

Naturforvaltning og arealplanlegging – tverrfaglige utfordringer og muligheter

Kristine Lien Skog og Wenche Dramstad

Kristine Lien Skog and Wenche Dramstad: Natural resource management and land use planning – cross-disciplinary challenges and opportunities

KART OG PLAN, Vol. 77, pp. 231–236, POB 5003, NO-1432 Ås, ISSN 0047-3278

Land use planning (LUP) and natural resource management (NRM) are two different disciplines. They both have sustainable development as a key objective, but are founded on rather different rationalities. A core theme for NRM has been, and still is, to contribute to a management of nature that prevents natural resources from being destroyed. This frequently implies an emphasis on conservation. LUP, on the other hand, is grounded in development, making LUP a discipline with a more pronounced emphasis on change.

Data and information in the context of sector-specific rules and regulations, frequently established at the national level, are the main tools for NRM. For LUP, The Planning and Building Act directs decisions down to the local level, under the assumption that municipalities are the most capable to attune national targets with local conditions for future land development.

Planners often find themselves trying to follow up national planning policies as well as to please developers and politicians. Politicians are often positive to development, mainly for economic reasons. The natural resource manager, on the other hand, is rarely directly involved in the planning process and is thus less obliged to be loyal to political decisions at the local level.

Even though there are changes in terms of extended collaboration and interdisciplinarity, we argue that there is still a way to go in this respect. We believe that stronger collaboration could benefit both disciplines, and help ensure that planning and management will bring society toward a more sustainable future. To succeed in that endeavor, a common language and a shared knowledge base are required.

Key words: Land use planning; nature resource management; interdisciplinarity; sustainable development

Kristine Lien Skog, PhD-student, Norwegian University of Life Sciences, Department of Landscape Architecture and Spatial Planning, POB 5003, NO-1432 Ås. E-mail: kristine.lien.skog@nmbu.no

Wenche Dramstad, Professor, Norwegian University of Life Sciences, Department of Landscape Architecture and Spatial Planning, POB 5003, NO-1432 Ås. E-mail: wenche.dramstad@nmbu.no

Introduksjon

Naturforvaltning og planlegging skulle være rammen for denne artikkelen. To ord som begge handler om hvordan vi bruker våre omgivelser. To ord som kan ha både likt og ulikt innhold, avhengig av hvem du spør. I dette tilfellet var det vi som ble spurt, to forfattere som opprinnelig er naturforvaltere, men som senere også har jobbet med og hatt interesse for planlegging. Vi skal prøve å forklare, sett fra vårt ståsted, hvorfor begrepene kan ha ulikt innhold og hva som er

likhetstrekkene. Deretter skal vi komme med noen tanker om hvordan disse to fagdisiplinene kan dra enda større nytte av hverandre ved å jobbe for et felles mål – en bærekraftig utvikling. Så enkelt og så vanskelig.

Planleggingen kan deles inn i fysisk planlegging og samfunnsplanlegging, selv om dette er overlappende begreper. I den kommunale planleggingen foregår samfunnsplanleggingen gjennom planstrategien, som definerer overordnet mål og utfordringer, og samfunnsdelen, som beskriver målene for

planleggingen. Arealplaner (kommuneplanens arealdel, delplaner og reguleringsplaner) representerer den fysiske planleggingen. Sånn sett er arealplanleggingen et virkemiddel for å nå samfunnsmålene, sammen med økonomiplanleggingen i kommunen. Vi vil først og fremst forholde oss til den fysiske arealplanleggingen i denne artikkelen.

Ulikt innhold. Nesten samme mål?

Naturforvaltning blir definert i wikipedia som «forvaltning av natur og landskap, gjennom planlegging, vern, skjøtsel og restaurering av ødelagte lokaliteter og å fremme bærekraftig anvendelse av naturressurser. Den utgjør en del av miljøforvaltningen, som er en samlebetegnelse for aktiviteter som sørger for å regulere samfunnets påvirkning av miljøet, slik at den ligger innenfor de grensene samfunnet kan akseptere». Mest mulig *bevaring* av natur blir ofte stikkordet. Bevaring som betyr å ta vare på. Man må imidlertid ikke glemme at sammen med vern og skjøtsel står faktisk planlegging.

Arealplanlegging får en litt mer instrumentell definisjon: «Arealplanlegging er en del av kommunenes planarbeid og foregår på flere ulike nivåer. På overordnet nivå ligger kommuneplanens arealdel, mens reguleringsplaner lages på detaljnivå, gjerne i forbindelse med utbyggingsprosjekter.» Denne beskrivelsen sier ikke mye om hva arealplanlegging egentlig innbefatter. Det kan se ut som arealplanlegging bare er et middel, men hva er da målet? Da må vi se på loven som regulerer arealplanleggingen, Plan- og bygningsloven. Her står det at arealplanlegging skal ivareta målet om en bærekraftig *utvikling* i betydning både å bevare og endre.

Bærekraft. Hva er det? Og hvordan nå det målet? At noe er bærekraftig innebærer at dagens mennesker får dekket sine behov, uten at det reduserer muligheten for at fremtidige generasjoner får dekket sine. I følge Brundtland-kommisjonen, skal det som er bærekraftig altså ivareta både oss og framtidige generasjoner. Det handler om både økonomisk, miljømessig og sosial bærekraft. Dette ga grunnlaget for en ny helhetstenking i planleggingen (Falleth 2012).

La oss starte med miljømessig bærekraft. Skal man sikre det, må man sørge for å ikke uttømme eller ødelegge naturressursene. Overfiske og forurensning er eksempler på det motsatte. Mange miljøkonsekvenser er relativt tydelige, og på flere områder går vi i feil retning. Det er mye vi vet vi ikke kan fortsette med uten at det ødelegger for fremtidige generasjoners muligheter til å få dekket sine behov. Det er imidlertid ikke det samme som å si at dette er enkle utfordringer å gjøre noe med.

Mange sider ved vår planlagte arealbruk har en direkte kobling til naturforvalterens arbeidsområde. Etablering av forurensende næringer får konsekvenser for vann, luft, og mennesker. Klimahensyn har vært viktig for arealplanleggeren, hvor en søker kompakt byutvikling med korte avstander til kollektivtilbud. Fragmentering og tap av leveområder er en av de største truslene for naturmangfoldet. I samhandling kan arealplanleggeren og naturforvalteren foreslå hva som skal være naturområder, og hvor det er mest hensiktsmessig å legge bygninger og samferdselsårer. Kommunene har dessuten fått større ansvar på miljøområdet, blant annet når strand- og fjellplanen ble integrert i plan- og bygningsloven i 1985. I dag bruker man også planvirkemidler i regional forvaltning av nasjonalparker og større verneområder, og forvaltning av villreinsens leveområder (Hongslo et al. 2016).

Sosial bærekraft er kanskje enda vanskeligere å forholde seg til. Mange mener det er uklart hva som er sosialt bærekraftig. Arealplanleggingen søker å inkludere sosial bærekraft – for eksempel når det gjelder medvirkning og tilrettelegging for barn og unge, og andre som ikke har en tydelig stemme i planprosessene. Nå er dessuten stadig flere opptatt av betydningen av å skape gode leve-miljø, også i de mest kompakte byrommene. Sosial bærekraft er således et område som får stadig større plass i planleggingen, selv om det fortsatt er en vei å gå. Kanskje kan man tenke at naturforvalteren har noe å bidra med også her. Med sin kunnskap om artsmangfold og krav til leveområder kan man sikre fungerende økosystemer også i det mer menneske-dominerte by-landskapet, til glede for alle?

Økonomisk bærekraft er enklere å forholde seg til. Det må være en positiv økonomisk bunnlinje, ellers er det ikke grunnlag for fortsatt aktivitet. Arealplanleggeren må som utvikler forholde seg til vekst og forandring, og ofte er det økonomiske mål som ligger til grunn for private planinitiativ. Derfor vinner de økonomiske hensynene ofte fram på bekostning av de andre bærekrafts-målene.

Vi mener de økonomiske hensynene bør kobles sterkere med andre verdier for å skape mer bærekraftige samfunn og arealbruk. Dette kan synes vanskelig – men det skjer faktisk også i virkeligheten. For eksempel kan det å bygge flere boliger ikke bare bidra til økonomisk bærekraft. Det kan også være sosialt bærekraftig, fordi det kan gjøre boligdrømmen realiserbar for flere. Urbant landbruk kan koble økonomisk og miljømessig bærekraft fordi det kan skape grønne lunger, trivsel, matvareberedskap og næringsutvikling. Gode bomiljøer er også attraktive i markedet. Kompakte byer gir muligheter for klimavennlige kollektivtilbud. Det arbeides med å sette økonomiske verdier på såkalte økosystemtjenester (NOU 2013: 10). Utfordringen er likevel å planlegge på en god måte, slik at det blir mulig å realisere mer sosiale og miljømessige bærekraftige samfunn. Ukritisk knutepunktfortetting og tettstedsutvidelse kan for eksempel føre til at vi bygger ned det meste av matjorda og glemmer den viktige sosiale og blå-grønne infrastrukturen.

De tre dimensjonene i bærekraftbegrepet er altså innvevd i hverandre, og planleggeren er satt til å finne svar på det som Horst og Webber (1973) kaller «wicked problems». Her er det ingen fasit, og det er vanskelig å vite hvilke løsninger som er både mest bærekraftige og gjennomførbare. Da trenger vi kunnskap og rom for lokal skreddersøm. Noen stiller også spørsmål ved om vekst kan fungere som grunnleggende premisse for en bærekraftig arealplanlegging, men med dagens regime finnes kanskje ingen alternativ?

Slik vi ser det, kan arealplanleggeren og naturforvalteren ha mange felles interesser og mål – til tross for sitt noe ulike startsted. Naturforvalterens mål er primært å legge til rette for naturen og menneskets trivsel i naturen, mens arealplanleggerens utgangs-

punkt i større grad er å legge til rette for næring, transport og trivsel i bebygde miljøer. Naturforvalterens ståsted er at mennesker trenger natur, og at framtida ikke er bærekraftig om naturen ødelegges. Arealplanleggeren forholder seg til en dynamisk virkelighet hvor veier skal bygges, folk skal bo og næringer skal etableres. Begge har rett. Utfordringen er at det gjerne er den samme ressursen de skal forvalte.

Sektorkappløpet

Det norske Miljøverndepartementet var et av de første i sitt slag i verden, opprettet i 1972 for sikre en helhetlig miljøpolitikk. Vekstfilosofien ble heftig debattert, og det var politisk enighet om å formalisere miljøvernet i et departement. Dette nye departementet skulle ha ansvar for forurensing, fysisk planlegging, naturvern og friluftsliv. Det fortelles om tydelige kulturforskjeller mellom overflyttede departementsjurister og idealistiske nyansatte i det nye departementet (Julrud 2012). De gode intensjoner om helhetlig og miljøvennlig arealplanlegging endte da også med «skilsmisse» etter en lang sameksistens, der ansvaret for arealplanleggingen ble flyttet tilbake til Kommunal- og Moderniseringsdepartementet (KMD) i 2014. Begrunnelsen var at sektorhensyn miljø hadde fått for stort gjennomslag, på bekostning av lokal handlefrihet og helhetlig samfunnsutvikling. Med dette ble arealplanleggingen knyttet nærmere til KMD's ansvar for regional økonomisk utvikling.

Uenighet om hvor mye staten skal få styre er kanskje også en kime til iboende uenighet mellom miljøforvaltning og planlegging. Lovverket som håndterer det «klassiske naturvernet» er statlig kontrollerte pålegg for å sikre at nasjonale miljøhensyn blir tatt. Plan- og bygningsloven er i større grad en prosesslov som skal sikre medvirkning og helhetlige hensyn. I kontrast til den sterke sentralstyringen i annet lovverk, ligger kommunenes selvråderett til grunn for arealplanleggingen. Det finnes få statlige miljøplaner i Norge, dog med nasjonalparkplaner og vassdragsplaner som eksempler på unntak.

De regionale planene har varierende styringskraft. Lokale miljøhensyn kan gjerne bli oversett, dersom de ikke har støtte i eget særlovverk som sikrer et sterkere vern på lokalt nivå. Det råder en bekymring i miljøforvaltningen om at lokal vinning lett kan overskygge globale miljøkonsekvenser, og at kommunene derfor har vanskelig for å ta slike globale hensyn. Andre mener at lokal medvirkning er avgjørende for å få en effektiv forvaltning. Deltagelse er også en demokratisk rettighet, og kunnskapen om de beste løsningene kan også finnes lokalt. Med dette som bakgrunn søker arealplanleggingen gjerne å legge opp til medvirkning og prosesser for å sikre lokal skreddersøm og forankring, mens naturforvaltningen ofte kan ønske en sterkere nasjonal styring for å bevare naturmiljøet.

Kravet om empirisk kunnskap kan nok også bidra til friksjon mellom fagdisiplinene. Med plan- og bygningsloven steg kravet til kunnskap. I 1989 ble det en plikt å utrede alle tiltak som fikk vesentlige konsekvenser for miljø og samfunn. Dette stilte sterkere krav til kunnskap; et «kunnskapsbasert forvaltningssystem» skulle blant annet styrke bevaringen av naturmangfoldet. Dette har gjort kunnskap både til et mål og virkemiddel i miljøforvaltningen. Diskusjoner om hva som er god nok og riktig kunnskap er gjeldende for mange sektorer – fra vindkraftbygging til vannforvaltning, men også i annen arealplanlegging. Naturforvalterens ønske om mer kunnskap underveis i en planprosess kan for arealplanleggeren bety mindre effektive planprosesser. Her er det nok likevel et felles ønske om at tidlig og tilgjengelig kunnskap kan gi de beste løsningene.

Planleggeren er ofte i krysspess mellom utbyggere og politikere. Utbyggeren legger i stor grad premisser for hvor vi skal bygge med det liberale og privat-initierte planregimet vi har i Norge. Lokalpolitikeren vedtar arealplanene, og her oppleves utbygging som sentralt for å sikre mer inntekter i en ofte slunken kommuneøkonomi. For arealplanleggeren er dette en balansekunst, med de relativt åpne styringssignalene de får fra staten. Mens naturforvalteren sjelden er direkte involvert i hele planprosessen, må den

kommunale arealplanleggeren være lojal mot politiske beslutninger og sette planvedtakene ut i livet. Dette kan utvilsomt gi grobunn for konflikter, det er i dette klimaet de skal samarbeide. Da blir det spesielt viktig at utdanningene og forskningen bidrar til å fokusere på positive synergier mellom disse to viktige forvaltningsdisiplinene.

Naturforvaltning i studieprogram for by- og regionplanlegging

I vår studietid kunne man som naturforvalterstudent få høre at en var for idealistisk opptatt av konserverende politikk og kompromissløse krav. Som arealplanstudent kunne en kanskje få høre at en var for opptatt av utvikling som et mål i seg selv, og at en ikke tok tilstrekkelig hensyn til naturmiljøet. Dette kan nok være tilfelle enda, til tross for at det er gjort mye for å integrere arealkunnskap og miljøhensyn i utdanningen.

Planstudiet har tette bånd til utviklingen av plan- og bygningsloven. Ved oppstarten av studieprogrammet var utgangspunktet å legge grunnlag for å ivareta en balanse mellom vekst og vern, og balansere vekst mot jordvern og naturressursforvaltning. Planlegging var opprinnelig sammen med jordskifte i et eget institutt, og det var egne kurs i fjell- og strandplanlegging. Mange planstudenter tok kurs om naturvern utenfor instituttet, og de fleste planleggerne var imot utbygging. Det ryktes at planstudenter skrev konsekvensutredninger mot kraftutbygging på privat initiativ.

I dag følger planleggingen på lokalt og regionalt nivå tanken om helhetlige og sektorovergrepene perspektiver, slik det også er beskrevet i PBL. Miljø integreres i kurs på linje med andre sektorhensyn, men kursene Miljø og planlegging og Landskapsøkologi er målrettet for å sikre arealplanleggerne kunnskap om og forståelse for naturforvaltning. Naturforvalterne har Miljø- og planlegging som obligatorisk kurs, og flere deltar på kurset i Landskapsøkologi. Enkelte planleggere deltar på kurs i blant annet tverrfaglige konsekvensutredninger. I de praktiske og teoretiske oppgavene kan nok noen naturforvaltere føle de må kompromisse vel mye med miljømål, mens noen arealplanleggere kan

oppfatte miljøhensyn som for snevert i en plankontekst. Likevel oppstår det spennende diskusjoner og gode løsninger på områder som innebærer å balansere mange ulike hensyn. Flere studenter har også sagt de ønsker mer interaksjon. Vi mener det er helt avgjørende for en gjensidig forståelse og en tverrfaglig kommunikasjons-kompetanse, noe som er helt sentralt i arbeidet mot en mer bærekraftig framtid.

I forskningen er det også prosjekter som forener kompetanse om naturforvaltning og arealplanlegging på en god måte. Historisk har det vært få med samfunnsfagkompetanse på Institutt for miljøvitenskap og naturforvaltning (MINA), og få med biologisk kompetanse på Institutt for by- og regionplanlegging (BYREG). Dette har endret seg. På MINA har nye faggrupper og studieretninger inkludert perspektiver som også krever avveininger mellom bruk og vern- som skogfag, fornybar energi og naturbasert reiseliv. På BYREG er det stadig flere ansatte med naturfaglig bakgrunn, og forskningsprosjekter har ofte sterke innslag av mer «klassisk» naturforvaltning. Det er i større grad kontakt mellom fagpersoner og fagområder, noe som bidrar til å skape økt forståelse for «de andre» og deres holdninger eller argumenter.

Veien videre; tverrfaglighet og felles språk

Å jobbe tverrfaglig er utfordrende. Det gjelder også for naturforvaltere og planleggere. Men vi mener det er nøkkelen til suksess. Plan- og bygningsloven er en viktig lov for naturforvaltning, den virker i mange områder der spenningen mellom vern og bruk er stor. Plan- og bygningsloven er i dag en sektorovergripende lov, hvor mange kunnskapskilder og sektorlovverk må benyttes. Dersom plan- og bygningsloven skal fungere etter intensjonen, er det avgjørende at planleggeren har kjennskap til og forståelse for prinsipper fra naturforvaltningen for å bidra til miljømessig bærekraft. Det samme gjelder for sosial bærekraft, hvor det må være sterke koblinger mellom fysisk planlegging og samfunnsplanlegging. Arealplanlegging er derfor ikke utelukkende et instrumentelt virke-

middel, man må forstå og ta hensyn til mange fagdisipliner for å lykkes. Da er det nødvendig med et felles språk.

Med de urbaniseringsprosessene og det arealpresset vi står overfor, er det helt klart at arealplanleggerne driver naturforvaltning. Arealplanleggingen legger premisser for samfunnsutviklingen. Arealplanleggeren bør derfor ha tilstrekkelig kunnskap om økologi for å forstå språket til naturforvalteren. Samtidig mistenker vi at naturforvalteren vil kunne få større gjennomslag ved å fokusere mer på hvordan kunnskapen kan brukes slik at de mest miljøvennlige vedtakene fattes i komplekse arealsaker. Brukerhensyn, sosiale og økonomiske vurderinger er en del av denne virkeligheten. Man må kunne gjøre avveininger og akseptere at ingen løsning er perfekt. Dersom vedtak skal ha legitimitet og være bærekraftige, er prosess og medvirkning også viktig (Naess 2001). Spenningen mellom ulike rasjonalitets-idealer, og hvor sterk den statlige styringen må være for å skape bærekraftige samfunn, vil nok fortsette, men disse to fagdisiplinene bør begge bidra, om enn på hver sin måte, trekke i samme retning og lære av hverandre.

Studieprogrammet for naturforvalterne har uttrykt mål om å bygge samfunnsrelatert og juridisk kunnskap, mens arealplanleggingen er i støpeskjeen for å videreutvikle sitt studieprogram, slik at det blir muligheter for mer valgfrihet og spesialisering. Studentene etterspør tverrfaglighet og kursene som utvikles og tilbys på tvers av studieretningene fører til spennende diskusjoner, utvidet læring, felles forståelse og nye ideer som vi kan bygge videre på. Studentene tilegner seg en økt forståelse for andre fagområder og evnen til å kommunisere som strekker seg utover eget spesialfelt. Det er i skjæringspunktet mellom fagdisiplinene vi finner de beste og mest innovative ideene. Det blir spennende å følge utviklingen de neste femti årene. Gratulerer med dagen.

Takksigelse

Tusen takk til familie, studievenner og kollegaer som har kommet med mange nyttige innspill og ideer underveis i skriveprosessen.

Kilder

- Falleth, E.I. (2012) Introduksjon til norsk planlegging. I Aarsæther, Falleth, Nyseth og Kristiansen (red.): Utfordringer for norsk planlegging—Kunnskap, bærekraft, demokrati. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Hongslo, E., S. Hovik, A. Zachrisson & A.K. Aasen Lundberg (2016) Decentralization of conservation management in Norway and Sweden—Different translations of an international trend. *Society & Natural Resources*, 29, 998–1014.
- Horst, W.J.R. & M.M. Webber (1973) Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4, 155–169.
- Julsrud, O. 2012. *Mellom himmel og jord: glimt fra Miljøverndepartementets 40 år*. [Oslo]: Unipub.
- Naess, P. (2001) Urban planning and sustainable development. *European Planning Studies*, 9, 503–524.
- NOU 2013: 10. Naturens goder: om verdier av økosystemtjenester. 430. Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.