Nordland FYLKESKOMMUNE

Bærekraftvurdering av regionale planer for arealpolitikk og livskraftige lokalsamfunn

Norconsult

NORCONSULT NORGE AS Konrad Klausens vei 8, 8003 Bodø

Innhold

1 Innledning og hensikt 2
1.1 Hensikt 2
1.2 Regional plan for arealforvaltning og regional plan for livskraftige lokalsamfunn 2

2 Metodikk 3
2.1.1 Avgrensinger ved metodikken 5

3 Resultat 6
3.1 Vurderinger og anbefalinger fra bærekraftvurderingen 6
3.1.1 Regional plan for arealforvaltning 6
3.1.2 Regional plan for livskraftige lokalsamfunn 8
3.2 Drøfting fra bærekraftvurderingen 10
3.2.1 Utgangspunktet for bærekraftvurderingen 10
3.2.2 Bærekraftdimensjonene 10
3.2.3 Bærekraftmålene 11

4 Vedlegg 12

1 Innledning og hensikt

Nordland fylkeskommune er i gang med utarbeidelse av to regionale planverk; regional plan for arealforvaltning og regional plan for livskraftige lokalsamfunn. Underveis i prosessen ønsker fylkeskommunen en ekstern overordnet vurdering av samlet virkning av planforslagene i lys av FNs 17 bærekraftmål.

I gjeldende nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging påpekes det at "regional og kommunal planlegging er gode verktøy for å utvikle et mer bærekraftig samfunn […]". Videre understrekes det at "regjeringen forventer at fylkeskommunene og kommunene legger bærekraftmålene, de nasjonale klima- og miljømålene og lokalt folkestyre til grunn for samfunns- og arealplanleggingen, og legger til rette for trygge, bærekraftige og levende lokalsamfunn i hele landet

1.1 Hensikt

Målet med denne rapporten er å gi en overordnet analyse av hvordan begge planene samlet bidrar til bærekraftmålene, og identifisere eventuelle skjevheter mellom de tre dimensjonene (økonomisk, sosial og miljømessig). De to planenes virkning for måloppnåelse av FNs 17 bærekraftsmål skal brukes som grunnlag for vurdering av behov for tilpasninger eller endringer i planutkastene og handlingsprogrammet, før disse ferdigstilles og klargjøres for politisk behandling.

1.2 Regional plan for arealforvaltning og regional plan for livskraftige lokalsamfunn

Nordland er et av de mest ressursrike fylkene i Norge, noe som gir et viktig grunnlag for verdiskaping og utvikling. **Regional plan for arealforvaltning** skal fremme en bærekraftig utvikling gjennom helhetlig planlegging. Dette er nødvendig for å sikre ressursgrunnlaget for natur- og kulturbaserte næringer.

Regional plan for livskraftige lokalsamfunn skal bidra til å gjøre lokalsamfunn i Nordland attraktive og inkluderende. Livskraftige lokalsamfunn kjennetegnes av et nyskapende næringsliv, gode tjenester, motstandsdyktighet mot naturfare og klimaendringer, samt lokalt samhold og engasjement. For å sikre trygge og bærekraftige samfunn må det bo folk der mat og energi produseres og mineraler utvinnes.

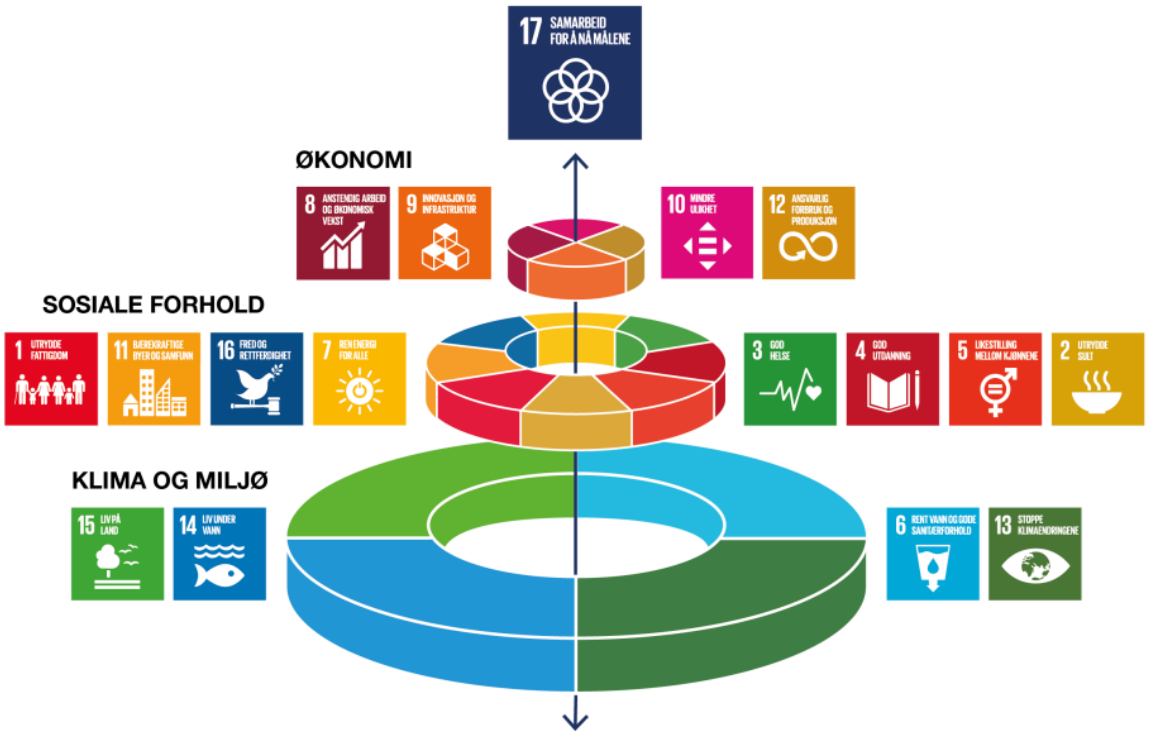
Begge de regionale planene skal legges til grunn for regionale organers virksomhet, kommunal planlegging og virksomhet og statlig planlegging og virksomhet i regionen, jf. Plan- og bygningslovens § 8-2. En del av oppfølgingen er gjennomføring av tiltakene i planens handlingsprogram. Fylkeskommunen som regional planmyndighet, skal hvert år vurdere om det er behov for å endre handlingsprogrammet.

2 Metodikk

Oppgaven er å vurdere den samlede virkningen av planforslagene i lys av FNs 17 bærekraftmål, som består av 17 hovedmål og 169 delmål. For å kunne gjøre en konkret vurdering av virkningene av de regionale planene er det lagt til grunn at delmålene må benyttes.

Begge de regionale planene har 3 hovedmål, med tilhørende delmål og strategier.

1) Det er strategiene som blir lagt til grunn for vurdering av hvilke bærekraft-delmål, som påvirkes direkte. Innledningsvis blir strategiene plassert inn der de samsvarer best med bærekraft-delmål, altså primære effekter/måloppnåelse. *Det må understrekes at denne tilnærmingen ikke fanger opp sekundære effekter. Eksempelvis hvordan reduksjon av klimagassutslipp i Nordland kan ivareta det globale klimaet og sikre produksjonsvilkår og matsikkerhet for landbruk sør for ekvator.*
2) Det er sammen med fylkeskommunen sett videre til handlingsprogrammet konkretisert hvordan hver enkelt strategi er ment å brukes, og klarlagt om det er på fylkesnivå og/eller i kommunene tiltakene skal iverksettes.
3) Målet med pkt. 2) er videre vurdere om strategiene har en reell effekt sett opp imot bærekraftmålene som er identifisert i pkt. 1). Både direkte og indirekte. Hvis det blir vurdert at noen strategier ikke har en reell effekt, eller ikke er fulgt opp i handlingsprogrammet, følges dette opp med en vurdering av om strategiene skal revideres eller eventuelt bør tas ut.
4) Avslutningsvis blir delmålene og strategiene sortert for å se hvordan de svarer på de ulike bærekraftdimensjonene, se figur 2-1 og tabell 2-1.



Figur 2-1: illustrerer de 17 hovedmålene og de 3 dimensjonene i FNs bærekraftmål. (Kilde: Plannytt 4 – 2018)

Tabell 2-1: viser eksempel på hvordan bærekraftdimensjonene vurderes

Målsetting og strategi	Klima- og miljømessig bærekraft	Sosial bærekraft	Økonomisk bærekraft
Hovedmål: Nordland har trygge og omstillingsdyktige samfunn			
Delmål: I Nordland vil vi styrke samfunnssikkerhet og beredskap.			
Strategier			
Utvikle og planlegge for en helhetlig beredskap i Nordland			
Sikre dokumentasjon som ivaretar rettigheter og bevarer lokal identitet og historie			
Bidra til motstandsevne mot desinformasjon og skape økt kildekritisk holdning			

5) Resultatet av pkt. 1) – 4) presenteres slik det kommer frem av vedlegg 1.

   Sorteringen mellom bærekraftdimensjonene gir en indikasjon på hvordan regional plan fanger opp de ulike dimensjonene. Dette gir grunnlag for en drøfting om noen av de 3 dimensjonene bør prioriteres opp eller ned i planforslaget, gjennom revisjon av strategier. For denne vurderingen legges det til grunn at:

   > *Heller enn at de tre dimensjonene må være i balanse, ser bærekraftmålene en tyngdeforskyvning hvor klima- og miljømessig bærekraft er en forutsetning for sosial bærekraft, mens klima- og miljømessig og sosial bærekraft er en forutsetning for økonomisk bærekraft [1].*

   Eksempelvis kan et resultat med delmål og strategier som vektlegger økonomisk bærekraft og færre strategier somvektlegger de to andre dimensjonene tyde på at forutsetningene for økonomisk bærekraft over tid, ikke er til stede. Men drøftingen avhenger også av hvilke mål som er definert for planforslagene.

6) Samlet vil vurdering av bærekraftmål anbefale revisjon eller fjerning av strategier, som ikke er konkrete nok opp imot bærekraftmålet, eller som gjør til at det er en tydelig og ikke-bærekraftig skjevfordeling mellom de tre bærekraftdimensjonene. Forslag til endring/revisjon går frem av vedlegg 2.

2.1.1 Avgrensinger ved metodikken

I metodikken er det beskrevet hvordan det bare identifiseres ett bærekraftmål per strategi. For en del av strategiene er det nok derimot flere bærekraftmål som kan identifiseres. Årsaken til valg av denne metoden har vært å kunne avgrense omfanget av vurderingen, med hensyn til tilgjengelig tid og kostnader.

På grunn av denne metodikken kan det for en del av strategiene virke å være svært avgrenset og ulogisk hvilket bærekraftmål og bærekraftdimensjon som er identifisert. En utvidet vurdering der en ser på flere bærekraftmål, og potensielt flere bærekraftdimensjoner, per strategi, vil mest sannsynlig kunne bidra til ytterligere nyansering av funnene.

3 Resultat

3.1 Vurderinger og anbefalinger fra bærekraftvurderingen

Begge de regionale planene har 3 hovedmål. Hvert hovedmål har delmål, og hvert delmål har strategier. For de fleste av strategiene er det til sist foreslått tiltak, ved vedtak av planene skal alle strategier ha tiltak.

I tabell 3-1 og tabell 3-2 går det frem hvordan delmålene og strategiene med tiltak i de regionale planforslagene er vurdert å svare på de identifiserte bærekraftmålene. Vedlegg 1 gir en mer detaljert fremstilling av vurderingene som er gjort. Vedlegg 2 presenterer forslag til endring/revisjon av delmål, strategier og tiltak – på bakgrunn av bærekraftvurderingen.

3.1.1 Regional plan for arealforvaltning

Tabell 3-1 viser samlet vurdering og anbefaling for de 3 hovedmålene i planforslag for arealforvaltning

Hovedmål	Vurdering og anbefaling fra Norconsult
Nordland har robuste og tilpasningsdyktige samfunn, med en bærekraftig verdiskapning	Samlet er delmålene vurdert å være i samsvar med de identifiserte bærekraftmålene. For de fleste delmålene er det vurdert at strategiene også svarer godt på de aktuelle bærekraftmålene. Unntaket er for delmål Sikre at bruken av naturen ivaretar naturens egenverdi, her bør tiltakene være mer konkrete for å raskt kunne iverksette tiltak som ivaretar naturmangfold og økosystem på land og i sjø. Det blir foreslått å slå sammen noen av strategiene og spisse/konkretisere noen av tiltakene slik at de i enda større grad svarer til bærekraftmålene. Flest strategier er identifisert å være innenfor sosial og økonomisk bærekraft, noe som samsvarer godt med ordlyden i hovedmålet.
Nordland har attraktive og inkluderende byer og lokalsamfunn	Samlet er delmålene vurdert å være i samsvar med de identifiserte bærekraftmålene. For begge delmålene er det vurdert at strategiene svarer godt på de aktuelle bærekraftmålene. Mangel på konkrete tiltak gjør til at det blir foreslått å gjøre om flere av strategiene til henholdsvis del av andre strategier og til tiltak. 5 av 6 strategier ligger innenfor sosial bærekraft, noe som samsvarer godt med ordlyden i hovedmålet.
Nordland har en helhetlig forvaltning av kystsonen	Samlet er delmålene identifisert å være i samsvar med de identifiserte bærekraftmålene. For alle delmålene er det vurdert at strategiene svarer godt på de aktuelle bærekraftmålene. Mangel på konkrete tiltak gjør til at det blir foreslått å gjøre om flere av strategiene til henholdsvis del av andre strategier og til tiltak. Flest strategier innenfor sosial bærekraft samsvarer godt med ordlyden i hovedmålet.

Endring/revisjon

Ut ifra anbefalingene er det i vedlegg 2 utarbeidet et forslag til reviderte målsettinger, strategier og tiltak. I det reviderte forslaget er alle delmålene beholdt, men det er lagt til grunn å konkretisere og spisse til 13 strategier.

3.1.1.1 Bærekraftdimensjonene

I figur 3-1 er det presentert hvilke bærekraftmål og -dimensjoner de ulike strategiene svarer på. Eksempelvis er det identifisert 12 strategier som svarer på bærekraftmål 11 og havner under sosial bærekraft. Tallene i parentes (x) viser tilsvarende identifisering for de reviderte strategiene i vedlegg 2.

Klima- og miljømessig bærekraft		Sosial bærekraft		Økonomisk bærekraft	
					1 (1)
	1 (1)				1 (1)
	2 (2)				
	1 (1)				5 (1)
			2 (1)		
			12 (3)		
4 (4)		14 (4)		7 (3)	

Figur 3-1 viser hvordan de ulike strategiene fordeler seg på bærekraftmål og -dimensjoner, både i gjeldende forslag og revidert forslag for arealforvaltning.

3.1.2 Regional plan for livskraftige lokalsamfunn

Tabell 3-2 viser samlet vurdering og anbefaling for de 3 hovedmålene i planforslag for livskraftige lokalsamfunn

Hovedmål	Vurdering og anbefaling fra Norconsult
Nordland har trygge og omstillingsdyktige samfunn	Samlet er delmålene vurdert å være i samsvar med de identifiserte bærekraftmålene. For alle delmålene er det vurdert at strategiene svarer godt på det aktuelle bærekraftmålene. Ikke alle strategier er fulgt opp med tiltak, og mellom tiltakene som finnes er det varierende hvor konkrete de er. Det blir derfor foreslått å ta ut eller omformulere flere av strategiene. Flest strategier innenfor sosial bærekraft samsvarer godt med ordlyden i hovedmålet.
Nordland har aktive og inkluderende lokalsamfunn	Samlet er de to første delmålene med tilhørende strategier vurdert å være i samsvar med de identifiserte bærekraftmålene. For delmål *I Nordland vil vi at alle skal ha mulighet til å skape, utøve, oppleve og bidra* er det vurdert at de tre strategiene i noen grad svarer på bærekraftmålet, men det er heller ikke identifisert andre bærekraftsmål der strategiene passer bedre. Mellom strategiene er det stor variasjon i hvor konkrete tiltakene er, samtidig som mange av tiltakene og strategiene har likheter. Det blir derfor foreslått å ta ut eller omformulere flere av strategiene og tiltakene. Flest strategier innenfor økonomisk bærekraft virker ikke å være helt i samsvar med ordlyden til hovedmålet, men innholdet i selve bærekraftmålene er likevel vurdert å samsvare godt med ordlyden i hovedmålet.
Nordland har en bærekraftig verdiskapning	For delmål *I Nordland vil vi videreutvikle næringslivet i Nordland basert på våre fortrinn* er det vurdert dette sammen med strategiene svarer godt på bærekraftmålet. For delmål *I Nordland vil vi styrke og utvikle kompetansen i arbeidslivet* er det vurdert at strategiene i noen grad svarer på bærekraftmålet. Det blir foreslått å ta ut eller omformulere/konkretisere flere av strategiene og tiltakene. Strategiene ligger innenfor økonomisk bærekraft og samsvarer slik godt med ordlyden i hovedmålet.

<u>Endring/revisjon</u>

Ut ifra anbefalingene er det i vedlegg 2 utarbeidet et forslag til reviderte målsettinger, strategier og tiltak. I det reviderte forslaget er det lagt til grunn å konkretisere og spisse til 8 delmål og 20 strategier.

3.1.2.1 Bærekraftdimensjonene

I figur 3-2 er det presentert hvilke bærekraftmål og -dimensjoner de ulike strategiene svarer på. Eksempelvis er det identifisert 8 strategier som svarer på bærekraftmål 11 og havner under sosial bærekraft. Tallene i parentes (x) viser tilsvarende identifisering for de reviderte strategiene i vedlegg 2.

Klima- og miljømessig bærekraft		Sosial bærekraft		Økonomisk bærekraft	
					6 (3)
					5 (2)
					3 (3)
			1 (1)		4 (2)
			1 (1)		
			8 (5)		
			3 (3)		
		10 (7)		18 (10)	

Figur 3-2 viser hvordan de ulike strategiene fordeler seg på bærekraftmål og -dimensjoner, både i gjeldende forslag og revidert forslag for arealforvaltning.

3.2 Drøfting fra bærekraftvurderingen

3.2.1 Utgangspunktet for bærekraftvurderingen

En mye brukt inngang til å arbeide med bærekraftmålene i regional og kommunal planlegging er å finne svar på følgende spørsmål:

1. Hvilke av FNs bærekraftmål er relevante
2. Hvilke av FNs bærekraftmål bør en prioritere?
3. Hvordan når en FNs bærekraftmål?

I denne vurderingen er derimot denne metodikken snudd på hodet. Gjennom de to forslagene til regional plan er det utarbeidet strategier og tiltak, som en nå ønsker å identifisere hvordan passer inn i FNs bærekraftmål.

Ut ifra dette har bærekraftvurderingen bare vurdert hvilke bærekraftmål som planforslagene svarer på. Siden det ikke er definert konkrete bærekraftmål for de regionale planene, har vurderingen ikke kunnet ta stilling til om det aktuelle delmålene og strategiene er i tråd med hva som er viktige og relevante bærekraftmål for Nordland.

3.2.2 Bærekraftdimensjonene

Regional plan for arealforvaltning har som mål å oppnå en helhetlig og bærekraftig arealforvaltning. Fylkeskommunen skriver at arealene er en begrenset ressurs, og hvordan de blir forvaltet har direkte betydning for lokalsamfunn, infrastruktur og miljø. I utkastet til regional plan for arealforvaltning er det en overvekt av strategier som kategoriseres under sosial bærekraft, og særlig mål om bærekraftige byer og lokalsamfunn.

Det er å forvente at en regional plan for arealforvaltning favner om alle tre bærekraftdimensjonene. Det er ikke antallet bærekraftmål innenfor de ulike dimensjonene som avgjør om det er balanse mellom dimensjonene med tilhørende delmål og strategier. Innenfor den klima- og miljømessige dimensjonen er inntrykket likevel at det er få konkrete strategier og tiltak, som igjen skal være grunnlaget for sosial og økonomisk bærekraft over tid. Strategiene knyttet til sosial bærekraft i arealforvaltningen har mange gode intensjoner, men gjennomgående mangler det tiltak, eller at tiltakene er konkrete. De fleste av strategiene knyttet til økonomisk bærekraft er naturlig nok knyttet til forutsetningene for reindriften. Gitt at det er foreslått flere strategier enn tiltak, savnes det flere tiltak og / eller revisjon av strategiene.

I det reviderte forslaget er det en langt jevnere fordeling av strategier mellom bærekraftmålene. Denne fordelingen er ikke tilsiktet, men er et resultat av at flere av strategiene og tiltakene som ikke var konkrete er slått sammen og spisset, eller tatt ut av planen.

I regional plan for livskraftige lokalsamfunn er det lagt til grunn at livskraftige lokalsamfunn kjennetegnes av et nyskapende næringsliv, gode tjenester, motstandsdyktighet mot naturfare og klimaendringer, samt lokalt samhold og engasjement. For å sikre trygge og bærekraftige samfunn må det bo folk der mat og energi produseres og mineraler utvinnes. Strategiene i planforslaget kategoriseres under sosial og økonomisk bærekraft, og noen under samarbeidsdimensjonen. Det er ikke foreslått strategier som kategoriseres under klima- og miljømessig bærekraft.

Gitt det som er utgangspunktet for planen kan en forstå at den klima- og miljømessige dimensjonen ikke er ivaretatt i strategier og tiltak. Det bør likevel vurderes om ikke plan for livskraftige lokalsamfunn også burde ha som målsetting å ta vare på naturressurser, naturmangfold og økosystem. Det betyr ikke at alt skal vernes, men det bør også følge med målsettinger og strategier for hvordan en fortsatt kan bo og leve i hele fylket, uten å ødelegge grunnlaget for sosial og økonomisk bærekraft.

I det reviderte forslaget er det ikke foreslått strategier for klima- og miljømessig bærekraft, gitt det som var utgangspunktet for bærekraftvurderingen.

3.2.3 Bærekraftmålene

De regionale planene skal legges til grunn for arealpolitikk og samfunnsutvikling i Nordland. Kommunene må regnes som særlig viktige aktører for å følge opp målsettingene og strategiene. Ser en til kommunenes hovedansvar for samfunns- og arealplanlegging, infrastruktur, bolig, mobilitet og tjenestekvalitet er de relevante bærekraftmålene:

- Bærekraftige byer og lokalsamfunn
- Stoppe klimaendringene
- God helse og livskvalitet
- Mindre ulikhet
- God utdanning
- Anstendig arbeid og økonomisk vekst
- Industri, innovasjon og infrastruktur
- Livet på land
- Livet i havet
- Ansvarlig forbruk og produksjon
- Samarbeid for å nå målene

Vår gjennomgang viser at i begge planforslagene er strategiene bare innom 8 av 17 bærekraftmål. Felles for begge planforslagene er at det ikke er identifisert strategier for å:

- Utrydde fattigdom
- Utrydde sult
- God helse og livskvalitet
- Likestilling mellom kjønnene
- Rent vann og gode sanitærforhold
- Fred, rettferdighet og velfungerende institusjoner

Bærekraftmål om god helse og livskvalitet peker seg tilsynelatende ut som et tema der Nordland fylkeskommune bør utarbeide relevante strategier og tiltak knyttet til helse, omsorg, folkehelse og/eller sosiale tjenester.

At det ikke er identifisert strategi innenfor god helse og livskvalitet har også årsak i avgrensingen til metodikken. Eksempelvis kan strategier om inkludering og sosiale forskjeller under kap 4.1 i livskraftige lokalsamfunn vurderes å også være i samsvar med bærekraftmål 3.4 (God helse og livskvalitet), men i vurderingen er det sortert under bærekraftmål 10.2 (Mindre ulikhet).

Dette er tema som absolutt bør være del av plan for livskraftige lokalsamfunn, men også i arealforvaltningen kan det legges til grunn strategier og tiltak som støtter opp under dette bærekraftmålet.

4 Vedlegg

Vedlegg 1 – Samlet fremstilling av bærekraftvurderingene

Vedlegg 2 – Forslag til endring/revisjon av delmål, strategier og tiltak