolle.

I forlengelsen av dette peker enkelte på at den enkelte miljøhandlingsplan bør tas opp til politisk drøfting i regjeringen, for å avklare hva og hvor en skal med planen. Avklaringen burde være forankret på statsrådnivå slik at miljøhand-

lingsplanen kobles til budsjettproposisjonen. En slik behandling kan sikre et realistisk tidsperspektiv på miljøinnsatsen og gjøre den forpliktende.

2.4.3 Samhandling mellom Miljøverndepartementet og andre miljødirektorater

2.4.3.1 Miljøvernmyndighetenes rolle, ansvar og delaktighet i prosessen

De fleste mener at Miljøverndepartementets rolleforventing til miljødirektoratene har vært klar i den forstand at direktoratene skal forsyne Miljøverndepartementet med informasjon til den enkelte miljøhandlingsplan ut fra eget fag- og ansvarsområde. Imidlertid oppfattes miljødirektoratenes rolle og ansvar som uklar når det gjelder delaktighet i prosessen – dvs. i det enkelte departements arbeid med miljøhandlingsplan.

Denne uklarheten gir seg utslag i at Miljøverndepartementet ikke har laget en standard arbeidssystematikk for hvordan sektordepartementene skal arbeide med miljøhandlingsplanen og hvilken rolle miljøforvaltningen skal ha i dette arbeidet. Det understrekes av flere at Miljøverndepartementet – gjennom Statens forurensningstilsyn – tidlig tok initiativ til å sette en standard for hvordan arbeidet med miljøhandlingsplanene skulle organiseres. Dette arbeidet resulterte i et forslag til prosedyre som forelå i november 1998 og som gikk til høring hos de andre miljødirektoratene, før det ble oversendt Miljøverndepartementet. Direktoratene opplever at Miljøverndepartementet ikke har tatt hensyn til dette forslaget og heller ikke fremmet forslaget overfor sektordepartementene.

Flere informanter mener at Miljøverndepartementet har vært bevisste på og klargjort at miljøhandlingsplanen er sektordepartementets ansvar og eget produkt. De mener at Miljøverndepartementet har ønsket at miljødirektoratene ikke skulle involvere seg for sterkt i det enkelte departements arbeid – av frykt for at miljødirektoratene skulle overta deler av ansvaret for utarbeidelsen av den enkelte plan. Et slikt prinsipp oppfattes som fornuftig og logisk i utgangspunktet fordi det dreier seg om førstegenerasjonsplaner, og fordi det er viktig å sikre eierskap til planen. Imidlertid understrekes det at en slik lav profil ikke bør utelukke en større grad av involvering og oppfølging fra miljødirektoratene av sektordepartementenes (utkast til) miljøhandlingsplaner – særlig når utkastene er dårlige.

2.4.3.2 Formål

Flere mener formålet med miljøhandlingsplanene (og resultatdokumentasjonssystemet) ikke har vært godt nok kommunisert til departementene, og at det er usikkerhet knyttet til hva Miljøverndepartementet signaliserer overfor sektordepartementene, dvs. hvilken status handlingsplanen skal ha, eller mer presist, hvorvidt miljøhandlingsplanen skal være et faktahefte eller inneholde (ny) politikk.

Det er en klar oppfatning at en miljøhandlingsplan også kan inneholde ny politikk. Flere understreker at det ikke er et holdbart argument fra enkelte sektordepartementer om at ny politikk i en miljøhandlingsplan må forankres i egne stortingsmeldinger. Realiteten er at miljøhandlingsplanene er forankret i

St. meld. nr. 58 (1996–97) som fastsetter de overordnede mål for regjeringens samlede miljøvernpolitikk. At det oppstår målkonflikter mellom sektorpolitikk og miljøvernpolitikk – dvs. sektorovergrepene miljøvernpolitikk – ligger i sakens natur, men det kan ikke føre til at sektordepartementene ikke bygger inn (ny) politikk i sine miljøhandlingsplaner.

Uklarhet omkring formålet og Miljøverndepartementets valgte ”lave profil” overfor sektordepartementene oppfattes av flere som to sider av samme sak. Det pekes på at Miljøverndepartementet ikke har uttrykt klare forventninger til hvordan sektorvis arbeidsmål, tiltak og planlagt virkemiddelbruk bør omhandles ved sektordepartementets oppstart med en handlingsplan. I likhet med uklarhet om miljøsidens delaktighet i utarbeidelse av planene, har Miljøverndepartementet heller ikke klargjort og formidlet formålet med miljøhandlingsplanene på en systematisk måte. En konsekvens av dette er at formålet med miljøhandlingsplanene er tolket forskjellig av sektordepartementene.

Enkelte mener det mangler en omforent forståelse av konseptet med miljøhandlingsplaner og et resultatdokumentasjonssystem internt i Miljøverndepartementet. Det innebærer svakheter i forankringen av konseptet i eget departement. Konkret gir det seg utslag i ulik forståelse og forankring i ulike avdelinger, og erfaringen er at arbeidet med miljøhandlingsplaner og målstyringssystemet har høy prioritet i noen avdelinger, mens andre har lite fokus på det. Konsekvensen er i praksis at miljødirektoratene kan få ulike styringssignaler fra ulike deler/avdelinger av Miljøverndepartementet. Dette oppfattes som et uttrykk for at formålet er uklart og at konseptet har ulik status i ulike deler av Miljøverndepartementet.

2.4.3.3 Innholdet i planene – Resultatområder, sektormål, virkemidler og tiltak

Generelt påpeker informantene at miljøhandlingsplanene er deskriptive og i liten grad handlingsrettede, dvs. at tiltaksdelen ofte er svak og at omtale av virkemiddelbruk er utelatt. Fokus i planarbeidet har ligget på målsettinger, mens vektlegging av resultatparametre og nøkkeltall har kommet i bakleksa. Følgelig er konkretiseringsgraden i planene svak.

Det oppleves som en problem av flere at målkonflikter mellom sektorens fagmål og miljømål i liten grad diskuteres og forblir uavklart. Det understrekes at det ikke finnes noen justeringsmekanisme for dette i dag, og erfaringen er at miljømål i de fleste tilfeller må vike for sektormål.

Det understrekes at sammenhengen mellom miljøhandlingsplan og budsjettproposisjon i dag er svak, og det er et gjennomgående problem at det i praksis ikke er noen som har et overordnet ansvar for å revidere miljøhandlingsplanene og sikre en bedre kobling til budsjettproposisjonen.

Det er ønskelig at utkast til miljøhandlingsplan i større grad utgjør et beslutningsgrunnlag for valg av tiltak og virkemiddelbruk på prioriterte innsatsområder. Dette grunnlaget bør være omforent mellom sektor- og miljøvernmyndigheter og basere seg på tiltaksanalyser som kan si noe om miljøeffektivitet: Det bør for eksempel si noe om hvor det er billigst å sette inn tiltak, hva de mest effektive tiltakene er, hva de minst konfliktfylte tiltakene er, og om hvem som

skal bære kostnadene. Ved uenighet bør Miljøverndepartementet ved ansvarlig avdeling ha en meglersrolle.

2.4.3.4 Samordning

Samtlige informanter er enige om at samordningen på miljøsidene burde vært bedre. Dels gjelder dette samordningsbehov før oppstarten av en miljøhandlingsplan, og dels gjelder det koordinering og sammenstilling av tilbakemeldingene fra miljødirektoratene på planutkast.

Flere mener det må etableres bedre rutiner for samordning på miljøsidene i tiden før Miljøverndepartementet avholder oppstartsmøte med et sektordepartement. Det legges ikke opp til at miljødirektoratene skal (reelt) samordne seg på forhånd, men at dette behovet ofte har kommet først når utkast fra sektordepartementet foreligger. Miljøverndepartementet burde ha hatt en prosessplan for å få fram et grunnlagsmateriale tidlig i arbeidet med en miljøhandlingsplan. Siktemålet må være å avklare de konsekvenser som overordnede rammer og nasjonale mål på miljøområdet har for vedkommende sektors handlingsplan. Dernest må miljødirektoratene samordne seg, sortere ut og bli enige om fire-fem hovedprioriteringer som det bør fokuseres på i forhold til det enkelte sektordepartement. Dette bør så diskuteres videre med Miljøverndepartementet, som i siste instans må prioritere hva de ønsker å få ut av sektordepartementet. Det understrekes at det ligger en klar effektiviseringsgevinst i en slik koordinering. I dag er et slikt forarbeid ad hoc-preget, personavhengig og ikke systemavhengig.

Enkelte understreker at det samlede innspillet som kommer fra koordinerende miljødirektorat, ikke nødvendigvis har ført til noe operativt koordineringsarbeid på miljøsidene, dvs. at det ikke ligger noen avklaring i dette arbeidet. Koordineringsansvaret innebærer i liten grad at miljødirektoratenes interesser settes opp mot hverandre. Rollen består i stor grad i å videreformidle summen av miljødirektoratenes innspill til kontaktpersonen i Miljøverndepartementet, som foretar en endelig sortering av hva som spilles inn til sektordepartementet. Flere mener denne silingen er for personavhengig.

Flere mener det mangler en omforent forståelse internt i Miljøverndepartementet om hva de ønsker å få ut av arbeidet med miljøhandlingsplanene og resultatdokumentasjonssystemet. Dette fører igjen til at miljødirektoratene mottar motstridende styringssignaler i oppfølgingen – avhengig av hvem de er i kontakt med i Miljøverndepartementet. Konkret gir det seg utslag i at miljøhandlingsplaner har ulik status for den enkelte i Miljøverndepartementet. Denne uklarheten representerer et problem knyttet til spørsmål om hvordan miljøforvaltningen skal følge opp arbeidet i sektorene.

2.4.3.5 Tidsramme

Informantene mener at tidsrammen for å utarbeide en miljøhandlingsplan i utgangspunktet bør være tilstrekkelig. For miljødirektoratene er problemet at de som oftest trekkes inn først når førsteutkast til plan foreligger. Bare unntaksvis kommer deler av planen underveis. Det har også vært et gjengangerproblem at det kommer en høringsrunde midt i sommerferien. Det har gjort at tidsfristen for tilbakemelding ofte har vært knapp.

2.4.3.6 Resultatdokumentasjonssystemet

Hovedinntrykket fra intervjuene er at arbeidet med miljøhandlingsplaner har gått sitt løp og i stor grad vært frikoblet fra arbeidet med resultatdokumentasjonssystemet – som informantene mener fortsatt befinner seg på utredningsstadiet. De fleste opplever i liten grad at arbeidet med miljøhandlingsplaner har resultert i fokus på arbeidet med indikatorer og nøkkeltall som kan brukes i et resultatdokumentasjonssystem.

Intensjonen med resultatdokumentasjonssystemet oppfattes som klar. Det vil si at departementene skal rapportere på grunnlag av miljøhandlingsplan og de åtte resultatområdene som danner strukturen i denne. Men det oppfattes som et problem at Miljøverndepartementet ikke har etablert noen standard arbeidsystematikk for hvordan departementene skal arbeide med miljøhandlingsplanene. Det innebærer at det heller ikke foreligger noen systematikk for hvordan departementene skal koble resultatdokumentasjon til planen.

Det er flere som peker på at det mangler en helhetlig og konsistent tenkning i Miljøverndepartementet omkring koblingen mellom miljøhandlingsplaner og resultatdokumentasjonssystemet. Det er særlig resultatdokumentasjonssystemet som får for liten prioritet. Denne mangelen gir seg bl.a. konkret utslag i at det igangsettes en utarbeidelse av en egen sektorovergripende handlingsplan for biologisk mangfold (resultatområde 1) som i stor grad foregår som et selvstendig løp. Problemet er at det etableres en annen tenkning som går parallelt med – og kommer i (potensiell) konflikt med – konseptet for sektorvise miljøhandlingsplaner, som baserer seg på en sektorovergripende helhetstenkning for samtlige resultatområder.

Flere understreker viktigheten av at indikatorsettet som lages, må være stabilt og anvendbart, dvs. det må foreligge mål som gjør det mulig å avlese tilstandsvurderinger og forbedringer. Det pekes på at det systemet det nå legges opp til, forutsetter et enormt kunnskaps- og datatilfang som igjen har en betydelig kostnadsramme. Problemet er at dette er urealistisk, og faren er at det skaper mistillit når retorikken ikke er i tråd med virkeligheten. De mener det er viktig å holde resultatdokumentasjonssystemet på et overordnet nivå. Ambisjonen bør være å få til en grovkobling mellom mål, indikatorer og rapportering – f.eks. ved at ressurser avledet av miljøhandlingsplan allokteres i sektordepartementets virksomhetsplan i henhold til resultatmålene, og at rapportering begrenses til vesentlige avvik.

Hvilken kontakt de andre miljødirektoratene har hatt med Statens forurensningstilsyn om resultatdokumentasjonssystemet varierer. Enkelte framholder at det har vært liten kontakt og oppfatter det som Statens forurensningstilsyns ansvar å involvere de andre i dette arbeidet. Det pekes også på at det (fortsatt) er uklart hvordan resultatdokumentasjonssystemet er ment å fungere i praksis. Det oppleves derfor som vanskelig å presentere systemet for sektordepartementene.

2.4.3.7 Positive effekter av arbeidet

Informantene mener det i seg selv er positivt at miljøvern er satt på dagsorden i sektorene. Målsettingene som er formulert i miljøhandlingsplanene er også et viktig utgangspunkt for oppfølging og videre arbeid. Intensjonen med miljø-satsingen i forvaltningen som helhet (sektorovergripende) er positiv, og det

pekes på at sektorene uttrykker en problemforståelse på miljøområdet som er verdifull. Det oppfattes som logisk og fornuftig å velge en sektorisering av miljøansvar, og utarbeidelse av miljøhandlingsplaner og et resultatdokumentasjonssystem representerer en fornuftig tankegang og målsetting. Dersom det lykkes å holde interessen oppe i arbeidet som pågår, utgjør førstegenerasjonsplanene et verdifullt utgangspunkt for videre arbeid.

Det oppleves at sektordepartementene har blitt noe bedre i å tydeliggjøre sitt ansvar i miljøpolitikken gjennom arbeidet med miljøhandlingsplaner (selv om det er svært ulikt hvor langt de har kommet med tiltaksdelen).

Flere mener den enkelte miljøhandlingsplan utgjør et positivt utgangspunkt for miljødirektoratet til å ta videre initiativ overfor vedkommende sektor, og at miljøhandlingsplanene hjelper direktoratet til å effektivisere arbeidet mot sektorene.

Når det gjelder samarbeidet internt i miljøforvaltningen, ligger det en positiv læring i å få fram hva ulike miljødirektorater vektlegger i forhold til en gitt sektor. Det gir igjen et grunnlag for bedre og mer effektivt samarbeid miljødirektoratene imellom.

2.4.4 Oppsummering

Oppsummering av miljøverndirektoratenes erfaringer:

- ?? Formålet med handlingsplanene har ikke vært godt nok kommunisert til departementene. Det medfører uklarhet om handlingsplanens status, dvs. hvorvidt planen skal være et faktahefte eller inneholde (ny) politikk.
- ?? Det mangler en omforent forståelse av konseptet – miljøhandlingsplan og resultatdokumentasjonssystemet – internt i Miljøverndepartementet: Ulike avdelinger har ulik forståelse av konseptet.
- ?? Miljødirektoratenes rolle og ansvar i utarbeidelsen av miljøhandlingsplanene er uklar. Uklarheten kommer til uttrykk i at Miljøverndepartementet ikke har laget en arbeidssystematikk for hvordan sektordepartementene skal arbeide med miljøhandlingsplanen og hvilken rolle miljøforvaltningen skal ha i dette arbeidet.
- ?? Samordningen på miljøsidene burde vært bedre. Dels gjelder dette før oppstarten av arbeidet med en miljøhandlingsplan, dels ved koordinering og sammenstilling av miljødirektoratenes tilbakemeldinger på planutkast.
- ?? Selv om det er stor variasjon, er miljøhandlingsplanene generelt deskriptive og lite handlingsrettede; tiltaksdelen er ofte svak og omtale av virkemiddelbruk utelatt.
- ?? Samarbeid med sektormyndighetene har vært basert på hovedregelen om at miljødirektoratene først kobles inn når førsteutkast til plan foreligger. Følgelig har kontakten med sektordepartementene vært beskjeden.

Kontakten med sektordepartementenes underliggende etater har også vært relativt beskjedne.

- ?? Hovedinntrykket er at arbeidet med miljøhandlingsplaner har gått sitt løp, mens arbeidet med et resultatdokumentasjonssystem er på utredningsstadiet. I likhet med organisering av arbeidet med planene, foreligger det heller ikke noen systematikk for hvordan departementene skal koble resultatdokumentasjon til planen.
- ?? Flertallet mener ambisjonene med miljøhandlingsplanene og resultatdokumentasjonssystemet må justeres ned: Det bør fokuseres på noen målsettinger og inkludere resultatdokumentasjon på en helhetlig måte for målsettingene.
- ?? Det er i seg selv positivt at miljøvern er satt på dagsorden i departementene, og som førstegenerasjonsplaner betraktet, er målsettingen som er formulert i planene et viktig utgangspunkt for videre arbeid. Målstyringskonseptet representerer en fornuftig tankegang.

2.5 Miljøverndepartementets erfaringer

På bakgrunn av intervjuer Statskonsult har gjennomført i Miljøverndepartementet, vil vi presentere våre funn under følgende hovedpunkter:

- ?? Organisering av arbeidet i eget departement
- ?? Samhandling med andre aktører
- ?? Forbedringspotensial

2.5.1 Organisering av arbeidet i eget departement

Hovedinntrykket er at kontaktpersonene mener organiseringen internt i Miljøverndepartementet har fungert tilfredsstillende: Den enkelte kontaktperson har trukket inn andre fagavdelinger etter behov, fordelt ulike deler av utkast til handlingsplan til relevante fagavdelinger og sammenstilt tilbakemeldingene før oversendelse til sektordepartement. Seksjon for miljødata, resultatoppfølging og støy la de overordnede føringene for arbeidet med miljøhandlingsplaner og har fungert som felles kontaktpunkt for kontaktpersonene.

2.5.2 Samhandling med andre aktører

2.5.2.1 Samarbeid med sektordepartementene

I de fleste tilfeller ble det arrangert møter på politisk nivå mellom Miljøverndepartementet og sektordepartement, og flere peker på at dette gir en viktig forankring av planen. I de tilfeller det ikke ble arrangert slikt møte, skyldes det tidspress. Det ble også gjennomført oppstartmøter mellom Miljøverndepartementet/kontaktperson og ansvarlige i sektordepartement, der opplegg for miljøhandlingsplan ble diskutert. Noen understreker at Miljøverndepartementet

i oppstartsmøtet gikk ut med generell informasjon om arbeidet med miljøhandlingsplaner og formidlet noen ”bør-punkter”. Det dreide seg bl.a. om organisering, involvering av miljødirektoratene og et minimum av forventninger til disposisjon og innhold i planen.

Ut fra den arbeidsform det enkelte sektordepartement valgte og tidsrammen for arbeidet, mener de fleste at kontakten med sektordepartement har vært god. Imidlertid understrekes det at kontakten burde vært bedre, og at en mer formalisert arbeidsform – f.eks. en arbeidsgruppe – burde vært etablert. Kontaktpersonene oppfordret i utgangspunktet sektordepartementene til å opprette slike arbeidsgrupper, men oppfordringen ble i få tilfeller fulgt opp. Samarbeidet mellom kontaktperson og sektordepartement var derfor i stor grad løpende og noe ad hoc-preget i perioden mellom oppstart og førsteutkast. Samtidig mener de det var viktig ikke å presse sektordepartementene på dette: Det var viktig å holde en ”lav profil”, fordi det var avgjørende at departementene selv skulle lage planene og få et eierskap til arbeidet og produktet.

Kontaktpersoner for sektordepartementer der det har vært en tradisjon for samarbeid om miljøspørsmål, påpeker at arbeidet med miljøhandlingsplanen bygde videre på allerede etablerte samarbeidsstrukturer og –rutiner. Ett eksempel på dette er at arbeidet med miljøhandlingsplanene ble forankret i allerede etablerte kontaktmøter på departementrådsnivå, og at dette forumet ble benyttet flere ganger i løpet av prosessen. Det var derfor heller ikke behov for en arbeidsgruppe; gruppen var allerede etablert. Oppstartsmøtet ble i dette tilfellet arrangert som et kontaktrådsmøte, der formålet med handlingsplanen og Miljøverndepartementets forventninger ble diskutert. Samme forum ble benyttet for å diskutere tilbakemeldinger på utkast til handlingsplan. Erfaringer med dette har vært meget gode.

2.5.2.2 Samarbeid med miljødirektoratene

Når det gjelder forholdet til miljødirektoratene har relasjonen i hovedsak vært mellom kontaktperson og det miljødirektorat som har hatt koordineringsansvar for vedkommende miljøhandlingsplan. Hovedinntrykket er at denne kontakten har fungert bra, men samtlige mener at direktoratene burde vært trukket mer inn arbeidet.

Flere understreker at arbeidet med miljøhandlingsplanene har vært en departemental prosess, dvs. kontakten har vært på departementsnivå. Som hovedregel har det ikke vært direkte kontakt mellom miljødirektoratene og sektordepartement, men miljødirektorater har deltatt på enkelte møter. Motsatt har det heller ikke vært direkte kontakt mellom sektordepartementets underliggende etater og kontaktperson i Miljøverndepartementet. Det beskrives som en prinsipiell avgjørelse at kontakten med sektordepartement skal foregå på departementsnivå, og at eventuell kontakt mellom miljødirektorat og sektordepartement skal skje på direktoratsnivå – og som hovedregel er det opp til underliggende etater i sektordepartementet å ta kontakt med miljødirektoratene. I forhold til ett departement som ikke har en klar etatsstruktur, mener informanten at det følgelig heller ikke er grunnlag for at miljødirektoratene skal kobles inn i prosessen utover å gi tilbakemeldinger på utkast. På grunn av korte høringsfrister opplyser enkelte at de unntaksvis har hatt direkte kontakt med under-

liggende etater i sektordepartementet. Flere peker imidlertid på at Statens forurensningstilsyn har hatt en spesiell rolle – som ansvarlig for utvikling av resultatdokumentasjonssystemet – og deltatt på møter med sektordepartement. I enkelte tilfeller sies det at de har vært med gjennom hele prosessen.

Informantene er enige om at kontaktpersonene har ansvar for å trekke inn miljødirektoratene i arbeid som gjøres på miljøsidene i forhold til den enkelte miljøhandlingsplan. De fleste opplyser at de primært forholder seg til koordinerende miljødirektorat. I praksis dreier kontakten seg om høringer på utkast kontaktperson har videresendt til koordinerende direktorat. Det er en felles oppfatning at miljødirektoratene i liten grad har vært involvert i utarbeidelsen av planene. Når det gjelder spørsmål om å trekke miljødirektoratene inn i prosessen med utarbeidelse av miljøhandlingsplan, dvs. eventuell kontakt mellom miljødirektoratene og underliggende etater i sektordepartementet, er det en felles oppfatning at kontaktpersonen ikke har noe spesielt ansvar for å etablere eller følge opp slik kontakt.

2.5.2.3 Miljøverndepartementets rolle

Det er noe ulike oppfatninger om hvilken rolle kontaktpersonen og Miljøverndepartementet har (hatt) overfor sektordepartementet. Enkelte mener rollen har vært som igangsetter, andre som partner under arbeidet, og felles for de fleste er at pådriverrollen har vært tonet ned. Det er en oppfatning blant flere at Miljøverndepartementet, for å unngå ”provokasjoner”, ikke bør være for sterk pådriver i prosessen. I ett tilfelle mener imidlertid kontaktpersonen å ha hatt en klar pådriverrolle, og forklarer dette ut fra langt samarbeid med sektordepartementet.

Når det gjelder samordning mellom det enkelte sektordepartement og andre departementer på miljøområder der det er sektorberøring, så er hovedinntrykket fra intervjuene at dette har vært lite framme i arbeidet med miljøhandlingsplanene. Det er imidlertid en felles oppfatning at det er klart behov for bedre samordning, og at det her er en svakhet ved planene. Det pekes på at samordning generelt er vanskelig, ambisiøst og tidkrevende å få til. Det er ulike synspunkter på hva som bør være Miljøverndepartementets rolle i dette spørsmålet. Enkelte mener det er et generelt problem for Miljøverndepartementet å blande seg inn i samordningsbehov mellom ulike sektordepartementer, og at det i stor grad unngås. Andre mener derimot at det må være Miljøverndepartementet som griper fatt i dette, og at det ved uklarhet om ansvarsdeling mellom sektordepartementer må være Miljøverndepartementet som har ansvar for megling og avklaring.

Flere mener det ikke vil være ønskelig eller hensiktsmessig å trekke politisk nivå mer inn i prosessen – utover å sikre forankring av arbeidet ved oppstart, og det er ikke ønskelig eller hensiktsmessig å få en regjeringsbehandling av et slikt dokument. Det understrekes at utarbeidelse av en miljøhandlingsplan da ville gitt en annen prosess med tøffere fronter mellom sektordepartement og Miljøverndepartement. Det ville neppe vært gunstig og planen/dokumentet ville ikke fungert som et arbeidsredskap i det videre arbeidet. Slik det nå fungerer brukes miljøhandlingsplanen til å minne sektordepartementet om hva de har forpliktet seg til.

2.5.2.4 Innhold i planene

Oppfatningene er delte når det gjelder resultatet av arbeidet og innholdet i planene. Enkelte er lite fornøyde og mener ambisjonen med miljøhandlingsplanene var langt høyere enn hva resultatet av arbeidet har blitt. Planene er beskrivende og lite handlingsrettet, og det pekes særlig på at konkretiseringen av arbeidsmål, tiltak og virkemiddelbruk er for svak og for lite forpliktende. Planen burde også ha konkretisert prosesser som kunne lede fram til samarbeid med andre departementer om virkemiddelbruk, f.eks. med sikte på å dekke opp kunnskapshull. Det pekes også på at eierskap til planen i enkelte departementer er for svak, og at dette reflekteres i lav konkretiseringsgrad og vilje til å binde midler til en miljøplan. I ett tilfelle mener informanten at hovedproblemet har vært at departementet opplevde arbeidet som pålagt av Miljøverndepartementet og ikke som et ønsket produkt, og at planen aldri ville blitt utarbeidet hvis ikke politisk ledelse hadde avkrevd et resultat.

Andre er tilfredse med miljøhandlingsplanene, selv om det i disse tilfellene også påpekes at konkretiseringsgraden burde vært høyere, dvs. det er ujevnt på tiltakssiden og virkemiddelbruken er svak. Imidlertid understrekes det at det må tas hensyn til hva som er realistisk for et sektordepartement å forplikte seg til i en miljøhandlingsplan. Det pekes på at miljøhandlingsplanen er noe annet enn en stortingsmelding. Den skal være konkret og rullerende, men dette hensynet må ses i forhold til departementets ønske om frihetsgrad og en generell aversjon mot å konkretisere eget ansvarsområde. Følgelig må det legges til grunn en viss pragmatisme i utarbeidelsen av en slik plan. Selv om planene er veldig beskrivende, mener disse informantene at det i seg selv er positivt at departementene lager egne målsettinger for miljøarbeid, og at det er viktig å fastholde at det er snakk om første generasjonsplaner som det skal bygges videre på. I dette perspektivet mener de at ambisjonene er innfridd.

2.5.2.5 Tidsramme

Tidsramme og -frister opplyses å ha vært et problem ved utarbeidelsen av de aller fleste miljøhandlingsplanene. Dette skyldes dels at arbeidet har kommet i gang senere enn det som først var planlagt, og dels at utkast til planene gjerne har kommet i form av samlet førsteutkast mot slutten av prosessen, noe som igjen har gitt miljøvernmyndighetene svært korte frister til å komme med tilbakemelding. Også i tilfeller der delutkast har kommet underveis i prosessen, har korte frister vært et problem, noe som igjen har gått utover samordning av innspillene fra miljøsidene.

En av informantene understreker at tid alltid er et problem og at det derfor var nødvendig å starte forberedelsesprosessen internt i miljøforvaltningen i forkant av første kontaktmøte med sektordepartement. Siktemålet var å forsøke å konkretisere egne forventinger og prioritere hva som var viktig. Dette medførte at det konkrete arbeidet med miljøhandlingsplanen kom raskt i gang – selv om det allikevel ble korte frister for høringsrunder internt i miljøforvaltningen.

2.5.2.6 Resultatdokumentasjonssystemet

Informantene mener at arbeidet med resultatdokumentasjon har vært lite framme. Under arbeidet med de første miljøhandlingsplanene var arbeidet med resultatdokumentasjonssystemet så vidt kommet i gang i Statens forurensnings-

tilsyn, og det ble i liten grad diskutert mellom kontaktperson og sektordepartement. Andre påpeker at det bare står noe generelt om dette i handlingsplanen, men understreker at det pågår et arbeid i sektordepartementet for å finne ut hva systemet med nøkkeltall innebærer for dem. Enkelte mener Statens forurensningstilsyn ikke har konkretisert dette konseptet godt nok og at de i for stor grad har jobbet med et eget system og forutsatt at alt annet skal passe inn, og i for liten grad har tatt hensyn til sektordepartementenes behov og muligheter for å tilpasse seg dette systemet. Resultatet er at konseptet er lite smidig og vanskelig å selge inn i departementene. En av informantene mener resultatdokumentasjonssystemet må komme i etterkant av en førstegenerasjonsplan. Det viktigste er å få sektordepartementet til å formulere egne målsettinger. Resultatdokumentasjon må komme inn med andregenerasjonsplanen.

2.5.2.7 Positive effekter av arbeidet

Det store flertallet av informantene mener både arbeidet med og miljøhandlingsplanene i seg selv har gitt flere positive effekter. Samlet sett kan de positive effektene oppsummeres i følgende punkter:

- ?? Det at sektordepartementene lager egne målsettinger for miljøinnsats er i seg selv et stort skritt
- ?? Det at alle departementene strukturerer miljøarbeidet under åtte resultat-områder, sikrer en fellesnevner og en felles tenkemåte i miljøarbeidet
- ?? Miljøhandlingsplanen representerer en samkjøring av sektorpolitikk og miljøpolitikk som er helt nødvendig, og at det foreligger en førstegenerasjonsplan er en viktig byggekloss for det videre miljøarbeidet
- ?? Miljøhandlingsplanene er en mal basert på de åtte resultatområdene som oppfølging, samarbeid og diskusjoner kan legges inn i fram mot revidering av planen
- ?? Prosessen på departementsnivå er positiv i seg selv og har bidratt til å etablere kontakt, heve miljøkompetansen i sektordepartement og tydeliggjøre tilknytningspunkter til Miljøverndepartementet
- ?? Arbeidet har skapt oppmerksomhet hos sektormyndighetene om bredden i miljøarbeidet, og systematikken/målstrukturen avdekker sammenhenger som skaper bevisstgjøring både hos sektormyndigheten og internt i miljøforvaltningen

2.5.3 Forbedringspotensial

Når det gjelder forbedringspotensial ved miljøhandlingsplanene og/eller arbeidet med miljøhandlingsplaner, peker informantene samlet sett på følgende punkter:

- ?? Oppstart burde vært tidligere – umiddelbart etter at arbeidet med budsjettproposisjonen er ferdig

-
- ?? Internt i Miljøverndepartementet må forberedelsesprosessen bli bedre med sikte på å tydeliggjøre hva som skal prioriteres, og politisk nivå må gjerne trekkes inn i denne prosessen
 - ?? Innspill kunne vært gitt direkte og mer effektivt gjennom en felles arbeidsgruppe opprettet av sektordepartementet
 - ?? Tilbakemeldingen til sektordepartement på utkast må bli klarere og mer fokusert
 - ?? Miljødirektoratene bør involveres reelt fra starten av
 - ?? Det må gis bedre tid til høringsrunder
 - ?? Ambisjonen med sektorvise miljøhandlingsplaner har vært langt høyere enn resultatet av arbeidet reflekterer, derfor må ambisjonsnivået for videre oppfølging være realistisk
 - ?? Sektorvise arbeidsmål bør bli tydeligere og tiltaksdelen av planene må bli mer konkret
 - ?? Eierforholdet til planen er for svak i det enkelte departement
 - ?? Samhandling på toppnivå i sektordepartement og i Miljøverndepartement må bli bedre, f.eks. ved kontaktmøter mellom ekspedisjonssjefene, for å drøfte problemstillinger underveis i prosessen
 - ?? Formålet med sektorvise miljøhandlingsplaner burde vært formidlet klarere, og statsrådene i sektordepartementene må være sterke nok til å si hva de ønsker å bidra med av virkemidler i miljøarbeidet og ikke overlate disse avgjørelsene til embetsverket.

3 Statskonsults vurderinger og anbefalinger

Med bakgrunn i de spørsmålene kartleggingen skal gi svar på (jf. punkt 1.3), vil vi gruppere vurderinger og anbefalinger i to hovedtemaer:

1. Organisering av arbeidet
2. Erfaringer fra arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner

3.1 Organisering av arbeidet

Miljøverndepartementet har fra starten av vektlagt prinsippet om sektordepartementenes selvstendige ansvar for utarbeidelse av miljøhandlingsplaner på sitt område. Ut fra dette prinsippet har det vært opp til det enkelte departement selv å velge den arbeidsform de har ansett som mest hensiktsmessig. Som det går fram av kartleggingen, har departementene valgt å organisere arbeidet på ulike måter. På miljøsidan har de valgt en mer entydig organisering (jf. kapittel 2).

3.1.1 Det er ikke grunnlag for å foreta endringer i organiseringen av arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner

Etter Statstkontsult vurdering bør departementene selv kunne velge den organisering de finner mest hensiktsmessig. Imidlertid er det vår oppfatning at det bør avholdes et møte på politisk nivå tidlig i planprosessen, dels for å informere ledelsen i sektordepartementet om formålet med handlingsplanen, og dels for å gi arbeidet legitimitet og status internt i departementet. Hvorvidt det bør etableres en arbeidsgruppe i departementet, er diskutabelt. På den ene siden er det vår oppfatning at ulik organisering av arbeidet i departementene ikke har nevneverdig betydning for utfallet av prosessen, dvs. for innholdet i planen. Kvaliteten i arbeidet eller planen er mer et spørsmål om klarhet omkring formålet med planen og hva det enkelte departement ønsker å få ut av planarbeidet, snarere enn organisering (se punkt 3.2). Arbeidsgruppeformen vil også generelt involvere flere medarbeidere i departementet og sånn sett være mer ressurskrevende. Imidlertid ser det ikke ut til å være noen sammenheng mellom ressursbruk, forstått som tidsbruk, og valg av arbeidsform. På den andre siden er det vår oppfatning at i de departementer som har etablert en arbeidsgruppe, har denne arbeidsformen bidratt til bredere engasjement, mer forpliktende deltakelse og økt samhandling i departementet. Vi mener også at denne arbeidsformen har gitt en bedre intern forankring av planen enn tilfellet har vært i departementer som fulgte vanlige arbeidsprosesser i utarbeidelse av planen. Gjennom arbeidsgruppen etableres det også et formalisert møteforum mellom sektordepartement og miljøvernmyndighet.

I ett departement var det allerede etablert kontaktrådsmøter på departementsrådnivå mellom sektordepartement og Miljøverndepartement før arbeidet med handlingsplanen kom på dagsorden. Møter i dette forumet ble gjennomført ved behov under hele planprosessen, og opplyses å ha hatt en svært nyttig funksjon.

Etter Statskonsults vurdering bør kontakten på departementsrådsnivå styrkes i det videre arbeidet.

Etter vår vurdering er det heller ikke grunn til å foreta endringer i organiseringen omkring arbeidet med planene på miljøsidene. Organisasjonsstrukturen i seg selv virker hensiktsmessig, og det er også på miljøsidene mer et spørsmål om hvordan organiseringen fungerer i praksis. Praksis er i så måte et spørsmål om hvordan ulike aktører på miljøsidene ivaretar sine roller og ansvar, og hvordan samhandlingen fungerer mellom dem (jf. punkt 3.2).

På bakgrunn av kartleggingen av informantenes erfaringer med organiseringen av arbeidet og vår vurdering av spørsmålet om organisering, har Statskonsult følgende anbefalinger:

- ?? Det bør være en forutsetning at arbeidet med planen forankres gjennom et møte på politisk nivå mellom sektordepartement og Miljøverndepartementet tidlig i prosessen.
- ?? Når det gjelder selve arbeidet med planen, bør departementene selv kunne velge den organisering de finner mest hensiktsmessig, men Miljøverndepartementets ønske om at det etableres en form for arbeidsgruppe, der også miljøsidene deltar, bør så langt som mulig imøtekommes.
- ?? Der det allerede eksisterer et møteforum på administrativt nivå mellom toppledelsen (departementsråder og/eller ekspedisjonssjefer) i sektordepartement og Miljøverndepartement, bør dette forumet utnyttes under arbeidet med planen. I de tilfeller et slikt forum ikke eksisterer, bør sektordepartement og Miljøverndepartementet i samråd vurdere etablering av et slikt forum – enten som erstatning for en arbeidsgruppe eller parallelt med en arbeidsgruppe.

3.2 Erfaringer fra arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner

Miljøvernforvaltningen er ansvarlig for koordineringen av arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner, deriblant for å koordinere sektorovergripende tiltaksanalyser innenfor de åtte miljøvernpolitiske resultatområdene som skal sikre en kostnadseffektiv fordeling av tiltak mellom sektorene. I denne målstyringen skal miljøvernforvaltningen utarbeide et nasjonalt system for resultatoppfølging, og bistå andre departementer i arbeidet med utvikling av resultatrapporteringssystem for sin sektor.

Sektormyndighetene på sin side er ansvarlig for å utarbeide miljøhandlingsplan for sin sektor, iverksette og gjennomføre tiltak på eget ansvarsområde og rapportere om miljøutvikling i sektoren, og å rapportere om effekter og kostnader av gjennomførte tiltak.

Det helhetlige målstyringssystemet det tas sikte på å etablere, forutsetter et nært samarbeid mellom Miljøverndepartementet og sektordepartementene, både i

utarbeidelse av miljøhandlingsplaner og i utviklingen av et resultatdokumentasjonssystem.

Vår kartlegging av erfaringer fra arbeidet viser i hovedsak at samarbeid mellom ulike aktører i liten grad har funnet sted og i stor grad har vært tilfeldig og lite systematisk.

Hovedinntrykket fra erfaringskartleggingen er at rammene for samarbeidet har vært uklare og har vært en viktig årsak til at både samarbeidet og samordningen mellom ulike aktører har vært mangelfull.

3.2.1 Uforpliktende ansvars- og rolledeling og manglende samordning

3.2.1.1 Planenes status, legitimitet og prioritet er ulik i de forskjellige departementene

Miljøverndepartementet har valgt å holde en ”lav profil” mht. å involvere seg i sektordepartementenes arbeid med miljøhandlingsplanene. Dette er begrunnet med at handlingsplanene skal være departementenes egne planer og ansvar. Miljødirektoratene er holdt på avstand og det har bare vært kontakt på direktoratsnivå. Ordningen med oppstartmøter har vært varierende, den er ikke gjennomført systematisk, og likeså har innholdet i møtene vært varierende. Dette – i tillegg til at departementene har praktisert ulik involvering av underliggende etater – har etter vår vurdering bidratt til ulikt eierskap til planen.

Denne manglende innblanding i sektordepartementenes arbeid har nok antakeligvis bidratt til at det ikke har vært mulig å få fram en enhetlig forståelse av hensikten med handlingsplanen – bl.a. hvem som skal være mottaker av en slik plan. Dette har ført til at planenes status, legitimitet og prioritet er ulik i de forskjellige departementene. Ingen av sektordepartementene kan heller se at planen skal kunne inneholde ny politikk utover det som allerede er fastsatt gjennom egne budsjettproposisjoner og egne stortingsmeldinger. Vi vurderer det derfor slik at manglende innblanding i oppstarten har bidratt til uklarhet omkring formålet med miljøhandlingsplanene, noe som igjen har bidratt til å gi de sektorvise planene den karakter de har i dag. Hovedinntrykket er at planene er svake i konkretiseringsgrad og lite handlingsrettet.

3.2.1.2 Planene har svak konkretiseringsgrad og manglende budsjettmessig kobling

Selv om det er en del variasjon mellom planene, er de fleste planene deskriptive. Generelt inneholder planene mange prosessmål, mens tiltaksdelen er svakt utbygd. I ytterste konsekvens er enkelte av planene å betrakte som fakta/informasjonshefter til allmennheten. Mange informanter påpeker at det har vært nedlagt mye arbeid med å få på plass målformuleringer, mens det gjenstår å bryte disse ned på operativt tiltaksnivå. Tilsvarende opplyses det at virkemiddelbruk og kobling av plan til budsjett i liten grad har stått på dagsorden i arbeidet med planene.

Etter Statskonsults vurdering er det flere forhold – i tillegg til manglende innblanding fra miljøvernmyndighetene – som forklarer planenes svake konkretiseringsgrad og manglende budsjettmessige kobling. Det må tas i betraktning at det dreier seg om førstegenerasjonsplaner, der tilpasning til målstruktur og etablering av målformuleringer har et naturlig hovedfokus og utgjør grunnlaget for videre konkretisering av planen. Dels er det områder som det er vanskelig å være konkret på, dvs. der miljøaktiviteten er vanskelig å kvantifisere.

Den viktigste forklaringen – slik Statskonsult ser det – på at tiltaksdelen og virkemiddelbruk i beskjeden grad har vært framme i planarbeidet, er at formålet med miljøhandlingsplanene har vært uklart. Med det mener vi at det overordnede formål med planene – slik det framgår av St. meld. nr. 58 – i og for seg er klart, dvs. at det skal utarbeides sektorvise miljøhandlingsplaner bygd på prinsippet om målstyring og kostnadseffektivitet på tvers av sektorene. Imidlertid er det en forutsetning at miljøvernforvaltningen skal koordinere dette arbeidet. Vi tolker det derfor som at de også skal fastsette rammene for arbeidet, dvs. bryte ned de overordnede målsettingene til konkrete rammer for arbeidet og forventinger til det enkelte departement. Miljøvernforvaltningen befinner seg fortsatt i denne ”nedbrytningsfasen” eller operasjonaliseringsfasen, og de aller fleste departementene har inntatt en avventende holdning til hva som kommer ut av dette. Informanter – både i sektordepartementene og på miljøsidan – bekrefter også at forventninger til hvordan sektorvise arbeidsmål, tiltak og virkemiddelbruk skal omhandles i planen, i liten grad har vært tema i møtene med miljøvernforvaltningen. Møtevirksomheten har i tillegg vært svært begrenset i de fleste tilfellene. Sagt på en annen måte, så gjenstår det for miljøsidan å konkretisere formålet med miljøhandlingsplanene på en slik måte at det legger konkrete føringer for innholdet i den enkelte miljøhandlingsplan.

3.2.1.3 Samordning mellom departementer om sektorovergripende miljøsamarbeid har i liten grad funnet sted

Som mange informanter påpeker, foregår det ingen samordning av miljøutfordringer verken mellom sektordepartementene eller mellom miljøvernmyndigheter og sektordepartement i forbindelse med utformingen av planene. Det er heller ingen samordning internt mellom miljøvernmyndighetene i forhold til oppstarten av arbeidet i det enkelte sektordepartement, ei heller i forbindelse med tilbakemeldinger på utkast til handlingsplaner. Flere informanter i sektordepartementene etterlyser en diskusjon med miljøvernmyndighetene for bedre å kunne finne fram til hva som er de mest miljøeffektive tiltakene (hvilke tiltak gir mest miljø for hver krone), og dette forutsetter også samordnende tiltak både mellom sektordepartementer og mellom sektordepartement og miljøvernmyndighetene.

Kartleggingen viser at miljøvernforvaltningens arbeid med å koordinere sektorovergripende tiltaksanalyser innenfor de miljøvernpolitiske resultatområdene fortsatt befinner seg i en startfase og i liten grad gitt konkrete resultater. Kort sagt, har spørsmålet om miljøeffektivitet og kostnadseffektiv fordeling av tiltak på tvers av sektorene ikke nedfelt seg i planene. Etter vår vurdering er det flere grunner til dette. Generelt er det viktig å fastholde at samordning på tvers av sektorer er en vanskelig oppgave i forvaltningen. Og

når det gjelder sektorovergripende miljøsamarbeid, vil det for mange departementer være en relativt ny utfordring som kommer i tillegg til andre sektorovergripende samarbeidsoppgaver. Det er grunn til å tro at dette vanskeliggjøres av at miljøetsatsing er et relativt nytt område for mange departementer, der miljømålsettinger er svakt utviklet på eget sektorområde og det er få tilgjengelige virkemidler. I et slikt perspektiv vil et naturlig første skritt være å få på plass målsettinger innenfor eget sektorområde. Men samtidig må det foreligge incitament som kan gi konkrete føringer for en slik samordning. Etter vår oppfatning har miljøvernmyndighetene en viktig rolle å spille i å få fram slike incitament, bl.a. ved å legge fram sektorovergripende tiltaksanalyser som både vil kunne bidra til konkret miljøsamarbeid og gi konkret innhold til et operativt resultatdokumentasjonssystem. Motsatt vil vi hevde at så lenge resultatdokumentasjonssystemet ikke er utviklet og formidlet på en slik måte at departementene får konkrete rammer å forholde seg til i arbeidet med å etablere resultatindikatorer, så mangler den første byggeklossen som kan øke konkretiseringsgraden i planene og fremme samordning på tvers av sektorområder. Etter vår oppfatning står planenes konkretiseringsgrad og utvikling av resultatdokumentasjonssystemet i gjensidig forhold til hverandre.

Det innebærer at det må sikres god kobling mellom det videre arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner og resultatdokumentasjonssystemet. Det faktum at ansvaret for sektorvise miljøhandlingsplaner og resultatdokumentasjonssystemet i dag er plassert i hver sin seksjon og i to forskjellige avdelinger i Miljøverndepartementet, tilsier etter vår vurdering at behovet for et nært samarbeid mellom disse seksjonene utgjør en særlig utfordring for Miljøverndepartementet.

3.2.1.4 Konsekvenser

Ovennevnte svakheter og problemer representerer samtidig et klart forbedringspotensial i det videre arbeidet, enten det dreier seg om nye departementer som skal lage planer, eller rullering av eksisterende planer. Det enkelte departement må klargjøre sitt mulighetsrom når det gjelder virkemiddelbruk og konkrete tiltak. Departementenes mulighet og vilje til å forplikte seg til konkret miljøinnsats vil alltid være en vesentlig rammebetingelse. I siste instans vil spørsmål om budsjettmessige konsekvenser av planen måtte drøftes på politisk nivå i departementet. Men etter vår vurdering er det miljøvernforvaltningen som i første omgang kan bidra med forbedringer – som igjen kan styrke planenes tiltaksdel og kobling til budsjetter. Klargjøring av formål, sektorovergripende tiltaksanalyser og konkrete resultater av arbeidet med resultatdokumentasjonssystemet er viktige stikkord her. Slik vi ser det, er det en forutsetning at slike forbedringer nedfeller seg i et konkret opplegg for arbeid med en handlingsplan, dvs. et opplegg og en ramme som spilles inn til vedkommende departement i oppstartsfasen av arbeidet.

Forbedring av konkretiseringsgraden i planen og koblingen til budsjett og virkemiddelbruk er i første omgang knyttet til de rammene som miljøvernforvaltningen setter for arbeidet med planene. Først når disse rammene er klargjort og kommunisert inn i prosessen med å utarbeide en plan, kan det forventes utslag innholdsmessig i den enkelte plan.

Statskonsult vil fokusere på følgende anbefalinger:

- ?? Formålet med miljøhandlingsplanene må tydeliggjøres og sikre ønsket nivåbalansering i planene, dvs. manifestere seg i klare forventninger om hvordan arbeidsmål, tiltak og virkemiddelbruk skal omhandles i planen.
- ?? Miljøvernforvaltningens ansvar for å koordinere sektorovergripende tiltaksanalyser innenfor resultatområdene, må gi seg utslag i konkrete innspill i prosessen med å utarbeide/rullere planer.
- ?? Utviklingen av resultatdokumentasjonssystemet må gi seg utslag i et konkret opplegg for hvordan departementene skal utarbeide resultatindikatorer. Dette må spilles inn til det enkelte departement tidlig i prosessen.
- ?? Møtene mellom departement og miljøvernforvaltning tidlig i prosessen, må være et forum der ovennevnte anbefalinger gjennomdrøftes med sikte på konkrete konsekvenser for vedkommende departement. Miljøverndepartementet bør – etter intern samordning med øvrige miljøvernmyndigheter – kunne legge fram et gjennomtenkt opplegg tilpasset det enkelte departement (gjennom for eksempel å sortere ut noen hovedutfordringer), basert på en ”analyse ” av hva de ønsker å få ut av sektordepartementet. Videre bør forslag til (sam)arbeidsform legges fram og diskuteres.
- ?? Miljøsidene må i vesentlig grad forbedre innholdet i tilbakemeldingen på planutkast – både gjennom reell koordinering av innspill på direktoratsnivå og gjennom mer avveid sortering i Miljøverndepartementet av samlede innspill.

3.2.2 Tidsrammer og ressursbruk

Flertallet oppgir tidspress som problem. Flere kom sent i gang, og måtte i tillegg avvente møter på politisk nivå. Det har vært en relativ høy ressursbruk i departementene (1-2 årsverk). Tidsbruken er oftest knyttet til en tungrodd arbeidsform (arbeidsgrupper i departementene), at man må selge bestillinger internt, diverse møter med miljømyndighetene og at budsjettarbeidet går parallelt i avslutningsfasen. Miljømyndighetene har mottatt utkastene sent og med korte frister for tilbakemelding (der også avvikling av sommerferien har forsinket prosessen ytterligere).

Planen skal legges fram med budsjettet, og ideelt sett burde det være en kobling her. Ambisjonen virker fornuftig, forutsatt at arbeidet med handlingsplanen kommer i gang umiddelbart etter at budsjett er lagt fram. Da har departementene 10-11 måneder på å lage planen – noe som bør være tilstrekkelig. Utfordringen er å komme i gang tidlig, og etter vår oppfatning ligger forbedringspotensialet i første rekke på miljøsidene. Miljøvernmyndighetene må kunne samordne seg forut for første møte med sektordepartementene. De bør kunne presentere et klart konsept (målstruktur relevans for departementet, mulig organisering, samarbeidsform, involvering av underliggende etater osv.), og ha

sortert ut hovedprioriteringer knyttet til vedkommende departement. (Jmfør Landbruksdepartementet der Miljødepartementet i noen grad hadde gjort dette på forhånd, noe som bidro til at planarbeidet kom raskt i gang.)

3.2.3 Om målstrukturen for sektorvise miljøhandlingsplaner

Miljøvernmyndighetene har ansvar for å samordne regjeringens arbeid med å fastsette de miljøvernpolitiske målene nasjonalt og for sektorene. Det er fastsatt åtte nasjonale mål eller miljøvernpolitiske resultatområder, som er den overordnede målstrukturen som de sektorvise miljøhandlingsplanene bygger på.

Departementene brukte mye tid på å tilpasse miljøarbeid/innsats på egen sektor til de åtte resultatområdene. Flere mener målstrukturen fungerte som en ”tvangstrøye” som (deler av) departementets miljøarbeid måtte presses inn i, og at det var tidkrevende å omarbeide eksisterende planer inn i den nye målstrukturen. Andre opplevde målstrukturen som problematisk, dels fordi det ble oppfattet som et krav at deres miljøhandlingsplan skulle ha målformuleringer og tekst på samtlige områder uavhengig av om resultatområdet var perifert i forhold til deres miljøinnsats, og dels fordi det var deler av departementets miljøarbeid som ikke lot seg tilpasse noen av de åtte områdene. Andre igjen mener målstrukturen var hensiktsmessig.

Sagt på en annen måte, så varierer målstrukturens relevans mellom enkelte departementer. Konsekvensen av dette har for enkelte departementer vært dels at omtalen under ”perifere” resultatområder bærer preg av tom retorikk, dels at miljøarbeid som ikke fanges opp i målstrukturen blir omtalt annetsteds i planen.

Etter Statskonsults vurdering er ovennevnte tilpasnings- og relevansproblemer ikke grunnlag for å endre målstrukturen. Disse problemene utgjør ikke noe særfenomen for arbeidet med miljøhandlingsplaner. Denne typen problemer gjelder generelt når en ny målstruktur introduseres. Som en av informantene påpekte, er denne målstrukturen like hensiktsmessig som en de kunne ha laget selv. Det er uansett snakk om å foreta noen strategiske valg som i seg selv baserer seg på en kompromisstenkning. Hensynet til et nasjonalt system, dvs. en overordnet og sektorovergripende taksonomi, vil nødvendigvis gå på bekostning av det enkelte departements spesielle miljøinnsatsinger. Det er også et faktum at samtlige departementer i hovedsak mener at deres miljøarbeid lar seg innpasse i den nasjonale målstrukturen.

Imidlertid blir målstrukturen uhensiktsmessig dersom den fungerer som en tvangstrøye, eller – mer presist – dersom det enkelte departement opplever det som en ”tvang” å ha målformuleringer på resultatområder som ikke er, eller vil komme til å bli, relevante for departementets miljøarbeid. Motsatt må det være legitimt å omtale miljøaktiviteter som faller utenfor resultatområdene, men som departementet anser som en viktig del av sektoransvaret. Poenget må være at miljøaktivitet i et enkelt departement som ikke lar seg fange opp av målstrukturen, må følges opp utenom det nasjonale resultatoppfølgingssystemet som etableres. Ett argument mot dette – og for justering av resultatområdene – vil kunne være at målstrukturen i så tilfelle ikke vil være dekkende for *Regjeringens samlede miljøvernpolitiske satsing og resultater*. Til det er å si at

valg og kompromiss, dvs. eksklusjon, er en forutsetning for etablering av enhver struktur/ethvert system. Noe annet vil det være dersom miljøarbeid av et visst volum som betraktes som et særtrekk for ett departement, viser seg å være miljøarbeid som også andre departementer utøver. I så tilfelle blir det et strukturelt spørsmål om målstrukturens – dvs. resultatområdenes – samlede dekningsgrad og om behov for endring. Eksempler på dette er imidlertid ikke fanget opp i vår kartlegging.

Med utgangspunkt i at departementene lager såkalte førstegenerasjonsplaner og av hensyn til langsiktighet i miljøarbeidet, bør det i en periode sikres størst mulig stabilitet i målstrukturen som det enkelte departement kan bygge videre på fram mot rullering av planen. Derimot er det viktig at målstrukturen ikke blir en ”tvangstrøye”. Statskonsults anbefalinger er:

- ?? Dersom et departement ikke har miljøaktiviteter under ett eller flere resultatområder, er det heller ikke grunnlag for nærmere omtale av disse resultatområdene.
- ?? Dersom deler av et departements miljøarbeid ikke lar seg fange opp av målstrukturen, bør departement likevel kunne gi en egen omtale av dette arbeidet i planen.

3.2.4 Noe å bygge videre på

Negative erfaringer som er pekt på, utgjør et godt utgangspunkt for forbedringer. Det er imidlertid også positive erfaringer blant flertallet av departementene ved at arbeidet på en ny måte har satt miljøspørsmål på dagsorden og gitt rom for ny samhandling internt. Det er derfor viktig å holde drivkraften i dette arbeidet oppe. Departementene skal årlig rapportere om resultatene av arbeidet, dvs. *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand* blir et uttrykk for status i det enkelte departements miljøarbeid ut fra deres egen handlingsplan og samtidig en kontaktflate for videre samarbeid med miljømyndighetene.

Det blir derfor viktig at Miljøverndepartementet klarer å holde kontakt med de departementene som nå har en handlingsplan, holde dem oppdatert om arbeidet med planene og resultatdokumentasjonssystemet generelt, drive informasjonsarbeid i perioden fram til rullering av planen og starte forberedelser til rullering. De ansvarlige seksjoner og de aktuelle kontaktpersoner i Miljøverndepartementet har en viktig formidler- og koordineringsrolle i dette arbeidet.

For å sikre at drivkraften holdes oppe i de departementene som har utarbeidet en handlingsplan, vil Statskonsult anbefale at

- ?? Miljøverndepartementet styrker informasjonsarbeidet mot departementene som har utarbeidet en handlingsplan, f.eks. gjennom etablering av en nettverksgruppe for ansvarlige for miljøhandlingsplanene i departementene. Det bør også vurderes å inkludere departementenes underliggende virksomheter i denne gruppen.

REFERANSER

Tittel:	Sektorvise miljøhandlingsplaner
Forfatter(e):	Freddy Hansen og Marit Johannessen
Statskonsults notatnummer:	2001:2
Prosjektnummer:	24 539 00
Prosjektnavn:	Midtveisevaluering av arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner
Prosjektleder:	Freddy Hansen
Oppdragsgiver(e):	Miljøverndepartementet
Resymé:	<p>Statskonsult har kartlagt involverte aktørers erfaringer fra arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner. Etter Statskonsults vurdering har formålet med miljøhandlingsplanene og forutsetningene for samarbeid og samordning mellom sektordepartementene og miljøsidene vært uklare. Dette har bl.a. gitt seg utslag i at planene generelt er lite handlingsrettede med svak konkretisering av virkemiddel- og tiltaksdelen, dvs. koblingen mellom handlingsplanene og et nasjonalt resultatdokumentasjonssystem er svak. Som førstegenerasjonsplaner betraktet, utgjør planene en viktig byggekloss og i notatet legges det fram forslag til forbedringer av det videre arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner.</p>
Arbeidsområde:	<input type="checkbox"/> Styring og resultatorientering
Emneord:	Sektorvise miljøhandlingsplaner, samordning, resultatdokumentasjon
Dato:	April 2001
Sider:	42
Utgiver:	Statskonsult Direktoratet for forvaltningsutvikling Postboks 8115 Dep 0032 OSLO